

BAB II

GAMBARAN UMUM TENTANG NEGARA NEGARA FEDERASI

A. Definisi Negara Federasi

Negara federasi terdiri dari dua kata, yaitu negara dan federasi. Negara adalah kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik, dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya.¹ Menurut Wahid Ra'fat, ahli hukum tata negara Mesir bahwa negara adalah sekumpulan besar masyarakat yang tinggal pada suatu wilayah tertentu yang tunduk kepada suatu pemerintahan yang teratur, yang bertanggungjawab memelihara eksistensi masyarakatnya; mengurus kepentingan dan kemaslahatan umum.² Sedangkan Roger H. Soltou, sebagaimana yang dikutip Mariam Budiardjo merumuskan bahwa negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama, atas nama masyarakat.³

Jadi, dapat dikatakan bahwa negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang

¹ B. N. Marbun, *Kamus Politik*, edisi baru, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 367.

² M. Iqbal, *Fiqh Siyash; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta, Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 129.

³ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. XV, (Jakarta, P. T. Gramedia, 1993), hlm. 39.

berhasil menuntut dari warga negaranya keta'atan pada peraturan perundang-undangnya melalui penguasaan (kontrol) monopolistis dari kekuasaan yang sah.

✓ Sedangkan federasi serupa kata-kata teknis lain dalam ilmu politik, “federalisme” memiliki definisi yang beraneka ragam. Pada umumnya, federasi merujuk kepada suatu bentuk sistem pemerintahan. Perkataan federasi (gabungan) dan federalisme secara etimologis diturunkan dari kata Latin *foedus*, artinya perjanjian dan ikatan, yaitu gabungan dari beberapa negara bagian yang dikoordinasikan oleh pemerintah pusat yang mengurus hal-hal mengenai kepentingan nasional seluruhnya. Negara-negara bagian itu tetap memiliki otonomi untuk mengatur masalah di dalam pemerintahan bagian masing-masing.⁴

Meski sesuai perwujudannya, terdapat beragam definisi tentang federalisme, beberapa ciri bisa ditemui pada sebagian besar negara yang menggunakan federalisme. Dan biasanya, definisi tentang negara federasi itu lalu tergantung pada sudut pandang apa yang dipilih sebagai “acuan”, yaitu (a) institusional-fungsional, (b) sosiologis, (c) sosial filosofis dan (d) konstitusional.⁵ ✓

Dari sudut pandang *institusional-fungsional*, federalisme adalah sebuah bentuk organisasi kenegaraan, dimana pengambilan keputusan diatur sesuai dengan pembagian berbagai tugas antara pusat dan negara

⁴ B. N. Marbun, *Kamus*. hlm. 166.

⁵ Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin dan Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi ; Telaah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam Nasionalis Dan Sosial Demokrasi*; (Jakarta: Madani Press, 2000), hlm. 63.

bagian. Ditilik dari sudut pandang *sosiologis*, sebuah *society* (masyarakat) yang terbagi dalam teritori sesuai latar belakang suku dan ras, agama, perbedaan ekonomi dan sejarah terlepas dari pilihan politik bisa diklasifikasi sebagai federalistis. Sedangkan dari *sosial-filosofis*, sebagai organisasi kenegaraan yang dibangun atas prinsip *subsider* (tolong menolong) yang didasari pada ide koperasi, di mana kelompok-kelompok kecil masyarakat yang otonom membentuk sebuah kesatuan (negara) desentralistis. Terakhir, dan yang paling lumrah, adalah dari sudut pandang pembagian kekuasaan konstitusi, dimana elemen struktural paling mendasar dari sebuah negara, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, bisa ditemui baik dalam pemerintahan pusat maupun di negara-negara bagian.⁶

Sedangkan federasi dalam terminologi Amien Rais bisa digolongkan pada sudut pandang institusional-fungsional, sebagaimana Amien Rais yang diungkapkan jurnal pasar modal adalah suatu bentuk negara yang terdiri dari dua macam pemerintahan yaitu pemerintahan negara bagian dan pemerintahan federal. Wewenang yang dimiliki pemerintahan federal merupakan pelimpahan atas wewenang yang tadinya dimiliki oleh negara-negara bagian. Wewenang itu biasanya hanya terbatas pada beberapa bidang saja. Di Amerika, bidang yang merupakan wewenang pemerintahan federal adalah bidang politik luar negeri, moneter dan pertahanan. Namun begitu, penentuan bidang mana yang diserahkan kepada pemerintahan federal (pusat) tergantung pada kesepakatan

⁶ *Ibid*, hlm. 64.

antara negara-negara bagian tersebut (tidak ada ketentuan yang baku).⁷ Dalam hal ini, keduanya, yaitu pemerintahan federal (pusat) dan pemerintahan negara-negara bagian bersifat koordinat dan independen satu sama lain.

Jadi negara federasi adalah merupakan satu bentuk asosiasi politik dan mekanisme berbagi kekuasaan secara konstitusional di mana kombinasi dari berpemerintahan sendiri dan berbagi kekuasaan dijamin dalam konstitusi tersebut.

Di dalam sistem federalistik, unit-unit politik memiliki otonomi secara utuh, baik yang menyangkut kewenangan eksekutif, ataupun legislatif, dan bahkan juga menyangkut kekuasaan yudikatif. Di dalam sistem ini diakui pula mekanisme berbagi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian, dan antara pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerahnya.

Struktur pemerintahan dalam negara federalis tidaklah bertingkat sebagaimana diamati dalam sejumlah negara kesatuan karena, hakikat otonomi antara negara bagian dengan pemerintah daerah pada dasarnya sama. Gubernur Negara Bagian bukanlah atasan langsung dari Wali Kota di *City, cauntry, Township* atau apa pun namanya.⁸

Yang membedakannya secara mencolok dengan sistem pemerintahan yang *unitaristik* adalah yang menyangkut kedaulatan. Di

⁷ Amen Rais; Antara Federasi, Konfederasi, dan Otonomi Luas, *Jurnal Pasar Modal*, No. 01/Tahun XI, Januari 2000, hlm. 33.

⁸ Syaukani. HR dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Jokjakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 4

dalam federalisme, kedaulatan diperoleh dari unit-unit politik yang terpisah-pisah dan kemudian sepakat membentuk sebuah pemerintahan bersama. Sementara itu, di dalam pemerintahan yang unitaristik kedaulatan langsung bersumber dari seluruh penduduk dalam negara tersebut.⁹

Sekalipun federalisme merupakan puncak dari desentralisasi, akan tetapi tidak jarang federalisme itu sendiri bertentangan dengan desentralisasi. Namun yang jelas adalah bahwa federalisme merupakan sebuah mekanisme hubungan antara pusat dengan negara-negara bagian yang hampir tidak memungkinkan, paling tidak secara teoritik, bagi pemerintah federal untuk melakukan perubahan terhadap pemerintah lokal. Dalam hal wilayah pemerintahan, misalnya, sangatlah sulit bagi pemerintah pusat untuk melakukan perubahan baik dalam bentuk penambahan ataupun pengurangan jumlahnya, atau bahkan perubahan bentuk geografisnya. Hal ini tidak memungkinkan karena konstitusi dalam pemerintahan federal sudah memberikan perlindungan yang sangat kuat bagi pemerintahan lokal.¹⁰ Apalagi dalam struktur legislatif, sistem perwakilan dalam pemerintahan federal menggunakan mekanisme sistem *bi-kameral* (sistem dua kamar) di parlemen.

Federalisme sebagai sebuah bentuk pemerintahan negara menyangkut bagaimana menata keseimbangan yang sangat sulit,

⁹ Ada juga istilah Konfederasi. Di dalam sistem konfederasi masing-masing unit politik sepakat untuk membentuk sebuah pemerintahan bersama, akan tetapi dengan tujuan yang terbatas. Sementara itu unit-unit politik tetap merupakan komunitas politik yang paling utama.

¹⁰ Syaekani. HR dkk, *Otonomi Daerah*. Hlm. 6

pemerintah Negara Bagian dengan pemerintah federal dan antara Pemerintah Negara Bagian dengan Negara Bagian lainnya. Oleh karena itu, dibutuhkan ideologi yang sangat kuat untuk memiliki komitmen terhadap federalisme.

Di dalam perwujudannya federalisme memerlukan sejumlah prinsip-prinsip sehingga federalisme benar-benar sebagai sebuah bentuk pemerintahan yang dapat menjamin keutuhan negara dan pemerintahan tersebut. Elazar sebagaimana yang dikutip Syaukani. HR menyatakan ada enam prinsip bagi berlakunya federalisme:

Prinsip yang *pertama* adalah apa yang disebut "*Non centralization.*" Di dalam federalisme tidak ada pusat kekuasaan yang mendominasi unit-unit politik yang lainnya karena antara unit politik dengan pusat kekuasaan mempunyai kedudukan atau status yang sama. Hanya saja melalui pengaturan, pemerintahan federal memiliki hak-hak yang bersifat eksklusif akan tetapi, pada dasarnya kekuasaan tidaklah bersifat hirarkis dalam bentuk piramida sebagaimana dalam pemerintahan yang *unitaristik*.

Prinsip yang *kedua* adalah menyangkut derajat perwujudan demokrasi. Federalisme dan demokrasi merupakan dua hal yang sama sekali tidak tepisahkan. Negara-negara yang menjalankan pemerintahan yang federalistik pada umumnya sejalan dengan komitmen dari masyarakat dalam negara tersebut untuk menjalankan demokrasi seutuhnya.

Prinsip yang *ketiga* bagi terlaksananya sistem pemerintahan yang federalistik adalah terwujudnya mekanisme *checks and balances* dalam sebuah demokrasi. Mekanisme ini adalah bagaimana mengatur hubungan di antara lembaga negara, serta hubungan antara warga masyarakat dengan negara. Bahkan tidak hanya itu, mekanisme *checks and balances* juga mengatur hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat/federal dengan pemerintah daerah.

Prinsip yang *keempat* adalah apa yang disebut sebagai “*Open bargaining*”. Federalisme harus memungkinkan terjadinya rundingan secara terbuka di antara berbagai pihak, dan rundingan-rundingan tersebut harus dilaksanakan secara terbuka. Tidak ada sesuatu yang dirembuk secara diam-diam di antara kelompok tertentu dalam masyarakat.

Prinsip yang *kelima* yang sangat mendasar di dalam menyelenggarakan federalisme adalah menyangkut *Constitutionalism*. Prinsip *noncentralization* adalah sesuatu yang sangat kompleks. Demikian juga halnya dengan *checks and balances* ataupun *bargaining* yang terbuka. Oleh karena itu harus ada pengaturan yang sangat jelas. Dan hal itu harus diperhatikan secara tertulis dalam konstitusi. Dengan demikian, tidak ada kelompok ataupun individu tertentu yang akan mengesahkan tindakannya sesuai dengan interpretasinya sendiri, apalagi akan menguntungkan kelompoknya sendiri.

Prinsip yang *keenam* adalah menyangkut unit-unit pemerintahan yang sudah tetap (*Fixed units*). Garis pembatas antara satu lembaga, antara

wilayah negara bagian, antara wilayah daerah sudah merupakan sesuatu yang sangat jelas, sehingga tidak akan dengan mudah diutak-atik lagi demi kepentingan yang sesaat.¹¹

Hal yang selalu muncul sebagai masalah yang krusial dalam memelihara federasi adalah bagaimana memberi makna terhadap pemahaman yang menyangkut “pemerintahan sendiri”, atau *Self rule*” dari masyarakat di Negara Bagian, serta bagaimana memformulasikan “berbagai kekuasaan” atau “*Sharing of power*” antara pemerintah federal dengan Negara Bagian/State, antara Negara Bagian yang satu dengan Negara Bagian yang lainnya dan antara Negara Bagian dengan Pemerintah Daerah di Negara Bagian tersebut.

B. Negara Federasi Perspektif Fiqih Siyasah

Sebelum sampai pada pembahasan tentang federasi dalam Islam, terlebih dahulu penulis kemukakan beberapa hal tentang keberadaan negara dan pemerintahan dalam Islam. Keberadaan negara dan pemerintahan dalam Islam dibutuhkan adalah untuk merealisasikan wahyu-wahyu Allah swt, menciptakan dan memelihara kemaslahatan, oleh karena itu, Islam memandang bahwa negara adalah alat bukan tujuan, dan digunakan sebagai wadah untuk mencapai tujuan yang lebih besar dan lebih mulia, sebagai mana yang tergambar dalam kaidah ushul fiqih yang menyatakan:

¹¹ *Ibid*, hlm. 9-17

مالا يتم الواجب الا به فهو واجب¹²

Jelaslah bahwa negara hanyalah alat atau sarana untuk mencapai sesuatu yang lebih mulia yaitu kemaslahatan dan terlaksananya hukum-hukum Allah swt. Artinya menciptakan dan memelihara kemaslahatan adalah wajib, sedangkan alat untuk terciptanya kemaslahatan tersebut adalah negara maka, hukum mendirikan negara juga wajib.

