

## BAB II

### RELASI PUSAT-DAERAH PEMERINTAHAN SPANYOL

#### 2.1 Sistem Pemerintahan Spanyol

Sistem pemerintahan Spanyol yaitu monarki konstitusional dengan menerapkan sistem demokrasi parlementer. Sistem pemerintahan seperti ini berarti bahwa kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan ada pada parlemen. Kekuasaan negara diberikan kepada seorang perdana menteri yang memiliki tanggung jawab penuh atas parlemen. Sedangkan fungsi raja dalam pemerintahan Spanyol yaitu sebagai kepala negara dan simbol kekuasaan wilayah yang kedudukannya tidak bisa diganggu gugat. Saat ini, pemerintahan Spanyol berada dibawah kekuasaan Raja Felipe VI sebagai kepala negara dan PM Pedro Sanchez sebagai kepala pemerintahan.<sup>23</sup>

Spanyol berbentuk negara kesatuan yang terdesentralisasi dengan monarki parlementer di bawah konstitusi 1978.<sup>24</sup> Kekuasaan dibagi menjadi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dipegang oleh berbagai badan lembaga sebagai berikut.

---

<sup>23</sup> Council of the European Union, *Discover Spain: Spanish Presidency of the Council of the European Union*, diakses November 5, 2024, <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/presidency/discover-spain/>.

<sup>24</sup> European Committee of The Regions, Division of Powers: Spain, diakses dalam <https://portal-cor-europa-eu.translate.google.com/divisionpowers/Pages/Spain-intro.aspx?xtrsl=en&xtrtl=id&xtrhl=id&xtrpto=sge#:~:text=Spain%20adalah%20negara%20kesatuan%20terdesentralisasi,monarki%20parlementer%20berdasarkan%20Konstitusi%201978.&text=Spain%20adalah%20negara%20kesatuan%20yang,parlementer%20di%20bawah%20Konstitusi%201978> pada 5 November 2024

1. Kekuasaan legislatif yang dipegang oleh parlemen Spanyol, yang terdiri dari dua kamar: Kongres dan Senat. Dalam *Cortes Generales* kongres dipilih dengan hak universal dan terdiri dari 300 hingga 400 anggota. Senat adalah lembaga perwakilan teritorial yang terdiri dari 266 anggota dan 208 diantaranya dipilih langsung oleh rakyat. 58 senator lainnya ditunjuk oleh majelis regional. Semua anggota senat yang ditunjuk oleh komunitas otonom bergabung dalam komunitas yang sama tanpa menunjukkan karakter wilayah mereka. Kongres deputy memiliki kewenangan yang lebih luas, namun senat merupakan otoritas tertinggi yang dapat mengambil alih kekuasaan otonomi.
2. Kekuasaan eksekutif mencakup pemerintah negara yang terdiri atas Presiden, wakil Presiden, Menteri, dan anggota lainnya.
3. Kekuasaan yudikatif merupakan keadilan yang berasal dari rakyat dan dijalankan oleh para hakim dan magistrat atas nama raja.

Spanyol disebut sebagai *Estado de las Autonomias* atau negara yang terregionalisasi menjadi tiga tingkat pemerintah yaitu pusat, regional dan lokal sesuai dengan yang ditetapkan dalam pasal 137 konstitusi 1978.<sup>25</sup> Spanyol dianggap sebagai negara yang berhasil untuk transisi demokrasi dalam pemerintahannya, akan tetapi model pembagian teritorial negara ini mengalami tekanan yang semakin meningkat dalam beberapa tahun terakhir, salah satu faktornya yaitu dorongan pemerintah Catalan yang ingin merdeka.<sup>26</sup> Tidak adanya prosedur pembagian otonomi yang terpadu menyebabkan pembentukan berbagai

---

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Anderson, P. (2020). Decentralisation at a Crossroads: Spain, Catalonia and the Territorial Crisis. *Ethnopolitics*, 19(4), 342–355. <https://doi.org/10.1080/17449057.2020.1795470>

komunitas otonom wilayah lain melalui prosedur yang rumit. Wilayah pertama yang mengadopsi statuta otonomi mereka sendiri dengan menggunakan prosedur jalur cepat khusus berdasarkan dengan pasal 151 konstitusi Spanyol antara lain Basque, Catalonia, Galicia dan Andalusia. Hingga saat ini, seluruh komunitas otonom memiliki wewenang atas wilayahnya serta kekuasaan legislatif.

Kewenangan otonomi yang diberikan oleh pemerintah Spanyol berkaitan erat dengan aktivitas paradiplomasi yang dilakukan oleh entitas sub-unit negara. Hal ini dibuktikan dengan partisipasi komunitas otonom dalam pengambilan keputusan Uni Eropa melalui delegasi Spanyol. Sejak tahun 1997, partisipasi daerah dikembangkan yang sebelumnya secara internal melalui berbagai konferensi sektoral menjadi secara langsung dalam sistem komite yang dilaksanakan oleh komisi Eropa. Pada 2004, komunitas otonom dan kota otonom dapat berpartisipasi langsung dalam beberapa pertemuan dan kelompok kerja Dewan UE. Faktanya, pemerintah Spanyol telah merumuskan batasan-batasan wewenang pemerintah daerah dalam menjalankan hubungan luar negeri, meskipun pemerintah otonom memiliki wewenang untuk menjalankan hubungan luar negeri, otoritas pemerintah pusat tidak bisa dilampaui.<sup>27</sup>

Pembentukan sistem pemerintahan di Spanyol pada dasarnya mengalami beberapa tahapan sebelum menjadi demokrasi seperti saat ini. Berdasarkan sejarahnya, dari tahun 1833-1939, Spanyol memiliki sistem parlementer dengan

---

<sup>27</sup> European Committee of The Regions, Division of Powers: Spain, diakses dalam [https://portal-cor-europa-eu.translate.googleusercontent.com/translate/g/divisionpowers/Pages/Spain-intro.aspx?x\\_tr\\_sl=en&x\\_tr\\_tl=id&x\\_tr\\_hl=id&x\\_tr\\_pto=sge#:~:text=Spanyol%20adalah%20negara%20kesatuan%20terdesentralisasi,monarki%20parlementer%20berdasarkan%20Konstitusi%201978.&text=Spanyol%20adalah%20negara%20kesatuan%20yang,parlementer%20di%20bawah%20Konstitusi%201978](https://portal-cor-europa-eu.translate.googleusercontent.com/translate/g/divisionpowers/Pages/Spain-intro.aspx?x_tr_sl=en&x_tr_tl=id&x_tr_hl=id&x_tr_pto=sge#:~:text=Spanyol%20adalah%20negara%20kesatuan%20terdesentralisasi,monarki%20parlementer%20berdasarkan%20Konstitusi%201978.&text=Spanyol%20adalah%20negara%20kesatuan%20yang,parlementer%20di%20bawah%20Konstitusi%201978). Pada 17 Januari 2025

konstitusi tertulis. Kecuali selama Republik Pertama (*First Republic*) 1873-1874, Republik kedua (*Second Republic*) 1931-1936, dan saat Perang saudara/sipil (*civil war*) 1936-1939, Spanyol menggunakan sistem pemerintahan monarki.<sup>28</sup> Setelah berakhirnya perang saudara Spanyol yang berlangsung sejak April 1939 hingga November 1975, Pemerintahan Spanyol diambil alih oleh Jenderal Fransisco Franco yang merupakan diktator paling ditakuti pada masa itu. Prinsip-Prinsip yang mendasari rezimnya diwujudkan dalam serangkaian Undang-Undang Dasar yang disahkan antara tahun 1942 dan 1967 yang menyatakan Spanyol sebagai negara monarki dan membentuk badan legislatif yang dikenal sebagai Cortes.

Pemerintahan jenderal Franco berbeda secara radikal dari tradisi konstitusional modern Spanyol. Pada masa pemerintahan Franco, anggota legislatif atau Cortes tidak dipilih berdasarkan prinsip demokrasi satu orang satu suara, melainkan berdasarkan apa yang disebut “demokrasi organik”. Para anggota legislatif tidak mewakili warga negara secara individu, melainkan mewakili apa yang dianggap sebagai lembaga-lembaga dasar masyarakat Spanyol mencakup keluarga, kotamadya, universitas dan organisasi profesi.<sup>29</sup>

### **2.1.1 Republik Pertama (First Republic) 1873-1874**

Di Spanyol, federalisme mendapatkan momentumnya pada akhir abad kesembilan belas ketika Republik Demokratik pertama diproklamasikan pada

---

<sup>28</sup> Encyclopaedia Britannica, *Spain: Government and Society*, diakses November 5, 2024, <https://www.britannica.com/place/Spain/Government-and-society>.

