

**PROSES POLITIK IRAK MENJADI NEGARA FEDERAL  
(Studi Kasus Perubahan Susunan Negara Irak Tahun 2003-2005)**

**Wawa Puja Prabawa**

STKIP Pasundan Cimahi

Jl. Permana No. 32 B. Cimahi, Bandung, Jawa Barat

Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

*Abstract*

*USA invasion Iraq in 2003 has conquered this nation by falling out the regime of Saddam Husein. It changed this country into a federal government. Considering to the issue, this research was conducted as federal theory according to Carl J. Friedrich and William H. Riker. The results of the study revealed that intervention of USA, the role of Turkey and the desire of the Shiite and Kurds group in the case of economic and politic motive were mentioned as the factors in becoming Iraq to become the federal country. Besides, some political processes were committed in determining Iraq to become the federal country. Those are transitional government, public election and referendum.*

**Keywords: Iraq, state, federal**

## I. PENDAHULUAN

Irak dibawah kepemimpinan Saddam Husein merupakan sebuah rezim tirani yang otoriter dan represif. Saddam Husein tidak mau memberi ruang kompromi bagi lawan-lawan politiknya. Hal ini juga berlaku terhadap orang-orang terdekatnya sendiri, termasuk dua orang menantunya yang dihabisi nyawanya, yakni Saddam Kamil dan Hussein Kamil al-Majid karena dianggap dapat merebut kekuasaannya (Mashad, dkk., 2003, p. 63). Dalam pandangan Saddam Husein, seorang pemimpin harus mengetahui keperluan rakyat dan melindungi rakyatnya dari kekerasan. Dengan pandangan seperti itu, maka dapat dipahami kalau gaya kepemimpinannya menjadi otoriter atau diktator (Setiawati, 2004, p. 169).

Sikap represif dan diskriminatif kerap ditunjukkan Saddam Husein selama berkuasa di Irak. Sikap represif dan diskriminatif utamanya ditujukan kepada dua kelompok besar di Irak, yakni kelompok Syi'ah dan Kurdi. Prinsip nepotisme yang diterapkan Saddam Husein kepada klan al-Tikriti<sup>28</sup> dalam bidang pemerintahan dan militer telah memarginalisasikan kelompok Syi'ah dan Kurdi sehingga secara politik kedua kelompok tersebut kurang terwakili.<sup>29</sup>

Perlakuan Saddam Husein yang otoriter dan represif terhadap kelompok lain telah membuatnya memiliki banyak musuh. Kelompok Syi'ah dan Kurdi merupakan musuh utama yang berasal dari dalam negeri Irak. Selain itu, ada Amerika Serikat yang berniat melakukan penyerangan terhadap Irak dan bermaksud menyingkirkan Saddam Husein dari tampuk kekuasaan Irak.

Dengan alasan kepemilikan senjata pemusnah massal, Amerika Serikat melakukan invasi terhadap Irak. Invasi yang dilakukan pada tanggal 21 Maret 2003 itu berakhir pada tanggal 1 Mei 2003. Tak butuh waktu lama bagi Amerika Serikat untuk menjatuhkan rezim Saddam Husein dengan berbagai peralatan, rudal dan senjata teranggihnya.

Berakhirnya invasi Amerika Serikat terhadap Irak, atau lebih dikenal dengan Perang Irak, menandakan berakhirnya rezim Saddam Husein di Irak. Invasi Amerika Serikat tersebut juga telah menghancurkan berbagai dimensi kehidupan rakyat Irak. Selain infrastruktur yang banyak mengalami kehancuran, banyaknya jumlah korban rakyat Irak yang tewas, juga hancurnya struktur negara Irak. Terlebih, banyak dari warga Irak yang menjadi pengungsi. Sebagai tambahan, invasi tersebut juga telah mengakibatkan timbulnya krisis. Mulai dari krisis pangan, moral hingga kepemimpinan.

Dengan runtuhnya rezim Saddam Husein, lantas menimbulkan permasalahan baru mengenai siapa elite yang berkuasa nantinya. Hal ini juga sekaligus membuka peluang bagi kelompok Syi'ah dan Kurdi, yang termarginalisasikan semasa Saddam Husein berkuasa, untuk naik ke tampuk kekuasaan di Irak. Oleh karena itu, dirasa perlu adanya untuk mengangkat penguasa baru secara "demokratis." Pasca invasi Amerika Serikat, secara politik, Irak terpecah menjadi ke dalam tiga kelompok besar, yakni Sunni, Syi'ah dan Kurdi.

---

<sup>28</sup> Tikrit adalah kota kelahiran Saddam Husein.

<sup>29</sup> Dalam istilah Mallat, telah terjadi "Sunnisasi" secara intensif dalam bidang militer dan pemerintahan. Kota Tikrit sebagai tempat kelahiran Saddam Husein didominasi oleh kelompok Sunni.

Namun, isu terpenting adalah mengenai masa depan Irak, mengenai susunan negara Irak itu sendiri. Akankah Irak menjadi negara demokratis? Atau terpecah belah berdasarkan garis etnis dan agama, seperti yang tercantum dalam konstitusi menjadi negara federal (seperti yang diinginkan oleh kelompok Syi'ah dan Kurdi) atau kesatuan (seperti yang diinginkan oleh kelompok Sunni)? Tarik menarik mengenai susunan negara pun mengemuka di antara ketiga kelompok tersebut.

Pada akhirnya, dalam sebuah referendum yang dilaksanakan pada tanggal 15 Oktober 2005, rakyat Irak banyak yang memilih "ya" untuk susunan negara federal. Setelah melalui beberapa tahapan dan proses panjang, kelompok Syi'ah dan Kurdi berhasil "memenangkan" pemilihan susunan negara tersebut. Pada saat Saddam Husein berkuasa, susunan negara Irak adalah kesatuan. Maka, sejak berlakunya hasil referendum itu, Irak menjadi negara federal.

