

# KEMUNGKINAN INDONESIA MENJADI NEGARA FEDERAL?

H. Budisantoso Suryosumarto\*

*Para pendiri Negara Indonesia menetapkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik yang tercantum dalam Bab I Pasal 1 ayat 1 UUD 1945. Mengapa para "founding fathers" tersebut menentukan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan tentu ada alasan yang sangat kuat yang melandasinya. Bahkan bentuk Negara Republik Indonesia Serikat sebagai salah satu hasil KMB, hanya berlaku sangat singkat, sebagian besar pemimpin baik di pusat maupun di daerah yang dikenal dengan golongan unitaris (lawan dari golongan federalis) bersepakat untuk mengembalikan Indonesia menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Alasan utamanya adalah kesadaran dan kepedulian (concern) mereka terhadap terciptanya Persatuan Indonesia. Mereka sangat menyadari bahwa kondisi obyektif bangsa dari wilayah Indonesia sangat berpotensi untuk terjadinya disintegrasi. Negara Indonesia adalah suatu eenheidsstaat, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat.*

Sidang Umum MPR 1999 dalam era reformasi telah menetapkan GBHN tahun 1999 - 2004 berdasarkan TAP MPR No. IV/MPR/1999 yang sangat "concern" terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain tercantum dalam visi yang berbunyi: "Terwujudnya masya-

rakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing maju, dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin".

---

\*) *Mayjen TNI (Purn.) H. Budisantoso S., S.E., adalah Tenaga Ahli Kehormatan Lemhannas, Ka Pokja Tannas Lemhannas, Ka Pokja Adhoc Bin Magister Tannas.*

Dalam misi titik 8 berbunyi Perwujudan Otonomi Daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Demikian pula dalam arah kebijaksanaan Politik dalam Negeri titik a berbunyi: memperkuat keberadaan dan kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertumpu pada kebhinekatunggalikaan. Untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mendesak dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, perlu upaya rekonsiliasi nasional yang diatur dengan Undang-Undang.

Walaupun secara yuridis formal Indonesia adalah Negara Kesatuan, minimal sampai tahun 2004, namun cukup banyak pelontaran pemikiran baik oleh perorangan atau kelompok yang menginginkan Indonesia agar berubah menjadi Negara Federal. Oleh karena itu masalah kemungkinan Indonesia menjadi Negara Federal ini perlu dikaji secara komprehensif integral dengan hati yang tenang, yang tidak diliputi oleh sikap yang emosional serta berpikir untuk jangka panjang.

### **Tinjauan dari Perkembangan Terbentuknya Negara**

Dari perkembangan terben-

tuknya negara-negara di dunia, dimulai dengan terbentuknya negara-negara kecil lengkap dengan persyaratannya yaitu ada wilayah, rakyat dan pemerintahannya. Kemudian oleh karena kesepakatan atau oleh karena pemaksaan (coersion) mereka terikat dalam federasi yang dinamakan Negara Federal. Contoh Negara Federal yang terbentuk pada abad pertengahan adalah Britania Raya (United Kingdom of Great Britain). Negara Federal yang terbentuk setelah Perang Dunia II adalah India dan Malaysia, yang terdiri dari beberapa kerajaan/kesultanan/territory. Sedangkan Amerika Serikat yang telah merdeka lebih dari 200 tahun, walaupun formalnya adalah Negara Federal, tetapi kenyataannya cenderung menjurus ke Negara Kesatuan dengan otonomi luas karena Pemerintah Federal (pusat) tidak hanya mengurus Politik Luar Negeri, pertahanan dan moneter/keuangan, tetapi cukup banyak hal lain yang diatur oleh Pemerintah Federal terutama yang sangat terikat dengan kepentingan nasional.

Dalam dekade terakhir ini terjadi disintegrasi pada beberapa negara federal Uni Sovyet, Chekoslowakia dan Yugoslavia, karena negara tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup, harga diri dan kebebasan rakyatnya.

Namun dalam dekade terakhir juga terjadi penyatuan terutama di negara-negara maju seperti Jerman Barat dengan Jerman Timur, dan terbentuknya Uni Eropa, serta kerjasama ekonomi di beberapa kawasan di dunia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan bersama.