<sup>29</sup> Encyclopaedia Britannica, *Spain: Government and Society*, Encyclopaedia Britannica, Inc., diakses November 5, 2024, dari <https://www.britannica.com/place/Spain/Government-and-society>.

tahun 1873. Rezim republik berumur sangat pendek. Itu hanya berlangsung sebelas bulan, di tengah pergulatan politik yang kuat. Singkatnya ini disebabkan oleh ketidakstabilan politik negara tersebut – termasuk perang saudara, plot militer, krisis ekonomi dan pemberontakan wilayah, serta perpecahan internal antara kaum sentralis (Unitarian) dan Partai Republik Federalis.<sup>30</sup> Secara keseluruhan, Republik pertama Spanyol hanya berlangsung selama sebelas bulan, meliputi turun takhta Raja Amadeo dari Savoy pada tanggal 11 Februari 1873 dan rencana yang diatur oleh Jenderal Manuel Pavía, pada tanggal 3 Januari 1874, yang membuka jalan bagi “pronunciamiento” perwira Spanyol Arsenio Martínez-Campos y Antón, pada 19 Desember 1874, memulihkan dinasti monarki Bourbon dan memberi jalan kepada periode sejarah yang dikenal sebagai Restorasi Spanyol. Sementara itu, selama sebelas bulan rezim republik, lima pemilu, tujuh badan legislatif, dua diantaranya konstituen, dan empat Presiden – Estanislao Figueras, Francisco Pi y Margall, Nicolás Salmerón dan Emilio Castelar berhasil membuktikan kekuatan politik kekacauan dan ketidakstabilan rezim. Itudaftar mobilpeperangan, krisis ekonomi, upaya plot militer dan pemberontakan wilayah yang terjadi di beberapa provinsi di semenanjung, merupakan ancaman besar yang berakhir dengan kekalahan pemerintah republik. Pi y Margall, Presiden Republik saat itu, mengundurkan diri pada bulan Juli 1873, karena tidak mampu menenangkan perpecahan internal dan menjamin perdamaian. Secara umum, selain perbedaan ideologi, Spanyol terpecah menjadi beberapa bagian akibat pemberontakan kantonalis dan tradisional. Terlepas dari semua kemunduran ini,

---

<sup>30</sup> Marta Postigo, *Federalisme dan Demokrat Pertama Spanyol Republik, 1873-1874*, *Sosiologi dan Antropologi* 5, no. 11 (2017): 977-984, <https://doi.org/10.13189/sa.2017.051107>.

rezim republik yang berumur pendek memberikan wawasan tentang gagasan dan tujuan yang mendasari federalisme Spanyol pada abad kesembilan belas. Selain itu, hal ini mencerminkan kesenjangan yang terlalu besar untuk diatasi antara aspirasi politik dan moral yang tinggi dari para pemikir federalis Spanyol seperti Pi y Margall, dan realitas politik di negara tersebut, yang sangat terpecah belah. Federalisme diduga merupakan cara terbaik untuk memodernisasi Spanyol sesuai dengan nilai-nilai paling progresif pada masa itu – pasifisme internasional dan kosmopolitanisme, prinsip-prinsip demokrasi dan reformasi sosial yang menguntungkan kelas pekerja – sambil mempertahankan pembagian wilayah dan hak prerogatif yang bersejarah.<sup>31</sup>

Sistem federal pertama dan satu-satunya yang secara eksplisit dalam sejarah demokrasi Spanyol adalah sistem Republik pertama. Di negara itu, gagasan dan prinsip federal abad kesembilan belas diwujudkan dalam Proyek Konstitusi Federal Republik Spanyol tahun 1873, yang tidak pernah berlaku. Pembukaan proyek konstitusional yang gagal mendeklarasikan sebuah “federasi liberal, demokratis dan republik yang autentik.”<sup>32</sup> Proyek konstitusional federal tahun 1873 mengatur desentralisasi Negara menurut prinsip kebebasan dan Negara Hukum. Situasi yang ideal, menurut Pi y Margall, adalah meningkatkan proses federasi dari bawah ke atas yang dimulai dari provinsi (junta) dan negara bagian (wilayah) ke pakta federal (foedus) untuk mencapai persatuan nasional, dan bahkan federasi kosmopolitan Eropa yang lebih besar. Namun, dalam prakteknya, ketika pemberontakan wilayah mengancam akan membahayakan

---

<sup>31</sup> Ibid, hlm 979-80.

<sup>32</sup> Ibid, 980

Republik Pertama dari tahun 1873 hingga 1874, Presiden Republik saat itu berdiri atas nama persatuan nasional dan negara. Konstituen Cortes dibentuk untuk melawan pemberontakan di beberapa provinsi. Hal ini dipandang oleh beberapa sektor republik radikal sebagai pengkhianatan terhadap prinsip-prinsip federal oleh Pemerintah pusat. Pada akhirnya, Pi y Margall harus mendukung desentralisasi bertahap yang diawasi oleh Cortes melawan teori dan sekutu politiknya sendiri.

Tentu saja ada isu-isu penting lainnya dalam agenda kaum federalis Spanyol. Misalnya reformasi sosial dan ekonomi, kelas pekerja, dan penghapusan quinta, yaitu wajib militer yang hanya dapat dihindari oleh orang kaya. Secara umum, pada paruh kedua abad kesembilan belas, federasi ini dianggap oleh para ideolog republik sebagai cara terbaik untuk meningkatkan dan menyelesaikan demokratisasi negara melalui hak pilih universal dan reformasi sosial-ekonomi dan mendorong modernisasi dengan menjamin kebebasan berpikir, beragama dan pendidikan. Idealnya, prinsip federal akan mencapai keseimbangan antara peningkatan hak kewarganegaraan dan pengaturan desentralisasi teritorial sesuai dengan hak prerogatif dan tradisi sejarah. Akhirnya, federasi internasional Eropa yang lebih luas di antara republik-republik bebas akan didorong secara bertahap. Namun kenyataannya, pemberontak wilayah dan pemberontak tradisional sama-sama tidak mampu menunjukkan kesetiaan kepada Spanyol sebagai patria bersama mereka. Tanpa persatuan internal, Partai Republik Federal Spanyol tidak akan mampu mengalahkan oposisi monarki.

Republik pertama Spanyol berakhir pada 29 Desember 1874, tepat setelah satu tahun sistem pemerintahan ini dijalankan. Ini merupakan republik pertama dan pertama kalinya Spanyol tidak memiliki bentuk pemerintahan Monarki. Selama republik ini berdiri, ada banyak masalah yang terjadi, seperti perang Carlist ketiga atau pemberontakan di Andalusia, Murcia, dan Levante. Masalah yang paling penting adalah perpecahan di antara para Republikan karena mereka memiliki gagasan republik yang berbeda misal, salah satu kelompok menginginkan republik federal di mana Spanyol dibagi menjadi 17 negara bagian. Kelompok lain lebih memilih republik kesatuan di mana pemerintah pusat dapat mengendalikan semua lembaga politik dan administrasi. Masalah-masalah ini telah menghasilkan ketidakstabilan dan karena itu, selama setahun terakhir ini kita telah memiliki empat presiden yang berbeda yaitu Castelar, Salmerón, Pi y Margall dan Figueras.<sup>33</sup>

### **2.1.2 Republik Kedua (Second Republic) 1931-1936**

Awal mula republik kedua dimulai pada Agustus 1930, dimana para politisi republik, sosialis dan nasionalis Catalonia menandatangani Pakta San Sebastian dan pada tanggal 12 Desember pemberontakan militer pro-republik yang terjadi di Jaca. Perwira Galán dan García Hernández ditembak, yang menyebabkan pengunduran diri Berenguer, dan sekelompok intelektual - Ortega y Gasset, Marañón, Pérez de Ayala - mendeklarasikan diri mereka sebagai “*At the*

