

PENGALAMAN NEGARA FEDERAL DI INDONESIA

M. Agus Santoso

Dosen Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda

ABSTRAK

Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia telah dijamin secara konstitusional di dalam UUD 1945 maupun dalam Pancasila sebagai dasar negara, namun dalam perjalanan sejarah, negara federasi telah dialami oleh bangsa Indonesia selama satu tahun, yaitu tahun 1949 sampai 1950, walaupun telah melanggar konstitusi yang telah disepakati.

Keberadaan RIS pada saat itu kurang disukai oleh seluruh bangsa Indonesia, karena Belanda masih ikut campur tangan, jika dikaitkan dengan sekarang, bagaimana RIS di Indonesia sebagai alternatif. Tentunya hal itu harus dikaji lebih dalam, karena perjalanan RIS pada saat itu boleh dikatakan gagal dan tekat semua pendiri negara pada saat itu memang tidak menghendaki negara federal di Indonesia.

Kata kunci : Negara Federal di Indonesia sebagai alternatif.

PENDAHULUAN

Suatu negara yang hendak memproklamkan kemerdekaannya, hal yang utama dilakukan adalah menentukan bentuk negara yang akan dijadikan dasar berpijaknya dalam menjalankan pemerintahan, karena bentuk negara itulah yang akan menentukan bagaimana arah pengelolaan negara tersebut, seperti halnya di Indonesia juga demikian, bahkan sebelum Indonesia merdeka ketika dibentuk Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, selanjutnya disebut BPUPKI yang bertugas untuk mempersiapkan kemerdekaannya, termasuk menentukan bentuk negara, kemudian ditentukanlah bentuk negara kesatuan sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa yang tertuang dalam Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea kedua, yang berbunyi : “dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.”

Mengenai bentuk negara di Indonesia termuat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya, yang menyatakan : “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik” dan juga di dalam Pancasila termuat pada sila ke tiga yang berbunyi : “Persatuan Indonesia “. Hal ini membuktikan bahwa bentuk Negara Kesatuan telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya serta dalam Pancasila, sehingga diharapkan dapat menyatukan seluruh wilayah

nusantara yang luas dan terbagi atas kepulauan dan suku bangsa, namun demikian ternyata ada saja usaha untuk berpaling dari bentuk Negara Kesatuan ke bentuk Negara Federal.

Wacana negara federal di dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sudah muncul pada saat pembentukan UUD 1945, mulanya pada saat sidang BPUPKI pertama pada tanggal 29 Mei 1945, bentuk negara federal telah dikemukakan oleh Moh. Yamin secara mendalam dan agak lama.¹ Yamin mengemukakan tentang paham unitaris di Indonesia, dengan alasan bahwa pada masa kini 1945 lebih baik semua tenaga sumber daya Indonesia dikerahkan ke pusat daerah dalam arti federal tidak mungkin menyelenggarakan pemerintahan, karena sumber daya manusianya kurang.² Kemudian dengan tegas Soepomo menolak bentuk negara federal di Indonesia.

Walaupun secara konstitusional negara kesatuan Republik Indonesia telah ditetapkan, namun pengalaman sejarah bangsa Indonesia pernah mengalami bentuk negara serikat, yaitu ketika penandatanganan naskah penyerahan kedaulatan dari Pemerintah Belanda pada tanggal 27 Desember 1949 mengenai Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) dari Pemerintah Belanda, hal itu merupakan hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Dengan demikian secara nyata bahwa RIS pada saat itu adalah hasil rayuan Belanda, agar Negara Kesatuan terpecah kemudian Belanda akan begitu mudah kembali menjajah Indonesia.

Perjalanan RIS di Indonesia boleh dikatakan gagal, walaupun konsepnya baik hal itu disebabkan tidak dikehendaki oleh seluruh rakyat Indonesia, hasilnya pun kurang memuaskan bagi bangsa Indonesia, maka dari itu tidak sampai satu tahun RIS berubah menjadi Negara Kesatuan dengan segala akibatnya. Suatu pengalaman bagi bangsa Indonesia apakah bentuk negara serikat lebih baik dibandingkan dengan negara kesatuan, atau sebaliknya negara kesatuan lebih baik dari negara federal, karena hal ini merupakan kajian yang menarik, penulis menuangkan dalam bentuk tulisan dengan judul : **“PENGALAMAN NEGARA FEDERAL DI INDONESIA”** kemudian dimuat dalam Jurnal Ilmiah, agar dapat dibaca oleh semua pihak yang menghendakinya.

