

FEDERASI DALAM MASYARAKAT INTERNASIONAL*

Oleh: Samsu Rizal Panggabean**

Federalisme adalah salah satu bentuk sistem atau organisasi politik yang banyak digunakan. Di kalangan masyarakat internasional kontemporer, paling tidak ada sembilan belas negara federasi, mulai dari yang mini seperti Republik Islam Federal Komoro sampai yang raksasa seperti Amerika Serikat (*lihat tabel 1*). Negara-negara demokrasi yang besar dilihat dari jumlah penduduk dan luas wilayah termasuk di dalamnya, sehingga menopang argumen yang mengatakan bahwa negara yang besar dan demokratis berbentuk federasi. Selain itu, masih ada dua puluh satu negara yang mencakup tatanan federal, yaitu dalam bentuk desentralisasi yang konstitusional, walaupun pada dasarnya bukan negara federasi. Ini termasuk Republik Rakyat Cina yang memiliki lima wilayah otonomi.

Secara singkat, tulisan ini akan membahas dua fokus. Yang pertama adalah bagaimana negara-negara federasi terbentuk dan masalah politik apa yang ingin diselesaikan lewat pembentukan federasi tersebut. Yang kedua adalah status negara-negara federasi kontemporer dilihat dari beberapa sudut. Dengan dua fokus di atas, tulisan ini tidak lebih dari eksplorasi awal ke arah federalisme/federalisasi komparatif yang masih jarang sekali dilakukan.

* Artikel ini merupakan bagian kedua dari elaborasi penulis tentang federalisme (bagian pertama berjudul "Federalisasi dan Demokratisasi Indonesia", dimuat pada terbitan jurnal ini, Jurnal Sosial Politik (JSP), Volume I, nomor 3, Maret 1998).

** Staf pengajar pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fisipol, Universitas Gadjah Mada.

Federalisasi

Banyak jalan menuju federasi. Bahkan, dapat dikatakan tidak ada model dominan yang dapat menggambarkan bagaimana sistem politik atau negara yang tadinya bukan federasi berubah menjadi federasi, dan bagaimana negara atau satuan politik yang terpisah-pisah bergabung menjadi sebuah federasi. Selain itu, tidak semua usaha federalisasi berjalan dengan lancar dan berhasil. Sebagai contoh, di Republik Rakyat Cina usaha-usaha federalisasi sudah berlangsung setelah revolusi 1911, khususnya di propinsi-propinsi selatan. Di RRC, federalisasi dianggap dapat menyelesaikan konflik antara kepentingan lokal dan kepentingan pemerintah pusat. Selain itu, federalisasi juga terkait dengan anti-militerisme dan dukungan kepada demokrasi. Kendati demikian, rencana-rencana federalisasi di RRC belum berhasil antara lain karena konflik dan ketidakselarasan antarpropinsi.¹ Di lain pihak, Yugoslavia pernah menerapkan federasi dan konfederasi. Akan tetapi, seperti diketahui, federasi ini sudah bubar. "Federalisme polisentrik" atau proliferasi elit otoriter di negara-negara bagian dituduh telah menjegal demokrasi dan partisipasi di bekas Yugoslavia. Federalisme polisentrik ini, pada gilirannya menjadi kekuatan sentrifugal yang merusak (kon)federasi Yugoslavia. Dari tujuh republik dan dua propinsi yang dulu membentuk Yugoslavia, sekarang tinggal dua republik, yaitu Serbia dan Montenegro.²

Salah satu jalan menuju federasi adalah melalui formasi negara pascakolonial. Beberapa federasi muncul setelah kolonialisme berakhir. Federasi India, Malaysia, Nigeria, Pakistan dan Uni Emirat Arab adalah contohnya. Negara-negara ini adalah bekas jajahan Inggris. Apabila periode kolonialisme di tarik ke periode yang lebih awal, beberapa federasi lainnya seperti Amerika Serikat, Australia, dan Kanada adalah bekas koloni Inggris. Australia sampai sekarang masih bagian dari persemakmuran Inggris. Ini menunjukkan salah satu kecenderungan dalam federalisasi, yaitu adanya

¹ Joseph Fewsmith, "China," dalam S.M. Lipset, ed., *The Encyclopedia of Democracy* Washington: Congressional Quarterly, Inc., 1995, hal. 206.