Dalam teori historis menganggap bahwa negara itu lembaga-lembaga sosial kenegaraannya tidak dibuat dengan sengaja, tetapi tumbuh secara revolusioner sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan situasi dan kondisi ruang dan waktu manusia. Karenanya lembaga-lembaga sosial kenegaraan itu dipengaruhi oleh situasi dan kondisi dari lingkungan setempat tersebut, waktu dan tuntutan zaman. Sehingga secara historis berkembang menjadi negara-negara sebagaimana yang kita lihat seperti sekarang ini.¹³

Al-Qur'an tidak menentukan bentuk dan sistem politik tertentu untuk dilaksanakan oleh umat Islam. Sistem politik dan lembaga-lebaga politik yang pernah dimiliki umat Islam (termasuk sistem dan bentuk federasi) muncul dan berkembang sejalan dengan meluasnya wilayah kekuasaan kaum muslimin dan disesuaikan dengan kebutuhan mereka untuk mengorganisasikan diri. Ekspansi militer dan penaklukan wilayah

¹² Abdul Hamid Hakim, *Mabādī Awwaliyah fi Ushūl al-Fiqh wa al-Qawā'id al-Fiqhiyyah*, (Jakarta: Sa'adiyah Putra, tt), hlm. 41.

¹³ Inu Kencana Syafe'ie, *al-Quran dan Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Bhineka Cipta, 1996), hlm. 138.

kekuasaan kerajaan Byzantium, Sasaniyah dan persentuhan yang lebih dekat dengan praktek imperium Romawi telah mengharuskan umat Islam mengadopsi beberapa praktek dan lembaga politik yang dimiliki masyarakat yang ditaklukkan tersebut.

Dalam al-Qur'an tidak ada perintah yang mengatakan "dirikanlah negara Islam", namun memberikan etika yang jelas bagi pengeolaan seluruh kehidupan manusia, termasuk kehidupan bernegara. Kehidupan seorang muslim adalah kehidupan yang intergreted, tidak ada suatu keretakan atau split dalam kehidupan seorang muslim. Di sinilah letak kabadian wahyu Allah swt, jika misalnya ada perintah tegas untuk mendirikan negara Islam maka, al-Qur'an dan as-Sunnah juga akan memberikan tuntunan terperinci tentang struktur dan Institusi negara yang dimaksudkan. Sistem perwakilan rakyat, hubungan antara badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sistem pemilu (apakah distrik atau proporsional) dan dalil-dalil lain yang benar-benar terperinci. Bila demikian halnya, maka negara Islam tersebut pasti tidak akan tahan situasi, mungkin negara ini cocok dan sangat tepat untuk masa 14 abad yang lalu tetapi perlahan-lahan akan menjadi usang, *out of date* dan tidak memiliki *ability to cope* atau kemampuan untuk menanggulangi masalah-masalah modern sesuai dengan dinamika sejarah yang terus mengalami perubahan dan pertumbuhan sesuai dengan *sunnatullah*.

Sejak awal kaum muslimin telah mengembangkan sistem politik mereka atas dasar inspirasi dari beberapa ajaran al-Qur'an dan al-Hadist,

tradisi kesultanan Arab dan warisan politik dari wilayah-wilayah yang mereka kuasai, terutama kekuasaan Byzantium dan Sasaniyah. Tapi sesungguhnya bahwa pengaruh dari al-Qur'an dan Hadist tampak, terutama dalam praktek politik selama masa *Khulafāu ar-Rāsyidīn*, sedangkan tradisi Byzantium banyak mempengaruhi praktek politik pada masa dinasti Umayyah, dan tradisi Persia banyak mewarnai politik dinasti Abasyiah. Meskipun demikian, praktek politik dan pemerintahan umat Islam sesungguhnya lebih merupakan rangkaian proses penafsiran dan akomodasi ajaran dan realitas sosial politik yang ada.¹⁴

Masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur sebagai hasil dari sebuah tata pemerintahan dengan sistem menejerial yang baik, pada hakikatnya adalah garak laju dinamika perubahan pada tatanan kehidupan sosial masyarakat yang selalu berkembang dari waktu ke waktu. Selaras dengan dinamika perubahan itu, kebutuhan akan segala sesuatu akan terus bertambah pula. Masyarakat madani sebagai sebuah masyarakat yang pernah dicontohkan baginda Rasulullah, Muhammad saw yang menjadi cita-cita setiap peradaban, adalah reformasi total terhadap masyarakat yang hanya mengenal supremasi kekuasaan pribadi seorang raja (kekuasaan totaliter), seperti yang selama ini menjadi pengertian umum tentang negara. Meskipun secara eksplisit Islam tidak berbicara tentang konsep politik dan pemerintahan, namun wawasan tentang segala hal yang menjadi dasar dari sebuah bangunan politik dan tata pemerintahan bisa

¹⁴ Nur Mufid dan Nur Fuad, *Bedah Ahkām as-Sulthāniyyah, Mencermati konsep kelembagaan Politik Era Abasyiah*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 2000), hlm. 40.

ditemukan di dalamnya. Seperti tercermin dalam prinsip-prinsip keadilan sosial, hak asasi manusia, prinsip musyawarah serta prinsip persamaan hak dan kewajiban.

Dalam sejarah Islam, *as-siyāsah* (politik) telah pula dipraktekkan oleh Nabi Muhammad saw setelah beliau berada di Madinah. Di sini Nabi menjalankan dua fungsi sekaligus, sebagai Rasul utusan Allah dan sebagai kepala negara Madinah. Dalam fungsi kedua ini, Nabi mengatur kepentingan umatnya berdasarkan wahyu yang diturunkan Allah swt kepadanya. Hal ini dijalankan beliau dengan sukses selama sepuluh tahun (622-632 M).¹⁵ Yang oleh para ahli pada hari ini dikatakan sebagai sebuah tatanan masyarakat yang berperadaban tinggi di mana semangat demokrasi dan kebebasan mengutarakan pendapat sangat dijunjung tinggi dan dihormati.

Pada pandangan Islam, tidaklah sukar lagi mencari bentuk negara, formasi serta sistem pemerintahan. Bentuk negara dan pemerintahan di suatu wilayah adalah menurut pertumbuhan kecerdasan masyarakat itu. Manusia adalah khalifah Allah di muka bumi ini sebab itu, maka Tuhan membiarkan pikiran khalifah-Nya tumbuh sendiri. Setelah nabi Muhammad saw wafat, belipun tidak suka menentukan siapa yang akan menggantikannya, melainkan diserahkan kepada yang tinggal untuk memilih sendiri bentuk pemerintahan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan umat pada waktu itu.

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah*. hlm. 19.

Idiologi dalam Islam adalah membentuk suatu pemerintahan masyarakat kerakyatan yang berdasarkan agama. Cita-cita ini tergambar jelas dalam ungkapan "*menegakkan keadilan dan menentang segala macam bentuk kezhaliman*".

Amien Rais sebagaimana yang dikutip Firdaus Syam, dalam melihat *as-siyāṣah al-Islāmiyyah* sebagai sebuah upaya untuk menegakkan kemaslahatan kehidupan manusia, mengatakan:

Menurut tinjauan Islam ada dua jenis politik yaitu; politik kualitas tinggi (*high politics*) dan politik kualitas rendah (*low politics*). Ciri politik kualitas tinggi ada tiga; *pertama*, setiap kedudukan politik pada hakikatnya merupakan amanah dari masyarakat yang harus dipelihara sebaik-baiknya. Kekuasaan adalah nikmat untuk mengayomi, menegakkan keadilan, tertib sosial egalitarian; *kedua*, setiap kedudukan politik mengandung pertanggungjawaban (*mas'ūliyyah, accountability*); *ketiga*, aktivitas politik harus berkaitan dengan prinsip ukhuwah (*brotherhood*) yakni persaudaraan, membangun pengertian dan kerja sama, menunaikan aktivitas kekhalifahan.¹⁶

Gagasan *high politics* Amien Rais pada prinsipnya suatu politik yang bermoral dengan mengkonvergensi setiap aktivitas yang bernuansa politik dengan etika pemahaman keagamaan yang luhur yang dikenal dengan pemahaman keagamaan mengenai Tauhid luhur itu merupakan formula mengenai etika keagamaan yang ditempatkan sebagai basis politik institusi, sistem maupun perilaku.

¹⁶ Firdaus Syam, *Amien Rais Politisi*. hlm. 186.

Jika diuraikan; untuk mewujudkan pendirian negara dalam Islam, maka dibagi menjadi tiga bagian yaitu;

1. *Hukūmatu al-ummati as-syūriah* (suatu pemerintahan rakyat yang berdasarkan pada musyawarah).
2. *Ushūlu at-tasyrī'* (mempunyai sumber-sumber pembentukan undang-undang).
3. *Taqṣīmu al-adāwātī al-hukūmiyyah* (adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan negara).¹⁷

Prinsip demokrasi yang dipegang teguh oleh negara Islam tergambar pula dalam susunan pemerintahannya. Inilah sebuah realitas konsekwensi berupa adanya pembagian kekuasaan yang disebabkan oleh semakin meluasnya dan berkembangnya wilayah kekuasaan Islam. Hal ini tergambar dalam susunan pemerintahan daerah khususnya dan umumnya. Di dalam bentuk negara, sifat-sifat otonomi dan pemerintahan berdiri sendiri berlaku sepenuhnya dari pusat sampai daerah. Karena itu, bentuk negara Islam tidak ditentukan sejak awal, tetapi berubungan erat dengan pertumbuhan dan perkembangan demokrasi pemerintahan daerahnya.

Susunan organisasi negara Islam, baik mengenai bentuk maupun pemerintahan daerahnya, dapat dikategorikan dalam dua bentuk pula yaitu;

1. Negara kesatuan yang mempunyai pemerintahan daerah, yaitu:

¹⁷ Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, ed. Harun al-Barbasy (Jogjakarta: Pustaka Iqra', 2001), hlm. 166.

- a. *al-Imārāt al-khāssah*
 - b. *al-Imārāt al-‘āmmah* Tingkat *istifā’*
2. Negara federasi yang mempunyai pemerintahan daerah, yaitu:
- a. *al-Imārāt al-‘āmmah* tingkat *istilā’*
 - b. *al-Imārāt al-‘āmmah* tingkat *istimewah*.¹⁸

Dalam banyak karya-karya sejarah maupun sosial politik masa lalu tentu belum dikenal secara tegas adanya pembagian kewenangan dan kekuasaan sebagaimana terjadi pada zaman moderen ini dalam bentuk federalisme; yaitu berupa pemerintahan federal (pusat) dan pemerintahan negara atau daerah-daerah bagian.

Tetapi sekurang-kurangnya, pembagian kewenangan dan kekuasaan dalam kerangka kesatuan federasi yang kita baca dari sejarah sosial politik Islam itu dapat identifikasi dalam kerangka federalisme moderen tersebut, terutama berdasarkan fungsi, bentuk dan ruang lingkup tugasnya. Tentunya identifikasi dan kategorisasi terhadap fungsi kekuasaan dan kewenangan pemerintahan tersebut tidak dapat dilakukan secara kaku. Karenanya, sangat sulit untuk menghindari kesan reduksionis dan menyederhanakan masalah (*simplikasi*).

Menurut al-Mawardi, khalifah boleh mengangkat *amīr* (gubernur, kepala daerah). Penguasa daerah dapat melaksanakan kekuasaan penuh di daerahnya dengan syarat tetap mengakui kekuasaan tertinggi khalifah

¹⁸ *Ibid*, hlm. 185-186.

dalam hal-hal yang berhubungan dengan hukum Islam. Kekuasaan kepala daerah dibagi menjadi dua macam: umum dan khusus. Kekuasaan yang bersifat umum meliputi dua macam: *al-imārāt al-istifā'* dengan kontrak lewat pemilihan atau pengangkatan oleh khalifah, dan *al-imārāt al-istilā'* dengan kontrak melalui kekuatan atau perebutan paksa.¹⁹

Dalam pembahasan ini akan lebih difokuskan pada point kedua, yaitu pembahasan tentang bentuk negara federasi dengan pemerintahan daerah, yaitu *al-imārāt al-āmmah* Tingkat *istilā'*.

Wilayah *āmmah* dengan pimpinan pemerintahannya yang dinamakan *al-imārāh al-āmmah*, yaitu pemerintahan daerah otonomi yang berhak mengatur dirinya sendiri. Di daerah-daerah ini terdapat perangkat pemerintahan yang lengkap, prinsip musyawarah dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, dan ada *ulī al-amrī* yang menjadi isi demokrasi Islam. Di samping kepala daerah, ada perwakilan yang mengatur dan mengurus urusan daerahnya, berhak mengeluarkan aturan-aturan yang tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan umum dari pusat. Kepala daerah yang memimpin pemerintahan daerah ini bisa disebut "*walī*", bisa disebut "*amīr*", dan bisa juga disebut "*sulṭān*", sesuai besar kecilnya hak-hak otonomi yang dimiliki oleh daerah tersebut.²⁰

Dalam urusan jabatan ini, digunakan beberapa nama yang menggambarkan hak-hak dan tugas yang dimiliki dan dipikul oleh seorang

¹⁹ Nur Mufid dan Nur Fuad, *Bedah Ahkām*. hlm. 110.