PEMBAHASAN

A. HAKEKAT NEGARA FEDERAL

Dalam teori pemerintahan, secara garis besar dikenal ada dua model formasi negara, yaitu model negara federal dan model negara kesatuan. Secara etimologis, kata “federal” berasal dari bahasa Latin *feodus*, artinya liga. Liga negara-negara kota yang otonom pada zaman Yunani Kuno dapat dipandang sebagai negara federal yang mula-mula. Bentuk model pemerintahan federal berasal dari pengalaman konstitusional Amerika Serikat. Dapat dikatakan bahwa

¹ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. hal : 47

² Ibid

pemerintahan federal merupakan salah satu sumbangan sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat terhadap dunia modern³.

Model negara federal berangkat dari satu asumsi dasar bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing negara atau wilayah-wilayah itu kemudian bersepakat membentuk sebuah federal. Negara dan wilayah pendiri federal itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal.

Pemerintah federal mempunyai kekuasaan dalam hal-hal kedudukan negara sebagai subyek hukum internasional, misalnya kedudukan kewarganegaraan, naturalisasi, imigrasi, emigrasi, transmigrasi, hubungan dan pertukaran perwakilan dengan negara lain, keselamatan negara (pertahanan nasional), konstitusi dan organisasi pemerintahan federal, azas pokok hukum serta organisasi peradilan sepanjang yang dipandang perlu diatur oleh pemerintah federal, keuangan negara, bea-bea, pajak-pajak, hak-hak monopoli, pos dan telekomunikasi, statistik, industri, perdagangan, penelitian ilmu pengetahuan dan teknologi, dan lain-lain yang dapat disepakati bersama. *Enumerasi* kekuasaan ini tiap negara federasi tidak sama. Masing-masing negara dapat merumuskan sendiri-sendiri, tidak ada pedoman yang standar. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, *enumerasi* kekuasaan itu diatur pada Pasal 1 seksi 8 pada konstitusi. Dalam merumuskan *enumerasi* ini, telah menimbulkan perdebatan seru antara kelompok *enumerators* dan *reservers*. Sebagaimana menghendaki agar pemerintah federal diberi kekuasaan yang luas agar menjadi kuat sebagai sebuah negara federasi, dan dapat efektif menjalankan tugas-tugas kenegaraan secara penuh guna mempertahankan hakikat negara persatuan (federasi). Di sisi lain terdapat pendapat yang menginginkan agar sebanyak-banyaknya kekuasaan tetap dimiliki oleh pemerintah negara-negara bagian⁴, sebab kalau pemberian kekuasaan terlalu banyak kepada pemerintah pusat, maka akan mengurangi hak-hak asasi negara-negara bagian yang akan sangat merugikan kepentingan negara-negara bagian.

Sebagai tatanan konstitusional dan kelembagaan politik, federal lebih desentralistis dibandingkan *devolusi* atau pendelegasian tugas dan fungsi kepada pemerintahan pedesaan, perkotaan, metropolitan, atau daerah. Selain itu, desentralisasi dalam tatanan federasi berbeda dari *devolusi*, karena badan-badan pemerintahan memperoleh kekuasaan tidak dari pemerintahan nasional (seperti pada negara kesatuan), tetapi dari konstitusi yang juga menjadi sumber ketentuan yurisdiksi Pemerintahan Pusat. Dalam hal ini, keduanya, yaitu Pemerintahan Pusat atau federal dan satuan-satuan yang tercakup di dalamnya bersifat koordinat dan independen satu sama lain⁵.

