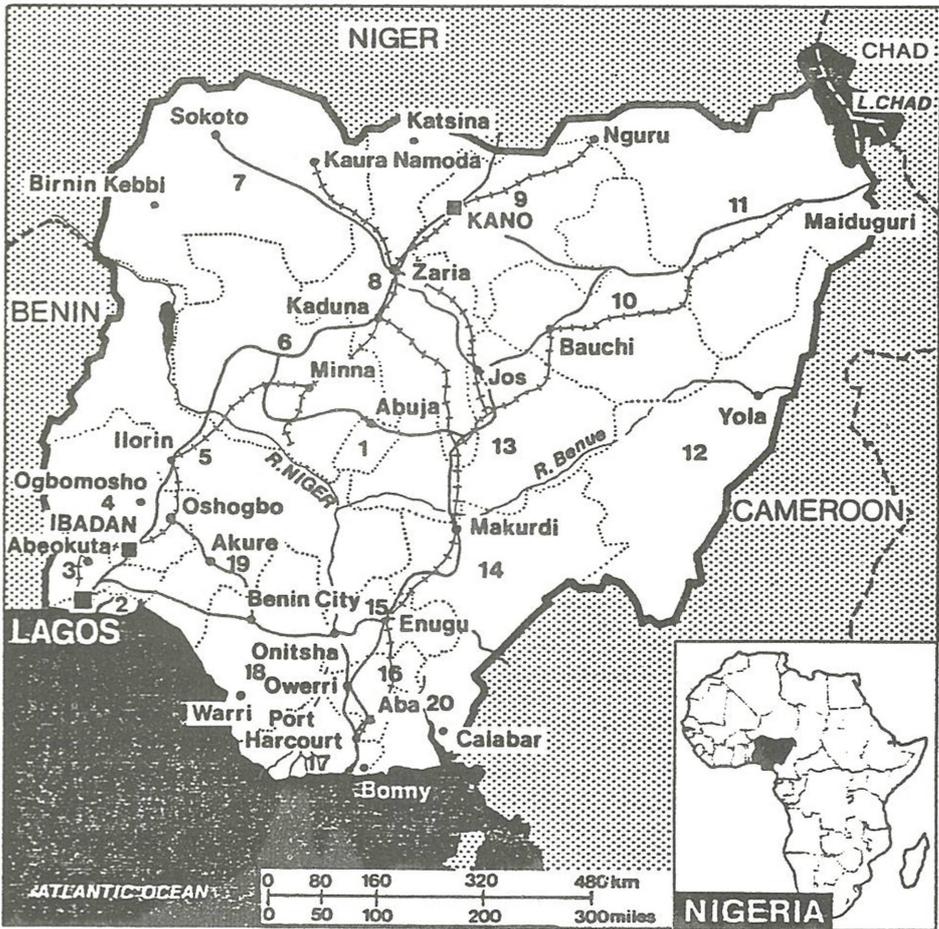


NIGERIA KEMBALI KE PEMERINTAHAN SIPIL

Kirdi DIPOYUDO

Pada 1 Oktober 1979 Nigeria kembali ke pemerintahan sipil menyusul pemilihan-pemilihan yang sangat kompleks. Lebih dari 13 tahun rezim militer berakhir setelah lima partai politik memperebutkan suara dalam pemilihan-pemilihan yang dilangsungkan pada hari-hari Sabtu selama bulan Juli dan Agustus untuk Senat Federal, Dewan Perwakilan Federal, Majelis Negara Bagian, Gubernur-gubernur negara bagian dan dengan jarak dua minggu untuk Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan-pemilihan itu merupakan *puncak persiapan bertahun-tahun untuk kembali ke pemerintahan sipil*, yang dilakukan oleh pemerintah militer menyusul digulingkannya Presiden Gowon pada tahun 1974 yang menarik kembali janjinya untuk memulihkan pemerintah sipil pada tahun 1976. Akan tetapi di bawah pemerintahan pengganti-pengganti Gowon dilaksanakan suatu program yang direncanakan dengan seksama untuk kembali ke pemerintahan sipil sesuai dengan suatu jadwal waktu yang cermat. Program itu meliputi pembentukan negara-negara bagian baru; revisi perbatasan-perbatasan negara bagian; pembatasan daerah-daerah pemilihan; pendaftaran para pemilih; penetapan suatu sistem pemerintahan lokal yang baru dan seragam; penyusunan suatu konstitusi baru dan pengesahannya oleh Dewan Konstituante; penyusunan suatu sistem alokasi pendapatan yang baru, khusus pendapatan dari minyak, antara pemerintah-pemerintah federal, negara bagian dan lokal; pemilihan tempat baru untuk ibukota; reorganisasi pengadilan-pengadilan agama Islam dan hukum adat; suatu pembaruan prosedur alokasi tanah; dan suatu pembaruan lengkap struktur serikat-serikat buruh. Suatu kampanye dilancarkan melawan korupsi dan suatu reorganisasi tentara yang lengkap dilakukan. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan mengurangi korupsi banyak pegawai negeri disingkirkan. Sebagai akibatnya banyak pengalaman hilang dan moral aparat pemerintah menderita. Tetapi sebagai gantinya, dilancarkan suatu program latihan dan latihan ulang