²⁰ Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara*. hlm. 179.

kepala daerah yang memimpin wilayahnya. Ada istilah “*amīr*” yang hampir dapat diartikan “pegawai” (bekerja untuk daerah), “*walī*” yang dapat diartikan “kepala daerah” (memiliki tanggung jawab sendiri), “*amīr*” yang bisa diartikan “kepala daerah otonom” (memiliki hak berdiri sendiri), dan “*sultān*” yang boleh diartikan “kepala negara bagian” (wilayahnya merupakan negara dalam lingkungan negara Islam). Di atas semuanya itu, berdirilah khalifah sebagai kepala negara Islam, yang kekuasaannya meliputi seluruh wilayah negara.²¹

Dalam teori al Mawardi, *al-imārāt al-istilā'* adalah kekuasaan kepala daerah yang diperoleh melalui kekuatan.²² Ini terjadi di daerah (propinsi) yang biasanya letaknya jauh dari pusat kerajaan dan dikuasai oleh keluarga yang berpengaruh di daerah itu. Lebih jauh beliau menakrifkan pemerintahan dengan jalan *istilā'*, sebagai berikut:

Seorang *amīr* dengan kekuatannya menguasai suatu daerah yang diserahkan kepadanya, melepaskan diri dari pusat pemerintahan dan menjadilah *amīr* orang yang tidak tunduk kepada khalifah di dalam mengendalikan daerahnya. Dan khalifah hanyalah melaksanakan hukum-hukum agama dengan seizinnya.²³

Imam Haramain berkata: “Mengangkat dua orang untuk masing-masingnya menjadi kepala negara di suatu daerah yang luas, tidak dapat dibenarkan. Adapun apabila berjauhan tempat dan jarak antara satu dengan yang lainnya, maka mungkin dapat dibenarkan”.²⁴

²¹ *Ibid*, hlm. 178.

²² Nur Mufid, Nur Fuad, *Bedah Ahkām*. hlm. 112.

²³ Tengku Muhammad Hasbi ash-Shiddieqy, *Islam dan Politik*. hlm. 104.

²⁴ *Ibid*

Seorang pemikir setelah al-Mawardi, al-Ghozali, dalam bukunya *Faḍā'il al-Baṭīniyyah* menerima kenyataan bahwa pengaruh orang Turki di bidang politik dan militer sangat kuat pada masanya dan karena itu pemerintahan militer mereka di beberapa propinsi dianggap absah sejauh mereka tetap menyatakan loyalitas kepada khalifah di pusat.²⁵

Al-imārāh al-‘āmmah tingkat *istilā'*, yakni negara-negara bagian yang memiliki status dan kekuasaan lebih besar. Tingkatan ini dibagi lagi menjadi dua macam:

- a. *Al-imārāh al-‘āmmah* tingkat *istilā'*, adalah negara-negara bagian biasa, yang memiliki pembagian kekuasaan antara daerah dengan pusat. Dipimpin oleh seorang kepala negara bagian yang dinamakan “*amīr*”.
- a. *Al-imārāh al-‘āmmah* tingkat istimewa adalah negara-negara bagian istimewa, memiliki pembagian kekuasaan antara daerah dengan pusat. Dipimpin oleh seorang kepala negara bagian yang dinamakan “*sulṭān*”.²⁶

Secara detail, al-Mawardi menjelaskan kewajiban dan tanggung jawab *amīr al-istilā'* (yang memperoleh kekuasaannya dengan cara perebutan) itu sebagai berikut:

²⁵ Nur Mufid, Nur Fuad, *Bedah Ahkām*. hlm. 113. Begitu juga al-Mawardi, bahwa beliau menerima adanya kekuasaan gubernur militer di daerah dengan syarat mereka mengakui kekuasaan khalifah dan penguasa daerah bagian itu adalah representasi rakyatnya yang bisa terus memerintah meskipun setelah meninggalnya imam.

²⁶ Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara*. hlm. 182.

1. Mempertahankan posisi *imāmah* sebagai pengatur agama sehingga syari'at Islam tetap terpelihara.
2. Mempertahankan sikap taat (loyal) terhadap agama.
3. Mejağa kesatuan agar umat Islam memiliki kekuatan menghadapi lawan-lawannya.
4. Menjalankan hukum-hukum agama dan memelihara berlakunya ikatan-ikatan keagamaan.
5. Menggunakan harta (kekayaan) negara secara benar.
6. Menegakkan peraturan secara adil (proporsional).
7. Memelihara agama dan mengajak rakyat untuk taat kepada Tuhan.²⁷

Amīr al-istilā' menurut al-Mawardi, diperbolehkan mengangkat seorang *wazīr al-tafwīd*, tetapi jika dipandang memenuhi persyaratan maka khalifah sendirilah yang mengangkat wazir itu. al-Mawardi juga mengakui kekuasaan (otoritas) dan keputusan gubernur tipe ini sejauh gubernur itu mengikuti norma-norma agama dan keadilan sehingga tidak menyengsarakan rakyat setempat. Tapi, jika otoritas dan putusan penguasa daerah itu melanggar agama dan keadilan, maka imam berhak menolak dan meminta kekuatan lain untuk menyingkirkan penguasa daerah tersebut.²⁸

²⁷ Nur Mufid dan Nur Fuad, *Bedah Ahkām*. hlm. 114.

²⁸ *Ibid*

Sejak awal lahir di zaman Nabi sampai di zaman *Khulāfau ar-Rāsyidīn*, Umayyah, dan permulaan Abasiyah, negara Islam masih berbentuk negara kesatuan. Baik di masa pemerintahan imarah khassah di zaman Nabi dan khalifah Abu Bakar, maupun sesudah menjadi menjadi *al-imārāh al-‘āmmah* yang dimulai oleh khalifah Umar bin Khattab, negara Islam masih tetap merupakan negara kesatuan. Tetapi, setelah pemerintahan daerah menjadi *al-imārāh al-istilā’*, barulah berubah bentuk menjadi negara federasi.

Setelah bermunculannya keinginan dari berbagai wilayah pemerintahan Islam yang begitu luas untuk berdiri sendiri, yang ditandai dengan munculnya negara Andalusia oleh Abdurrahman bin Mua’wiyah, negara *Idrīsīyyah* di Maroko. Baru pada zaman Khalifah Harun ar-Rasyid (170-193 H/789-809 M), dimulailah rencana pembentukan negara federasi.

Percobaan secara besar-besaran dilakukan di zaman khalifah Muttawakkil (232-247 H/847-861M). Seluruh wilayah kekuasaan negara, kecuali daerah ibu kota Baghdad, dibagi menjadi tiga negara bagian, masing-masing dipimpin oleh putra-putra Khalifah, yaitu:

Pertama, seluruh Arab yang mencakup jazirah Arab, Mesir dan Afrika Utara menjadi satu negara bagian, dipimpin oleh Putra Mahkota Munthasir.

Kedua, seluruh daerah timur yang mencakup Khurasan, Persi, Thabaristan, Armenia dan Azerbaiyan, menjadi satu negara bagian, dipimpin oleh putranya Mu’taz.

Ketiga, daerah-daerah diluar itu, yakni Damaskus, Emesse, Tran-Yordaniyah, Palestina dan lainnya, dipimpin oleh putranya Muaiyad.²⁹

Sesuai dengan dasar-dasar demokrasi yang memberikan kebebasan kepada rakyat daerah, maka puncak bentuk federasi ini terjadi di zaman Khalifah Radhi (322H/934-940M). Rizqullah Munqarius menjelaskan bahwa negara-negara bagian di zaman Radhi berjumlah 12. Masing-masing memiliki kekuasaan yang sangat luas, baik ke dalam mau pun keluar. Negara-negara bagian itu adalah:

1. Basrah, kepala negaranya Ibnu Raiq
2. Khouzistan, kepala negaranya Al-Buraidi
3. Persi, kepala negaranya Imadu ad-Daulah Ibnu Buya
4. Karman, kepala negaranya Abu Ali bin Ilias
5. Rai, Isfahan, dan Jabal, dengan kepala negara Ruknu ad-Daulah Ibnu Buya
6. Moussel, Dear Beker, Mudhar, dan Rabi'ah dengan kepala negara Banu Hamdan
7. Mesir dan Syam, dengan kepala negara Muhammad bin Thagaj Ikhsyi
8. Magribi dan Afrika, dengan kepala negara Qaim al-'Alawi
9. Andalusia, dengan kepala negara Abdur ar-Rahman Nashir
10. Khurasan, dengan kepala negara Nashar bin Ahmad bin Saman
11. Thabaristan dan Jarjan, dengan kepala negara Dailam

²⁹ Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara*. hlm. 184.

12. Bahrain dan Yamamah, dengan kepala negara Abu Thaher al-Qarmati.³⁰

Dari sekelumit paparan diatas menjelaskan betapa besar dan luasnya wilayah kekuasaan Islam, sehingga menghendaki pembagian kekuasaan dalam bentuk negara-negara bagian. Pada akhirnya karena sebegitu besar dan luasnya kekuasaan negara-negara bagian tersebut, pemerintahan pusat (khalifah) preaktis tidak mempunyai apa-apa lagi. Di samping itu, ada juga masa berdirinya negara istimewa yang sama sekali ingin bebas dari pemerintahan pusat, sehingga dinamakan "*Mulūku at-Tawāif*" (negara-negara sendiri). Namun setelah kerajaan Turki Usmaniyah berkuasa, bentuk negara Islam federasi dikembalikan pada bentuk semula, yaitu negara kesatuan dengan penerapan otonomi pada bagian-bagian wilayah tertentu, seperti tata negara dan pemerintahan pada masa khalifah Umar bin Khattab.

³⁰ *Ibid*, hlm. 185.

BAB III

PEMIKIRAN M. AMIEN RAIS TENTANG NEGARA FEDERASI

A. Profil M. Amien Rais

1. Riwayat Hidup dan Karya Ilmiah M. Amien Rais

Sejak melontarkan isu suksesi kepemimpinan nasional pada Sidang Tanwir ke-73 Muhammadiyah di Surakarta tahun 1993, Muhammad Amien Rais telah menjadi seorang intelektual muslim Indonesia yang sangat berpengaruh dan disegani. Amien Rais telah masuk dalam barisan elit intelektual Indonesia yang diperhitungkan dan didengar pemikirannya. Ia pun tidak bosan-bosan mengungkapkan berbagai bentuk anomali sosial dan politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kesenjangan sosial, manipulasi dan praktek-praktek ekonomi-politik yang tidak mengindahkan nilai-nilai moral-etika dikritiknya secara terbuka dan transparan.

Salah satu akar persoalan yang menyebabkan tumbuhnya berbagai anomali atau penyimpangan sosial dan politik menurut Amien Rais, adalah karena ada disfungsi disfungsi kekuasaan sebagai akibat dari tidak berjalannya regenerasi dan suksesi politik. Regenerasi, terutama pada tingkat suprastruktur politik, belum berjalan teratur. Suksesi kepemimpinan dan tingkat pemerataan pembangunan secara nasional masih merupakan angan-angan dan menyisakan rasa ketidakadilan di sebagian daerah yang ada ditengah air . Akibatnya, karena kekuasaan cenderung untuk korup, anomali dan penyimpangan kekuasaan pun terjadi

yang pada akhirnya menambah daftar hitam dalam perjalanan pemerintahan yang ada serta meningkatkan kadar ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah.¹

Amien Rais juga merupakan salah seorang dari tiga pendekar² dari Universitas Chicago yang lahir di Solo, Jawa Tengah pada tanggal 26 April 1944. Mafia Mc Gill hampir kesemuanya menjadi agen pencerahan yang bersifat terbuka kepada hal-hal baru. Mereka sama-sama merasakan kebutuhan untuk mengembangkan kemampuan kaum Muslimin di segala bidang untuk mengejar ketertinggalan mereka selama ini. Untuk itu, mereka sependapat tentang perlunya perubahan mendasar dalam pandangan hidup kaum Muslimin; etos kerja dan disiplin kerja serta etika sosial mereka.³

Amien Rais adalah putra kedua dari enam bersaudara dari pasangan Suhud Rais dengan Ny. Sudalmiyah. Ayahnya, Suhud Rais adalah seorang tokoh Muhammadiyah di Surakarta, di samping itu juga menjabat sebagai kepala kantor pendidikan agama, Depag Surakarta. Sementara sang ibu, Ny. Sudalmiyah pernah cukup lama menjabat sebagai ketua 'Aisyiyah (20 tahun), sebuah organisasi wanita Muhammadiyah di Surakarta. Sang Ibu adalah juga seorang yang berprofesi sebagai tenaga pengajar di SGKP

¹ Umaruddin Masdar, *Membaca Pikiran Gusdur dan Amien Rais Tentang Demokrasi*, (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 84.

² Ketiga Pendekar itu adalah Nur Cholis Majid, Ahmad Safi'e Ma'rif, dan Muhammad Amien Rais pada tahun 1981.