---

<sup>33</sup> Aliaga, R. (1874, 29 Desember). *The end of the First Republic*. The Time Journal. Diakses pada 5 November 2024, dari <https://raquelaliaga.wixsite.com/thetimejournal-4c/single-post/1874/12/29/the-end-of-the-first-republic>



*Service of The Republic*". Pemerintah monarki terakhir dibentuk pada bulan february 1931 dan kemudian diadakan pemilihan umum pada tanggal 12 April yang menghasilkan kemenangan bagi kaum sayap kiri dan partai republik di kota-kota utama. Pada tanggal 14 April, Republik Kedua diproklamasikan. Alfonso XIII meninggalkan Spanyol dan pergi ke pengasingan secara sukarela.<sup>34</sup>

Partai Republik mengadakan pemilihan umum pada tanggal 28 Juni, mengumumkan kebebasan beragama dan menyusun konstitusi baru, yang disetujui pada tanggal 9 Desember. Pembukaannya menyatakan, "Spanyol adalah republik demokratis yang terdiri dari para pekerja dari semua kelas, yang diorganisir dalam kebebasan dan keadilan. Kekuasaan badan-badannya berada di tangan rakyat. Republik ini adalah sebuah negara yang terintegrasi penuh, sesuai dengan otonomi kotamadya dan daerah." Organisasi negara dinyatakan demokratis, sekuler, terdesentralisasi, dan dilengkapi dengan satu dewan perwakilan rakyat dan Mahkamah Konstitusi.

Selama dua tahun pertama berjalannya sistem republik ini ditandai dengan kesibukan dalam perubahan atau reformasi di bawah kepemimpinan Alcala Zamora dan Azana. Dalam pemerintahannya, ada tiga pendekatan utama, meliputi Undang-Undang Dasar reformasi agraria, solusi untuk masalah regional dengan undang-undang otonomi untuk Catalonia dan Negara Basque, dan penekanan khusus pada kebijakan pendidikan dan budaya. Namun, ada dua isu yang menimbulkan ketegangan yang cukup besar mengenai agama dan kebijakan militer, yang tidak dapat diselesaikan oleh

---

<sup>34</sup> La Moncloa. (n.d.). *The collapse of the monarchy and the Second Republic*. Diakses pada November 5, 2024, from <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/historyandculture/history/Paginas/index.aspx#:~:text=The%20Collapse%20of%20the%20Monarchy%20and%20the%20Second%20Republic&text=The%20last%20monarchic%20government%20was,the%20Second%20Republic%20was%20proclaimed.>

Undang-Undang Azaña dan bahkan semakin memperburuk keadaan. Buktinya adalah kudeta yang gagal yang dilakukan oleh Jenderal Sanjurjo pada tanggal 10 Agustus 1932. Tahun berikutnya dimulai dengan penindasan pemberontakan di Casas Viejas dan pemilihan umum yang menunjukkan kecenderungan ke kanan. Tren ini diwakili oleh CEDA (Confederación Española de Derechas Autónomas - Konfederasi Partai-partai Sayap Kanan Otonom Spanyol) (Gil Robles); Renovación Española (Kebangkitan Spanyol) (Calvo Sotelo) dan Comución Tradicionalista (Persekutuan Tradisional). Pada tanggal 29 Oktober, José Antonio Primo de Rivera mendirikan Falange Española, atau Gerakan Falangis Spanyol.

Pemilihan umum baru pada tanggal 19 November memberikan kemenangan yang jelas bagi kelompok kanan dan pemerintahan yang dipimpin oleh Lerroux dan CEDA dibentuk. Pemerintahan baru ini mencabut beberapa undang-undang, termasuk Reformasi Agraria, dan mengeluarkan amnesti untuk pasukan pemberontak yang terlibat dalam kudeta yang gagal pada tahun 1932. Setelah pengunduran diri Lerroux, Cortes dibubarkan dan pemilihan umum pada 16 Februari 1936 dimenangkan oleh Front Populer, sebuah kelompok koalisi yang menyatukan Partai Kiri Republik Azaña, Esquerra Catalana yang dipimpin oleh Companys (Kiri Katalunya), Partai Sosialis Largo Cabellero, Persatuan Republik Martínez Barrio dan Partai Komunis. Pemerintahan awal yang dipimpin oleh Azaña mengumumkan amnesti umum dan mengembalikan reformasi agraria dan undang-undang otonomi untuk Catalonia dan Negara Basque, dan kemudian Galicia. Pada bulan Mei, Azaña terpilih sebagai Presiden Republik dan Casares Quiroga membentuk pemerintahan

baru. Pada tanggal 17 Juli, pasukan militer di garnisun Melilla melancarkan pemberontakan, yang menandai pecahnya Perang Saudara Spanyol.<sup>35</sup>

Para sejarawan telah mengakui bahwa munculnya republik kedua atau *Second Republic* di Spanyol pada tahun 1931 merupakan peristiwa unik dan menjadi titik awal langkah baru menuju demokrasi di Eropa selama berlangsungnya krisis ekonomi dan politik. Spanyol memang berbeda, namun dalam hal yang sebenarnya patut dicontoh. Pada saat itu, Spanyol menjadi negara yang memperkenalkan sistem liberal dan telah memberikan inspirasi bagi kaum progresif di seluruh kawasan Eropa.<sup>36</sup> Pengenalan sistem republik dan proses pembentukannya mencerminkan transformasi masyarakat dan budaya Spanyol yang meluas dari generasi sebelumnya. Sepanjang tahun 1920-an Spanyol mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi tertinggi di dunia, dan selama periode 1910-1930, Spanyol mengalami ekspansi proporsional paling cepat dari populasi perkotaan dan tenaga kerja industri di negara itu. Lapangan kerja industri meningkat hampir dua kali lipat, dari 15,8 persen dari angkatan kerja menjadi 26,5 persen, sebuah angka yang sebenarnya sedikit melebihi pergeseran proporsional ke lapangan kerja industri selama dekade booming besar berikutnya pada tahun 1960-an. Banyak hal yang terjadi selama republik kedua di Spanyol, mulai dari

---

<sup>35</sup> La Moncloa. (n.d.). *The collapse of the monarchy and the Second Republic*. Retrieved November 5, 2024, from <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/historyandculture/history/Paginas/index.aspx#:~:text=The%20Collapse%20of%20the%20Monarchy%20and%20the%20Second%20Republic&text=The%20last%20monarchic%20government%20was,the%20Second%20Republic%20was%20proclaimed>.

<sup>36</sup> Stanley G. Payne, *The Collapse of the Spanish Republic, 1933–1936: Origins of the Civil War* (2006), hal. 1.

pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan angkatan kerja, sektor jasa mulai maju, serta tingkat pendidikan yang membaik.<sup>37</sup>

Republik Kedua diresmikan di tengah ledakan dramatis dari antusiasme populer di kota-kota besar, suasana harapan dan euforia yang merupakan varian Spanyol dari kerinduan akan suatu jenis tatanan manusia baru yang begitu meluas dan intens di Eropa selama generasi setelah Perang Dunia I. Perkenalannya yang tak berdarah - berbeda dengan kekacauan sipil berbeda dengan kekacauan sipil dan pernyataan militer pada abad sebelumnya-mengisyaratkan kedewasaan sipil yang baru. Republik kedua Spanyol 1931-1936 berakhir karena sejumlah faktor kompleks, seperti ketegangan politik antara kaum konservatif dan liberal, krisis ekonomi yang memberikan kesempatan bagi kelompok-kelompok ekstrem untuk memperjuangkan kemerdekaan, ketegangan regional terutama di wilayah Catalonia dan Basque Country, polarisasi politik antara kelompok-kelompok sayap kanan dan kiri yang semakin radikal, serta pemberontakan militer terhadap pemerintahan republik pada tahun 1936 yang dipimpin oleh Jenderal Fransisco Franco yang sekaligus menjadi awal perang sipil di Spanyol yang berlangsung dari tahun 1936 hingga 1939 yang akhirnya mengakhiri masa republik kedua dan membawa Jenderal Franco memegang kekuasaan.<sup>38</sup>

### **2.1.3 Perang saudara/sipil (civil war) 1936-1939 dan Francoisme**

Perang sipil yang terjadi di Spanyol pada tahun 1936-1939 merupakan perang kelas masyarakat dan budaya atau identitas. Perang ini merupakan