NIGERIA



- | | | |
|------------------------|------------------|----------------------|
| 1 Federal Capital Area | 9 Kano State | 17 Rivers State |
| 2 Lagos State | 10 Bauchi State | 18 Bendel State |
| 3 Ogun State | 11 Borno State | 19 Ondo State |
| 4 Oyo State | 12 Gongola State | 20 Cross River State |
| 5 Kwara State | 13 Plateau State | |
| 6 Niger State | 14 Benue State | |
| 7 Sokoto State | 15 Anambra State | |
| 8 Kaduna State | 16 Imo State | |

pegawai negeri di segala tingkat, yang sebagian besar dilakukan di Inggris dan lain-lain negara. Sementara itu rezim baru harus menghadapi implementasi rencana pendidikan dasar umum (UEP) yang dimulai oleh Gowon. Dia juga harus menghadapi masalah-masalah seperti kongesti pelabuhan Port of Lagos, kemacetan lalu lintas di ibukota, dan jeleknya fasilitas-fasilitas pemerintah yang sama sekali tidak memadai bagi tugas-tugas yang diciptakan oleh perekonomian yang berkembang dengan cepat. Selain itu pemerintah menghadapi kegagalan pertanian untuk menghasilkan cukup pangan untuk pangan penduduk dan hasil-hasil untuk industri yang berkembang. Banyak tugas belum berhasil diselesaikan pada akhir rezim militer, biarpun kongesti pelabuhan dan jalan-jalan di Lagos berhasil diatasi. Akan tetapi untuk jangka panjang tidak diragukan bahwa program militer perubahan politik yang berangsur-angsur dan cermat telah meletakkan suatu *dasar yang sehat bagi demokrasi multipartai*.¹

Pemulihan pemerintahan sipil itu sangat penting karena berbagai alasan. Nigeria adalah *negara yang paling penting* di Afrika. Dengan sekitar 95 juta orang penduduknya paling banyak; dia merupakan pengeksport minyak terbesar yang kelima dan mempunyai pengaruh besar dalam politik internasional di Afrika. Dia mengalami periode-periode kompetisi politik demokrasi yang kuat, dan mempunyai kelompok-kelompok dan institusi-institusi sosial sipil yang cukup berkembang yang sangat politis, dan *sebagian besar rakyat percaya akan perlunya pemerintahan sipil* dan memandang rezim militer sebagai suatu penyimpangan yang tidak diinginkan. Namun jalan kembali ke pemerintahan sipil adalah panjang dan sulit. Pembahasannya harus ditempatkan dalam konteks ekonomi politik dan keadaan sosio-ekonominya.

EKONOMI POLITIK NIGERIA

Biarpun terdapat sekitar 300 kelompok etnis di Nigeria, tiga suku bangsa dan pemimpin-pemimpin mereka telah menguasai kehidupan ekonomi dan politiknya: yaitu suku bangsa Hausa-Fulani (29%), yang tersusun dalam Emirat-emirat Islam yang konservatif dan sangat berstratifikasi di Nigeria Utara yang kurang berkembang, tempat tinggal mayoritas penduduk negeri; suku bangsa Yoruba (20%), Kristen dan Islam, di Nigeria Barat Daya; dan suku bangsa Ibo (17%) yang pandai menyesuaikan diri di Nigeria Tenggara. Dalam Republik yang pertama, masing-masing kelompok menguasai satu dari tiga daerah, dan daerah Utara (Hausa-Fulani) merupakan anggota senior dalam koalisi dengan daerah Timur di tingkat nasional. Ketiga kelompok ini *bersaing dengan keras untuk mendapatkan kekuasaan, status dan imbalan*

¹ Lihat David Williams, "Nigeria: Political Developments", dalam *Africa Guide 1979-1980* (Saffron Walden, 1980), hal., 283-285

material bagi jabatan politik, dan kehidupan politik menjadi penuh kekerasan, ketika daerah Utara memperluas kekuasaannya dan kedua kelompok Selatan menjadi sekutu untuk menyelamatkan kekuasaan mereka. Dalam masing-masing kelompok itu kelompok-kelompok minoritas yang besar juga menderita di bawah kelompok etnis yang dominan, seperti suku-suku Tiv, Kanuri dan Nupe di daerah Utara, suku-suku Ibibio, Ijaw dan Idoman di daerah Timur, dan suku-suku Edo, Ibo dan Ijaw di daerah Barat. Minoritas-minoritas itu mempunyai kedudukan penting dalam angkatan bersenjata, khususnya minoritas-minoritas bagian tengah daerah Utara, sebagai perwira maupun bintang. Untuk menurunkan ketakutan dominasi Utara dan memenuhi keinginan minoritas akan otonomi, rezim militer meningkatkan jumlah negara bagian menjadi 12 tahun 1967, dan 19 pada tahun 1975.

Namun orang-orang Ibo, Hausa-Fulani dan Yoruba berebut untuk mendapatkan kekuasaan politik dan sumber-sumber daya dalam suatu konflik yang tetap di pusat dinamika kehidupan politik dan masyarakat Nigeria dan sering lebih dilihat sebagai suatu pertarungan antara Nigeria Utara yang kurang berkembang dan Nigeria Selatan yang jauh lebih maju. Konflik ini kurang melibatkan sukuisme daripada persaingan sekuler untuk mendapatkan kekuasaan, sumber-sumber daya material dan status. Sebagai akibat perkembangan ekonomi muncul suatu masyarakat dengan 20% penduduk di kota-kota dan suatu *struktur kelas baru*, termasuk suatu kelas burjuis yang kecil dan serakah, suatu kelas tenaga kerja yang besar dan berkembang, suatu kelas semi-proletariat yang bahkan lebih besar di kota-kota, dan sejumlah besar birokrat serta guru tingkat menengah. Akan tetapi kaum politisi dan bisnis mencari dukungan di kalangan kelompok-kelompok etnis mereka, dan secara demikian mempertajam sengketa-sengketa etnis dan mengurangi persepsi konflik kelas dalam suatu masyarakat di mana perbedaan-perbedaan kekayaan semakin menyolok.

Biarpun Nigeria pada tahun 1960 termasuk salah satu negara Afrika yang paling miskin dalam pendapatan per jiwa, negara ini mengalami suatu *pertumbuhan dramatis setelah minyak menjadi ekspor penting* pada pertengahan 1960-an. Minyak meningkat menjadi hampir 33% ekspor Nigeria pada tahun 1966, lebih dari 80% tahun 1972-1973, dan 92% tahun 1974 dengan meningkatnya harga minyak sampai empat kali lipat. Pada tahun 1974-1975 lebih dari $\frac{3}{4}$ pendapatan pemerintah federal dan lebih dari 80% pendapatan seluruh pemerintah berasal dari minyak. Antara 1966 dan 1974 produksi minyak meningkat lima kali lipat sedangkan nilai ekspor minyak 30 kali lipat. Produksi maksimum dicapai pada tahun 1974 sebesar 2,3 juta barrel sehari, tetapi pada tahun-tahun berikutnya produksi itu menurun, sesuai dengan quota produksi yang ditetapkan oleh OPEC.