Sebagian besar negara-negara Asia - Afrika yang merdeka setelah Perang Dunia II, memilih Negara Kesatuan, karena mereka sangat concern terhadap persatuan nasional, sebagai akibat politik *divide et impera* dari negara penjajahnya. Bangsa Indonesia mengalami politik *adevide et impera* Belanda baik sebelum maupun pada saat Perang Kemerdekaan I dan II. Sebagai contoh sebelum Perang Kemerdekaan, Kerajaan Mataram berhasil dipecah menjadi Kasunanan Solo, Mangkunegaran, Kasultanan Jogja dan Pakualaman, sehingga mereka lemah tidak mampu melawan Belanda. Pada masa Perang Kemerdekaan, Belanda mendirikan negara-negara kecil di Indonesia, seperti Negara Sumatera Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Indonesia Timur dan lain-lainnya di bawah pengaruh Belanda untuk turut melawan Republik Indonesia. Negara-negara bentukan Belanda inilah yang kemudian digabungkan dengan RI

ke dalam RIS. Namun berkat kesadaran dari para pemimpin bangsa Indonesia dan atas ridho Tuhan YME dalam waktu singkat Indonesia dapat dipulihkan menjadi NKRI.

Dalam kurun waktu tahun 1950 - 1960-an pemberontakan yang ingin memecah belah NKRI dapat diatasi dengan perpaduan antara tindakan represif (operasi militer) dan tindakan persuasif (dialog dan amnesti). Contoh pemberontakan DI/TII, PRRI-Permesta dapat terselesaikan dengan tuntas.

Pada 2 tahun terakhir ini muncul gagasan pembentukan Negara Federal. Bahkan di beberapa daerah muncul gerakan separatisme seperti di Timor Timur (sudah berhasil lepas dari NKRI), Aceh, Irija dan Riau yang memanfaatkan euforia demokratisasi dan HAM untuk mencapai kepentingan politiknya. Kepentingan politik ini sangat besar kemungkinannya didasari oleh ketidakpuasan pribadi kelompok dan tuntutan aktualisasi diri di daerah-daerah tersebut. Namun juga perlu diwaspadai adanya indikasi persekongkolan (conspiration) internasional untuk menceraiberaikan NKRI agar lemah, sehingga mudah dipengaruhi dan bila periu diadu domba untuk dapat didominasi oleh bangsa/negara lain. Ingat, sejarah dan pengalaman pahit

jangan sampai terulang kembali.

Sistem negara Federal yang mungkin kelihatannya baik untuk negara lain, belum tentu sesuai dengan Indonesia, karena kondisi alamiah negara dan kondisi sosial serta sejarah perjuangan bangsa Indonesia tidak sama dengan kondisi negara dan bangsa lain.

### **Tinjauan dari Astagatra**

Bagi para pemimpin/pemikir yang menginginkan Indonesia menjadi Negara Federal, mengatakan bahwa jaman telah berubah penduduk Indonesia telah menjadi lebih dari 200 juta orang (kurang lebih 4 kalinya jumlah penduduk Indonesia pada awal kemerdekaan) dan era globalisasi yang memerlukan respon yang serba cepat sangat memerlukan desentralisasi kekuasaan.

Dalam rangka membahas secara lebih komprehensif integral maka marilah kita tinjau dari Astagatra Ketahanan Nasional.

#### **1. Geografi**

Wilayah NKRI adalah merupakan Negara Kepulauan yang besar. Pada saat diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 wilayah RI adalah seluruh wilayah eks Hindia Belanda dan Sabang sampai Merauke (tidak termasuk Timor Timur). Waktu

itu masih berlaku hukum laut yang lama, sehingga laut pedalaman di antara pulau-pulau Indonesia seperti Laut Jawa adalah perairan internasional. Setelah melalui perjuangan yang panjang dimulai dari Deklarasi Juanda 1957, akhirnya berdasarkan Konvensi Hukum Laut Internasional (UNCLOS), RI diakui sebagai Negara Kepulauan yang terdiri dari pulau-pulau dan perairan di antaranya.

Bila Indonesia menjadi Negara Federal, diperkirakan akan terjadi kesulitan dalam pengaturan kembali batas di perairan. Sebagai Negara Kepulauan yang terdiri dari 17.000 pulau lebih, dengan laut teritorial dan yurisdiksi nasional yang luas, sangat berbeda dengan Amerika Serikat atau India yang merupakan sub kontinen. Pengaturan Indonesia sebagai negara federal akan lebih sulit daripada bila wilayahnya berupa sub kontinen. Di samping itu sehubungan Indonesia sudah merupakan Negara Kesatuan, apa dasarnya untuk pembentukan negara bagian dengan batas wilayahnya? Contohnya: apakah Propinsi DIY akan menjadi negara bagian? Apalagi bila terjadi disintegrasi bangsa dan wilayah NKRI, maka mungkin akan tercipta kembali laut bebas internasional di perairan antara pulau-pulau, yang sangat me-

rugikan kepentingan nasional Indonesia.