² Lenard J. Cohen, *Broken Bonds. The Disintegration of Yugoslavia*, Boulder: Westview, 1993, hal. 33.

Tabel 1. Negara-Negara Federasi: Beberapa Indikator Terpilih

Negara	Unit-Unit Konstitue	Jumlah Penduduk (1998)	Luas Wilayah (km ²)	Bentuk Pemerintahan	Pendapatan Negara dan Pendapatan per kapita (\$ 1997)
Argentina	23 propinsi, 5 wilayah, 1 teritori nasional, 1 distrik federal	36.265.463	2.766.890	Republik	348,2 miliar 9.700/kapita
Australia	6 negara bagian, 4 wilayah administrasi, 2 teritori, 1 wilayah ibukota	18.613.087	7.686.850	Negara Federasi Demokratis	394 miliar 21.400/kapita
Austria	9 Länder	8.023.244 (1996)	83.855	Republik Federal	174,1 miliar 21.400/kapita
Belgia	3 wilayah, 3 komunitas budaya	10.174.922	30.510	Kerajaan	236,3 miliar 23.200/kapita
Brasil	26 negara bagian, 1 distrik ibukota federal	169.806.557	8.511.965	Republik Federal	1,04 triliun 6.300/kapita
Kanada	10 propinsi, 2 teritori	30.675.398	9.976.140	Federasi dengan Demokrasi parlementer	658 miliar 21.700/kapita
Islam Komoro	3 pulau	545.528	2.170	Republik Federal Islam	400 juta 685/kapita
Jerman	16 Länder	82.079.454	356.910	Federasi Republik	1,74 triliun 20.800/kapita
India	25 negara bagian, 7 wilayah kesatuan, 1 federasi, 1 negara asosiasi	984.003.683	3.287.590	Republik Federasi	1,534 triliun 1.600/kapita
Malaysia	13 negara bagian	20.932.901	329.750	Monarki	227 miliar 11.100/kapita
Meksiko	31 negara bagian, 1 distrik federal	98.552.776	1.972.550	Republik	694,3 miliar 7.700/kapita
Nigeria	30 negara bagian, 1 teritori ibukota federal	110.532.242	923.770	Republik	132,7 miliar 1.300/kapita (1996)
Pakistan	4 propinsi, 6 wilayah suku, 1 ibukota federal	135.135.195	803.940	Republik Islam	344 miliar 2.600/kapita
Rusia	89 republik dan wilayah	146.861.022	17.075.200	Federasi	692 miliar 4.700/kapita
Spanyol	17 wilayah otonomi	39.133.996	504.750	Kerajaan	642,4 miliar 16.400/kapita
Swiss	26 kanton	7.260.357	41.290	Republik Federal	172,4 miliar 23.800/kapita
Uni Emirat Arab	7 emirat	2.303.088	82.880	Federasi	54,2 miliar 24.000/kapita
Amerika Serikat	50 negara bagian, 2 federasi, 3 negara asosiasi, 3 teritori pemerintahan lokal, 3 unincorporated territories, 1 distrik federal, 2 pengikut federal, 72 pulau.	270.311.756	9.629.091	Republik Federal	8,083 miliar 30.200/kapita
Yugoslavia	2 republik	11.206.039	102.350	Republik Federal	24,3 miliar 2.280/kapita

Sumber: Lipset (1995); Wright (1998)

pengaruh Inggris. Kerajaan Inggris sendiri adalah negara kesatuan. Selain itu, dalam sejarah pemikiran federalisme, yang muncul dari imperium Inggris adalah mashab pemikiran "federalisme imperial" yang ingin mentransformasi imperium menjadi sistem federal yang mendunia.³ Walaupun demikian, sistem politik Inggris mengandung tatanan federal, yaitu United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland yang terdiri dari empat negeri dan lima pulau yang berpemerintahan sendiri. Pada saat ini, kalangan parlemen di Inggris juga tengah membicarakan kemungkinan federalisasi bagi negara kesatuan Inggris.