---

<sup>37</sup> Ibid, hlm 7-9

<sup>38</sup> Ibid, hal. 35-40

perlawanan bersenjata terhadap pemerintah republik dengan tujuan reformasi sosial, devolusi atau pembagian kewenangan regional, dan sekularisasi. Perang ini mengakibatkan kematian sejumlah 12 juta populasi masyarakat saat itu.<sup>39</sup> Sebelum terjadinya perang sipil, Spanyol didominasi oleh kelompok fasis yang kemudian menjadi pro-nasionalis Spanyol. Di sisi lain, terdapat kelompok komunis yang memilih untuk bersekutu dengan kelompok pro-republik. Kelompok nasionalis disebut sebagai pemberontak yang terdiri dari kelompok-kelompok politik sayap kanan yang juga mendukung kudeta militer tahun 1936 yang dipimpin oleh presiden Manuel Azana untuk menjatuhkan pemerintahan demokratis di Spanyol. Kelompok nasionalis ini termasuk dalam kelompok fasis yang terdiri dari pro-katolik, anti-marxis dan monarkis. Partai politik haluan kanan di Spanyol ada dua, yakni Konfederasi Hak Otonomi Spanyol (CEDA) dan Falange. Dilain kubu ada faksi republik yang juga dikenal sebagai faksi loyalis atau faksi pemerintah yang merupakan pihak pendukung pemerintahan republik spanyol kedua melwan nasionalis. Salah satu partai politik haluan kiri Spanyol yaitu Front Populer yang juga memenangkan pemilihan umum Spanyol pada bulan february-Maret 1936. Partai politik ini merupakan aliansi dari berbagai partai haluan kiri lainnya yang didukung oleh kelompok sosialis, marxis, serikat dagang dan partai komunis Spanyol.<sup>40</sup>

Sejarah revolusi Spanyol, perang sipil, dan penindasan yang telah terjadi tidak lepas dari adanya peran anarko-sindikalisme dan sosialisme maksimalis

---

<sup>39</sup> Frances Lannon, *The Spanish Civil War: 1936-1939* (2014), hal. 1.

<sup>40</sup> Rebeca Bernike E. & Tri Indriawati, "Pertempuran antara fasis dan komunis dalam perang saudara Spanyol," *Kompas*, 2024, diakses 13 Mei, <https://www.kompas.com/stori/read/2024/01/02/140000479/pertempuran-antara-fasis-dan-komunis-dalam-perang-saudara-spanyol?page=all>.

dalam gerakan buruh yang mengharapkan pencurahan besar radikalisme kelas pekerja melalui upaya revolusioner pada periode pasca-otoriter yaitu peristiwa portugis tahun 1974-1975 tepat sebelum kematian jenderal Fransisco Franco.<sup>41</sup> Fishman mengatakan, meskipun rezim pemerintahan Fransisco Franco kejam dan represif, gerakan buruh di Spanyol tetap dapat mempertahankan diri mereka sampai melewati akhir masa kepemimpinan Jenderal Fransisco Franco. Kemenangan Franco yang tidak bisa dibantah menginisiasi perang sipil yang berujung pada represi keras pada saat itu. Pada masa kepemimpinan rezim franco, tingkat mogok kerja tergolong tinggi dan sebanding dengan gerakan buruh di negara-negara Eropa lainnya, meskipun pada saat itu semua kegiatan serikat dilarang atau dianggap ilegal.<sup>42</sup> Selama masa rezim Franco, perlawanan dari serikat buruh terjadi secara terus menerus dan semakin kuat, hal ini menunjukkan bahwa konflik yang terjadi antara masyarakat dan rezim kepemimpinan sangat berpengaruh terhadap pondasi yang dimiliki oleh serikat buruh untuk meneruskan gerakan paska pemerintahan Franco.

Pemerintahan Spanyol mengalami banyak perubahan pada saat dipimpin Jenderal Franco. Pada masa pemerintahannya, Franco merubah kebijakan-kebijakan yang telah diciptakan sebelumnya, seperti: larangan penggunaan atribut dan bahasa daerah dan hanya diperbolehkan untuk menggunakan bahasa Spanyol sebagai bahasa resmi, larangan mengibarkan bendera selain bendera Spanyol dan sentralisasi kekuasaan di Ibukota, serta para intelektual dipenjara dan disiksa karena kepercayaan terhadap politik dan budaya. Adanya perubahan ini

---

<sup>41</sup> Robert M. Fishman, *Working-Class Organization and the Return to Democracy in Spain* (1990; Cornell University Press), hal. 1-2.

<sup>42</sup> *Ibid*, hal. 88-89.

menimbulkan pergolakan dan banyak protes dari masyarakat daerah yang bukan tinggal di ibukota.<sup>43</sup> Kisah rezim Jenderal Franco di Spanyol pada dekade pertengahan abad tersebut adalah sebuah anomali, campuran antara peniruan fasis dan kegigihan fitur-fitur tradisional dan konservatif yang diwujudkan dalam diri tentara kolonial dan komplotan Jenderal Franco.<sup>44</sup> Beberapa ilmuwan yang melakukan studi mengenai rezim Franco ini seperti Juan-Linz yang merupakan seorang ilmuwan politik Spanyol yang berbasis di Yale, mencirikan rezim Franco sebagai rezim yang otoriter.<sup>45</sup>

Pendapat mengenai sifat sistem pemerintahan Francoisme yang otoriter banyak diperdebatkan oleh ilmuwan. Sifat rezim ini menekankan karakter fasisnya yang baru lahir, yang dipertahankan sebagian selama evolusi selanjutnya, terutama dalam kaitannya dengan aspek-aspek tertentu, seperti kekuasaan yang terkonsentrasi di tangan Franco, mekanisme penindasan dan kontrol institusional, dan pemaksaan nilai-nilai budaya dan agama tertentu terhadap penduduk secara keseluruhan. Budaya politik fasis yang terbentuk di bawah Francoisme merupakan hasil konvergensi dari berbagai elemen yang berbeda dari sayap kanan yang radikal dan terpengaruh fasis, serta dari agama Katolik, yang merasuk ke dalam semua aliran tersebut.<sup>46</sup>

Berdasarkan pada catatan konsesnsus umum, perang sipil berakhir pada tanggal 1 April 1939 yang ditandai dengan penyerahan tanpa syarat dari partai Republik kepada nasionalis. Kemenangan kaum nasionalis dikatakan mutlak, namun

---

<sup>43</sup> Afifah Veriyana S, "Internalisasi Konflik Internal Kelompok Separatisme Euskadi ta Askatasuna (ETA) di Spanyol," *Journal of International Relations* 5, no. 1 (2019): 913-921.

<sup>44</sup> Miguel Angel, *From Franco to Freedom: The Roots of the Transition to Democracy in Spain, 1962-1982* (2019), hal. 1-2.

<sup>45</sup> Ibid, hal. 1-2.

<sup>46</sup> Ibid, hal. 1-2.

perlawanan bersenjata masih terus berlanjut hingga awal tahun 1950-an karena Franco masih berkuasa. Bagaimanapun, rezim Franco meninggalkan trauma dan kekerasan terhadap penduduk Spanyol lama setelah perang secara resmi berakhir. Salah satu contoh tindakan kejam yang dilakukan seperti pencurian ribuan bayi, kelaparan, kamp konsentrasi, pemenjaraan jangka panjang, serta perampasan ekonomi antara tahun 1939-1950. Kejadian-kejadian ini disebut sebagai sebuah teror, seperti yang dikatakan oleh Carl von Clausewitz bahwa perang merupakan kelanjutan dari aktivitas politik dengan cara lain, dan teror adalah akibat dari perang itu sendiri. Dalam perang sipil ini sendiri, setiap parti politik berafiliasi dengan berbagai pihak. Nasionalis menggabungkan anggota-anggota dari sayap kanan radikal, sayap kanan konservatif, dan sayap kanan revolusioner yang bertujuan untuk menyatukan umat katolik tradisional, kelompok monarkis, fasis, pemilik tanah, industrialis dan beberapa bagian dari angkatan bersenjata. Sedangkan pihak republik menggabungkan aliansi mencakup kelompok anarkis, komunis, komunis anti-Stalinis, sosialis, liberal, dan nasionalis regional.<sup>47</sup>

Bukan hanya membentuk aliansi, intervensi dari pihak uni soviet juga terjadi selama perang sipil di Spanyol berlangsung. Rafael Merry del Val (1865-1930), menuliskan tentang situasi Spanyol, yang ditulis untuk *Chatam House* bahwa Lenin memandang Spanyol sebagai hal yang penting bagi keberhasilan revolusi Bolshevik. Maka tidak mengherankan jika sebelum dan sesudah pecahnya perang sipil, Uni Soviet tetap menaruh perhatian besar terhadap hasil akhir negara tersebut.<sup>48</sup> Hal ini

---

<sup>47</sup> Sandie Holguin, "How Did the Spanish Civil War End? ... Not So Well," *The American Historical Review* 10, no. 5 (2015): 1767-1771.