## II. PEMBAHASAN

Perubahan susunan negara Irak menjadi negara federal tercapai setelah melalui beberapa tahapan serta proses politik yang cukup panjang. Selain itu, juga terdapat beberapa alasan yang mendasari hal tersebut.

### A. Alasan dibalik Irak Menjadi Negara Federal

#### 1. Intervensi Amerika Serikat

Salah satu faktor yang mendasari keinginan George W. Bush melakukan invasi terhadap Irak adalah untuk menggulingkan rezim Saddam Husein dan menegakkan demokrasi di Irak. Apa yang dilakukan oleh Amerika

Serikat—melalui serangannya ke Irak—tidak lebih dari sekedar mengubah rezim (*regime change*). Obsesi George W. Bush adalah menggulingkan Saddam Husein dan mendirikan rezim boneka di Irak yang dapat didikte oleh Washington. Oleh karena itu, diperlukan sebuah rezim baru yang mampu berafiliasi dengan Amerika Serikat guna menjaga kepentingannya di Irak.

Dalam masalah kenegaraan, terkait pembentukan pemerintahan Irak yang demokratis, Amerika Serikat telah menyiapkan langkah-langkahnya. Langkah itu ditunjukkan dengan mengangkat Letnan Jenderal Jay Garner sebagai Ketua Kantor Urusan Rekonstruksi dan Bantuan Kemanusiaan Amerika Serikat di Irak sekaligus administrator yang bertugas untuk membentuk pemerintahan Irak sesuai dengan keinginan Amerika Serikat. Letnan Jenderal Jay Garner menjanjikan pemerintahan Irak yang demokratis sudah akan terbentuk akhir bulan April atau awal bulan Mei 2003.

Amerika Serikat tentunya tidak menginginkan Irak berubah menjadi negara Islam, sebagaimana negara tetangganya, yakni Iran. Bentuk negara Islam bisa menjadi penghalang kepentingan Amerika Serikat. Bentuk negara Islam menyeruak mengingat sebagian besar penduduk Irak adalah kelompok Syi'ah. Begitu pun halnya keinginan dari kelompok Kurdi yang menginginkan kemerdekaan. Amerika Serikat tentunya tidak menyetujui hal tersebut. Karena, di sisi lain, kelompok Kurdi di Turki tentu juga akan menginginkan hal yang sama jika hal itu terjadi. Mengingat Turki merupakan sekutu Amerika Serikat, maka Amerika Serikat berupaya untuk mencegah kemerdekaan kelompok Kurdi Irak.

Di samping itu, Amerika Serikat mempunyai ambisi untuk menguasai minyak Irak. Hal ini dibutuhkan guna kebutuhan industri serta militer mereka. Kekayaan alam (minyak) Irak berada di wilayah selatan dan utara Irak. Wilayah yang didominasi oleh kelompok Syi'ah dan Kurdi.

Rencana yang dikenalkan dan didukung oleh Amerika Serikat bagi pemerintahan Irak ditekankan pada sistem federal-desentralisasi, partisipasi seluruh rakyat Irak dalam membuat kebijakan serta jaminan terhadap hak-hak sipil rakyat Irak. Para pemimpin kelompok oposisi Irak pun secara eksplisit mendukung sistem pemerintahan federal sebagai bentuk demokrasi, dimana pertimbangan kekuasaan diberikan pada unit-unit politik yang berada di bawah tingkatan pemerintah pusat. Banyak kelompok Kurdi maupun Arab (Sunni & Syi'ah) di dalam Irak juga mendiskusikan sistem pemerintahan federal untuk menggantikan pemerintahan Saddam Husein. Bahkan kelompok Syi'ah dan Kurdi dapat memiliki keuntungan dari sistem pemerintahan federal ini, mereka dapat memiliki hak untuk membentuk pemerintahan otonom di wilayah mereka.

Sistem federal ini bisa memuaskan banyak pihak, akan tetapi ada juga beberapa pihak yang tidak puas. Terlebih di Irak yang masyarakatnya heterogen terdiri dari berbagai macam etnis dan agama. Jika sistem federal ini diterapkan, dengan sistem pemerintahan otonom, maka kelompok Sunni merasa menderita. Hal ini dikarenakan wilayah kelompok Sunni yang miskin minyak, berbeda dengan wilayah kelompok Syi'ah dan Kurdi yang kaya minyak. Dengan sistem otonom maka hanya akan memperkaya pemerintahan lokal di wilayah kelompok Syi'ah dan Kurdi. Disamping itu, dengan sistem federal, besar ke-

mungkinan kepentingan Amerika Serikat akan pasokan suplai minyak Irak dapat terwujud. Tentunya, hal ini juga harus dilalui dengan kesepakatan dengan para elite kelompok Syi'ah dan Kurdi sebagai "penguasa" minyak Irak.

Pembentukan sistem pemerintahan dan demokratis di Irak kiranya tidak bisa terlepas dari unsur intervensi Amerika Serikat. Hal ini wajar mengingat selama rezim Saddam Husein berkuasa tidak ada pendidikan politik serta budaya demokratis di Irak.

## 2. Peranan Turki

Peranan Turki dalam solusi pembentukan negara federal Irak terkait dengan kekhawatiran akan munculnya negara Kurdistan di Irak Utara. Lahirnya negara Kurdistan Irak bisa menyulut bangkitnya nasionalisme kelompok etnis Kurdi di Turki Tenggara, yang pada gilirannya dapat mengancam kesatuan territorial Turki. Selain itu, di sektor ekonomi, Turki tak ingin kehilangan berbagai kemudahan perdagangan yang sangat menguntungkan dengan Irak saat itu.