Kecuali di negara-negara yang menjadi federasi setelah penguasa kolonial angkat kaki, proses federalisasi dalam arti unifikasi beberapa satuan politik yang berbeda dan terpisah berlangsung melalui periode yang panjang. Pengalaman negara federasi moderen yang pertama, yaitu Amerika Serikat, adalah contohnya. Proses federalisasi bermula pada 1787, ketika negara-negara bagian yang tadinya terikat dalam suatu konfederasi menyepakati perlunya membentuk pemerintahan nasional yang memiliki kekuasaan yang lebih besar. Konstitusi federal ini diratifikasi pada mulanya oleh sembilan dari tiga belas negara bagian. Kemudian, satu-persatu sisanya meratifikasinya. Federasi AS berkembang seiring dengan bertambahnya negara bagian yang bergabung dengan serikat. Sampai ke masa kini pun, proses federalisasi dan pertarungan kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian masih berlangsung. Sebagai contoh, pada tahun 1990-an Kongres mengusahkan undang-undang yang ingin memindahkan otoritas di bidang pendidikan dan kebijakan ekonomi ke negara bagian. Pada tahun 1995 Kongres AS memberikan wewenang kepada negara bagian untuk melakukan kontrol terhadap program pemerintah federal di negara bagian, seperti program kesejahteraan sosial, pendidikan, dan lingkungan hidup.⁴

Pengalaman negara-negara federasi menunjukkan menunjukkan ada dua gerak atau arus yang sangat menonjol dalam federalisasi. Gerak *pertama* adalah unifikasi. Dalam hal ini, beberapa negara atau satuan teritorial yang terpisah menggabungkan diri menjadi sebuah federasi yang berlandaskan

³ Daniel J. Elazar, "Federalism," S.M. Lipsed, ed., *The Encyclopedia of Democracy* (Washington: Congressional Quarterly Inc., 1995) vol. II, hal. 479.

⁴ <http://www.closeup.org/federal.htm>.

konstitusi tertulis. Fokus utama gerak pertama adalah teritori. Maksudnya, ketidakselarasan atau masalah yang ingin ditangani berhubungan dengan teritori, seperti statusnya, kontrol atasnya, otonominya, atau pemisahannya dari entitas yang lebih besar tempatnya berada. Gerak yang *kedua* adalah penyebaran dan desentralisasi. Dalam hal ini, otoritas dan kekuasaan dari pusat atau pemerintah umum disebarkan dan didesentralisasikan ke satuan-satuan pemerintahan yang menjadi bagian federasi tersebut. Seperti halnya dengan gerak pertama, gerak kedua ini juga ditandai dengan ketegangan, benturan, dan bahkan gerak mundur. Tetapi, berbeda dari gerak pertama, fokus utama gerak kedua adalah pemerintahan. Maksudnya, ketidakselarasan atau masalah yang ingin ditangani berhubungan dengan pemerintahan, seperti tipe sistem politik yang akan digunakan, penggantian pemerintahan pusat dan komposisinya, perlawanan atau pemberontakan terhadap pemerintah pusat, perang saudara, ketidakselarasan horizontal, dan lain-lain.⁵

Demokrasi

Bila konflik dan ketidakselarasan politik yang ditangani federalisasi dilihat dari sudut teritori dan pemerintahan, beberapa kecenderungan dapat ditekankan dari pengalaman negara-negara federasi. Federasi pada umumnya memiliki lembaga legislatif yang terdiri dari dua kamar (bikameral). Dari sembilan belas negara federal dalam tabel 2, hanya dua negara yang berkamar satu (unikameral), yaitu Republik Federal Islam Komoro dan Uni Emirat Arab. Kedua negara ini juga memiliki kekhususan lain: Komoro hanya memiliki satu partai politik nasional, sedangkan Uni Emirat Arab malah tidak memiliki partai. Yang menarik adalah bahwa kecenderungan bikameralisme berlaku terlepas dari apa bentuk pemerintahan yang digunakan — parlementarisme, presidensialisme, atau semi-presidensialisme. Kecenderungan bikameralisme dalam praktik federasi selaras dengan prinsip-prinsip federalisme, khususnya nonsentralisasi dalam politik legislatif, dan *checks and balances*. Bikameralisme dapat dianggap sebagai penopang institusional terhadap prinsip-prinsip tersebut.