Dengan mengalirnya pendapatan dan valuta asing pemerintah yang luar biasa itu, pemerintah federal maupun negara bagian mulai suatu *pembelanjaan besar-besaran*; anggaran rencana pembangunan dinaikkan dan impor makanan, sampai Nigeria pada tahun 1975-1976 mengalami suatu defisit perdagangan dan rekening koran, yang memaksanya mengurangi cadangan dan pada tahun 1978 mencari pinjaman luar negeri secara besar-besaran. Inflasi melonjak. Indeks harga eceran Lagos meningkat 100% selama 1974-1976, 30% tahun 1977 dan sekitar 40% tahun 1978, dan secara demikian banyak menurunkan upah-upah dan taraf hidup nyata rakyat Nigeria. Produksi pertanian terus menurun dan pada tahun 1977 Nigeria menjadi pengimpor pangan. Pertumbuhan tahunan GNP sebesar 5,5% antara 1969 dan 1977 tidak dibagi secara luas.

Investasi pemerintah meningkat secara dramatis ketika rezim memutuskan untuk mengambil alih sebagian besar pemilikan industri-industri penting, secara patungan dengan perusahaan-perusahaan multinasional asing. Nigerian National Oil Corporation memiliki 60% semua perusahaan minyak (kecuali British Petroleum, yang dinasionalisasi pada tahun 1979 karena menjual minyak ke Afrika Selatan). Dalam usaha untuk memindahkan sumber-sumber daya produktif ke tangan orang-orang Nigeria, pemerintah juga menetapkan suatu *kebijaksanaan pribumisasi*, di mana perusahaan-perusahaan asing diwajibkan menjual 40%, 60% atau 100% pemilikan saham kepada orang-orang Nigeria. Para importir, kontraktor dan lain-lain orang bisnis merupakan penerima pertama kekayaan minyak Nigeria.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan pribumisasi mendorong munculnya suatu *kelas kapitalis baru* karena negara memberikan kredit bank kepada elite yang beruntung untuk membeli saham-saham perusahaan. Pada pertengahan 1979 lebih dari 500 juta saham pada 1.858 perusahaan yang diperkirakan bernilai lebih dari US\$ 736 juta dipindahkan ke tangan orang-orang Nigeria. Secara demikian negara berfungsi sebagai pencipta modal dalam negeri secara besar-besaran dan sebagai penengah antara modal asing dan modal dalam negeri. Ikatan-ikatan politik adalah sangat penting dalam proses itu. Pejabat-pejabat tinggi pemerintah dan politisi yang memegang jabatan di bawah kaum militer (maupun perwira-perwira) sekaligus bertindak sebagai pegawai negeri tinggi, anggota dewan filial perusahaan-perusahaan multinasional, dan investor dalam saham-saham dan industri-industri lokal bersama-sama dengan kaum bisnis Nigeria.

Kesempatan-kesempatan yang lebar untuk *memperkaya diri dan melakukan korupsi* dimanfaatkan. Kepala Negara Jenderal Olusegun Obasanjo berkata pada tahun 1977: "Dengan cepat kita menjadi suatu bangsa agen dan perantara, dengan uang mudah dan korupsi yang menyertainya. Konsumsi

kita yang tidak dikendalikan menghabiskan sumber-sumber daya bangsa yang berharga." Nigeria mengalami suatu gelombang kejahatan yang besar, yang didorong oleh kemiskinan kebanyakan penghuni kota dan konsumsi yang menyolok serta kekayaan yang mudah bagi sedikit orang. Pencuri-pencuri kakap termasuk golongan elite: bekas-bekas gubernur militer dan polisi negara-negara bagian di bawah Jenderal Jakubu Gowon, yang dipecat oleh Murtala Muhammad pada tahun 1975; mereka yang tahu bagaimana melakukan penipuan-penipuan teleks, yang dibongkar pada tahun 1979, di mana bank-bank komersial asing diberi instruksi lewat teleks bank untuk memindahkan lebih dari US\$ 25 juta kepada perusahaan-perusahaan tipuan, atau yang mengambil keuntungan dengan penipuan-penipuan "bills of lading", yang mencapai US\$ 116 juta lebih pada tahun 1977-1979; atau pegawai-pegawai menengah dan tinggi Bank Sentral Nigeria, yang berkomplot untuk menyelundupkan ke luar sekitar US\$ 47 juta uang kertas yang dimaksud untuk dihancurkan.

Kendati kebijaksanaan-kebijaksanaan pribumisasi, peraturan-peraturan birokratis yang ditetapkan untuk mengurangi penipuan dan meningkatkan produksi lokal serta keterlambatan pembayaran kontrak-kontrak oleh pemerintah, Nigeria *menyambut modal asing dengan baik*. Dan modal-modal asing tertarik kemungkinan keuntungan-keuntungan besar. Orang-orang Nigeria mengimpor barang-barang mewah seperti mobil, renda dan permata mahal (yang paling banyak menghabiskan valuta asing) sampai dilarang pada tahun 1978. Perusahaan-perusahaan minyak asing mengurangi eksplorasi ketika tuntutan-tuntutan pemerintah menjadi terlalu berat; kemudian diberikan konsesi-konsesi dan dana-dana baru mengalir untuk eksplorasi. Seorang pemimpin Gulf Oil berkata: "Ini adalah suatu negara usaha bebas yang sungguh-sungguh."

