

Abdullah Rasyid: Yang Dibutuhkan Rakyat Bukan Federalisme

Updates. - KORLANTAS.ID

Sep 13, 2026 - 12:25



Abdullah Rasyid Mahasiswa Doktoral Ilmu Pemerintahan IPDN Pendiri GREAT Institute

OPINI - Gagasan menjadikan Indonesia negara federal kembali ditawarkan sebagai jawaban atas ketimpangan wilayah, ketergantungan fiskal daerah, lemahnya demokrasi lokal, dan dominasi Jakarta. Argumennya terdengar masuk akal: Indonesia terlalu luas dan beragam untuk diurus secara seragam dari pusat.

Kritik tersebut patut didengar. Namun, diagnosis yang benar tidak selalu

melahirkan resep yang tepat.

Ketimpangan fiskal, sentralisasi regulasi, eksploitasi sumber daya alam, dan buruknya pelayanan publik di sebagian daerah memang nyata. Akan tetapi, semua itu tidak otomatis membuktikan bahwa bentuk negara kesatuan telah gagal. Persoalan Indonesia bukan terletak pada pilihan antara negara kesatuan atau federal, melainkan pada bagaimana kekuasaan, kewenangan, dan sumber daya dibagi serta dipertanggungjawabkan.

Yang dibutuhkan rakyat bukan negara-negara bagian. Yang mereka perlukan adalah negara kesatuan yang adil, lentur, dan hadir hingga wilayah terjauh.

Kesatuan Bukan Sentralisasi

Kesalahan pertama dalam perdebatan ini adalah menyamakan negara kesatuan dengan sentralisasi. Negara kesatuan memang menempatkan kedaulatan pada pemerintahan nasional. Namun, penyelenggaraan pemerintahannya dapat didesentralisasikan secara luas.

C.F. Strong dalam *Modern Political Constitutions* (1966) membedakan negara kesatuan dan federal berdasarkan letak kekuasaan konstitusional tertinggi. Dalam negara federal, kewenangan pemerintah federal dan negara bagian dijamin oleh konstitusi. Dalam negara kesatuan, kedaulatan tidak terbagi, tetapi urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah melalui desentralisasi.

Di sinilah pentingnya membedakan pembagian kedaulatan dan pembagian kewenangan. Bagir Manan dalam *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (2004) menjelaskan bahwa hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan merupakan hubungan pembagian kewenangan, bukan pembagian kedaulatan. Daerah dapat memperoleh otonomi yang luas tanpa harus berubah menjadi negara bagian.

Konstitusi Indonesia telah menyediakan ruang tersebut. Pasal 18 UUD 1945 mengatur pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18A mengamanatkan agar hubungan kewenangan dan keuangan pusat-daerah dilaksanakan secara adil dan selaras. Pasal 18B mengakui daerah yang bersifat khusus dan istimewa serta kesatuan masyarakat hukum adat.

Artinya, NKRI tidak harus bekerja secara seragam. Aceh dapat memiliki kekhususan berdasarkan sejarah dan perdamaian. Papua memperoleh otonomi khusus sebagai bentuk afirmasi. Yogyakarta mempertahankan keistimewaannya. Jakarta memiliki tata pemerintahan yang berbeda karena kedudukannya. Semua itu membuktikan bahwa keberagaman dapat dikelola tanpa mengubah bentuk negara.

Pemerintahan Bukan Sekadar Membagi Kekuasaan

Dalam ilmu pemerintahan, tujuan pemerintahan bukan semata-mata membagi kekuasaan antara pusat dan daerah. Pemerintahan hadir untuk melayani, mengatur, membangun, memberdayakan, dan melindungi masyarakat.

Taliziduhu Ndraha dalam *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru* (2003)

memandang pemerintahan sebagai proses pemenuhan kebutuhan manusia melalui pelayanan publik dan pelayanan sipil. Pemerintahan bukan hanya organisasi yang memegang kekuasaan, melainkan proses yang menghadirkan nilai dan pelayanan bagi masyarakat.

