

Konflik dan Kompromi dalam Evolusi Federalisme di Amerika Serikat

Oleh Alfian MUTHALIB

Pendahuluan

Stanley Eitzen (1974:5-10) mengemukakan dua model konflik untuk memahami suatu masyarakat secara umum. Kedua model yang ditawarkan oleh Eitzen tersebut adalah Model Keteraturan (*The Order Model*), dan Model Konflik (*The Conflict Model*). Model pertama melihat interaksi individu-individu dalam mencapai nilai-nilai tertentu selalu berada dalam keharmonisan. Pencapaian nilai-nilai dalam masyarakat dilakukan dengan cara bekerja sama atau korporatif. Korporatif terbentuk karena masing-masing pihak atau individu-individu cenderung melihat kepentingan mereka saling timbal balik, saling mengisi atau identik. Model ini dicirikan dengan kestabilan, konsensus, kohensif dan kemantapan (1974:6) Dalam artian "game theory" permainan dalam bentuk koperatif dapat digambarkan dengan matrik di bawah ini:

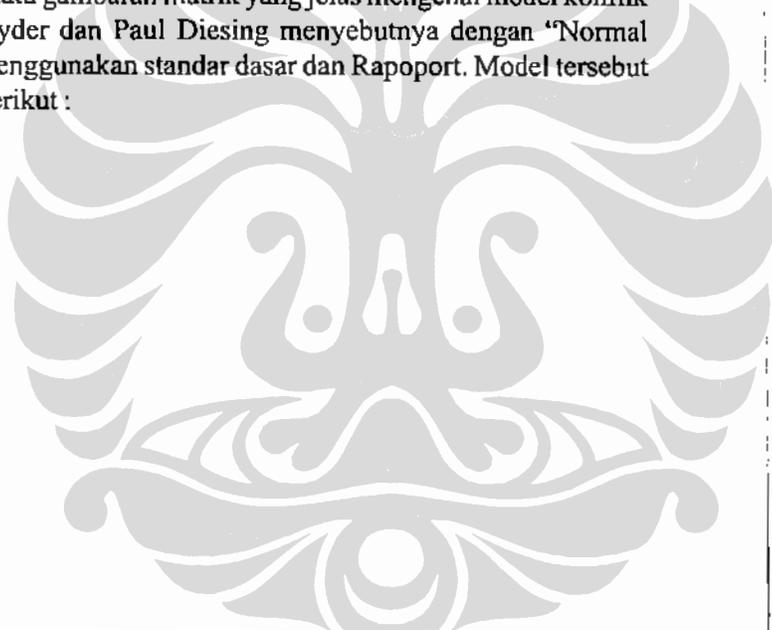
		L	B	R
A	T	(0.0)	(1.1)	
	O	(2.2)	(3.3)	

Sebaliknya, Model kedua melihat individu-individu saling berkompetisi dalam mencapai nilai-nilai yang diperjuangkan mereka. Individu yang satu cenderung membendung usaha individu yang lain dalam mencapai nilai yang diinginkan. Landasan dasar interaksi tidak lagi koperatif, tetapi kompetitif, yang mana menurut

Eitzen cenderung menimbulkan konflik (1974:7). Masing-masing pihak berusaha mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya dengan kerugian sekecil-kecilnya atau maksimum minimal. "Game theory" menamakan interaksi Eitzen tersebut di atas sebagai "zero-sum game," "constant sum," atau "strictly competitive game." Nilai matrik permainan atau model tersebut digambarkan seperti di bawah ini:

		B	
		L	R
A	T	(+1,-1)	(-1,+1)
	O	(-1,+1)	(+1,-1)

Eitzen melihat bahwa dalam sistem sosial tidak ada suatu masyarakat yang dalam interaksinya selalu kooperatif. Interaksi masyarakat selalu merupakan campuran antara kooperatif dan defektif (membelot) Oleh karena itu, Eitzen menawarkan suatu sintesis kedua model tersebut di atas untuk memahami suatu masyarakat: "... a synthesizing of the order and conflict models views society as having ... two faces of equal reality-one of stability, harmony, and consensus and one of change, conflict, and constraint" (1974:14) "Game theory" memberikan suatu gambaran matrik yang jelas mengenai model konflik tersebut. Glenn H. Snyder dan Paul Diesing menyebutnya dengan "Normal Form, 2 x 2" dengan menggunakan standar dasar dan Rapoport. Model tersebut digambarkan seperti berikut :



		B	
		Make concessions	No concessions, stand firm
A	C	C	D
	D	C	D
	Make Concessions	Concessions (R, R)	B gets his way (S, T)
	No concessions Stand firm	A gets his way (T, S)	Deadlock, no: agreement (P, P)