Di samping pengeluaran pemerintah untuk proyek-proyek industrialisasi di mana dia menuntut pemilikan penuh atar parsial, pembelanjaan negara berkisar pada pemeliharaan suatu angkatan bersenjata dan kepolisian yang mengembang dan pembangunan prasarana negeri (jalan-jalan, tenaga air, irigasi). Dengan kekayaan minyaknya Nigeria juga memulai suatu *program penaidikan dasar umum* (UPE) yang diperluas dengan suatu usaha untuk menjadikan lain-lain tingkat pendidikan juga cuma-cuma. Ini merupakan suatu usaha yang masif dan secara politis sangat penting, dirancang untuk menyamakan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan antara daerah-daerah Selatan yang maju dan daerah-daerah Utara yang kurang berkembang. Sayangnya, sebagai hasilnya mula-mula pendaftaran di sekolah menjadi lebih tidak sama, karena negara-negara bagian Selatan menanggapi program itu secara yang lebih baik daripada negara-negara Utara dan mengambil lebih banyak manfaat dari perluasan besar-besaran pendidikan menengah dan pendidikan guru menengah serta pendidikan tinggi, yang dilancarkan oleh pemerintah agar pro-

gram UEP terwujud pada tahun 1981-1982. Pada tahun 1979-1980 pengeluaran pemerintah meliputi 17,9% untuk pertahanan, 6,8% untuk kepolisian, 31,5% untuk pendidikan (termasuk bantuan untuk negara-negara bagian), 3,4% untuk kesehatan, dan hanya 1,2% untuk pertanian. Dalam anggaran modal, pertahanan menghabiskan 9,1%, manufacturing 20,7%, pertambangan (minyak) 11%, pengangkutan darat 14,6%, pendidikan 5,9%, dan pertanian hanya 2,8%. Lagi pula dukungan pemerintah untuk pertanian berupa dorongan untuk rencana-rencana pertanian padat modal besar-besaran, yang dibiayai dengan pinjaman-pinjaman bank dan konsesi-konsesi pajak, yang tidak berbuat banyak untuk petani-petani kecil yang merupakan 70% angkatan kerja.

Sehubungan dengan pengurangan produksi minyak, inflasi dan defisit neraca pembayaran dan anggaran, pemerintah militer Obasanjo mengambil *tindakan-tindakan penghematan* yang penting pada tahun 1977-1979, yang banyak menekan meningkatnya pengeluaran pemerintah, perluasan kredit bank dan impor. Salah satu akibatnya ialah *meningkatnya ketegangan mengenai alokasi uang federal dan negara bagian* karena dana-dana menyusut dan proyek-proyek, termasuk proyek-proyek pendidikan, menjadi lamban atau berhenti sama sekali. Konflik pecah di kampus-kampus universitas (yang cepat ditutup), mula-mula mengenai meningkatnya biaya pondokan dan pada tahun 1979 mengenai alokasi tempat-tempat yang langka kepada mahasiswa-mahasiswa dari Nigeria Utara dan Selatan di 13 universitas, suatu isu etnis regional yang peka. Pada tahun 1975 pengangguran adalah 11,7% dari angkatan kerja nonpertanian tetapi 37,5% dari angkatan kerja upahan, yang paling diinginkan; dia meningkat pada 1978-1979. Pada tahun 1981-1982 harus disediakan kesempatan kerja bagi beberapa juta tamatan SD yang tidak mau kembali ke pertanian.¹

NIGERIA KEMBALI KE PEMERINTAHAN SIPIL

Pemerintah Militer Federal Nigeria (FMG) di bawah pimpinan Obasanjo, menerima banyak pujian atas cara sistematis dan teratur yang digunakannya untuk mengembalikan Nigeria ke pemerintahan sipil. Akan tetapi kepemimpinan Obasanjo yang baik dan kepatuhan FMG akan jadwal yang baru (yang disusun oleh Muhammad pada tahun 1975) untuk kembali ke pemerintahan sipil dirangsang oleh *tuntutan-tuntutan rakyat yang luas dan tegas*. Pimpinan militer menyadari bahwa kemampuannya untuk mempertahankan golongan militer sebagai suatu institusi yang koheren menuntut kepadanya agar mundur

1 Diambil dari Jon Kraus, "The Return to Civilian Rule in Nigeria and Ghana", *Current History*, Maret 1980

dari kekuasaan politik. Mereka berkuasa di Nigeria selama 13 tahun. Perang saudara antara Nigeria dan daerah Timur yang ingin memisahkan diri (Biafra) pada tahun 1967-1970 merupakan alasan pertama untuk menunda penyerahan kekuasaan itu. Pemerintah Gowon yang semakin tidak efisien dan semakin korup pada tahun 1973-1974 secara terus-menerus ditanyai oleh rakyat mengenai kemajuan ke arah pemerintahan sipil, khususnya oleh pemimpin-pemimpin ketiga kelompok etnis yang penting yang mengharap akan memegang kekuasaan. Pembagian kekuasaan yang tersebar di Nigeria antara negara-negara bagian, kelompok-kelompok sosial dan etnis yang penting dan golongan militer tidak mengizinkan Gowon untuk membungkam para kritisi-nya, termasuk sementara orang di kalangan militer yang mempunyai status dan dukungan etnis yang sama kalau tidak lebih besar daripada yang dimiliki Gowon. Bahwa Gowon pada bulan Oktober 1974 mundur dari tahun 1976 untuk pemerintahan sipil dengan alasan bahwa munculnya kembali pertengkaran politik mengancam negara merongrong legitimitas rezimnya di antara sebagian besar rakyat yang mempunyai kesadaran politik dan di kalangan perwiraperwira muda serta senior yang tidak mendapat keuntungan dari jabatan politik tetapi ikut dikedam. Legitimatis pemerintahan Murtala Muhammad, yang ditunjuk oleh pemimpin-pemimpin kudeta untuk menggantikan Gowon, bukan saja berakar pada tindakan-tindakannya yang diambalnya dengan cepat dan secara efektif untuk menghadapi masalah-masalah mendesak tetapi juga dari janji baru pemerintahnya untuk memulihkan pemerintahan sipil langkah demi langkah pada 1 Oktober 1979 menurut suatu jadwal waktu yang ditetapkan. Menyusul pembunuhan Muhammad dalam suatu usaha kudeta oleh suatu fraksi militer pada bulan Januari 1976, legitimatis rezim Obasanjo berlandaskan kenyataan bahwa dia menganut program pemerintahan sipil secara ketat. Setiap penyelewengan dari rencana itu akan memancing perlawanan rakyat yang luas karena usaha kudeta tersebut telah menimbulkan perpecahan etnis yang mendalam di kalangan militer.

