

# **SEJARAH POLITIK INDONESIA**

**O i e h :**

1. Zulfikar Gazali
2. Anhar Gonggong
3. JR. Chaniago

20.959 8

GAZ

B

ARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UTORAT SEJARAH DAN NILAI TRADISIONAL  
PROYEK INVENTARISASI DAN DOKUMENTASI  
SEJARAH NASIONAL  
JAKARTA  
1989

# SEJARAH POLITIK INDONESIA

Oleh:

1. Zulfikar Gazali
2. Anhar Gonggong
3. JR. Chaniago



DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
DIREKTORAT SEJARAH DAN NILAI TRADISIONAL  
PROYEK INVENTARISASI DAN DOKUMENTASI  
SEJARAH NASIONAL  
JAKARTA  
1989

## **SAMBUTAN DIREKTUR JENDERAL KEBUDAYAAN DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

Saya dengan senang hati menyambut terbitnya buku-buku hasil kegiatan Penelitian Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, dalam rangka menggali dan mengungkapkan khasanah budaya luhur bangsa.

Walaupun usaha ini masih merupakan awal dan memerlukan penyempurnaan lebih lanjut, namun dapat dipakai sebagai bahan bacaan serta bahan penelitian lebih lanjut.

Saya mengharapkan dengan terbitnya buku ini masyarakat Indonesia yang terdiri dari berbagai suku dapat saling memahami kebudayaan-kebudayaan yang ada dan berkembang di tiap-tiap daerah. Dengan demikian akan dapat memperluas cakrawala budaya bangsa yang melandasi kesatuan dan persatuan bangsa.

Akhirnya saya mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu kegiatan proyek ini.

Jakarta, Mei 1989

Direktur Jenderal Kebudayaan,



Drs. GBPH. Poeger  
NIP. 130 204 562

## DAFTAR ISI

Halaman

SAMBUTAN DIREKTUR JENDERAL KEBUDAYAAN DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
BAB II POLITIK PARLEMENTER .....	5
Partai Politik .....	7
Pemerintahan .....	11
Legislatif .....	16
Yudikatif .....	25
Militer dan Politik .....	28
BAB III POLITIK INDONESIA DALAM TRANSISI .....	34
BAB IV ERA SUKARNO 1959–1965 .....	99
BAB V KESIMPULAN .....	119
– Daftar Kepustakaan .....	124
– Lampiran .....	127

## BAB I

### PENDAHULUAN

Jaringan hubungan yang menggambarkan interaksi dari berprosesnya unit-unit yang terikat satu sama lain, merupakan asumsi dasar dari setiap pengamatan yang menggunakan analisa sistem. Jaringan itu merupakan tingkah laku politik yang terwujud dalam peranan politik dan kelompok-kelompok politik. Sasaran analisa bertolak pada manusia secara individu dan dalam hidup bermasyarakat secara kelompok. Dengan demikian dipandang perlu menyoroti perbedaan peranan politik dan kelompok politik yang bukan politik. Perbedaan tersebut diukur dari ada tidaknya kaitan kedua unsur tersebut dengan kebijaksanaan politik.

Pada bagian lain, yang masih termasuk kajian, dalam analisa sistem adalah penggunaan konsep input (masukan) dan output (keluaran). Input berupa tuntutan dan dukungan yang berasal dari lingkungan dan dari dalam Sistem politik itu sendiri. Input berupa tuntutan mengacu pada kelangkaan sumber-sumber dan terbatasnya kemampuan sistem politik memenuhi dan mengolah sumber yang memuaskan masyarakat. Input berupa dukungan mengacu pada tenaga yang diperlukan sistem dalam memenuhi tuntutan-tuntutan yang muncul. Tuntutan dapat datang dari lingkungan sistem dan dari sistem politik itu sendiri.

Sementara itu dukungan dapat diarahkan pada tiga komponen: komunikasi politik yang menggambarkan masyarakat dari suatu negara yang menyatakan dirinya sebagai satu bangsa, rejim politik yang menggambarkan seperangkat peraturan yang melandasi bagaimana anggota-anggota masyarakat bertingkah laku dan berpartisipasi dalam proses politik (disebut juga aturan permainan politik); dan pemerintahan yang menggambarkan pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas konkret untuk menyelesaikan konflik yang ada dan melaksanakan kegiatan-kegiatan politik yang sudah disepakati bersama. Dalam pada itu output adalah kebijaksanaan dan hasil pelaksanaannya yang dirasakan oleh masyarakat sebagai anggota sistem dan masyarakat sebagai lingkungan sistem politik.

Di dalam proses kedua/komponen itu, masing-masing unit sistem dibebani oleh fungsi-fungsi tertentu. Beban tersebut merupakan spesialisasi dan differensiasi dari fungsi-fungsi yang ada. Ada fungsi pengumpulan dan penggerak kepentingan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok kepentingan politik dan partai-partai politik. Sementara lembaga-lembaga pemerintahan memroses input menjadi output dan melaksanakannya bagi keseluruhan masyarakat. Secara sepintas spesialisasi dan differensiasi fungsi cenderung akan mendorong perpecahan di antara unit-unit tadi. Untuk itu perlu dinetralisir. Dalam hubungan ini keterikatan dan saling ketergantungan menjadikan unsur-unsur dari sistem politik tetap terintegrasi satu sama lainnya.

Bagi pemahaman lebih lanjut perlu dikemukakan fungsi dari sistem politik berupa kapabilitas (kemampuan), konversi (pengolahan), pemeliharaan dan adaptasi (penyesuaian). Dalam hal kapabilitas sistem melaksanakan fungsi dalam rangka keberadaannya di dalam suatu lingkungan luas dan beraneka ragam. Terdapat empat bentuk kapabilitas sistem politik yaitu regulatif, ekstratif, distributif, dan responsif. Bentuk-bentuk ini menunjukkan kemampuan sistem bereaksi terhadap tuntutan dari lingkungan. Ada reaksi di mana tuntutan sama dengan dukungan. Artinya output memenuhi keinginan yang dimaksudkan

oleh tuntutan. Pola ini menggambarkan suatu kehidupan politik yang demokratis. Ada reaksi di mana kebijaksanaan tidak sesuai dengan tuntutan dan malahan tuntutan ditekan dengan memakai kekerasan. Ada pula kebijaksanaan tidak memenuhi tuntutan, akan tetapi dukungan tetap diberikan karena sistem politik mampu memberikan jalan ke luar berupa jawaban-jawaban yang bersifat ideologis.

Fungsi kedua berupa proses konversi. Fungsi ini menggambarkan kegiatan pengolahan input menjadi output oleh sistem politik. Fungsi ini dapat dirinci dengan formulasi tuntutan atau penyampaian tuntutan kepada sistem politik, perangkuman tuntutan menjadi alternatif tindakan, pembuatan aturan, pelaksanaan peraturan, menghakimi pelaksanaan peraturan, dan komunikasi untuk semua fungsi.

Fungsi ketiga berupa pemeliharaan dan penyesuaian sistem politik. Kedua fungsi ini mencakup masalah sosialisasi dan rekrutmen politik. Sosialisasi merupakan hal penting dari suatu sistem politik. Keberadaan fungsi ini berkaitan dengan hal usaha memantapkan dan mempertahankan bangunan struktur politik dari sistem politik itu sendiri. Proses sosialisasi politik berkaitan dengan kebudayaan politik yang ada. Lapisan-lapisan dalam masyarakat yang menghasilkan bermacam-macam budaya politik disalurkan melalui proses sosialisasi politik ke dalam masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitan ini corak-corak dari budaya politik memperlihatkan wujudnya dalam perkembangan masyarakat selanjutnya.

Uraian berupa konsep dan teori di atas akan dipergunakan untuk menelaah perkembangan politik Indonesia. Suatu perjalanan yang cukup panjang itu akan dipecah, untuk menajamkan pengamatan, pada beberapa masa dengan batas waktu tertentu. Ada masa kehidupan politik parlemen, ada masa kehidupan politik transisi dan masa kehidupan politik terpimpin. Masing-masing masa mempunyai ciri pelaksanaan tersendiri. masa politik parlementer yang bercorak liberal menggambarkan peran

dan banyaknya secara kuantitas dari partai politik, peran parlemen yang mendasari kehidupan politik, tampilnya pertentangan di kalangan elit tentang maksud pendirian dan masa depan negara, adanya pengelompokan kekuatan atas ideologi-ideologi tertentu, dan gambaran dari kuatnya ikatan primordial. Masa tradisi menampilkan naik turunnya secara drastis dan cepat berbagai kekuatan politik yang ada, pertikaian kepentingan dan tuntutan yang menjadi pemberontakan daerah, naiknya gengsi dan pamor pribadi Presiden Soekarno yang menjurus pada pengaguman pribadi tokoh. Masa politik terpimpin memperhatikan kelumpuhan partai politik disebabkan dominasi dan sentralisasi kekuasaan di tangan Presiden, merembesnya pertentangan elit ke massa, terbentuknya segitiga kekuatan antara PKI-Presiden-Soekarno-TNI/AD, dan semakin dimobilisasikannya kekuatan rakyat di dalam politik.

## BAB II

### POLITIK PARLEMENTER

#### ( 1950 – 1957 )

Dengan diumumkannya pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak tanggal 15 Agustus 1950, maka era Republik Indonesia Serikat (RIS) yang memraktekkan sistem federal pun berakhir. Pengumuman pembentukan negara kesatuan ini disatu pihak melegakan, tetapi di pihak lain memunculkan problem baru. Sementara berbagai dampak negatif revolusi pisik belum lagi selesai diatasi, persoalan mengenai tatanan politik mulai mengganggu di depan. Penyatuan negara-negara bagian ke dalam wadah RIS (termasuk RI) telah menimbulkan persoalan psikologis antara kedua belah pihak pada berbagai sektor, yang paling menonjol adalah dalam sektor kemiliteran, pemerintahan dan legislatif.

Sebagian negara-negara bagian merasa bahwa bekal KNIL dan KL otomatis menjadi kesatuan bersenjata di wilayahnya. Sementara Republik Indonesia berpendapat TNI adalah inti angkatan perang Republik Indonesia. Penyatuan kedua unsur ini sempat memunculkan gangguan-gangguan keamanan yang relatif baru selesai secara keseluruhan setelah tahun 1960-an.

Pada sektor pemerintahan penyatuan aparat RI dan federal tidaklah rumitnya. Selain perdebatan berkisar pada struktur

kementerian dan pemerintah daerah, masalah psikologis juga muncul tentang mencoloknya perbedaan gaji antara pegawai RI dengan bekas pegawai federal. Bekas pegawai federal digaji tinggi oleh pemerintah NICA, sementara pegawai Republik Indonesia hidup sangat sederhana dengan gaji yang rendah. Sementara keuangan negara belum mampu mendukung kenaikan gaji sehingga merata di semua pihak, persoalan gaji ini sempat naik ke permukaan, bukan hanya diulas oleh pers nasional juga merasuk ke ruang parlemen.

Di parlemen sendiri komposisi anggota sebagai akibat penyatuan mantan anggota KNIP dan wakil-wakilnya federal, menampilkan mayoritas anggota federal dalam parlemen. Syukurnya, Pemerintah RIS menurut ketentuan pasal 122 UUD RIS tidak dapat dijatuhkan parlemen. Tetapi di bawah payung UUDS 1950 suasannya berbeda. Undang-Undang Dasar Sementara ini memberi peluang kepada parlemen, pada suatu ketika meruntuhkan kabinet. Sebaliknya Presiden memiliki hak untuk membubarkan parlemen, sebagai imbalan kekuasaan DPR yang dapat menggulingkan pemerintah (pasal 84 UUDS). Dengan catatan di atas berarti bahwa kestabilan politik sangat tergantung pada bentuk kerjasama yang bisa diciptakan pemerintah dengan parlemen.

Mengikuti ketentuan Undang-Undang Dasar 1950 alat-alat perlengkapan negara yang dikemukakan adalah: Presiden; Menteri; Dewan Perwakilan Rakyat; Mahkamah Agung; Dewan Pengawas Keuangan.

Sebagaimana sudah diuraikan pada bab sebelumnya, lembaga tinggi negara ini adalah bagian dari supra struktur politik, Khususnya yang menyangkut eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Uraian berikut ini akan dimulai dengan partai politik sebagai salah satu unsur infra struktur, dan setelah itu akan dikaitkan dengan unsur-unsur supra struktur. Hal ini dirasa perlu karena periode 1950–1957 boleh dikatakan sebagai era pemerintahan partai-partai.

## PARTAI POLITIK

Jika diperhatikan perkembangan kehidupan kepartaian di Indonesia, maka segera diketahui bahwa pengalaman berpartai masyarakat Indonesia belumlah begitu lama. Sebelum tercapainya kemerdekaan, khususnya pada masa Hindia Belanda, kaum pergerakan mendirikan sejumlah partai yang antara lain dipakai sebagai wahana untuk pendidikan politik dan mobilisasi politik dalam rangka perjuangan kemerdekaan. Sebelum tahun 1930-an kehidupan kepartaian dapat dicirikan sebagai radikal dan konservatif, dengan pengertian yang berani menentang Belanda secara terang-terangan dan yang lain melakukan perjuangan politik melalui cara persuasif dengan pemerintah kolonial. Tetapi setelah partai komunis dibubarkan pemerintah kolonial Belanda menyusul pemberontakan yang gagal tahun 1926/1927 oleh komunis, kehidupan kepartaian mengalami masa suram. Penyesuaian gaya kemudian dilakukan di sana sini, dan baru mulai menjadi radikal lagi menjelang Jepang mendarat di Indonesia.

Jika dilihat dari mau tidaknya memasuki institusi-institusi kolonial, maka kehidupan kepartaian pada masa Hindia Belanda ini dicirikan dengan mereka yang mau bekerja sama dengan pemerintah kolonial (kooperasi) dan yang menolak memasuki institusi kolonial (non kooperasi).

Seirama dengan eksklarasi perjuangan, beberapa tahun sebelum Jepang mendarat di Indonesia, terlihat pendekatan partai radikal dengan konservatif atau antara kaum kooperator dengan non kooperator baik dalam ikatan atas dasar kebangsaan seperti yang terwujud dalam Gabungan Politik Indonesia (GAPI) maupun atas dasar ideologi keagamaan seperti terlihat pada Majelis Islam Ala Indonesia (MIAI).

Pada masa pendudukan militer Jepang, kegiatan kepartaian dilarang, kecuali MIAI yang diperkenankan terus berdiri dengan cara menyesuaikan AD/ART nya dengan keinginan perang Asia Timur Raya. Namun ternyata MIAI juga tidak dapat bertahan lama, karena kegiatan-kegiatan MIAI dicurigai Jepang. MIAI lalu

dibubarkan dan pemerintah pendudukan Jepang menggantikannya dengan Masyumi (1943).

Pada awal proklamasi, PPKI merencanakan membentuk partai tunggal (partai negara) dengan sebutan Partai Nasional Indonesia yang samasekali tidak ada hubungan dengan PNI. Gagasan partai tunggal ini yang diprakarsai Soekarno sebetulnya tidak begitu disokong oleh Bung Hatta. Hal itu barangkali karena partai tunggal mirip dengan bentuk kepartaian di negara komunis, yang dalam aktivitasnya cenderung diktator.

Dalam kenyataannya rencana partai tunggal ini juga terwujud antara lain karena KNIP mampu mengorganisir massa untuk membela eksistensi proklamasi.

Penentangan terhadap gagasan partai tunggal diperlihatkan lagi dengan usulan politik Badan Pekerja KNIP kepada Wakil Presiden. Pemerintah merealisasi usul Badan Pekerja ini melalui Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 Nopember 1945 yang memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik. Sejak itu bermunculanlah partai-partai politik yang jumlahnya tanpa batas. Keadaan ini menjadi runyam karena sebagian partai-partai ini menuntut untuk diberi tempat dalam pemerintahan dan KNIP. Keadaan yang sama juga terjadi pada negara/daerah bagian yang diciptakan Van Mook melalui Konvensi Malino dan Pangkalpinang.

Negara kesatuan Republik Indonesia yang lahir sejak bulan Agustus 1950 mewarisi sistem multi partai ini. Jika melihat jumlah partai yang diwakili dalam parlemen, sekurang-kurangnya terdapat 27 partai politik.<sup>1</sup>

Partai-partai tersebut adalah :

- a. Masyumi (kemudian pecah : PSII menjadi partai politik sendiri tahun 1947 dan NU tahun 1952).
- b. Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII).
- c. Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (PERTI).
- d. Partai Kristen Indonesia (PARKINDO).

- e. Partai Katolik
- f. Partai Nasional Indonesia (PNI)
- g. Persatuan Indonesia Raya (PIR)
- h. Partai Indonesia Raya (PARINDRA)
- i. Partai Rakyat Indonesia (PRI)
- j. Partai Demokrasi Rakyat (BANTENG)
- k. Partai Rakyat Nasional (PRN)
- l. Partai Wanita Rakyat (PWR)
- m. Partai Kebangsaan Indonesia (PARKI)
- n. Partai Kedaulatan Rakyat (PKR)
- o. Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI)
- p. Ikatan Nasional Indonesia (INI)
- q. Partai Rakyat Djelata (PRD)
- r. Partai Tani Indonesia (PTI)
- s. Wanita Demokrasi Indonesia (WDI)
- t. Partai Komunis Indonesia (PKI)
- u. Partai Sosialis Indonesia (PSI)
- v. Partai Murba
- w. Partai Buruh (dua buah)
- x. Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI)
- y. Partai Demokrasi Tionghoa Indonesia (PDTI)
- z. Partai Indo Nasional (PIN).

Memperhatikan ideologi yang dianut masing-masing partai maka partai-partai tersebut dapat dikelompokkan sebagai partai yang berlandaskan ideologi keagamaan (dari a s/d e), berlandaskan kebangsaan (dari f s/d s), berdasarkan marxisme (dari t s/d y), dan dua partai sisa di luar semuanya. Hampir semua partai ini memiliki sifat partai massa.

Ketajaman sistem kepartaian pada tahun 1950-an sedikit berbeda dengan apa yang berkembang pada periode revolusi. Pada masa revolusi terlihat partai politik memiliki beberapa fungsi baru. Melalui saluran partai garis pemisah antara non dan ko atau republikan dan federalis menjadi kabur, karena se-

bagian partai sudah ada yang mempunyai cabang-cabang di wilayah negara/daerah bagian yang dimiliki Republik Indonesia Serikat (RIS).

Kehidupan kepartaian diusahakan menjadi modern, kesarafan berpolitik meningkat. Masyarakat mulai melihat bahwa melalui partai memungkinkan mereka dapat mengikuti arus mobilitas sosial, baik vertikal maupun horizontal. Melalui partai seseorang seringkali mengharapkan perlindungan, bahkan mungkin juga melalui partai seseorang mungkin bisa meningkatkan kesejahteraan pribadinya dengan cara memanfaatkan hubungan teman separtai.

Kehidupan kepartaian juga memasuki dunia pegawai negeri, tidak terkecuali mereka yang kebetulan sedang menjadi pejabat tinggi, hakim, jaksa, dan sebagainya, sebagian besar memutuskan memasuki salah satu partai politik. Dengan begitu klik sesama teman separtai kemudian terbentuk pada bagian-bagian tertentu di instansi pemerintah. Pengecualian dari situasi ini adalah kalangan tentara dan kepolisian negara yang sejak semula memang tidak diperkenankan menjadi anggota partai. Dengan pengertian lain jika mereka ingin menjadi anggota partai, dengan sendirinya harus membuka pakaian seragamnya dan menjadi orang sipil. Walaupun begitu ternyata militer dan polisi tidak luput dari penetralisasi ideologi kepartaian, yang tergambar dalam sikap mereka yang secara samar-samar seringkali menyokong kebijaksanaan partai tertentu.

Orang-orang terkemuka seringkali tidak secara formal menyatakan dirinya menjadi anggota satu partai. Baik sejumlah anggota parlemen maupun beberapa pejabat senior pemerintahan seringkali memunculkan kesan bahwa mereka seorang non partai, namun menurut Herbert Feith kenyataannya sebagian mereka adalah anggota atau simpatisan PNI.<sup>2</sup>

Jumlah anggota partai pada masa ini sukar dihitung. Biasanya masing-masing partai mengukur sendiri besarnya jumlah anggota mereka. Pengakuan mengenai jumlah anggota seringkali

berlebihan, karena tidak ada catatan resmi mengenai keanggotaan. PNI umpamanya mengklaim jumlah anggotanya sebanyak 1.466.783 orang dengan 228 cabang di seluruh Indonesia pada tahun 1950. Sementara Masyumi menyebutkan anggotanya sebanyak 10.000.000 (sepuluh juta) orang dengan 237 cabang. Partai Kristen Parkindo menyatakan mempunyai anggota sebanyak 320.000 orang. Sementara Partai Rakyat Nasional menyebutkan anggotanya sebanyak dua juta orang.<sup>3</sup>

Perhatian partai-partai terhadap persoalan-persoalan politik sangat terasa di Jakarta dibanding dengan daerah-daerah lainnya. Bilamana mereka bergerak di luar ibukota, biasanya kegiatan lebih banyak terarah kepada wilayah-wilayah yang memiliki potensi yang mendukung kebijaksanaan nasional mereka, seperti di kota-kota besar, di kota-kota residensi atau kabupaten, dan wilayah-wilayah yang secara ekonomis merupakan pusat-pusat produksi untuk pasaran dunia.<sup>4</sup>

Sebagian partai memusatkan perhatiannya di daerah Jawa. Sasaran mereka adalah mempengaruhi organisasi sosial di pedesaan, para wanita, pemuda, buruh, petani, alim ulama, tenaga terdidik, budayawan, organisasi, olah raga, dan kaum veteran. Lapisan masyarakat ini diikat mereka dengan ideologi kepartai-an dan aliran-aliran tertentu. Dengan demikian orang desa ini dipaksa untuk menerima kepemimpinan orang kota melalui garis ideologi. Sebaliknya hubungan desa kota juga menemukan saluran baru.

Hampir bisa dipastikan bahwa partai tidak bisa hidup hanya dari iuran anggota. Beberapa dana diperoleh dari potongan honorarium anggota legislatif, organ-organ partai, dan melalui hubungan dengan birokrasi pemerintah.

## PEMERINTAHAN

Sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 adalah sistem parlementer, dalam hal ini Kabinet tidak bertanggung jawab kepada Pre-

siden seperti yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945, tetapi kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau dalam istilah yang hidup ketika itu disebut sebagai parlemen (Pasal 183 UUDS). Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1950, sebelum memulai tugasnya Kabinet diminta untuk mengajukan programnya kepada parlemen. Setelah program tersebut disyahkan parlemen, maka Kabinet sudah dapat memulai pekerjaannya. Namun dalam periode parlemen sejak terbentuknya negara kesatuan ternyata tidak pernah DPR secara tegas menyatakan pengesahan terhadap sebuah program Kabinet. Kebiasaan parlemen sejak KNIP di Yogyakarta adalah dengan memakai istilah "memberi kesempatan bekerja kepada kabinet".<sup>5</sup> Pernyataan semacam itu seperti memperlihatkan sikap setengah-setengah. Suasana politik ketika itu memang menghendaki demikian. Di balik itu, kita dapat simpulkan bahwa jika parlemen tidak menyetujui program kabinet, mana mungkin mereka akan memberikan kesempatan bekerja kepada pemerintah.

Setelah berakhirnya RIIS sampai tahun 1957, terdapat sejumlah kabinet yang memerintah negara kesatuan Republik Indonesia, tentu saja dalam payung Undang-Undang Dasar 1950. Kabinet-kabinet itu adalah: Kabinet Natsir, Kabinet Sukiman, Kabinet Wilopo, Kabinet Ali Sastroamidjojo (Kabinet Ali I), Kabinet Burhanuddin Harahap, dan Kabinet Ali II. Keenam kabinet tersebut praktis dibentuk oleh partai-partai politik, dengan didahului oleh sebuah mandat yang diberikan Presiden kepada tokoh-tokoh partai tertentu. Tokoh yang ditunjuk ini, kemudian mendekati tokoh-tokoh partai politik lain dalam rangka membentuk kabinet koalisi. Dalam proses pendekatan ini seringkali muncul tawar menawar pada pos-pos kementerian tertentu yang dianggap strategis dalam perhitungan politik dan ekonomi. Proses tawar menawar ini, ketika itu terkenal dengan sebutan "koe handel" atau politik dagang sapi. Adakalanya formatur kabinet berhasil dalam tawar menawar, sehingga kabinet koalisi dapat dibentuk. Sebaliknya tidak jarang formatur justru mengalami kesulitan karena partai yang satu hanya mau

bekerjasama dengan partai yang lain bilamana ia memperoleh jatah kursi yang diinginkan, dan rekan sekerja dalam kabinet yang akan datang orang yang bisa dan cocok dengan selera tokoh partai yang lain. Dengan demikian terlihat bahwa periode ini dicirikan dengan sukaranya membentuk kabinet dan gampangnya satu kabinet jatuh. Seringkali kabinet bubar karena rekan sekerjanya dari partai yang lain ditarik oleh partainya. Sejak berakhirnya Kabinet Wilopo dan menjelang terbentuknya Kabinet Ali tercatat dalam kehidupan politik di Indonesia sebagai masa terpanjang dalam krisis kabinet. Wilopo sudah menyatakan mengembalikan mandatnya kepada Presiden, tetapi penggantian kabinet tidak segera terwujud, antara lain karena proses *koe handel* tidak berjalan mulus.

Jika dilihat dari masa kerja kabinet khususnya sejak terbentuknya Kabinet Natsir dalam bulan September 1950 sampai dengan 9 April 1957 (ketika kabinet Ali II jatuh yang didahului oleh pengumuman keadaan darurat perang atau SOB atau *Staat van Oorlog en Beleg* tanggal 14 Maret 1957), maka umur kabinet rata-rata di bawah satu tahun. Karena itu walaupun pada setiap awal kabinet parlemen selalu menyatakan kesempatan bekerja kepada pemerintah, maka dalam waktu yang singkat itu tentu tidak mungkin secara optimal bisa melaksanakan program kabinet.

Antara tahun 1950 s.d. 1955, partai politik yang paling menentukan dalam pembentukan satu kabinet adalah Masyumi dan PNI. Adakalanya mereka duduk bersama dalam sebuah kabinet koalisi, tetapi adapula salah satu dari mereka menjadi pihak oposisi di parlemen. Bilamana salah satu di antaranya menjadi oposisi, maka yang lain akan berkoalisi terlebih dahulu dengan sejumlah partai-partai kecil agar memperoleh mayoritas suara dalam parlemen. Dengan cara demikian kemungkinan pihak oposisi dapat menjatuhkan kabinet menjadi kecil.

Duduk dalam kabinet pada periode ini bukan saja berarti sebagai penyalur aspirasi partai di pemerintahan, tetapi sering-

kalj juga sebagai tempat untuk memberikan kemudahan-kemudahan terhadap rekan separtai. Dalam periode ini kita saksikan bagaimana permainan partai politik dalam menyalurkan ambisi teman separtai untuk menduduki tempat-tempat tertentu dalam kabinet. Bilamana teman tersebut berhasil menduduki kursi yang diinginkan partai maka yang bersangkutan mempunyai kewajiban tidak tertulis untuk membela kepentingan partai dan teman separtai dalam kebijaksanaan kementeriannya. Pada situasi ini terlontar gosip politik bahwa menteri anu dari partai anu memberikan lisensi anu atau jabatan anu kepada teman separtainya.

Suara semacam itu bukan hanya terdengar di ruangan parlemen, namun sering pula bocor atau sengaja dibocorkan kepada pers. Maka yang terjadi adalah perang tulisan di koran antara surat kabar yang satu sebagai pembela partai tertentu dengan surat kabar lain sebagai pembela partai yang sezas dengannya. Kebebasan pers pada periode itu memungkinkan setiap pembaca mampu mendalami suasana dalam kehidupan kepartai-an dan pembicaraan-pembicaraan di dalam forum parlemen.<sup>6</sup>

Problema yang dihadapi masing-masing kabinet memang berbeda dan begitu penyebab-penyebab kejatuhanannya. Kabinet Natsir di samping menghadapi sisa-sisa persoalan periode revolusi juga menghadapi rekan PNI dalam persoalan komposisi keanggotaan dewan perwakilan daerah. Sukiman yang tidak mampu mempertemukan Masyumi dan PNI dalam satu kabinet koalisi menghadapi persoalan yang berat sebagai akibat kebijaksanaan Menteri Luar Negeri yang dianggap sudah ke luar dari strategi politik bebas aktif yang dirumuskan sejak kabinet Hatta. Sementara Wilopo tenjepit antara persoalan Angkatan Darat sebagai akibat Peristiwa 17 Oktober 1952 dihadapi lagi dengan Peristiwa Tanjung Morawa di Sumatera Utar.