Ryaas Rasyid dalam Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan (2000) juga menempatkan pelayanan, pemberdayaan, pembangunan, dan pengaturan sebagai fungsi penting pemerintahan. Dari perspektif ini, bentuk negara hanyalah instrumen. Ukuran keberhasilannya terletak pada kemampuan pemerintahan menghadirkan kesejahteraan, keadilan, ketertiban, dan perlindungan.

Karena itu, pertanyaan yang relevan bukan apakah sebuah provinsi harus menjadi negara bagian. Pertanyaannya adalah: apakah anak-anak di provinsi tersebut memperoleh pendidikan yang baik? Apakah masyarakat mudah mengakses pelayanan kesehatan? Apakah jalan, air bersih, listrik, dan internet tersedia? Apakah hasil sumber daya alam dinikmati masyarakat setempat? Apakah kepala daerah dapat dimintai pertanggungjawaban?

Federalisme tidak otomatis menjawab pertanyaan-pertanyaan itu.

Memindahkan kewenangan dari Jakarta ke negara bagian tidak menjamin kekuasaan sampai kepada rakyat. Tanpa demokrasi lokal yang sehat, birokrasi profesional, dan pengawasan yang kuat, kekuasaan hanya berpindah dari oligarki nasional kepada oligarki daerah.

Pengalaman otonomi daerah pascareformasi memperlihatkan dua wajah desentralisasi. Di satu sisi, pelayanan menjadi lebih dekat, inovasi daerah tumbuh, dan partisipasi politik meningkat. Di sisi lain, muncul politik dinasti, korupsi kepala daerah, pemekaran oportunistik, konflik perizinan, dan “raja-raja kecil” yang menguasai birokrasi serta sumber daya lokal.

Jika institusinya tidak diperbaiki, federalisme justru dapat memberikan wilayah kekuasaan yang lebih besar kepada elite lokal.

Nilai Federalisme Tanpa Negara Federal

Daniel J. Elazar dalam Exploring Federalism (1987) menjelaskan bahwa esensi federalisme tidak semata-mata terletak pada bentuk kelembagaannya, tetapi pada pelembagaan hubungan kemitraan. Pemikiran ini sesungguhnya dapat diterapkan dalam negara kesatuan.

Pemerintah pusat tidak boleh memperlakukan daerah sekadar sebagai bawahan administratif. Sebaliknya, pemerintah daerah tidak boleh memahami otonomi sebagai kebebasan tanpa akuntabilitas. Keduanya harus bekerja sebagai bagian dari satu sistem pemerintahan dengan tugas, kewenangan, dan tanggung jawab yang berbeda.

G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dalam Decentralization and Development (1983) melihat desentralisasi sebagai pemindahan kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan, dan administrasi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Desentralisasi diperlukan karena pemerintah

pusat memiliki keterbatasan untuk memahami seluruh kebutuhan lokal.

B.C. Smith dalam *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (1985) juga menekankan bahwa desentralisasi memiliki dimensi politik. Ia membuka ruang partisipasi masyarakat dan memungkinkan keputusan dibuat lebih dekat dengan warga yang terkena dampaknya.

Dengan demikian, manfaat kedekatan pemerintahan dengan masyarakat dapat diperoleh melalui desentralisasi yang sungguh-sungguh. Indonesia tidak harus lebih dahulu menjadi negara federal.

Konsep multi-level governance dari Liesbet Hooghe dan Gary Marks dalam artikel "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance" (2003) semakin relevan. Pemerintahan modern tidak lagi bekerja melalui satu rantai komando yang kaku. Kebijakan publik lahir dari interaksi pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dan kota, pemerintah desa, dunia usaha, perguruan tinggi, dan masyarakat sipil.

Dalam model tersebut, pusat tidak harus mengerjakan semuanya. Daerah juga tidak mungkin menyelesaikan seluruh persoalan sendirian. Perubahan iklim, ketahanan pangan, transportasi, investasi, pendidikan, kesehatan, dan pengelolaan wilayah metropolitan selalu melintasi batas administrasi.

Persoalannya bukan siapa yang paling berkuasa, melainkan pada tingkat mana suatu urusan paling efektif diselesaikan.

Inilah prinsip subsidiaritas: urusan publik sedapat mungkin ditangani oleh tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, sepanjang memiliki kapasitas untuk menjalankannya. Pemerintah pusat turun tangan ketika persoalan melintasi wilayah, membutuhkan standar nasional, atau menyangkut kepentingan strategis negara.