⁵ Pembedaan teritori dari pemerintahan sebagai pokok ketidakselarasan dan konflik diambil dari Margareta Sollenberg, ed., *States in Armed Conflict 1996*, Uppsala: Uppsala University, 1997.

Tabel 2.
Sistem Pemerintahan dan Sistem Keptaiaian

Negara	Sistem Pemerintahan	Keptaiaian-Kekuasaan Politik
Argentina	Presidensial, Bikameral	Multipartai-Sentralisasi
Australia	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Austria	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Sentralisasi
Belgia	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Brasil	Presidensial, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Kanada	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Komoro	Parlementer, Unikameral	Nasionalis-satu partai
Jerman	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
India	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Malaysia	Parlementer, Bikameral	Satu Partai Dominan-Sentralisasi
Meksiko	Presidensial, Bikameral	Satu Partai Dominan-Sentralisasi
Nigeria	Presidensial, Bikameral	Militer-nonpartai-Sentralisasi
Pakistan	Parlementer, Bikameral	Kuasi Multipartai-Sentralisasi
Rusia	Semi-presidensial, Bikameral	Multipartai-?
Spanyol	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Sentralisasi
Swiss	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Uni Emirat Arab	Parlementer, Unikameral	Nonpartai-Desentralisasi
AS	Presidensial, Bikameral,	Multipartai-Desentralisasi
Yugoslavia	Presidensial, Bikameral	Satu Partai Komunis-?

Sumber: Lipset (1995); Gastil (1988); Wright (1998)

konstitusi tertulis. Fokus utama gerak pertama adalah teritori. Maksudnya, ketidakselarasan atau masalah yang ingin ditangani berhubungan dengan teritori, seperti statusnya, kontrol atasnya, otonominya, atau pemisahannya dari entitas yang lebih besar tempatnya berada. Gerak yang *kedua* adalah penyebaran dan desentralisasi. Dalam hal ini, otoritas dan kekuasaan dari pusat atau pemerintah umum disebarakan dan didesentralisasikan ke satuan-satuan pemerintahan yang menjadi bagian federasi tersebut. Seperti halnya dengan gerak pertama, gerak kedua ini juga ditandai dengan ketegangan, benturan, dan bahkan gerak mundur. Tetapi, berbeda dari gerak pertama, fokus utama gerak kedua adalah pemerintahan. Maksudnya, ketidakselarasan atau masalah yang ingin ditangani berhubungan dengan pemerintahan, seperti tipe sistem politik yang akan digunakan, penggantian pemerintahan pusat dan komposisinya, perlawanan atau pemberontakan terhadap pemerintah pusat, perang saudara, ketidakselarasan horizontal, dan lain-lain.⁵

Demokrasi

Bila konflik dan ketidakselarasan politik yang ditangani federalisasi dilihat dari sudut teritori dan pemerintahan, beberapa kecenderungan dapat ditekankan dari pengalaman negara-negara federasi. Federasi pada umumnya memiliki lembaga legislatif yang terdiri dari dua kamar (bikameral). Dari sembilan belas negara federal dalam tabel 2, hanya dua negara yang berkamar satu (unikameral), yaitu Republik Federal Islam Komoro dan Uni Emirat Arab. Kedua negara ini juga memiliki kekhususan lain: Komoro hanya memiliki satu partai politik nasional, sedangkan Uni Emirat Arab malah tidak memiliki partai. Yang menarik adalah bahwa kecenderungan bikameralisme berlaku terlepas dari apa bentuk pemerintahan yang digunakan — parlementarisme, presidensialisme, atau semi-presidensialisme. Kecenderungan bikameralisme dalam praktik federasi selaras dengan prinsip-prinsip federalisme, khususnya nonsentralisasi dalam politik legislatif, dan *checks and balances*. Bikameralisme dapat dianggap sebagai penopang institusional terhadap prinsip-prinsip tersebut.

⁵ Pembedaan teritori dari pemerintahan sebagai pokok ketidakselarasan dan konflik diambil dari Margareta Sollenberg, ed., *States in Armed Conflict 1996*, Uppsala: Uppsala University, 1997.