<sup>48</sup> Rory Herbert, "Soviet and the Spanish Civil War," diakses di <https://review.gale.com/2018/05/23/soviets-and-the-spanish-civil-war/>.



didukung dengan masyarakat Spanyol yang berada pada posisi yang sama dengan Rusia pada masa pra-evolusi, yang mayoritas masyarakatnya miskin, benci terhadap aristokrasi, dan proletariat industri yang tidak puas.

Francisco Franco meninggal pada tahun 1975, yang sekaligus menandai kemungkinan perang dapat diakhiri secara terbuka. Selama masa transisi Spanyol menuju demokrasi, para elit politik dari berbagai partai, termasuk partai oposisi yang dilarang pada masa pemerintahan Franco, menciptakan “Pakta Pelupaan” seperti yang diceritakan secara tradisional, para elit politik dan warga negara Spanyol yang telah hidup selama perang atau yang telah menderita di bawah penindasan takut akan kembalinya perpecahan Republik dan perang saudara. Di bawah perjanjian ini, mereka akan menghindari lebih banyak pembunuhan. Partai-partai tradisional Francois bergerak menuju proses demokratisasi dan pembentukan konstitusi. Tidak seorang pun akan dituntut atas perang dan kejahatan politik yang dilakukan antara tahun 1936 dan 1977. Di bawah Undang-Undang Amnesti 1977, tidak akan ada pengadilan militer, tidak ada proses kebenaran dan rekonsiliasi, dan tidak ada pembersihan seperti yang terjadi di bawah kediktatoran dan perang sejak tahun 1980-an. Tahun-tahun setelah kematian Franco mengingatkan berbagai kekerasan politik dan kekacauan sosial yang mengingatkan tahun-tahun sebelum perang saudara. 61 persen penduduk Spanyol menyetujui amnesti yang komprehensif segera setelah kematian Franco dengan membuat Pakta pelupaan. Pakta ini bertahan selama hampir tiga dekade,

membuka jalan bagi transisi yang relatif damai menuju demokrasi, tetapi ini tidak berarti bahwa masyarakat melupakan trauma perang dan penindasan yang berkepanjangan.<sup>49</sup>

Berdasarkan catatan sejarah perjalanan pemerintahan Spanyol, negara ini telah melalui beberapa tahapan penting, diantaranya:

1. Transisi demokratis setelah kematian diktator Franco di tahun 1975. Proses demokratisasi Spanyol ditandai dengan perubahan konstitusi, pemilihan umum yang bebas serta berdirinya pemerintahan demokrasi. Raja Juan Carlos merupakan kunci dari berdirinya demokratisasi Spanyol. Juan Carlos memiliki tujuan untuk membawa monarki konstitusional, demokratis dan parlementer ke Spanyol. Selain memperhatikan investasi masa depan dari Spanyol dan sistem demokrasi, tujuan dibentuknya pemerintahan ini agar bisa mempertahankan posisinya sebagai raja di Spanyol. Hal ini bertentangan dengan pandangan dan tujuan utama Jenderal Franco, yang dimana raja tidak dibentuk untuk menjadi seorang demokrat, melainkan pewaris yang akan melanjutkan rezim fasis. Raja Juan Carlos, pada saat berusia sepuluh tahun berada di Spanyol untuk mendapatkan pendidikan dengan tujuan untuk menjadi pewaris Franco. Pendidikannya terdiri dari sekolah menengah umum, akademi militer selama empat tahun, dan program universitas intensif selama dua tahun. Berdasarkan latar belakang pendidikannya ini, tentu sangat bertolak belakang dengan hasil pemerintahan yang telah didirikan olehnya.

---

<sup>49</sup> Sandie Holguin, "How Did the Spanish Civil War End? ... Not So Well," *The American Historical Review* 10, no. 5 (2015): 1779-1780.

Sejarawan mungkin tidak mengetahui hal apa yang membentuk Juan Carlos demikian, namun faktanya, Juan Carlos dekat dengan beberapa elit politik yang mendukung reformasi sebelum penobatannya. Setelah kematian Franco pada 20 November 1975, dua hari kemudian Juan Carlos dinobatkan sebagai raja dan menyatakan dirinya sebagai “*Motor of Change*” untuk Spanyol. Pendirian demokrasi di masa pemerintahan Juan Carlos mendapat dukungan besar dari negara-negara barat.<sup>50</sup>

2. Konstitusi 1978 yang membentuk dasar bagi sistem pemerintahan demokratis. Konstitusi ini menetapkan prinsip-prinsip dasar negara, seperti pemisahan kekuasaan, hak asasi manusia, dan otonomi daerah. Spanyol menjadi negara kuasi-federal dengan sistem pemerintahan monarki parlementer yang demokratis, dimana pemerintah pusat membagi kekuasaan ke dalam 17 daerah otonom. Pada bulan Desember 1978, konstitusi Spanyol disahkan dengan total dukungan sebanyak 88% dari penduduk yang memiliki hak pilih. Kekuasaan politik didesentralisasi, dimana raja adalah kepala negara dan panglima tertinggi dan parlemen dibentuk sebagai badan legislatif bikameral yang dipilih melalui hak pilih universal. Pemerintahan baru ini menghapus ikatan otoriter dengan rezim Franco tanpa harus mengubah struktur pemerintahan nasional.<sup>51</sup>

3. Pemberian otonomi kepada wilayah-wilayah otonom seperti Catalonia, Basque Country dan Galicia. Pembagian kekuasaan ini memungkinkan wilayah-wilayah tersebut memiliki tingkat kontrol yang lebih besar atas

---

<sup>50</sup> Emma Haiser, *The Peaceful Transition of Spain: How Authoritarianism Became Democracy* (2019; Western Michigan University), hal. 23-25.

<sup>51</sup> *Ibid*, hal. 9.

urusan dalam negeri mereka sendiri. Pembagian 17 daerah otonom dan kota otonom di Spanyol meliputi: Andalusia, Aragon, Asturias, Belaric Island, Kota Ceuta, Canary Island, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y Leon, Catalonia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Kota Melilla, Murcia, Navarra, Pais Vasco (Basque).<sup>52</sup>

Pengakuan atas wilayah-wilayah regional ini terjadi setelah transisi demokratis dari rezim Franco ke sistem demokrasi parlementer. Pada tahun 1979, parlemen Spanyol dibawah kekuasaan raja Juan Carlos I, mengesahkan undang-undang otonomi yang memungkinkan wilayah-wilayah seperti Catalonia, Basque Country, Galicia dan Andalusia mendapatkan otonomi yang lebih besar. Undang-undang otonomi ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam urusan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan kebijakan lainnya.<sup>53</sup>

4. Bergabungnya Spanyol dalam Uni Eropa pada tahun 1986 juga menjadi salah satu faktor pendorong perubahan dalam sistem pemerintahan. Keanggotaan ini membuat Spanyol lebih dekat dengan standar demokrasi dan prinsip-prinsip Uni Eropa. Setelah Spanyol bergabung dengan Uni Eropa pada 1986, terjadi pergeseran yang cukup signifikan dalam lanskap politik dan ekonomi Spanyol. Periode ini juga tahapan masa transisi menuju demokrasi dengan ditandatanganinya pakta *Social Pact of La*

---

<sup>52</sup>Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, *Spanyol*, diakses di <https://kemlu.go.id/madrid/id/read/spanyol/2222/etc-menu>.

<sup>53</sup> Cathy Gormley-Heenan, dkk., *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom* (2006).