Bagi Turki, jika Amerika Serikat mendukung terwujudnya negara Kurdi Irak dengan Kirkuk sebagai Ibukotanya, maka hal itu berarti Amerika Serikat menghancurkan kawasan tersebut. Negara Kurdi itu tidak hanya kan memicu nasionalisme Kurdi di Turki, tetapi juga di Suriah dan Iran. Dan hal itu juga dapat menimbulkan krisis politik di kancah domestik Kurdi sendiri.

Perhatian utama orang-orang Kurdi, sebagaimana pemerintahan George W. Bush, adalah posisi Turki dalam sistem federalisme serta persoalan kelompok Kurdi Irak. Turki telah secara konsisten menentang ter-

ciptanya negara Kurdi di Kurdistan Irak. Namun demikian, pasca invasi, Turki telah meningkatkan perhatiannya pada pembentukan sistem federal antara Kurdistan Irak dan pemerintah pusat pasca Saddam Husein.

Kelompok Kurdi di Irak menjadi perhatian hubungan strategis antara Turki dan Amerika Serikat. Mengingat Turki adalah sekutu Amerika Serikat, maka jika Amerika Serikat menyetujui pembentukan negara Kurdi di Irak, hal itu dapat mengganggu hubungan baik di antara mereka. Oleh karena itu, Turki menyetujui dukungan Amerika Serikat terhadap sistem pemerintahan federal Irak.

Di samping itu, kelompok Kurdi Irak telah berulang kali meyakinkan Amerika Serikat dan Turki bahwa mereka tidak mencari kemerdekaan akan tetapi lebih memilih untuk bersatu, dalam sistem pemerintahan federal dan demokratis Irak dimana Kurdistan Irak tergabung dalam unit federal Irak. Mereka juga berulang kali menyatakan indikasinya bahwa mereka akan bekerja sama dengan pemerintah transisi untuk menciptakan sebuah konstitusi bagi federal Irak yang mencakup kepentingan seluruh rakyat Irak.

### **3. Keinginan Kelompok Syi'ah dan Kurdi**

#### **a. Motif Ekonomi**

Salah satu hal yang mendasari pemilihan sistem federal adalah motif ekonomi. Hal ini terkait dengan penguasaan wilayah serta kandungan kekayaan alam di dalamnya. Motif ekonomi itu pula lah yang menjadi dasar keinginan dari kelompok Syi'ah dan Kurdi dalam memilih struktur negara federal Irak.

Sebagaimana diketahui, Irak

merupakan negara yang kaya akan sumber daya alamnya, terutama minyak dan gas. Dengan cadangan minyak terbukti sebesar 112-115 miliar barel, Irak menjadi negara terbesar kedua dunia sokongan minyaknya, sekitar 11 % dari jumlah total minyak dunia. Irak juga memiliki cadangan gas alam yang terbukti secara signifikan; hampir semua ladang gas alam itu belum dieksplorasi. Sementara itu, Arab Saudi menjadi negara terbesar penghasil minyak dengan cadangan minyak terbukti sebesar 261 miliar barel dan dapat memproduksi 10,5 juta barel per hari nya.

Dari 80 ladang minyak Irak, baru 17 ladang minyak yang dikembangkan dan dieksplorasi. Ladang minyak Irak yang signifikan terletak di wilayah Kirkuk, di Utara Irak yang menjadi basis kelompok Kurdi, serta di wilayah Rumaila, di selatan Irak yang menjadi basis kelompok Syi'ah. Selama beberapa tahun, ladang minyak itu masih banyak yang belum dieksplorasi sehingga menyiratkan bahwa sesungguhnya Irak dapat memiliki jumlah minyak yang banyak melebihi jumlah cadangan minyak yang ada, yakni sekitar 112-115 miliar barel.

Wajar saja bila kelompok Syi'ah dan Kurdi menginginkan sistem federal. Hal ini didasarkan pada banyaknya ladang minyak Irak yang sebagian besar terdapat di wilayah mereka. Sehingga, dengan sistem federal dapat memperkaya pemerintahan local kelompok Syi'ah dan Kurdi dengan membentuk sistem pemerintahan otonom di daerahnya.

Hal ini lah yang ditentang oleh kelompok Sunni. Tempat tinggal mereka yang notabene miskin minyak Irak hanya akan membuat pemerintahan lokal mereka tidak mendapat-

kan keuntungan dari hasil minyak Irak. Karena, dalam struktur negara federal Irak, kekayaan minyak Irak dikelola oleh kelompok Syi'ah dan Kurdi.

Konstitusi baru Irak sesungguhnya telah mentransfer tanggung jawab pengelolaan minyak Irak kepada masing-masing wilayah dan provinsi. Konstitusi tersebut juga mengatur mengenai kepemilikan minyak Irak. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pasal. 108 yang berbunyi:

*"Oil and gas are the ownership of all the people of Iraq in all regions and province."*

Pasal dari konstitusi tersebut menyebutkan bahwa minyak dan gas alam merupakan kepunyaan rakyat Irak di semua wilayah dan provinsi, dan bahwasanya pemerintah federal, baik pemerintah pusat dan negara bagian, akan mengatur ladang-ladang minyak yang sudah ada dan membagikan pendapatan dari hasil minyak dan gas alam tersebut secara adil dan proporsional ke seluruh rakyat Irak. Meskipun demikian, konstitusi tersebut tidak mencantumkan besarnya pembagian minyak Irak terhadap daerah lain. Pengelolaan minyak Irak merupakan hal mutlak bagi penguasa minyak di daerahnya dalam struktur negara federal.