Tabel 2.
Sistem Pemerintahan dan Sistem Kepartaian

Negara	Sistem Pemerintahan	Kepartaian-Kekuasaan Politik
Argentina	Presidensial, Bikameral	Multipartai-Sentralisasi
Australia	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Austria	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Sentralisasi
Belgia	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Brasil	Presidensial, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Kanada	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Komoro	Parlementer, Unikameral	Nasionalis-satu partai
Jerman	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
India	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Malaysia	Parlementer, Bikameral	Satu Partai Dominan- Sentralisasi
Meksiko	Presidensial, Bikameral	Satu Partai Dominan- Sentralisasi
Nigeria	Presidensial, Bikameral	Militer-nonpartai-Sentralisasi
Pakistan	Parlementer, Bikameral	Kuasi Multipartai-Sentralisasi
Rusia	Semi-presidensial, Bikameral	Multipartai-?
Spanyol	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Sentralisasi
Swiss	Parlementer, Bikameral	Multipartai-Desentralisasi
Uni Emirat Arab	Parlementer, Unikameral	Nonpartai-Desentralisasi
AS	Presidensial, Bikameral,	Multipartai-Desentralisasi
Yugoslavia	Presidensial, Bikameral	Satu Partai Komunis-?

Sumber: Lipset (1995); Gastil (1988); Wright (1998)

Akan tetapi, dilihat dari arus kekuasaan dalam sistem politik, penerapan prinsip nonsentralisasi menunjukkan kecenderungan yang berbeda. Sedikitnya ada 16 sistem politik yang secara kelembagaan stabil dan ada 3 yang tidak atau belum stabil, yaitu Yugoslavia, Rusia, dan Komoro (*lihat tabel 2*). Dari 16 federasi tersebut, ada sembilan yang arus kekuasaannya desentralis, yaitu Australia, Belgia, Brazil, Kanada, Jerman, India, Swiss, Amerika Serikat, dan Uni Emirat Arab. Sisanya, tujuh federasi, adalah sistem politik yang sentralis, yaitu Argentina, Austria, Malaysia, Meksiko, Nigeria, Pakistan, dan Spanyol. Dari sini tampak bahwa kecenderungan desentralisasi tetap ada. Akan tetapi, mengingat tujuh federasi yang bermasalah dilihat dari sudut penerapan prinsip nonsentralisasi, capaian negara-negara federasi dilihat dari sudut implementasi prinsip nonsentralisasi cukup problematis.

Selain dimaksudkan sebagai sarana kelembagaan bagi prinsip nonsetralisasi, federalisme merupakan mekanisme mengatur konflik etno-politik. Argumen ini mengatakan bahwa pertimbangan hubungan dan ketidakselarasan antaretnis dapat dipengaruhi oleh struktur kelembagaan politik.⁶ Selaras dengan ini, federalisasi adalah mekanisme mencapai keseimbangan antara keharusan menciptakan identitas nasional bersama di satu pihak dan pluralisme etnis dan identitas budaya yang ada di masyarakat di pihak lain. Beberapa negara federal di benua Eropa, seperti Belgia, Spanyol, dan Swiss memang dihadapkan kepada pemilahan bahasa yang semakin lama semakin relevan secara politik. Di Kanada, federasi dapat menjadi cara memberikan otonomi kepada kedua propinsi yang sama-sama kaya tetapi secara etnis dan bahasa berbeda, yaitu Quebec dan Ontario. Tentu saja, ini bukan berarti di negara-negara ini federalisasi semata-mata berfungsi sebagai mekanisme pengatur konflik etnis dan bahasa. Selain itu, di negara-negara yang kelompok-kelompok minoritasnya sudah terakomodasi ke dalam sistem, federalisasi sebagai mekanisme menangani konflik kebahasaan kurang relevan. Bagi negara-negara federasi tertentu, federalisasi lebih mengarah kepada persoalan pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintahan bagian-bagiannya. Dalam konteks ini, federalisasi lebih terkait kepada masalah pemisahan kekuasaan. Negara-negara Jerman, Swiss, Belgia, Austria, dan Amerika Serikat adalah ilustrasi tepat bagi penggunaan federalisasi sebagai salah satu mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah di unsur-unsur yang tergabung dalam federasi tersebut.