Berdasarkan sifat hubungan antara pemerintah negara federal dengan negara bagian, maka negara federal dapat dibedakan menjadi dua jenis : negara

³ Bagir Manan, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, UNISKA, Karawang, 1993, hal : 158

⁴ Budi Sudjijono dan Doddy Rudianto, Manajemen Pemerintahan Federal, Perspektif Indonesia Masa Depan, Citra Mandala Pratama, Jakarta, 2003, hal : 6

⁵ The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal : 39

serikat dan perserikatan negara. Untuk melihat apakah negara federal itu negara serikat atau perserikatan negara-negara, dipakailah dasar kriteria ada pada siapa kedaulatan itu. Jika kedaulatan ada pada negara federal atau pemerintah gabungannya, negara federal disebut negara serikat. Sedangkan jika kedaulatan masih tetap ada pada negara-negara bagian, negara federal itu disebut perserikatan negara.⁶

Beberapa segi positif dari konsep negara federal antara lain :

1. Federalisasi merupakan strategi yang paling tepat untuk membuka kekuasaan yang pada masa lalu amat tertutup. Masyarakat pada umumnya mendambakan keterbukaan. Banyak mekanisme dan lembaga demokrasi yang dikembangkan dalam rangka membuka kekuasaan itu, contohnya adalah perwakilan politik.
2. Federalisme dipandang sebagai usaha menyeimbangkan kekuatan budaya daerah, Suku, atau etnis yang ada dalam suatu negara.
3. Didalam sistem federal, ada unsur-unsur yang dapat membantu menghindari kecenderungan kearah intensifikasi ketimpangan ekonomi dan konflik-konflik politik dan budaya yang menyertai.

Mengenai pembagian kekuasaan dalam Negara Federal dapat dilakukan dengan dua cara, tergantung di mana letaknya *reserve of powers* atau “dana kekuasaan” :

- 1). Undang-Undang Dasar memperinci satu persatu kekuasaan Pemerintah Federal misalnya kekuasaan untuk mengurus sal politik luar negeri, mencetak uang dan sebagainya), sedangkan sisa kekuasaan *reserve of powers* atau dana kekuasaan. Negara Federal semacam ini di anggap lebih sempurna sifat federalnya pada Negara Federal di mana dana kekuasaannya terletak pada pemerintah federal, sebab maksud dari memperinci kekuasaan itu justru untuk membatasi kekuasaan. Jadi dalam hal ini perincian dari kekuasaan pemerintah memperkuat kekuasaan negara-negara bagian. Contoh : Amerika Serikat, Australia, Uni Soviet, R.I.S.
- 2) Undang-Undang Dasar memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara-negara bagian, sedangkan dana kekuasaan diserahkan pada pemerintah federal. Negara Federal semacam ini dianggap kurang sempurna sifat federalnya daripada penjelasan tersebut di atas, oleh karena dianggap bahwa maksud dari perincian kekuasaan negara-negara bagian ialah untuk membatasi kekuasaan negara-negara bagian dan memperkuat kekuasaan federal. Contoh : Kanada, India ⁸.

⁶ Ibid

⁸ Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, Hal : 91

Contoh terbaik untuk Negara Federal yang sukses dan mampu mensejahterakan rakyatnya adalah Amerika Serikat, sehingga dewasa ini Amerika Serikat merupakan satu-satunya negara yang adikuasa di dunia, Amerika Serikat tergolong Negara Federal yang sempurna sifat federalnya, karena kekuasaan pemerintah federal dirinci dalam konstitusinya, sehingga dana kekuasaan (*reserve of powers*) terletak pada negara bagian, dalam hal ini kekuasaan Pemerintah Pusat sangat dibatasi⁹.

Badan legislatif Amerika Serikat menganut sistem dua kamar yaitu *House of Representatives* dan Senat. Senat merupakan lembaga perwakilan negara bagian di tingkat pusat, yang mempunyai kekuasaan sangat besar melebihi kekuasaan *House of Representatives*. Senatlah yang berwenang menyetujui perjanjian internasional, pengangkatan pejabat-pejabat penting, seperti Hakim Agung dan Duta. Hal ini merupakan bukti lain bahwa kekuasaan negara bagian di Amerika Serikat sangat besar¹⁰.

Selain kisah sukses dari negara yang menganut sistem negara Federal, tidak sedikit pula Negara Federal yang mengalami kegagalan, seperti Uni Soviet, Yugoslavia. Uni Soviet merupakan salah satu negara adikuasa di dunia di samping Amerika Serikat, akhirnya pecah berkeping-keping menjadi beberapa negara merdeka yang berdaulat. Akan tetapi setelah beberapa tahun memperoleh kemerdekaannya, ternyata sampai sekarang negara-negara pecahan tersebut masih bergulat mengatasi berbagai macam krisis yang melanda mereka seperti krisis politik, ekonomi dan moneter, malahan ada pula yang dilanda perang saudara.