Model tersebut di atas menjelaskan bahwa "payoff" untuk "deadlock" adalah DD; "payoff" untuk kompromi adalah CC; "payoff" untuk membuat konsesi secara unilateral adalah S; dan "payoff" untuk mendapatkan keuntungan sendiri adalah T. Menarik dari Model konflik yang diajukan oleh Eitzen adalah bahwa ia membatasi pengertian konflik dalam artian nyata. Konflik cenderung diartikan drastis dan revolusioner (Eitzen, 1974:7) Model konflik Eitzen tersebut dalam kategori teori konflik termasuk "malignant conflict" yaitu konflik yang cenderung menghasilkan kehancuran atau destruktif. Sebaliknya terdapat konflik yang dikategorikan sebagai "benign conflict" yaitu konflik yang cenderung menghasilkan kemajuan atau pembangunan (McEnery, 1985:46-47). Merujuk pada model "Normal form, 2 x 2", maka model konflik Eitzen termasuk pilihan strategy AD. BD yang menghasilkan "deadlock". (A memilih strategi D, B memilih strategi D).

Model sintesis konflik Eitzen secara tidak langsung mencerminkan nilai-nilai utama yang terdapat dalam sistem nilai bangsa Amerika seperti konsensus, kooperatif, konflik, kompetisi, dan harmoni. Nilai-nilai tersebut dapat ditambah dan menjadi beragam seperti yang dikemukakan oleh Hsu—pencapaian, keberhasilan, aktif, kerja, orientasi moral, efisiensi dan praktis kenyamanan materi, mores kemanusiaan, persamaan, kebebasan, patriotik, nasionalisme, demokratis, rasis, dan rasional-sekuler (Hsu. Dalam Spradley & Rynkiewich, 1975:379) Gabriel menambahkan dengan nilai-nilai kebebasan, kebebasan dan tanggung jawab serta keadilan (1991:147-59). Sementara Parsudi menekankan pada nilai-

nilai keteraturan dan ketidak teraturan. Nilai-nilai budaya yang sakral adalah nilai-nilai budaya yang menekankan pada keteraturan kehidupan pribadi maupun masyarakat. Sebaliknya, nilai-nilai budaya yang profan termasuk dalam nilai-nilai budaya yang umum – terwujud, dalam kehidupan sehari-hari (Parsudi Suparlan, 1 April 1989). Nilai-nilai tersebut bergeser dan satu ujung kontinum ke ujung kontinum yang lain. Apabila nilai-nilai tersebut saling menjauhi, maka terjadi konflik. Sebaliknya kompromis terwujud jika nilai-nilai itu saling mendekat. Dalam Model "Normal" Form, 2x2", nilai-nilai yang cenderung saling mendekat itu terjadi kalau A memilih strategi C, dan B juga memilih strategi C, (R,R).

Di antara nilai-nilai tersebut di atas terdapat dua nilai yang dianggap penting dalam memahami evolusi sistem federasi di Amerika Serikat yaitu kompromi dan konflik. Selama dua ratus tahun diterapkannya sistem federasi sebagai suatu pendekatan politik untuk menyatukan bangsa Amerika dalam satu pemerintahan nasional, peranan nilai-nilai kompromi dan konflik sangat luar biasa. Dalam memahami evolusi sistem federasi ini terungkap bahwa dalam hal-hal tertentu bangsa Amerika cenderung bersikap kompromis, tetapi non-kompromis (konflik) terhadap hal-hal yang menyangkut kesatuan dan persatuan bangsa. Dengan menggunakan model-model tersebut di atas (Model Eitzen dan Model "Normal Form," 2 x 2), dijelaskan peran nilai dalam evolusi sistem federasi di Amerika Serikat dengan dua mengambil kasus contoh Perang Saudara (1861-1865) dan (kasus Depresi Ekonomi (1929)

Federalisme Sebagai Suatu Kesadaran Politik

Kesadaran politik menurut Lea adalah "*a general awareness of the need to order the affairs of the community rationally*" (1982:5). Landasan kesadaran politik adalah kebudayaan politik—suatu tataan sikap-sikap, keyakinan-keyakinan dan sentimen-sentimen yang membentuk keteraturan dan arti bagi suatu proses politik, dan memberikan asumsi-asumsi mendasar, aturan-aturan yang mengatur perilaku dan sistem politik. Dalam arti lainnya adalah suatu nilai yang menyatakan realitas sosial yang diinginkan dan dihormati. Oleh karena suatu nilai adalah kepercayaan, maka nilai berfungsi mempengaruhi anggota-anggota masyarakatnya untuk bertindak sesuai dengan cara yang diterima masyarakat. Nilai tidak bersifat absolut atau statik, tetapi mengalami perubahan-perubahan dalam bentuk perumusan kembali nilai-nilai tersebut. Amandemen terhadap konstitusi merupakan perumusan kembali nilai-nilai yang telah diakui.

Nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat Amerika berasal dan suatu tradisi Yunani dan Romawi kuno. Yunani dan Roma merupakan daerah asal peradaban Barat, yang kemudian berkembang di benua Eropa selama kurang lebih 2500

tahun. Bangsa Inggris, Prancis dan Spanyol mengembangkan varian masing-masing yang kemudian berkembang menjadi peradaban besar di dunia. Bangsa Amerika merupakan bangsa pendatang yang berasal dari Inggris, Eropa Utara, Eropa Timur. Oleh karena itu nilai-nilai bangsa Amerika berasal dari sumber yang sama. Alam pikiran Barat berkembang dan kepercayaan Yahudi-Kristiani dan Timur Tengah Kuno, dan ilmu pengetahuan, filsafat Yunani Klasik bersama-sama dengan hukum Roma. Dengan demikian, nilai-nilai Amerika dalam politik bersumber pada pola pemikiran Inggris abad ke-17. Pemikiran-pemikiran klasik Hobbes dan Locke sebagai contoh sangat besar pengaruhnya terhadap pembentukan sistem politik Amerika.

Dalam *The Second Treatise of Civil Government* (1690) Locke mengemukakan gagasan kontrak sosial yang mana tujuan suatu pemerintahan adalah untuk melindungi hak-hak alami (*natural rights*) berupa kebebasan, kehidupan dan harta benda (hak milik).

The state of nature has a law of nature to govern it which obliges every one; and reason, which that law, teaches all mankind who will but consult it that, being all equal and independent, no one ought to harm another in his life, health, liberty, or possessions"(Locke, 1690).

Locke mencoba memberikan suatu landasan teoritis bagi prinsip-prinsip pemerintahan demokratis melalui persetujuan rakyat yang dibentuk dari kontrak sosial. Berdasarkan kontrak sosial manusia membentuk masyarakat politik dan kemudian suatu pemerintahan yang tujuannya adalah untuk mempertahankan dan melindungi hak-hak masyarakat; menjamin hak milik pribadi hak hidup dan kemerdekaan. Hak-hak alami yang tidak berasal dari pemerintah itu merupakan batas terhadap pemerintah. Situasi dan kondisi para pendatang dari Inggris ke benua Amerika dalam abad ke-17 mendukung pengalihan gagasan Locke tersebut, termasuk nilai-nilai budaya bangsa Inggris.

Konflik pertama muncul ketika para kolonis berusaha memperjuangkan hak-hak mereka sebagai warganegara Inggris, yang terancam oleh peraturan-peraturan kerajaan untuk mengurangi kekuasaan-kekuasaan dewan-dewan perwakilan koloni seperti "*the Sugar Act*" 1764, "*Stamp Act*" 1765 termasuk "*the Coercive Act*" 1774. Dalam artian teori konflik adalah bahwa dalam mana tingkat primer dan sistem nilai terancam atau dianggap terancam, maka konflik termasuk "*malignant conflict*" Salah satu tindakan drastis dalam menyelamatkan tingkat primer dan sistem nilai, maka koloni memproklamkan kemerdekaannya. Dalam Deklarasi Kemerdekaan itu tampak nilai-nilai utama gagasan Locke yang dimodifikasi oleh Jefferson dengan menambahkan di belakang kata-kata "*Life, Liberty*" dengan "*the pursuit of Happiness*." Revolusi Amerika membuktikan bahwa kebebasan individu tidak dapat dikompromikan dengan nilai-

nilai yang lain. Kesadaran politik yang muncul pada waktu itu adalah pembentukan pemerintahan Konfederasi (1781) Sistem politik Konfederasi memberikan kekuasaan yang luar biasa ke pada pemerintahan-pemerintahan lokal mengatur negara masing-masing (13 negara) Kekuasaan tidak berasal dari pusat ke pemerintah-pemerintah lokal, tetapi sebaliknya. Pengakuan terhadap artikel-artikel Konfederasi merefleksikan suatu dasar kesadaran terhadap kebutuhan suatu "union". Konfederasi merupakan simbol eksistensi nasional Amerika pada waktu itu.

Sistem politik Konfederasi tidak tepat dalam menghadapi situasi pasca revolusi. Amerika Serikat tidak mampu membayar hutang-hutangnya, tidak dapat melaksanakan perjanjian-perjanjian, dan terancam oleh kekuatan-kekuatan Eropa yang masih mempertahankan pasukan mereka di Amerika Utara. Lebih rawan lagi adalah sistem konfederasi tidak dapat membangun satu sistem perdagangan internal, dan tidak mampu menghadapi ketidak stabilan politik di negara-negara yang ada. Sebagai suatu konfederasi, problema utama adalah uni Amerika adalah suatu uni negara-negara, dan hukum-hukum nasional tidak dapat diterapkan langsung terhadap warganegara. Thomas H. Eliot menyatakan bahwa "*Articles of Confederation sounded more like a charter for a league than a national constitution*" (Eliot, 1964:23). Tetapi, terlepas dari kelemahan-kelemahan tersebut, sistem Konfederasi telah berhasil menyelamatkan Revolusi Amerika, melakukan Perundingan Paris 1783, dan mengadakan hubungan eksternal dengan Eropa.