³ Jalaluddin Rahmat, *Tharikat Nurcholishy "Jejak Pemikiran dari Pembaharu Sampai Guru Bangsa"*, (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 19.

(Sekolah Guru Kepandaian Putri) Negeri dan Sekolah Bidan 'Aisyiyah Surakarta. Pada tahun 1985, beliau pernah mendapat gelar Ibu teladan nomor. 2 Se-Jawa Tengah.⁴

Personifikasi budaya Jawa dalam konteks Amien Rais adalah kedua orang tuanya, Hj. Sudalmiyah dan H. Suhud Rais, merupakan dua orang yang sangat berpengaruh dalam membentuk watak Amien Rais sejak kecil hingga dewasa. Selain Neneknya, kecenderungan aktifisme kedua orang tuanya melalui lingkungan perserikatan Muhammadiyah sebagai organisasi modernis sosialisasi moralitas agama (Islam).⁵

Amien Rais tumbuh dalam keluarga Muhammadiyah yang sangat kental dengan nuansa ajaran Islam modernis serta berdisiplin tinggi. Pengalaman masa kecilnya di Solo berjalan sebagaimana pola asuh keluarga santri yang taat dalam menjalankan ajaran agamanya. Didikan keras dari orang tuanya, terutama ibunya yang mencita-citakan seorang sosok Amien Rais kelak menjadi seorang kyai (ahli agama).

Pola pendidikan dan Pembinaan dalam keluarga itu sudah ditanamkan semenjak Amien Rais kecil "di usia 9 Tahun". Di usia yang cukup dini itu, Amien Rais sudah ditanamkan disiplin bangun subuh sekitar pukul 04.00Wib setiap hari dan mengucapkan "*aṣ-ṣalātu khairun*

⁴ Ahmad Bahar, *Biografi Cendekiawan Politik "Amien Rais Gagasan dan Pemikiran Menggapai Masa Depan Indonesia Baru*, (Jogjakarta: Pena Cendikia, 1998), hlm. 2.

⁵ Firdaus Syam, *Amien Rais Politisi yang Merakyat dan Intelektual yang Shaleh*, (Jakarta: Al-Khauṣar, 2003), hlm. 253.

min an-naum".⁶ Tidak hanya itu, pendidikan disiplin lewat bangun pagi itu dilakukan dengan cara meletakkan jam beker dekat *amben* kayu tempat tidur mereka, kemudian keharusan melantunkan lafal adzan keras-keras agar sampai didengar sang ibu lalu, ia diberi hadiah uang 50 Sen. Hadiah itu pun tak semata untuk dibuat jajan melainkan ditabung.

Masa kecil Amien Rais dilaluinya dengan penuh suka-cita. Layaknya usia anak-anak, Amien Rais kecil bersama Abdul Razaq dan Ahmad bertiga suka bermain keluar rumah. Sebagaimana dilaporkan *Kompas* (Minggu 22 Mei 1998) biasanya bila hari Minggu tiba, mereka *mlinteng* (ketapel) burung sampai ke Palur dan Mojo Songo. Akibatnya terpaksa mangkir sembahyang Ashar, tak kala pulang sang ibu menanyai kepergian mereka, Amien bersaudara selalu jujur mengaku terpaksa tak sembahyang Ashar. Sebagai hukumannya, mereka "*disel*" yaitu dimasukkan dalam ruangan terkunci di belakang rumah dan biasanya sang ayahlah yang selalu membebaskan mereka seraya memberikan nasehat agar tidak mengulangi kesalahan yang sama di kemudian hari. Sang Ibu mengaku, faktor utama yang membentuk kepribadian Amien terutama melalui pendidikan agama, baik menyangkut adat maupun ajaran agama Islam.⁷

Keluarga Suhud Rais adalah keluarga yang menaruh perhatian sangat besar terhadap pendalaman terhadap ajaran agama dan menjunjung tinggi pendidikan. Berkat perhatian yang besar itu Amien Rais memulai

⁶ *Ibid*, hlm. 254.

⁷ Ahmad Bahar, *Biografi Cendekiawan*. hlm. 2.

pendidikannya dari TK, kemudian ke jenjang Sekolah Dasar Muhammadiyah Solo dan lulus pada tahun 1956. Kemudian Ia melanjutkan Sekolahnya di SMP Muhammadiyah Solo, setelah tamat SMP pada tahun 1959, Amien Rais melanjutkan pendidikan formalnya pada SMA Muhammadiyah Solo dan dapat diselesaikannya pada tahun 1962. Di samping pendidikan formalnya di SMP Muhammadiyah, Amien Rais juga menyempatkan diri untuk mengenyam pendidikan di Pesantren untuk medalami bidang keagamaan yakni di pesantren Mambā'u al-Ulūm (pernah menjadi PGAN, sekarang berubah menjadi Madrasah Aliyah Negeri) dan di Pesantren al-Islām (yang kini bukan Pesantren lagi), kesemuanya ada di Solo.⁸

Kemandirian semakin terpatry pada diri Amien Rais, ketika hendak melanjutkan studinya ke Perguruan Tinggi, sekitar tahun 1963 . Ia meninggalkan kota Solo untuk kemudian merantau ke Jegjakarta guna mengikuti kuliah di Universitas Gajah Mada pada Fakultas Sosial Politik, Jurusan Hubungan Internasional yang menjadi pilihannya. Pada masa yang sama Amien Rais juga mengikuti kuliah di Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga di Kota yang sama. Ia mengenyam kuliah di dua Perguruan Tinggi, gelar Sarjana Muda (*Bachelor*) didapatkan dari Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga pada tahun 1967. Disebabkan aturan pemerintah yang tidak mengizinkan untuk kuliah di dua Universitas sekaligus, Ia

⁸ *Ibid*, hlm. 3. Pada masa sekolah di tingkat menengah pertama, Ia juga aktif di kepanduan organisasi Muhammadiyah yang lebih dikenal dengan nama *Hizbu al-Wathān* di Kota Solo.

harus meninggalkan kampus ini. Sedangkan studinya pada Fakultas Sosial Politik di Jurusan Hubungan Internasional UGM dapat diselesaikannya pada tahun 1968.

Jenjang pendidikan Amien Rais setelah menyelesaikan kuliahnya pada Universitas Gajah Mada Jogjakarta dimulai di Amerika Serikat. Ia mengikuti program pendidikan Pasca Sarjana di *University Of Notre Dame*, Indiana, Amerika dengan menekuni studi tentang Uni Soviet dan Eropa Timur dan selesai pada tahun 1974 dengan gelar M.A. Khazanah intelektual Amien rais semakin berkembang pesat ketika, Ia melanjutkan studinya untuk program Ph.D di bidang ilmu politik di *Universitas Of Chicago* yang diselesaikannya pada tahun 1984 dengan disertasi bertemakan *The Moslem Brotherhood in Egypt, it Rise, Demise, and Resurgensi* (Ikhwanul Muslim di Mesir: Kelahiran, Keruntuhan dan Kebangkitannya Kembali). Dalam hubungannya dengan disertasi ini, Ia menetap dan melakukan penelitian di Mesir sehingga, kesempatan itu tidak disia-siakan Amien Rais untuk menimba ilmu pengetahuan di Universitas tertua di dunia; Universitas Al-Azhar, Kairo; dengan menjadi mahasiswa luar biasa selama lebih kurang satu tahun. Ia dapat memperluas cakrawala pemikiran studi ke-Islamannya.⁹

⁹ Mengikuti studi keislaman di Universitas Al-Azhār; Kairo, Mesir adalah sekaligus memenuhi obsesi kedua orang tuanya dulu, baik bapak Suhud Rais maupun ibu Suhud yang berkeinginan agar Amien Rais pada suatu saat menimba ilmu dan memperluas cakrawala keagamaannya dikota itu, yang memang sejak semula mencita-citakan Amien Rais menjadi seorang *Kyai*.

Kontribusi pemikiran Amien Rais tampak terlihat dari banyaknya tulisan-tulisan yang telah dihasilkannya, umumnya karya tulis itu dituangkan dalam bentuk buku, artikel, editing dan kata pengantar di berbagai buku. Buku-buku yang dapat dicatat antara lain: *Pak Natsir 80 Tahun* (1988), *Cakrawala Islam: Antara Cita dan Fakta* (1987), *Membangun Politik Adiluhung Membumikan Tauhid Sosial Menegakkan Amar Ma'ruf Nahi Mungkar* (1998), *Tauhid Sosial Formula Menggempur Kesenjangan* (1998), *Menyembuhkan Bangsa Yang Sakit* (1999).¹⁰

Sebagai editor atau pemberi kata pengantar di berbagai buku, antara lain: *Beberapa Pandangan Tentang Pemerintahan Islam* (1983), *Islam dan Pembaharuan: Ensiklopedi Masalah-Masalah* (1984), *Krisis-Krisis Ilmu Sosial dalam Pembangunan Dunia Ketiga* (1984), *Agama dan Modernisasi Politik: Suatu Kajian Analisis* (1985), *Islam dan Perubahan Sosial-Politik di Negara sedang Berkembang* (1985), *Islam di Indonesia* (1986), *Islam : Dari Konservatisme sampai Fundamentalisme* (1987). Atau juga Pemikirannya yang ditulis bersama tokoh lain, Seperti: *Jika Rakyat Berkuasa* (1999), *Jaman Baru Islam Indonesia Pemikiran dan Aksi Politik* (1998), *Tharikat Nurcholisy: Jejak Pemikiran Pembaharu sampai Guru Bangsa* (2001). Belum lagi buku-buku yang mengupas pemikiran dan perilaku Amien Rais, seperti: *Federasi atau Disintegrasi: Tela'ah Awal Wacana Unitaris versus Federalis dalam Perspektif Islam Nasionalisme dan Sosial Demokrasi* (2000). *Moralitas Politik dan*

¹⁰ Aris Saefulloh, *Gus Dur Vs Amien Rais "Dakwah Kultural-Struktural*, (Jogjakarta: Laelathinker, 2003), hlm. 97.

Pemerintahan yang Bersih (1999), *Era Baru Indonesia, Sosialisasi Pemikiran Amien Rais*, Hamzah Haz, Mathori Abdul Jalil, Nur Mahmudi, Yusril Ihza Mahendra (1999), *Amie Rais dari Yogya ke Bina Graha* (1999), *Amien Rais dalam Sorotan generasi Muda Muhammadiyah* (1998), *Gus Dur Vs Amien Rais: Dakwah Kultural-Struktural* (2003), *Amien Rais Politisi yang Merakyat dan Intelektual Shaleh* (2003), dan masih banyak yang lainnya.

2. Aktivitas, Karir dan Peran Politik M. Amien Rais

Latar belakang pendidikan yang telah ditempuh Amien Rais, Sebagaimana uraian dimuka, adalah salah satu bekal yang cukup mendasar bagi lahirnya seorang intelektual atau pemikir hari ini. Dan situasi tersebut kemudian diasah dengan berbagai aktivitas yang mengasah ketajaman pemikiran pada masa berikutnya.¹¹

Spirit Muhammadiyah memang sudah dikenal dan tertanam dalam diri Amien Rais sejak kecil. Di samping faktor keluarga, jenjang pendidikan yang dilaluinya juga sangat mempengaruhi jalan kehidupannya. Semenjak duduk di bangku Sekolah Menengah Pertama hingga bangku Sekolah Menengah Atas, Amien Rais selalu aktif mengikuti berbagai kegiatan di organisasi Muhammadiyah, seperti kegiatan kepanduan *Hizbu al-Wathān* yang selalu diadakan organisasi ini.

¹¹ Ahmad Bahar, *Biografi Cendekiawan*. hlm. 4.

Rasio pemikiran Amien Rais kian tampak dan berkembang ketika, menjadi mahasiswa. Sebagai seorang mahasiswa Jogjakarta, wahana pemikiran dan aktivitas Amien Rais berkembang pesat dengan pengumpulannya bersama organisasi yang diikutinya ini. Amien Rais ikut berkecimpung dalam beberapa organisasi seperti, IMM (Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah) dan HMI (Himpunan Mahasiswa Islam). Dalam organisasi inilah Amien Rais muda mengasah kemampuan intelektualnya di samping, menekuni kegiatan tulis menulis. Dari karya-karyanya tersebut bahkan ada yang sempat memperoleh *Zainal Azke Award* pada tahun 1967, yaitu sebuah penghargaan jurnalisme yang diberikan kepada penulis mahasiswa yang kritis.

Sekembalinya dari Amerika setelah menyelesaikan studi, Amien Rais memulai kariernya sebagai tenaga pengajar (Dosen) pada Jurusan Hubungan Internasional (HI), Fisifol, Universitas Gajah Mada Jogjakarta. Ia juga tercatat sebagai Dosen Pasca Sarjana UGM di samping, sebagai Direktur Pusat Pengkajian dan Studi Kebijakan (PPSK).