Ali Sastroamidjojo yang tidak ikut menyusun kabinet tetapi diminta memimpin kabinet menghadapi warisan Wilopo dalam persoalan Angkatan Darat. Ali bukan hanya tidak mampu

mengatasi Angkatan Darat, malah jatuh karena kebijaksanaannya dalam mencoba mengatasi krisis pimpinan Angkatan Darat. Hanya Burhanuddin Harahap yang menemukan cara terbaik, dengan meminta Angkatan Darat mengusulkan calon pimpinannya dengan kriteria yang ditentukan mereka sendiri. Tetapi Burjuga tidak bisa bertahan lama, karena Pemilu tahun 1955 sudah selesai dan siapa pemenang sudah diketahui dapat ditebak.

Adalah Ali Sastroamidjojo yang diberi kesempatan untuk membentuk kabinet hasil Pemilu 1955 ini. Seperti juga dalam Kabinet Ali I, ia kembali menghadapi persoalan Angkatan Darat dan permainan partai-partai. Perbedaan dengan periode sebelumnya adalah munculnya Sukarno sebagai sebuah kekuatan politik baru. Bahkan Ali mengembalikan mandatnya kepada Presiden antara lain karena makin besarnya keinginan Sukarno untuk memasuki gelanggang politik praktis yang sebetulnya menurut konstitusi ketika itu tidak diperkenankan. Presiden adalah lambang. Semua kebijaksanaan politik pemerintah dijalankan perdana menteri. Hal itu sesuai dengan tatanan yang diciptakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Dalam fungsinya sebagai Pemerintah Pusat, kabinet tentu berada di atas semua pemerintah daerah/propinsi. Namun demikian Undang-Undang Dasar Sementara 1950 mengisaratkan sistem desentralisasi pemerintahan, sehingga setiap propinsi memiliki otonomi penuh dalam mengurus rumah tangganya (Pasal 131).

Jumlah propinsi saat itu masih memakai ketentuan yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah RIS No. 21 Tahun 1950 tanggal 14 Agustus 1950.<sup>7</sup> Menurut ketentuan itu Indonesia memiliki sepuluh buah propinsi, yakni: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Utara, Sumatera Tengah, Sumatera Selatan, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil.

Ketentuan RIS tersebut di atas sebetulnya agak tumpang tindih dengan ketentuan Undang-Undang yang dibuat RI

Yogyakarta. Berpegang pada undang-undang No. 22/1948 RI Yogyakarta membentuk tujuh buah daerah otonom yakni :

- a. Jawa Timur (undang-undang No. 2/1950).
- b. Daerah Istimewa Yogyakarta yang setingkat dengan propinsi (undang-undang No. 3/1950).
- c. Jawa Tengah (undang-undang No. 10/1950)
- d. Jawa Barat (undang-undang No. 11/1950)
- e. Sumatera Selatan (Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang No. 3/1950)
- f. Sumatera Tengah (Peraturan pemerintah pengganti undang-undang No. 4/1950)
- g. Sumatera Timur (Peraturan pemerintah pengganti undang-undang No. 5/1950)

Selain ketentuan di atas, berdasarkan Undang-Undang Darurat No. 20 tahun 1950 Pemerintah RIS juga membentuk daerah otonom Kota Jakarta Raya dan Undang-undang Darurat Negara Kesatuan RI No. 2/1953 dibentuk pula propinsi otonom Kalimantan. Walaupun RIS menentukan ada sepuluh propinsi, namun sampai awal tahun 1954 propinsi Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil, masih bersifat propinsi administratif. Dengan demikian ketiga propinsi tersebut belum berhak memiliki dewan perwakilan rakyat daerah.

Persoalan di tingkat daerah ini tidak kalah hebatnya dibanding dengan persoalan-persoalan di tingkat pusat. Masalahnya karena ketentuan mengenai pemerintah daerah ini seringkali mewarisi tiga ketentuan perundang-undangan sekaligus: produk Pemerintah RI Jogja, produk negara bagian di mana propinsi itu berada, dan produk undang-undang yang dibuat RIS. Karena itulah pembentahan propinsi ini berjalan selama beberapa tahun dengan berbagai kesulitan.

#### LEGISLATIF.

Berbeda dengan Republik Indonesia Serikat yang mengenal lembaga parlemen dengan dua badan (DPR dan Senat), maka

Negara Kesatuan RI berdasarkan UUDS hanya terdiri dari satu badan saja, yakni dewan perwakilan rakyat. Senat RIIS yang semula diperuntukan sebagai wadah wakil-wakil negara/daerah bagian dihapuskan, karena negara-negara bagian tersebut sudah melebur ke dalam negara kesatuan.

Dalam periode 1950–1959, yakni pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1950 diketemukan dua periode badan perwakilan. Pertama adalah sejak diumumkan Negara Kesatuan RI sampai dengan tanggal 26 Maret 1956, yakni ketika anggota DPR hasil Pemilu 1955 mulai bekerja. Kedua, adalah periode 26 Maret 1956 – 22 Juli 1959, yakni masa kerja DPR hasil Pemilu 1955. DPR hasil Pemilu 1955 ini sebetulnya bekerja menurut ketentuan dua undang-undang dasar. Kurun waktu 26 Maret 1956 sampai dengan 5 Juli 1959 sampai DPR dibubarkan tahun 1960, ia bekerja di bawah payung UUD 1945.

Perbedaan pemakaian undang-undang dasar menyebabkan juga perbedaan fungsi badan legislatif. Fungsi pertama yang dimiliki DPR negara kesatuan adalah kekuasaan perundang-undangan yang dilakukannya bersama-sama dengan Pemerintah (Pasal 89 UUDS 1950). Usul untuk mengajukan undang-undang dimiliki oleh pemerintah dan parlemen (Pasal 90). Hal ini berarti bahwa DPR negara kesatuan memiliki hak inisiatif, yang dapat dilaksanakan sekurang-kurangnya oleh sepuluh orang anggota.<sup>8</sup> Karena rancangan undang-undang boleh juga diajukan Pemerintah, maka DPR berhak merubah rancangan tersebut sebelum ditetapkan menjadi undang-undang (Pasal 91). Hal itu berarti bahwa DPR negara kesatuan memiliki hak amandemen, yakni hak parlemen untuk menambah, mengurangi, dan menyempurnakan rancangan undang-undang.

Jika satu rancangan undang-undang diterima oleh parlemen, maka undang-undang tersebut baru dinyatakan syah bila mana sudah ditandatangani oleh Presiden. Bilamana dalam satu bulan Presiden menyatakan menolak untuk mengesahkan undang-undang tersebut, maka undang-undang itu dikembalikan kepada parlemen.

Fungsi kedua yang dimiliki DPR negara kesatuan adalah pengawasan, yakni fungsi mengawasi pelaksanaan Undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), dan kebijaksanaan pemerintah lainnya. Untuk melaksanakan fungsi tersebut DPR diperlengkapi pula dengan sejumlah hak, yakni hak bertanya, hak interpelasi, dan hak angket. Hak bertanya adalah hak yang dimiliki setiap anggota untuk mengajukan pertanyaan kepada pemerintah (Pasal 69). Menteri-menteri memberikan jawaban atas pertanyaan itu, bisa lisan maupun tertulis.

Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada Pemerintah di depan sidang dewan perwakilan rakyat. Menurut tata tertib dewan perwakilan rakyat disebutkan bahwa sekurang-kurangnya lima orang anggota dewan dapat mempergunakan hak itu melalui ketua. Hak interpelesi ini dipergunakan bilamana parlemen tidak puas atas jawaban Pemerintah ketika para anggota menyampaikan pertanyaan mereka melalui hak bertanya yang dimiliki anggota parlemen.

Bilamana dewan merasa bahwa setelah mempergunakan hak bertanya dan hak interpelasi belum merasa puas juga atas jawaban Pemerintah, maka parlemen dapat mempergunakan hak angketnya. Melalui hak ini DPR dapat menyelidiki suatu kebijaksanaan atau kejadian tertentu yang sedang disorot masyarakat. Namun demikian hak angket ini baru dapat dipergunakan bilamana didukung oleh sekurang-kurangnya sepuluh anggota dewan dan putusannya harus diambil dalam rapat terbuka.

Selain kedua fungsi dan hak-hak seperti yang telah disebutkan di atas, DPR negara kesatuan masih memiliki sejumlah hak lain. Seperti hak budget, hak usul untuk mengajukan seseorang buat jabatan tertentu, hak mengajukan pernyataan pendapat, dan sejumlah hak istimewa yang dimiliki anggota, seperti: Hak kekebalan, hak pidana dan penyelidikan khusus bagi anggota, dan hak mengeluarkan suara.

Bagi sebagian anggota, fungsi dan hak-hak parlemen seperti itu bukanlah hal baru. Beberapa dewan perwakilan rakyat di

negara bagian RIS sudah pernah memilikinya. Dan memang sebagian besar anggota DPR negara kesatuan berasal dari negara/daerah bagian tersebut.

Anggota DPR negara kesatuan diangkat Presiden, berasal dari mantan anggota DPR-RIS sebanyak 148 orang, mantan anggota Senat RIS sebanyak 29 orang, mantan anggota Badan Pekerja KNIP 46 orang, dan mantan anggota DPA RI Yogyakarta 13 orang. Sehingga keseluruhan anggota berjumlah 236 orang.<sup>9</sup>

Jika dilihat dari konsep republikan dan federalis, maka komposisi anggota akan menjadi: 109 orang berasal dari RI Yogyakarta atau republikan dan 127 orang berasal dari kaum federalis.<sup>10</sup> Dengan demikian jika loyalitas anggota bertahan antara kesetiaan pada pemikiran republikan dan federalis, maka secara teoritis kaum federalis akan selalu unggul dalam pemungutan suara di parlemen. Namun selama hampir lima setengah tahun umurnya DPR negara kesatuan, loyalitas anggota justru tidak terbelah antara republikan dan federalis, tetapi kepada ideologi partai tertentu. Hal itu membuktikan bahwa ikatan kepartaian mampu melewati dinding pembatas yang sengaja diciptakan Belanda. Hal itu dimungkinkan karena jaringan beberapa partai tertentu telah sampai ke pelosok desa di berbagai daerah.

Para anggota parlemen, selain dikelompokkan dalam fraksi-fraksi dengan dasar pengakuan anggota pada partai yang diwakilinya, juga dikelompokkan dalam seksi-seksi. Pada awal pembentukan parlemen negara kesatuan sudah terdapat sepuluh seksi, yakni :

- a. Seksi A : perekonomian
- b. Seksi B : keuangan
- c. Seksi C : pertanian dan agraria
- d. Seksi D : pekerjaan umum dan perhubungan
- e. Seksi E : PP dan K, agama, dan kesehatan
- f. Seksi F : perburuhan, urusan pegawai, dan sosial

- g. Seksi G : dalam negeri dan penerangan
- h. Seksi H : kehakiman dan keamanan dalam negeri
- i. Seksi I : pertahanan
- j. Seksi J : luar negeri.

Jumlah seksi tersebut tidak sama dengan jumlah menteri dalam Kabinet Natsir. Situasi yang sama juga terjadi pada periode kabinet berikutnya. Di samping jumlah kementerian mengalami perubahan seksi-seksi di parlemen juga mengadakan penyesuaian. Bahkan selain dikelompokkan dalam seksi, para anggota sebagian dikelompokkan pula dalam bahagian-bahagian.

Situasi yang sama juga terjadi pada pengelompokan fraksi. Sebagian besar fraksi mendekatkan dirinya pada ideologi partai tertentu, seperti atas dasar keagamaan, dasar kebangsaan, dasar marxisme, dan lain sebagainya.<sup>11</sup>

Jumlah fraksi juga tidak selalu sama. Karena anggota pada fraksi tertentu didasarkan hanya pada pengakuan yang bersangkutan. Dengan demikian setiap anggota bebas memiliki fraksi mana yang cocok dengan keinginannya. Akibatnya, satu ketika ada fraksi yang bertambah anggotanya. Sampai tanggal 1 Agustus 1954 jumlah fraksi di parlemen berjumlah 19 buah.<sup>12</sup> Fraksi-fraksi tersebut adalah :

a. Masyumi	41 orang anggota
b. P N I	41 orang anggota
c. P I R	20 orang anggota
d. P K I	15 orang anggota
e. Partai Sosialis Indonesia	15 orang anggota
f. Demokrat	10 orang anggota
g. Partai Katolik	9 orang anggota
h. Persatuan Progresif	10 orang anggota
i. P R N	9 orang anggota
j. N U	7 orang anggota
k. Parindra	7 orang anggota
l. Partai Buruh	6 orang anggota

m.	Parkindo	5 orang anggota
n.	Partai Murba	4 orang anggota
o.	PSII	4 orang anggota
p.	Sobsi	2 orang anggota
q.	BTI	2 orang anggota
r.	SKI	4 orang anggota
s.	Tidak berpartai	19 orang anggota
		230 orang anggota

Dari jumlah tersebut terlihat bahwa jumlah anggota DPR berkurang sebanyak 6 orang (pada waktu diangkat tahun 1950 jumlahnya 236 orang). 6 orang anggota yang tidak tercatat disebabkan karena meninggal dunia. Karena DPR negara kesatuan bersifat limitif maka anggota yang meninggal tidak dapat diganti. Bahkan para anggota yang kebetulan diangkat menjadi pejabat pemerintah. Status keanggotaannya tidak dapat diganti, hanya dinyatakan non aktif, karena adanya ketentuan tidak boleh merangkap jabatan eksekutif-legislatif (*imcompatibilitet*).

Jumlah fraksi yang dicatat di atas akan sangat berbeda dengan eksponen Pemilu 1955 yang berjumlah 172 buah (baik organisasi maupun perseorangan) untuk memperebutkan 260 buah kursi di parlemen. Dari 172 kontestan Pemilu 1955, hanya 28 kontestan (tiga di antaranya perseorangan) yang berhasil memperoleh kursi.<sup>12</sup>

PNI memperoleh 57 kursi, Masyumi 57 kursi, NU 45 kursi, PKI 39 kursi, PSII 8, Parkindo 8, Katolik 6, PSI 5, Pertti 4, IPKI 4, GPP 2, PRN 2, PPPR 1 2, Murba 2, Bunuh 2, PRI 2, PRIM 1, Aku 1, Acoma 1, PPTI 1, PRD 1, Permai 1, Baperki 1, Grinda 1, Persatuan Daya 1, R. Soedjono S 1, PIR Wongso 1, dan PIR Hazairin 1. Keseluruhan berjumlah 257 kursi. Tiga kursi sisa diberikan pada wakil Irian Barat yang keanggotaannya diangkat Presiden. Selain itu juga diangkat 6 anggota parlemen mewakili Tionghoa, dan 6 mewakili Eropa. Dengan demikian keseluruhan anggota DPR hasil Pemilu 1955 adalah 272 orang.

Walaupun ada 28 kontestan Pemilu 1955 yang berhasil memperoleh kursi, dalam kenyataannya beberapa bulan setelah dilantik hanya ditemukan 20 fraksi dalam DPR. Rupanya beberapa kontestan mengelompok dalam fraksi tertentu yang dekat dengan ideologinya.

Fraksi-fraksi tersebut adalah: Masyumi dengan 60 kursi. PNI 58 kursi, NU 47 kursi, PKI 32 kursi, Nasional Progressif (Gabungan Baperki, Permai, PRN, Acoma, Murba, Grinda, PIR, Wongso, dan Soejono Prawirosoedardjo) 11 kursi, PSII 8, Parkindo 9, Katolik (ditambah dengan Persatuan Daya) 8, Pembangunan (terdiri dari 7 anggota yang keluar dari Fraksi PKI) 7, Pendukung Proklamasi (Ganungan Partai Buruh-PRIM-PRI-PRD) 7 kursi, PSI 5, Pertti 4, IPKI 4, GPP 2, PPPRI 2, Akui 1, PIR Hazairin 1, Persatuan (wakil Irian) tidak berpartai 2.

Memperhatikan angka tersebut, terlihat ada anggota Fraksi yang bertambah dan ada yang berkurang. Hal itu disebabkan karena ikatan anggota dengan Fraksi sangat longgar, sehingga membuka peluang adanya anggota yang keluar dari fraksinya dan bergabung dengan fraksi lain. Sebagian besar anggota DPR ini tetap berada dalam fungsinya, sampai dibubarkannya DPR ini oleh Presiden Soekarno tahun 1960 karena menolak menyetujui rencana APBN yang diajukan pemerintah.

Dari kedua periode masa kerja dewan perwakilan rakyat dalam masa konstitusi UUDS 1950 terlihat bahwa dewan ini cukup efektif melaksanakan hak-haknya. Walaupun tiuak satupun kabinet dalam periode 1950–1957 yang jatuh karena mosi tidak percaya DPR, namun fungsi perundangan dan pengawasan DPRS sangat terasa.

Natsir menyerahkan mandatnya kepada Presiden setelah ia datang dua kali ke DPRS yang sedang membicarakan mosi S. Hadikusumo tentang PP No. 39 Tahun 1950 mengenai DPRS. Natsir datang ke sidang parlemen tetapi wakil-wakil PNI tidak masuk ke ruang sidang, sehingga quorum tidak tercapai. Setelah itu untuk kedua kalinya Natsir datang, dan quorum tidak ter-

capai karena anggota DPRS dari PNI juga tidak mendaftarkan namanya. Natsir tersinggung, dan keesokan harinya ia menyerahkan mandatnya kepada Presiden.

Kabinet Sukiman menghadapi usul interpelasi Mr Djou: Gondokusumo tentang Mutual Security Act (MSA). Amerika memberikan bantuan ekonomi dan militer secara cuma-cuma kepada negara-negara yang dianggapnya sebagai "sahabat" Amerika. Program ini mirip Marshal Plan yang diperuntukkan Amerika untuk rehabilitasi Eropa sebagai akibat Perang Dunia II. MSA sebenarnya baru dijajaki Dubes AS Merle Cochran dengan Menlu RI Subardjo. Tetapi keburu tercium oleh pers dan dipersoalkan oleh Parpol. Kabinet Sukiman tidak jatuh karena interpelasi Djodi Gondokusumo, tetapi karena menteri-menteri PNI yang merupakan rekan sekoalisi Masyumi dalam kabinet Sukiman memutuskan untuk mundur, maka Sukiman mengembalikan mandatnya kepada Presiden.

Wilopo menghadapi mosi Sidik Kertapati yang mempersoalkan kebijaksanaan Mendagri mengenai pengusiran paksi penduduk yang mendiami bekas tanah perkebunan asing di Tanjung Morawa. Perjanjian KMB menjamin pengembalian tanah perkebunan asing kepada pemiliknya. Karena keterikatan itu Pemerintah meminta rakyat meninggalkan areal perkebunan itu yang telah mereka kuasai sejak masa revolusi. Rupanya ada pihak-pihak tertentu yang menyulut kemarahan rakyat, sehingga rakyat menolak meninggalkan areal perkebunan itu yang kemudian mendorong pemerintah menggerakkan pasukan keamanan untuk membebaskannya. Beberapa menteri menyesalkan tindakan itu dan mengundurkan diri, dan akhirnya Wilopo mundur dan menyerahkan mandatnya kepada Presiden.

Ali Sastroamidjojo menghadapi mosi tidak percaya Baharuddin yang mempersoalkan kebijakan Menteri Pertahanan Iwa Kusuma Sumantri, mengenai pencalonan Kasad yang lowong setelah ditinggal Kol. A.H. Nasution menyusul peristiwa 17 Oktober. Pemerintah mengajukan Bambang Oetojo sebagai Kasad

tetapi ditolak angkatan darat. Pemerintah berusaha mengatasi hal ini, tetapi AD tetap bertahan, akhirnya Ali mundur dan menyerahkan mandatnya kepada Presiden.

Lain halnya dengan Kabinet Burhanuddin Harahap yang melaksanakan Pemilu 1955 dan menghasilkan empat pemenang: PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Dengan telah selesainya Pemilu ini, tugas kabinet pun selesai, dan menyerahkan kekuasaan kepada Kabinet hasil pemilu yang dipimpin oleh Ali Sastroamidjojo.

Masalah yang dihadapi Ali pada Kabinetnya yang pertama agak berbeda dengan suasana Kabinetnya yang kedua. Hal itu karena Ali bukan hanya menghadapi persoalan daerah, masalah kepartaian, juga munculnya Bung Karno sebagai kekuatan politik baru yang mencerca banyaknya partai-partai. Seperti juga pada Kabinet Ali I, Kabinet Ali kedua juga tidak dijatuhan DPR, tetapi makin menghebatnya pergolakan daerah memaksa Pemerintah menyatakan SOB, dan tidak lama kemudian Ali menyerahkan mandatnya.

Dari catatan di atas terlihat bahwa tidak satupun Kabinet yang dijatuhan DPR walaupun DPR sangat aktif melakukan fungsinya terhadap Pemerintah. Sebaliknya DPR negara kesatuan sejak dibentuk pada tahun 1950 sampai dengan 1955 tidak pernah berganti. Kabinet boleh saja jatuh bangun, tetapi DPRS jalan terus. Parlemen sama sekali tidak terpengaruh oleh kejatuhan Kabinet. Secara keseruhan parlemen malah semakin mantap menghadapi Pemerintah, setidaknya sampai dilantiknya anggota parlemen hasil Pemilu 1955.

Satu-satunya tantangan yang mempersoalkan masalah keanggotaan parlemen datang dari pihak militer, khususnya dari Angkatan Darat yang dalam peristiwa 17 Oktober 1952 menuntut agar parlemen dibubarkan. Namun orang bisa menilai, bahwa Peristiwa 17 Oktober tidak dapat hanya dilihat dari persoalan militer versus parlemen, tetapi hal itu lebih banyak mewujudkan perang ideologi yang makin menguat setelah post

revolusi. Saling melakukan penetrasi dan terbawa oleh suasana dan konflik politik pada waktu itu, mendorong militer terpaksa berhadapan dengan parlemen.

## YUDIKATIF

Baik Undang-undang Dasar 1945 maupun UUD RIS dan UUDS 1950 memuat ketentuan tentang badan Yudikatif yang diwujudkan dalam lembaga Mahkamah Agung (MA). Dari ketiga undang-undang dasar tersebut, ketentuan tentang MA pada UUD RIS tidak berbeda dengan pasal yang terdapat dalam undang-undang dasar 1950.<sup>13</sup> Salah satu sebabnya adalah karena UUD 1950 yang dirancang oleh suatu panitia bersama antara RIS dan RI Yogyakarta menjadikan UUD 1945 dan UUD RIS sebagai rujukannya. Perbedaannya hanya terletak pada tata cara pengangkatan pimpinan dan anggota Mahkamah Agung. Jika pada UUD RIS disebutkan bahwa buat pertama kali Ketua, Wakil Ketua, dan anggota MA diangkat oleh Presiden, maka pada UUD 1950 pengangkatan pejabat tersebut ditentukan oleh undang-undang.

Berbeda dengan badan eksekutif dan legislatif yang relatif sudah diwujudkan sejak masa revolusi, maka MA baru lahir pada masa RIS. Selain ketentuan hukum yang terdapat dalam UUD, maka ketentuan lain yang menyangkut MA harus dilihat dari undang-undang.

Undang-undang yang buat pertama kali mengatur mengenai MA adalah undang-undang No. 1 tahun 1950 tanggal 6 Mei 1950.<sup>14</sup> Yang memuat tentang susunan Kekuasaan dan jalannya Pengadilan Mahkamah Agung di Indonesia. Undang-undang ini kemudian mengalami perubahan dengan undang-undang No 56 Tahun 1958, dan sejak itu terus mengalami penyempurnaan-penyempurnaan.<sup>15</sup>

Berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 1950 komposisi MA terdiri atas Ketua, Wakil Ketua (sekurang-kurangnya 4 orang), Jaksa Agung pada MA (1 orang), Jaksa Agung Muda

pada MA (1 orang), Panitera (1 orang), Panitera pengganti (beberapa orang).

Ketua MA, wakil ketua MA, hakim agung, pada masa tahun 1950 diangkat oleh Presiden atas anjuran DPR, sedangkan panitera dan panitera pengganti diangkat langsung oleh Presiden. Persyaratan Hakim Agung, Panitera MA, Jaksa Agung, masih terlampau sederhana, yakni mempunyai ijazah perguruan tinggi bagian hukum atau sarjana hukum.

Sebagai lembaga tinggi negara/alat perlengkapan negara menurut UUDS 1950, MA memiliki kekuasaan peradilan dan pengawasan. Kekuasaan pengawasan dimaksudkan agar lembaga peradilan berjalan dengan baik dan benar. Kekuasaan MA yang bertalian dengan tugas-tugas peradilan yang berlangsung di lingkungan lembaga peradilan yang ada serta proses perkara yang dilaksanakan oleh lingkungan-lingkungan peradilan yang terdapat pada suatu kurun masa. Pada masa UUDS lingkungan peradilan masih terbatas pada lingkungan peradilan umum yang terdiri atas MA, pengadilan tinggi yang membawahi daerah hukum yang telah ditetapkan, dan pengadilan negeri yang berada di bawah suatu daerah hukum pengadilan tinggi. Peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara belum termasuk unit yang diawasi Mahkamah Agung. Dalam kenyataan sejarah kemudian terbukti bahwa sebagian besar badan peradilan itu berada di bawah eksekutif (kementerian/Departemen Kehakiman), hanya peradilan MA yang diatur sendiri oleh MA. Fungsinya MA dalam badan-badan peradilan yang diselenggarakan eksekutif ini lebih banyak menguji keputusan yang telah ditetapkan pengadilan yang kemudian dinaikkan kepada MA melalui prosedur kasasi.

Prinsip kekuasaan peradilan dan pengawasan yang dimiliki MA dapat dijelaskan sebagai berikut.<sup>16</sup>

Pertama, kekuasaan mengadili semua perselisihan tentang kekuasaan mengadili. Kekuasaan memutus perselisihan itu meliputi baik perkara perdata maupun pidana. Mahkamah Agung

melakukan putusan tingkat pertama dan terakhir. Kedua, kekuasaan memutuskan perselisihan yang ditimbulkan dari perampasan kapal, kapal udara dan muatannya oleh kapal perang. Ketiga, memutuskan pada tingkat peradilan kedua atas putusan wasit yang ternyata mengenai nilai harga 15.000 rupiah atau lebih. Keempat, kekuasaan memutuskan perkara kasasi baik terhadap perkara perdamaian maupun kasasi pidana. Permohonan kasasi untuk perkara perdamaian diajukan oleh pihak yang bersengketa, sedangkan permohonan kasasi perkara pidana diajukan oleh terpidana atau oleh jaksa agung. Kelima, kekuasaan memutuskan perkara yang telah memperoleh ketetapan hukum. Keempat, MA diajukan permohonan untuk meninjau kembali keputusan pertama dan terakhir dari pengadilan yang telah memberikan ketetapan hukum atas suatu perkara. Pengajuan permohonan agar MA meninjau kembali keputusan pengadilan tersebut dilakukan oleh pihak yang berperkara melalui ketua pengadilan yang memutuskan perkara tersebut. Akan tetapi pengajuan permohonan itu tidak menangguhkan dilaksanakannya keputusan pengadilan. Permohonan peninjauan kembali keputusan pengadilan hanya dapat dilakukan satu kali. Kalau terjadi pemohon mencabut permohonannya sebelum MA mengambil keputusan maka tidak dapat lagi diajukan permohonan berikutnya.

Di samping kekuasaan peradilan MA memiliki kekuasaan pengawasan terhadap pengadilan dengan maksud pengadilan berfungsi secara baik dan benar. Fungsi pengawasan itu antara lain: pertama, pengawasan tertinggi atas berjalannya peradilan di pengadilan tinggi dan pengadilan-pengadilan di bawah pengadilan tinggi. Kedua, pengawasan terhadap pekerjaan pengadilan dan para hakim. Ketiga, meminta segala keterangan, pertimbangan dan nasehat dari segenap pengadilan dan para hakim atau pengawasan terhadap kemampuan menguasai hukum.

Bagaimana juga kekuasaan peradilan dan pengawasan yang dimiliki Mahkamah Agung secara tidak langsung memungkinkan iembara tinggi negara ini memasuki areal kekuasaan lembaga

tinggi yang lain. Hal itu disebabkan karena badan-badan yang diawasinya tidak hanya berada di bawah Mahkamah Agung, tetapi juga di Eksekutif, karenanya diperlukan mekanisme hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain.

Undang-undang Dasar Sementara tahun 1950 tidak mengenal istilah lembaga tertinggi/tinggi negara, tetapi menyebut istilah itu sebagai alat-alat perlengkapan negara, yakni:

- a. Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Mahkamah Agung;
- e. Dewan Pengawas Keuangan;

Hubungan kerja antara satu alat perlengkapan negara dengan alat perlengkapan negara yang lain di atur secara umum oleh undang-undang dasar dan dirinci oleh undang-undang.