*Moncloa*” dan modernisasi yang cepat.<sup>54</sup> Pada masa kepemimpinan Franco, Spanyol tidak diterima dalam masyarakat Ekonomi Eropa karena alasan politik. Bergabungnya dengan Uni Eropa menjadi konsolidasi demokrasi dan pembukaan ekonomi Spanyol. Spanyol mengadopsi “*Acquis Communautaire*” dan menerima banyak manfaat dari keanggotaan Uni Eropa, menghilangkan hambatan, mengikuti kebijakan umum serta menerima dana dari Uni Eropa.<sup>55</sup>

## **2.2 Sistem Pemerintahan Daerah dan Pelimpahan Kewenangan dari Pusat**

Setelah pergulatan sistem pemerintahan antara kecenderungan sentralisasi dan federalisasi, Spanyol kini mendefinisikan diri sebagai “Negara Kesatuan Regional” yang dalam konstitusinya dinyatakan bahwa kesatuan bangsa Spanyol tidak terpisahkan serta mengakui hak otonomi bangsa atau daerah yang membentuk negara. Ada setidaknya tiga faktor utama dalam pembentukan komunitas otonom, pertama adalah karena adanya negara bagian yang kuat sehingga gerakan nasionalisnya kuat pula seperti Catalonia, Basque Country dan Galicia, Kedua karena adanya dukungan elit yang meluas untuk menciptakan reformasi Spanyol, dan ketiga karena adanya keinginan untuk menggeneralisasi

---

<sup>54</sup> Pereyra, M. A., Faraco, J. C., Luzón, A. F., & Torres, M., "Social Change and Configurations of Rhetoric: Schooling and Social Exclusion-Inclusion in Educational Reform in Contemporary Spain" (2009).

<sup>55</sup> Francesc Granell, "The Impact of EU Membership on the Economic Governance of Spain" (2012).

proses keadilan dari pembagian otonomi kepada bangsa-bangsa yang memiliki latar belakang sejarah tersendiri.<sup>56</sup>

Dasar hukum untuk memenuhi tuntutan para politisi lokal yang menyerukan pembentukan daerah otonom, mirip dengan yang terjadi pada saar periode republik kedua tahun 1931-1939. Konstitusi demokrasi yang diperkenalkan setelah pemerintahan Franco menciptakan pembentukan otonomi daerah secara umum dan belum dipastikan karena pada tahap penyuntingan teks konstitusi, jumlah dan batas-batas konstitusi, serta batas-batas wilayah tersebut belum diketahui. Sejak awal, diasumsikan bahwa daerah otonom akan dibentuk di Catalonia, Negara Basque, mungkin juga di Galicia, mungkin juga di Andalusia dan kepulauan kepulauan (Kepulauan Canary, Kepulauan Balearic). Dalam beberapa tahun berikutnya setelah Konstitusi diadopsi, seluruh wilayah Spanyol ditutupi dengan komunitas otonom, yang terakhir terakhir yang jumlahnya mencapai 17.<sup>57</sup> Sistem dalam negara ini terbilang cukup unik, namun meskipun demikian masih tidak memuaskan para politisi radikal. Di satu sisi, para pendukung negara yang sangat tersentralisasi merasa skeptis dengan pendelegasian kompetensi yang luas kepada otoritas otonom, sementara di sisi lain, kaum nasionalis regional berusaha untuk meningkatkan hak prerogatif otoritas otonom. Beberapa daerah otonom juga memiliki tradisi politik yang kuat dan cenderung mandiri, hal ini disebut dengan nasionalisme periferal karena kekuatan yang serius dalam dunia politik, bahkan seringkali mencapai hasil tinggi

---

<sup>56</sup> Douglas Pearce, "Tourism and the Autonomous Communities in Spain," *University of Canterbury, New Zealand*, vol. 24, no. 1 (1997): 158, Elsevier Science Ltd.

<sup>57</sup> Michal Zbigniew B, *The Control of the Activity of the Authorities of the Autonomous Communities in the Spanish Constitution* (2019), hal. 460.

dalam pemilihan regional maupun nasional. Hal ini terutama terjadi di Catalonia, Basque, Galicia, serta Andalusia dan kepulauan Canary.<sup>58</sup>

### 2.2.1 Legislasi Estatuto de Autonomia

Desentralisasi pemerintahan berdasarkan komunitas otonom terbentuk saat transisi demokrasi dan pengesahan konstitusi Spanyol tahun 1978. Komunitas otonom Spanyol terdiri dari 17 otonomi dari 50 provinsi di Spanyol. Walaupun sistem desentralisasi ini dirancang untuk semua Unit sub-nasional, beberapa wilayah seperti Catalonia, Basque dan Galicia diberikan wewenang istimewa karena dianggap sebagai negara bersejarah karena memiliki undang-undang khusus sebelum pemerintahan Franco. Tingkat otonomi yang lebih besar ini diperoleh melalui proses devolusi yang cepat dan sederhana.<sup>59</sup> Pengesahan setiap statuta otonomi daerah disetujui pada waktu yang berbeda. Statuta otonomi Catalonia dan Basque disetujui pada tahun 1979 dan wilayah lain seperti Galicia disetujui tahun 1981. Dalam statuta otonomi ini mengakui beberapa hal mencakup struktur legislatif, eksekutif dan yudikatif dari komunitas otonom atau *Autonomous Community* dan memberikan pemerintah daerah yurisdiksi atas pendidikan, kesehatan, budaya dan sosial.

Bidang keamanan di beberapa wilayah otonom seperti Catalonia dan Basque juga dipegang oleh pemerintah regional. Keduanya memiliki korps polisi otonom sendiri yang menggantikan beberapa fungsi dan tugas yang seharusnya dilakukan oleh polisi negara. Catalonia yang merupakan salah satu wilayah

---

<sup>58</sup> Ibid, hal. 461.

<sup>59</sup> Queen's University, "National Minorities in Spain," diakses di <https://www.queensu.ca/mcp/national-minorities/resultsbycountry-nm/spain-nm>.

dengan wewenang istimewa beberapa kali melewati proses reformasi. Seperti halnya pada saat reformasi besar-besaran terhadap statuta otonomi di Spanyol dari tahun 2004 hingga 2007, parlemen Catalan mengadopsi statuta baru melalui referendum tahun 2006 yang memperluas kewenangan komunitas otonom, terutama yang berkaitan dengan pengumpulan pajak. Berbeda dengan Galicia dan Basque yang juga melakukan reformasi namun tidak diselesaikan dan proses-proses tersebut berakhir damai di parlemen regional maupun nasional.<sup>60</sup>

Catalonia menjadi wilayah otonom yang sampai saat ini masih berusaha untuk memperluas kekuasaannya dan bahkan ingin memisahkan diri dari Spanyol. Selama beberapa tahun terakhir ini, telah terjadi perubahan politik yang dramatis di Catalonia. Pemerintah Spanyol memberi tanggapan tegas terhadap referendum Catalonia tahun 2006 dimana pengadilan tertinggi untuk interpretasi konstitusional di Spanyol, membuat empat keputusan yang membatalkan aspek-aspek penting dari Undang-Undang Otonomi 2006: "Catalonia tidak dapat menyebut dirinya sebagai 'bangsa' dalam pengertian hukum; tidak dapat memberikan status istimewa kepada bahasa Katalan dalam administrasi publik; tidak dapat melindungi area kebijakan yang sudah berkembang dari keterlibatan pemerintah pusat di masa depan; tidak dapat secara sepihak membatasi jumlah yang dibayarkannya ke kas pusat; tidak dapat menaikkan pajaknya sendiri; tidak dapat memberlakukan batas bawah di mana investasi pemerintah pusat di wilayah tersebut tidak boleh turun; dan tidak dapat menjalankan sistem peradilan

---

<sup>60</sup> Ibid



sendiri".<sup>61</sup> Meskipun mendapat penolakan dari pemerintah pusat, referendum Catalonia masih terus berlanjut pada tahap yang lebih ekstrim pada tahun 2017. Pada tanggal 1 Oktober 2017, pemerintah Catalan mengadakan referendum kemerdekaan, yang telah diputuskan ilegal oleh Mahkamah Konstitusi Spanyol. Sebanyak 90% memilih mendukung kemerdekaan, tetapi jumlah pemilih hanya 43% dan ada kekerasan polisi dan laporan penyimpangan pemungutan suara lainnya.<sup>62</sup> Pada tanggal 10 Oktober, Presiden Catalonia mendeklarasikan kemerdekaan Catalonia, tetapi mengatakan bahwa efek dari deklarasi tersebut ditangguhkan dan menyerukan negosiasi dengan Spanyol. Pada tanggal 27 Oktober 2017, Parlemen Catalan menyetujui sebuah resolusi yang mendeklarasikan kemerdekaan Catalonia dari Spanyol, yang kemudian diikuti oleh pemerintah Spanyol yang membubarkan pemerintahan Catalan dan memberlakukan pemerintahan langsung dengan menggunakan pasal 155 Konstitusi Spanyol. Otonomi Catalonia dipulihkan pada bulan Juni 2018.<sup>63</sup>

Jika dilihat secara garis besar, statuta otonomi sudah dijelaskan dalam konstitusi Spanyol 1978 yang dimana pada mulanya konstitusi ini menetapkan sistem pemerintahan otonom yang terdiri dari 17 komunitas otonom serta dua kota otonom yaitu Ceuta dan Melilla. Setiap komunitas otonom di Spanyol memiliki wewenang tertentu dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan budaya, namun wewenang tertinggi

---

<sup>61</sup> Sean Mueller, "Catalonia: The Perils of Majoritarianism," *Journal of Democracy* 30, no. 2 (2019), Johns Hopkins University Press.