⁶ Donald L. Horowitz, *Ethnic Group in Conflict*, Berkeley: University of California Press, 1985, hal. 601ff.

Tabel 3. Federasi dan Masalah Sub Nasional

Negara	Masalah Minoritas	Tipe	Sengketa
Argentina	Penduduk asli, baik pegunungan maupun dataran	Penduduk asli	Pemerintahan
	Afro-Brasilia	Ethno-kelas	Pemerintahan
Australia	Aborigin	Penduduk asli	Pemerintahan
Austria	-	-	-
Belgia	-	-	-
Brasilia	Afro-Brasilia	Etno-kelas	Pemerintahan
	Penduduk asli	Penduduk Asli	Pemerintahan
Kanada	Penduduk asli	Penduduk Asli	—
Komoro	-	-	Government (pengawal presiden)
Jerman	Orang-orang Turki	Etno-kelas -Sekte	Pemerintahan
India	Orang-orang Kashmir Muslim	Etno-nasionalisme-Sekte	Teritori
	Orang-orang Naga	Sekte	Pemerintahan
	Orang-orang Sikh (Punjab)	Etno-nasionalisme-Penduduk asli	Teritori
	Orang-orang Mizos (Lushai)	Etno-nasionalisme - Sekte	Teritori
	Orang-orang Tripur (Tripura)	Etno-nasionalisme -Penduduk asli	Pemerintahan
Malaysia	Orang-orang Cina	Etno-kelas -Pesaing komunal-	Pemerintahan
	Orang-orang Dayak	Penduduk Asli	Pemerintahan
	Orang-orang India Timur	Etno-kelas - Pesaing komunal	Pemerintahan
	Orang-orang Kadazan	Penduduk Asli	Pemerintahan
Meksiko	Penduduk asli Zapatista	Penduduk Asli	Pemerintahan
Nigeria	Orang-orang Tuareg	Etno-kelas - Penduduk Asli	Pemerintahan
	Orang-orang Ibo	Etno-nasionalisme- Pesaing komunal	Pemerintahan
Pakistan	Sekte Ahmadis	Etno-kelas - Sekte	Pemerintahan
	Masalah Balukistan	Etno-kelas - Sekte	Pemerintahan
	Orang-orang Hindu	Sekte	Pemerintahan
	Orang-orang Pastun	Penduduk asli- Pesaing komunal	Pemerintahan
	Orang-orang Sindhi	Pesaing komunal	Pemerintahan
Rusia	Masalah Chechnya	Sekte -Penduduk Asli	Teritori
	Masalah Ingush	Penduduk Asli	Pemerintahan
	Orang-orang Tatar	Etno-nasionalisme- Sekte	Pemerintahan
	Orang-orang Karach	Sekte -Penduduk asli	Pemerintahan
	Orang-orang Balkar	Penduduk Asli	Pemerintahan
	Orang-orang Roma	Etno-kelas	Pemerintahan
Orang-orang Armenia	Etno-nasionalisme	Pemerintahan	
Spanyol	Masalah Basque,	Etno-nasionalisme	Teritori
	Masalah Catalan	Etno-nasionalisme	Teritori
Swiss	Orang-orang Jurasian,	Etno-nasionalisme	Pemerintahan
	Masalah Pekerja Asing	Etno-kelas	Pemerintahan
Uni Emirat Arab	—	—	—
Amerika Serikat	Afrika-Amerika	Etno-kelas	Pemerintahan
	Orang-orang Spanyol	Etno-kelas	Pemerintahan
	Penduduk asli	Penduduk Asli	Pemerintahan
Yugoslavia	Orang-orang Albania	Etno-nasionalisme- Sekte	Teritori
	Orang-orang Slovenia	Etno-nasionalisme	Teritori
	Orang-orang Kroasia	Etno-nasionalisme	Teritori

Sumber: Gurr (1993); Sollenberg (1996)