Lagi pula para pemimpin militer telah bekerja keras untuk *membangun kembali korps perwira dan tentara* menyusul fragmentasinya dalam kudeta tahun 1966 dan perang saudara tahun 1967-1970. Golongan militer penuh dengan perpecahan, termasuk perpecahan etnis yang serius, yang menjadi lebih parah akibat keterlibatan politik mereka. Pembunuhan Muhammad, seorang dari Nigeria Utara yang sangat populer, membangkitkan penduduk Nigeria Utara dan memaksa perwira-perwira dari Selatan yang ketakutan untuk tidak menunjukkan diri. Bukti tak langsung adanya suatu faktor etnis dalam kedua komplotan kudeta tersebut terungkap dalam kenyataan bahwa kebanyakan perwira yang terlibat berasal dari daerah-daerah tengah (minoritas) yang sebelumnya mendukung Gowon.

Dengan demikian pemerintah militer itu sendiri mengembangkan suatu

taruhan besar dalam pengembalian pemerintahan sipil dalam tahap-tahap teratur: penyerahan suatu rancangan konstitusi oleh komisi konstitusi (Agustus 1976); reorganisasi jabatan-jabatan pemerintahan lokal dan pemilihan-pemilihan (Desember 1976). Menyusul satu tahun perdebatan umum yang sengit mengenai rancangan konstitusi itu, suatu Dewan Konstituante mulai bersidang pada bulan Oktober 1977. Para anggota dewan ini dipilih oleh dewan-dewan pemerintahan lokal tetapi hampir semata-mata terdiri atas kelas menengah atas ahli hukum, pengusaha, direktur perusahaan, profesor, bekas pegawai tinggi dan beberapa bekas perwira. Bulan Agustus 1978 Dewan Konstituante menyerahkan usul konstitusinya kepada pemerintah militer, yang menetapkannya setelah menambahkan 17 amandemen yang umumnya memperkuat kekuasaan federal. Akhir September 1978 larangan terhadap partai-partai politik dicabut; dan bulan April 1979 ditetapkan bahwa akan diadakan 5 pemilihan selama bulan Juli dan Agustus untuk Senat dan Dewan Perwakilan Federal, majelis-majelis negara bagian, gubernur-gubernur negara bagian dan Presiden serta Wakil Presiden.

Konstitusi Nigeria *mirip dengan konstitusi Amerika Serikat*. Seorang Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh rakyat tidak boleh berfungsi lebih dari dua masa jabatan 4 tahun; suatu Majelis Federal terdiri atas suatu Senat 95 anggota, 5 orang dari masing-masing negara bagian, dan suatu Dewan Perwakilan 449 anggota, yang dibagi menurut jumlah penduduk; suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan Mahkamah Agung di puncak; dan di setiap negara bagian terdapat seorang gubernur yang dipilih, sebuah Majelis Satu Kamar dan suatu lembaga kehakiman yang merdeka. Amandemen-amandemen konstitusi harus disahkan oleh dua pertiga kedua majelis federal dan dua pertiga majelis-majelis negara bagian; ketentuan-ketentuan penting memerlukan tiga perempat suara pada kedua majelis federal. Suatu pembagian kekuasaan federal dan negara bagian memberikan kepada pemerintah federal jurisdiksi eksklusif dalam kegiatan-kegiatan ekonomi dan pengaturan yang paling penting. Konfirmasi Senat dibutuhkan untuk pengangkatan bagi kabinet dan Mahkamah Agung; dan menteri-menteri federal maupun negara bagian tidak boleh menjadi anggota dewan legislatif masing-masing. Masalah kontroversial alokasi uang federal untuk negara-negara bagian dipecahkan dengan menariknya dari suatu "dana yang dapat dibagi" (distributable pool), 50% atas dasar persamaan dan 50% atas dasar jumlah penduduk.

Perhatian Nigeria yang sangat besar atas *persatuan nasional*, untuk mencegah terulangnya kembali perpecahan etnis regional yang membelah republik yang pertama, menghasilkan *beberapa ketentuan konstitusional* yang khusus: kabinet nasional harus meliputi seorang menteri dari semua negara bagian; calon presiden yang berhasil bukan saja harus menerima suara yang paling banyak tetapi paling tidak seperempat suara di dua pertiga dari 19 negara ba-

gian (ketentuan serupa berlaku bagi calon gubernur di daerah-daerah dewan lokal); bila semua gagal memenangkan jumlah suara itu maka pemilihan antara dua calon terkemuka diserahkan kepada dewan memilih yang terdiri atas 1.347 anggota majelis federal dan negara bagian, suatu ketentuan yang diubah oleh pemimpin-pemimpin militer menjadi suatu run-off biasa. Yang paling penting ialah bahwa konstitusi menuntut suatu *Komisi Pemilihan Federal* (Fedeco) yang sama sekali independen dengan kekuasaan eksklusif untuk menyelenggarakan pemilihan-pemilihan federal maupun negara bagian, guna menjamin agar semua partai mempunyai jangkauan nasional mengenai perwakilannya, dan mengesahkan mereka sebelum dapat ikut dalam pemilihan. Logistik kelima pemilihan itu adalah suatu tugas raksasa karena melibatkan 48 juta pemilih yang terdaftar (terlalu tinggi), 400.000 petugas Fedeco dan 97.000 tempat pemungutan suara, dengan biaya hampir US\$ 100 juta.