Kans pendidikannya kian menanjak karena loyalitasnya yang begitu tinggi terhadap dunia pendidikan sehingga, hal tersebut menjadikannya sebagai Wakil Rektor pada Universitas Muhammadiyah Jogjakarta. Sebagai ilmuwan senior BPPT (Badan Pengkajian dan Pengembangan Teknologi), Anggota Dewan Riset Nasional pada kelompok lima, serta menjadi Pimpinan Umum Suara Muhammadiyah.¹²

¹² Aris Saefullah, *Amien Rais*. hlm. 98.

Sepak terjang dan nafas perjuangan Muhammadiyah sudah sangat mendarah daging pada diri Amien Rais. Beliau tergolong intelektual muda muslim yang meraih gelar doktoral sain politik yang sedikit jumlahnya dan sangat fasih berbicara mengenai wacana keagamaan sehingga, pada tahun 1985 nama Amien Rais sudah masuk dalam jajaran pucuk Pimpinan Pusat Muhammadiyah, ketika itu beliau dipercaya sebagai Ketua Majelis Tabligh. Kemudian pada Mukhtamar ke-42 di Jogjakarta (1990), telah menempatkan dirinya sebagai salah satu Wakil Ketua Muhammadiyah. Ketika Ahmad Azhar Basyir, MA (Ketua Muhammadiyah Periode 1990-1995) wafat pada tanggal 28 Juni 1994, Amien Rais terpilih menjadi pejabat sementara Ketua Muhammadiyah. Pada Mukhtamar Muhammadiyah yang ke-43 di Banda Aceh (1995), Amien Rais mendapat kepercayaan sebagai pucuk pimpinan organisasi Muhammadiyah untuk periode 1995-2000, yang dipilih peserta Mukhtamar dengan suara mayoritas.¹³

Di samping sebagai akademisi yang aktif dalam organisasi keagamaan Muhammadiyah, kiprahnya dalam pembaharuan dan pengembangan wacana pemikiran Islam dan perannya dalam percaturan perpolitikan tanah air kian memuncak. Amien Rais adalah salah seorang yang turut menandatangani deklarasi berdirinya Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (ICMI). Ia diangkat sebagai Asisten I Ketua Umum ICMI pada periode 1990-1995 dan menjadi Ketua Umum pakar ICMI pada

¹³ Firdaus Syam, *Amien Rais*. hlm. 280.

periode berikutnya; yang kemudian mengundurkan diri dari keanggotaan ICMI karena dianggap terlalu vokal, membahayakan serta selalu bergesekan dengan kekuasaan.

M. Riffqi Muna, seorang peneliti PPW Lippi, lulusan *Australian Defence Force Academy*, Cambera melalui kolom Tempo mengatakan:

Faktor kritis pak Amien Rais terhadap berbagai masalah sosial politik dan ekonomi nasional rupanya menempatkannya sebagai intelektual yang paling vikal, dari masalah kerusuhan sosial Busang, *Free Port* sampai kriteria calon presiden. Faktor ini yang kemudian lebih mengangkat masalah ini kepermukaan.¹⁴

Di tengah kelesuan dan pergolakan politik nasional pasca runtuhnya rezim`orde baru, Amien Rais turut menyambut *euphoria* politik nasioanal yang memberikan kebebasan kepada setiap warga negara untuk berserikat dan berkumpul, dengan mendirikan Partai Amanat Nasional (PAN) sebagai partai politik yang memperjuangkan kedaulatan rakyat, demokrasi, kemajuan dan keadilan sosial. Partai yang berakar pada moral agama, kemanusiaan, kemajemukan dan kebangsaan, inilah yang kemudian menjadi media baginya menjadi Ketua MPR-RI dan menempatkan dirinya sebagai salah seorang kandidat calon presiden yang diperhitungkan pada pesta demokrasi pemilu 2004.

3. Aspek dan Pola Pemikiran M. Amien Rais

Untuk memahami aspek dan pola pemikiran Amien Rais bukanlah pekerjaan yang mudah, oleh karena itu untuk dapat mengetahui dan

¹⁴ Tempo, *Kolom Interaktif*, edisi. 01/II 08 Maret 1997, hlm. 20.

memahami pemikirannya tidak akan lepas dari perilaku dan sepak terjang yang telah dilakukannya selama ini di samping melalui hasil karya dan goresan sejarah yang telah ditorehkannya. Untuk mengetahui aspek dan pola pemikiran Amien Rais tersebut, penulis akan mencoba membukanya melalui dua aspek, yaitu: *pertama*, melalui pemikirannya tentang wacana keagamaan. *Kedua*, melalui pemikirannya tentang wacana perpolitikan dan demokrasi.

Ada dua alasan mendasar kenapa penulis mengungkap pemikiran Amien Rais tersebut dari dua aspek diatas; *pertama*, karena perilaku yang ditampilkan selama ini menunjukkan pada dua aspek tersebut. Amien Rais adalah mantan pimpinan organisasi Muhammadiyah, sebuah organisasi Islam yang didirikan sebagai sebuah wujud perjuangan pemurnian terhadap ajaran Islam sedangkan di sisi lain, Amien Rais adalah seorang pimpinan sebuah partai besar, Partai Amanat Nasional (PAN) sekaligus adalah salah seorang politisi yang sangat diperhitungkan dalam percaturan perpolitikan nasional, baik pemikiran mau pun sepak terjangnya. *Kedua*, agar pembahasan ini lebih bersifat sistematis sehingga, dalam pengungkapan sisi dan sosok seorang Muhammad Amien Rais akan didapat hasil se-optimal dan se-obyektif mungkin maka, akan penulis ketengahkan beberapa pandangan tokoh tentang sosok seorang Amien Rais.

Jalauddin Rahmat dalam bukunya Tharekat Nurcholisy mengatakan, “Nur Cholis Majid, Ahmad Syafe’i Ma’arif, dan Amien Rais adalah tiga

pendekar dari Chicago, merekalah yang dianggap mewakili angkatan pertama itu karena, belum muncul generasi keduanya.”¹⁵

Amien Rais terkenal dengan orientasi “*cara hidup Islami*” yang ditumbuh kembangkannya di kampus-kampus selama ini. Cara hidup Islami tersebut bermula dari keasngguhannya berpegang pada Islam sebagai sumber-sumber nilai yang unik. Nilai-nilai tersebut dapat saja dikembangkan umat agama atau faham lain, akan tetapi sebagai sebuah sistem akan memiliki kekhasan sendiri. Menurut pandangannya, mau tidak mau kalangan muslim harus memperhatikan dunia politik yang akan melestarikan kekhasan Islam tersebut melalui pelestarian nilai-nilainya dalam sebuah sistem sosial yang utuh. Artinya kekuasaan politik menjadi sangat penting sebagai alat pelestarian itu.

Berbeda dari Jalaluddin dalam melihat sosok Amien Rais, Fachri Ali dan Bachtiar Efendy mengatakan bahwa, “Amien Rais bersama Jalaluddin Rahmat, A.M. Saefuddin, Endang Syaefuddin Ansori dan Imaduddin dimasukkan ke golongan internasionalisme atau universalisme dalam pola pemikiran Islam.”¹⁶

Adapun ciri-ciri pola pemikiran universalisme antara lain:

Pertama, pemikiran universalisme mencari dasar-dasar referensi yang lebih luas dari modernisme klasik dan tidak terlalu membatasi diri pada pemikiran modernisme klasik.

¹⁵ Jalaluddin Rahmat, *Tharekat Nurcholishy*. hlm. 18.

¹⁶ Aris Saefullah, *Gus Dur*. hlm. 100.

Kedua, Selain berasal dari didikan barat, universalisme juga melihat kelemahan barat sehingga, Islam dan perangkat nilainya dapat dijadikan alternatif dari kemerosotan nilai-nilai barat tersebut.¹⁷

Sesuai dengan namanya, pokok pemikiran univesalisme adalah meyakini bahwa, pada dasarnya Islam merupakan agama yang bersifat universal. Dalam pandangan universalisme terdapat puritanisme sehingga, modernisme Islam merupakan dasar untuk merekonstruksi pemikiran mereka.

Demikian pula jika kita lihat dari aspek demokrasi atau politik, maka pemikiran Amien Rais juga masih mengedepankan tauhid sebagai pondasi pemikirannya. Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya bahwa tauhid harus diimplementasikan bukan hanya dalam koridor *hablun minallah*, tapi juga harus diterapkan dalam *hablun minannās*, artinya perjuangan politik yang dilakukan oleh umat Islam harus didasarkan pada penegakan tauhid dalam kehidupan masyarakat.

Pandangannya mengenai demokrasi yang berkaitan dengan Islam, ia memiliki keyakinan bahwa dengan demokrasi secara baik dan benar dengan mekanisme *checks and balance*, maka nasib rakyat akan baik. Jelas dikatakannya; *I believe in democracy 100% because democracy with parrarel with besic Islamic teaching*.¹⁸

Dengan demikian, apabila dicermati secara mendalam pola pemikiran dan perilaku yang dilakukannya, sebenarnya kerangka pemikiran yang coba dibangun

¹⁷ *Ibid*, hlm. 101.

¹⁸ Amien Rais, *Cakrawala Islam*, (Bandung: Mizan, 1987), hlm. 126-127.

Amien Rais dengan berpusat pada konsep tauhid sosial untuk melakukan *amar ma'ruf nahi mungkar* dengan (*high politics*nya) ia menghendaki sebuah konstruksi masyarakat negara dengan pemerintahan yang bebas dari penindasan, bersih dari korupsi, kolusi, nepotisme menuju terciptanya masyarakat sejahtera, adil dan makmur yang berperilaku Islami.

B. Pemikiran Negara Federasi M. Amien Rais

Negara federasi dalam terminologi Amien Rais bisa digolongkan pada sudut pandang institusional-fungsional, sebagaimana Amien Rais yang diungkapkan jurnal pasar modal adalah suatu bentuk negara yang terdiri dari dua macam pemerintahan yaitu pemerintahan negara bagian dan pemerintahan federal. Wewenang yang dimiliki pemerintahan federal merupakan pelimpahan atas wewenang yang tadinya dimiliki oleh negara-negara bagian. Wewenang itu biasanya hanya terbatas pada beberapa bidang saja. Di Amerika, bidang yang merupakan wewenang pemerintahan federal adalah bidang politik luar negeri, moneter dan pertahanan. Namun begitu, penentuan bidang mana yang diserahkan kepada pemerintahan federal (pusat) tergantung pada kesepakatan antara negara-negara bagian tersebut (tidak ada ketentuan yang baku).¹⁹ Dalam hal ini, keduanya, yaitu pemerintahan federal (pusat) dan pemerintahan negara-negara bagian bersifat koordinat dan independen satu sama lain.

¹⁹ Amen Rais; Antara Federasi, Konfederasi, dan Otonomi Luas, *Jurnal Pasar Modal*, No. 01/Tahun XI, Januari 2000, hlm. 33.

Pemikiran Amien Rais tentang negara federasi berawal dari keprihatinannya terhadap situasi dan kondisi bangsa yang disebabkan oleh timbulnya rasa ketidakadilan dari berbagai daerah yang menimbulkan dan mengarah pada gejala disintegrasi bangsa. Dari gejala-gejala yang ada tersebut, muncul berbagai tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Republik Indonesia (NKRI). Hal inilah yang kemudian memicu munculnya pemikiran dan gagasan Amien Rais tentang perlunya mekanisme berbagi kewenangan dan kekuasaan dalam bentuk federasi.

Dalam tatanan federasi semacam ini, pemerintah pusat lebih sulit (dibanding negara kesatuan) mengganggu kekuasaan dan status pemerintah regional atau daerah. Banyak aturan yang sengaja dibuat dan dirumuskan ke dalam konstitusi supaya pemerintah nasional kesulitan mengubah kekuasaan, perbatasan, bentuk pemerintahan satu-satuan yang membentuknya. Oleh sebab itu, federalisme adalah jawaban terhadap masalah bagaimana memungkinkan otonomi lokal yang memadai, dalam arti memiliki otoritas di wilayah atau teritori tertentu, dan politik di dalam teritori tersebut terbebas dari campur tangan kekuatan yang berasal dari luar teritori. Jalan keluar ini, dengan kata lain, memberikan jaminan kepada tegaknya prinsip teritorialitas dan otonomi (*territoriality and autonomy*) yang sangat dihargai dalam sistem ketatanegaraan modern.²⁰

Sistem politik yang lemah dan sistem personalitas pemimpin yang menonjol akan memunculkan kultus individu. Hal ini karena, pemimpin

²⁰ Andi A. Malarangeng, dkk, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*, (Jogjakarta: Bigraf Publishing, 2001), hlm. 73.

yang sebenarnya tidak terlalu kuat – tanpa dukungan rakyat – dan rakyat yang begitu lemah sehingga, pemimpin kelihatan kuat. Rakyat sebagai massa yang kuat harus mempunyai keberanian berbeda pendapat serta memberikan kritikan kepada penyelenggara negara, berani mencari alternatif bentuk perubahan-perubahan dimasa yang akan datang demi kebaikan dan kemajuan bersama.²¹

Suatu negara yang menganut dan menggunakan bentuk federasi biasanya didasarkan atas pertimbangan historis dan atas perwujudan aspirasi di negara-negara bagian. Malaysia, misalnya, menganut sistem federal berdasarkan atas kesepakatan antara raja-raja Melayu, partai politik yang ada pada waktu itu dan pemerintah Inggris. Sementara itu, disebabkan oleh kebutuhan dan dilanda krisis disintegrasi negara Belgia berubah menjadi negara federal setelah lebih dari 100 tahun menganut sistem dan bentuk negara kesatuan. Sedangkan Amerika Serikat memakai sistem federal berdasarkan kesepakatan antara 13 negara bagian yang sudah ada pasca deklarasi kemerdekaan pada tanggal 4 Juli 1776.²²

Negara federasi dalam konteks ketatanegaraan Indonesia memiliki sejarah perjalanan tersendiri dalam suasana dan waktu yang sangat relatif singkat dengan penuh ironi sejarah-istilah yang dipakai oleh Anhar Gonggong- dalam mencermati dan menjelaskan sejarah perjalanan Indonesia serikat yang singkat itu.