## 2. Kekayaan Alam

Kekayaan Alam Indonesia tidak merata keberadaannya, sehingga memerlukan pengaturan yang baik dalam rangka menciptakan keadilan dan pemerataan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Pada masa lalu dalam wadah negara kesatuan telah terjadi kekuasaan yang "centralistik" yang diwarnai KKN dalam pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam, sehingga dirasakan kurang adil terutama oleh daerah-daerah yang menghasilkan sumber penghasilan/devisa yang besar seperti Irija, Riau dan Aceh. Namun bila Indonesia berubah menjadi negara federal, dapat diperkirakan juga akan terjadi ketimpangan kemakmuran antara negara bagian yang kaya potensi kekayaan alamnya dengan negara bagian yang miskin potensi kekayaan alam yang akan dapat membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa. Di samping itu diperkirakan akan terjadi konflik dalam pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam antar-negara bagian di daerah perbatasan.

## 3. Kependudukan

Sebelum datangnya penjajah

Barat, sesungguhnya penduduk Indonesia adalah merupakan bangsa Bahari. Namun dengan perlahan tetapi pasti penduduk Indonesia didesak oleh penjajah menjadi bangsa yang berorientasi ke daratan sebagai bangsa petani, kecuali beberapa suku bangsa seperti Bugis dan Madura yang masih tetap mengarungi Samudera dengan kapal pelayaran rakyat (pinisi, lambo, dll). Bila Indonesia menjadi negara federal, dapat diperkirakan penduduk Indonesia kembali akan lebih berorientasi ke daratan, dan laut yang hanya 12 mil dan daratan yang menjadi wilayah negara bagian.

Peluang penduduk daerah untuk mengaktualisasi dirinya dalam negara federal kemungkinan akan sama saja dengan bila NKRI memberikan otonomi yang luas bagi daerah otonom.

## 4. Ideologi

Pancasila adalah dasar NKRI dan juga merupakan ideologi nasional. Akibat penyimpangan ideologi, pada saat ini dalam euforia demokratisasi dan HAM, seolah-olah yang sangat ditonjolkan adalah sila ke-2 Kemanusiaan yang tidak adil dan beradab dan sila ke-4 Kedaulatan rakyat yang kurang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/per-

wakilan. Sila ke-3 Persatuan Indonesia lebih banyak diabaikan.

Demokratisasi dan HAM banyak dimanfaatkan untuk mencapai kepentingannya antara lain dalam rangka gerakan separatisme. Hal ini dapat diamati pada Kasus Timtim, Aceh, Irija, Riau dan daerah lainnya. Bila pemahaman dan penghayatan Pancasila belum mantap, dapat diperkirakan bentuk negara federal hanya akan merupakan sasaran antara dalam rangka memisahkan diri dan NKRI.

## 5. Politik

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan bangsa dan tuntutan reformasi, sedang diupayakan proses penyempurnaan UUD 1945 dengan tetap memelihara kesatuan dan persatuan bangsa, sesuai jiwa adil semangnat Pembukaan UUD 1945. Bila Indonesia berubah menjadi negara federal, mungkin akan lebih memberikan peluang kebebasan dan aktualisasi bagi putera daerah namun sangat besar resikonya terhadap kesatuan dan persatuan bangsa (lihat analisis pada gatra ideologi). Di samping itu masih diperlukan amandemen pasal 1 ayat 1 UUD 1945, bahkan mungkin diperlukan pembubaran negara RI Proklamasi 17 Agustus 1945, yang diperkirakan akan menimbulkan

konflik yang sebenarnya bisa dihindarkan.

## 6. Ekonomi

Tantangan pembangunan ekonomi Indonesia di masa mendatang adalah mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Dengan kondisi potensi kekayaan alam dan kualitas serta kuantitas penduduk yang tidak proporsional, maka bila Indonesia menjadi negara federal akan sulit diciptakan mekanisme pasar yang berkeadilan, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, karena pemerintah pusat tidak berwenang mengurus perekonomian untuk pemerataan kehidupan bagi seluruh bangsa, dan pelestarian lingkungan hidup yang merupakan sistem yang mencakup beberapa negara bagian yang saling berdekatan.