Pemilihan itu memancing pertanyaan-pertanyaan mengenai jumlah partai yang akan diijinkan, sejauh mana partai-partai mencerminkan celah-celah etnis regional, kejujuran pemilihannya itu sendiri, dan pembentukan suatu pemerintah nasional. Pada waktu partai-partai dapat didaftar pada bulan Desember 1978, sekitar 52 organisasi politik telah mengajukan permintaan. Akhirnya, setelah banyak organisasi bergabung, Fedeco mengesahkan hanya *lima partai* untuk ikut dalam pemilihan. Partai-partai itu mengungkapkan konstituensi-konstituensi inti yang telah dikenal dan orang-orang terkemuka, tetapi dengan suatu dasar yang jauh lebih luas. *Unity Party of Nigeria* (UPN) berkisar pada suku bangsa Yoruba, di bawah pimpinan Obafemi Awolowo, yang memimpin Action Group dalam republik yang pertama dan oposisi federal, dan menjabat sebagai seorang menteri federal di bawah Gowon. Nnamadi Azikiwe, Perdana Menteri Nasionalis Nigeria, bekas kepala NONC yang dikuasai orang-orang Ibo. Presiden republik yang pertama, muncul kembali untuk bergabung dengan *Nigerian People's Party* (NPP), yang mempunyai dukungan Ibo dan dukungan Utara Tengah. Ketika Azikiwe dipilih sebagai calon Presiden NPP, Alhaji Waziri Ibrahim, seorang bisnis milioner yang dukungannya terletak di daerah non-Hausa Timur Laut, memisahkan diri dan membentuk *Great Nigeria People's Party* (GNPP). Alhaji Aminu Kano, untuk waktu lama tokoh orang-orang Hausa kelas rendah, seorang mallam (guru) yang sangat dihormati dan seorang pemimpin oposisi dalam republik yang pertama, membentuk *National Redemption Party* (NRP), dengan dukungan kuat di dua negara bagian Utara, yaitu Kano dan Kaduna. Dan sekelompok tokoh Utara dari negara-negara Hausa-Fulani membentuk *National Party of Nigeria* (NPN), satu-satunya partai yang tidak mempunyai pemimpin yang dipilih sebelumnya. NPN berhasil mendapatkan suatu basis yang paling luas di antara partai-partai, dengan dukungan yang besar sekali di empat negara Utara Hausa-Fulani, dua negara Utara Tengah, dan dua negara bagian minoritas (non-Ibo) di Nigeria Tenggara. Dia benar-benar menunjuk-

kan *dukungan nasional yang dramatis* ketika dia memenangkan mayoritas suara dalam empat dari lima pemilihan di delapan dari 19 negara bagian dan menduduki tempat kedua di sepuluh negara bagian lainnya. Dukungan banyak negara yang luas bagi NPN jelas membedakannya dari partai Utara yang dominan dalam republik yang pertama. Akan tetapi UPN dan NPP mencerminkan celah-celah regional yang tajam, dengan memenangkan mayoritas-mayoritas suara yang masif di negara-negara bagian Yoruba dan Ibo masing-masing, biarpun NPP juga memenangkan dukungan di negara bagian dataran Utara. Shehu Shagari, seorang bekas guru dan bekas menteri dalam republik yang pertama dan Menteri Keuangan dalam Kabinet Gowon, dipilih sebagai calon Presiden NPN. Seorang yang mempunyai pengalaman politik dan pemerintahan yang luas, dia memenangkan pemilihan presiden dan menunjukkan kepercayaan dan kekuatan dalam ujian-ujian pertamanya.

Program-program partai tidak banyak berbeda, biarpun UPN mengungkapkan lebih banyak tendensi sosialis daripada yang diharapkan dari banyak pemimpin bisnisnya. Tetapi kampanye pemilihan menimbulkan *serangkaian krisis* yang hanya dengan susah payah dapat diatasi, di samping tuduhan-tuduhan pemalsuan suara yang biasa. Pertama, Azikiwe dari NPP dan Aminu dari PRP dinyatakan tidak dapat mencalonkan diri untuk menjadi presiden karena mereka tidak menunjukkan pembayaran pajak pendapatan yang lampau, suatu putusan yang dibatalkan oleh pengadilan atas permintaan kedua calon itu. Ketika NPN menunjukkan kekuatan yang mantap dalam pemilihan-pemilihan majelis, Awolowo berusaha membentuk suatu koalisi untuk menghentikan Shagari dalam pemilihan presiden, tetapi sia-sia. Sukses akan berarti kemenangan Awolowo dalam pemilihan oleh dewan pemilih karena dia menduduki tempat yang kedua dalam pemungutan suara pemilihan umum. Akhirnya, Shagari memenangkan 33,8% suara untuk presiden tetapi memenangkan seperempat suara hanya di 12 dari 19 negara bagian, kurang dari dua pertiga yang dibutuhkan. Tetapi Fedeco memutuskan bahwa dua pertiga dari 19 negara bagian adalah dua pertiga dari 18 negara bagian ditambah dua pertiga dari seperempat suara di negara yang ke-19, dan menyatakan Shehu Shagari sebagai pemenang. Beberapa partai *menggugat* keputusan itu, tetapi Mahkamah Agung mengukuhkannya beberapa hari sebelum Shagari dilantik sebagai presiden.

Akan tetapi NPN tidak mempunyai mayoritas di Dewan Perwakilan maupun Senat Federal. Sehubungan dengan itu Presiden Shagari mengadakan perundingan-perundingan delikat dengan partai-partai lain mengenai kemungkinan kerjasama. Sebagai hasilnya NPP Azikiwe memutuskan untuk mendukung NPN sebagai imbalan bagi konsesi-konsesi kebijaksanaan dan sejumlah kursi dalam kabinet. Secara demikian dicapai suatu *mayoritas dalam*

parlemen yang akan memungkinkan Pemerintah Shagari melaksanakan programnya dan mengatasi kesulitan-kesulitan yang dihadapinya.¹

PEMERINTAHAN PRESIDEN SHAGARI

Salah satu kesulitan pokok dalam eksperimen demokrasi di Nigeria adalah barunya sistem gaya Amerika Serikat. Agar konstitusi yang baru dapat berfungsi dengan baik diperlukan konvensi-konvensi tak tertulis dan teknik-teknik informal. Perlu dikembangkan suatu *unsur konsensus* bahkan dengan kerjasama dengan partai-partai oposisi, khususnya UPN Obafemi Awolowo, sambil membina konsep oposisi yang dapat mengajukan kritik-kritik yang kuat.