²¹ Nasri, Imron (ed), *Amien Rais Menjawab Isu-Isu Politis Sekitar Kiprah Kontroversialnya*, Cet. I, (Bandung, Mizan, 1999), hlm. 127-128.

²² Amien Rais, *Antara Federasi*. hlm. 33.

Gagasan federasi atau federalisme yang dilontarkan Amien Rais pada dasarnya sudah pernah digulirkan oleh Bung Hatta, salah seorang proklamator kemerdekaan Indonesia. Tokoh proklamator itu, menurut Amien Rais, tentunya memiliki perhitungan yang sampai sekarang tetap relevan untuk dipertimbangkan. Sebuah bangsa yang arif itu, lanjut Amien tidak menutup diri dari berbagai alternatif, termasuk kemungkinan alternatif negara federal.²³

Sebagaimana sejarah konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), negara adalah berbentuk federal dan meliputi seluruh wilayah Indonesia; yaitu:

1. Negara RI, yang meliputi daerah status quo berdasarkan perjanjian Renville.
2. Negara Indonesia Timur (NIT), yang berdiri pada tanggal 24 Desember 1946, sebagai Presidennya dipilih Sukawati.
3. Negara Pasundan atau Negara Jawa Barat, yang berdiri pada tanggal 4 Mei 1947, termasuk distrik federal Jakarta, dengan Presidennya Soeria Kertalegawa.
4. Negara Jawa Timur, berdiri pada tanggal 3 Desember 1948, dengan Presidennya RTP Ahmad Kusumanegara.
5. Negara Madura, pada tanggal 23 Januari 1948, dengan Wali negaranya adalah RAA Tjakra Ningrat.

²³ Amien Rais, "PAN akan membuka dialog tentang negara federasi", *Kompas*, (Selasa, 25 Agustus 1998), hlm. 4

6. Negara Sumatra Timur, pada tanggal 24 Maret 1948, termasuk daerah status quo Asahan Selatan, dan Labuhan Batu yang berpusat di Medan, dengan Wali negaranya Dr. Tengku Mansyur.
7. Negara Sumatra Selatan.
8. Satuan satuan kenegaraan yang tegak sendiri, seperti Jawa Tengah, Bangka-Belitung, Riau, Daerah Istimewa Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur.
9. Daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian.²⁴

Sebuah situs internet mengatakan bahwa Amien Rais ingin mencontoh federasi Van Mook,²⁵ tetapi sesungguhnya bahwa negara federasi Amien Rais lebih menekankan pada pembagian kekuasaan dan kewenangan dengan menitik beratkan pada rasa keadilan dalam mengelola sumber daya manusia dan alam bagi seluruh daerah, tanpa ada politik pecah belah sebagaimana negara federal Van Mook.

Bentuk negara federal bukan sesuatu yang aneh di dunia ini. Empat-puluh persen warga dunia sekarang hidup di bawah sistem federasi. Kalau definisi federalisme itu dilonggarkan sedikit, maka sedikitnya bisa dibedakan tiga jenis federalisme. *Pertama*: negara dengan sistem federal murni yang dengan tegas merumuskan negaranya sebagai federal sebanyak

²⁴ Surat Ahmad kepada mereka yang ingin membangun Negara Federal dan merobek Daulah Pancasila, Stockholm, 15 Nopember 1999. dalam HP <http://www.Dataphone.se/~ahmad> Diakses pada tanggal 24 Mai 2004.

²⁵ *Ibid*

18 negara. *Kedua*: negara dengan bentuk *federal arrangement*, yang tidak memaklumkan diri sebagai federal tetapi di dalam sistem pemerintahannya otonomi sebegitu kuatnya sehingga jauh lebih dekat kepada sistem federal sebanyak 17 negara. Contohnya United Kingdom of Great Britain and Ireland yang terdiri dari empat negara dan lima *self-governing island*. *Ketiga*: bentuk negara dan pemerintahan yang disebut sebagai *associated states*. Negaranya sudah jadi, tetapi untuk hidup sendiri-sendiri dianggap sulit, karena itu mereka membentuk asosiasi dengan suatu negara induk yang disebut sebagai negara dengan wewenang federatif sebanyak 23 negara. Contoh terbaik adalah kerajaan Monaco dengan menggabungkan dirinya dengan Perancis yang memegang *federate power*.²⁶ Dengan demikian, berdasarkan komposisi diatas kira-kira ada 58 negara dengan bentuknya kurang-lebih federal atau sekitar 35 persen negara-negara di dunia berada dibawah sistem federasi. Sedangkan federasi Amien Rais digolongkan pada bentuk federasi *arrangement* yang mana sistem pemerintahannya lebih dekat kepada sistem federal.

Di beberapa negara, menurut Amien Rais, bentuk negara federal sudah berjalan dengan sangat berhasil. Sebab bentuk itu memang membuat kekayaan daerah tidak lagi disedot ke pusat. Pemerintah pusat hanya

²⁶ Daniel Dhakidae, "Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia", dalam Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*, (Jakarta: Kompas dan Fridrich Ebert Stiftung, 1999), hlm. xxvii.

memegang kendali untuk pelaksanaan hankam, sistem moneter, hubungan luar negeri, agama, dan sistem hukum.²⁷

Lebih jauh, Amien Rais menjelaskan bahwa bentuk negara federasi itu dinilainya sangat memungkinkan bagi terciptanya keadilan di Indonesia secara luas. *“Kita jangan takut dengan istilah federalisme, sebab istilah tersebut sudah menjadi terminologi universal”*. Ide federalisme itu dinilai Amien tidak sama dengan upaya memecah belah bangsa. Penerapan federalisme, menurutnya bisa tetap menjaga persatuan dan keutuhan bangsa.²⁸ Bahkan ide negara federal mungkin memperkuat negara bangsa. Dengan ide itu propinsi-propinsi yang selama ini merasa dianaktirikan nampak puas. Dalam penyelesaian kasus Aceh, ketua MPR itu mengatakan bahwa *“ide yang lebih baik dalam menyelesaikan kasus Aceh adalah pemerintahan federasi. Ide itu jauh lebih baik dari pada opsi merdeka yang amat berbahaya buat kita semua”*.²⁹

Negara berbentuk federasi menurut Amien Rais, sebagaimana yang dikutip Mahtum Mastoem, sesungguhnya masih menyisakan tali yang kuat untuk menjalin persatuan dan kesatuan, lalu lintas ekonomi yang terintegrasi secara nasional, serta urusan luar negeri yang masih nampak

²⁷ Pernyataan Amien Rais Disampaikan dalam Seminar *“Solusi Pergolakan dalam Perspektif Federalisme”* di Auditorium Audhiyana, Wisma Antara, Jakarta, pada tanggal 17 November 1999.

²⁸ *Ibid*

²⁹ Amien Rais, *“Sistem Federasi Lebih Baik,” Jawa Tengah Pos*, (20 November 1999), hlm. 1

urusan pemerintah pusat serta masalah administrasi negara yang fundamental juga tetap harus satu.³⁰

Mengenai pembagian kekuasaan antara pemerintahan federal dan negara-negara bagian, pada umumnya ada dua cara pembagian kekuasaan, tergantung kepada kesepakatan di mana *reserve of power* atau *residu of power* diletakkan. Di negara federal atau di negara bagian. Jika *reserve of power* diletakkan di negara federal, menurut profesor Mariam Budiardjo, maka UUD merinci secara materiil satu persatu kekuasaan pemerintah negara-negara bagian; selebihnya (kekuasaan negara bagian yang tidak tercantum di dalam UUD) adalah kekuasaan negara federal, contohnya adalah negara India dan Kanada. Sebaliknya, jika *residu of power* diserahkan kepada negara-negara bagian, menurut pakar hukum ketatanegaraan UGM Yuniarto, UUD merinci secara materiil kekuasaan pemerintah federasi; sisa kekuasaan yang tidak tercantum di dalam UUD menjadi kewenangan negara-negara bagian.³¹

Selama tiga dekade lebih, kekecewaan daerah lebih sering dipendam saja, kini tidak demikian lagi. Berakhirnya kekuasaan Suharto yang disusul dengan tuntutan penataan ulang relasi kekuasaan telah mendorong sebagian daerah untuk merumuskan kembali posisinya dalam berhadapan dengan Jakarta. Mereka yang radikal, seperti Timor-timor,

³⁰ Mahtum Mastoem, *Perjalanan Menuju Kursi Presiden*, (Jakarta: Publishing, 1998), hlm. 98.

³¹ Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin, dan Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi; Tela'ah Awal Wacana Unitaris Versus federasi Dalam Perspektif Islam Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, (Jakarta: Madani Press, 2000), hlm. 66.

Irian Jaya, Aceh dan kelompok-kelompok tertentu di Sulawesi Utara dan Selatan tiba pada keinginan merdeka sebagai bangsa. Tapi mereka yang moderat hanya menginginkan federalisme di Indonesia, kalau bukan pemberian otonomi yang seluas-luasnya ke daerah masing-masing dengan argumentasinya.

Penerapan pemerintahan federasi yang didukung perangkat UU tentang Otonomi daerah, UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta UU tentang Kedudukan Istimewa (untuk Aceh) secara proporsional akan lebih baik bagi daerah-daerah yang sedang bergolak dan merupakan solusi yang baik pula untuk menjaga keutuhan bangsa Indonesia.³²

Tuntutan untuk menerapkan negara federal dari beberapa daerah mendapat sambutan dan dukungan dari sebagian masyarakat, generasi muda dan tokoh-tokoh politik. Tapi ada kekhawatiran, jika federasi diwujudkan, akan ada ancaman perpecahan. Untuk menengahi pertentangan pro dan kontra tentang ini diperlukan solusi dengan pendekatan kompromistis. Partai Amanat Nasional yang dipimpin oleh Amien Rais adalah sebagai “pelopor” yang pertama kali di pentas nasional mengulirkan gagasan membentuk negara federasi pasca orde baru. Amien Rais, sebagaimana yang dikutip Al Chaidar dkk, mengatakan bahwa “PAN bersikap hati-hati dalam melontarkan gagasan itu, karena pada prinsipnya

³²Amien Rais, “Sistem Federasi. Hlm. 1

PAN lebih menghendaki adanya wacana dialog tentang di mana kekuatan serta kelemahan negara kesatuan dan federasi”.³³

Dalam perjalanan bangsa Indonesia, bentuk negara dan pemerintahan memang mengalami perubahan. Pemikiran serta gagasan negara federal yang dilontarkan Amien Rais adalah salah satu diantaranya.

Ia menjelaskan, sebagaimana yang dikutip Firdaus Syam bahwa:

Mengenai isu federalis, ini soal serius, tetapi realistis. Namun otonomi yang kini nampak menjadi pilihan, mungkin otonomi yang sekarang ini lebih jauh dari federalis yang saya tawarkan dahulu. Karena federalisme sistem itu hanya pada tingkat provinsi yang mendapat otonomi, tetapi yang sekarang otonomi itu sampai ke tingkat kota dan kabupaten, hal ini semakin semberaut (chaos).³⁴

Namun Amien Rais mengakui bahwa sistem federasi dengan penerapan otonomi yang diperluas sesungguhnya hampir sama dan sebangun. Menurutnya, bila istilah federal dianggap tabu dan menyebabkan orang muak atau ngeri, istilah itu tidak perlu dipakai. Yang terpenting adalah substansinya.³⁵

Lebih jauh Amien Rais memaparkan, sebagaimana yang dikutip Al Chaidar, bahwa sekarang ada tiga opsi yang sedang berkembang di Indonesia:

Opsi pertama adalah membela mati-matian Indonesia sebagai negara kesatuan yang sentralistis. Sistem ini, menurutnya, sudah dijalankan selama lebih dari 50 tahun. Dalam prediksinya, opsi negara kesatuan tersebut akan colaps.

³³ Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin dan Herdi Sahrasad, *Federasi atau*. hlm. 171.

³⁴ Firdaus Syam, *Amien Rais Politisi*. hlm. 247.