Dari kenyataan ini dapat ditarik suatu kesimpulan, bahwa kemajuan suatu negara tidak tergantung pada sistem yang dipakainya, tetapi lebih tergantung pada kemampuan bangsa yang bersangkutan untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri, dengan berpegang pada persatuan, penghargaan hak-hak rakyat dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia.

B. PROSES PEMBENTUKAN NEGARA FEDERAL

Menurut Kranenburg, Negara Serikat ialah negara yang berdaulat yang dibentuk menjadi satu dari pada sejumlah negara lain, kekuasaan negaranya maju kemuka keluar dari pada kesatuan negara dan negara-negara bagian yang bergabung. Negara bagian dari negara serikat tidak berdaulat; alat-alat tertinggi kekuasaan negara mereka dan dengan demikian mereka sendiri hanya sebagai ersatz kedaulatan yang diberikan sekedar menurut Undang-Undang Dasar bagian-bagian yang tertentu dalam melakukan kekuasaan Negara Serikat itu¹¹.

Dari apa yang dikemukakan di atas dapat dijelaskan bahwa pembentukan suatu Negara Federal bermula dari beberapa negara merdeka yang berdaulat, bersepakat menggabungkan diri menjadi suatu negara baru. Yang disebut juga Negara Federasi ataupun Negara Serikat. Selanjutnya menurut Kranenburg mereka bergabung karena pada kenyataannya keadaan-keadaan hidup yang

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

¹¹ Kranenburg, dalam : Ibid, Hal : 88

bersama, kepentingan-kepentingan kolektif dan oleh karena itu tujuan-tujuan bersama secara beraneka rupa dan dalam banyak rupa. Maka pembagian tugas pada pemenuhan kepentingan bersama pemenuhan kepentingan bersama golongan-golongan manusia yang masing-masing mempunyai hubungan, dapat diatur dalam pelbagai cara¹².

Perbedaan antara sistem Negara Federal dengan Negara Kesatuan yang bersifat desentralistis tidak terletak pada seberapa banyak kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing pihak dan juga tidak terletak pada sebutan pada bagian-bagiannya, seperti negara-negara ataupun Provinsi-Provinsi, tetapi terletak pada perbedaan yang bersifat hukum positif antara lain yaitu :

1. Dalam Negara Serikat bagian-bagian mempunyai kekuasaan sendiri membuat konstitusi mereka, dapat mengatur sendiri bentuk organisasi mereka dalam batas-batas konstitusi seanteronya, sedangkan dalam Negara Kesatuan yang desentralistis bagian ditetapkan, sedikitnya secara kasar, oleh pembuat Undang-Undang pusat.
2. Dalam Negara Serikat kekuasaan pembuat Undang-Undang pusat untuk memberikan peraturan mengenai pelbagai perkara telah disebut satu-persatu. dalam Negara Kesatuan yang desentralistis kekuasaan pembuat Undang-Undang telah diberikan dalam rumus yang umum dan kekuasaan legislatif badan-badan lebih rendah tergantung kepada pembuat Undang-Undang pusat dalam menggunakan kekuasaan itu¹⁴.

Apabila bangsa Indonesia sampai kepada suatu keputusan memilih membentuk Negara Federal, maka secara konstitusional keputusan itu harus diambil oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), karena membentuk Negara Federal berarti membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara konstitusional hal ini hanya bisa dilakukan dengan mengamandemen Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, dan kewenangan ini berada di tangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang kedaulatan rakyat (Pasal 37 UUD 1945, sebelum perubahan).

Secara konstitusional hal ini nampaknya mudah, tetapi secara praktis masalahnya akan menjadi rumit. Apabila kita berpegang pada teori pembentukan suatu Negara Federal sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, pembentukan Negara Federal bermula dari beberapa negara merdeka yang masing masing mempunyai kedaulatan sendiri-sendiri, bersepakat bergabung membentuk suatu negara baru dan menyerahkan sebagian kedaulatan (kewenangan) yang mereka miliki kepada negara baru tersebut (Negara Federal).