## MILITER DAN POLITIK

Tentara Nasional Indonesia hampir tidak pernah membatasi dirinya hanya sebagai kekuatan militer belaka. Dalam masa revolusi fisik (1945–1950) di mana militer terlibat dalam perjuangan kemerdekaan, hampir tidak pernah pula ABRI terlepas dari masalah politik. Bahkan debat berkepanjangan di dunia sejarah kemudian yang berkisar pada persoalan apakah memiliki strategi diplomasi atau perjuangan bersenjata memperjelas bagaimana peranan ABRI dalam merumuskan berbagai kebijaksanaan di luar dirinya. Politik bukan hanya monopoli kaum sipil. Ia juga menjadi bagian dari kehidupan militer.

Karena itu tidaklah mengherankan jika banyak kekuatan politik dan negarawan seringkali melirik kepada ABRI. Kecuali memberikan rangsangan-rangsangan pada kehidupan politik ternyata ABRI juga dipenetrasikan kekuatan-kekuatan di luar dirinya. Mr. Amir Sjarifuddin misalnya berusaha untuk mempengaruhi sejumlah komponen kekuatan bersenjata agar berpaling kepada garis politiknya. Ia kemudian membentuk satu seksi di

Kementerian Pertahanan yang khusus untuk melakukan penetrasi politik ke dalam tentara. Pepolit adalah salah satu wujud dari usaha tersebut. Kemudian muncul lagi apa yang mereka sebut sebagai TNI masyarakat.

Peleburan berbagai jenis kekuatan bersenjata Indonesia ke dalam TNI pada tahun 1947, di samping memotong usaha untuk memecah tentara, juga sekaligus usaha pertama untuk mengkonsolidasi kekuatan militer ke dalam satu wadah tentara nasional. Perkataan nasional bukan saja diterima tentara reguler tetapi juga oleh unsur kelaskaran yang bergabung ke dalam TNI.

Persoalan menjadi lain ketika RIS terbentuk. Angkatan Perang Republik Indonesia walaupun disebutkan berintikan TNI tetapi juga harus menampung kekuatan-kekuatan militer yang berasal dari daerah/negara bagian RIS. Sebagian bekas KNIL dan KL merasa bahwa mereka otomatis menjadi penguasa di wilayah mereka yang telah digabungkan ke dalam RIS. Dalam situasi inilah terjadi bentrokan fisik dan psikologis dengan pihak TNI. Belum lagi lasykar-lasykar di daerah yang menolak masuknya TNI ke wilayah mereka. Berbagai peristiwa berdarah seperti Gerakan Westerling, Andi Azis, RMS, dan sebagainya adalah bentuk lain dari persoalan-persoalan yang dihadapi militer sebelum terintegrasi secara penuh satu dua dekade kemudian. Negara kesatuan RI sejak tahun 1950 mewarisi situasi ini. Partai-partai politik yang mulai dominan dalam panggung politik Indonesia saling menuduh bahwa ada partai-partai tertentu yang berhasil membina sejumlah perwira tentara. Peristiwa yang secara tidak langsung menarik tentara ke arena yang lebih luas sudah dimulai dengan bantuan Amerika yang gagal melalui Mutual Security Act (MSA). Dari sini persoalan merambat kepada interen Kementerian Pertahanan dan secara perlahan-lahan mulai pula memasuki masalah kepemimpinan militer (khususnya AP dan AD). Dari "kecurigaan" adanya kebocoran di Kementerian Pertahanan, terus merembet kepada keinginan restrukturisasi Kementerian Pertahanan dan Angkatan Perang. Dari masalah krisis kepemimpinan Angkatan Darat me-

nyusul surat Kolonel Bambang Supeno kepada Presiden sampai kepada debat yang terus menerus di parlemen mengenai Angkatan Perang dan Angkatan Darat.

Kesabaran sejumlah perwira militer mengendor manakala mendengarkan berbagai usul mosi di parlemen yang mempersoalkan mengenai mereka. Hal ini mendorong reaksi mereka yang kemudian berwujud dalam peristiwa 17 Oktober 1952.

Tanggapan yang tidak proporsional dari Presiden terhadap Peristiwa 17 Oktober ini dan perbedaan visi dan cara menilai akibatnya pada tokoh-tokoh Angkatan Darat dalam berbagai kenyataannya memunculkan sikap pro dan kontra sejumlah perwira terhadap peristiwa itu.

Akibat dari peristiwa ini, KASAD A.H. Nasution dan KASAP T.B. Simatupang dibebaskan dari jabatannya. Namun persoalan tidak berhenti sampai disitu, karena lowongnya jabatan KASAD bukan hanya menyulitkan interen Angkatan Darat sendiri, juga Kabinet Ali Sastroamidjojo dalam Kabinetnya pertama merasakan persoalan ini dengan kebijaksanaannya mengangkat Bambang Utoyo sebagai KSAD menggantikan Pejabat ama Bambang Sugeng yang mengundurkan diri. Pengangkata.. Bambang Utoyo ini tidak dapat diterima oleh kalangan Angkatan Darat sendiri yang kemudian mengakibatkan Ali menyerahkan mandatnya kepada Presiden.

Adalah Burhanuddin Harahap yang menjadi Perdana Menteri menggantikan Ali Sastroamidjojo akhirnya berhasil menyelesaikan masalah jabatan KSAD kepada Angkatan Darat sendiri. A.H. Nasution yang sudah dibebaskan sejak tahun 1952, pada tahun 1955 kembali menduduki jabatan KSAD.

Setelah Pemilu 1955 dan terbentuknya Kabinet Ali II serta mulainya Sukarno melakukan serangkaian manuver-manuver politik mendorong militer untuk lebih memasuki arena politik. Munculnya PKI sebagai salah satu dari empat partai pemenang Pemilu 1955 dan keinginan Sukarno agar semua kekuatan politik ikut dalam pemerintahan, memperkuat kecurigaan Ang-

katan Darat tentang kemungkinan meluasnya peranan PKI. Bukan rahasia lagi, jika militer merasa trauma terhadap Pemberontakan PKI Madiun (1948) yang dianggap sebagian perwira Angkatan Darat sebagai usaha PKI menikam mereka dari belakang pada saat pihak militer berjaga-jaga menghadapi Agresi Belanda II.

Meningkatnya gangguan keamanan menyusul berbagai usaha gerakan daerah mendorong Pemerintah untuk menyatakan keadaan darurat perang (SOB) pada bulan Maret 1957. Keadaan darurat ini memberi peluang kepada militer untuk ikut dalam berbagai kebijaksanaan pemerintahan. Para pengamat menilai bahwa itulah saatnya di mana ABRI mulai ikut secara terbuka dalam politik praktis yang pada gilirannya berhasil mendominasi panggung politik Indonesia beberapa tahun kemudian.

## CATATAN BELAKANG

1. Lihat *Kepartaian di Indonesia* (pendata 8). Jakarta: Kementerian Penerangan Republik Indonesia, 1951.
2. Herbert Feith. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, hal. 124.
3. Kepartaian di Indonesia, hal. 14, 89, 124
4. Herbert Feith, hal. 125.
5. Ali Sastroamidjojo. *Tanggak-tanggak di perjalananku* hal.
6. Periksa Chaniago (et al). *Ditugaskan Sejarah. Merdeka 1945-1950*.
7. Lembaran Negara No. 95 1950. Lihat juga Soepomo UUDS-RI, hal. 111-114
8. Lihat Pasal 92 ayat 1 dan Pasal 98 Peraturan Tata Tertib DPR Tahun 1950.
9. *Seperempat abad DPR-RI*, hal. 136.
10. Fungsi Perwakilan dalam sejarah: Studi tentang parlemen RI 1950-1955 (laporan penelitian PPW LIPI, 1988) hal. 69
11. Kepartaian di Indonesia
12. Fungsi Perwakilan, hal. 78-79.

13. Soepomo. hal. 74-75. Lihat juga Chaniago (at al) *Lembaga Tinggi Negara* Jakarta. IDSN. hal. 12-13
14. Lembaran Negara No. 30 Tahun 1950.
15. Uraian lebih lanjut mengenai perubahan ini. Lihat Chaniago (at al). *Lembaga Tinggi Negara*
16. Abid. hal. 30-32.

### BAB III POLITIK INDONESIA DALAM TRANSISI

Suatu dugaan kuat ke arah jatuhnya pemerintah Ali II terlihat saat salah satu partai pendukungnya, Masyumi, mempersoalkan kredibilitas kabinet dalam menghadapi persoalan daerah. Hal ini semakin diperkuat dengan ditariknya dukungan oleh partai lainnya, Perti, oleh sebab tekanan dari cabang partai tersebut di Sumatera Tengah. Keadaan semakin dipersulit dan bertambah kemelut ketika Presiden Soekarno, yang berkedudukan sebagai Kepala Negara konstitusi dan simbol persatuan bangsa, mengumukkan konsepsinya di akhir Februari 1957.

Dua pendorong ini menyebabkan Perdana Menteri (PM) Ali Sastroamidjojo mengembalikan mandatnya pada pertengahan Maret 1957. Akan tetapi pengunduran diri ini tidak dapat memberikan jalan keluar. Presiden, tanpa diduga oleh siapapun, menunjuk dirinya sendiri sebagai formatur kabinet. Hal ini diluar pikiran siapapun, terutama bagi kalangan negarawan dan politisi, yang berpikir dan bekerja dalam alam pemerintahan parlementer dengan konvensi-konvensi yang sudah lazim adanya. Kejutan dari penunjukan diri pribadi Presiden sebagai formatur kabinet, merupakan hal kedua setelah kejutan sebelumnya yaitu adanya pernyataan Presiden tentang keadaan darurat perang. Apalagi pernyataan tersebut ditandatangani oleh Men-

teri Pertahanan (dirangkap PM) dari kabinet yang sudah demisioner itu.

Sudah jelas kondisi dan peluang dalam keadaan darurat perang ini dipergunakan oleh militer. Di satu sisi militer berusaha mengatasi pergolakan daerah sebagai bagian dari ketidakpuasan kalangan militer terhadap atasan mereka sendiri, bercampur aduk dengan memburuknya perekonomian nasional sejak perlakuan konsensi dan lisensi berupa fasilitas-fasilitas tertentu dalam ekspor impor dan keuangan, di sisi lain militer berusaha memulihkan gangguan keamanan yang ada sejak pemberontakan Darul Islam di Jawa Barat dan Aceh. Militer juga semakin meyakinkan dirinya sebagai kekuatan politik dengan terlibat mendukung konsepsi Presiden tentang pembentukan Dewan Nasional. Suatu lembaga yang menampung adanya golongan fungsional dimana militer terlibat di dalamnya.

Ketidak konsistensian pada konsep-konsep yang diajukan, telah mendorong Presiden (dan juga pemerintah) untuk selalu mengemukakan berbagai interpretasi guna mengatasi dan menyelesaikan persoalan-persoalan yang ada. Melompat-lompatnya pikiran Presiden (dan pemerintah) dibantu oleh keperluan militer untuk terlibat lebih jauh dari tugas mereka sebagai alat tempur dan pertahanan, menjadikan keadaan yang ada begitu labil. Usaha memaksakan kehendak Presiden (yang sebenarnya adalah PM sesungguhnya) menjadikan kekuatan-kekuatan politik di luar pemerintah semakin meneguhkan sikap mereka dalam berbagai kepentingan nasional pula. Sebagian dari perbedaan maupun persamaan pendapat antara partai politik dengan pemerintah terlihat dalam parlemen dan sebagian lagi dalam Konstituante (lembaga pembuat UUD).

Perdebatan dalam parlemen diwarnai oleh program kabinet yang sebagian dipersoalkan karena merupakan tindak lanjut dari maksud konsepsi Presiden yang kontroversial itu, sebagian lagi memperlihatkan turunnya peranan parlemen oleh kekuatan-kekuatan di luar parlemen (terutama militer). Perubahan besar

dari konvensi pemerintahan parlementer, berupa pemberian votum kepada kabinet, merupakan indikasi pertama merosotnya peranan tersebut. Apalagi dalam membicarakan beberapa peraturan yang berkaitan dengan maksud 'keadaan darurat perang', lebih menurunkan gengsi dan wibawa lembaga tinggi itu.

Faktor lain lagi yang berpengaruh kuat adalah usaha pengembalian Irian Barat. Kegiatan dalam lapangan ini telah dimulai sejak pemerintah Natsir dibentuk pada akhir 1950. Akan tetapi berbagai hambatan, dari sikap Belanda yang tidak memenuhi janji dalam hasil Konperensi Meja Bundar (KMB), mendorong pemerintah-pemerintah setelah Natsir mengambil berbagai sikap. Putusan terpenting dari masalah ini adalah pembatalan perjanjian Indonesia-Belanda yang diselesaikan oleh pemerintah Burhanuddin Harahap (Masyumi) dan disahkan dalam pemerintah Ali II (PNI). Sudah jelas pembatalan ini membawa pengaruh luas, salah satunya adalah nasionalisasi perusahaan milik asing Belanda. Kegiatan ini dimanfaatkan secara bersama oleh militer dan PKI (Partai Komunis Indonesia). Masing-masing pihak dengan dukungan yang mereka himpun berusaha menguasai usaha-usaha bekas Asing tersebut. Perebutan pengaruh dan kesempatan ini membawa akibat luas pada meningkatnya peran kedua kekuatan politik itu.

Persoalan daerah yang mendorong adanya keputusan "keadaan darurat perang" bertambah parah ketika pemerintah tidak dapat dengan segera mengatasi keperluan hajat hidup orang banyak. Usaha mengatasi melalui Musyawarah Nasional dan Musyawarah Nasional Pembangunan di penghujung tahun 1957 tidak begitu membantu bagi memenuhi keinginan-keinginan yang dituntut oleh daerah-daerah yang bergolak itu. Dalam permulaan tahun 1958, gejala akan adanya gerakan anti pemerintah pusat sudah mulai tampak di permukaan. Hal ini tercetus dalam permulaan Februari 1958 ketika sejumlah tokoh sipil dan militer memberikan ultimatum pada pemerintah pusat di

Jakarta tentang beberapa hal yang menjadi tuntutan mereka: Kelihatannya pemerintah pusat tidak segera memenuhi tuntutan tersebut, hal ini dilatar belakangi oleh rendahnya tingkat pemanfaatan komunikasi dalam arti luas dan tidak dikuasai perkembangan yang ada oleh pihak pemerintah, sehingga terciptalah pemerintah tandingan di Sumatera Tengah itu. Dan dengan alasan "keadaan darurat perang" militer memperlihatkan kegigihan mereka untuk mengatasi pemberontakan tersebut, seiring dengan memperkuat posisi militer dalam bidang pemerintahan melalui keterlibatan dalam golongan fungsional. Sudah jelas dukungan militer terhadap konsepsi Presiden bagi adanya golongan fungsional memperlihatkan keinginan politik militer selama ini.

Suatu perhatian lain dari perkembangan politik dalam masa ini adalah peran, kedudukan, hak dan kewajiban Konstituante sebagai lembaga pembuatan UUD dan perdebatan tentang dasar negara yang berkepanjangan itu. Konstituante merupakan lembaga yang diisyaratkan ada dalam UUD Sementara sebagai bagian dari usaha mencapai suatu negara hukum demokratis yang adil dan makmur. Keberadaan lembaga ini dijamin dan diakui oleh UUD Sementara, sedangkan kegiatannya terlihat dalam tata tertib yang dibuatnya sendiri. Keterlibatan Presiden (dan pemerintah) di luar Konstituante berpengaruh kuat dan luas dalam pembicaraan sidang-sidang Konstituante, itu sendiri. Keinginan-keinginan Presiden, baik yang disampaikan secara langsung di awal pembukaan sidang pleno I (Nopember 1956) maupun di berbagai kesempatan lainnya di luar Konstituante, telah mendorong Konstituante ke arah yang sulit untuk menjalankan tugasnya. Di samping itu adanya keadaan darurat perang telah dimanfaatkan oleh pihak militer untuk terlibat lebih dalam pada akhir-akhir persidangan lembaga tinggi negara itu. Sudah jelas campur aduk antara ketentuan-ketentuan yang ada dengan campur tangan pihak-pihak di luar Konstituante menjadikan lembaga itu berada di alam "neraka" yang tidak berkesudahan pula. Perdebatan yang panjang itu menjadi faktor

pendorong, di samping keinginan pimpinan TNI-AD dan PNI untuk keluarannya Dekrit Presiden yang mengakhiri sistem pemerintah dan politik parlementer di Indonesia.

Rangkaian faktor-faktor pendorong ini menjadi perhatian dalam pembahasan selanjutnya. Akan dikemukakan hubungan antara parlemen, kabinet, dan Presiden yang menggambarkan naik turunnya institusi-institusi itu dilanjutkan dengan keberadaan Konstituante dalam menyelesaikan tugas dan kewajiban lembaga tersebut. Keseluruhan uraian ini dikemukakan untuk mendapatkan gambaran bagaimana keadaan sistem politik Indonesia dalam masa transisi itu.

#### PARLEMEN, KABINET, dan PRESIDEN SOEKARNO

Perhatian yang berhubungan dengan aspek politik dan pemerintahan dalam arti luas dapat dikelompokan dalam dua hal utama.

*Pertama.* Parlemen. Lembaga ini menduduki posisi penting dan berperan utama selama masa UUD Sementara berlaku. DPR berfungsi sesuai dengan kekuasaan yang dimilikinya dalam usaha mewujudkan "kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa". Pemahaman yang akhir ini sebenarnya menjelaskan adanya dasar pembatasan kekuasaan, apalagi jika dikaitkan dengan "Kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan Rakyat".<sup>11</sup>

Pada sisi lain parlemen memainkan peran yang paling penting yaitu menerima atau menolak pertanggungan jawab kabinet kepada parlemen. Ketentuan ini memberi kesempatan yang luas kepada parlemen untuk mempersoalkan pembentukan, susunan program dan pelaksanaan program yang diajukan oleh formatur kabinet. Dengan demikian parlemen menjadi tempat duduknya wakil-wakil kekuatan politik dalam masyarakat. Prinsip kabinet bertanggung jawab kepada parlemen menunjukkan pemerintah bertanggung jawab kepada kekuatan-kekuatan dalam masyarakat. Sisi ini (hubungan parlemen dengan kabinet) terwujud juga

dengan adanya mosi kepercayaan atau tidak percaya dari parlemen terhadap kabinet. Mosi ini berada pada tingkat penolakan atau penerimaan oleh parlemen, sekaligus mengandung arti naik turunnya kabinet.

Dalam hubungan dengan adanya mosi dan kemungkinan jatuhnya kabinet oleh parlemen, terdapat hukum keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif melalui hak Presiden untuk membubarkan parlemen dan mengadakan pemilihan umum. Sehingga terwujudnya hubungan segi tiga antara Pemerintah/Kabinet – Parlemen dan Presiden.

Sisi lain dari peran penting parlemen adalah haknya untuk membuat perundang-undangan dan peraturan bagi pelaksanaan pemerintah negara di tingkat nasional. Pembuatan undang-undang itu sudah jelas melibatkan tiga sisi (Pemerintah-Parlemen-Presiden), karena terdapat kaitan erat dan saling bergantung di antaranya. Satu kasus menarik adalah penolakan Presiden Soekarno untuk mengesahkan RUU pembatalan perjanjian Uni Indonesia–Belanda yang telah diterima secara akllamasi dalam parlemen (akhir Februari 1956, masa pemerintah Burhanuddin Harahap). Penolakan Presiden Soekarno, yang memungkinkan dalam batas waktu tertentu (satu bulan), menjadi masalah dalam masa pembahasan berikutnya karena rancangan tersebut telah diajukan sebelum parlemen memberikan *votum* kepada kabinet (Ali II) yang mengajukan RUU pembatalan yang pada dasarnya sama itu. Kelihatannya penolakan Presiden Soekarno lebih bersifat politik dalam pilihan terhadap kepentingan tertentu. Presiden Soekarno kecewa dengan penolakan RUU Protokol Pembatalan Uni Indonesia–Belanda yang tidak jadi dirampungkan karena kemacetan dalam parlemen.<sup>2</sup>

Bagian penting lain dalam hubungan dengan pembuatan perundangan adalah adanya cita-cita tentang 'Indonesia merdeka dan berdaulat adalah suatu negara hukum yang demokratis ...'.<sup>3</sup> Hal ini didasari pandangan bahwa kedaulatan Republik Indonesia ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya

oleh DPR. Lembaga mana terdiri dari wakil-wakil rakyat yang dipilih sepenuhnya oleh pemilihan umum dan menetapkan UU dan hukum negara. DPR merupakan satu-satunya badan kekuasaan tertinggi yang menggambarkan kedaulatan rakyat. Sementara pemerintah bertanggung jawab kepada DPR tentang segala sesuatu yang dilakukannya. Dalam hubungan pikiran ini terwujud apa yang dimaksud negara hukum yang demokratis itu.<sup>4</sup>

*Kedua*, kedudukan Presiden dan peran politiknya. Presiden "tidak dapat diganggu gugat" dan "tidak bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintah negara". Pemahaman ini menempatkan posisi Presiden yang bersifat simbolis sebagai Kepala Negara. Kedudukan simbolis menimbulkan pandangan bahwa Presiden "berdiri di atas partai-partai dan menjadi faktor penjamin stabilitas pemerintahan". Dalam hubungan dengan ketentuan konstitusi, dapat pula dilihat persoalan kedudukan Presiden dalam kehidupan politik parlementer itu. Dalam pandangan yang mendasar, Presiden berdiri di atas partai-partai politik dan menjadi faktor yang menjamin stabilitas pemerintahan negara. Pemahaman ini tidak berjalan dalam pelaksanaan. Presiden Soekarno banyak mencampuri persoalan yang tidak mengenai wewenangnya, walaupun Natsir (dalam kapasitas sebagai PM, dan dikenal sebagai lawan politik Soekarno sejak tahun 1930-an) pernah menegaskan kedudukan Presiden berdiri di atas semua golongan dan partai.<sup>5</sup> Malahan Soekarno sampai dengan jelas mengemukakan ketidak senangannya terhadap organisasi politik dan ingin agar partai-partai politik dibubarkan saja.<sup>6</sup> Pernyataan Presiden itu sudah jelas tidak menjadi faktor penjamin stabilitas pemerintahan, malah mendorong kepada suatu ketidak stabilan politik yang dirasakan oleh semua pihak setelah pernyataan itu. Pernyataan ini juga mendorong timbulnya pemberontakan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia/Piagam Perjuangan Semesta (PRRI/Permesta) di awal 1958. Dengan demikian dapat dikatakan keterlibatan Presiden Soekarno dalam kegiatan di luar we-

wenangnya menjadi faktor pendorong ketidak stabilan politik dan pemerintahan di masa parlemen itu.

Kedua komponen utama pemerintah parlemen itu berpengaruh kuat dalam perjalanan politik Indonesia. Adalah hak prerogatif Presiden dalam menunjuk formatur kabinet, sebagaimana adalah hak parlemen untuk menerima atau menolak pertanggungan jawab kabinet. Persoalannya justru tampil ketika Presiden Soekarno menunjuk dirinya sebagai formatur kabinet setelah jatuhnya kabinet Ali II. Serangan dan kecaman dari kalangan negarawan dan parlemen bukan kepada adanya hak tersebut, melainkan karena "keadaan darurat perang". Di samping itu tindakan Presiden tersebut merubah paham demokrasi yang sudah ada selama ini. Malah terdapat kesan kuat, menurut Burhanuddin Harahap (Masyumi), Presiden Soekarno tidak mau bertanggung jawab dari perbuatannya membentuk kabinet dengan berlindung pada pasal-pasal dalam UUD Sementara, se mentara IJ Kasimo (Katholik) sampai pada pendirian bahwa pembentukan kabinet (Karya Pimpinan Djuanda) "menyimpang dari ketentuan UUD Sementara".<sup>8</sup> Walaupun mendapat kecaman keras dalam masyarakat, kabinet karya yang dibentuk Presiden Soekarno berjalan terus. Parlemen memberikan pula kesempatan kepada PM Djuanda untuk menjelaskan program kabinet yang dipimpinnya itu.

Pemerintah (diwalihi PM) dalam penjelasan di depan parlemen, mengemukakan kabinetnya sebagai Kabinet Karya Darurat Extra Parlementer. Kabinet Karya adalah suatu kabinet kerja yang dalam penyusunannya didasarkan pada kecakapan dari masing-masing Menteri dan bukan alasan politiknya. Dengan demikian Menteri-menteri dalam kabinet tidak atas nama partai walaupun yang bersangkutan menjadi anggota partai politik tertentu. PM menjelaskan kabinetnya bersifat darurat berhubung karena keadaan dan pembentukannya. Kabinet menurut PM, adalah ekstra parlementer yang dalam pembentukannya titik berat tidak diletakkan pada aliran-aliran yang ada dalam

parlemen. Akan tetapi ditekankan pula bahwa kabinet tetap bertanggung jawab kepada parlemen sebagai pemegang keadilan rakyat. Adapun program kabinet meliputi (1) membentuk Dewan Nasional, (2) normalisasi keadaan republik, (3) melanjutkan pelaksanaan pembatalan KMB, (4) perjuangan Irian Barat, dan (5) mempergiat pembangunan. Sebelum penyelesaian tentang program kabinet yang dibahas dalam parlemen dibicarakan lebih lanjut, perlu dikemukakan terlebih dahulu konsepsi Presiden Soekarno (21 pebruari 1957) yang terkenal itu.

Dalam konsepsi Presiden tersebut, dikemukakan ide pembentukan kabinet Gotong Royong dan pendirian Dewan Nasional. Kabinet Gotong Royong berisi partai-partai politik yang ada, terutama 4 partai besar (PNI, Masyumi, NU, dan PKI). Kabinet ini dimaksudkan Presiden sebagai jalan keluar dari kemungkinan pembentukan kabinet baru sebagai jawaban dari ketidak mampuan pemerintah Ali II mengatasi persoalan-persoalan daerah dan juga karena adanya desakan dari partai-partai politik untuk membentuk suatu kabinet baru. Semua golongan tanpa membedakan besar dan posisinya, berkesempatan menjadi menteri dalam kabinet yang dimaksudkan. Kabinet berproses berdasarkan prinsip kekeluargaan sebagai realisasi gotong royong, sehingga pertentangan antara partai atau golongan dikecimpungkan. Lalu untuk mendampingi kabinet sebagai penasehat dan penyalur dukungan keseluruhan kekuatan masyarakat dibentuk Dewan Nasional. Dewan Nasional beranggotakan para wakil keseluruhan golongan fungsional mulai dari buruh sampai kepada militer dan cendekiawan dengan maksud membangun kewibawaan pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan negara sambil menghadapi partai yang menguasai parlemen.<sup>9</sup>

PKI dan PNI menyatakan dukungannya terhadap konsepsi tersebut. Dukungan juga diberikan oleh partai Murba, Partai Rakyat Nasional dan Persatuan Pegawai Polisi. Dalam pada itu NU, PSII dan Parkindo tidak dengan tegas menyatakan sikapnya.<sup>10</sup> Adalah Masyumi dan Partai Katholik yang secara tegas

menyatakan keberatan terhadap konsepsi Presiden. Dengan demikian pembentukan kabinet hanya mendapat penolakan dari Masyumi, Partai Katholik, dan Partai Rakyat Nasional. Kabinet membutuhkan pembentukan Dewan Nasional proses untuk pernyataan programnya.

Tajamnya kritik kepada pembentukan Kabinet Karya menyulitkan Presiden dan Dewan Menteri membentuk Dewan Nasional sebagai programnya. Tetapi sesuai dengan pasal 96 UUDS tentang hak pemerintah untuk membuat UU Darurat<sup>11</sup> dan adanya pengakuan bahwa situasi negara sedang dalam keadaan darurat seperti terlihat dari pernyataan para pendukung pembentukan Kabinet Karya, maka argumentasi kedaruratan itu pun dipergunakan sebagai alasan untuk membentuk Dewan Nasional.<sup>12</sup> Dengan demikian keluarlah UU Darurat No. 7 tentang pembentukan Dewan Nasional pada tanggal 6 Mei 1957.

Selama dua bulan lebih (sejak 6 Mei sampai 11 Juli) telah terjadi interaksi yang intensif di antara Presiden, Kabinet, DPR dan tokoh masyarakat untuk mendapatkan kesempatan tentang status undang-undang pembentukannya, susunan anggota, struktur lembaga, personalia yang menjadi anggota Dewan Nasional, hubungan kerja dengan kabinet, anggaran biaya, tata tertib, kewenangan, dan lain sebagainya. Menyusul UU Darurat tentang pembentukannya, pemerintah menyiapkan RUU tentang penetapan undang-undang darurat tersebut. Segera setelah DPR menerima untuk dibicarakan, pembahasan oleh kalangan DPR dan di antara DPR dengan pemerintah dilakukan secara intensif.