Prinsip tersebut memberi ruang otonomi tanpa kehilangan kesatuan.

Federalisme Bukan Jaminan Persatuan

William H. Riker dalam *Federalism: Origin, Operation, Significance* (1964) menjelaskan bahwa federasi lahir dari proses tawar-menawar politik. Unit-unit politik bersedia bergabung karena membutuhkan perlindungan bersama, tetapi tetap ingin mempertahankan sebagian otonominya.

Alfred Stepan dalam "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model" (1999) kemudian membedakan federasi yang terbentuk melalui proses coming together dan holding together. Amerika Serikat merupakan contoh negara yang lahir ketika unit-unit politik bergabung. Sementara India mengembangkan unsur federal untuk mempertahankan negara besar dan majemuk.

Namun, tidak ada teori yang menyatakan bahwa seluruh masyarakat majemuk harus menjadi federasi. Bentuk negara selalu lahir dari sejarah, kebutuhan, dan konsensus politik masing-masing bangsa.

Indonesia bukan kumpulan negara berdaulat yang kemudian menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada pemerintah federal. Indonesia lahir dari

perjuangan membentuk satu bangsa di atas wilayah bekas Hindia Belanda. Sumpah Pemuda, Proklamasi Kemerdekaan, dan revolusi nasional membangun kehendak hidup bersama sebagai satu tanah air, satu bangsa, dan satu negara.

Pengalaman Republik Indonesia Serikat juga tidak dapat dipisahkan dari strategi kolonial Belanda. RIS dapat dipelajari secara akademis tanpa prasangka. Namun, konteks kelahirannya menjelaskan mengapa federalisme mempunyai beban sejarah yang berbeda di Indonesia.

Pilihan terhadap NKRI kemudian dikunci dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945: bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah. Ketentuan ini memperlihatkan bahwa negara kesatuan bukan kebijakan pemerintahan yang dapat diganti mengikuti suasana politik, melainkan konsensus konstitusional bangsa.

Masalah Sebenarnya adalah Keadilan Fiskal

Kritik paling tajam dari pendukung federalisme adalah ketidakadilan pengelolaan sumber daya alam. Daerah menghasilkan minyak, gas, tambang, hutan, dan perkebunan, tetapi masyarakat di sekitar sumber daya tersebut belum tentu menikmati kesejahteraan.

Kritik ini sah. Namun, menjadikannya sebagai bukti mutlak perlunya federalisme tentu terlalu jauh.

Richard Musgrave dalam *The Theory of Public Finance* (1959) membagi fungsi keuangan negara menjadi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Sementara Wallace E. Oates dalam *Fiscal Federalism* (1972) menjelaskan bahwa pelayanan publik sebaiknya diselenggarakan oleh tingkat pemerintahan yang paling memahami kebutuhan dan preferensi masyarakat setempat, sepanjang tidak menimbulkan dampak besar bagi wilayah lain.

Prinsip desentralisasi fiskal tersebut dapat diterapkan dalam negara kesatuan. Caranya melalui pembagian sumber penerimaan, transfer antarpemerintahan, pemerataan kapasitas fiskal, dan penempatan pelayanan pada tingkat pemerintahan yang paling efisien.

Indonesia membutuhkan formula dana bagi hasil yang lebih adil, transparan, dan memperhitungkan beban ekologis. Daerah penghasil harus menerima manfaat yang memadai, termasuk dana pemulihan lingkungan dan transformasi ekonomi setelah sumber daya alamnya habis.

Namun, kekayaan alam juga merupakan kekayaan nasional. Apabila setiap daerah hanya menikmati apa yang berada di wilayahnya, daerah kaya sumber daya akan melaju, sedangkan daerah miskin sumber daya semakin tertinggal. Pemerintah pusat tetap diperlukan sebagai instrumen redistribusi dan solidaritas nasional.

Keadilan fiskal bukan berarti semua pendapatan dikendalikan Jakarta. Akan tetapi, keadilan juga tidak berarti setiap wilayah hanya hidup dari kekayaannya sendiri.