Oleh karena itu, diperlukan adanya sebuah negosiasi (dalam hal ini kelompok Sunni, Syi'ah dan Kurdi) dalam menentukan cara mengatur ladang-ladang minyak itu sehingga akan memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah khususnya dan pemerintah pusat pada umumnya. Dalam kenyataannya, situasi baru itu harus tidak memihak kepada satu pihak mana pun, kecuali ada pihak

ketiga yang ikut campur yang dapat menimbulkan konflik. Akan tetapi, rasanya sulit terwujud jika kelompok Syi'ah dan Kurdi ingin membagi pendapatan minyaknya kepada kelompok Sunni. Hal ini disebabkan karena sikap marginalisasi dan diskriminatif rezim Saddam Husein terhadap kelompok Kurdi dan Syi'ah. Pada saat itu, keuntungan berada di tangan pemerintah pusat pimpinan Saddam Husein.

#### **b. Motif Politik**

Keinginan kelompok Syi'ah dan Kurdi untuk membentuk sistem pemerintahan federal Irak juga terkait dengan motif politik. Ketika rezim Saddam Husein dan Partai Baathnya berkuasa, sistem keterbukaan politik seolah mati. Hal ini ditutup dengan sikap otoriter serta represif yang dilakukan Saddam Husein. Kebebasan berpolitik seolah menjadi sistem politik yang amat tertutup di Irak. Prinsip nepotisme yang diterapkan Saddam Husein bagi kelompok Sunni—khususnya Partai Baath, lebih khusus lagi keluarga Saddam Husein dan "klan" al-Takriti—dalam mendominasi pemerintahan dan militer Irak, menggambarkan jauhnya kelompok Syi'ah dan Kurdi dari kekuasaan politik secara umum.

Ketika Partai Baath melakukan kudeta pertamanya (1963), peranan politik dan militer kelompok Syi'ah justru semakin merosot. Sejumlah alasan, beberapa di antaranya tetapi tidak semuanya, yang bersifat kebetulan, menjelaskan tidak terwakilinya kelompok Syi'ah secara politik di bawah kepemimpinan Partai Baath. Salah satu alasan berhubungan dengan sejarah internal partai tersebut. Percekocokan internal, kekalahan faksi Ali Saleh al-Sa'adi, dan menyerangnya Fuad al-Rihabi (yang dibunuh pada tahun 1971) telah mencabut aparat Baath Syi'ah yang me-

nonjol. Dominasi para pemilih Sunni terjadi, dan dipadukan dengan gengsi korps perwira yang didominasi kelompok Sunni. Juga, perlakuan diskriminatif atas orang-orang Syi'ah oleh polisi pada periode bawah tanah telah menimbulkan ketidaksenangan berskala besar. Dari 53 anggota pimpinan puncak yang memimpin Partai Baath dari bulan November 1963 sampai 1970, 84,9 % adalah kelompok Sunni, 5,7 % kelompok Syi'ah, 7,5 % kelompok Kurdi. Sementara itu, pada periode 1952 sampai November 1963, angka-angka perbandingannya adalah 38,5%, 53,8 %, dan 7,7 %. Dengan berkuasanya Partai Baath, terjadi "Sunnisasi" secara intensif. Dari tahun 1968-1977, dari lima belas anggota Dewan Komando Revolusi (RCC)—yang merupakan badan pembuat keputusan tertinggi di Irak—tak satu pun yang berasal dari kelompok Syi'ah. Basis lingkaran penguasa Irak menjadi semakin menyempit dengan naiknya sampai kedudukan puncak orang-orang yang berasal dari "klan" al-Takriti.

Di kalangan elite politik, sejak tahun 1978 sampai pertengahan tahun 1991, hanya dua orang kelompok Syi'ah yang menjadi anggota RCC dan menduduki posisi cukup penting, yaitu Deputy Perdana Menteri Saadon Hamadi dan Menteri Pertahanan Tuna Abbas serta masing-masing seorang suku Kurdi (Husein Rashid, Kepala Staf Garda Republik) dan Arab Kristen (Menteri Luar Negeri Tareq Aziz). Dominasi kelompok minoritas Sunni atau, meminjam istilah Chibli Mallat, "Sunnisasi" serta "Baathisasi", di panggung politik Irak menjadi sumber utama penentangan kelompok Syi'ah terhadap rezim Saddam Husein di Irak.

Maka dari itu, ketika rezim Saddam Husein tumbang dari tampuk

kekuasaannya di Irak akibat invasi militer yang dilakukan oleh pasukan gabungan Amerika Serikat dan Inggris ke Irak, telah memberikan harapan baru bagi bangkitnya kembali gerakan politik kelompok Syi'ah Irak yang telah sekian lama tertindas di bawah pemerintahan rezim Saddam Husein. Ada harapan besar dari sebagian pemimpin kelompok Syi'ah bahwa mereka akan memperoleh peran yang lebih besar dan signifikan dalam tatanan politik dan pemerintahan Irak yang baru pasca rezim Saddam Husein. Harapan ini merupakan suatu hal yang wajar mengingat realitas demografis-keagamaan Irak, kelompok Syi'ah Irak merupakan warga mayoritas.

Tumbangnya rezim Saddam Husein yang selama berkuasa menunjukkan sikap represif dan diskriminatif terhadap kelompok Syi'ah dan Kurdi telah membangkitkan kesadaran dari dua kelompok tersebut bahwa mereka mempunyai hak terhadap kekuasaan di Irak. Ajang ini juga dapat dikatakan sebagai ajang-“balas dendam” kelompok Syi'ah dan Kurdi untuk bisa memegang jabatan dalam bidang militer dan pemerintahan, yang semasa Saddam Husein berkuasa didominasi oleh kelompok Sunni. Wacana federal berarti memberikan kesempatan dan peluang bagi kelompok Syi'ah dan Kurdi untuk duduk dalam kekuasaan pemerintahan baru Irak.