Pertanyaan yang timbul adalah apakah sistem Konfederasi sebagai manifestasi Kesadaran Politik bangsa Ame/rika mampu memipertahankan kelangsungan hidupnya sebagai negara pada masa damai. Pemerintah nasional pasca Revolusi terpaksa menjual semua aset angkatan laut ke pada pihak bisnis. Sementara pemasukan finansial sangat rendah (25 per sen) negara-negara konfederasi secara sepihak melakukan perundingan perdagangan dengan pihak asing, dan menempatkan halangan-halangan perdagangan (tarif, pelarangan impor) terhadap negara-negara tetangga masing-masing Lebih buruk lagi adalah bahwa alat pembayar yang dibuat oleh pemerintah nasional tidak berharga sama sekali.

Mengapa ketiga belas negara-negara yang tergabung dalam uni Ame-rika kompromis terhadap suatu sistem yang secara praktik sulit dipertahan-kan. Terdapat faktor ketakutan dari semua wakil-wakil ketiga belas negara uni terhadap pemerintah pusat yang kuat. Kejadian-kejadian di dunia internasional seperti Prancis dan Russia membuktikan bahayanya suatu pemerintahan sentral yang kuat. Beberapa negara-negara uni kemung-kinan disebabkan oleh alasan agama, kelompok-kelompok etnis, sistem-sistem ekonomi dan kondisi geografi negara tertentu (relatif kecil) merasa akan menjadi korban minoritas dan mayoritas yang menguasai pemerintah pusat kemudian. Dengan demikian, pembentukan

satu pemerintahan yang terkonsolidasi atas wilayah yang begitu luas, dan perbedaan-perbedaan lokal dan regional akan mengancam demokrasi.

Bagaimana menciptakan suatu kompromi antara ketiga belas uni suatu pemerintahan nasional?

Dalam artian lain adalah bagaimana menciptakan agar nilai yang diperjuangkan dalam "articles of confederation" tidak saling menjauhi dari nilai baru yang ditawarkan oleh pihak Federalis. Kaum Federalis (Hamilton, Madison dan Jay) melihat sifat hakiki manusia sebagai suatu paradoks. Mereka (manusia) terlibat dalam konflik-konflik antara akal dan nafsu, antara kepentingan diri dan kepentingan umum. Dalam konflik seperti itu kecenderungan-kecenderungan alami kemungkinan menang, dan kecenderungan-kecenderungan alami menjadi liar dan anti sosial. Terdapat implikasi yang kuat bahwa manusia memerlukan lebih dari pada suatu komitmen logis untuk menyatukan mereka bersama. Mereka membutuhkan pelengkap-pelengkap simbol atau mitos dan pengkaitan simbol atau mitos pada masyarakat dan tradisi. Manusia membutuhkan suatu perasaan nilai-nilai bersama dan tujuan bersama yang terbentuk secara nalariah.

Upaya yang ditawarkan oleh kaum Federalis adalah pertama, menciptakan pemisahan ketiga cabang kekuasaan pemerintah dengan otonomi yang memadai dan sumber-sumber penghasilan untuk saling bersaing satu dengan yang lainnya. Kedua, memilah badan legislatif dalam dua badan terpisah (Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat). Ketiga, membentuk sistem federal yang memisahkan tugas-tugas pemerintah ke dalam tiga kategori yang luas, dan diberikan kepada tingkat-tingkat pemerintah yang berbeda. Federalisme yang ditawarkan kepada ketiga belas negara uni mencerminkan sistem pemerintah sendiri, dan pengaturan sendiri. Sistem "self-rule," dan "shared rule," diperkuat dengan jaminan Konstitusi secara eksplisit yang disebut "enumerated powers" (Article I, Section 8) Di samping, apa yang disebut "enumerated power" terdapat "implied powers" Kekuasaan yang tersirat (*implied powers*) yang diberikan ke pada pemerintahan nasional adalah "To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the forgoing powers," (Article I, Section 8, 18) Pasal ini dibuat untuk memperkuat pemerintahan nasional menjalankan "enumerated power" atau kekuasaan yang tepat pada tingkat pemerintah nasional. Sementara negara-negara bagian mendapat hak-hak untuk mengatur perdagangan antar negara bagian; melakukan pemilihan-pemilihan; menyediakan kesehatan masyarakat; keselamatan umum, dan mengadakan milisi. Apa yang dicerminkan oleh undang-undang tersebut? Ide dasar federalisme adalah pemisahan kekuasaan, tetapi eksistensi negara-negara bagian sangat bergantung pada tingkat kerja sama yang tinggi.