Dalam praktiknya, seperti tampak dalam tabel 3 tentang masalah dan ketidaksielarasan subnasional, negara-negara federasi juga dihadapkan kepada masalah penanganan dan pengelolaan konflik internal dan subnasional sebagaimana halnya negara-negara yang bukan federasi. Masalah minoritas, seperti penduduk asli, kelompok etno-kelas, golongan etno-nasionalis, atau sekte minoritas tertentu adalah sebagian di antaranya. Lebih lanjut, dengan mengingat dua gerak federalisasi, konflik internal di negara-negara federasi juga menyangkut masalah teritori dan pemerintahan. Apabila negara-negara federasi ditempatkan di kalangan negara-negara yang dihadapkan kepada ketidaksielarasan subnasional, tidak ada petunjuk kuat dan meyakinkan yang menunjukkan bahwa federasi terbebaskan dari masalah dan ketidaksielarasan tersebut. Yang mungkin membedakan suatu federasi dari federasi lainnya adalah tingkat dan besaran ketidaksielarasan yang ada. Tentu saja, keadaan ini tidak dengan sendirinya menggugurkan pendapat yang mengatakan federasi memiliki sarana struktural yang memudahkannya menyelesaikan konflik subnasional.

Akhirnya, dilihat dari sistem pemilu, tampak bahwa negara-negara federasi menggunakan sistem pemilihan umum yang bervariasi. Pada umumnya ada argumen yang mengatakan bahwa sistem pemilihan secara positif atau negatif mempengaruhi konflik di masyarakat.⁷ Sebagai contoh, apabila persentase perolehan suara tidak tinggi, sistem pemilihan perwakilan berimbang memudahkan akses partai minoritas ke gedung perwakilan rakyat. Dalam masyarakat yang majemuk dan dan terbelah, mekanisme yang memungkinkan tegaknya prinsip inklusi (*inclusion*) sudah tentu bermanfaat menciptakan stabilitas. Wakil-wakil kelompok minoritas lebih mudah terjaring dan power-sharing di kalangan partai-partai juga lebih mudah. Di antara negara-negara federasi, ada sembilan negara yang menggunakan sistem perwakilan berimbang dan satu semi-perwakilan berimbang. Sisanya, sembilan negara, menggunakan sistem pemilihan yang pluralitas-mayoritas, yaitu sistem distrik, suara alternatif, sistem dua putaran, dan suara blok (*lihat tabel 4* sebagai contohnya).

⁷ Horowitz, *Ethnic Group in Conflict*, hal. 628ff.; lihat juga Andrew Reynolds dan Ben Reily, eds., *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm: IDEA, 1997.

Tabel 4. Sistem Pemilu

Negara	Sistem Pemilu (1997)	Tipe	Jumlah Anggota Parlemen
Argentina	List PR	PR	257
Australia	AV	Mayoritas	148
Austria	List PR	PR	183
Belgia	List PR	PR	150
Brasilia	List PR	PR	513
Kanada	FPTP	Pluralitas	295
Komoro	TRS	Mayoritas	42
Jerman	MMP	PR	656
India	FPTP	Pluralitas	543
Malaysia	FPTP	Pluralitas	192
Meksiko	MMP	PR	500
Nigeria	FPTP	Pluralitas	593
Pakistan	FPTP	Pluralitas	217
Rusia	Parallel-FPTP	Semi-PR	450
Spanyol	List PR	PR	350
Swiss	List PR	PR	200
Uni Emirat Arab	Nde	-	-
Amerika Serikat	FPTP	Pluralitas	435
Yugoslavia	List PR	PR	138

Sumber: Reynolds & Reily (1997)

Keterangan

- FPT : First Past the Post (Sistem Distrik)
- A : Alternative Vote (Suara Alternatif)
- List PR : List Proportional Representation (Sistem Daftar Perwakilan Berimbang)
- TRS : Two-Round System (Sistem Dua-Putaran)
- MMP : Mixed Member Proportional (Sistem Perwakilan Berimbang Campuran)
- Nde : No Direct Election (Tidak ada pemilu langsung)
- PR : Proportional Representation (Perwakilan Berimbang)

Penutup

Seperti disebutkan di depan, tulisan ini merupakan penjelajahan awal terhadap negara-negara federasi. Penjelajahan ini menunjukkan bahwa dua gerak federalisasi, yaitu unifikasi dalam kaitannya dengan teritori dan difusi serta desentralisasi konstitusional dalam kaitannya dengan soal-soal pemerintahan, tetap menjadi tantangan utama dalam negara-negara federasi. Ada ketegangan baik dalam gerak unifikasi maupun dalam gerak desentralisasi. Selain itu, penjelajahan ini juga menimbulkan suatu pertanyaan: Apakah federasi telah gagal memenuhi janjinya dilihat dari sudut nonsentralisasi, resolusi konflik, dan partisipasi politik?