Kalangan parlemen tampaknya menyadari bahwa fungsi perwakilan Dewan Nasional yang dioperasikan lewat komposisi anggota serta tatacara menjadi anggota, berpotensi untuk diterapkan pada pembentukan DPR yang dikehendaki Demokrasi Terpimpin nantinya. Oleh karena itu anggota Parlemen mengemukakan berbagai pertanyaan yang mendasar pada saat mereka membicarakan RUU tersebut dengan pihak pemerintah, untuk itu pembahasan dilanjutkan dengan mengemukakan perdebatan

dalam parlemen tentang lembaga yang baru (Dewan Nasional) dibentuk itu.

Dalam menjelaskan program pertama, Dewan Nasional, PM berangkat dari pandangan adanya perubahan dalam masyarakat yang tumbuh dan bergerak secara dinamis. Pertumbuhan kekuatan masyarakat tersebut tidak disalurkan secara efektif dan parlementer guna kelancaran roda pembangunan. Untuk menampung dan menyalurkan kekuatan masyarakat itu, pemerintah memandang perlu membentuk Dewan Nasional. Lembaga ini memberikan masukan kepada pemerintah, baik diminta atau atas inisiatif sendiri, mengenai soal-soal pokok kenegaraan dan pemerintahan seperti politik, ekonomi, keuangan, sosial politik dan sebagainya. Ditegaskan oleh PM, nasehat Dewan Nasional tidak mengikat dan selalu berdasarkan musyawarah dengan ketentuan kabinet tetap bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Nasional beranggotakan orang-orang dari golongan tani, buruh, intelektual, pengusaha nasional, alim ulama, katholik, protestan, wanita, pemuda, Angkatan 1945 dan sebagainya, orang-orang yang dapat mengemukakan persoalan-persoalan daerah disertai beberapa Menteri dan pejabat yang dipandang perlu. Dewan ini dipimpin oleh Presiden dan lebih berhubungan dengan Wakil Ketua.<sup>13</sup>

KH Muslich (NU) dalam tanggapan atas program yang diajukan PM, mempersoalkan kenapa pembentukan Dewan Nasional dilakukan dengan UU Darurat, dan normalisasi yang dinginkan pemerintah itu diletakkan atas ukuran yang bagaimana (tersedianya uang, bentuk struktur negara dan pemerintahan, dan kelancaran birokrasi), apa manfaat dari kelanjutan pembatalan perjanjian KMB, dan meminta agar pemerintah jangan menambah beban rakyat berupa pajak. Dalam padaitu Mr. Burhanuddin Harahap (Masyumi) memulai pembicarannya dengan mengkritik tindakan menyatakan negara dalam keadaan darurat perang (SOB). Menurut Burhanuddin, SOB yang diumumkan Presiden itu lebih menjurus kepada maksud membentuk kabinet

seperti yang dimaksudkan dalam konsepsi Presiden, yaitu kabinet yang memasukkan unsur komunis di dalamnya. Apalagi pemakaian SOB itu belum dimintakan persetujuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan ketentuan UUD Sementara.<sup>14</sup> Lagipula, kata ketua fraksi Masyumi itu, terdapat kesan kuat Soekarno tidak mau bertanggung jawab dari perbuatannya membentuk kabinet sebagai warga negara dengan melindungi diri pada pasal dalam UUD Sementara. Sudah tentu sikap dan tindakan Soekarno itu dapat merubah pemahaman demokrasi yang ada selama ini, yaitu "Demokrasi berarti bertanggung jawab".<sup>15</sup> Bagian-bagian lain dari pidatonya itu, Burhanuddin menekankan masalah pembentukan kabinet yang dilihatnya lebih dimaksudkan agar konsepsi Presiden dapat dilaksanakan dan meninggalkan parlemen yang dalam alam demokrasi parlementer memegang keadautan rakyat.<sup>16</sup> Dukungan pada pandangan Burhanuddin, terutama tentang Dewan Nasional, dikemukakan oleh IJ Kasimo (Katholik), yang ditambahnya lagi dengan harapan agar pemerintah jangan menempuh jalan menaikkan pajak yang memberatkan rakyat.<sup>17</sup> Sementara itu Mr. Muhd. Yamin (GPPS), dengan melihat komposisi kekuatan dalam parlemen antara partai pendukung pemerintah dengan oposisi, menyarankan agar umur kabinet cukup 100 hari saja. Apalagi persoalan-persoalan yang dihadapi kabinet (moneter, luar negeri, dan dalam negeri), menurut Yamin, memerlukan penanganan yang luar biasa.<sup>18</sup> Beberapa pembicaraan lainnya mempersoalkan apakah kabinet dapat menjalankan program yang diajukannya dalam keadaan SOB, dan apakah persoalan-persoalan dalam tubuh Angkatan Darat dapat segera diselesaikan (tentu dengan melihat perkembangan dalam AD serta dari keraguan dalam tindakan pemerintah Ali sebelumnya). Dukungan pada kabinet, terutama pada konsepsi Presiden, dikemukakan oleh Njoto (PKI) dan Adam Malik (Murba).<sup>19</sup>

Pemerintah (diwakili PM) menjelaskan kembali pokok pikiran tentang keadaan darurat perang dan pembentukan kabinet. Menurut PM, terdapat hubungan dalam peraturan pelaksana

SOB itu, akan tetapi tidak mengurangi arti untuk dapat dipergunakan. Pemerintah merencanakan akan segera mengajukan RUU tentang keadaan bahaya, sedangkan dalam pembentukan kabinet, PM menegaskan "bahwa pembentukan Kabinet oleh Presiden secara luar biasa sesuai pula dengan keadaan darurat perang .... mempunyai dasar hukum yang kuat, hingga Pemerintah dapat menyatakan Kabinet ini adalah sah".<sup>20</sup> Pada bagian lain, PM menjelaskan Dewan Nasional dibentuk sambil menunggu hasil-hasil pekerjaan Konstituante, di samping itu ditegaskan pula Dewan Nasional tidak merupakan suatu super kabinet, dalam hubungan dengan pembentukan Dewan Nasional yang berdasarkan UU Darurat itu, PM menjelaskan bahwa UU Darurat dikeluarkan dengan alasan "hanya terdorong oleh hasrat kerja cepat", dan berharap UU Darurat itu akan menjadi UU biasa.<sup>21</sup>

Setelah jawaban PM, rapat memberikan kesempatan pada para anggota. Mr. Muhd. Yamin (GPPS) mengecam jawaban yang diberikan pemerintah. Ia, Yamin mendapat kesan ada hal yang tidak beres dari keterangan pemerintah itu.<sup>22</sup> Pembicara ini mengecam pelaksanaan SOB yang bertentangan antara peraturan Pemerintah dengan dasar SOB yang dibuat dimasa kolonial.<sup>23</sup> Yamin sendiri menyatakan "pessime" terhadap kemungkinan pemerintah dapat mengatasi urusan-urusan dalam negeri.<sup>24</sup> Kecaman pada keterangan pemerintah dikemukakan juga oleh Mr. Burhanuddin Harahap. Menurut ketua fraksi Masyumi dalam parlemen itu amat menggelikan hati persoalan pernyataan negara dalam darurat perang, perangkapan jabatan dalam pemerintahan, alasan pembentukan Dewan Nasional. Burhanuddin sampai pada kesimpulan "kabinet ini terjepit antara kehendak-kehendak daerah dan persimpangan norma-norma di pusat".<sup>25</sup> Sependapat dengan Burhanuddin adalah IJ Kasimo (Katholik) yang juga berpendirian pembentukan kabinet, Dewan Nasional dan pernyataan SOB menyimpang dari ketentuan UUD Sementara.<sup>26</sup>

Hal yang berbeda dengan kedua pembicara sebelumnya diperlihatkan oleh Siswojo (PKI). Pembicara dari fraksi komunis ini secara tegas mendukung kabinet karya pimpinan Djuanda itu. Siswojo mengajukan beberapa saran untuk menyelesaikan usaha-usaha yang dihadapi pemerintah.<sup>27</sup> Sependapat dengan Siswojo adalah Mr. Soeprapto (Pembangunan) yang mengecam golongan yang memojokkan tindakan Presiden dalam mengumumkan SOB dan pembentukan kabinet.<sup>28</sup> Pandangan Soeprapto itu didukung oleh Ir. Thaher Thajeb dan Njoto (keduanya dari PKI) yang menegaskan tindakan SOB, dan pembentukan kabinet adalah "sah dan dapat dipertanggung jawabkan".<sup>29</sup> Dalam perkembangan berikutnya pembicaraan dalam parlemen sudah lebih menjurus mempersoalkan ketiga hal tersebut (prosedur pembentukan kabinet, pernyataan SOB dan pembentukan Dewan Nasional). Masing-masing pihak (pemerintah dan oposisi) telah jelas sikap dan pandangannya. PNI, NU, PKI, dan beberapa partai nasional lainnya mendukung kebijaksanaan Presiden (dan pemerintah), sementara Masyumi, dan Katholik mempersoalkan keabsahan itu yang beranjak dari UUD Sementara dan konvensi yang sudah berjalan selama ini.

Dalam pada itu pemerintah (diwakili PM) menegaskan kesahan pernyataan SOB itu terlihat dari adanya *countersign* oleh Menteri Pertahanan, walaupun kabinet sudah demisioner, sedangkan pembentukan kabinet berlangsung dalam keadaan darurat perang dan adanya pergolakan daerah. Pada bagian lain, PM mengulangi kembali keterangan sebelumnya tentang pembentukan Dewan Nasional dan usul memperbaiki peraturan SOB. Dikemukakan juga cara-cara mengatasi berbagai pergolakan daerah itu, dan tindakan pemerintah dalam berbagai bidang yang telah diterangkan sebelumnya.<sup>30</sup> Dengan keterangan PM itu berakhirlah pembahasan tentang program kabinet, dan dengan atau tidak adanya usul resolusi dan mosi yang berkenaan dengan keterangan pemerintah itu, ketua menyatakan "permusuhan dan segala pembicaraan mengenai Kabinet Djuanda dan programnya ..... saya nyatakan ditutup". Di samping itu

ketua menerangkan adanya permintaan dari fraksi Masyumi untuk melakukan suatu pernyataan atau statement, akan tetapi hal ini tidak disetujui oleh beberapa anggota, terutama kalangan PKI dan pendukungnya, Pembangunan dan Acoma, dan juga oleh Ketua rapat sendiri. Dengan memakai peraturan tata tertib pasal 82 ayat 1, 2, 3, dan terutama 4. Ketua mempersilahkan Masyumi mengemukakan statementnya itu di luar DPR.<sup>31</sup>

Di samping perdebatan di dalam DPR, kesibukan Presiden dan Kabinet di antara pembentukan dengan penetapan susunan anggota Dewan Nasional, disibukkan pula oleh penoiakan dan keberatan sejumlah tokoh yang dicalonkan menjadi anggota. Memilih anggota yang memenuhi keperluan pembentukan lembaga itu sendiri dimasa transisi, pada saat banyak orang belum menetapkan pendiriannya di dalam situasi yang belum menentu, bukanlah pekerjaan yang mudah.

Dalam perkembangan selanjutnya perdebatan parlemen tentang RUU Dewan Nasional tersebut tidak menghasilkan kesepakatan, sehingga kabinet meneruskan program pertamanya berdasarkan UU Darurat. Berdasarkan pertemuan Presiden bersama Dewan Menteri tanggal 14 Juni dan 10 Juli 1957, maka ditetapkan Keputusan Presiden No. 158 tentang susunan keanggotaan Dewan Nasional. Ditentukan bahwa lembaga itu diketuai langsung oleh Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Ketua. Badan yang beranggotakan 41 orang itu terdiri dari 6 orang pejabat negara yaitu Wakil PM, Kepala Staf Angkatan Darat, Laut, Udara, Jaksa Agung dan Kepala Polisi Negara, dan wakil-wakil golongan fungsional yaitu buruh, tani, pemuda, bekas pejuang bersenjata, pengusaha, nasional, seniman, wartawan, wanita, Angkatan '45, Alim Ulama, warga negara turunan asing, serta wakil-wakil dari pulau atau kepulauan yakni Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Nusatenggara, Maluku dan Irian Barat.<sup>32</sup> Kelihatannya bagaimanapun keadaannya merupakan tindakan binal, dan DPR tidak membicarakannya lagi hal tersebut. Perhatian berpindah kepada pembentukan tentang keadaan darurat perang.

Setelah membicarakan program kabinet, perhatian utama pemerintah dan parlemen tertuju kepada pembicaraan RUU tentang keadaan bahaya. Mr. Muhd. Yamin (GPPS) melihat RUU yang diajukan pemerintah itu lebih maju dibandingkan dengan UU SOB 1939 ciptaan kolonial Belanda. Walaupun terdapat perbedaan, Yamin meminta perhatian pada pemahaman SOB yang dilihatnya ada 4 tujuan (1) keadaan waspada, (2) keadaan darurat sipil, (3) keadaan darurat militer, (4) keadaan perang. Di samping itu Yamin meminta perhatian agar pelaksanaan SOB jangan sampai merendahkan ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUD Sementara.<sup>33</sup> Perhatian agar pemerintah tidak melanggar UUD Sementara dikemukakan juga oleh Drs. DS Matakupan (Katholik).<sup>34</sup> Sementara dukungan pada RUU tersebut dikemukakan oleh HAA Achsien (NU) dengan beberapa usul dalam perubahan,<sup>35</sup> begitu pula dengan RPR Situmeang (PKI) yang mengingatkan hal-hal yang sudah dikemukakan oleh Yamin dan Matakupan sebelumnya.<sup>36</sup>

Hal yang berbeda dengan pembicaraan sebelumnya adalah pendapat Mr. Sudjono Hardjosoediro (Masyumi) yang melihat "mengenai dasar RUU keadaan bahaya tidaklah ada".<sup>37</sup> Menurut Sudjono yang lebih penting lagi adalah "rakyat mendapatkan kemerdekaannya itu". Hal ini dikaitkan pembicaraan dengan kemungkinan pemakaian kekerasan dari kekuasaan yang terdapat dalam RUU tersebut.<sup>38</sup> Tentang perlu adanya kemerdekaan (hak-hak asasi manusia) itu dipertegas oleh Imron Rosjadi (NU) dengan mengemukakan beberapa hal, yaitu: (1) hal-hal yang dapat dijadikan alasan untuk menyatakan UU keadaan bahaya, (2) prosedur dari pernyataan keadaan bahaya, (3) prosedur dari pengendalian keadaan bahaya, (4) kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UU Keadaan bahaya, (5) kontrol dari pelaksanaannya, dan (6) sanksi terhadap pejabat-pejabat yang mengadakan pelanggaran.<sup>39</sup> Beberapa pembicara lainnya turut mempersoalkan hal-hal yang telah dikemukakan pembicara sebelumnya. Pemerintah dapat pula memahami pandangan

dari dalam parlemen. Menurut pemerintah (diwakili Menteri Kehakiman GA Maengkomo) hal-hal yang mendasar dari UUD Sementara tetap terjatuh dalam UU Keadaan Bahaya yang se-dank dibicarakan itu. Hal tersebut terlibat dari pengawasan dan persetujuan parlemen terhadap pelaksanaan UU tersebut, dan tetap dipertahankannya sendi-sendii demokrasi.<sup>41</sup>

Jawaban pemerintah tidak memuzukkan kalangan parlemen. E. Moh. Mansjur (PNJ) menyatakan ketidak puasan atas jawaban yang diberikan "sangat sumir" itu. Untuk itu pembicara ini akan menyalurkan pendapat dan pandangan fraksinya dalam usul arahandemen nantinya.<sup>42</sup> Hal yang sama, adanya unsur kecemasan dan kecaman pada pemerintah, diungkapkan oleh Mr. Sudjono Hardjosodiro (Masyumi). Menurut Sudjono, persoalan keadaan bahaya itu berkaitan dengan prinsip-prinsip demokrasi Demokrasi yang dimaksudkan Sudjono itu adalah "demokrasi yang bersendi rasa peri-kemanusiaan dan musyawarah yang berdasarkan atas persamaan nilai manusia sebagai makhluk Allah yang termulia". Hal mana berbeda dengan demokrasi dunpikeidongkelan dan demokrasi atas dasar kekuatan semata-mata.<sup>43</sup> Beberapa pembicara lain juga mengacau jawaban pemerintah dan menyatakan ketidak puasan mereka dalam pandangan pada rapat tersebut. Mereka kembali mengajukan materi pembicaraan yang sama dengan pandangan-pandangan sebelumnya. Dalam kesempatan berikutnya, pemerintah menguraikan pendapat dan pandangannya, vase dimulai dengan keterangan bahwa jawaban pemerintah terdahulu lebih dilitik beratkan pada hal-hal yang pokok saja. Menurut pemerintah, UU Keadaan Bahaya ini berisinya tentang adanya hal-hal yang pokok saja (terutama hak-hak asasi) dan hal-hal yang sudah tenarun dalam UUD Sementara.<sup>44</sup>

Dalam kesempatan stemmotivering GA Moes (Masyumi) menyatakan penerimaan mereka (Masyumi) akan UU tersebut dilatar belakangi oleh ketulusan ikhlas memilih pengusaha dan menyerahkan ke tangan pengusaha hak-hak asasi manusia dan

hak-hak asasi rakyat. Mereka berharap pemerintah dapat menjalankan UU tersebut dengan sebaik-baiknya. Hal yang sama dikemukakan oleh KH. Wachid Wahab (NU),<sup>44</sup> demikian pula dengan Moenadir (PNI), dan RPR Situmeang (PKI) dengan mengakui masih ada kelemahan UU tersebut. Kelemahan ini diperjelas dalam keterangan Abulhajat (Pembangunan) tentang "terlalu banyak mengurangi dan menghapuskan hak-hak asasi ke manusiaan, hak-hak atas rakyat jelata".<sup>45</sup> Rapat pada akhirnya menerima RUU tersebut secara aklamasi.<sup>46</sup>

Sebagai kelanjutan dari diterimanya UU Keadaan Bahaya itu, pemerintah mengajukan RUU tentang pengesahan pernyataan keadaan perang. Hal ini berhubungan dengan keluarnya Keputusan Presiden No. 225 tentang pernyataan keadaan perang di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Desember 1957, yang sekaligus menghapus pernyataan SOB tanggal 14 Maret 1957 yang sebelumnya.<sup>47</sup> Beberapa pembicara (Mr. Memet Tanuwidjaja (P3RI), dan Asrarruddin (Buruh) setuju dengan materi rancangan tersebut, sedangkan Tjikwan (Masyumi) meminta waktu untuk memastikan maksud rancangan yang diajukan pemerintah itu. Hal ini berkaitan dengan perbedaan yang mendasat antara pernyataan 17 Desember 1957 dengan pernyataan 14 Maret 1957.<sup>48</sup> Pandangan yang berbeda dengan Tjikwan, soal waktu, dikemukakan fraksi-fraksi lainnya, sehingga rapat membicarakan rancangan tersebut dengan segera. Tjikwan (Masyumi) tidak ingin pula ada pemungutan suara dengan melihat kuatnya dukungan pada pendapat yang ingin agar rancangan tersebut dibicarakan secepatnya.

Dalam pandangan umum untuk membahas rancangan tersebut, para pembicara hanya mengulangi pendapat mereka tentang keadaan bahaya seperti dalam pembicaraan sebelumnya. Pada umumnya fraksi-fraksi dalam parlemen dapat menerima rancangan yang diajukan pemerintah itu, kecuali Tjikwan

(Masyumi) yang menyatakan fraksinya tidak memberikan suara walaupun RUU diterima secara aklamasi. Pada akhirnya ran-cangan tersebut disetujui oleh rapat.<sup>49</sup>

Dalam upaya menormalisasi keadaan dari adanya persoalan daerah yang juga merupakan janji kedua kabinet, pemerintah mengungkapkan adanya rencana bersama Dewan Nasional untuk mengadakan Musyawarah Nasional dengan maksud melakukannya normalisasi keadaan dan tujuan mengolah negara RI. Musyawarah direncanakan akan dihadiri oleh pemerintah daerah sipil dan militer bersama-sama serta tokoh-tokoh Indonesia. Pemerintah menjelaskan langkah-langkah yang akan diambil dalam hubungan dengan rencana Musyawarah tersebut, dan mengemukakan batasan-batasan tertentu baik tentang peserta, memimpin, batas waktu maupun materi yang akan dibicarakan dalam pertemuan tersebut.<sup>50</sup>

Pada bagian lain dari penjelasan itu setelah selesai Musyawarah Nasional itu, pemerintah (diwakili PM) menerangkan 4 pokok acara yang dibicarakan dalam pertemuan tersebut, yaitu soal-soal militer, sipil, kewaspadaan nasional, dan soal-soal khusus termasuk masalah Dwi Tunggal, penyelesaian Irian Barat dan sebagainya.<sup>51</sup> Ketimpal soal itu dijabarkan dalam beberapa perhatian. Pertama, soal-soal administratif yang terdiri dari soal-soal umum dan pembangunan daerah. Kedua, soal-soal militer yang terdiri dari perkembangan AP, penyempurnaan organisasi AP di pusat dan daerah, dan pembagian wilayah RI atas daerah-daerah militer. Ketiga, soal-soal yang terdiri dari Dwi Tunggal, kepartaian, Irian Barat dan kewaspadaan Nasional. Untuk tindak lanjutnya dibentuk panitia-panitia yang menyalurkan rencana dan maksud tujuan pertemuan itu.<sup>52</sup> Para anggota parlemen pada umumnya menganggap penting usaha pemerintah dalam normalisasi keadaan negara dengan mengadakan Musyawarah Nasional itu. Dalam tanggapan yang mendukung itu, mereka mengajukan beberapa pertanyaan yang lebih berfokus pada bagaimana tindak lanjut dari hasil-hasil Musyawarah

tersebut.<sup>53</sup> Pemerintah berterima kasih atas pengertian dari anggota parlemen, dan menjawab pertanyaan para anggota dengan mengulangi keterangan sebelumnya.<sup>54</sup>

Keterangan pemerintah selanjutnya dikemukakan dalam maksud hendak mengadakan Musyawarah Nasional Pembangunan. Pertemuan ini dimaksudkan untuk (1) melaksanakan keputusan Musyawarah Nasional dalam lapangan pembangunan, (2) mempersiapkan dasar-dasar Rencana Pembangunan Nasional, dan (3) mengadakan persiapan-persiapan untuk menjamin penyaluran rencana pembangunan nasional ke arah pelaksanaan dan ikut serta rakyat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.<sup>55</sup> Para pembicara menganggap keterangan pemerintah itu dengan berbagai argumentasi yang masih berdasarkan keraguan pada pelaksanaan di lapangan, apalagi tidak pula ada ketegasan pemerintah tentang penyelesaian retaknya Dwi Tunggal, persoalan militer di Sumatera Timur yang diagitasi oleh PKI, kemungkinan adanya pemerintahan presidensil dibawah pimpinan Soekarno-Hatta, dan kemungkinan penghapusan SOB.<sup>56</sup> Pemerintah (diwakili WPM I Mr. Hardi) kembali mengulangi keterangan sebelumnya. Setelah penjelasan pemerintah itu, rapat atas usul Ketua (Wakil Ketua II Arudji Kartawinata) setuju untuk mengakhiri penjelasan dan tanggapan dalam parlemen tentang usaha-usaha normalisasi keadaan negara yang dijalankan pemerintah itu.<sup>57</sup>

Satu perhatian lain terhadap normalisasi keadaan negara, terlihat dari masalah pengunduran diri Hatta dari jabatan Wakil Presiden. Pengunduran diri sendiri telah disetujui oleh parlemen pada akhir Nopember 1956 dalam masa pemerintahan Ali II. Akan tetapi timbulnya persoalan daerah dan usaha-usaha merealisasi maksud dan hasil Musyawarah Nasional dan Musyawarah Nasional Pembangunan menyebabkan pengunduran diri Hatta ditangani secara lebih serius. Di kalangan parlemen, setelah mendengar keterangan pemerintah mengenai usaha normalisasi keadaan negara dan pandangan-pandangan dalam Musyaw-

warah Nasional dan Musyawarah Nasional Pembangunan, timbul usaha mencari bentuk kerjasama antara kedua proklamator, atau yang dikenal dengan mithos "Dwi Tunggal". Usaha menyatukan kedua proklamator ini ditangani parlemen dengan membentuk panitia ad hoc. Panitia bekerja dalam mencari bentuk kerjasama yang sesuai dan nyata dalam rangka tugas pemimpin negara agar sesuai dengan kehendak kedua tokoh tersebut.

Pembicaraan tentang bentuk kerjasama Soekarno-Hatta dikemukakan pada pertengahan Maret 1958. Ahem Erningpradja (ketua panitia) menjelaskan perpanjangan waktu yang diusulkan sebelumnya dilatar belakangi oleh maksud mengadakan pertemuan segi empat antara Bung Karno, Bung Hatta, Pemerintah dan panitia ad hoc. Amat disayangkan keinginan ini tidak tercapai. Adapun kesulitannya karena masing-masing pihak (Soekarno dan Hatta) mempunyai kesibukan yang tidak dapat ditunda, sedangkan pemerintah sampai pada pendapat "tidak akan terlalu dalam mencampuri soal kerjasama ini". Jawaban pemerintah menggambarkan adanya pihak yang menarik diri, sehingga panitia berpendapat "titik berat daripada realisasi kerjasama Bung Karno dan Bung Hatta harus beraksi kepada inisiatif kedua tokoh nasional itu sendiri".<sup>58</sup> Dengan dilandasi pikiran tersebut, panitia menunggu adanya pertemuan antara kedua tokoh nasional tersebut. Hatta sendiri, dalam keterangan kepada panitia, melihat maksud dari adanya panitia ad hoc dengan tujuan itu dapat berarti adanya dua jalan (1) presidensil kabinet, dan (2) nasional zaken kabinet. Lebih lanjut menurut Hatta keputusan terletak pada DPR dan akhirnya Presiden.<sup>59</sup> Dalam perkembangan selanjutnya, menurut panitia, terlihat keaktifan kedua tokoh nasional itu dalam maksud mencari bentuk kerjasama di antara keduanya, sehingga panitia ad hoc menganggap sudah cukup campur tangan yang dilakukan oleh panitia tersebut, dan meminta agar panitia itu dibubarkan saja.<sup>60</sup> Pada umumnya permintaan panitia ad hoc disetujui oleh fraksi-fraksi dalam parlemen, diiringi ucapan terima kasih atas tugas yang mereka lakukan selama ini.<sup>61</sup> Peme-

rintah menjelaskan pula sikapnya yang menarik diri dari usaha pertemuan segi empat yang dilatar belakangi oleh adanya ultimatum oleh PRRI, sehingga pandangannya terhadap "Dwi Tunggal" telah berubah oleh sebab situasi yang ada.

Ada dua konsekwensi yang dikemukakan pemerintah (1) ke dalam, ada kemungkinan seakan-akan pemerintah hendak berikhtiar untuk meyakinkan kedua tokoh tersebut, dan (2) mungkin di dapat kesan di luar seakan-akan pemerintah ragu-ragu akan dapat menjalankan kebijaksanaan yang telah digariskan sebelumnya.<sup>62</sup> Pada akhirnya rapat setuju panitia ad hoc mencari bentuk kerjasama Soekarno dan Hatta dibubarkan.<sup>63</sup>

Keraguan pada kemampuan pemerintah menghadapi perkembangan politik dan ekonomi tidak saja ada di dalam parlemen, tetapi juga dalam masyarakat luas, terutama pada sejumlah tokoh politik, yang mendorong mereka berpikir untuk mendirikan negara sendiri di dalam negara kesatuan RI. Pemerintah nasional di Jakarta yang masih berada dalam harapan seperti dimuat dalam hasil Musyawarah Nasional (September 1957) dan Musyawarah Pembangunan Nasional (Nopember 1957), berhadapan dengan keinginan daerah yang mendesak telah mendorong pemerintah untuk menjelaskan masalah tersebut di dalam parlemen. Masalah ini disebut "persoalan Sumatera".

Pemerintah (diwakili PM) dalam penjelasan di hadapan rapat pleno, menerangkan adanya usaha melawan pemerintah pusat yang dilakukan oleh Kolonel Zulkifli Lubis. Dalam dokumen yang ditemukan pada tanggal 9 Juni 1957, Lubis mengajukan rencana "menuju Indonesia yang adil dan makmur". Rencana mana memuat penilaian bahwa "pusat pemerintah yang sekarang ini ..... menempatkan Presiden Soekarno sebagai "sipil" yang memakai sandaran kekuasaan pimpinan Angkatan Darat, ..... sandaran hukum: Kabinet Djuanda dan ..... tumpungannya pada segi potensi kemasayarakatan: Dewan Nasional (Machtconcentratie). Lubis kemudian, dalam rencana itu,

mengajukan dua alternatif untuk merubah situasi dan keadaan yang ada.