Sistem federasi Amerika telah mengalami perubahan mendasar selama dua abad dalam menghadapi keadaan-keadaan perubahan ekonomi dan konflik politik. Pertikaian tersebut ditransformasikan ke penilaian kembali federalisme. Terdapat dua kejadian penting yang menentukan sejarah bangsa Amerika dalam konteks sistem federalnya -Perang Saudara 1861-1865, dan Depresi Ekonomi Tahun 1930.

Casus belli Perang Saudara di Amerika adalah masalah perbudakan. Tetapi, pada dasarnya sangat erat hubungannya dengan isu federalisme yang lama yaitu penguasaan pemerintah nasional terhadap hak-hak negara bagian. Kecenderungan supermasi pemerinth nasional terhadap negara-negara bagian mulai tampak ketika Mahkamah Agung diketuai oleh John Marshall (1801-1835) seorang penganut federalis. 2 kasus hukum yang diselesaikan oleh John Marshall seperti *Mc Culloh v. Maryland* (1819), dan *Gibbons v. Ogden* (1824) memberikan suatu kekuasaan yang luar biasa, dengan menafsirkan pasal-pasal Konsitusi secara luas kepada pemerintah nasional kemudian.

Kasus *Mc Culloh v. Maryland*(1819) adalah mengenai tindakan Kongres menyewa 2 bank "*The first and second banks of the United Stated,*" dan mendanai bank-bank tersebut dengan modal dan dengan demikian bank-bank tersebut adalah bank nasional. Pengoperasian salah satu dari bank tersebut di negara bagian Maryland mengharuskannya membayar pajak lokal kepada pemerintah lokal. *Mc Culloh* sebagai juru bayar bank Baltimore menolak kewajiban yang ditetapkan oleh pemerintah Maryland. Ketika masalah pajak tersebut diproses di pengadilan negara bagian, pengadilan lokal memenangkan tindakan pemerintah Maryland.

Masalah politis timbul ketika *Mc Culloh* mengadakan permohonan banding ke Mahkamah Agung. Isu hukum yang berkembang dan kemudian menjadi isu politik ketika diajukan pertanyaan apakah pemeritahan nasional memiliki "Kekuasaan penuh" (*implied power*) berdasarkan "*the necessary and proper clauses*" menyewa bank dan medianainya. Jika Bank tersebut sah, dapatkah negara bagian mengenakan pajak terhadap bank tersebut? Dalam artian yang lain, apakah tindakan suatu negara bagian yang bertentangan dengan tindakan pemerintah nasional menjadi cacat (*invalid*) dibawah "*Supremasi clause*".

Marshall menafsirkan "*the necessary anf proper clause*" mencakupi "*All means which are appropriated oi carry out the legitimate ends*" dari konstitusi causal itu menjadi tidak sah kalau dilarang oleh pasal-pasal konstitusi dan semangatnya. Marshall mencoba membentuk apa yang disebut doktrin kekuasaan penuh. Oleh karena itu Marshall menandakan bahwa tidak ada satupun negara bagian dapat mengenakan pajak terhadap kekuasaan dari

pemerintahan nasional. Kalau hal itu terjadi, maka " *the declaration that the constitution ... shall be the supreme law of the land, is empty and unminim declaration*" (Lihat Wolb, (1962), 1978:75-79, dan Schmidt, et.al, 1999:93-94).

Salah satu pasal konstitusi Amerika yang mendukung supremasi pemerintahan nasional adalah artikel I, seksi 8, yang disebut "*Commerce Clause*" Artikel tersebut memberikan kongres "*to regulate commerce with foreign nation, and among the social states, and with the Indian Tribes*" arti klausal tersebut dipertikaikan dalam kasus Gibbons v. Ogden.

Masalah kasus Gibbons v. Ogden adalah sama yaitu persaingan penggunaan kapal tambang antara New York dan New Jersey. Ogden sebagai pemenang lisensi monopoli dan R. Fulton dan R. Livingston dan disahkan oleh undang-undang NY '1803'. Merasa tersaing oleh usha Gibbons yang mendapat izin operasi dari pemerintah Amerika. Pengadilan New York menetapkan suatu "*injunction*" melarang pengoperasian kapal tambang Gibbons di perairan New York. Tetapi dalam permohonan banding di Mahkamah Agung, persoalan berubah menjadi sebaliknya Marshall menafsirkan "*commerce*" dalam artian yang luas, yaitu hubungan perdagangan, bisnis, transportasi penumpang. Kekuasaan dagang (*Commerce power*) pemerintah nasional dapat diterapkan dalam yurisdiksi negara bagian, walaupun tidak dapat mencapai perdagangan antar negara bagian. Kekuasaan mengatur perdagangan antar negara bagian, merupakan kekuasaan eksklusif pemerintah nasional. Penafsiran Marshall tersebut membuat klausal perdagangan digunakan kemudian sebagai pencegah terhadap undang-undang negara bagian dan peraturan-peraturannya yang melampaui batas negara-negara bagian.