Masalahnya sekarang provinsi-provinsi yang ada di lingkungan Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukanlah merupakan negara merdeka yang berdaulat dan bisa membentuk Negara Federal walaupun dengan mengubah Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yaitu mengubah bentuk negara dari Negara Kesatuan

¹² Ibid

¹⁴ Ibid, Hal : 89-90

menjadi Negara Federal, tidak dengan sendirinya provinsi-provinsi yang ada berubah statusnya menjadi negara merdeka yang berdaulat.

C. SISTEM MANAJEMEN PEMERINTAHAN FEDERAL

Dari hasil kajian praktik-praktik di negara federal yang ada di dunia, nampak agak sukar merumuskan manajemen Pemerintah Federal yang ideal, dalam arti yang sesungguhnya, karena ia merupakan bentuk pertengahan antara manajemen di Negara Kesatuan dan konfederasi.

C. F. Strong mengatakan bahwa salah satu ciri negara federal ialah bahwa ia mencoba menyesuaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhan dan kedaulatan negara bagian. Walaupun terdapat banyak perbedaan antara negara federal satu sama lain, tetapi terdapat satu prinsip yang disepakati bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam arti keseluruhan proses, diserahkan kepada kekuasaan pemerintah federal (bukan negara bagian). Misalnya dalam bidang tertentu, antara lain menyangkut perjanjian internasional, pencetakan uang (*moneter*), kebijakan pertahanan, pemerintahan federal bebas melakukan apa saja. Hal-hal yang tidak mencakup kepentingan secara nasional, bersifat spesifik kedaerahan, misalnya kebudayaan, pendidikan, kesehatan, diserahkan sepenuhnya kepada negara-negara bagian¹⁵.

Negara federal atau negara serikat atau negara federasi adalah negara yang merupakan gabungan dari beberapa negara yang kemudian menjadi negara-negara bagian dari negara serikat tersebut. Negara ini berdiri sendiri dengan masing-masing perlengkapannya, dengan Kepala Negara sendiri, dengan pemerintahan sendiri dan dengan lembaga-lembaga legeslatif dan yudikatif sendiri pula¹⁶.

Negara-negara bagian itu pada mulanya adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat serta berdiri sendiri. Dengan menggabungkan diri pada suatu negara serikat, maka negara yang tadinya berdiri sendiri itu kini menjadi negara bagian dengan melepaskan sebagian dari kekuasaannya dan kewenangannya secara limitatif (berangsur-angsur) kepada negara serikat (*delegated power*)¹⁷.

Kekuasaan yang diserahkan negara-negara bagian kepada negara federal tersebut ialah hal-hal yang berkenaan dengan hubungan luar negeri, keuangan, dan pertahanan negara. Akan tetapi kadang-kadang pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara-negara bagian ini adalah urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintahan negara-negara bagian, yang berarti bidang kegiatan pemerintah federal adalah hal ikhwal kenegaraan yang selebihnya (*residuary powers*).¹⁸

Pada dasarnya, didalam sistem federasi, pemilik kekuasaan itu semula adalah daerah-daerah. Kemudian, daerah-daerah ini disebut sebagai negara

¹⁵ C.F. Strong dalam : Miriam Budiarto, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1980, Hal : 141

¹⁶ Ramdlon Naning, Aneka Azas Ilmu Negara, Bina Ilmu, Surabaya, 1982, Hal : 38

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

bagian, atau dapat juga disebut Provinsi. Sebagian kekuasaan yang dimiliki daerah-daerah itu kemudian dialokasikan secara bersama untuk diserahkan kepada pemerintah pusat (pemerintahan federal). Didalam sistem federasi, penyerahan sebagian kekuasaan daerah-daerah kepada pusat ini sering disebut sebagai *residual power* atau sisa kekuasaan yang dipunyai daerah untuk diserahkan kepada pemerintah pusat. Sehingga kekuasaan pemerintah pusat itu memiliki keterbatasan dalam sistem federasi ini. Namun dalam praktik penyelenggaraan kehidupan kenegaraan, hampir tidak ditemukan adanya kekuasaan pemerintahan pusat yang lemah dalam sistem negara federasi ini.