## **B. Proses Politik Irak Menjadi Negara Federal**

### **a. Pemerintahan Transisi**

Proses politik pertama yang dilakukan untuk menentukan Irak menjadi negara federal adalah pemerintahan transisi. Pasca invasi, Irak berada di bawah kendali penguasa pendudukan Amerika Serikat. Pe-

nguasai pendudukan ini umumnya hanya bersifat sementara hingga pemerintahan baru terbentuk. Penguasa pendudukan ini bertanggung jawab dalam menjaga otoritas serta administrasi wilayah daerah pendudukan. Guna menjalankan tanggung jawab tersebut, penguasa pendudukan membentuk perangkat teknis administratif yang biasa dikenal sebagai pemerintahan transisi.

Pada mulanya, dibentuk sebuah badan yang bertugas menjalankan administrasi sipil di Irak hingga pemerintahan Irak yang demokratis berhasil dibentuk. Letnan Jenderal Jay Garner ditunjuk sebagai pemimpin badan tersebut. Namun, kepemimpinan Letnan Jenderal Jay Garner tidak berlangsung lama. Jay Garner dinilai tidak efektif sehingga pada tanggal 12 Mei 2003, ia digantikan oleh Paul D. Bremer. Pada awal berdirinya, badan yang bersifat *all-powerful U.S.-run administration* ini diproyeksikan menjadi semacam pemerintahan transisi dengan masa kerja dua tahun, hingga pemerintahan Irak yang demokratis berhasil dibentuk. Dalam perkembangannya, badan ini kemudian dikenal sebagai Coalition Provisional Authority (CPA).

Adanya rasa ketidakpercayaan berbagai kelompok masyarakat di Irak terhadap CPA serta Resolusi PBB No. 1483 tahun 2003 yang mengakui hak rakyat Irak untuk menentukan sendiri masa depan politik mereka, membuat Paul D. Bremer memfasilitasi pembentukan Dewan Pemerintahan Irak (*Iraqi Governing Council* (IGC)) yang beranggotakan 25 rakyat Irak.

Amerika Serikat menyatakan bahwa pemerintahan Irak akan dibentuk secara demokratis. Namun, nyatanya hal ini berbanding terbalik dalam prakteknya. Hal ini dapat ter-

lihat dalam proses penentuan anggota IGC yang tidak transparan dan tidak didasarkan pada pemilihan umum yang langsung dan demokratis, melainkan atas penunjukan CPA. Hampir separuh anggota IGC adalah tokoh-tokoh oposisi yang pernah menjadi lawan politik Saddam Husein dan hidup senang dalam pengasingan tanpa merasakan penderitaan rakyat Irak.

Formasi IGC dibentuk pada tanggal 13 Juli 2003, dengan didasarkan pada etnis dan agama. Komposisi anggota IGC terdiri dari para tokoh yang kembali dari pengasingan, pemimpin suku, wanita kelompok muslim konservatif and pemimpin politik sekuler. Kelompok Syi'ah mendominasi keanggotaan IGC ini. Di dalam keanggotaan IGC ini, tiga orang di antaranya adalah wanita, sedangkan sisanya pria. Adapun komposisi itu adalah sebagai berikut:

- 13 orang Muslim Syi'ah
- 5 orang Muslim Sunni
- 5 orang suku Kurdi
- 1 orang Kristen
- 1 orang Turkoman

Pada tanggal 30 Juli 2003, IGC memilih presiden pertama, Ibrahim al-Jaafari, seorang politisi Syi'ah yang juga sekaligus juru bicara Partai Dawa. Kepemimpinan IGC dijalankan secara kolektif oleh 9 anggotanya yang digilir bergantian setiap tiga bulan. Sementara itu, menghadapi situasi di Irak yang terdiri dari berbagai kelompok etnis dan agama, IGC sepakat untuk menggunakan sistem federal dalam mengelola Irak pasca Saddam Husein. Kesepakatan itu terjadi dalam pembahasan IGC pada tanggal 5 Januari 2004.

Pada tanggal 15 November 2003,

CPA dan IGC menandatangani kesepakatan mengenai “Perjanjian dalam Proses Politik” yang membahas tentang konstitusi pemerintahan Irak dan proses penyerahan kedaulatan. Perjanjian itu mencakup dua tahapan proses transisi Irak. Pertama, pembentukan pemerintahan transisi Irak, yang bertugas untuk menyusun konstitusi sementara Irak, sebuah “Hukum Fundamental”, yang menjamin hak dan kebebasan rakyat Irak, struktur federal, dan lain-lain.

Di dalam perjanjian itu juga disepakati pembentukan Majelis Nasional Transisi yang dibentuk pada tanggal 31 Mei 2004 juga pemerintahan sementara Irak dimana CPA akan menyerahkan kedaulatan kepada pemerintah sementara Irak itu pada tanggal 30 Juni 2004; Majelis Nasional itu merupakan perwakilan dari masing-masing 18 provinsi Irak, yang dipilih berdasarkan pengawasan CPA. Majelis Nasional Transisi tersebut memilih dewan eksekutif dan menunjuk menteri. Tahap kedua, yakni penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Majelis Nasional yang bertugas menyusun konstitusi baru Irak dan menyetujui konstitusi permanen Irak, untuk selanjutnya konstitusi tersebut diratifikasi melalui mekanisme referendum.

Pada tanggal 8 Maret 2004, di Baghdad, IGC menandatangani konstitusi sementara Irak (*TAL – Transitional Administrative Law*). Konstitusi tersebut berlaku sebagai konstitusi Irak sampai tanggal 30 Juni 2004, dimana CPA menyerahkan kedaulatan kepada pemerintah sementara Irak dan IGC dibubarkan. Konstitusi ini merupakan cikal bakal lahirnya konstitusi baru Irak.