Apa yang tampak dalam dua kasus tersebut adalah bahwa adanya konflik persaingan antara nilai-nilai individu dalam mencapai kebahagiaan. Masalahnya adalah terletak pada konteks pengkaitan nilai-nilai itu dalam konflik kepentingan. Yang pertama mengkaitkan pada kontekskekuasaan lokal, sebaliknya yang kedua mengkaitkan pada kekuasaan nasional. Dalam konteks nasional, maka negara berada dalam kedudukan di atas segala kepentingan individu dan masyarakat. Perbedaan penafsiran undang-undang membuat nilai-nilai yang sakral saling bergeser saling menjauhi. Fenomena tersebut berbeda dengan fenomena ketika terjadi kompromi antara kelompok Feodalis dan konfederasi untuk menyelamatkan negara kesatuan; dalam mana nilai-nilai saling mendekat.

Pergeseran nilai-nilai yang saling menjauhi itu mencapai puncaknya ketika pihak Utara melihat sistem perbudakan yang diterapkan oleh negara-negara bagian Selatan merupakan kendala terhadap perkembangan perekonomiannya. Negara-negara bagian Selatan setelah ditemukan mesin pemintal biji kapas, dan penggunaan tenaga budak-budak yang didatangkan dari Afrika, membuat wilayah ini makmur, keuntungan bisnis membuat Selatan menguasai pemerintahan nasional

melalui perwakilan mereka. Penguasaan itu tidak mendorong kawasan ini berpartisipasi dengan perkembangan industri di Eropa. Sebaliknya, kondisi tanah, iklim di negara-negara bagian Utara tidak mendukung sistem pertanian seperti di Selatan. Sistem perbudakan jika diterapkan tidak akan menguntungkan. Oleh karena itu, perbudakan secara hukum dilarang di Utara. Untuk mengimbangi ketimpangan tersebut, pihak Utara memusatkan pada sektor industri seperti di Eropa Barat.

Pertarungan kepentingan atau konflik nilai terjadi di lembaga tertinggi seperti pada perwakilan-perwakilan di pemerintah nasional. Para wakil-wakil Selatan berusaha mempertahankan institusi perbudakan dan menuntut hak untuk memperluas sistem perekonomian pertanian mereka ke wilayah-wilayah baru. Tindakan-tindakan ekspansi tersebut bertentangan dengan Kompromi Missouri (*Missouri Compromise*). Usaha-usaha tersebut diperkuat lagi oleh Selatan dengan meminimumkan setiap halangan perdagangan yang mana akan membuat menjadi lebih sulit atau lebih mahal untuk mengekspor produk-produk pertanian atau mengimpor barang-barang manufaktur.

Pihak negara-negara bagian Utara melihat penggunaan tenaga budak adalah tidak jujur, karena petani-petani Utara mengolah lahan-lahan mereka masing-masing. Manufaktur-manufaktur yang dibangun di Utara menuntut pelarangan kompetisi asing melalui tarif atau halangan perdagangan lain dengan tujuan untuk mendorong industri domestik lokal. Pihak Utara juga menuntut agar pihak Selatan tidak mengimpor sistem pertaniannya ke wilayah-wilayah baru.

Pertikaian-pertikaian ekonomi ini secara tidak langsung membawa kepada penilaian terhadap federalisme. Apakah satu negara bagian dapat meniadakan tindakan legislatif nasional seperti tarif terhadap barang-barang yang diimpor ke wilayahnya? Dapatkah negara bagian memilih keluar dan uni nasional yang secara sukarela menjadi anggotanya? "*The Calhoun Resolution*" yang dicetuskannya pada tanggal 19 Februari 1847 mencerminkan sikap segregasi:

...since the territories were the common possession of the states, Congress had no right to prevent any citizen from taking his slaves into them. To do so would violate the Fifth Amendment, which forbade Congress to deprive any person of life, liberty, or property without due process of law, and slaves were property.

Masalah-masalah tersebut tidak diselesaikan di Kongres, tetapi dengan kekuatan senjata selama empat tahun (1861-1865) yang menekan satu juta korban jiwa dan 30 juta penduduk Amerika pada waktu itu. Perang Saudara yang menghancurkan Selatan kemudian menunjukkan kepentingan nasional di atas kepentingan negara bagian, atau nilai kesatuan negara di atas nilai komunitas. Negara bagian tidak dapat ke luar dan kontrak sosial yang telah diakuinya secara sepihak. Di sini, tampak dengan jelas bahwa sikap non-kompromi tidak berlaku dalam

konteks kepentingan negara nasional.