³⁵ Amien Rais, “Wacana Federasi Harus Tetap Dibuka,” *Kompas*, (9 Desember 1999), hlm. 6

Opsi kedua yang berkembang, lanjut Amien, adalah memecah Indonesia menjadi beberapa negara merdeka. Sehingga nanti akan terbentuk negara-negara merdeka yang kecil. Menurutnya, opsi ini kurang menguntungkan. Sebab negara kecil tersebut bakal menjadi mangsa srigala Internasional yang siap menerkam. Contoh itu lanjut Amien, bisa dilihat dalam kasus Timor Timur.

Sedangkan *opsi ketiga* yang menurut Amien, paling baik adalah menjadikan negara Indonesia sebagai negara federal. Opsi ini, kata Ketua Partai Amanat Nasional Indonesia itu adalah pilihan yang paling baik. Bentuk negara seperti itu, dinilainya sangat memungkinkan bagi terciptanya keadilan di Indonesia yang secara luas.³⁶

Dalam pernyataannya, Amien menjelaskan bahwa pembentukan negara federal itu memang memakan waktu, sehingga pelaksanaannya bisa dilakukan bertahap. Jadi siapa yang siap dahulu bisa langsung jalan. Dan mulai saat ini, sambung Amien, sosialisasi ide tersebut sebenarnya sudah perlu untuk mulai dikembangkan.³⁷

Doktor Ilmu politik lulusan Universitas Chicago, Amerika Serikat, itu kembali menyebutkan, sebagaimana yang dikutip Al Chaidar bahwa federalisme adalah bentuk pemecahan yang paling realistis untuk wilayah-wilayah yang sedang bergolak, termasuk Aceh. Dorongan terbesar adalah kenyataan bahwa harus mengambil langkah. Sekecil apa pun langkah itu

³⁶ Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin dan Herdi Sahrasad, *Federasi atau*. hlm. 193.

³⁷ Pernyataan Amien Rais Disampaikan dalam Seminar "Solusi Pergolakan. (17 November 1999).

mudah-mudahan bisa dipakai untuk menyelesaikan masalah yang sudah berlarut-larut itu. Paling tidak, kalau Amien bertemu dengan para ulama Dayah, para tokoh mahasiswa, dan kemudian juga kalangan kampus serta kalangan pimpinan partai politik di sana, mungkin sedikit banyak gambaran tentang apa yang harus kita lakukan menjadi lebih terang.³⁸

Solusi yang terbaik bagi daerah harus menjadi prioritas, bukan untuk rakyat Aceh saja. Tetapi juga untuk seluruh wilayah Indonesia yang bergolak. Jadi kalau mempertahankan negara kesatuan seperti sekarang ini, kemudian pemerintah pusat tidak pernah mau tahu apa yang menjadi derita daerah, lama-lama juga akan pecah seiring dengan semakin meningkatnya tingkat kesadaran daerah-daerah yang merasa termarginalkan secara ekonomi, politik dan sosial-budaya. Sebaliknya kalau opsi merdeka, harus segera dibayangkan adanya negara-negara mini yang jadi sempalan Indonesia, maka akan menjadi makanan empuk, sasaran empuk, dan mangsa empuk srigala-srigala Internasional.

Itulah sikap yang lebih rasional, lebih arif dan lebih bervisi kedepan. Ketidakpuasan daerah yang membahayakan keutuhan republik, terutama disebabkan adanya pembagian rizki nasional yang kurang adil antara pusat dan daerah. Sebelumnya menurut Amien, banyak yang gembira dan berkepentingan dengan konsentrasi pemerintahan di pusat. Mereka bisa melakukan KKN dengan lenggang kangkung dan sepuas-puasnya. Amien tidak tahu, apakah yang sekarang akan setengah hati atau tidak. Tapi yang kemarin selama Orde Baru jelas, bahkan seperempat hati.³⁹

³⁸ Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin dan Herdi Sahrasad, *Federasi atau*. Hlm. 193

³⁹ *Ibid*, hlm. 195.

BAB IV

PEMIKIRAN NEGARA FEDERASI M. AMIEN RAIS DALAM FIQIH SIYASAH

A. Analisis Kritis Terhadap Pemikiran Negara Federasi Amien Rais

Pada bab ini akan penulis ketengahkan bagaimana sesungguhnya posisi gagasan negara federasi Amien Rais dalam menatap Indonesia ke depan sebagai sebuah negara yang damai dalam suasana yang berkeadilan dan berkesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.

Dalam sejarah perjalanan pemerintahan, kita mengenal berbagai sistem manajerial pemerintahan Islam, mulai dari fase kenabian kemudian khulafā'u ar-rāsyidīn, Umayyah, Abasiyah sampai masa sekarang. Antara satu fase pemerintahan dengan fase pemerintahan yang lain saling berbeda sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan yang diperlukan pada masanya. Ini mengisyaratkan bahwa betapa fleksibelnya Islam dalam melihat dinamika keumatan "*shālihun li kulli zamān wa makān*".

Sejak awal kaum muslimin telah mengembangkan sistem politik mereka atas dasar inspirasi dari beberapa ajaran al-Qur'an dan al-Hadist, tradisi kesultanan Arab dan warisan politik dari wilayah-wilayah yang mereka kuasai, terutama kekuasaan Byzantium dan Sasaniyah. Tapi sesungguhnya bahwa pengaruh dari al-Qur'an dan al-Hadist tampak jelas, terutama dalam praktek politik selama masa *Khulafā'u ar-Rāsyidīn*, sedangkan tradisi Byzantium banyak mempengaruhi praktek politik pada

masa Umaiyah dan tradisi Persia banyak mewarnai praktek politik dinasti Abasyiah. Meskipun demikian, praktek politik dan pemerintahan umat Islam sesungguhnya lebih merupakan rangkaian proses penafsiran dan akomodasi ajaran dan realitas sosial politik yang ada.¹

Pada pandangan Islam tidak sukar lagi mencari bentuk negara, formasi serta sistem pemeritahan. Bentuk negara dan pemerintahan di suatu wilayah adalah menurut pertumbuhan kecerdasan masyarakat itu. Manusia merupakan khalifah Allah swt di bumi. Maka dari itu, Tuhan membiarkan pikiran khalifah-Nya tumbuh untuk menentukan sendiri bentuk negara dan pemerintahan serta formulasi yang sesuai dengan kondisi, ruang dan kebutuhannya masing-masing. Dengan alasan ini pulalah Amien Rais mengatakan tidak ada negara Islam,² yang terpenting adalah suatu negara menjalankan etos Islam dengan dasar penegakan keadilan sosial serta menciptakan masyarakat yang jauh dari eksploitasi manusia terhadap manusia maupn golongan terhadap golongan lainnya.

Ibnu Taimiyah menegaskan bahwa cita-cita syari'ah hanyalah mungkin diterjemahkan kedalam kenyataan yang sesungguhnya dan diwujudkan dalam kehidupan masyarakat, bila mana dilindungi dan dijaga dalam wilayah (organisasi politik). Wilayah bagi persoalan

¹ Nur Mufid dan Nur Fuad, *Bedah al-Ahkāmus Suthāniyah; Mencermati Komsep Kelembagaan Politik Era Abasyiah*, (Surabaya: Pustaka Progesif, 2000), hlm. 40.

² *Panji Masyarakat*, No. 379, 1982.

kemasyarakatan manusia adalah salah satu kewajiban manusia yang terpenting, agama tidak mungkin tegak tanpa topangannya.³

Apabila Islam dibandingkan dengan agama-agama lain, sebenarnya Islam merupakan agama yang paling mudah untuk berinteraksi dengan dunia luar, artinya dapat hadir “di mana-mana” dan kehadirannya tersebut selalu mampu memberikan panduan moral yang benar bagi setiap tindakan manusia. Begitu juga dengan kehadiran Islam dalam arena politik. Sebagaimana tauhid sosial dan high politik yang berlandaskan semangat “*al-amru bil al-ma’rūf wa an-nahyū ‘ani al-munkar*” yang dijadikan Amien Rais sebagai rekonstruksi sosial. Artinya politik yang berdimensi moral atau etis yang ia sebut sebagai *highs politik*, bukan *lows politik*⁴ sangat diperlukan bagi dinamika rekonstruksi sosial kemasyarakatan (keumatan).

Untuk melihat sosok Amien Rais, ada beberapa faktor yang harus menjadi titik fokus dalam pengamatan itu. Bahwa sikap berupa pandangan dan perilaku politik seseorang -termasuk Amien Rais- di antaranya ditentukan oleh apa yang terkandung di dalam diri sendiri seperti idealisme, tingkat kecerdasan, faktor biologis, keinginan, dan kehendak hatinya. Di samping itu juga ia dipengaruhi lingkungan, karena suasana lingkungan kebudayaan politik, sosial, keadaan ekonomi dan unsur

³ Ibnu Taimiyah, *as-Siyāsah asy-Syar’iyyah*, (Beirut: Dar al-Kitab al-Arabiyyah, 1966), hlm. 138.

⁴ Muhammad Amien Rais, *Membangun Politik Adiluhung; Membumikan Tauhid Sosial Menegakkan Amar Ma’ruf Nahi Munkar*, Editor. Idi Subandy. Ibrahim, Cet. I, (Bandung: Penerbit Zaman Wacana Mulia, 1998), hlm. 146.

lainnya, bahkan diam sekalipun sebenarnya merupakan bagian sikap politiknya. Dalam konsep kebudayaan dari perspektif antropologis ini telah diartikan sebagai "...keseluruhan cara hidup yang diikuti suatu masyarakat". Proses perkembangan politik dalam suatu masyarakat akan lebih muda difahami bila hal itu dikaji melalui pola dan suasana lingkungan yang hidup dalam masyarakat itu sendiri dan diwarisi dengan pola sikap politik mereka secara keseluruhan. Hal ini membantu dalam mempelajari perkembangan politik atau seseorang yang tengah dalam proses perubahan cukup cepat dalam berbagai aspek seperti di Indonesia. Selain itu keyakinan seseorang juga mempengaruhi pemikiran dan perilaku tidak saja dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga termasuk pemikirannya.⁵

Amien Rais berasal dari lingkungan keluarga aliran Islam modernis yang sangat memberikan perhatian besar terhadap pengajaran agama diatas segalanya. Karena itu, sosialisasi pendidikan agama telah diberikan sedemikian ketat dengan *reward* dan *punishmen* dalam proses pembiasaan dan pengamalan yang harus dilakukan sebagai proses sosialisasi dan internalisasi di dalam lingkungan keluarga. Begitupun perhatian orang tuanya terhadap pendidikan Amien Rais. Terlihat bahwa pertualangan keilmuan yang dilakukannya mengisyaratkan bahwa betapa perhatian itu di posisikan sebagai sesuatu yang sangat urgen bagi pembentukan dan perkembangan diri Amien sekarang.

⁵ Firdau Syam, *Amien Rais Politisi yang Merakyat dan Intelektual yang Shaleh*, (Jakarta: Al-Kautsar, 2003), hlm. 304.

Pandangan yang tajam dan orisinal telah merumuskan pemikiran politik dengan paradigma berbasis Islam. Sebagaimana pernah dikemukakan bahwa politik harus didasarkan dan ditegakkan atas dasar prinsip-prinsip Tauhid. Bila politik lepas dari moralitas dan etika Tauhid, maka politik itu akan berjalan tanpa arah dan bermuara pada kesengsaraan orang banyak.⁶

Era reformasi adalah keadaan *euphoria* sosial, demokratisasi dan keterbukaan kehidupan politik di Indonesia melalui kekuatan para mahasiswa serta seluruh rakyat yang menginginkan perubahan kehidupan kenegaraan secara mendasar dan menyeluruh. Ini telah dimulai sejak berhentinya Soeharto pada tanggal 20 Mei 1998. Amien Rais yang disebut sebagai lokomotif penarik gerbong perubahan merupakan pemegang kunci utama dalam mempercepat proses kejatuhan Soeharto dari pemerintahan rezim Orde baru. Kini ia turut mengisi arah tata kehidupan bangsa dan negara melalui peranan politik.

Amien Rais merupakan salah seorang tokoh yang berusaha membuka cakrawala pemikiran bagi masyarakat Indonesia. Pemikiran dan perilaku yang dilakukan Amien Rais dengan menggugah kesadaran masyarakat pada umumnya tentang perlunya reformasi terhadap tatanan dan manajemen pemerintahan yang sudah tidak memadai.

Dalam merespon gejala disintegrasi bangsa yang mengarah kepada bubarnya negara kesatuan Republik Indonesia itu, Amien Rais

⁶ Amien Rais, *Cakrawala Islam*, (Bandung: Mizan, 1987), hlm. 23-24.

menyebutkan, bahwa bentuk negara federasi adalah sangat memungkinkan bagi terpeliharanya negara dari kehancuran dan terciptanya keadilan di Indonesia secara nasional.