Pembentukan pemerintahan sementara Irak dimulai ketika pada tanggal 28 Juni 2004 Ghazi al-Yawer

diangkat sebagai Presiden pemerintahan sementara Irak dengan Iyad Allawi sebagai Perdana Menternya. Terbentuknya pemerintahan oleh rakyat Irak sendiri merupakan kejadian yang dinanti-nanti. Cara ini merupakan cara baru bagi rakyat Irak, karena selama Saddam Husein berkuasa rakyat Irak tidak mengenal demokrasi. Terpilihnya al-Yawer sendiri disambut positif oleh rakyat Irak. Banyak rakyat Irak yang merasa optimis atas kepemimpinan Ghazi al-Yawer dan Iyad Allawi. Pemerintahan ini nantinya akan mempersiapkan pemilihan umum pada Januari 2005.

#### **b. Pemilu**

Pemilu 30 Januari 2005 merupakan Pemilu pertama dan bersejarah bagi rakyat Irak pasca tumbang rezim Saddam Husein akibat invasi Amerika Serikat di pertengahan tahun 2003. Pemilu itu dimaksudkan untuk memilih 275 anggota Majelis Nasional serta anggota Perwakilan Rakyat (*Majlis an-Nuwab*) untuk 18 provinsi Irak. Anggota Majelis Nasional tersebut memikul tugas untuk menyusun konstitusi baru yang dijadikan dasar pembentukan sistem pemerintahan Irak. Konstitusi tersebut masih harus mendapat persetujuan dari rakyat Irak melalui mekanisme referendum.

Mengingat mayoritas rakyat Irak merupakan kelompok Syi'ah, maka dapat dikatakan Pemilu itu akan menjadi awal kebangkitan politik Syi'ah di Irak. Dengan jumlah sekitar 60 % dari total penduduk Irak, kelompok Syi'ah berpeluang menjadi pemenang dalam Pemilu tersebut. Selain itu, Pemilu 30 Januari tersebut juga dapat menjadi tonggak kebangkitan politik kelompok Kurdi. Kelompok Kurdi merupakan kelompok yang termarginalkan—sama halnya dengan kelompok Syi'ah—di masa kekuasaan

Saddam Husein. Maka, kelompok Kurdi dapat menjadi partner bagi kelompok Syi'ah untuk bisa berkuasa di Irak.

Sedangkan kelompok Sunni yang jumlahnya sekitar 35 % bisa terdepak dari kursi kekuasaan Irak. Hal ini mengingat Saddam Husein bukan lagi penguasa Irak. Kelompok Sunni merupakan pendukung utama rezim Saddam Husein. Maka dari itu, kelompok ini menginginkan Pemilu tidak bisa terlaksana, dan kalau bisa ditunda. Serangan bom bunuh diri maupun bentuk kekerasan lainnya merupakan salah satu cara yang dilakukan kelompok Sunni dalam menggagalkan Pemilu tersebut. Kelompok Sunni khawatir pemilu yang demokratis dapat menghilangkan kursi

kekuasaan yang selama Saddam Husein berkuasa selalu mereka dapat nikmati.

Dalam Pemilu 30 Januari 2005 tersebut, Partai Aliansi Irak Bersatu Syi'ah memenangkan mayoritas kursi parlemen peralihan Irak, diikuti oleh Partai Kurdi dan partainya Perdana Menteri Iyad Allawi. Partai Aliansi Irak Bersatu Syi'ah, meraih 48 % dalam Pemilu pertama Irak pasca Saddam Husein itu, memperoleh 140 kursi. Partai kelompok Kurdi, yang berada di urutan kedua, mendapatkan 75 kursi dan partai pimpinan Perdana Menteri Iyad Allawi meraup 40 kursi. Yang menjadi catatan ialah bahwa dalam Pemilu ini kelompok Sunni melakukan boikot.

**Tabel 1.**  
**Hasil Pemilu 30 Januari 2005**

<b>PARTAI DAN KOALISI</b>	<b>SUARA</b>	<b>%</b>	<b>KURSI</b>	<b>PEMIMPIN</b>
<i>United Iraqi Alliance</i>	4.075.292	48,19 %	140	Abdul Aziz al-Hakim, Ibrahim al-Jaafari, Hussain al-Shahristani, Ahmed Chalabi
<i>Democratic Patriotic Alliance of Kurdistan</i>	2.175.551	25,73 %	75	Jalal Talabani, Massoud Barzani
<i>Iraqi List</i>	1.168.943	13,82 %	40	Iyad Allawi
<i>The Iraqis</i>	150.680	1,78 %	5	Ghazi al-Yawer

<i>Iraqi Turkmen Front</i>	93.480	1,11 %	3	Farok Abdullah Abdurrahman
<i>National Independent Cadres and Elites</i>	69.938	0,83 %	3	Fatah al-Sheikh
<i>People's Union</i>	69.920	0,83 %	2	Hamid Majid Mousa
<i>Islamic Group of Kurdistan</i>	60.592	0,72 %	2	Ali Abd al-Aziz
<i>Islamic Action Orga- nization in Iraq- Central Command</i>	43.205	0,51 %	2	—
<i>National Democratic Alliance</i>	36.975	0,44 %	1	—
<i>National Rafidain List</i>	36.255	0,43 %	1	Yonadem Kana
<i>Reconciliation and Liberation Bloc</i>	30.796	0,36 %	1	Mishaan Jibouri
<i>Iraq Assembly of National Unity</i>	23.686	0,28 %	0	Dr. Nehro Muhammad
<i>Assembly of Indepen- dent Democrats</i>	23.302	0,28 %	0	Adnan Pachachi
<i>Iraqi Islamic Party</i>	21.342	0,25 %	0	Mohsen Abdel Hamid
<i>Islamic Dawa Movement</i>	19.373	0,23 %	0	Adil Abd al-Raheem
<i>Iraqi National Gathering</i>	18.862	0,22 %	0	Hussein al-Jibouri
<i>Iraqi Republican Assembly</i>	15.452	0,18%	0	Sa'ad al-Janabi
<i>Constitutional Monar- chy al-Sharif Ali bin al-Hussein</i>	13.374	0,16 %	0	Sharif Ali bin al-Hussein

<i>Partai Lain</i>	309.062	3,65 %	0	
<b>TOTAL</b>	8.456.266	100,00	275	
Suara yang Cacat	94,305		—	

### c. Referendum

Pemilu yang berlangsung pada tanggal 30 Januari 2005 telah berhasil memilih Majelis Nasional serta anggota parlemen yang untuk selanjutnya menyusun konstitusi baru Irak. Konstitusi baru itu pun dipermanenkan melalui sebuah referendum dan dijadikan sebagai pedoman sistem pemerintahan Irak.