*Pertama*, alternatif yang mendekatkan pada tujuan jalah (a) merealisir "kreed front" yang geconsolideerd antara daerah-daerah yang berdinamik, .... mempunyai daya maupun berinisiatif terhadap Pemerintah Pusat (positif maupun negatif), .... perlu material "on afhankelijk", dan (b) tindakan langsung terhadap unsur "machconcentratie" di Pusat.

*Kedua*, alternatif yang menjauhkan diri dari tujuan jalah (a) proklamasi negara sebagai "move taktis maximum", (b) pembentukan suatu pemerintah pusat yang lain, dan (c) acara yang membawakan sifat "silent passing through" yang dapat menjuruskan pada suatu isolasi negatif.<sup>64</sup>

Dalam bagian lain, pemerintah menjelaskan usaha KSAD dan Kepala Kepolisian Negara yang sedang berada di Sumatera untuk memastikan adanya berita kemungkinan timbul pemberontakan dari beberapa tokoh yang sedang bersidang di Sungai Dareh tanggal 9 Januari 1958. Menarik pula dari keterangan tersebut adalah pernyataan dari panglima TT I, II dan semua golongan dalam wilayah militer tersebut untuk taat kepada Negara Kesatuan RI dan menganggap separatisme adalah suatu perbuatan penghianatan. PM melihat persoalan-persoalan tadi dalam rangka sikap serangan tertentu dalam hubungan tertentu, seperti di bidang politik dengan menonjolkan komunisme atau separatisme, dalam bidang ekonomi dengan menggiatkan barter dan semokhel (penyaludungan), dalam politik internasional dengan menggagalkan perjuangan merebut Irian Barat.<sup>65</sup>

Perlu pula diketahui, pada saat yang bersamaan dibacakan resolusi badan aksi rakyat Sumatera Tengah yang ditujukan kepada Presiden/Pejabat Presiden, Perdana Menteri dan Ketua Parlemen. Resolusi berisi pandangan tentang keadaan yang ada dan keputusan yang mendesak agar (1) memutuskan kabinet karya menyerahkan mandat kepada pejabat Presiden dalam waktu sesingkat-singkatnya, (2) memutuskan kepada Pejabat

Presiden, menerima atau mencabut mandat kabinet karya dalam waktu singkat, (3) memutuskan pejabat Presiden menunjuk Hatta dan Hamengkubuwono menjadi formatur kabinet baru, (4) memutuskan supaya peraturan pelarangan barter dicabut karena larangan itu berarti membunuh rakyat, (5) mengutuk tiap tindakan pusat dengan kekerasan bersenjata, dan (6) memutuskan supaya Presiden kembali kepada sumpah setianya kepada UUD Sementara selaku Presiden Konstitusionil. Resolusi juga mendesak agar Kepala Daerah Sumatera Tengah bertindak tegas demi keselamatan nusa dan bangsa berdasarkan jiwa Proklamasi 17 Agustus 1945.<sup>66</sup>

Pemerintah (diwakili PM) dalam keterangan di depan parlemen (4 Juli 1958) menjelaskan rangkaian gerakan yang mendorong timbulnya ultimatum PRRI (Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia). Menurut pemerintah gerakan tersebut dilatar belakangi dan didorong oleh rencana Zulkifli Lubis, yang dijalankan secara sistematis dalam hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, realisasi kred front diwujudkan dengan melaksanakan pemberontakan di Sumatera Utara dan Sumatera Tengah dan hubungan kedua daerah tersebut dengan Sumatera Selatan, DI/TII di Aceh dan Jawa Barat dan usaha menimbulkan kekacauan di Maluku Utara. *Kedua*, materiel anafhankelijk diusahakan dengan jalan barter di mana hasilnya jatuh ke tangan para pemberontak dan usaha menguasai daerah minyak. *Ketiga*, tindakan melawan terhadap "machtconcentratie" dijalankan dengan teror pada "Peristiwa Cikini" sedangkan yang *Keempat* pemberontakan terhadap pemerintah pusat dilaksanakan dengan adanya proklamasi tentang PRRI tanggal 15 Februari 1958. Pemerintah juga berpendapat pergolakan daerah itu berasumber dari dukungan beberapa negara asing.<sup>67</sup> Negara-negara tersebut, dengan tidak menyebutkan secara jelas, menurut pemerintah mereka takut pada hasil pemilihan umum dengan naiknya angka kemenangan PKI. Negara-negara tersebut, secara ideologi, bertemu dengan golongan yang "anti komunis". Hal ini diperkuat dengan adanya permintaan bantuan PRRI kepada

SEATO (Organisasi Pertahanan Asia Tenggara naungan Amerika Serikat) berupa persenjataan modern.<sup>68</sup> Gerakan tersebut disebut pemerintah sebagai suatu 'politik obstruksi'.<sup>69</sup>

Dalam mengatasi keadaan yang ada, dalam keterangan pemerintah itu, pemerintah mengambil sikap tegas dengan mengadakan operasi-operasi militer, yaitu operasi Tegas di Riau Daratan, operasi 17 Agustus di Sumatera Tengah, operasi Sapta Marga yang melikwidasi kekuatan PRRI di Sumatera Timur dan Tapanuli, operasi Sadar untuk menertibkan keadaan di Sumatera Selatan, operasi Insyaf yang menghalangi dan menggagalkan suatu stabilisasi dan konsolidasi kekuatan PRRI/Permesta di Indonesia bagian Timur dan operasi Merdeka di daratan Minahasa.<sup>70</sup> Berbagai operasi tadi berjalan dengan hasil yang memuaskan bagi pemerintah. Pemerintah juga melakukan normalisasi keadaan dengan mengembalikan kewibawaan pemerintah di daerah-daerah pemberontakan. Kantor dan jawatan-jawatan pemerintah dengan segera diaktifkan kembali.<sup>71</sup> Juga dјusahakan normalisasi dibidang ekonomi dengan melancarkan distribusi keperluan hidup masyarakat.<sup>72</sup> Dengan demikian gerakan pemberontakan PRRI/Permesta dapat dipatahkan dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Satu perhatian penting dari meningkatnya peran militer dalam bidang politik (ikut duduk dan menuntut hal tertentu dalam Dewan Nasional), keamanan (keberhasilan mengatasi pemberontakan PRRI/Permesta), maka di bidang ekonomi adalah dengan mempelopori nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda. Hal ini dilakukan militer seiring dengan usaha membangun dukungan dan membina kekuatan dalam masyarakat seperti adanya Badan Kerjasama Militer yaitu BKS Militer-Pemuda dan sebagainya.

Dalam keterangan pemerintah tentang RUU nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda itu dikemukakan adanya dua maksud.

*Pertama*, kepada pihak luar, rancangan ini melukiskan keyakinan dan pendapat bahwa tindakan yang diambil sesuai dengan kesadaran hukum dan sesuai pula dengan hukum-hukum internasional yang berlaku.

*Kedua*, kepada masyarakat, rancangan ini akan menghilangkan keragu-raguan dan ketegasan pada perasaan guna menghilangkan efek psikologis yang negatif.<sup>73</sup> Lebih lanjut pemerintah menyebutkan pasal 1 berdasarkan pada kepentingan negara, pasal 2 berhubungan dengan hukum internasional dan UUD Sementara, pasal 3 berhubungan dengan dasar-dasar dari "ohte-genings-ordonnantie", dan pasal 4 dan 5 berkaitan dengan ancaman sanksi pidana dan perdata.

Notosoehardjo (PNI) yang memulai pembicaraan dalam babak pertama menyatakan persetujuan fraksinya pada rancangan tersebut. Beberapa alasan dikemukakan pembicara seperti nasionalisasi tertuju ke arah kemerdekaan ekonomi nasional dan semua masyarakat demokratis sosialis, nasionalisasi merupakan perlawan terhadap kapitalisme dan imperialism, nasionalisasi merupakan tantangan bagi ekonomi liberal, dan nasionalisasi merupakan suatu pemutusan obyektif untuk memperbesar penerimaan negara.<sup>74</sup> Di samping itu pembicara mengakui kesederhanaan rancangan tersebut, yang memerlukan beberapa penjelasan lebih lanjut dari pemerintah.<sup>75</sup> Persetujuan diberikan juga oleh A. Chamid Widjaja (NU), yang juga mengajukan pertanyaan untuk mendapatkan penjelasan dari pasal-pasal dalam rancangan tersebut.<sup>76</sup> Beberapa pertanyaan dengan memberikan dukungan, dikemukakan oleh Mungtjik AR (PKI),<sup>77</sup> sedangkan tidak berkeberatan dan mengaitkannya dengan masalah pengembalian Irian Barat dikemukakan oleh K. Wendojo (Nas. Prog).<sup>78</sup> Di samping itu adapula persetujuan terhadap rancangan yang diberikan agar terjadi perluasan milik asing yang tidak Belanda saja, dikemukakan oleh Muhd. Padang (Persatuan).<sup>79</sup>

Beberapa pembicara lain seperti Anwar Harjono (Masyumi) dan RG Doeriat (Katholik) lebih mengajukan pertanyaan terhadap pasal-pasal dalam rancangan tersebut. Mereka masih memerlukan keterangan pemerintah sebelum menyampaikan pendapat sendiri.<sup>80</sup> Begitu pula dengan Moh. Sardjan dan Rd. Soeprapto (keduanya dari Masyumi) yang mempersoalkan kategori perumahan-perumahan milik Belanda itu.<sup>81</sup>

Pemerintah (diwakili oleh Menteri Stabilisasi Ekonomi) menjelaskan dasar pembuatan rancangan tersebut berkaitan dengan UU Pembatasan Perjanjian KMB. Oleh karena itu rancangan ini lebih sederhana dan kekuasaan untuk menentukan langkah-langkah (operasionalisasi) selanjutnya berada di tangan pemerintah. Pemerintah sendiri berterima kasih pada dukungan dalam kalangan parlemen, dan menolak pendapat yang melihat nasionalisasi tersebut akan mempersulit pemerintah di masa depan.<sup>82</sup> Pemerintah melampirkan juga daftar perusahaan yang diambil alih pemerintah dan dilanjutkan dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara.<sup>83</sup>

Dalam pembahasan selanjutnya masing-masing pihak dalam parlemen (mendukung ataupun masih bertanya) mengulangi hal-hal yang sudah diajukan sebelumnya. Mereka masih menunggu jawaban, yang bertanya, pemerintah, sementara bagi Masyumi dan Katholik melihat rancangan tersebut tidak di atas landasan hukum dan konstitusi yang ada. Menurut kedua fraksi itu persoalannya apakah nasionalisasi (perbuatan mengambil alih tidak dalam keadaan perang), atau konfiskasi (pensitaan barang dari akibat perang antara dua negara). Lagipula belum jelas bagi beberapa anggota parlemen tentang kedudukan/status dari perusahaan-perusahaan tersebut di masa depan (milik negara atau swasta nasional).<sup>84</sup> Sementara itu pemerintah menjelaskan kembali maksud nasionalisasi tersebut dan membantah tuduhan nasionalisasi tersebut akan mempersulit pemerintah di masa depan. Pemerintah tetap beranggapan nasionalisasi meru-

pakan pilihan dan jalan terbaik bagi meneruskan perjuangan mengembalikan Irian Barat dan melaksanakan pembatalan perjanjian KMB. Pemerintah juga mengemukakan beberapa kemungkinan bentuk usaha dari perusahaan-perusahaan yang dinasionalisasikan itu sepanjang tidak menyangkut hajat hidup orang banyak (vital).<sup>85</sup>

Pembicaraan tentang pasal-pasal dilakukan setelah pembahasan dalam babak kedua berakhir. Anwar Harjono (Masyumi)<sup>86</sup> mengajukan usul amandemen terhadap kata "vital" dan "undang-undang" dari pasal 1. Dalam pembahasan selanjutnya, pembicaraan tentang konsideran tidak mengalami kesulitan karena itu dengan segera diterima oleh rapat. Akan tetapi terhadap pasal 1 dengan adanya usul amandemen Anwar Harjono, memerlukan pembahasan tersendiri pula. A. Chamid Widjaja (NU) menyokong usul amandemen tentang kata vital itu, sementara K. Wendojo (Nas.Prog), F. Runtutambi (Pembangunan), RPD Situmeang (PKI) dan juga pemerintah menolak usul amandemen tentang kata vital dan undang-udang itu.<sup>87</sup> Anwar menjelaskan kembali perlunya kata "vital" untuk memberikan kepastian tentang nasionalisasi dari perusahaan-perusahaan milik Belanda itu sendiri. Sementara pemerintah (dijawalki Menteri Stabilisasi Ekonomi) dapat menampung hal tersebut dalam penjelasan dari UU tersebut, dan tidak dalam teks.<sup>88</sup> Pendapat pemerintah ini didukung oleh A. Sjaichu (NU).<sup>89</sup> Rapat dilanjutkan dengan mengadakan pemungutan suara untuk usul amandemen Anwar dengan hasil 31 suara setuju dan 136 suara tidak setuju. Dengan demikian usul amandemen Anwar Harjono ditolak oleh rapat.<sup>90</sup> Pembicaraan dilanjutkan dengan membahas pasal demi pasal yang umumnya diterima oleh rapat. Sebelum diadakan pemungutan suara terhadap keseluruhan rancangan tersebut diadakan stemmotivering. Bungtjik AR (PKI), Noto-soehardjo (PNI), HA. Chamid Widjaja (NU), H. Siradjudin Abbas (Perti), A. Nunung Kustadi (PSII), Subadio Sastrosatomo (PSI) K. Wendojo (Nas.Prog), F. Runturambi (Pembangunan) menyatakan menerima rancangan tersebut, sedangkan Anwar

Harjono (Masyumi) dan RG Doeriat (Katholik) mengambil sikap abstain.<sup>91</sup> Dengan demikian rancangan diterima secara aklamasi dengan catatan fraksi Masyumi dan Katholik "tidak memberikan suara".<sup>92</sup>

Kelihatannya ketidak berhasilan parlemen menyelesaikan masalah-masalah seperti pendirian Dewan Nasional yang tidak didukung sepenuhnya, malah dalam masalah nasionalisasi perusahaan milik Belanda yang seperti dimengerti maksud tersebut merupakan bagian dari pembatalan perjanjian Indonesia-Belanda dalam KMB tentang pengembalian Irian Barat yang menjadi tujuan nasional: pengunduran diri Wakil Presiden Hatta, dan juga timbulnya pemberontakan PRRI/Permesta telah menjadikan lembaga tinggi tersebut semakin merosot perannya. Apalagi Presiden Soekarno sendiri memang berusaha untuk melemahkan sebanyak mungkin peran yang dapat dijalankan oleh parlemen sebagai bagian dari "pematahan kekuatan" partai politik. Seiring dengan itu peran Dewan Nasional semakin naik, demikian juga naiknya peran kalangan militer (terutama TNI-AD) dari keberhasilannya mengatasi pemberontakan tersebut. Hal ini semakin memperkuat keinginan Presiden (dan pemerintah) untuk merombak sistem kepartaian yang ada.

Dalam rangka merombak sistem kepartaian, Dewan Nasional menyampaikan usul kepada Dewan Menteri untuk menyerahanan sistem partai dan merubah UU Pemilihan Umum. Penyederhanaan dalam arti membatasi jumlah partai sehingga memungkinkan mendapatkan suara mayoritas pemilih, tentulah dalam rangka membuka kemungkinan bagi terciptanya kabinet yang kuat. Sementara perubahan UU Pemilihan Umum adalah untuk membentuk sistem perwakilan yang dipandang lebih sempurna, yaitu menampung wakil golongan masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan atau fungsinya di dalam masyarakat.

Berkenaan dengan perombakan sistem partai, Dewan Nasional mengajukan tiga usul untuk dimasukkan ke dalam UU Kepartaian.<sup>93</sup>

*Pertama*, partai adalah lembaga demokrasi berupa organisasi warganegara Indonesia berdasarkan ideologi politik, yang bertujuan mendukung dan mempertahankan kesatuan Republik Indonesia serta berusaha mewujudkan cita-cita rakyat Indonesia untuk mencapai kesejahteraan sosial, berdasarkan proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945.

*Kedua*, Golongan Fungsional ialah lembaga demokrasi berupa organisasi warga negara Indonesia berdasarkan fungsi mereka di dalam proses produksi dan pelayanan sosial, yang menjadi bagian dari pembangunan kesejahteraan masyarakat berdasarkan cita-cita rakyat Indonesia di dalam proklamasi 17 Agustus 1945.

*Ketiga*, Front Nasional ialah lembaga demokrasi berupa organisasi untuk mengerahkan potensi nasional untuk bersama-sama memperjuangkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan cita-cita rakyat Indonesia dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Saran Dewan Nasional untuk merubah UU Pemilihan Umum berisikan empat hal.<sup>94</sup>

*Pertama*, setengah dari keseluruhan anggota parlemen yang akan datang mewakili golongan-golongan fungsional yang ada di dalam masyarakat Indonesia.

*Kedua*, pencalonan Golongan Fungsional dilaksanakan melalui Frant Nasional yang akan dipimpin oleh Presiden.

*Ketiga*, persyaratan pencalonan perlu ditingkatkan.

*Keempat*, pelaksanaan pemilihan didasarkan kepada sistem dwi-pilih, yang berarti bahwa pemilih memilih salah satu simbol partai terlebih dahulu, dan kemudian memilih salah satu lambang Golongan Fungsional.

Sementara itu dalam rangka menetapkan pengertian Golongan Fungsional, Dewan Nasional memutuskan perbaikan susunan golongan tersebut. Ada empat perubahan dalam susunan baru ini jika dibandingkan dengan susunan anggota De-

wan Nasional yang sepenuhnya terdiri dari Golongan Fungsional sebagaimana ditetapkan sejak pembentukannya dalam tahun 1957.

*Pertama*, militer diakui sebagai komponen dari Golongan Fungsional sehingga wakil mereka di dalam DPR tidak lagi terdiri dari pejabat (*ex-officio*).

*Kedua*, bekas pejuang bersenjata dimasukkan ke dalam kelompok militer.

*Ketiga*, Organisasi Pertahanan Rakyat (OPR) beserta Organisasi Keamanan Desa (OKD) diakui pula sebagai warga Golongan Fungsional.

*Keempat*, golongan cendekiawan juga diakui sebagai bagian dari Golongan Fungsional.

Semakin lama peran Dewan Nasional tidak lagi sebagai penasehat, tetapi telah menjadi pengimbang parlemen. Walaupun usul-usul Dewan Nasional masih tetap perlu dibicarakan pada tingkat kabinet. Salah satu usul penting Dewan Nasional adalah meningkatkan peran golongan fungsional dalam kehidupan politik Indonesia. Golongan yang semula dipersoalkan kehadirannya oleh kalangan parlemen, semakin berperan dengan adanya usul agar golongan tersebut dimasukkan ke dalam DPR.

Pengusulan masuknya golongan fungsional ke dalam DPR menjadi perdebatan antara Dewan Nasional dengan kabinet. Pihak pemerintah ingin agar golongan fungsional diwakili di luar DPR. Kabinet beranggapan penentuan wakil-wakil dalam DPR secara berimbang (50–50) antara golongan fungsional dengan golongan politik berlawanan dengan UU Sementara.<sup>95</sup> Golongan Fungsional perlu mengikuti pemilihan Umum. Sementara Presiden ingin agar golongan fungsional mengisi sepertiga kursi DPR.

Dalam pertemuan antara Presiden dengan partai-partai politik pendukung pemerintah (PNI, NU, dan PKI), pihak partai

politik hanya ingin golongan fungsional dalam DPR berjumlah sepertiga. Adalah PKI yang dengan tegas tidak menyetujui pengangkatan golongan fungsional yang militer itu ke dalam DPR. Partai kiri ini beralasan pada kemungkinan kacauanya perwira yang diangkat dengan yang tidak diangkat, apalagi pengangkatan tersebut akan mengurangi hak asasi warga negara kaum militer itu.<sup>96</sup>

Sementara perdebatan antara Dewan Nasional dengan kabinet, dan variasi lain dari pertemuan antara Presiden dengan partai-partai politik, KSAD Nasution yang semula mengusulkan setengah dari golongan fungsional merupakan wakil militer dapat menerima jatah wakil militer sebanyak 35 orang dengan ketentuan "Angkatan Darat mendapat porsi terbesar"<sup>97</sup> Pada akhirnya kabinet dapat menyepakati tiga masalah.

*Pertama*, meyakini manfaat dari keunggulan UUD 1945 untuk mengatasi segenap masalah nasional.

*Kedua*, menetapkan prosedur kembali ke UUD 1945, dan

*Ketiga*, menyetujui masuknya golongan fungsional ke dalam DPR.<sup>98</sup>

Lebih lanjut PM Djuanda memberikan keterangan pada DPR tentang keinginan Presiden (dan pemerintah) untuk "kembali" ke UUD 1945 secara keseluruhan". PM memulai dengan menunjuk banyaknya fraksi dalam parlemen, tidak adanya stabilitas politik dan penyelewengan sosial ekonomi merupakan bagian dari ketidak mampuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur. Hal ini dilatar belakangi salah pengertian terhadap demokrasi yang tidak diperlakukan sebagai alat tetapi sebagai tujuan. Untuk itu diperlukan masyarakat yang terpimpin di bidang politik dan ekonomi, apalagi terdapat kekuatan masyarakat yang sudah tumbuh tetapi tidak tersalurkan secara efektif.

PM mengemukakan kesulitan-kesulitan yang dihadapi pemerintah dalam bidang politik, ekonomi-keuangan, militer dan kemasyarakatan. Keterangan PM dipersoalkan oleh kalangan

parlemen yang meminta penjelasan lebih lanjut tentang kedudukan golongan fungsional itu. Adalah Anwar Harjono (Masyumi) yang secara tajam mengajukan pertanyaan maksud "kembali ke UUD 1945" di dalam rangka demokrasi yang bagaimana? Hal ini dikemukakan pembicara karena UUD 1945 itu bersifat sementara dan pembicaraan tentang UUD sedang berjalan dalam Konstituante. Penanya memfokuskan juga masalah apakah persoalan yang dihadapi akan terjawab dengan perubahan sistem dan konstitusi, dan bukan oleh sebab-sebab lainnya.<sup>99</sup> Hal yang menarik adalah pihak pemerintah tidak melanjutkan keterangan yang telah diberikannya dan tidak pula memberikan tanggapan atas pertanyaan dan persepsi yang berkembang dalam parlemen. Pembicaraan tentang maksud Presiden (dan pemerintah) itu berpindah ke Konstituante dengan adanya pidato Presiden (22 April 1959). Adapun keterangan pemerintah baru diberikan setelah Dekrit Presiden dengan menjelaskan kembali jalannya pembicaraan dalam Konstituante setelah pidato Presiden itu.

Dari uraian di atas terlihat keinginan pemerintah mempengaruhi sidang Konstituante. Keterangan yang diberikan pada parlemen dan Konstituante sama saja. Malah pemerintah beranggapan perhatian lebih baik ditujukan pada Konstituante. Hal ini mengingat kepentingan politik Presiden (dan parlemen) tentang "kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan itu". Bagian selanjutnya akan menguraikan pembicaraan dalam Konstituante baik tentang keterlibatan pemerintah maupun materi pembicaraan yang ada.

## KONSTITUANTE DAN PENDEKATAN TENTANG DASAR NEGARA.

Salah satu harapan yang ada dan berkembang sejak kemerdekaan, malahan ada indikasi yang menggambarkan harapan sebelum kemerdekaan, adalah mendapatkan suatu Undang-Undang Dasar yang memenuhi keinginan dan tujuan masyarakat.

Harapan ini sebagian tergambar dalam perdebatan sebelum kemerdekaan (misalnya dalam PPKI, dan juga rencana pemilihan umum 1946). Akan tetapi berbagai harapan tadi tidak dapat diwujudkan karena situasi dan masa tidak memungkinkannya.

Keinginan yang terpendam tadi dikemukakan kembali saat membentuk Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) yang akan dipakai dalam Negara Kesatuan di bulan Agustus 1950. UUDS ini secara tegas mencantumkan perlunya badan untuk membuat dan mensahkan (secara bersama-sama dengan pemerintah) UUD yang permanen. Cara ini dianggap paling tepat dan sesuai dengan tuntutan dan kehidupan politik yang demokratis.<sup>100</sup> Sudah tentu harapan, keinginan, tujuan masyarakat dan cara-cara yang demokratis itu mendapat tempat tatkala Konstituante yang dibentuk dari hasil pemilihan umum (September untuk DPR, dan Desember untuk Konstituante) 1955 mulai bekerja pada Nopember 1956.

Selepas pemilihan untuk mengisi Konstituante di pertengahan Desember 1955 pada 10 Nopember 1956 Presiden melantik anggota-anggota Konstituante dan memberikan amanat untuk menggambarkan garis dan tujuan yang diharapkan dan ditanggungjawabkan oleh Konstituante, sesuai dengan maksud dan tujuan pembentukan lembaga tersebut.

Dalam pidato di pembukaan sidang pleno lembaga pembuat UUD itu, Presiden pertama Indonesia menekankan pentingnya Konstituante yang dilihat dalam tugasnya itu .... "sudah tiba di salah satu puncak Revolusi Nasional...<sup>101</sup> Kepala Negara Konstitusional Indonesia itu menggambarkan tahap perjuangan tersebut dalam suatu perjuangan rakyat Indonesia yang rela berkorban, materi dan moril, dalam .... "ide Negara Nasional Indonesia, Ide Republik Kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 ...."<sup>102</sup>

Lebih lanjut digambarkan pula oleh Presiden tahap-tahap perjuangan yang terwujud dalam beberapa fase.

*Pertama*, fase ide kesukuan. Pada fase ini tiap-tiap suku merasa dirinya sebagai suatu kesatuan yang mutlak. Seiring dengan itu timbul pula semangat kepulauan. Fase ini menurut Soekarno, berakhir pada tahun 1928 dan sampailah pada tahap *'kedua*, fase ide kesatuan dan persatuan bangsa, kesatuan tanah air dan kesatuan bahasa. Secara tajam pula Kepala Negara mengecam perkembangan ide insularisme, ide provisionalisme dan ide federalisme. Menurutnya ide tersebut telah terkubur dengan adanya Sumpah Pemuda di tahun 1928 itu. Selanjutnya sampai pada tahap *'ketiga*, fase ide persatuan dan kesatuan bangsa dalam suatu negara yang berbentuk Republik.<sup>103</sup> Ide akhir yang terwujud dalam proklamasi 17 Agustus 1945 ini merupakan pangkal pelaksanaan ide kebangsaan Indonesia yang bulat dan bersatu.<sup>104</sup> Kepala Negara menggambarkan pula berbagai pengorbanan yang telah diberikan oleh para pemuda dalam mempertahankan Negara Kesatuan RI.<sup>105</sup>

Untuk lebih membantu tujuan yang dibebankan pada Konstituante, Presiden RI tersebut menggambarkan pula sifat sementara dari beberapa Konstitusi yang telah ada (UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUD Sementara). Menurut konstitusi-konstitusi tersebut "... bukanlah hasil permusyawaratan antara anggota-anggota sesuatu Konstituante yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang bebas dan raja-sia".<sup>106</sup> Maka Soekarno berharap Konstituante dapat menghasilkan suatu UUD yang ..."bukanlah tiruan atau saduran konstitusi-konstitusi yang telah ada di negeri-negeri lain". Konstitusi yang diharapkan itu ..."janganlah bertentangan dengan realitet yang hidup di Indonesia".<sup>107</sup> Secara tegas Soekarno menolak demokrasi liberal dari Barat yang menurutnya memberikan "Free enterprise dan Politik" dan "equal opportunity for everybody". Untuk itu Presiden pertama Republik itu menganjurkan apa yang disebutnya ..."demokrasi terbimbang, demokrasi terpimpin ..... dus tidak berdiri di atas faham-faham liberalisme".<sup>108</sup> Pendapat ini diletakkan Soekarno pada

pandangan sifat demokrasi yang sedang dalam .... "alam perpindahan atau transisi"<sup>109</sup> untuk itu .... "Konstitusi kita harus Konsitusi perjuangan, Konstitusi yang memberi arah dan dinamik kepada perjuangan".<sup>110</sup> Ia menekankan pula dengan tegas.... "Konstitusi kita adalah Konstitusi yang dibuat untuk keperluan Indonesia yang sedang berjuang, dan tidak manusia Indonesia dibuat untuk keperluan konstitusi".<sup>111</sup>

Dalam pada itu ditegaskan pula perbedaan antara parlemen dengan konstituante. Parlemen, menurut Soekarno, merupakan medan tempat berebutan kekuasaan. Parlemen biasanya adalah tempat untuk adu suara.<sup>112</sup> Adapun konstituante, menurut Presiden RI itu, adalah badan untuk bermusyawarah merumuskan suatu hal yang sudah terang .... "yaitu sifat dan sikap hidup Negara yang telah jadi pegangan batin bangsa dalam perjalannya dalam sejarah".<sup>113</sup> Dengan pandangannya itu, Soekarno meminta agar Konstituante jangan bersidang terlalu lama. Ia menganjurkan pula agar sidang dapat dipercepat kalau .... "masing-masing anggota berniat dalam hatinya untuk menjalankan drama sejarahnya dengan seikhlas-ikhlasnya; untuk kepentingan seluruh bangsa, untuk kepentingan seluruh rakyat".<sup>114</sup> Lebih lanjut Soekarno berpendapat bahwa Negara Proklamasi 17 Agustus 1945 bukanlah negara kelas akan tetapi negara yang berbentuk Republik. Bentuk ini, menurut Soekarno "berarti kepentingan umum, bukan kepentingan satu individu, bukan kepentingan satu kelas". Anjuran ini ditujukan tidak saja dalam lapangan politik tetapi juga dalam lapangan ekonomi, sosial, kebudayaan.<sup>115</sup> Soekarno menginginkan Konstituante membentuk konstitusi Republik Proklamasi 17 Agustus 1945 yang berarti juga konstitusi menjamin kesatuan bangsa, kesatuan tanah air, kemerdekaan dan kesejahteraan seluruh rakyat.