<sup>62</sup> BBC News, "Catalan Referendum: Catalonia has 'won right to statehood'," 2017, diakses pada 21 Mei 2024, <https://www.bbc.com/news/world-europe-41463719>.

<sup>63</sup> BBC News, "Catalonia's Bid for Independence from Spain Explained," 2019, diakses pada 21 Mei 2024, <https://www.bbc.com/news/world-europe-29478415>.

masih tetap berada di tangan pemerintahan pusat di Madrid. Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah otonom sudah diatur dengan jelas dalam konstitusi ini. Seiring berjalannya waktu, terdapat banyak tuntutan politik kepada pemerintah pusat dari pihak regional. Seperti halnya tuntutan kemerdekaan dan referendum yang dilakukan oleh catalonia menciptakan kebijakan baru dari pemerintah pusat yang mencakup beberapa batasan yang ahrus dipatuhi pemerintah otonom. Kebijakan terbaru pemerintah Spanyol juga mungkin mencakup perubahan dalam pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan otonom atau juga memperluas otonomi bagi beberapa wilayah.

### **2.2.2 Otonomi Khusus Catalonia**

Institusi pemerintahan otonom Catalonia adalah Generalitat yang merupakan bagian teritorial Spanyol sebagai wilayah otonom atau komunitas otonom. Model pemerintahan *Autonomous Community* tidak secara resmi ditetapkan dalam konstitusi Spanyol tahun 1978, namun secara informal disebut dengan *Estado de las Autonomias* (Negara Otonomi). Statuta otonomi di Spanyol memiliki sifat ganda yang artinya statuta otonomi merupakan hukum dasar dan juga hukum organik Spanyol. Dalam pembentukan statuta otonomi sendiri diperlukan dua tahap, pertama disahkan oleh badan legislatif pemerintah otonom dan kemudian amandemennya harus disahkan oleh parlemen Spanyol.<sup>64</sup> Berdasarkan sejarahnya, Generalitat pertama Catalonia sudah ada sejak tahun 1359 dibawah pemerintahan Aragon sebagai badan adminisratif dan pemerintahan kerajaan Catalonia dengan presiden pertamanya

---

<sup>64</sup> Marc Sanjaume-Calvet, Berta Barbet Porta, dan Mireia Grau Creus, "Catalan Self-Government: From Autonomy to Self-Determination?" dalam *Autonomy Arrangements in the World*, ed. ke-2 (2022), <https://doi.org/10.57749/WAX4-H342>, diakses 21 Mei 2024.

adalah Berenguer de Cruilles yang ditunjuk dalam pengadilan Cervera tahun 1359. Sistem kerajaan Catalonia ini berlangsung cukup lama, hingga tahun 1469, keluarga kerajaan Aragon dan Kastilia bersatu melalui pernikahan antara Raja Ferdinand II dari Aragon dan Ratu Isabella I dari Kastilia, dari sinilah kerajaan Spanyol terbentuk. Sejak saat itu, Spanyol mengambil alih kekuasaan dengan membentuk berbagai lembaga teritorial, namun generalitat tetap menjadi badan administrasi utama di Catalonia. Suksesi antara Philip V dari Bourbon dan Charles VI dari Austria. Kemenangan ini menghasilkan sentralisasi pemerintahan Spanyol, penghapusan lembaga-lembaga Catalan, dan penindasan bahasa Catalan sebagai bahasa resmi.<sup>65</sup> Selama berdiri sebagai entitas regional, kerajaan Catalonia menjalin hubungan budaya dan politik dengan beberapa wilayah yang secara historis dikenal sebagai negara-negara Catalan yang memiliki latar belakang bahasa dan budaya yang serupa seperti negara Valencia, pulau Mallorca, Menorca, dan Ibiza (Kepulauan Balearic), wilayah La Franja yang terdiri atas desa-desa berbahasa Catalan di Aragon, Andorra, Catalonia Utara (Roussillon, Vallespir, Conflent, Capcir, Cerdanya bagian atas dan Fenolleda di Prancis), serta kota Alghero di Sardinia Italia.

Sejak tahun 2000, beberapa kebijakan dalam Statuta Otonomi mengalami reformasi, termasuk Statuta Otonomi Catalonia (SAC). Reformasi pada statuta otonomi Catalonia dimulai tahun 2004 dengan tujuan untuk meningkatkan kekuasaan otonomi. Disamping itu, adanya pemerintah otonom menyebabkan sejumlah besar konflik konstitusional selama beberapa dekade. Dalam pasal 148 Konstitusi Spanyol ditetapkan batas-batas kewenangan dari pemerintah regional

---

<sup>65</sup> Ibid, hal 7

meskipun segala urusan umum diserahkan kepada daerah. Batas-batas yang ditetapkan ini ada pada kerangka kerja dan kekuasaan legislatif transversal yang ditetapkan dalam pasal 149 konstitusi Spanyol yang digunakan secara sistematis untuk legislasi atas hal-hal yang berada di bawah kekuasaan yang dilimpahkan kepada pemerintahan regional.<sup>66</sup>

Statuta Catalonia yang disetujui pada tahun 1979 disusun oleh 20 anggota dari dua kamar parlemen Spanyol, Kongres Deputi (*Congreso de los Diputados*) dan Senat (*Senado*) yang terpilih pada pemilu demokratis pertama tahun 1977. Rancangan statuta disahkan oleh majelis Catalan pada Desember 1978, namun disetujui oleh pemerintahan Spanyol setelah adanya referendum . Statuta Catalonia mengalami dua kali perubahan atau referendum pada tahun 1979 dan 2006 yang berdasarkan pada jumlah voting berikut.<sup>67</sup>

Gambar 2.1. Referendum of 1979 and 2006

	Referendum of 1979		Referendum of 2006	
	Votes	%	Votes	%
<b>"Yes"</b>	2,321,872	88.17	1,882,533	73.24
<b>"No"</b>	205,061	7.78	528,745	20.57
<b>Blank votes</b>	93,660	3.55	135,982	5.29
<b>Invalid votes</b>	12,541	0.47	22,996	0.89
<b>Turnout</b>	2,633,134	59.3	2,570,256	49.4

*Sumber: Statistical Institute of Catalonia*

<sup>66</sup> Ibid, hal 7-9

<sup>67</sup> Marc Sanjaume-Calvet, Berta Barbet Porta, dan Mireia Grau Creus, "Catalan Self-Government: From Autonomy to Self-Determination?" dalam *Autonomy Arrangements in the World*, ed. ke-2 (2022), <https://doi.org/10.57749/WAX4-H342>, diakses 21 Mei 2024.

Pemerintah Catalan dikepalai oleh perdana menteri dan terdiri dari para konselor yang merupakan anggota dewan atau menteri. Pemerintah Catalan merupakan badan kolegiat dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif dengan badan administratif Generalitat. Catalonia dibagi menjadi beberapa kotamadya yang kemudian dikelompokkan menjadi *Comarques* dan *Vegueries* dan empat provinsi. Pemerintah daerah memiliki otonomi penuh dalam hal-hal seperti klasifikasi dan pengelolaan wilayah, perencanaan kota, pemrograman dan perencanaan perumahan umum, organisasi dan penyediaan layanan dasar, pengaturan dan pengelolaan fasilitas kota, layanan lalu lintas dan mobilitas, serta otorisasi kegiatan ekonomi seperti ritel, kerajinan tangan, pariwisata dan lain sebagainya.