Krisis ekonomi yang melanda Amerika menjelang akhir tahun 1929 membawa dampak negatif terhadap kaum kapitalis. Kapitalis tampaknya cenderung kehilangan kepercayaan terhadap sistem nilai yang selama itu dipertahankan. Nilai-nilai seperti kerja, bergantung pada diri sendiri, optimisme, patriotik menjadi kabur. Lebih buruk lagi adalah individualisme, kapitalisme dan demokrasi mendapat kritik keras dan masyarakat. Terdapat kecenderungan dalam masyarakat untuk menggantikan sistem kapitalisme dengan komunisme. Alasan mereka adalah tepat karena Uni Soviet tidak terkena dampak dan depresi ekonomi yang menghancurkan mesin perekonomian Amerika.

Franklin D. Roosevelt terpilih menjadi presiden Amerika pada tahun 1932. Salah satu strategi Roosevelt dalam menghadapi dampak krisis ekonomi tersebut adalah membangkitkan kembali kepercayaan kaum kapitalis. Dalam mencapai usahanya itu, pemerintahan Roosevelt melancarkan program-program yang dikelola oleh pemerintah. Untuk itu Roosevelt meminta Kongres Amerika memberi kekuasaan yang luar biasa (*broad executive power*) menghadapi keadaan darurat ekonomi dan ancaman dari luar. Presiden juga meminta Kongres bersidang. Usul-usul tersebut membuktikan keberanian yang luar biasa seorang presiden.

Selama seratus hari yang ditandai oleh pertemuan sidang darurat, Kongres mengesahkan bermacam-macam undang-undang. "New Deal" Roosevelt dalam mengekang depresi pada dasarnya telah menyimpang dari sistem kapitalis. Pada dasarnya kebijakan Roosevelt untuk mengembalikan kepercayaan diri kaum kapitalis dan kepercayaan pasar tidak mendapat tentangan dan masyarakat. Antara lembaga eksekutif dan legislatif terjadi suatu kerja sama politik. Tetapi, pertentangan muncul ketika Mahkamah Agung menyatakan beberapa keputusan Roosevelt adalah tidak konstitusional. Roosevelt mengancam untuk "to pack the court." Pihak Mahkamah Agung tampaknya sadar atas kerawanan institusinya, dan memutuskan bahwa peraturan ekonomi bukan merupakan masalah utama dan interpretasi konstitusi, dan menyerahkan bidang tersebut ke cabang eksekutif dan legislatif. Di sini, tampak bahwa kepentingan komuniti (kemakmuran masyarakat) berada di atas kepentingan individu atau lembaga negara tertinggi (Mahkamah Agung).

Kalau ditarik kesimpulan sementara dan kedua fenomena politik tersebut di atas, maka dalam evolusinya terjadi "dualisme federalisme" di Amerika setelah Perang Saudara berakhir. Pihak Utara yang memenangkan perang berusaha menghukum pihak Selatan dengan mengesahkan Amendemen Ke-14, yang menerapkan restriksi nasional secara eksplisit pada tingkat pemerintahan-pemerintahan negara bagian-"nor shall any State deprive any person of life, liberty or property without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws." Berdasarkan

Amendemen Ke-14 tersebut tampak pihak Utara berusaha (kepentingan industri Utara) meminimumkan atau melarang campur tangan oleh unit pemerintah (negara bagian atau nasional) dalam perdagangan. Sebaliknya, pihak Selatan berusaha mengembalikan supremasi kulit putih melalui penyingkiran penduduk kulit hitam dan fasilitas-fasilitas umum.

Fenomenon yang kedua mencerminkan pihak pemerintah pusat berfungsi sebagai "dispenser" terhadap pemerintahan-pemerintahan negara-negara bagian. Hubungan pusat dengan negara-negara bagian pada masa Roosevelt disebut federalisme kooperatif, dalam mana pemerintah nasional bekerja sama dengan pemerintah negara-negara bagian dalam menyelesaikan masalah-masalah yang kompleks. Munculnya apa yang disebut "federal grants-in-aid." Federalisme kooperatif ini disebut juga "the Marble Cake Metaphor."

1. Dualisme Pederalisme atau "the Layer-Cake Metaphor," adalah bahwa Pemerintah negara bagian dan pemerintah nasional masing-masing mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam lingkungan masing-masing ("koequal")

Seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konflik dalam kategori "benign conflict," maka hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintah-nemerintah negara bagian selalu berada dalam proses tersebut. Kalau dalam tahun 1930-an merupakan permulaan supremasi nasional, dalam mana kekuasaan negara bagian secara konsisten menurun, maka dalam tahun 1960-an fenomena yang sama muncul kembali. Program "The Great Society" Presiden Lyndon Johnson (1963-1969) menciptakan "Job Corps," "Operation Head Start," "Volunteers in Service to America" (VISTA), "Medicaid," dan "Medicare." "The Civil Rights Act" 1964 melarang diskriminasi dalam penggunaan jasa-jasa umum, akomodasi, dan pencaharian pekerjaan. Sementara ekonomi Amerika diatur dengan undang-undang nasional dengan tujuan melindungi konsumen, pekerja dan lingkungan. Pola hubungan pusat dan negara bagian ini memberikan metapora baru yaitu "picket-fence federalism." Suatu model federalisme dalam mana program-program dan kebijakan tertentu melibatkan semua tingkat pemerintahan-nasional, negara bagian dan lokal.