Pada bagian akhir pidato tersebut, Presiden melihat tahap revolusi Indonesia setelah Konstitusi Bandung adalah yang disebut Revolusi Pembangunan. Dalam melaksanakan sendiri perjuangan itu, Konstitusi Bandung menjadi fondamen ketata-

negaraan. Di samping itu diingatkan pula adanya dua pilihan yaitu alam kapitalisme nasional dan alam di mana kemakmuran dihasilkan bersama dan dimikmati bersama pula. Satu bagian penting di akhir pidato tersebut Soekarno meminta Konstituante menyusun "Konstitusi yang menjamin kebebasan beragama".<sup>116</sup> Pada akhirnya Soekarno sampai pada kesimpulan ... "Saya persoontjik berpendapat bahwa Pancasila adalah satu-satunya dasar negara yang dapat menjamin keutuhan bangsa dan kebebasan beragama".<sup>117</sup>

Kelihatannya Soekarno ingin memakai Konstituante sebagai sarana untuk memenuhi keinginannya yang kecewa dengan hasil pemilihan umum 1955 baik untuk DPR dan Konstituante, maupun dengan kehidupan politik dengan sifat pemerintahan parlementer yang tidak memungkinkan. Ia (Soekarno) berperan di luar jabatannya sebagai Kepala Negara yang konstitusional itu Soekarno sendiri sampai pada pendapat ketidakberesan berbagai masalah disebabkan oleh sistem partai yang banyak yang bersandar pada pertumbuhan di awal kemerdekaan, bagi usaha menggaiang partisipasi masyarakat memperkuatkan kemerdekaan.<sup>118</sup> dan terus berperan, malah dijammin secara legal, dalam masa pemerintahan parlementer. Sudah jelas suasana politik seperti ini sedikit banyak mempengaruhi pandangan yang beredar, baik pada lapisan pimpinan maupun masyarakat pada umumnya. Apalagi pengembalian Iran Barat masih dapat hambatan, walaupun perjanjian KMB telah dibatalkan pemerintah Perdana Menteri Burhanuddin Harahap. Dalam situasi dan kondisi perpecahan semacam itulah Konstituante menjalankan peran yang diharapkan dari maksud dan tujuan dibentuknya lembaga tersebut.

Dalam perkembangan selanjutnya perhatian Konstituante tertuju pada hal-hal yang bersifat keperluan inten seperti penetapan tata tertib, pemilihan Ketua dan Wakil Ketua serta beberapa hal lainnya yang berhubungan dengan maksud adanya lembaga tersebut. Tetapi terjadi ketidak puasan dalam ka-

Tangan Konstituante terhadap hal-hal yang secara tidak langsung berkaitan dengan tugas-tugas lembaga itu. Pendorong rasa tidak puas di antara anggota Konstituante, sedikit banyaknya diperluhi oleh suasana politik nasional yang ketika itu sudah semakin hangat perbedaan di antara partai politik dan juga antara partai politik dengan Presiden tentang masa depan Indonesia. Perkembangan yang ada semakin tidak menolong dengan mundurnya Mohammad Hatta dari kedudukannya sebagai Wakil Presiden di awal Desember 1956. Mundurnya Hatta yang didorong oleh keyakinan dirinya tentang telah tercapai suatu tahapan tertentu dari politik Indonesia, yaitu terbentuknya DPR dan Konstituante dari hasil pemilihan umum, dan juga semakin tajam perbedaan antara dirinya dengan Soekarno dalam beberapa penyelesaian masalah politik Indonesia. Suasana menjadi bertambah sulit dikendalikan dengan adanya pergolakan-pergolakan daerah dimulai dari pengambil alihan pemerintahan sipil oleh militer di Sumatera Tengah disusul Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan terakhir Sulawesi Utara. Pergolakan daerah ini didorong oleh ketidak percayaan daerah terhadap pusat, terutama dalam hubungan dengan pembangunan ekonomi.

Satu catatan penting lainnya perlu dikemukakan adalah adanya surat pengunduran diri dari Mr. Sjafruddin Prawira Negara sebagai anggota Konstituante. Sjafruddin (Masyumi), dengan menyebutkan pasal 67 jo pasal 136 Undang-Undang Dasar Sementara, meletakkan jabatan sejak 2 Januari 1957.<sup>119</sup> Suatu penjelasan lebih lanjut dari peletakan jabatan Sjafruddin ini terlihat dari adanya surat yang bersangkutan kepada Presiden.

Pada bagian awal suratnya, Sjafruddin mengelam tindakan pengoperan/penyitaan yang melikwidaskan kepentingan-kepentingan Belanda di Indonesia dan dilakukan secara mendadak. Hal ini didasarkan pandangan bahwa perekonomian Indonesia (30–40%) berada di tangan aktivitas ekonomi orang-orang dan perusahaan-perusahaan Belanda, dan tindakan penyitaan itu da-

pat mempercepat proses disintegrasi dengan adanya gerakan-gerakan daerah.

Pada bagian lain, Sjafruddin melihat tindakan yang diusulkan seksi - V Musyawarah Nasional Pembangunan (Munap) tidak akan membawa Irian Barat ke arah penyelesaian. Apalagi tindakan penyitaan itu telah menjadikan Ibu Kota suatu "battle-field of conflicting interested power", dan kegiatan-kegiatan agitasi dan propaganda pihak-pihak tertentu dalam mencapai maksud-maksud mereka itu. Seiring dengan itu, menurut Sjafruddin, kekuasaan-kekuasaan tidak resmi yang menjalankan teror di Ibukota Republik mendapat perlindungan kuat dari Presiden dalam rangka "guided democracy". Ia juga mengcam sikap Soekarno yang melakukan perjalanan keluar negeri di saat keadaan negara dalam keadaan sakit.

Pada bagian akhir suratnya, setelah ia menetapkan kepastian untuk "hijrah" dan rela melepaskan jabatan/dipecat dari jabatan, Sjafruddin masih mengusulkan suatu jalan penyelesaian yaitu menegakkan kembali UUD, menghidupkan kembali demokrasi dan menghentikan segala macam teror. Sjafruddin sampai pada kesimpulan (1) menyerahkan kekuasaan kepada sebuah Pemerintah Nasional yang kuat, yang berwibawa, menurut saluran konstitusionil. Untuk ini diusulkan Hatta, atau Hamengkubuwono, (2) minta bantuan dari Rusia dan negara-negara komunis lainnya. Surat Sjafruddin memang tidak mendapat tempat dalam pembicaraan di Konstituante, akan tetapi sikap yang diperlihatkannya memperjelas situasi nasional yang ada ketika itu.<sup>120</sup>

Dalam masa antara sidang pleno I yang berakhir 14 Februari 1957 dengan pembukaan masa sidang pleno II 14 Mei 1957, telah terjadi beberapa peristiwa politik penting yang pada akhirnya membawa perubahan politik Indonesia, termasuk juga perkembangan pembahasan dalam Konstituante itu sendiri. Suatu situasi yang sulit dan sedikit banyaknya berpengaruh pada Konstituante dikemukakan oleh Ketua Konstituante

(Wilopo) dalam pidato pembukaan sidang. Ketua lembaga tinggi itu sampai pada kesimpulan 'bahwa keadaan tanah air sangat meminta perhatian karena adanya masalah-masalah yang memerlukan penyelesaian segera'. Pandangan ini juga mengaitkan agar "Konstituante ini tidak akan menjadi badan yang begitu saja mengumandangkan pendirian yang sifatnya sementara sebagai akibat kegiatan politik sehari-hari". Lebih lanjut dikemukakan pula "Konstituante tidak dimaksudkan sebagai suatu saluran untuk menyelesaikan persoalan politik sehari-hari, melainkan suatu bangunan kenegaraan untuk menentukan dasardasar kehidupan bangsa, untuk menentukan corak kehidupan kenegaraan ...., untuk memberi jurusan ke arah mana bangsa kita harus dikemudikan".<sup>121</sup> Ketua juga meminta agar Konstituante dapat menyelesaikan Konstitusi dengan segera dan Konstitusi tersebut adalah "harus disusun oleh Konstituante", sementara itu Ketua berkeyakinan .... "bangsa Indonesia sangat cinta kepada cara hidup yang teratur dan oleh karenanya tetap menghendaki pemerintah konstitutionil".<sup>122</sup>

Di samping mempersoalkan cara-cara permusuhan dan lembaga penilai tindakan kenegaraan apakah sesuai dengan semangat UUD, Ketua Konstituante juga mengemukakan dua hal penting lainnya.

*Pertama*, cara mengubah ketentuan UUD. Hal ini dikaitkan dengan perkembangan kehidupan masyarakat yang memerlukan saluran yang mudah dipakai untuk menampung keinginan-keinginan yang didukung rakyat.

*Kedua*, keikutsertaan pemerintah dalam penetapan UUD. Hal ini dikaitkan dengan beberapa ketentuan dari pasal-pasal dalam UUD Sementara. Dalam ketentuan tersebut.... "titik berat inisiatif perencanaan Konstituante serta penentuan akhirnya ada pada Konstituante", walaupun .... "sejak dari semula pihak Konstituante mempersilahkan pemerintah untuk ikut serta dalam sidang-sidang Konstituante". Hal ini pun sesuai dengan pasal 136 dan 64 UUD Sementara yang sama pula.

Ketua menegaskan pula..... "selama belum ada penerimaan terakhir dari rancangan UUD oleh Konstituante, selama itu Pemerintah dapat ikut serta dalam permusyawaratan tentang segala materi Konstitusi".<sup>123</sup> Satu bagian penting yang ditegaskan oleh Ketua Konstituante dalam rangkaian keikutsertaan pemerintah dalam pembicaraan UUD adalah ..... "pemerintah tidak dapat memajukan kehendak supaya Konstituante bersidang..... hingga inisiatif mengadakan sidang adalah hak Konstituante semata-mata".<sup>124</sup>

Dalam usaha mencari prosedur untuk melancarkan pembahasan materi sidang Konstituante, pihak lembaga tinggi ini telah mengadakan pertemuan dengan pemerintah dan bersepakat dalam menentukan batas waktu pembahasan,.... "yang diikhtiar kan selesainya perencanaan sebelum DPR baru sebagai hasil pemilihan umum yang akan datang terbentuk. yaitu sebelum tanggal 26 Maret 1960".<sup>125</sup> Untuk mencapai batas waktu yang disepakati itu, Ketua Konstituante mempersilahkan Perdana Menteri (Ir. H. Djuanda) menyampaikan pandangan dan pikiran pemerintah, walaupun pemberian acara ini tidak biasa dalam acara pembukaan suatu masa sidang.<sup>126</sup>

Perdana Menteri dengan mengingatkan perintah dan kewajiban dalam pasal 136 UUD Sementara tentang keterlibatan pemerintah dalam memberikan sumbangan usaha dan pikiran untuk membantu tugas Konstituante, menyatakan pemerintah telah mengangkat Panitia Urusan Konstituante di kalangan kabinet yang terdiri dari Ketua (diisi oleh Wakil Perdana Menteri I. Mr. Hardi), dengan anggota-anggota (Wakil Perdana Menteri III. Dr. J. Leimena, Menteri Kehakiman, GA Maengkom, Menteri Agraria, Mr. Sunarjo, Menteri Urusan Veteran, Dr. Chaerul Saleh) ditambah Menteri Negara Prof. Mr. H. Moh. Yamin yang bertindak sebagai Menteri Penghubung Tetap antara Konstituante dengan Pemerintah. Untuk memperkuat dukungan kerja dan bagi keperluan teknis juridis, panitia tersebut dibantu oleh badan penasehat yang terdiri dari Prof.Mr.Dr. Soepomo,

Prof.Mr. AG. Pringgodigdo, Prof.Mr. Djokosoetono, Mr. Suhardjo dan Mr. Mohd. Nasrun.<sup>127</sup>

Setelah menjelaskan susunan panitia itu. PM meminta perhatian untuk suatu kerjasama antara Konstituante dengan Pemerintah, agar untuk selekasnya, menetapkan UUD yang akan menggantikan UUD Sementara. Dalam hubungan ini, PM mengingatkan unsur waktu yang mendesak, terutama dengan berkembangnya masalah luar dan dalam negeri yang demikian cepat timbul dan berkembang, dan beranggapan dengan cepatnya ditetapkan UUD yang baru itu. .... "berarti suatu sumbangan besar bagi kestabilan politik Negara kita".<sup>128</sup>

Satu bagian penting-dari pidato PM itu berkisar pada masalah dasar negara. Dalam hubungan ini diminta, sebagai suatu kewajiban, sidang pleno Konstituante.... "bertindak dengan ketegasan.... dengan peninjauan dan penilaian yang bersifat tulus terang dan jujur supaya segera.... menemukan atau memufakati cara-cara dan norma-norma.... lebih sesuai untuk menjamin pelaksanaan tugas...."<sup>129</sup> Seiring dengan permintaan akan suatu sikap tertentu, PM memintakan perhatian akan masalah Dasar Negara yaitu Panca Sila yang belum mendapat penyelesaian dan merupakan persoalan inti dari kewajiban bersama (Pemerintah dan Konstituante) itu.

Amat menarik perhatian, PM di samping meminta perhatian dan menganggapnya sebagai kewajiban untuk secara bersama menyusun UUD yang tetap, juga meminta Konstituante menilai dan meninjau masalah-masalah yang sedang berkembang dan tumbuh dalam masyarakat. Usulan tersebut adalah (1) masalah demokrasi Terpimpin dengan sistem kepartaian dan sistem parlementer sekarang serta UU Pemilihan Umum, (2) masalah masyarakat adil dan makmur dalam hubungan dengan pasal 38 UUD Sementara, (3) masalah uni atau bicameral sistem pemerintahan dalam hubungan dasar unitarisme kebangsaan, (4) masalah otonomi yang luas dalam hubungan keuangan, perekonomian, dan pembangunan, (5) masalah keamanan, perta-

hanan dan politik bebas dan aktif dalam rangka bahaya intervensi asing dan konstelasi dunia serta bagaimana menjaminnya dalam UUD (6) masalah Dewan Nasional dan Dewan Perancang Nasional dalam rangka penyempurnaan lembaga-lembaga kemerdekaan dan kemasyarakatan, dan (7) masalah Irian Barat dalam rangka persengketaan dengan Belanda.<sup>130</sup>

Pada bagian akhir pidatonya, PM menyarankan kemungkinan peninjauan dan penilaian kembali cara-cara kerja Konstituante, di samping perlunya usaha-usaha kerjasama antara Pemerintah dengan Konstituante. Juga dikemukakan pendapat Pemerintah akan kesulitan yang dialami Konstituante dalam melaksanakan pasal 137 UUD Sementara tentang hal quorum.<sup>131</sup>

Kelihatannya masalah hubungan antara pemerintah dengan Konstituante, dalam arti kehadiran dan keterlibatan dalam pembahasan materi UUD, masih terus menjadi persoalan yang tidak dapat dicarikan penyesuaian pandangan. Pihak Konstituante (dalam hal ini Ketua yang tentu berbicara untuk kepentingan lembaga tersebut) sendiri tetap berpegang pada ketentuan UUD Sementara yang memang memberikan kedudukan dan peran yang besar pada lembaga pembuat UUD itu. Di samping itu suasana kecurigaan terhadap sikap dan tindakan pemerintah, yang dilihat tidak konstitutionil, semakin besar walaupun Konstituante sendiri sudah membatasi dirinya untuk tidak terlibat atau menjadikan lembaga ini....."begitu saja mengumandangkan pendirian yang sifatnya sementara sebagai akibat kegiatan politik sehari-hari".<sup>132</sup> Sementara itu pihak pemerintah melihat dan beranggapan materi-materi yang dibicarakan dalam Konstituante mempunyai arti dan berakibat luas bagi kehidupan politik nasional. Pemerintah menyadari pula keterbatasan gerak, untuk terlibat dalam pembahasan materi, baik karena secara konstitusi telah jelas aturan permainan di antara kedua lembaga negara itu, juga berbagai kesibukan sebagai akibat persoalan-persoalan nasional yang demikian sulit dipecahkan turut menghambat keterlibatan itu. Walaupun ke-

dua belah pihak menyadari kesulitan masing-masing, akan tetapi kepentingan nasional dalam arti kepentingan rakyat banyak terhadap keinginan adanya UUD yang tetap maupun terhadap kebijaksanaan pembangunan, terutama ekonomi, yang dijalankan oleh pemerintah, masih tetap dijunjung tinggi. Hal ini terlihat dari adanya konsentrasi dari pihak Konstituante terhadap perkembangan pembahasan materi sidang dan juga kesudiaan pemerintah memahami kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh Konstituante sendiri.

Pembukaan pleno I 1959, dimulai dengan pidato Presiden. Dalam pidato tersebut Presiden (22 April 1959) menginginkan "perombakan revolusioner" yang dimulai dengan menerima kembali UUD 1945 sebagai UUD yang resmi berlaku.<sup>133</sup> Hal ini dikaitkan Presiden dengan adanya *Amanat Penderitaan Rakyat* yang terjabar dalam (1) ciptakan suatu masyarakat adil dan makmur, (2) bentuk suatu negara kesatuan berdasarkan faham unitarisme, dan (3) anutlah cara bermusyawarah dalam satu badan atau sistem mono-kameral.<sup>134</sup> Pada bagian lain pemimpin nasional itu berpendapat amanat tersebut menjiwai Piagam Jakarta 22 Juni 1945 di samping UUD 1945 secara keseluruhan, dari pembukaan sampai batang tubuhnya. Yang penting lagi, kata Soekarno, adalah "jiwa, semangat, kepribadian Bangsa Indonesia dan Amanat .... yang mewahyui Konstitusi Proklamasi 17 Agustus 1945"<sup>135</sup>. Lebih lanjut amanat penderitaan rakyat itu dijabarkan dalam tiga hal utama, yaitu (1) tentang UUD 1945, (2) tentang prosedur kembali ke UUD 1945, dan (3) tentang masuknya golongan fungsional, atau golongan karya, ke dalam DPR.

Hal utama pertama (UUD 1945) dijabarkan Presiden dalam 10 pokok pikiran.<sup>136</sup>

*Pertama*, UUD 1945 merupakan "dokumen historis" yang menjadi dasar dijnana revolusi dimulai dan juga landasan untuk penyelesaian revolusi pada tingkatan yang sekarang. Hal ini disebabkan karena "revolusi Nasional" belum selesai.

*Kedua*, UUD 1945 cukup demokratis dan sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia. Kepribadian itu terwujud dalam pemahaman tentang "kerakyatan" yang mengandung arti suatu sistem dimana golongan-golongan yang lemah mendapat perlindungan dan golongan-golongan yang kuat dibatasi kekuatannya. Pemahaman itu, dinamakan Soekarno, sebagai *guided democracy*.

*Ketiga*, UUD 1945 menjamin terlaksananya prinsip-prinsip demokrasi terpimpin. Demokrasi yang disebut Soekarno itu definisikan sebagai "pimpinan dalam demokrasi terpimpin adalah permusyawaratan". Hasil permusyawaratan-perwakilan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan itu diserahkan kepada Presiden. Sementara itu konsekwensi dari pelaksanaan demokrasi terpimpin berakibat (1) penertiban dan pengaturan kehidupan kepartaihan, (2) menyalurkan golongan-golongan fungsional ke dalam perwakilan untuk kelancaran roda pemerintahan dan struktur politik, dan (3) adanya sistem yang menjamin kontinuitas pemerintah untuk menjalankan program yang ada.

*Keempat*, UUD 1945 mengatur pemerintah yang stabil dalam waktu 5 tahun.

*Kelima*, adanya golongan fungsional menjadi imbalan terhadap pengaruh partai politik. Golongan ini dapat diterima dalam perwakilan (DPR) berdasarkan pasal 19 UUD 1945, dalam DPA berdasarkan pasal 16 UUD 1945, dan dalam MPR berdasarkan pasal 2 UUD 1945. Lebih lanjut, menurut Soekarno, golongan fungsional (Karya) sebagai alat demokrasi terpimpin adalah "potensi nasional dalam masyarakat dengan adanya penggolongan-penggolongan warga negara menurut tugas pekerjaannya di lapangan produksi dan menurut jasa dalam melaksanakan pembangunan masyarakat adil dan makmur".

*Keenam*, kaitan hubungan antara demokrasi terpimpin dengan ekonomi terpimpin. Hal ini berkaitan dengan tidak berjalaninya pasal 38 UUD Sementara yang pada intinya sama dengan pasal 33 UUD 1945.

*Ketujuh*, UUD 1945 lebih fleksibel bagi melakukan perubahan-perubahan pada batang tubuhnya dengan hanya memerlukan dua pertiga suara dalam MPR.

*Kedelapan*, UUD 1945 harus dipertahankan secara keseluruhan, dari pembukaan sampai aturan peralihan dan tambahan, tanpa perubahan atau menyempurnakan salah satu dari yang ada itu. Walaupun proklamator itu sendiri mengakui ketidaksesuaian UUD 1945 (masih terdapatnya aturan peralihan dan tambahan), akan tetapi ia meminta tangguhkan usaha-usaha untuk menyempurnakannya.

*Kesembilan*, pengakuan terhadap Piagam Jakarta yang tidak bersifat insidentil, dengan harapan dapat dipulihkan masalah-masalah yang ada bagi melaksanakan pembangunan yang ada.

*Kesepuluh*, terakhir, perubahan terhadap UUD 1945 yang dimungkinkan oleh pasal 37 UUD 1945 agar dilakukan setelah tercapai stabilitas politik dan ekonomi. Satu hal yang kontroversial adalah pernyataan dari pemimpin besar itu sendiri .... "se-yogianya janganlah mengadakan perubahan-perubahan dalam pembukaan, 37 pasal aturan peralihan dan aturan tambahan, baik sekarang maupun kelak". Hal ini dipertegas kembali dalam "usaha-usaha penyempurnaan dapat diwujudkan besok dengan menyambung Konstitusi Proklamasi..... secara berangsur setiap waktu...." dan ini dinamakan Soekarno "Tambahan Undang-Undang Dasar 1945".

Hal utama kedua (prosedur kembali ke UUD 1945)<sup>137</sup> dijabarkan ke dalam (1) diakuinya Piagam Jakarta 22 Juni 1945 sebagai dokumen historis, (2) segala hasil Konstituante yang telah tercapai kesepakatannya diserahkan kepada pemerintah, (3) pemerintah akan membentuk Panitia Negara untuk menjamin segala peraturan-peraturan hukum yang berlaku dan badan-badan kenegaraan yang ada guna disesuaikan dengan UUD 1945, dan (4) berlakunya UUD 1945 bagi Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah sejak penandatanganan Piagam

Bandung. Piagam ini merupakan pencatatan dan pengumuman UUD 1945 sebagai UUD Republik Indonesia. Piagam ini direncanakan ditandatangan oleh Presiden, Kabinet, Pimpinan dan anggota Konstituante.<sup>138</sup>

Hal utama ketiga (masuknya golongan fungsional ke dalam DPR), dijabarkan dalam 7 pokok pikiran.<sup>139</sup>

*Pertama.* usaha menyehatkan sistem kepartaihan dengan mengadakan penyederhanaan partai-partai. Penyederhanaan itu terpokok pada (a) menertibkan dan mengatur kehidupan kepartaihan sesuai dengan UUD 1945, (b) menentukan norma-norma dan etik kepartaihan, dan (c) menetapkan syarat-syarat baru bagi partai untuk melaksanakan hak pilih pasif (hak pilih untuk dipilih).

*Kedua.* di dalam DPR yang didapat dengan pemilihan umum akan duduk wakil-wakil golongan fungsional.

*Ketiga.* duduknya wakil-wakil tersebut diatur dengan cara (a) memasukkan wakil-wakil golongan fungsional dalam satu daftar calon partai di bawah satu bendera dengan partai atau kumpulan pemilih dengan tidak mempersoalkan jumlah wakil golongan fungsional sepertiga atau separuh jumlah kursi DPR. Adapun pelaksanaan hak pilih dilakukan satu kali, dan (b) pengangkatan oleh Presiden/Panglima tertinggi APR. Dijelaskan pula golongan-golongan fungsional itu adalah tani, buruh, penguasa nasional, Angkatan Bersenjata, veteran, ahim ulama, Angkatan 1945, jasa, daerah dan lain sebagainya.

*Keempat.* untuk pengisian wakil golongan fungsional seperti dimaksud butir ketiga (a). Presiden dibantu oleh Front Nasional. Front itu sendiri terdiri dari wakil-wakil golongan fungsional dan lembaga ini bukanlah Front Nasional Pembebasan Irian Barat yang seperti diketahui berada di bawah pengaruh Angkatan Darat.<sup>140</sup> Front Nasional yang dibentuk itu bukan partai baru atau partai negara. Front Nasional dimaksudkan menjadi alat penggerak masyarakat secara demokratis di bidang pembangunan.

*Kelima*, perlu adanya kerjasama di antara golongan fungsional di dalam DPR sesuai dengan kepentingan negara dan kepentingan bersama. Kerjasama mana ditujukan bagi menjamin adanya stabilitas di bidang politik.

*Keenam*, Presiden/Panglima Tertinggi APRI mengangkat anggota DPR dari Angkatan Bersenjata, termasuk juga Organisasi Keamanan Desa (OKD) dan Organisasi Pertahanan Rakyat (OPR). Keseluruhan pengangkatan itu "sesuai dengan susunan demokrasi terpimpin dan dilakukan dalam rangka kembali ke UUD 1945". Perlu pula dijelaskan dengan pengangkatan itu, Angkatan Bersenjata tidak lagi menggunakan hak pilih aktif (memilih) dan hak pilih pasif (dipilih). Ditegaskan pula mereka-mereka (anggota Angkatan Bersenjata) yang tidak ingin melepaskan, secara sukarela, hak pilihnya itu diharuskan meninggalkan organisasi tersebut.

*Ketujuh*, pembentukan Front Nasional dilakukan atas dasar peraturan Pemerintah.

Setelah menjelaskan ketiga hal utama itu, dikemukakan pula oleh Presiden pertama itu tentang adanya dualisme yang menghambat cita-cita menuju masyarakat adil dan makmur.<sup>141</sup>

*Pertama*, dualisme antara Pimpinan Revolusi dengan Pimpinan Pemerintah. Hal ini disebabkan oleh sistem demokrasi parlementer yang multi partai.

*Kedua*, dualisme pengertian tingkatan revolusi selesai atau belum selesai. Menurut Soekarno, revolusi belum selesai dan rakyat sendiri merasa dirinya "on the run".

*Ketiga*, dualisme dalam pelaksanaan demokrasi dalam arti "demokrasi untuk rakyat" atau "rakyat untuk demokrasi".

*Keempat*, dualisme dalam pembangunan dalam arti "pembangunan secara liberal kapitalis" atau "pembangunan secara sosialis ala Indonesia".