Pada tiga tingkat yang terpisah *hubungan-hubungan antara lembaga-lembaga ternyata sulit*. Hubungan-hubungan tidak pernah lancar antara Pemerintah Shagari dan parlemen (Senat dan Dewan Perwakilan) federal. Kedua, pada tingkat negara bagian sementara gubernur sulit bekerjasama secara efektif dengan majelis-majelis. Akhirnya, pemerintah negara bagian menghadapi kesulitan-kesulitan dari pemerintah-pemerintah setempat.

Shagari memerlukan tiga bulan sesudah pemilihannya untuk mendapatkan persetujuan Senat bagi ratifikasi kabinetnya 24 orang, tim menteri nonkabinet 18 orang dan 8 penasihat khususnya. Akhirnya hampir semua nama yang diusulkannya dua bulan sebelumnya disetujui. Shagari mencurahkan banyak tenaga selama itu untuk meyakinkan senat bahwa persetujuannya tidak dianggap sudah semestinya. Dia harus mengumpulkan suara bagi orang-orang yang ditunjuknya.

Perhatian pokok Shagari ialah *mencari konsensus*. Sebagai hasilnya para menteri berasal dari tiga latar belakang: anggota partainya sendiri (NPN), sejumlah yang lebih kecil dari NPP Dr. Nnamdi Azikiwe yang diajaknya berkoalisi untuk menjamin suatu mayoritas di parlemen, dan suatu kelompok ketiga yang terdiri atas kaum teknokrat.

1 Diambil dari Jon Kraus, "The Return to Civilian Rule in Nigeria and Ghana", dalam *Current History*, Maret 1980

Tiga dari empat kementerian penting dipercayakan kepada profesor-profesor. Profesor Ishaya Audu, bekas Wakil Kanselir Universitas Ahmadu Bello di Utara, ditunjuk sebagai Menteri Luar Negeri. Dia adalah seorang yang cakap dan calon Wakil Presiden NPP. Dia akan memperhatikan kelompok cendekiawan Nigeria yang menginginkan radikalisme dalam politik luar negeri, tetapi di lain pihak Shagari lebih senang dengan suatu tanggapan yang moderat terhadap situasi-situasi internasional.

Kementerian Pertahanan, dengan tugasnya yang sangat penting untuk mengelola promosi dan kondisi dinas pada angkatan bersenjata, diserahkan kepada Profesor Iya Abubakar pengganti Ishaya Audu sebagai Wakil Kanselir Universitas Ahmadu Bello, seorang tokoh muda NPN yang akan lebih senang dengan pemerintah partai daripada dengan pemerintah koalisi, yang di masa lampau merupakan saingan akademis Audu. Shagari kiranya akan mampu meredakan ketegangan yang mungkin timbul dan menghasilkan harmoni antara kedua orang itu.

Profesor yang ketiga, Sunday Essang, sangat aktif dalam politik negara bagian, tetapi pertama-tama ditunjuk menjadi Menteri Keuangan berkat efisiensinya sebagai seorang teknokrat, seperti halnya dengan penasihat ekonomi presiden, Profesor Edozien, yang sebelumnya menjabat sebagai Dekan Fakultas Universitas Ibadan.

Kementerian keempat yang penting, Kementerian Dalam Negeri diserahkan kepada seorang Kano yang tinggi reputasinya, Alhaji Bello Maitama Yusuf.

Isaac Shaahu, dari negara bagian Benue, diangkat sebagai Menteri Perdagangan. Dia terkenal sebagai seorang yang tak kenal takut dan jujur dan seorang pemimpin yang cocok dalam kementerian yang di masa lampau rawan terhadap rayuan kepentingan bisnis dalam maupun luar negeri.

Paul Unongo, Sekretaris Nasional NPP, ditunjuk sebagai Menteri Pengembangan Baja.

Richard Akinjide menjadi Menteri Kehakiman. Berkat usahanya, Mahkamah Agung menyatakan bahwa Shagari memenangkan seperempat suara di dua pertiga dari negara-negara bagian. Pemulihan prosedur hukum yang lama diabaikan dimulai.

Seorang tokoh muda lain dari NPN, Ciroma, diangkat sebagai Menteri Perindustrian. Sebagai editor *The New Nigerian*, bekas gubernur Bank Sentral, dia mempunyai banyak pengaruh dalam partai, seperti juga Menteri Transpor, Umaru Dikko.

Presiden Shagari berusaha *menjalin hubungan baik antara saingan-saingan di puncak*. Dengan maksud itu dia mengadakan suatu pertemuan pemimpin kelima partai untuk membujuk mereka agar berjanji untuk bekerjasama demi kepentingan Nigeria dan menghindari terulangnya praktek menjadikan korban lawan-lawan politik di negara-negara bagian, yang menjadikan daerah-daerah republik yang pertama entitas-entitas partai tunggal. Dia menegaskan bahwa praktek itu akan mendorong kaum militer untuk mengambil alih kekuasaan lagi.

Sejauh ini gaya Presiden Shagari diterima dengan baik oleh rakyat Nigeria dan suatu keseimbangan baru mungkin akan muncul biarpun berlangsung terus pertikaian antara partai-partai dan antara fraksi-fraksi partai yang sama. Tetapi sistem itu belum memberikan hasil-hasil yang konkrit.