Daftar Pustaka

- Almond Gabriel A. & Power Jr, G. Bingham, (eds.) *Comparative Politics Today, A World View*, 4th Edition, Glenview: Scott, Foresman & Company, 1988.
- Antlov, Hans, "Federation of Intent in Indonesia, 1945-1949," makalah yang disampaikan dalam seminar internasional *Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects* yang diadakan LIPI dan The Ford Foundation, Jakarta: 12-14 Agustus 1998.
- Cohen, Lenard J., *Broken Bonds, The Disintegration of Yugoslavi*, Boulder: Westview Press Inc. 1993.
- Daedalus, "Reconstructing Nations and States," *Journal on the American Academy of Arts and Sciences*, Summer, Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 1993.
- Dahl, Robert A., *On Democracy*, Yale: Yale University Press, 1998.

- ECSA-World Conference, "Federalism, Subsidiary and the Democracy in the European Union", 2nd, <http://www.ecsanet.org/conferences/2ecsaeworld.htm>
- Finer, S.E., *Comparative Governments, An Introduction to the Study of Politics*, Hammondsworth: Allen Lane-The Penguin Press, 1970.
- Fleiner, Thomas & Gerster, Fribourg, "The Swiss Experience of Multiethnic Society and Federalism as a Mean to Solve Mutiethnic Conflicts," <http://www.ecsanet.org/conferences/ltfeiner.htm>
- Gastil, Raymond D., *Freedom in the World, Political Rights and Civil Liberties 1987-1988*. Lanham: Freedom House, 1988.
- Gerdes, Dirk, *Democracy in Centralist and Federalist Sates, A Comparative Analysis of the Federal Republic of Germany and France* (Bonn: Friedrich-Ebet Stiftung, 1991)
- Gurr, Ted Robert, *Minorities at Risk, A Global View of Ethnopolitical Conflicts* (Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993)
- Horowitz, Donald L., "Constitutional Design: An Oxymoron?" makalah yang disampaikan dalam pertemuan tahunan *The American Society for Political and Legal Philosophy*, (San Fransisco: 5-6 Januari 1998)
- Lay, Cornelis, "Central-Religion Relations in Indonesia: Problems and Prospects," makalah yang disampaikan dalam seminar internasional *Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects* yang diadakan LIPI dan The Ford Foundation, Jakarta 12-14 Agustus 1998
- Lijphart, Arend, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government on Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984.
- , *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977.
- Linz, Juan & Stepan, Alfred, "Some Thoughts on Decentralization, Devolution, and the many Varieties of Democratic Federal Arrangements," makalah yang disampaikan dalam seminar internasional *Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects* yang diadakan LIPI dan The Ford Foundation, Jakarta 12-14 Agustus 1998

- Lipset, Seymour Martin, *The Encyclopedia of Democracy*, Vol. I-IV, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995)
- Mangunwijaya, Y.B., "Mengapa Republik Indonesia Serikat," *D&R* 1 Agustus 1998.
- _____, *Menuju Republik Indonesia Serikat*, Jakarta: Gramedia, 1998.
- Mubyarto, "Perilaku Ekonomi Orang Kaya Perlu Dikendalikan," *Prospektif*, Vol.4, No. 2-3, 1992
- Reynolds, Andrew & Reilly, Ben, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997.
- Smith, Brian C., *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin, 1985.
- Steiner, Jürg, *European Democracies*, London: Longman Inc., 1986.
- Wright, John. Willy, ed., with Editors and Reporters of Times, *The New York Times 1999, The Almanac of Record*, New York: Penguin Reference Books, 1998.
- Zeigler, Harmon, *The Political Community*, New York & London: Longman, 1990.