## 7. Sosial Budaya

Sadar bahwa perlawanan terhadap penjajah Belanda oleh para pejuang dan suku dan daerah satu per satu dapat ditum-

pas oleh Belanda, menimbulkan semangat dan tekad bersatu dari seluruh suku bangsa dan etnis untuk berikrar dalam Soempah Pemoeda pada tanggal 28 Oktober 1928. Perjuangan bangsa Indonesia mencapai puncaknya dengan Proklamasi Kemerdekaan RI pada tanggal 17 Agustus 1945. Pengakuan sebagai bangsa Indonesia bukan didasarkan pada kesamaan suku, agama dan daerah tetapi didasarkan pada kesamaan cita-cita dan tujuan nasional. Tanpa persatuan dan kesatuan bangsa di bawah kepemimpinan nasional yang dipercaya rakyat, Indonesia akan lemah dan bercerai-berai. Pada saat ini ada indikasi dan sinyalemen persekongkolan jahat dari oknum subversi baik dari dalam negeri maupun luar negeri untuk selalu mengobarkan bentrok fisik antarkelompok, suku, agama dalam masyarakat Indonesia, dalam rangka menggoyahkan persatuan dan kesatuan bangsa.

Bila Indonesia menjadi negara federal, apalagi bila kondisi tersebut hanya merupakan sasaran antara menuju ke pemisahan dari NKRI, bangsa Indonesia akan lebih mudah diadu domba dan didominasi oleh negara lain yang sudah jauh lebih maju.

## 8. Pertahanan Keamanan

Perjuangan merebut dan mem-

pertahankan Kemerdekaan dan Kedaulatan NKRI dilaksanakan tidak hanya oleh salah satu suku atau golongan saja, tetapi semua warga bangsa tanpa memandang perbedaan suku, etnis, agama dan asal daerah, berjuang bahu membahu melawan musuh negara di seluruh wilayah Indonesia. Sesungguhnya tidak selayaknya bahwa suku tertentu mengklaim bahwa mereka adalah pemilik daerah tertentu. Seluruh wilayah Indonesia adalah merupakan wadah dan ruang hidup bagi seluruh bangsa Indonesia. Oleh karena itu sudah sepatutnya menjadi hak dan kewajiban setiap warga negara untuk mempertahankan seluruh tumpah darah Indonesia.

Bila Indonesia menjadi negara federal, maka seolah-olah setiap negara bagian merupakan negara dari satu suku tertentu. Di samping itu akan terjadi kesulitan yang besar dalam menentukan batas-batas wilayah kedaulatan negara bagian. Diperkirakan akan timbul banyak sengketa perbatasan dan perebutan sumber daya alam antarnegara bagian.

Dalam rangka menghadapi gerakan separatis perlu dihadapi dengan tindakan persuasif dan represif secara terpadu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menghormati hak asasi manusia.

## Kesimpulan

Dari uraian tersebut di atas ditinjau dan kecenderungan perkembangan negara dalam jangka panjang, dan tinjauan dari Astagatra, maka bila Indonesia menjadi negara federal harus tetap mampu menjamin kebutuhan hidup, harga diri, kebebasan dan persatuan bangsa Indonesia.

Dari pembahasan di atas, sistem negara federal belum tentu dapat menjamin lebih baik kehidupan nasional, namun pada jangka dekat (5 tahun) resiko untuk terjadinya disintegrasi akan lebih besar daripada sistem negara kesatuan.

Negara Kesatuan dengan otonomi yang seluas-luasnya sesuai dengan kondisi masing-masing

daerah otonom, perlu didialogkan (dimusyawarahkan) antara pemerintah pusat dengan pemerintah dan masyarakat daerah, harus segera dilaksanakan secara selektif.

Diperlukan pemerintah pusat dan daerah yang merupakan "good governance" dan dipercaya rakyat.

Diperlukan upaya untuk segera mengatasi krisis ekonomi dan konflik yang berkepanjangan.

Dalam menghadapi gerakan separatis seyogyanya diatasi dengan mengutamakan tindakan persuasif yang bila sangat terpaksa dilakukan tindakan represif yang didasarkan pada hukum dan menghormati hak asasi manusia.