Desentralisasi Asimetris sebagai Jalan Keluar

Jalan keluar yang lebih sesuai bagi Indonesia adalah memperkuat desentralisasi asimetris. Setiap daerah tidak harus menerima paket kewenangan yang sama. Kewenangan dapat disesuaikan dengan sejarah, geografi, kapasitas fiskal, karakter sosial budaya, kondisi perbatasan, serta kinerja pemerintahannya.

Benyamin Hoessein melihat otonomi daerah sebagai sarana agar daerah dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya tanpa menghilangkan karakter negara kesatuan. Sementara Hanif Nurcholis dalam Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (2007) menempatkan pemerintah daerah sebagai subsistem pemerintahan nasional. Hubungan keduanya karena itu perlu dibangun melalui koordinasi, sinkronisasi, dan harmonisasi.

Daerah dengan kapasitas kelembagaan tinggi dapat memperoleh ruang inovasi lebih besar. Daerah yang masih tertinggal harus memperoleh afirmasi, peningkatan kapasitas, dan pendampingan. Kekhususan bukan hadiah politik, melainkan instrumen untuk menghadirkan pelayanan sekaligus menjaga integrasi.

Setidaknya terdapat lima pembenahan mendesak.

Pertama, memperjelas pembagian urusan pusat, provinsi, dan kabupaten atau kota agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.

Kedua, memastikan setiap penyerahan urusan diikuti pendanaan, sumber daya manusia, data, dan infrastruktur. Otonomi tanpa kapasitas hanya memindahkan tanggung jawab tanpa memberikan alat untuk melaksanakannya.

Ketiga, memperbaiki hubungan fiskal melalui dana bagi hasil yang lebih adil, transfer berbasis kebutuhan dan kinerja, serta insentif bagi inovasi daerah.

Keempat, memperkuat DPD agar daerah mempunyai pengaruh nyata dalam legislasi, politik anggaran, pengelolaan sumber daya alam, dan hubungan keuangan pusat-daerah.

Kelima, mengubah pola pengawasan pusat. Pengawasan tidak cukup hanya mencari kesalahan pemerintah daerah, tetapi harus memperkuat kapasitas, mencegah korupsi, serta menjamin standar minimum pelayanan publik.

Negara Harus Terasa Dekat

Bagi rakyat, perdebatan negara kesatuan atau federal menjadi terlalu jauh apabila puskesmas tidak memiliki dokter, sekolah rusak, jalan berlubang, izin usaha dipersulit, dan hasil kekayaan alam tidak memperbaiki kehidupan mereka.

Rakyat tidak mengukur bentuk negara dari susunan konstitusi. Mereka mengukurnya dari apakah negara hadir ketika dibutuhkan.

Indonesia memerlukan pemerintah pusat yang kuat untuk menjaga kedaulatan, melakukan redistribusi, menetapkan standar pelayanan, dan melindungi kepentingan nasional. Pada saat yang sama, Indonesia membutuhkan pemerintah daerah yang otonom, kreatif, demokratis, dan memahami kebutuhan masyarakatnya.

Keduanya tidak perlu dipertentangkan.

Federalisme telah mengajukan kritik yang berguna terhadap sentralisasi. Namun, jawabannya bukan membongkar negara kesatuan. Jawabannya adalah membangun negara kesatuan yang semakin terdesentralisasi, asimetris, kolaboratif, dan berkeadilan.

Yang harus diubah bukan bentuk negaranya, melainkan cara kekuasaan dijalankan: dari hierarki menuju kemitraan, dari keseragaman menuju kebijakan yang adaptif, dari pembagian kewenangan di atas kertas menuju pembagian sumber daya yang adil, serta dari kepentingan elite menuju pelayanan rakyat.

Indonesia tidak membutuhkan negara-negara bagian. Indonesia membutuhkan negara kesatuan yang terasa hadir di setiap bagian wilayahnya.

NKRI bukan alasan untuk memusatkan kekuasaan. NKRI adalah janji bahwa sejauh apa pun seseorang tinggal dari Jakarta, haknya sebagai warga negara tidak pernah menjadi lebih kecil.

Jakarta, 13 September 2026

Abdullah Rasyid
Mahasiswa Doktoral Ilmu Pemerintahan IPDN
Pendiri GREAT Institute