Pola hubungan berubah lagi ketika Presiden Nixon berkuasa (1969-1974) Federalisme baru Nixon ditujukan untuk mengembalikan kekuasaan-kekuasaan yang telah diambil oleh pemerintahan nasional sejak tahun 1930-an. Federalisme baru ini membatasi kekuasaan-nemerintah nasional untuk mengatur dan memulihkan kekuasaan ke pemerintah negara bagian. Salah satu dan alat utama Federasi baru tersebut adalah "block grants." "Block Grants" merupakan penegasan kembali terhadap Amendemen Ke-10 Konstitusi

Amerika. Dengan demikian, memulihkan kembali kepercayaan negara-negara bagian terhadap legitimasi kekuasaan pemerintah nasional.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa evolusi federalisme di Amerika Serikat tidak dapat dipisahkan dan konflik-konflik nilai dalam masyarakatnya. Konflik terjadi di tingkat yang paling rendah sampai pada tingkat tertinggi yaitu sistem politik dan sistem ekonomi. Kebudayaan konflik dalam sistem sosial bangsa Amerika berkisar pada tiga unsur utama yaitu individu, masyarakat, dan negara. Solusi konflik adalah satu; yaitu kompromi atau nonkompromi.

Apabila konflik menyinggung nilai-nilai sakral yakni kelangsungan hidup negara Amerika, ancaman terhadap keamanan nasionalnya, maka pendekatan konflik adalah non-kompromis. Deklarasi Kemerdekaan Amerika, dan Perang Saudara (1861-1865) merupakan konflik yang tidak dapat ditawar-tawar. Nilai negara atau kesatuan union di atas nilai-nilai individu atau masyarakat. Sebaliknya, dalam konflik yang menyentuh nilai-nilai masyarakat umum terutama pencapaian kemakmuran (*the pursuit of happiness*), maka nilai masyarakat berada di atas nilai-nilai individu dan negara. Kasus-kasus Presiden Roosevelt, Kebijakan Nixon untuk mendevo-lusi kekuasaan pemerintah nasional diselesaikan secara kompromis.

Sistem federal Amerika telah bergeser dari satu ujung kontinum ke ujung kontinum yang lain. Semakin dekat pergerakan nilai-nilai di sepanjang garis kontinum, semakin kompromis. Sebaliknya, semakin saling menjauhi nilai-nilai tersebut, semakin besar kemungkinan terjadi konflik. Konflik politik lokal cenderung "non-zero sum game," bukan "zero-sum game" tetapi dengan tingkat (*level*) yang berbeda. Dalam antagonisme yang tidak lengkap itu dapat dicari celah-celah kepentingan bersama, yang mana tujuannya adalah untuk mencapai keteraturan dan kemakmuran masyarakat.

Daftar Kepustakaan

Eitzen Stanley

1974 *Social Structures and Social Problems in America*. Boston, London: Allyn & Bacon.

Eliot Thomas H.

1964 *Governing America : The Politics of A Free People*. New York: Dodd, Mead & Co.,

Enery Mc J.H.

1985 "Toward a New Concept of Conflict Evaluation." In *Conflict: All Warfare Short of War*. Vol.6 No.1. New York: Crane Russak.

Gabriel Ralph H.

1991 *Nilai-Nilai Amerika: Pelestarian dan Perubaban*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Hsu Prancis L.K.

1975 "American Core Value and National Character." In *The Nacirema*. Ed. by James P. Spradley & M.A. Rynkiewich. Canada: Little Brown & Co.

Lea James P.

1982 *Political Consciousness and American Democracy*. The University Press of Mississippi.

Locke John

(1690) 1959 *The Second Treatises of Civil Government*. Chicago, Ill.

Schmidt Steffer W., Mach C. Shelly, Barbars A Baras.

1999 *American Government and Politics Today: 1999-2000 ed.*, Belmont, West/Wadworth

Snyder Glenn H. & Paul Diesing.

1996 "From Conflict Among Nations." In *Classics of International Relations*. Ed. by John A. Vasques, New Jersey, Prentice Hall.

Suparlan, Parsudi.

1991 "Yang Sakral Dalam Nilai-Nilai Budaya Amerika" *Jurnal Studi Amerika*. Vol. 1. No.2.