Di dalam negara federasi, kekuasaan mengatur negara, baik itu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, diatur oleh pemerintah pusat atau *central administrations*. Kekuasaan pusat ini mempunyai fungsi untuk menyelenggarakan tugas-tugas kenegaraan dalam mewujudkan cita-cita negara dengan menggunakan *public administration* (administrasi negara) administrasi negara adalah pengorganisasian dan pengurusan manusia serta materi untuk mencapai tujuan pemerintahan yang organisasi dan administrasinya baik akan menjadi suatu negara yang aman, tentram dan sejahtera¹⁹.

Dalam pemerintahan federal, sistem pengaturan pembagian keuangan antara pusat dan daerah sering sangat rumit. Bahkan sering menimbulkan perdebatan yang berkepanjangan. Tidaklah mudah untuk mencapai keseimbangan yang berkeadilan. Untuk mencari jalan tengah, biasanya diambil kompromi yaitu menerapkan sistem keuangan terpisah dan sekaligus juga sistem keuangan menyatu.

D. PENGALAMAN REPUBLIK INDONESIA SERIKAT

Bangsa Indonesia pernah memiliki pengalaman negara federal, yaitu pada masa 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950 yang dikenal dengan sebutan Republik Indonesia serikat (RIS). Pembentukan negara RIS bukanlah keinginan seluruh bangsa Indonesia. Pembentukan negara RIS ini merupakan hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Bangsa Indonesia menerima bentuk negara RIS hanyalah merupakan diplomasi untuk memperoleh pengakuan kedaulatan dari pemerintahan Belanda.

Pada mula berdirinya negara R.I.S. terdiri dari 7 negara bagian yaitu : 1. Negara Kesatuan Republik Indonesia, 2. Negara Indonesia Timur, 3. Negara Pasundan, termasuk distrik federal Jakarta, 4. Negara Jawa Timur, 5. Negara Madura, 6. Negara Sumatera Timur, 7. Negara Sumatera Selatan.

Dan 9 satuan kenegaraan yaitu : 1. Jawa Tengah, 2. Bangka, 3. Belitung, 4. Riau, 5. Kalimantan Barat, 6. Dayak Besar, 7. Daerah Banjar, 8. Kalimantan Tenggara, 9. Kalimantan Timur.

Walaupun secara yuridis formal masing-masing negara bagian dan satuan kenegaraan tersebut mempunyai kedudukan yang sama, tetapi dilihat dari segi luas wilayah, jumlah penduduk dan sumber daya alam, satu sama lain sangat berbeda, dan faktor inilah antara lain yang membuat negara RIS menjadi rapuh.

¹⁹ Sukarna, *Pengantar Ilmu Politik*, Mondar Maju, Bandung, 1994, hal : 29

Dilihat dari konstitusinya, negara RIS dapat digolongkan sebagai Negara Federal yang sempurna sifat federalnya. Dalam pasal 51 konstitusi RIS Kekuasaan Pemerintah Federal dirinci satu persatu sehingga dana kekuasaan (*reserve of power*) terletak pada negara-negara bagian.

Berhubung pembentukan negara RIS bukanlah merupakan kehendak seluruh bangsa Indonesia, dari 16 negara bagian dan satuan kenegaraan yang ada pada saat mulai berdirinya negara R.I.S. akhirnya hanya tinggal 3 negara bagian, yaitu negara bagian Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Selatan sedangkan negara-negara bagian dan satuan kenegaraan lainnya kembali bergabung ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang waktu itu masih berstatus sebagai negara bagian.

Keinginan untuk kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak saja bergema di kalangan kaum unitaris tetapi juga bergema di kalangan kaum federalis sendiri. Untuk mengakomodir tuntutan untuk kembali ke bentuk Negara Kesatuan ini, diadakanlah perundingan-perundingan antara pemerintah federal R.I.S. yang diwakili oleh Perdana Menteri Mohamad Hatta dengan pemerintah Republik Indonesia yang diwakili oleh Perdana Menteri A. Halim. Akhirnya pembentukan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia ditempuh dengan cara membubarkan Negara Republik Indonesia Serikat (R.I.S.) dan melalui Negara Republik Indonesia (R.I.) yang berkedudukan di Yogyakarta dibentuklah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang baru²⁰.