Menjelang beberapa bulan terakhir menuju referendum Irak yang dilangsungkan pada tanggal 15 Oktober 2005, kelompok garis keras Sunni menyerukan boikot terhadap referendum itu dan mengancam untuk membunuh siapa pun yang akan ambil bagian. Hal yang mungkin sama dilakukan ketika mereka memboikot Pemilu 30 Januari 2005. Sementara itu, sebagian besar organisasi Sunni mendesak pemberian suara “tidak”, khususnya karena mereka keberatan atas ketentuan-ketentuan federal dalam rancangan konstitusi itu.

Rancangan konstitusi itu, yang disetujui parlemen pada tanggal 27 Agustus 2005, bisa ditolak jika dua pertiga pemberi suara di sedikitnya tiga dari 18 provinsi di Irak menolaknya. Kelompok Sunni merasa dapat menggagalkan referendum itu, karena mereka mendiami tiga provinsi yang mayoritas berbasis kekuatan mereka. Mereka pun melayangkan sebuah slogan yang berbunyi “mengatakan ‘ya’ sama saja dengan melanggengkan pendudukan.”

Pada akhirnya, referendum dilaksanakan pada tanggal 15 Oktober 2005. Dalam referendum tersebut, jumlah suara yang mengatakan “ya” sebesar 78,59% dan jumlah suara yang menentang (berkata “tidak”) sebesar 21,41%. Sehingga hasil akhir referendum ini menunjukkan kemenangan bagi kelompok Syi’ah dan Kurdi. Hal ini dikarenakan dua provinsi mengatakan “tidak” dan satu provinsi “abstain.” Provinsi-provinsi di wilayah selatan yang didominasi oleh kelompok Syi’ah, termasuk Najaf dan Karbala, menunjukkan dukungan bagi konstitusi dengan angka 85-95 persen. Sedangkan provinsi Sulaymaniyah yang mayoritas penduduknya adalah kelompok Kurdi melaporkan “ya” sebanyak 98 persen. Dua provinsi yang mengatakan “tidak” adalah provinsi Salah ad-Din—merupakan provinsi kelahiran Saddam Husein dan satu dari 3 wilayah mayoritas berbasis kelompok Sunni—mengembalikan suara “tidak” sebanyak 70 persen. Sementara itu, provinsi Anbar—yang juga basis dari kelompok Sunni—menyatakan 99 % pemilih menyatakan “tidak.” Namun, di provinsi Ninawa, termasuk kota Mosul di Irak Utara, yang dianggap sebagai harapan terbaik kelompok Sunni untuk memperoleh suara “tidak” ketiga, tidak mencapai mayoritas dua pertiga suara. Dengan berlakunya hasil referendum tersebut, maka Irak telah menjadi negara federal.

**Tabel 2.**  
**Hasil Referendum 15 Oktober 2005**

<b>Provinsi</b>	<b>Demografis</b>	<b>Suara</b>	<b>% Ya</b>	<b>% Tidak</b>
Baghdad	Ibukota Irak dan daerah sekitarnya majoritas Sunni	2.120.615	77,7	22,3
Salah ad-Din	Diklaim sebagian, tetapi bukan bagian, Wilayah Otonomi Kurdistan, mayoritas Sunni	510.152	18,25	81,75
Diyala	Diklaim sebagian, tetapi bukan bagian, Wilayah Otonomi Kurdistan, mayoritas Sunni	476.980	51,27	48,73
Wasit	Mayoritas Syi'ah	280.128	95,7	4,3
Maysan	Mayoritas Syi'ah	254.067	97,79	2,21
Basra	Mayoritas Syi'ah	691.024	96,02	3,98
Dhi Qar	Mayoritas Syi'ah	462.710	97,15	2,85
Al Muthanna	Mayoritas Syi'ah	185.710	98,65	1,35
Al Qadisiyah	Mayoritas Syi'ah	297.176	96,74	3,32
Babil	Mayoritas Syi'ah	543.779	94,56	5,44
Karbala	Mayoritas Syi'ah	264.674	96,58	3,42
Najaf	Mayoritas Syi'ah	299.420	95,82	4,18
Anbar	Mayoritas Syi'ah	259.919	3,04	96,9
Ninawa	Diklaim sebagian, tetapi bukan bagian, Wilayah Otonomi Kurdistan, mayoritas Sunni	718.758	44,92	55,08
Dahuk	Bagian dari Wilayah Otonomi Kurdistan	389.198	99,13	0,87
Arbil	Bagian dari Wilayah Otonomi Kurdistan	830.570	99,36	0,64

At Tamim (sekarang Kirkuk)	Diklaim sebagian, tetapi bukan bagian, Wilayah Otonomi Kurdistan.	542.688	62,91	37,09
Sulaymaniya	Bagian dari Wilayah Otonomi Kurdistan	723.723	98,96	98,96
<b>Total</b>		<b>9.852.291</b>	<b>78,59</b>	<b>21,41</b>

### III. KESIMPULAN

Invasi Amerika Serikat ke Irak yang terjadi pada tahun 2003 telah berhasil menumbangkan rezim Saddam Husein. Kosongnya tampuk kekuasaan di Irak menjadi perdebatan di antara tiga kelompok besar di Irak, yakni kelompok Sunni, Syi'ah dan Kurdi, untuk bisa mengisi kekosongan kekuasaan tersebut. Tumbangannya rezim Saddam Husein juga menimbulkan perubahan rezim baru bagi pemerintahan Irak. Pasca Saddam Husein struktur susunan negara Irak berubah menjadi negara federal.