Pemerintah masih harus menunjukkan kemampuannya untuk *mengelola perekonomian* dengan baik. Kekurangan tetap luas. Impor barang-barang esensial memerlukan suatu prosedur perijinan yang berbelit-belit, termasuk pengawasan oleh suatu firma asing. Praktek suapan dan perompakan bersenjata tidak berkurang, biarpun perampok-perampok bersenjata yang terangkap dihukum mati. Moral polisi juga belum pulih.

Dalam jangka panjang pendapatan minyak yang besar sekali (US\$ 25 milyar tahun 1980) yang masuk kas federal harus merembes ke rakyat banyak secara yang lebih efektif untuk menghindari tantangan-tantangan terhadap pemerintah.

Dalam waktu dekat Pemerintah Shagari akan menghadapi *dua tantangan* yang menakutkan. Dia mengumumkan bahwa akan diadakan *sensus nasional*. Dia juga telah menerima laporan komisi *alokasi pendapatan federal* kepada negara-negara bagian dan harus segera menyusun suatu formula baru untuk membagi dana yang terkumpul di antara negara-negara bagian. Kedua isu merupakan dinamit politik. Kedua sensus sesudah kemerdekaan menimbulkan suatu pertengkaran yang sengit. Hasil sensus Gowon harus dibatalkan.¹

Suatu ujian penting yang lain bagi Pemerintah Shagari ialah bagaimana menangani *permintaan-permintaan akan lebih banyak negara bagian*. Akan tiba saatnya di mana Nigeria menemukan suatu pola negara-negara yang sudah tidak akan dipecah lagi menjadi satuan-satuan yang lebih kecil sesuai dengan tekanan-tekanan lokal. Akan tetapi semangat kedaerahan di Nigeria masih kuat dan aliansi-aliansi lokal sering sangat penting. Secara demikian Presiden Shagari akan mudah memecah negara-negara bagian dan menambahkan paling tidak 12 negara bagian baru. Permintaan agar dibentuk negara-

1 Diambil dari *Africa Confidential*, 30 Januari 1980, 26 Maret 1980 dan 30 Juli 1980

negara bagian yang baru itu khususnya kuat di negara-negara bagian Bendel, Kaduna, Imo dan Annambra. Setelah permintaan serupa itu diajukan dan didukung oleh dua pertiga wakil-wakil daerah yang bersangkutan di Senat, Dewan Perwakilan Federal, Majelis Negara Bagian dan dewan-dewan pemerintahan lokal, harus diadakan suatu referendum. Tetapi dalam praktek pelaksanaan suatu referendum bergantung pada inisiatif Pemerintah Federal. Presiden Shagari kiranya akan mengizinkan pembentukan sejumlah negara bagian baru yang terbatas tetapi juga menandakan bahwa pembagian kembali harus berhenti sesudah itu.

Pemerintah Shagari kiranya dapat dinilai sebagai cukup konservatif tetapi nasionalis. Dalam bulan pertamanya sebagai presiden dia mengumumkan bahwa tidak akan ada perubahan dalam kebijaksanaan penghematan dan impor rezim militer sebelumnya. Dia juga menyatakan bahwa Nigeria akan tetap memainkan peranan yang aktif dalam politik internasional di Afrika, biarpun dia akan lebih berhati-hati daripada rezim sebelumnya, yang secara mendadak menghentikan suplai minyak untuk Chad dan Ghana sebagai tekanan politik dan mengancam akan juga menghentikan suplai minyak untuk Amerika Serikat kalau Washington mengakui "penyelesaian intern" Zimbabwe-Rhodesia.

PENUTUP

Pemulihan pemerintahan sipil yang demokratis belum merupakan jaminan bahwa Nigeria akan mampu mengatasi konflik-konflik sosial atau melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan membagi keuntungan-keuntungan kepada rakyat banyak. Akan tetapi Nigeria kini mempunyai suatu peluang yang baik. Bagaimanapun juga Nigeria akan tetap merupakan negara yang paling penting di Afrika kulit hitam.

Lampiran

NIGERIA

1. Luas wilayah 923.768 km²
2. Jumlah penduduk sekitar 95 juta. Perkiraan ini didasarkan pada jumlah pemilih yang terdaftar oleh Komisi Pemilihan Federal pada Januari-Februari 1978, yaitu 47.710.680. Menurut Sensus 1963 pada tahun itu baru 55.710.054
3. GNP tahun 1977 US\$ 34,2 milyar
4. Sejarah
 - Merdeka dari Inggris tahun 1960
 - Kudeta militer I tahun 1965
 - Perang saudara tahun 1967-1970
 - Kudeta militer II tahun 1975 menjatuhkan rezim Gowon dan menunjuk Jenderal Murtala Muhammad sebagai gantinya
 - Pada tahun 1976 Jenderal Muhammad terbunuh dalam suatu usaha kudeta dan diganti oleh Jenderal Olusegun Obasanjo
 - Pada 1 Oktober 1979 rezim militer Jenderal Obasanjo digantikan oleh pemerintah sipil Shehu Shagari dari National Party of Nigeria (NPN) yang dipilih sebagai presiden
5. Sistem politik
 - Nigeria adalah suatu Republik Federal, terdiri dari 19 negara bagian dan 1 wilayah ibukota federal
 - Sistem multipartai dengan seorang Presiden Eksekutif yang kuat, mirip dengan pola pemerintahan Amerika Serikat. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan 4 tahun
6. Struktur pemerintahan federal
 - Presiden dengan wakil presiden dan kabinetnya
 - Senat 95 anggota, 5 dari masing-masing negara bagian
 - Dewan Perwakilan Federal 449 anggota
 - Kekuasaan Kehakiman yang independen dengan Mahkamah Agung di puncaknya
7. Struktur pemerintahan negara bagian
 - Gubernur
 - Majelis (Dewan Perwakilan Rakyat)
 - Kekuasaan Kehakiman
8. Partai-partai politik
 - a. National Party of Nigeria (NPN)
 - b. Nigerian People's Party (NPP)
 - c. Greater Nigerian People's Party (GNPP)
 - d. People's Redemption Party (PRP)
 - e. Unity Party of Nigeria (UPN)