Amien Rais yang berparadigma pemikiran dengan ciri tauhid sosial, di mana konsep ini bukan saja mengandung spirit persamaan dan pembebasan tetapi juga mengandung unsur-unsur demokratis. Sehingga tauhid sosial tersebut, harus disosialisasikan dalam setiap sendi kehidupan, baik itu politik, ekonomi, sosial mau pun budaya. Hal inilah, yang kemudian melahirkan *high politics* sebagai perwujudan untuk menegakkan “*al-amru bil al-ma'rūf wa an-nahyū 'ani al-munkar*” dan membumikan tauhid dalam kehidupan masyarakat.⁷ Dengan konsep *high politics* yang bersendikan tauhid sosial yang diperkenalkannya, Amien Rais menginginkan Islam secara ideologi atau formalistik memasyarakat dalam kehidupan bernegara (politik, sosial, ekonomi dan budaya), artinya konsep *high politics* yang bersendikan moral etis sangat urgen bagi rekonstruksi sosial dan perkembangan Indonesia di masa yang akan datang.

B. Negara Federal dan Federalisme Amien Rais Sebagai Alternatif (?)

Realitas konflik sosial yang belakangan ini berkejolak di berbagai wilayah di tanah air terasa sangat menyedihkan. Semangat persatuan, persaudaraan dan kebangsaan yang selama ini telah dirajut ternyata sangat

⁷ Aris Saefulloh, *Gus Dur Vs Amien Rais; Dakwah Kultural-Struktural*, (Jogjakarta: Laelathinkers, 2003), hlm. 165.

rapuh. Semua itu mengindikasikan, krisis kebangsaan begitu dalam di tengah semangat persatuan dan kesatuan bangsa. Dari situ harus diakui, selama tiga dekade kekuasaan Orde Baru, bangsa ini telah salah melangkah dalam memaknai, memupuk serta menggali hakikat kemajemukan dari kultur masyarakat. Meski ikrar “satu tanah air, satu bangsa, dan satu bahasa” telah dikumandangkan sejak tujuh dekade yang lalu. Dalam dataran ini, konsep negara kesatuan telah mengalami berbagai distorsi, yang cenderung ditafsirkan identik dengan sentralisasi kekuasaan, bahkan belakangan justru diberi warna uniformitas struktur pemerintahan. Konsekwensinya adalah lahirnya berbagai masalah dalam hubungan antara pusat dan daerah, ketika pada prakteknya otonomi daerah justru dikebiri dari waktu ke waktu-baik dalam arti politik, ekonomi, maupun administrasi.

Kegagalan membangun sistem pemerintahan yang kewenangannya terdesentralisasikan secara lebih bermakna dari waktu ke waktu, menimbulkan keyakinan baru bagi masyarakat di daerah bahwa pusat bukan hanya mengeksploitir mereka, tapi juga mengambil hak mereka untuk mendapat pelayanan yang baik. Kondisi ini berlangsung sangat lama, sehingga menimbulkan berbagai ketidak puasan dan kekecewaan demi kekecewaan. Sehingga pada puncaknya, muncul gagasan dan keinginan serta tuntutan untuk membentuk pemerintahan federal.⁸ Bahkan yang lebih

⁸ Andi A. Malarangeng dan M.Riyas Rasyid, “Otonomi dan Federalisme” dalam Adnan Buyung Nasution, dkk., *Federalisme untuk Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Harian Kompas dan Friedrich Ebert Stiftung, 2000), hlm. 21.

ekstrim lagi adalah tuntutan untuk berdiri sendiri, lepas dari kerangka negara republik Indonesia.

Angin perubahan yang telah berhembus kencang oleh mahasiswa di tahun 1998, hingga ditandai dengan lengsernya Soeharto yang menjabat sebagai presiden dan mengakhiri cengkraman tampuk kekuasaan rezim Orde Barunya. Pula perjalanan bangsa ini sejak pasca kolonialisme Belanda, telah membuat orang kini semakin mencermati dan peduli kepada setiap perkembangan yang terjadi di negeri ini. Terhadap sistem, perlakuan terhadap hak asasi manusia, moral. Gejolak di daerah-daerah yang selama beberapa dekade mengalami eksploitasi habis-habisan oleh pusat. Kini kekuasaan Orde Baru selama lebih dari 32 tahun telah meninggalkan carut marut dan luka yang sangat mendalam bagi segenap penduduk di negeri ini. Dan berbagai kasus yang terjadi di daerah pasca Orde Baru masih belum tersembuhkan. Lebih jauh gejolak-gejolak baru sampai hari ini bermunculan, di daerah-daerah menuntut adanya perubahan khusus dari elit-elit politik.

Dalam suasana negara-bangsa di ambang kehancuran, Amien Rais muncul dengan membuka wacana tentang negara Indonesia sebagai negara republik Indonesia federal, sebagai alternatif dari negara kesatuan yang dewasa ini terancam disintegrasi. Titik sentralnya adalah keadilan dalam

mengelola sumber daya, sehingga rakyat dari Sabang sampai Merauke dapat benar-benar merasakan sebagai bangsa Indonesia.⁹

Opsi menjadikan negara Indonesia sebagai negara federal adalah opsi yang paling baik, bentuk negara seperti itu, dinilai bukan saja Amien Rais, tapi banyak kalangan sangat memungkinkan bagi terciptanya keadilan di Indonesia yang secara luas. Gagasannya mengenai konsep negara federal yang digulirkan, sebenarnya sebuah gagasan yang tidak populer; baik dari segi perspektif sejarah politik Indonesia, maupun reaksi yang di timbulkannya, ini menimbulkan kontra produktif dalam opini publik.¹⁰ Namun selain opsi negara federal adalah opsi terbaik, Amien mengajak segenap komponen bangsa untuk memikirkan dan membuka pembicaraan tentang hal ini. Dan dalam melihat persoalan ini, ia mengingatkan bahwa isu federalis merupakan persoalan serius dan realistis, demi masa depan Indonesia. Hal ini memberi kesan bahwa tindakan politik yang dilakukan lebih pada pertimbangan politik “kalkulasi politik” dan pendidikan politik rakyat.

Ancaman disintegrasi bangsa yang ditandai dengan meluasnya gerakan tuntutan referendum bagi rakyat Aceh, tak cukup lagi hanya dengan memberlakukan otonomi luas bagi daerah tersebut. Pengamat politik UGM, Muhajir Darwin sebagaimana yang dikutip Jurnal Pasar

⁹ Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin dan Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi Bangsa; Tela'ah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, (Jakarta: Madani Press, 2000), hlm. 192.

¹⁰ Firdaus Syam, *Amien Rais Politisi*. hlm. 314.

Modal menyatakan, satu-satunya cara untuk mengatasi masalah ini, adalah dengan memberikan status negara bagian bagi wilayah Aceh. Hal senada pun disampaikan pemuda Muhammadiyah¹¹, Muhajir berpendapat, ini merupakan solusi yang paling memungkinkan untuk ditempuh saat ini, dari pada negara ini tercabik-cabik menjadi beberapa negara yang berdiri sendiri.¹²

Dalam pernyataannya, mantan Presiden Abdurrahman wahid telah memberikan sinyal setuju dilaksanakannya referendum di Aceh. Ternyata, setelah Amien tanyakan kepada Gus Dur sebagaimana dikutip Al Chaidar Dkk Apa maunya, dia menjawab bahwa referendum yang ia maksud itu bukan untuk merdeka atau untuk memberikan otonomi di perluas. Melainkan referendum untuk menentukan lebih dulu, apakah perlu diberikan *right of self determination*, hak untuk menentukan nasib sendiri bagi rakyat Aceh.¹³

Tuntutan untuk melakukan referendum, pada dasarnya dipicu oleh ketidakpuasan berbagai daerah terhadap perilaku pemerintah pusat yang selama ini sangat sentralistik dan otoriter. Daerah dalam satu kesatuan wilayah Indonesia hanya dipandang dan diperlakukan sebagai “sapi

¹¹ Menurut Ichlasul Amal, Profesor Ilmu Politik dan Mantan Rektor UGM, bahwa hampir semua mahasiswa dan pemuda setuju dengan federalisme. Mahasiswa tampaknya ingin membagi kekuasaan atau wewenang dari bawah ke atas (*button up*) sehingga otonomi daerah benar-benar terlaksana. Dan pada umumnya, jika ditanya kenapa memilih PAN, jawabnya adalah karena mereka tertarik konsep federalisnya. *Jurnal Pasar Modal Indonersia*, No. 01/Tahun XI, Januari 2000, hlm. 34.

¹² *Republika*, Rabu 11 November 1999.

¹³ Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin dan Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi*, hlm. 194.

perahan” untuk kepentingan penguasa dan kroni-kroninya. Arti kemerdekaan bagi masyarakat di daerah hanya dianggap sebagai pergantian penjajahan dari bangsa asing ke tangan penguasa bangsa sendiri.¹⁴

Bagi Riau misalnya, gagasan untuk berdiri sebagai negara sendiri dan terlepas dari cengkraman pemerintah pusat, juga sudah digagas oleh beberapa komponen masyarakat. Selama ini, sejak bergabung dengan NKRI, Riau hanya menjadi ajang perburuan kekayaan pemerintah pusat. Yang hanya meninggalkan “*lubang-lubang penderitaan*” pada masyarakatnya. Sumber daya alam (SDA) yang melimpah tidak sebanding dengan hasil yang telah dikuras dan diambil pusat.¹⁵ Yang dalam istilah Amien Rais disebut sebagai pembagian rizki nasional yang tidak adil.

Masalah utama mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah adalah bahwa pemerintah pusat menganggap pemerintah daerah sebagai bagian integralnya. Di sisi lain, pemerintah daerah menganggap bahwa ia bukanlah bagian yang integral dari pemerintah pusat sehingga masing-masing daerah secara historis menuntut bahwa: “Irian, Aceh, juga Riau bukan merupakan bagian dari Indonesia”. Selain Kalimantan Timur yang memilih menjadi negara federal, ketiga propinsi lainnya memproklamasikan diri berpisah dari Republik Indonesia. Kongres rakyat Riau yang diselenggarakan pada tanggal 29-31 Januari 2000 memutuskan

¹⁴ Ediyanus Herman Halim, *Tangis dan Darah Rakyat Riau Dalam Memperjuangkan Sebuah Marwah*, (Pekan Baru: UNRI Press, 2001), hlm. 36.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 37.

“pilihan merdeka” sebagai langkah menuju kesejahteraan rakyat Riau.¹⁶ Jadi gagasan federasi yang digulirkan amien adalah untuk meredam gejolak disintegrasi yang kian menyesakkan itu. Dengan ide itu mungkin propinsi-propinsi yang selama ini merasa dianaktirikan nampak puas.

Kini banyak kalangan yang pro dan kontra dengan gagasan federasi Amien Rais, alternatif untuk memecahkan persoalan disintegrasi bangsa. Sekarang ini, kalau kita mau jujur, akhirnya federasi ini Amien yakin sebagai sebuah solusi yang paling bagus. Dalam sebuah federasi, rakyat di daerah masing-masing mendapati hak yang sangat penuh untuk mengelola kehidupan ekonominya, kehidupan sosialnya, kehidupan politiknya bahkan keagamaannya. Yang dibayangkan orang, negara federasi itu adalah ada presidennya sendiri-sendiri, ada angkatan bersenjata sendiri-sendiri, polisi sendiri-sendiri, mata uang sendiri-sendiri, dan semua sendiri-sendiri. Itu lah kekeliruan yang amat fatal, yang membuat orang tertawa geli, karena bukan seperti itu federasi itu. Padahal penerapan federalisme itu sesungguhnya, masih menyisakan tali yang amat kuat untuk menjalin persatuan dan kesatuan bangsa, lalu lintas ekonomi yang terintegrasi secara nasional, serta urusan luar negeriyang masih nampak urusan pemerintah pusat serta masalah administrasi negara yang fundamental juga

¹⁶ Tabrani Rab, Kemerdekaan, Otonomi atau Negara Federal: Suara Rakyat Daerah, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (ed), *Kontroversi Negara Federal; Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Mendatang*, (Bandung: Penerbit Mizan, 2002), hlm. 175.

tetap masih satu.¹⁷ Dengan demikian federalisme sangat memungkinkan untuk menjaga kebesaran sebuah negara seperti Indonesia.

Amien Rais sampai saat ini jelas memiliki pengaruh yang sangat luar biasa dalam memberikan warna bagi perkembangan bangsa Indonesia. Keberadaannya sebagai salah seorang aktor, Amien Rais adalah tokoh yang cerdas, berani bagai ombak yang tak henti membentur “batu karang politik”. Ia cerdik “berzigzag politik”, orisinalitas politisi yang pemikirannya beranjak dari penilaian realitas politik yang dihadapi menjadi kombinasi yang *genuine* untuk membangun kekuatan nasional yang diperhitungkan. Ia tidak berkutat pada kalkulasi politik semata, tetapi menjadi “inspirasi dan motor penggerak” pertarungan rakyat untuk suatu perubahan Indonesia baru di masa depan sebagai suatu bangsa besar yang hidup dalam suasana kesejahteraan dan berkeadilan bagi seluruh rakyatnya.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

¹⁷ Firdaus Syam, *Amien Rais Politisi*. hlm. 247.