Perubahan susunan negara Irak menjadi negara federal dilandasi oleh kekuatan dari luar dan juga dari dalam. Kekuatan dari luar itu tercermin dari bentuk intervensi Amerika Serikat dan peranan Turki. Amerika Serikat turut serta dalam berbagai proses politik pemerintahan baru Irak. Sementara itu, kekuatan dari dalam terlihat dari keinginan kelompok Syi'ah dan Kurdi terkait dengan motif ekonomi dan motif politik. Motif ekonomi terkait dengan kekayaan alam Irak—yakni minyak dan gas alam—yang banyak terdapat di wilayah utara dan selatan Irak, mayoritas dikuasai oleh kelompok Kurdi dan Syi'ah.

Dengan sistem pemerintahan federal, kelompok Syi'ah dan Kurdi

bisa membentuk sistem pemerintahan otonom yang dapat mengelola sendiri kekayaan alam yang banyak terkandung di wilayah mereka. Sehingga, dapat memperkaya pemerintahan lokal otonom mereka. Hal inilah yang ditentang oleh kelompok Sunni. Wilayah Sunni yang notabene miskin minyak Irak hanya akan membuat pemerintahan lokal mereka tidak mendapatkan keuntungan dari hasil minyak Irak. Karena, dalam struktur negara federal Irak, kekayaan minyak Irak dikelola oleh kelompok Syi'ah dan Kurdi.

Perubahan susunan negara Irak menjadi negara federal juga tercapai melalui proses politik yang mencakup beberapa tahapan, yakni pemerintahan transisi, pemilu dan referendum. Proses politik pertama yang dilakukan untuk menentukan Irak menjadi negara federal adalah pemerintahan transisi.

Pemilu merupakan tahap kelanjutan untuk menentukan Irak menjadi negara federal. Pemilu ini dimaksudkan untuk memilih anggota Majelis Nasional yang kelak menyusun konstitusi Irak untuk kemudian diratifikasi melalui referendum. Dalam pemilu yang dilangsungkan pada tanggal 30 Januari 2005 tersebut, partai kelompok Syi'ah memenangkan mayoritas kursi diikuti oleh partai kelompok Kurdi.

Referendum Irak merupakan pemilihan langsung untuk menerima atau menolak rancangan konstitusi Irak yang mencakup sistem federal. Referendum ini merupakan poin utama dalam terbentuknya Irak menjadi negara federal. Disinilah ditentukan “ya” atau “tidaknya: Irak menjadi negara federal. Dalam referendum yang dilangsungkan pada tanggal 15 Oktober 2005, jumlah suara yang mengatakan “ya” sebesar 78,59%, sedangkan jumlah suara yang mengatakan “tidak” sebesar 21,41%. Hasil referendum itu menunjukkan kemenangan bagi kelompok Kurdi dan Syi’ah yang memang menginginkan susunan negara federal. Dengan berlakunya hasil referendum, maka Irak telah menjadi negara federal. Sistem pemerintahan federal pun menjadi sistem pemerintahan baru pasca pemerintahan Saddam Husein.

Keputusan untuk menjadi negara federal kiranya hanya merupakan kepentingan dari sekelompok orang Irak, bukan keputusan bersama rakyat Irak. Oleh karena itu, federal Irak hanya merupakan jalan tengah guna menghindari terpecahnya negara Irak, dan bukan merupakan solusi bersama rakyat Irak.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Byman, D. (2003). *Constructing a Democratic Iraq: Challenges and Opportunities*. International Security, Vol. 28, hlm. 47-78.
- Hunter, S.T. (Ed.). (2001). *Politik Kebangkitan Islam, Ajat Sudrajat*, Penerjemah. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Kumins, L. (2005). *Iraq Oil : Revenues, Production, and Potential*. CRS Report
- Mashad, D.. dkk. (2003). *Saddam Melawan Amerika*. Jakarta: Pen sil-324.
- Mehaidi, K.al-. (2005). *Geographical Distribution of Iraqi Oil Fields And Its Relation with the New Constitution*. Revenue Watch Institute.
- Prasojo, E. (2005). *Federalisme dan Negara Federal*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Rahman, M.A. (2003). *Geliat Irak Menuju Era Pasca Saddam*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Setiawati, S.M. (Ed.). (2004). *Irak di Bawah Kekuasaan Amerika: Dampaknya Bagi Stabilitas Politik Timur Tengah dan Reaksi (Rakyat) Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Pengkajian Masalah Timur Tengah (PPMTT) Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada.
- Sihbudi, R., Basyar, M.H. & Zulkarnain, H.B. (1993). *Konflik dan Diplomasi di Timur Tengah*. Bandung: PT Eresco.
- Sihbudi, R. dkk. (1995). *Profil Negara-Negara Timur Tengah*. Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya.
- Sihbudi, R. (1991). *Bara Timur*

*Tengah*. Bandung: Mizan.

Utomo, A.P. & Sucipto, H. (2003).  
*Irak Pasca Invasi: AS, Minyak,  
dan Berakhirnya Pan-Arab*. Ja-  
karta: Global Mahardika.

Volden, C. (2004). *Origin, Opera-  
tion, and Significance: The Fe-  
deralism of William H. Riker*.  
Publius, Vol. 34, No. 4, hlm.  
89-107.