Dalam pemerintahan regional Catalonia, terdiri atas tiga lembaga pemerintahan meliputi parlemen, kepresidenan Generalitat, dan pemerintah. Lembaga yang berperan dalam mewakili rakyat Catalonia terdiri atas parlemen unikameral yang bersifat independen. Parlemen unikameral terdiri dari 135 anggota yang dipilih dalam empat konstituensi mencakup Barcelona, Girona, Tarragona, dan Lleida. Fungsi dan wewenang utama dari parlemen Catalan yaitu untuk memilih presiden dari antara para anggotanya, menjalankan kekuasaan legislatif, menyetujui anggaran generalitat, serta mengontrol dan mendorong tindakan politik dan pemerintahan.<sup>68</sup> Selain itu, parlemen memiliki hak-hak prerogatif sebagai berikut.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Statute of Autonomy of Catalonia, Organic Act 6/2006 of the 19th July, on the reform of the Statute of Autonomy of Catalonia, art. 55 (2006), hal. 22.

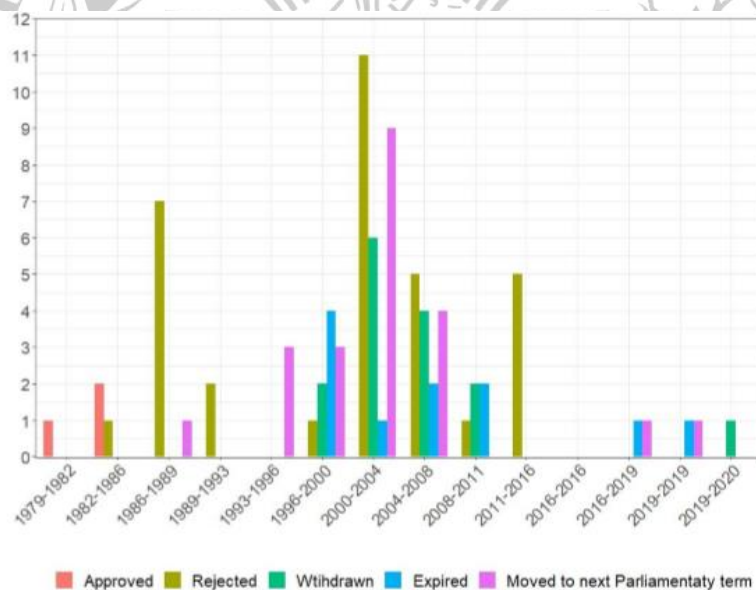
<sup>69</sup> Ibid, hal. 23.

1. Menunjuk para senator yang mewakili generalitat di Senat atau majelis tinggi parlemen Spanyol.
2. Mengajukan rancangan undang-undang dengan cakupan seluruh negara bagian kepada kongres, majelis rendah parlemen Spanyol, serta mencalonkan anggota parlemen Catalan yang akan ditugaskan untuk mempresentasikan serta mempertahankan rancangan undang-undang tersebut
3. Mengajukan permintaan kepada pemerintahan Spanyol untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada kongres
4. Meminta kepada pemerintah Spanyol dan lembaga-lembaga untuk mengalihkan atau mendelegasikan kekuasaan dan kewenangan, sesuai dalam kerangka pasal 150 konstitusi Spanyol
5. Mengajukan banding atas dasar inkonstitusionalitas dan hadir di hadapan mahkamah konstitusi dalam menjalankan proses konstitusional lainnya, sesuai dengan hukum organik mahkamah konstitusi
6. Setiap fungsi lain yang dikaitkan dengan parlemen oleh Statuta otonomi Catalonia dan berdasarkan hukum.

Dalam praktiknya, beberapa dari fungsi parlemen sendiri bisa disebut tidak efisien karena terhalang oleh politik dari partai-partai di seluruh negara bagian. Meskipun semua daerah otonom memiliki hak yang sama dalam menjalankan kompetensi tersebut, parlemen Catalan telah menjadi yang paling aktif dalam mengajukan rancangan undang-undang. Hingga tahun 2016, rancangan undang-undang yang diajukan oleh parlemen Catalan mewakili 38% dari total rancangan

undang-undang yang diajukan oleh semua parlemen komunitas otonomi. Namun disamping itu, sejak tahun 2016 juga pola aktivitasnya berubah karena beberapa faktor, salah satunya karena konflik antara Catalonia dengan lembaga-lembaga pemerintahan pusat sehingga hal ini juga mempengaruhi pola hubungan antar pemerintah, yang berarti Catalonia menarik diri dari semua pemerintah. Kedua, beberapa negara bagian Spanyol lainnya mulai aktif mengajukan rancangan undang-undang, seperti Navarra mengajukan 11 (26,2%), kepulauan Belaric 10 (23,8%), Galicia 6 (14,3%) sedangkan Catalonia hanya mengajukan 2 (4,8%).

Gambar 2.2 Catalan Parliament's legislative proposals to the Spanish Congress



Sumber: Marc Sanjaume C, 2022

Berdasarkan data yang ada dalam diagram di atas, tingkat keberhasilan proposal parlemen Catalan cukup rendah. Selama mengajukan rancangan undang-undang bertahun-tahun, ada sejumlah 84 rancangan undang-undang yang

diajukan, namun hanya 3,6% yang disetujui yang seluruhnya disetujui pada periode legislatif kedua tahun 1982-1986, setelah masa itu, rancangan undang-undang Catalan sama sekali tidak disetujui.<sup>70</sup>

Banyak upaya yang dilakukan pemerintah Catalonia dalam mengajukan kebijakan luar negeri dalam *action plan*-nya namun tidak sedikit pula yang ditolak oleh pemerintahan Spanyol. Seperti pada kasus tahun 2019 lalu, mahkamah konstitusi Spanyol telah membatasi rencana kebijakan luar negeri terbaru pemerintah Catalonia dengan alasan bahwa kebijakan tersebut melemahkan kekuasaan tingkat negara. Dalam rencana strategis pemerintah Catalonia tahun 2019-2022, mengenai tindakan luar negeri dan hubungan dengan Uni Eropa beberapa pasal dibatalkan oleh hakim mahkamah konstitusi Spanyol, seperti pasal 9 dan 10 yang menyatakan harapan adanya hubungan yang lebih kuat dengan korps diplomatik dan konsuler serta hubungan yang erat, teratur dan lancar dengan konsul yang berbasis di Barcelona, juga partisipasi proaktif Catalonia dalam forum multilateral. Meskipun sudah diputuskan oleh mahkamah konstitusi Spanyol, pemerintah Catalonia tetap melanjutkan kegiatan luar negeri dan diplomasinya dengan tetap membuka kantor kedutaan Catalonia di luar negeri seperti di Tokyo, Sydney, dan Dakar yang juga diresmikan pada hari yang sama disaat keputusan tersebut diterbitkan.<sup>71</sup> Berdasarkan pernyataan menteri *Foreign Affairs* Catalonia, Alfred Bosch bahwa tujuan utama dari kebijakan luar negeri

---

<sup>70</sup> Marc Sanjaume-Calvet, Berta Barbet Porta, dan Mireia Grau Creus, "Catalan Self-Government: From Autonomy to Self-Determination?" dalam *Autonomy Arrangements in the World*, ed. ke-2 (2022), hal. 13-15, <https://doi.org/10.57749/WAX4-H342>.

<sup>71</sup> Catalan News, "Catalonia's Foreign Affairs Plan Curtailed for Undermining Spain's Authority," 2020, diakses di <https://www.catalannews.com/politics/item/catalonia-s-foreign-affairs-plan-curtailed-for-undermining-spain-s-authority>.



yang telah disahkan yaitu untuk menjadikan Catalonia sebagai aktor yang dikenal dan diakui di dunia, dengan kehadiran yang lebih besar dan lebih besar. dampak ekonomi, sosial dan budaya, dan untuk memperkuat reputasinya sebagai pembawa standar demokrasi, perdamaian dan solidaritas, karena kita adalah bangsa yang ingin memajukan cita-cita kita sehubungan dengan perdamaian dan hak asasi manusia.<sup>72</sup>



---

<sup>72</sup> Ibid, hal 5