Penjelasan lebih lanjut dari amanat Presiden itu diberikan oleh Perdana Menteri (PM) Djuanda dalam kesempatan menjaga-

wab pemandangan umum pertama dan kedua. Menurut Djunda, landasan dari keinginan untuk "kembali ke UUD 1945 bermula dari adanya konsepsi Presiden 21 Februari 1957. PM berpendapat pada suatu kesimpulan ....."untuk menyelenggarakan konsep .....Presiden dan Pemerintah yakin bahwa UUD 1945 lebih menjamin terlaksananya prinsip demokrasi terpimpin".<sup>142</sup> PM menjelaskan realisasi demokrasi terpimpin memang perlu dilaksanakan dengan gaya revolusioner, walaupun senantiasa ditempuh jalan musyawarah secara konstitutionil. Hal ini dimaksud pemimpin kabinet itu dalam pemahaman "permusyawaratan dalam pengertian UUD 1945 harus dilakukan secara kerakyatan ..... yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan....."<sup>143</sup> Sementara demokrasi terpimpin itu dilihat sebagai terapi sehingga dapat dinamakan ....."demokrasi karya yang teratur dan berencana".<sup>144</sup> PM menolak pula pendapat yang beranggapan UUD 1945 merupakan bahan tambahan belaka bagi Konstituante untuk menetapkan UUD Republik Indonesia, di samping itu terhadap UUD 1945 tidak perlu diadakan perubahan mengingat akan segera dibentuk MPR menurut UUD 1945 sehingga tidak diperlukan adanya Senat. Apalagi wakil-wakil daerah dapat dicapai dengan pembentukan MPR (pasal 2 UUD 1945). MPR juga direncakana itu akan dibentuk dari hasil pemilihan umum yang direncakan September 1960 dan dilantik Maret 1961 (bagi DPR) dan awal tahun 1962 (bagi MPR). PM juga menutup kemungkinan, dalam penjelasannya itu, membentuk MPR yang terdiri dari DPR dan Konstituante dan menolak diadakannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (sesuai pasal 6 UUD 1945) oleh DPR dan Konstituante.<sup>145</sup>

Pandangan dan pendapat pihak pemerintah semakin tegas dalam menjawab setelah pemandangan umum kedua, PM menolak beberapa permintaan anggota Konstituante (pembentukan Senat, pembentukan kabinet Presidensil Soekarno-Hatta) dengan, katakanlah semacam ancaman, timbulnya salah satu dari tiga kemungkinan, yaitu (1) pemerintah mengembalikan

mandat sedangkan pembentukan kabinet baru di bawah UUD Sementara akan berlangsung sulit.<sup>146</sup> (2) DPR dibubarkan sedangkan pemilihan DPR baru akan mengalami kesulitan akibat gangguan keamanan di beberapa daerah,<sup>147</sup> dan (3) pemerintah dan DPR yang ada berjalan terus dengan kesulitan kerjasama di antara kedua lembaga tersebut karena pertentangan antara Konstituante dengan Pemerintah akan dilanjutkan dalam DPR, mengingat perimbangan dalam DPR hampir sama dengan yang ada di Konstituante.<sup>148</sup>

Dari bagian-bagian akhir amanat Presiden dan jawaban-jawaban yang diberikan oleh PM, terlihat sulit bagi Presiden (dan pemerintah) untuk menempatkan Konstituante dalam kedudukannya sebagai perencana, pembuat, dan pemutus UUD baru yang telah ditentukan oleh UUD Sementara. Pihak Presiden (dan sedikit banyaknya pemerintah) sudah berada pada suatu kepastian bagi keinginan mereka untuk melaksanakan UUD 1945 di dalam kerangka demokrasi terpimpin. Sementara anggota-anggota Konstituante juga mengemukakan pendapat mereka seperti diuraikan selanjutnya.

Secara umum usul untuk "kembali ke UUD 1945" seperti yang dimaksudkan Presiden disetujui oleh Achmad Soekarmadidjaja dari IPKL. Menurut Achmad revolusi memang belum selesai yang terlihat dari belum kembalinya Irian Barat (nama Irian Jaya ketika itu), termasuk juga masih berlakunya orde hukum politik, ekonomi, dan sosial yang berbau warisan kolonial. di samping itu perkembangan masyarakat dalam phase revolusi sekarang adalah dengan menerima keinginan Presiden tersebut.<sup>149</sup> Dukungan bagi keinginan Presiden juga datang dari Njoto (PKI). Menurut anggota politburo partai komunis tersebut, penerimaan mereka diletakkan dalam rangka kestabilan progresif.<sup>150</sup> Dukungan yang sama diberikan oleh Wikana yang sefraksi dengan Njoto. Sedangkan IR Lobo (Permai) berpendapat masuknya golongan fungsional ke dalam DPR sesuai dengan .... "sistem satu partai".<sup>151</sup>

Dalam pada itu Mr. Tadjuddin Noor (PIR-Hazairin) berpendapat keinginan Presiden (dan pemerintah) sebaiknya disalurkan melalui DPR sesuai pasal 140 UUD Sementara.<sup>152</sup> Beberapa anggota mengemukakan pendapat mereka yang pada dasarnya meragukan kemungkinan "kembali ke UUD 1945" itu sesuai dengan jiwa dan semangat dari Proklamasi 17 Agustus 1945. Prof. SM Abidin (Buruh) berpendapat demokrasi terpimpin telah dijalankan oleh pemerintah dengan pengangkatan diri Presiden sebagai pembentuk kabinet dan adanya pembentukan Dewan Nasional. Abidin mencoba mengklasifikasikan perbedaan antara "demokrasi terpimpin oudestijl" dalam rangka UUD Sementara, seperti pembentukan kabinet dan Dewan Nasional itu, dengan "demokrasi terpimpin nieuw stijl" di mana demokrasi tersebut berjalan dalam rangka UUD 1945 sehingga .... "tindakan-tindakan di bidang ketatanegaraan yang dalam UUD Sementara dianggap penyelewengan, di dalam rangka UUD 1945 tidak dianggap penyelewengan".<sup>153</sup> Abidin membandingkan pula kesempurnaan UUD Sementara dengan dimuatnya beberapa kebebasan sebagai bagian dari pengakuan pada adanya Hak-hak Asasi Manusia, yang di dalam UUD 1945 hampir tidak ada sehingga berarti "pengorbanan yang sangat besar di pihak rakyat dan keleluasan yang sangat besar di pihak penguasa".<sup>154</sup> Hal itu berarti juga .... "adalah kemunduran besar bagi perjuangan kemerdekaan rakyat".<sup>155</sup> Padahal yang penting, menurut Abidin, adalah .... "ketiaatan kepada UUD dan kejujuran Pemerintah melaksanakan pasal-pasalnya".<sup>156</sup> Kecaman yang paling keras dari pemimpin Buruh dalam Konstituante itu adalah pada pendapatnya bahwa pemerintah demokrasi bertujuan mengusahakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, sedangkan tujuan pemerintah seperti keterangan PM di depan parlemen (2 Maret 1959) memperlihatkan keinginan mempertahankan kedudukan golongan yang berkuasa, yang berarti juga pemerintah otokrasi atau diktatur.<sup>157</sup>

Pembicara yang panjang lebar membahas keinginan Presiden (dan pemerintah) dalam berbagai aspek dengan perspektif

yang jauh dan luas dikemukakan oleh Prawoto Mangkusasmito (Masyumi). Menurut Ketua Umum Partai Islam terkemuka itu, masuknya keinginan pihak Pemerintah itu telah menurunkan martabat Konstituante dari pembuat UUD menjadi "pelaksana sesuatu ide tertentu saja dan tidak pertama-tama untuk mengusahakan hukum dasar".<sup>158</sup> Sementara masuknya demokrasi terpimpin dengan segala rumusan yang lebih bersifat slogan, menurut Prawoto, dapat merubah pasal 2 (3) UUD 1945 menjadi "segala peraturan ditetapkan dengan permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan".<sup>159</sup> Lebih lanjut menurut Prawoto, UUD Sementara 1950 lebih memuat kehendak amanat penderitaan rakyat seperti yang dimaksudkan Presiden dalam amanatnya itu dibandingkan dengan UUD 1945. Apalagi sistem nono-kameral adalah alat atau cara, dan yang penting adalah masyarakat adil dan makmur yang tergambar dalam "Adil melambangkan kerohanian dan makmur melambangkan kejasmanian".<sup>160</sup> Prawoto mengemukakan juga pemahamannya tentang jiwa dan semangat 1945. Menurut Wakil Ketua I lembaga pembuat UUD itu, ide sistem presidensil adalah salah satu sumber pokok dari jiwa dan semangat 1945. Semangat itu terwujud dengan baik dalam bentuk Dwi Tunggal Soekarno-Hatta. Hal yang sama merupakan keinginan juga dari pihak Angkatan Bersenjata.<sup>161</sup>

Pandangan akhir dari Prawoto itu didukung oleh Hamka dari fraksi yang sama. Hamka meminta agar dibentuk pemerintah presidensil dengan gabungan Dwi Tunggal, dimana kabinet diisi oleh orang-orang jujur, disegani dan teladan.<sup>162</sup> Sementara Front Nasional dilihat Hamka sebagai bentuk partai negara. Suatu catatan yang perlu dikemukakan dalam hubungan dengan keinginan Prawoto dan Hamka tentang Dwi Tunggal, Asnawi Said (Gerakan Pembela Pancasila, GPPS) menolak adanya kembali kerjasama Soekarno-Hatta. Ketidak mungkinan tersebut dilatar belakangi oleh perbedaan di antara mereka berdua tentang pemahaman revolusi dan pelaksanaannya.<sup>163</sup>

Pembicaraan selanjutnya menjurus kepada keyakinan akan perlunya perobahan terhadap UUD 1945. Hal ini dikemukakan oleh Sjukri Ghazali al Rusdjan (NU) yang mengecam ketidak bolehan adanya perobahan terhadap UUD 1945. Sjukri mengusulkan dibentuknya Senat sebagai pengganti DPA, dan MPR terdiri dari DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (Senat).<sup>164</sup> Sjukri juga mengusulkan penggabungan antara hasil-hasil pleno Konstituante dengan pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 guna kelengkapan dan kesempurnaan UUD 1945 itu sendiri.<sup>165</sup> Sedangkan A. Sjaifuddin (Penyaluran) menginginkan agar pemerintah berdialog dengan wakil-wakil umat Islam yang dengan "penuh toleransi dan persaudaraan memperjuangkan ideologinya secara jujur".<sup>166</sup> Hal ini dikaitkan pembicara dari fraksi Penyaluran itu dalam konteks penyelesaian pemberontakan yang dilakukan oleh DI/TII di beberapa tempat. Apalagi diharapkan adanya "kesatuan Nasional", keutuhan bangsa, kestabilan politik .... dapat tercapai dengan baik".<sup>167</sup> Jika pemerintah membuka peluang masuknya pikiran pihak Islam. Pandangan yang dekat dengan Sjaifuddin dikemukakan oleh H. Sjaifuddin Zuhri (NU), yang melihat perlu ditempuh suatu perufakatan antara kelompok pendukung dasar negara Panca Sila dengan negara Islam. Ia telah pula mengusulkan pikiran tentang Panca Sila-Islam.<sup>168</sup>

Dalam pada itu, Mr. Yap Thiam Hien (Lima)<sup>169</sup> dalam kesimpulannya sampai pada pendapat (1) menolak untuk "kembali ke UUD 1945" secara keseluruhan, dan (2) menerima naskah UUD 1945 sebagai bahan berharga untuk ditinjau dan digunakan dalam menyusun UUD Republik Indonesia yang tetap menurut tata tertib dan tata kerja Konstituante. Penolakan Yap itu didasarkan pada terdapatnya kelemahan dalam pasal-pasal UUD 1945 yang kadangkala berkontradiksi, dan kekuasaan Presiden yang begitu besar.<sup>170</sup> Sepandangan dengan Yap, terutama dengan terdapatnya kelemahan yang menonjol dalam UUD 1945 tentang pertanggungan jawab, adalah M. Tahir Abubakar (PSII) yang melihat hal tersebut hanya ter-

dapat dalam penjelasan berupa "pertanggungan jawab Presiden itu hanya ditetapkan menurut logika dan tidak menurut ketentuan hukum, jadi dapat diingkari atau ditolak."<sup>171</sup>

Perkembangan lebih lanjut memperlihatkan pandangan untuk menolak UUD 1945 secara keseluruhan dan utuh, terutama bagi kepentingan Islam, dikemukakan oleh Kuasini Sabil (Perti). Menurut pembicara dari fraksi Islam itu, ia dapat menerima UUD 1945 dengan menjadikan Piagam Jakarta sebagai Mukadimah UUD tersebut dan segala hasil Konstituante yang telah tercapai dipakai untuk menyempurnakan UUD 1945.<sup>172</sup> Hal yang sama dikemukakan oleh Prof. Kahar Muzakkir, salah seorang penandatanganan Piagam yang terkenal itu, sehingga dapat .... "sebagai sumber pengambilan hukum untuk ummat Islam warganegara Republik Indonesia."<sup>173</sup> Muzakkir, dengan mengutip pendapat Ki Bagus Hadikusumo, salah seorang yang diajak berunding oleh Hatta di awal 18 Agustus 1945, berpendapat bahwa .... "pasal-pasal yang mengenai Islam dan Ummat Islam tetap dihapuskan dan dilenyapkan dari UUD 1945. Maka oleh karenanya, sebenarnya ummat Islam Indonesia masih tetap dijajah."<sup>174</sup>

Suasana yang semakin panas terjadi dalam pemandangan umum kedua yang juga merupakan babak penegasan dari sikap masing-masing fraksi. Menurut Tresna S. Garnida (Partai Rakyat Indonesia Merdeka, PRIM), ia dapat menerima UUD 1945 secara keseluruhan dan menerima rancangan Piagam Bandung yang menampung segala keinginan fraksi dalam Konstituante. Hal yang sama dikemukakan oleh Anwar Nasution dari GPPS. Demikian pula dengan Soedijono Djojoprajitno (Murba) yang melihat pula penerimaan UUD 1945 secara keseluruhan berarti "landasan membongkar masyarakat Indonesia secara revolusioner".<sup>175</sup> Sementara pihak fraksi Islam melalui Hamka (Masjumi) mengcam pemerintah yang dilihatnya dekat dengan pihak komunis, dan menegaskan keinginan partainya terhadap adanya kabinet presidensil, pulihnya Dwi Tunggal Soekarno-Hatta, persatuan Nasional dan perdamaian nasional.<sup>176</sup> Pene-

gasan lebih tajam terlihat dari ungkapan A. Sjaifuddin (Penyaluran) yang menginginkan Piagam Jakarta "haruslah ia menjadi batang tubuh UUD 1945".<sup>177</sup> Ketegasan lebih lanjut dikemukakan oleh Muhammad Tahir Abubakar (PSII) yang meminta Piagam Jakarta menjadi Mukaddimah UUD 1945 dan perobahan dalam pasal 29 (1) UUD 1945 sehingga berbunyi ..... "Negara berdasar atas Ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluknya".<sup>178</sup> Dua pembicara fraksi Islam lainnya, H. Mansur Datuk Nagari Basa (Perti) menambahkan ..... "syari'at Islam itu hanyalah untuk diperlakukan kepada ummat Islam dan bukanlah untuk ummat lainnya".<sup>179</sup> dan Anwar Sutan Amiruddin (Partai Politik Tharekat Islam, PPTI) berpendapat saran pemerintah untuk "kembali ke UUD 1945" yang dikemukakan Presiden, dan yang kemudian ditegaskan pemerintah dengan "secara keseluruhan" sampai pada pemahaman yang pada bagian tertentu sama, yaitu meminta tambahan masuknya segala hasil kerja Konstituante selama ini, terutama tentang hak-hak asasi dan beberapa lainnya. Akan tetapi menjadi perbedaan pandangan yang tajam antara pihak fraksi Islam yang menuntut masuknya Piagam Jakarta sebagai Mukaddimah UUD 1945 dan perobahan pada pasal 29 (1) UUD 1945 sebagai konsekwensi logis masuknya Piagam jakarta, dengan pihak pendukung "kembali ke UUD 1945" dengan beberapa variasi, misalnya melihat sebagai tahap revolusi tertentu dan sebagai alat perombakan secara revolusioner (Achmad Soekarmadi-daja dan Soedijono Djojoprajitno), sarana bagi kebebasan beragama yang merupakan dasar dari segala hak kebebasan (Simorangkir),<sup>181</sup> cocok dengan "sistem satu partai" (Lobo) masih ragu tentang pengangkatan golongan fungsional (Tresna Garnida dan Anwar Nasution).<sup>182</sup> Pada akhirnya mengantar majunya delapan usul amandemen, dimana salah satu merupakan usul prosedur yang dikemukakan oleh Mr. JCT Simorangkir (Parkindo),<sup>183</sup> dan satu lagi yang penting dari fraksi Islam yaitu meminta perobahan pada pembukaan UUD 1945 dengan diganti oleh maksud dari Piagam Jakarta dan perobahan pada pasal 29 (1) UUD 1945.<sup>184</sup>

Untuk usul perobahan dari fraksi-fraksi Islam di Konstituante itu dilakukan dua kali pemungutan suara.<sup>185</sup> Pada pemungutan suara yang pertama, 210 suara setuju dan 268 suara tidak setuju. Pada pemungutan suara yang ke dua, 201 suara setuju dan 265 suara menolak. Dengan demikian, sesuai dengan ketentuan tata tertib, suara setuju tidak mencapai 2/3 (316) dari jumlah yang hadir (470), sehingga usul perobahan tersebut tidak diterima.<sup>186</sup>

Dengan tidak diterima usul perobahan dari fraksi-fraksi Islam, tiada jalan lain kecuali mengadakan pemungutan suara untuk mengukur sampai berapa jauh keinginan Presiden dan pemerintah ("kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan") dapat diterima di Majelis yang terhormat itu. Rapat panitia musyawarat setuju pemungutan suara dilakukan sebanyak tiga kali, bagi mencapai dua pertiga suara dari jumlah yang hadir.<sup>187</sup>

Pada pemungutan suara putaran pertama, 269 suara setuju pada usul "kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan" dan 199 suara tidak setuju. Hasil ini tidak mencapai duapertiga (316) dari jumlah anggota yang hadir (474).<sup>188</sup> Pada putaran kedua, dengan perobahan dari terbuka menjadi dilakukan secara rahasia, 264 suara setuju dan 204 suara tidak setuju. Hasil ini tidak mencapai duapertiga (312) dari jumlah yang hadir (468).<sup>189</sup> Pada putaran ketiga, yang dilakukan secara terbuka, 263 suara setuju dan 203 suara tidak setuju. Hasil yang terakhir ini juga tidak mencapai duapertiga (312) dari jumlah yang hadir (468).<sup>190</sup>

## CATATAN BELAKANG.

1. Undang-Undang Dasar Sementara pasal 1 (2).
2. *Ichitasar Parlemen* 1954.
3. Undang-Undang Dasar Sementara pasal 1 (1).
4. *Ichitasar Parlemen* 1950, no. 103, h. 378; lihat juga Supomo, UUD Sementara, *op.cit.*, h. 15.
5. *Risalah Perundingan* 1950/1951, jilid V, h. 1772.
6. Pidato peringatan Sumpah Pemuda 28 Oktober 1956.
7. Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional*. Jakarta: Pustaka Utama, 1987.
8. *Ichitasar Parlemen* 1957, no. 36, h. 339-40.
9. Kementerian Penerangan, *Dewan Nasional*, 1957, h. 21-35.
10. Herbert Felth, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca/New York: Cornell University Press, 1974, fperth edition, h. 543-4.
11. Pasal mana menyebutkan "(1) pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera," (2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut".

12. Lihat konsideran UU Darurat no. 7/1957 tentang Dewan Nasional, *lembaga Negara dan kepartaian*. Jakarta: Depen, 1962.
13. *Ichtisar Parlemen*, 1957, no. 26, h. 242-3
14. Pembicara menyebutkan pasal 51, 83 (1), dan 124 (2) UUD Sementara.
15. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 27 h. 252
16. *Ibid*, h. 252-5
17. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 28 h. 266-7
18. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 27, h. 256; 28, h. 257-8.
19. *Ibid*, h. 264-5, dan h. 269-70.
20. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 32 h. 299.
21. *Ibid*, h.300
22. Amat disayangkan serangan Yamin ini tidak dikemukakan seluruhnya.
23. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 34 h. 317.
24. *Ibid*, h. 318
25. *Ibid*, h. 319-21
26. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 36, h. 339-40
27. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 34, h. 322-4
28. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 35, h. 325-7
29. *Ibid*, h. 331-2, 36, h. 335-9.
30. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 38, h. 351-61; 39, h. 357-61.
31. *Ichtisar Parlemen* 1957, no. 39, h. 361, bertindak sebagai Ketua rapat adalah Wakil Ketua II, Arudji Kartawinata (SPII) pada tanggal 7 Juni 1957. Perlu pula diketahui Dewan Nasional dibentuk dengan UU Darurat 7/57 yang tidak pernah menjadi UU. Parlemen hasil pemilihan umum 1955 hanya sempat membicarakannya dalam rapat gabungan bahagian dan tidak sampai ke tingkat pleno.
32. Lihat laporan Kabinet Karya menjelang dua tahun, h. 203-4.
33. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 45, h. 410-02; 46, h. 413-5.
34. *Ibid*, h. 415-6.
35. Lihat usul amandemen Imron Rosadi, *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 46 h. 416-7.

36. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 46, h. 416-7; h. 421-2.
37. *Ibid.*, h. 424-5.
38. *Ibid.*
39. *Ibid.* h. 426-8.
40. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 51, h. 458-60.
41. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 52, h. 461-2
42. *Ibid.*, h. 463-4
43. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 60, h. 532; 61, 553-9.
44. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 88, h. 799
45. *Ibid.*
46. *Ibid.*, h. 800
47. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 153, h. 1419.
48. *Ibid.*, h. 1419-23.
49. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 154, h. 1424-30
50. *Ibid.*, h. 642-4; no. 74, h. 645-6.
51. *Ibid.*, no. 79, h. 715.
52. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 80, h. 718-21, laporan dari pemerintah termuat dalam h. 722-32
53. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 81, h. 738-40; 82, h. 741-8; 83, h. 749-56, 84, h. 757-84.
54. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 89, h. 808-12; 90, h. 813-8.
55. *Ibid.*, no. 97, h. 876
56. *Ibid.*, no. 98, h. 877-84; 99, h. 885-92; 100, h. 897-900; 101, h. 901-8; 102, h. 909-15.
57. *Ichtisar Parlemen* 1958, no. 125, h. 1099-1102; 126, h. 1105-6.
58. *Risalah Perundingan* 1958, jilid I, h. 906-7.
59. *Ibid.*, h. 907
60. *Ibid.*, h. 908
61. *Ibid.*, h. 909-10
62. Lihat keterangan sebelumnya tentang situasi negara dan usaha normalisasi keadaan negara. *Risalah Perundingan* 1958, jilid I, h. 911
63. *Ibid.*, h. 912.
64. *Risalah Perundingan* 1958, jilid I, h. 222-3.

65. *Ibid.* h. 223.
66. *Ibid.* h. 224-5. Usul resolusi ditandatangani oleh AZ Dahlan dan AJ Wahab, bertanggal 29 Januari 1958.
67. *Risalah Perundingan* 1958 jilid II, h. 1900.
68. *Ibid.*
69. *Ibid.*
70. *Ibid.* h. 1961-9
71. *Ibid.* h. 1970-5.
72. *Ibid.* h. 1976-7
73. *Risalah Perundingan* 1958, jilid IV h. 4290.
74. *Ibid.* h. 3291-2.
75. *ibid.* h. 4293-4.
76. *Ibid.* h. 4293-6.
77. *Ibid.* h. 4299-305.
78. *Ibid.* h. 4313-5.
79. *Ibid.* h. 4318-9.
80. *Ibid.* h. 4297-8, 4305-6.
81. *Ibid.* h. 4321-4
82. *Ibid.* h. 4572-8
83. *Ibid.* h. 4579-86
84. *Ibid.* h. 4620-44
85. *Ibid.* h. 5002-11
86. Usul ditandatangani juga oleh RG Doeriat (Katholik), KH Maṣjur Azhari, KH Misbach, dan Muḥd. Fadil Dasuki ketiganya dari fraksinya Masyumi, tanpa tanggal; *Risalah Perundingan* 1958, jilid IV h. 5084-5.
87. *Risalah Perundingan* 1958, jilid IV, h. 5086-9.
88. *Ibid.* h. 5091.
89. *Ibid.* h.
90. *Ibid.* h. 5092.
91. *Ibid.* h. 5096-7
92. *Ibid.* h. 5099.
93. Leu, *Transition to the Guided Democracy: Indonesia Politics 1957–1959*. Ithaca, New York: Cornell Modern Indonesia Project, 1966, h. 221-2

94. *Ibid*, lihat juga lampiran
95. Lihat pasal 56 dan pasal 58 (2) UUD Sementara
96. *Pedoman*, 2 Pebruari 1959.
97. Leu, *op-cit*, h. 228.
98. Lihat notulen putusan Dewan Nasional mengenai perkiraan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945, tanggal 19 Pebruari 1959. *Arsip Nasional RI*.
99. *Risalah Perundingan (Sementara)* 1959, jilid 1-2 rapat 36, h. 11-7 dan rapat 37, h. 8-11.
100. Lihat Supomo, *Undang-Undang Dasar Sementara*. h. 9-10.
101. *Risalah Perundingan 1956*, h. 5.
102. *Ibid*, ha. 7.
103. Sukarno menyebut idee ini tumbuh sejak tahun 1933.
104. *Risalah Perundingan 1956*, h. 11.
105. Sukarno menyebutkan beberapa nama yang berjuang dan mati sejak awal kemerdekaan sampai pertengahan 1950-an. Perlu diingat pada peringatan hari Sumpah Pemuda ke 28 (28 Oktober 1956), Sukarno berpidato tentang pembubaran partai-partai politik yang dianggapnya bertanggung jawab atas ketidakstabilan dalam masa kehidupan pemerintah parlementer.
106. *Risalah Perundingan 1956*, h. 13
107. *Ibid*, h. 15.
108. *Ibid*, h. 16.
109. *Ibid*, h. 17.
110. *Ibid*.
111. *Ibid*, h. 18.
112. Lihat catatan belakang no. 6.
113. *op-cit*, h. 18.
114. *Ibid*, h. 19
115. *Ibid*, h. 21.
116. *Ibid*, h. 26.
117. *Ibid*.
118. Lihat Maklumat Pemerintah no. X di tahun 1945.
119. *Risalah Perundingan 1957*, jilid II, h. 482-6.

- 120 *Risalah Perundingan* 1958, jilid 1, h. 572-7. Suatu situasi keamanan yang sulit, adanya jam-malam akibat pelaksanaan SOB dipaparkan dalam pidato Ketua Konstituante tatkala menutup rapat dalam mencapai kata putus tentang Wilayah Negara, lihat *Risalah Perundingan* 1957, jilid V, h. 227.
- 121 *Risalah Perundingan* 1957, jilid III, h. 7-8.
- 122 *Ibid.*
- 123 *Ibid.*, h. 1191.
- 124 *Ibid.*
- 125 *Ibid.*, h. 1182.
- 126 *Ibid.*, h. 1192.
- 127 *Ibid.*
- 128 *Ibid.*, h. 1593.
- 129 *Ibid.*
- 130 *Ibid.*, 1193-5.
- 131 *Ibid.*
- 132 *Ibid.* 1196.
- 133 Pidato Presiden di depan sidang Konstituante sama sekali tidak menyenggung tugas dan hasil lembaga tersebut. Akan tetapi lebih menjurus kepada keinginan sendiri agar Konstituante menerima UUD 1945 sebagai pilihan dalam menentukan UUD baru yang akan disetujui dan disahkan lembaga tersebut. Pidato dan pernyataan Presiden tentang situasi dan kondisi nasional yang berkaitan dengan tugas Konstituante justru diberikan dalam pidato-pidatonya yang lain, misalnya pidato 17 Agustus 1956, 1957, 1958. Juga pidato pada hari-hari nasional lainnya, misalnya 28 Oktober 1956 dan 10 Nopember 1957.
- 134 *Risalah Perundingan* 1959, jilid I, h. 13.
- 135 *Ibid.*, h. 16.
- 136 *Ibid.*, h. 16-29.
- 137 *Ibid.*, h. 30-6.
- 138 *Ibid.*, h. 60-3. Perlu dikemukakan Presiden tidak antusias dengan pikiran-pikiran pada hal utama pertama dan kedua

ini. Ketidak antusiasan (dalam hal utama pertama) dilatar belakangi oleh dugaan yang kuat bahwa anggota-anggota Konstituante pada dasarnya sudah cukup paham dengan maksud, tujuan, dan isi dari UUD 1945, sedangkan (dalam hal utama kedua) karena sifatnya hanya masalah prosedur belaka.

139. *Ibid.* h. 33-8.
140. Presiden menganggap perlu menegaskan hal ini, karena militer sudah mulai meragukan beberapa konsep demokrasi terpimpin, sementara isyu internasional untuk konsumsi politik dalam negeri adalah usaha "pengembalian Irian Barat ke dalam pangkuan Ibu Pertjawi". AH. Nasution, *Kekaryaan ABRI*. Jakarta: Seruling Masa, 1971, h. 157-60.
141. *Risalah Perundingan 1959*, jilid I, h. 40-1.
142. *Risalah Perundingan 1959*, jilid II, h. 810.
143. *Ibid.* h. 808.
144. *Ibid.* h. 809.
145. *Ibid.* h. 815-30.
146. Terutama dengan mengingat tindakan Presiden dalam pembentukan kabinet setelah jatuhnya kabinet Ali II.
147. UUD Sementara memungkinkan pembubaran parlemen, sementara kondisi keamanan dan lainnya menyulitkan kemungkinan berlangsungnya suatu pemilihan umum.
148. *Risalah Perundingan 1959*, jilid III, h. 1016-23.
149. *Risalah Perundingan 1959*, jilid I, h. 106-10.
150. *Ibid.* h. 131-8.
151. *Risalah Perundingan 1959*, jilid II, h. 594.
152. *Risalah Perundingan 1959*, jilid I, h. 510-21.
153. *Ibid.* h. 112.
154. *Ibid.*
155. *Ibid.*
156. *Ibid.* h. 114.
157. *Ibid.* h. 115.
158. *Ibid.* h. 193.
159. *Ibid.* h. 194, sedangkan pasal dalam UUD 1945 merumus-

kan "segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak".