Berdasarkan pengalaman ini, mengingat sebagian besar bangsa Indonesia masih tetap mencintai dan ingin mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 oleh Soekarno-Hatta atas nama seluruh bangsa Indonesia, maka apabila bangsa Indonesia terpaksa menerima Negara Federal sebagai pilihan, demi mencegah disintegrasi bangsa, Negara Kesatuan Republik Indonesia haruslah tetap dipertahankan sebagai salah satu negara bagian dari negara Federal yang akan didirikan itu.

Pengalaman bagi bangsa Indonesia untuk menentukan pilihan tetap menjaga keutuhan Negara Kesatuan atau berpikir menuju negara federasi. Walaupun hal itu bisa saja dilakukan tetapi bukan merupakan hal penting, karena kemajuan suatu negara bukan ditentukan pada bentuk atau sistem yang dipakainya, tetapi lebih pada bagaimana keseriusan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan berpegang pada persatuan, penghargaan hak-hak rakyat serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Dan Negara Kesatuan Republik Indonesia jika diurus dengan baik demi kepentingan bersama pastilah akan membawa kemajuan secara nasional.

KESIMPULAN

Asumsi dasar negara federal adalah bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah negara-negara atau wilayah-wilayah yang kemudian bersepakat untuk membentuk seluruh federasi yang kemudian negara-

²⁰ Rozali Abdullah, Op.Cit, Hal : 45

negara atau wilayah-wilayah tadi mengganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dalam lingkungan federal.

Berbeda dengan Negara Kesatuan, pada negara federal yang bergabung adalah negara-negara dan bukan daerah-daerah seperti di Negara Kesatuan, maka di negara federal terdiri banyak negara, dari kebanyakan negara yang tergabung itu pasti banyak perbedaan, karena kepentingannya juga berbeda, walaupun akan berusaha mencari kesamaan dan menyatukan kepentingan bersama dengan saling menutupi kelemahan serta mengedepankan kepentingan bersama dengan cara berserikat.

Negara federasi (Indonesia) walaupun pernah terjadi tetapi secara konsistusional telah melanggar UUD 1945, yang diubah menjadi UUD Republik Indonesia Serikat (RIS). Peranan Belanda dalam membentuk Republik Indonesia Serikat sangat dominan, karena bukan merupakan keinginan seluruh rakyat Indonesia, Belandalah yang mempunyai kepentingan begitu kuat karena ingin memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga akan begitu mudah Belanda kembali menjajah wilayah Republik Indonesia secara perlahan-lahan.

Berhubung pembentukan negara Republik Indonesia Serikat bukanlah merupakan kehendak seluruh bangsa Indonesia maka keinginan untuk kembali ke Negara Kesatuan begitu kuat, karena Republik Indonesia Serikat dianggap tidak menguntungkan bagi bangsa Indonesia, tetapi sebaliknya akan lebih banyak menguntungkan Belanda.

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, Rozali, Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Andi Gadjong, Agus Salim, Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum, Ghalia Indonesia, Ciawi – Bogor, 2007.

Budiarjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1980.

Gie, The Liang, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1993.

Huda, Ni'matul, Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

—————, Hukum Tata Negara Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005

Kaloh, J. Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

- Mahfud MD, Muh. Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- Manan, Bagir, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, UNISKA, Karawang, 1993.
- Naning, Ramdlon, Aneka Azas Ilmu Negara, Bina Ilmu, Surabaya, 1982.
- Radjab, Dasril. Hukum Tata Negara Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 2005
- Sudjijono, Budi dan Rudianto, Doddy, Manajemen Pemerintahan Federal, Perspektif Indonesia Masa Depan, Citra Mandala Pratama, Jakarta, 2003.
- Sujianto, Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- Sukarna, Pengantar Ilmu Politik, Mondar Maju, Bandung, 1994.
- Soehino, Hukum Tata Negara Sistem Pemerintahan Negara, Liberty, Yogyakarta, 1993
- Soetanto, Soepiady, Meredesain Konstitusi, Pembangkangan Seorang Anak Bangsa Untuk Demokrasi, Burung Merak Press, Jakarta, 2008
- Tutik, Titik Triwulan, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006.