160. *Ibid*, h. 200-1.
161. *Ibid*, h. 204.
162. *Ibid*, h. 360-9.
163. *Risalah Perundingan 1959*, jilid II, h. 590-608.
164. *Risalah Perundingan 1959*, jilid I, h. 160.
165. *Ibid*.
166. *Ibid*, h. 165.
167. *Ibid*, h. 169.
168. *Ibid*, h. 226, Deliar Noer, *op-cit*, h. 428.
169. Fraksi ini terdiri dari golongan minoritas Tionghoa yang diangkat berdasarkan ketentuan yang ada. Mereka berjumlah 5 orang, akan tetapi dalam pemungutan suara untuk "kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan" Yap tidak termasuk lagi dalam fraksi ini, sehingga fraksi disebut Lima minus 1.
170. *Risalah Perundingan 1959*, jilid II, h. 612-4.
171. *Ibid*, h. 631.
172. *Risalah Perundingan 1959*, jilid I, h. 354.
173. *Ibid*, h. 507.
174. *Ibid*, h. 508.
175. *Risalah Perundingan 1959*, jilid III, h. 841-56, dan 964-73.
176. *Ibid*, h. 877.
177. *Ibid*, h. 877-9.
178. *Ibid*, h. 894-8.
179. *Ibid*, h. 983.
180. *Ibid*, h. 992.
181. *Risalah Perundingan 1959*, jilid II, h. 465-73.
182. *Risalah Perundingan 1959*, jilid III, h. 841-56.
183. *Ibid*, h. 1051-2. Usul ini disponsori oleh 5 orang dari Parkindo (JCT Simorangkir, Ds. WJ Rumambi, Rumani Barus, Ds JB Kawet, JJ Detaq), 2 dari Katholik (WA Lokollo, dan Soemarto), 1 dari Republik Proklamasi (M. Sapija), 1 dari Baperki (Siauw Giok Tjhan), 1 dari PKI (Sakirman).

184. Surat resmi bertanggal 26 Mei 1959.
185. Pemungutan suara dua kali, karena dalam pemungutan pertama terjadi keragu-raguan yang berdasarkan tata tertib mestilah dijulang.
186. *Risalah Perundingan 1959*, jilid III, h. 1082-4.
187. *Ibid.* h. 1089-91.
188. *Ibid.* h. 1102.
189. *Ibid.* h. 1114.
190. *Ibid.* h. 1121-31, lihat juga lampiran.

## BAB IV

### ERA SUKARNO (1959 – 1965)

Tahun 1959, tahun ini mempunyai arti yang "khas" dalam sejarah modern Indonesia, karena di dalam tahun inilah pelbagai langkah politik diambil dalam rangka usaha Presiden Sukarno untuk menata kembali sistem politik dan pemerintahan RI. Berawal dari Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebagai UUD Negara RI. Ini merupakan jawaban dari Presiden Sukarno atas "kegagalan" lembaga pembuat UUD, Konstituante, menciptakan UUD yang definitif sebagaimana yang diharapkan. Dengan berlakunya kembali UUD '45 itu telah membuka peluang yang baik bagi Sukarno untuk mewujudkan kehendak politiknya, sebagaimana yang selama ini dilontarkannya pada pelbagai kesempatan, dalam hal ini terutama pada konsepsinya yang dikenal dengan *Konsepsi Presiden*.

Berlakunya kembali UUD '45 merupakan perwujudan dari usaha pencarian bentuk atau sistem pemerintahan dan politik yang bagaimana yang tepat untuk diterapkan di Indonesia. Konsepsi Presiden itu akan diwujudkan melalui suatu sistem demokrasi yang oleh Presiden Sukarno disebut dengan

nama: *Demokrasi Terpimpin*. Demokrasi ini digambarkan sebagai suatu sistem demokrasi murni yang berlandaskan suatu ideologi yang memimpin dengan menentukan tujuan serta cara mencapainya. Demokrasi Terpimpin Indonesia ialah kerakyatan yang dipimpin oleh ideologi negara yaitu Pancasila dan oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mufakat di antara semua golongan progresif.<sup>1</sup> Tetapi di dalam perkembangannya kemudian, kata *terpimpin* tidak dimaksudkan lagi ideologi melainkan wujud dari pimpinan yang berupa pribadi seorang pemimpin.

Untuk melaksanakan demokrasi terpimpin ini di dalam wujud struktur kenegaraan diperlukan lembaga-lembaga kenegaraan yang dianggap sesuai dengan UUD'45 di dalam semua aspek-aspek perlengkapan kenegaraan. Sesuai dengan prosedur struktural yang tercermin di dalam UUD'45 yang diperlukan kembali itu, maka ada tiga aspek kelembagaan struktur yang harus diciptakan untuk memenuhi prosedur pengaturan kenegaraan itu. Yang dimaksudkan ialah Lembaga Legislatif yang terdiri dari lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat (MPR/DPR). Selanjutnya lembaga Eksekutif yang terdiri dari Presiden dengan menteri-menterinya (Kabinet) yang menjadi pelaksana pemerintahan negara. Kemudian Lembaga Yudikatif yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Kehakiman. Di samping itu juga ada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain yang bertugas di bidang penasehat dan pengawasan keuangan negara, yaitu Dewan Pertimbangan Agung dan Badan Pengawas Keuangan (DPA dan BPK).

Setelah tiga bulan melaksanakan Dekrit Presiden dan di dalam rangka memperingati Proklamasi Kemerdekaan pada tahun 1959, Presiden Sukarno memberikan pidato kenegaraan yang diberi judul *Penemuan Kembali Revolusi Kita (Discovery of Our Revolution)*. Di dalam periode pemerintahan Presiden Sukarno yang berdasarkan pada sistem Demokrasi Terpimpin

itu, pidato kenegaraan Penemuan Kembali Revolusi kita itu akan mempunyai kedudukan yang amat penting, setelah dirumuskan sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dengan nama yang terkenal *Manifesto Politik (Manipol)*. Sejak awal pelaksanaan ide Demokrasi Terpimpin itu, sudah mulai nampak penyimpangan dari tugas-tugas kelembagaan sebagaimana yang tercantum di dalam UUD'45 yang telah diperlakukan kembali itu.

Di dalam UUD'45 kedudukan DPA adalah penasehat Presiden/Pemerintah baik diminta maupun tidak diminta di dalam sesuatu hal yang dianggapnya patut untuk disampaikan kepada Presiden/Pemerintah. Ketika lembaga ini dibentuk, maka sekaligus terjadi dua hal yang mungkin dapat dikatakan "penyimpangan" dari UUD'45 sendiri, yaitu penentuan ketuanya yang dirangkap oleh Presiden Sukarno sendiri dan tugas yang pertama dilaksanakannya sebagai lembaga tinggi negara. Lembaga ini di dalam rangkaian sidang-sidangnya yang awal telah membahas rincian dari Manipol dan mengeluarkan keputusannya untuk menetapkan Manipol ini sebagai GBHN. Di dalam sidangnya pada tanggal 23, 24 dan 25 September 1959 DPA telah menetapkan Manipol itu sebagai GBHN.

Perombakan lembaga-lembaga negara tampaknya memang telah dipersiapkan oleh Presiden Sukarno agar lembaga-lembaga tersebut sesuai dengan apa yang diinginkannya. Ketika DPR menolak anggaran belanja yang diajukannya, maka terbukalah jalan baginya untuk membubarkan lembaga perwakilan hasil pemilihan umum (pemilu) pada tahun 1955 itu. Setelah membubarkan DPR hasil pemilu itu, maka Presiden Sukarno membentuk suatu lembaga perwakilan rakyat melalui pengangkatan para anggota-anggotanya. Ia menamakan DPR itu dengan nama DPR-Gotong Royong (DPR-GR) yang di dalamnya menggambarkan adanya sekian banyak unsur kekuatan yang ada di dalam masyarakat. Tetapi jika kita memperhatikan lembaga perwakilan bentukan Presiden Sukarno ini, maka nampak pula

bahwa kekuatan-kekuatan dari kelompok nasionalis Non Islami, seperti PNI, Parkindo, IPKI dan lain-lain memperoleh tempatnya di dalam lembaga ini, kekuatan-kekuatan Nasionalis-Islami, seperti NU, PSII, Perti, dan lain-lain juga memperoleh tempatnya. Juga kekuatan Marxis seperti Murba pada mulanya memperoleh tempatnya yang kuat di dalam lembaga ini. Dilanjutkan kemudian dengan pembentukan MPRS, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga Tertinggi Negara yang keanggotaannya juga disebutkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik yang di dalam masyarakat. Tetapi di dalam kedua lembaga perwakilan rakyat ini juga telah duduk wakil-wakil dari unsur-unsur ABRI dan golongan fungsional. Demikian pula partai-partai yang berazaskan agama Kristen, seperti Partai Kristen Indonesia dan Partai Katholik Indonesia mempunyai wakil di dalam lembaga perwakilan ini.

Kalau kita memperhatikan komposisi wakil-wakil kekuatan di dalam kedua lembaga legislatif ini, maka nampak adanya kekuatan-kekuatan golongan Nasionalisme-Non Islami (termasuk Partai Kristen dan Partai Katholik) dan golongan Islam serta golongan ABRI. Sejalan dengan apa yang dipikirkannya selama menjadi pemimpin di dalam periode pergerakan nasional, maka Sukarno memformulasikan idenya itu dalam bentuk Gotong Royong. Artinya semua kekuatan-kekuatan politik dan massa yang ada di dalam masyarakat Indonesia harus bekerjasama, bahu membahu di dalam membangun negara dan bangsa Indonesia. Bahkan ketika mengucapkan pidatonya yang kemudian dikenal dengan nama *Konsepsi Presiden*, ia juga mengajak semua golongan untuk ikut di dalam kabinet Gotong Royong yang dianjurkannya itu.<sup>2</sup>

Walaupun tidak semua partai politik yang ada ketika itu menerima dekrit Presiden untuk memberlakukan kembali UUD'45, namun Presiden Sukarno memperoleh dukungan yang kuat dari pimpinan Angkatan Darat. Karena Mayor Jenderal Natsution berkeyakinan bahwa untuk menyelesaikan masalah ke-

amanan, maka Konstitusi yang pernah berlaku di dalam era awal kemerdekaan, yaitu UUD'45 adalah merupakan UUD yang harus diberlakukan. Dengan demikian Presiden Sukarno memperoleh "partner" yang kuat untuk menghadapi lawan-lawan politiknya, khususnya mereka yang menentang konsepinya, yang selama ini diintroduksinya.

Setelah berbagai perungkat lembaga negara diciptakan "sesuai" dengan UUD'45, maka pelbagai kegiatan dilaksanakan dan semua itu disesuaikan dengan Demokrasi Terpimpin yang telah menjadi pegangan di dalam menata kehidupan demokrasi di Indonesia. Di dalam prosesnya kemudian, ternyata bahwa PKI mampu menempatkan diri pada posisi yang memberikan dukungan *tanpa reserve* terhadap pelaksanaan Demokrasi Terpimpin. PKI menempati posisi yang penting di dalam konsepsi kegotong-royongan Presiden di dalam mengatur kehidupan bernegara, yaitu NASAKOM. Dengan sendirinya dapat dimengerti sejak "Di tahun 1960 PKI adalah yang paling memuji-muji dan menyatakan dukungan kepada Bung Karno".<sup>3</sup>

Sebagai konsekwensi dari dikembangkan dan dilembagakannya NASAKOM, maka dengan sendirinya lembaga-lembaga kenegaraan juga "harus" diisi oleh orang yang berasal dari ketiga kekuatan politik itu, ditambah personalia dari ABRI yang juga berkembang menjadi satu kekuatan politik tersendiri.<sup>4</sup> Hal ini terlihat di dalam susunan kedudukan kepengurusan lembaga-lembaga negara yang dimaksud MPRS yang telah dibentuk berdasarkan atas pengangkatan dengan jumlah anggota masing-masing kekuatan politik. NASAKOM ditambah ABRI mempunyai seorang Ketua ditambah empat Wakil Ketua yaitu masing-masing seorang dari tiap unsur partai politik. NASAKOM itu ditambah seorang wakil ketua dari ABRI. Hal yang sama juga terjadi pada susunan ketua dan wakil ketua DPR-GR.

Di dalam perkembangannya kemudian, ternyata Presiden Sukarno mencari suatu cara untuk menghimpun kekuatan-kekuatan politik yang ada sebagai bentuk perwujudan dari sistem

gotong royong yang diintrodusinya itu. Dalam rangka itulah ia membentuk suatu lembaga yang sebenarnya tidak ada di dalam struktur pemerintahan berdasarkan UUD'45 yang telah dilakukan kembali dan menjadi landasan bernegara ketika itu. Tetapi lembaga itu dibentuk juga dengan nama *Front Nasional*. Tentang lembaga ini, di dalam pidato kenegaraan 17 Agustus 1959, Presiden mengatakan :

"Idee *Front Nasional* sebenarnya dijegalah keluar daripada prinsip Gotong Royong "Ho-lopis-kuntul-baris" itu. Seluruh tenaga Rakjat harus digalang dan dijadikan satu gelombang-senaga jang makrakti, menuju kepadsterbangunja satu masyarakat jang adju dan makmur, menuju kepada penyelesaian Revolusi. Dan penggalangan itulah tugasnya *Front Nasional*. Mendjadi, *Front Nasional* itu adalah satu hal jang prinsipil fundamental : sebab pembangunan semesta ta'mungkin berhasil tanpa mobilitasi tenaga semesta pula. Revolusi ta'mungkin berjalan penuh kearah tudjuannya tanpa ikut ber-Revolusinjo seluruh Rakjat. *Front Nasional* nanti diadakan untuk menggalang seluruh tenaga daripada seluruh Rakjat. Ia harus menggalang seluruh Ke-Gotong-Rojongan Rakjat. *Front Nasional* itu adalah dus jang harus menggalang semangat dan tenaga latent di kalangan Rakjat, dijadikan satu gelombang "Ke-ho-lopis-kuntul-barisan," untuk menyelesaikan Revolusi".<sup>4</sup>

Apa yang dikemukakan di dalam pidato kenegaraan itu jelas menunjukkan adanya suatu usaha dari Kepala Negara untuk menghimpun semua kekuatan dengan tidak mempersoalkan perbedaan ideologi dari masing-masing kekuatan politik itu. Bahkan sebaliknya, perbedaan hendak dieliminirnya dengan mendudukkan mereka di dalam semua lembaga kenegaraan untuk menciptakan kerja sama di antara mereka. Gotong Royong merupakan ide yang melandasi itu semua dan oleh Presiden juga disebutkan sumbernya ketika ia mengucapkan pidato lahirnya *Panca Sila* dan karena itu gotong royong bahkan disebutnya sebagai *kepribadian* bangsa Indonesia. Tentang hal ini Presiden mengatakan :

"Pantja Sila adalah pendjelmaan kepribadian bangsa Indonesia itu, dan jika Pantja Sila itu "diperas" mendjadilah ia Tri Sila Kethuhanan-Sosionasionalisme-Sosiodemokrasi, dan jika Tri Sila "diperas" lagi mendjadilah ia Eka Sila, jaitu *Gotong Rojong* Gotong Rojong jang dinamis, Gotong-Rojong jang berkarja hantjatut-tal-wanda, Gotong-Rojong "Holopis-Kuntul-Baris".<sup>5</sup>

Dengan landasan kerja sama melalui gotong ropong itu maka peluang untuk PKI memasuki lembaga-lembaga pemerintahan secara berangsur terbuka. Kedudukan-kedudukan kelembagaan yang telah dibentuk pada waktu itu dan juga susunan untuk seluruh Indonesia mengikuti apa yang dilakukan di Jakarta sebagai pusat pemerintahan DPR-GR Daerah di seluruh Indonesia juga harus mengikuti susunan seperti di Pusat dan dengan demikian PKI harus diberi tempat untuk menduduki jabatan Wakil Ketua DPR-GR Daerah yang bersangkutan. Hal sama juga harus dilakukan pada posisi di dalam Front Nasional. Dengan itu Aidit sebagai Ketua PKI menduduki jabatan Menko/Wakil Ketua MPRS dan H.M. Lukman menduduki jabatan Menteri Wakil Ketua DPR-GR bersama dengan pimpinan partai unsur-unsur Nasionalis dan Agama.

Tentu saja posisi di dalam lembaga legislatif tidak cukup bagi PKI, karena itu para pemimpinnya pun berusaha untuk memperoleh kesempatan itu dengan menggunakan keharusan pelaksanaan azas NASAKOM. Untuk memperoleh kesempatan itu, PKI menggunakan wibawa Presiden Sukarno yang memang selalu berusaha untuk memberi peluang bagi PKI untuk menduduki jabatan-jabatan eksekutif, bahkan hanya pada jabatan eselon bawah, tetapi juga untuk jabatan Menteri. Padu batas waktu tertentu usaha itu memang berhasil. Nyono yang merupakan tokoh utama PKI setelah Aidit dan H.M. Lukman ditunjuk menjadi Menteri Negara. Juga Oei Tjoet Tat dari Paperci berhasil menduduki jabatan Menteri Negara. Untuk jabatan penting di daerah, seperti Gubernur dan Bupati, hal itu juga diusahakan untuk duduknya orang PKI pada jabatan itu.

Pada suatu hari Menteri Ipiri Gandamana terjepit oleh Presiden Sukarno agar untuk salah satu Gubernur di pulau Jawa yang terbagi atas 4 Propinsi, termasuk Jakarta sebagai Ibukota Negara, diberikan kepada orang PKI. Sehubungan dengan itu A.H. Nasution menceriterakan :

"Suatu hari saya mendadak dipanggil ke gedung DPA, di situ menunggu Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Rupanya Saudara Ipiri Gandamana terdesak oleh Presiden, agar dapat menerima calon-calon PKI sebagai gubernur. Maka ia terpaksa berkata, "Sebaiknya KSAD ikut membicarakannya". Presiden berkata, bahwa 'PKI-lah yang gigih mendukung politik saya. Karena itu di Jawa perlu diberikan 1 kursi gubernur untuk PKI, terserah di Jakarta, Bandung, Semarang atau Surabaya'.<sup>6</sup>

Rupanya Menteri Dalam Negeri tidak mau menolak langsung usul Presiden itu, melainkan memerlukan suatu pendapat lain dari pimpinan Angkatan Darat. Nasution memberikan reaksi atas usul Presiden itu dengan mengatakan bahwa daerah masih sulit menerima PKI untuk menduduki jabatan gubernur, dan kalau itu dipaksakan akan merusak keseimbangan di daerah.<sup>7</sup>

Jawaban Nasution yang demikian nampaknya masuk akal Presiden dan setuju atas pernyataan pimpinan Angkatan Darat. Tetapi Presiden Sukarno nampaknya tetap menghendaki agar supaya ada orang PKI menduduki jabatan eksekutif tinggi pada tingkat daerah. Karena itu Presiden memberikan usul lebih lanjut dengan mengatakan "bagaimana kalau Wakil Gubernur?". Tentu saja Nasution tidak dapat lagi memberikan reaksi penolakannya atas usul Presiden itu. Namun Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa dalam Undang-Undang yang mengatur pemerintahan di daerah yang berlaku pada waktu itu, tidak ada jabatan Wakil Gubernur. Reaksi dari Presiden atas jawaban Menteri Dalam Negeri itu ialah, buatkan saja pasal untuk itu, sehingga jabatan Wakil Gubernur di daerah dapat diadakan. Menteri

Dalam Negeri nampaknya tidak dapat lagi menolak usul Presiden itu.<sup>8</sup> Demikianlah, di dalam perkembangannya kemudian, selama era pemerintahan Sukarno terdapat Wakil Gubernur di Jawa yang berasal atau dukungan dari PKI, yaitu Henk Ngantung. Ia memang sejak semula ditokohkan oleh PKI dan merupakan seniman anggota PKI dan Lekra.

Di dalam era berlakunya kembali UUD dengan kepemimpinan Presiden Sukarno, walaupun tokoh-tokohnya yang duduk di dalam Kabinet selama itu tidak seberapa, yaitu di dalam Kabinet Kerja IV dan Kabinet Dwikora I hanya 2 dan 3 orang<sup>9</sup> namun terasa betapa organisasi komunis ini melakukan kegiatan yang sangat menonjol secara politis. Dengan demikian, nampak pula NASAKOM benar-benar dimanfaatkan oleh PKI untuk melaksanakan "ofensif Revolusionernya" sebagai salah satu unsur kekuatan Nasakom itu. Ketika itu seakan-akan telah terwujud 3 kekuatan politik di Indonesia, yaitu Presiden Sukarno, ABRI, dan PKI. Tetapi tampilnya PKI ke dalam struktur pemerintahan pada periode pemerintahan Sukarno, memang merupakan bagian dari strategi mereka yang telah dijalankan sejak tahun 1954 itu, yakni "tetap menggalang kerjasama dengan pihak berjuasi nasional dan kekuatan-kekuatan lainnya".<sup>10</sup>

Strategi ini sebenarnya sesuai dengan "Jalan Baru" yang harus ditempuh oleh PKI untuk memenangkan Revolusi. Strategi itu akan diwujudkan melalui *Metode Kombinasi Tiga Bentuk Perjuangan* (MKTBP) yang pokoknya meliputi:

1. Perjuangan gerilya di desa-desa dengan kaum tanah sebagai intinya.
2. Gerakan "revolusioner" di kota-kota yang harus dilakukan oleh kaum buruh, terutama buruh-buruh transport.
3. Pekerjaan partai di kalangan kekuatan bersenjata.<sup>11</sup>

Berdasarkan ketiga pokok itu, maka mereka menempuh strategi rangkap di dalam pelaksanaan, yaitu jalan legal damai dan jalan illegal. Untuk dapat melaksanakan kedua jalan yang

ditentukan itu maka PKI tentu memerlukan corak kepemimpinan yang dapat bekerjasama dengan kekuatan-kekuatan sosial-politik yang lainnya. Tampaknya Aidit dianggap mampu untuk melaksanakan tugas-tugas itu, karena ia terpilih kembali sebagai Sekjen PKI yang memang merupakan jabatan kunci di dalam sistem kepengurusan partai-partai komunis.

Berdasarkan strategi yang demikian, maka Sekjen PKI menggunakan peluang yang diberikan oleh Presiden Sukarno dengan menggunakan situasi yang berkembang. Gejala itu mulai nampak karena istilah *terpimpin* dalam rangka Demokrasi Terpimpin tidak lagi dalam pengertian dipimpin oleh ideologi Panca Sila, melainkan oleh pemimpin dalam arti kepemimpinan seseorang. Presiden Sukarno menampakkan diri sebagai pemimpin Revolusi yang dianggapnya belum selesai. Tentang kedudukan pemimpin di dalam revolusi itu, Presiden Sukarno memberikan keterangan melalui pidato kenegaraan pada tanggal 19 Agustus 1960, yang antara lain berbunyi:

"Suatu Revolusi hanya dapat berlangsung dan berakhir setjara baik, jika ada :

- Satu Pimpinan Revolusi jang revolucioner.
- Satu ideologi dan Konsepsi Nasional jang revolucioner. djelas tegas, terperintji.

Tanpa itu, djangan harap Revolusi bisa berdjalanan baik. Tanpa itu, Revolusi pasti kandas ditengah djalan. Tanpa itu, malah mungkin Revolusi lantas kembali kepada keadaan-keadaan sebelum Revolusi."<sup>12</sup>

Di dalam periode ini semua landasan kenegaraan pada beberapa istilah kunci yang bersumber dari pidato-pidato Presiden. Istilah Manipol lahir dari pidato kenegaraan pada tanggal 17 Agustus 1959, pidato inilah sebagaimana yang telah disebut terdahulu kemudian dirumuskan dan disahkan sebagai GBHN oleh DPA dan pengesahan itu diperkuat oleh MPRS. Pidato ini dianggap mempunyai kedudukan yang amat penting karena diucapkan setelah 14 tahun merdeka dan tahun diperlakukannya

kembali UUD'45, yaitu UUD yang diciptakan di saat kita masih sedang "melakukan revolusi" menghadapi kolonialis Belanda. Karena itu maka pidato kenegaraan itu diberi nama "*Penemuan Kembali Revolusi Kita*". Tampaknya di dalam pandangan Presiden dan para pendukungnya, sistem yang berlaku selama periode 1950–1959 yang lalu waktu itu revolusi kita seakan-akan "telah hilang". Dengan diperlakukannya kembali UUD'45 dan dijalankannya sistem pemerintahan yang berlandaskan atas Demokrasi Terpimpin, maka revolusi yang telah hilang itu "ditemukan kembali".

Pidato kenegaraan pada tahun berikutnya, 17 Agustus 1960, yang berjudul "*Djalannja Revolusi Kita*" (disingkat Djarek) oleh MPRS telah ditetapkan sebagai pedoman pelaksanaan Manipol. Pedoman seperti itu diperlukan untuk memberikan arah "yang tepat" terhadap penjabaran Manipol yang telah menjadi GBHN itu. Oleh karena kedua pidato kenegaraan ini tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lainnya. Sehingga di dalam periode pemerintahan Sukarno itu, kedua istilah ini, *Manipol* dan *Djarek* adalah sangat penting di dalam percaturan politik. Dari situlah nanti mengalir pelbagai istilah lainnya, seperti: USDEK yang merupakan singkatan dari UUD '45, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia.

Kalau kita melihat perkembangan yang ada ketika itu, maka pelbagai istilah yang mempunyai arti penting ketika itu, oleh Presiden Sukarno dilakukan dalam rangka usahanya untuk memberi *isti* kepada Panca Sila yang dianggapnya sebagai hal yang sesuai dengan iklim yang sedang dikembangkannya. Terhadap bentuk pengisian Panca Sila seperti yang dimaksud, seorang ahli ketatanegaraan yang menulis disertasinya yang menyangkut perkembangan Pancasila, mengatakan :

"Dalam rangka mengisi Pancasila itu Presiden Soekarno mengembangkan pemikiran mengenai revolusi, yang operasionalisinya dijabarkan di dalam Manipol-USDEK dan dilaksanakan dalam

iklim berpikir Nasakom. Pemikiran-pemikiran Presiden Soekarno itu dipengaruhi oleh ajaran-ajaran Marxisme terutama hal-hal yang berkenaan dengan hakikat revolusi serta tahap-tahap revolusi. Maka dari itu revolusi Indonesia juga dilihat sebagai bagian dari revolusi dunia. Namun demikian ajaran revolusi yang banyak bersumber dari ajaran-ajaran Marxisme itu diterapkan dalam kenyataan masyarakat dan kebudayaan Indonesia dan untuk kepentingan "nation-building" Indonesia".<sup>13</sup>

Langkah-langkah Sukarno untuk mengisi Pancasila itu dengan sendirinya juga harus mempunyai jangkauan universal karena penafsiran yang disesuaikan dengan pemahaman istilah revolusi juga menuntutnya. Pancasila karena itu dianggap "yang sifatnya universal".<sup>14</sup> Tetapi apa yang dituju oleh revolusi Indonesia yang merupakan bagian dari revolusi dunia itu<sup>15</sup> ialah suatu masyarakat sosialis yang sesuai dengan kepribadian Indonesia. Untuk perwujudan Sosialisme yang berkepribadian Indonesia itu maka diumumkan suatu kebijaksanaan di bidang ekonomi dan itu dikenal dengan nama *Deklarasi Ekonomi* (Dekon) yang merupakan landasan konseptual pelaksanaan Demokrasi Ekonomi atau Ekonomi Terpimpin.<sup>16</sup>

Agar supaya langkah-langkah konseptual dan operasional yang dilakukan oleh Presiden Sukarno itu dapat berjalan sebagaimana yang diharapkannya, maka organisasi kekuatan politik, terutama partai-partai politik, harus ditata kembali. Usaha untuk menata kehidupan kepartaian ini sebenarnya bukanlah langkah baru bagi Presiden Sukarno. Usaha untuk maksud itu sebenarnya sudah ada sejak tahun 1957, tetapi selalu terbentur oleh UUD. Sementara yang berlaku pada waktu itu. Rencana untuk melakukan penyederhanaan partai itu akhirnya dapat diwujudkan pada tahun 1960. Penpres ini kemudian dilengkapi oleh Peraturan Pemerintah (PP) No. 12/1960 yang mengatur pengakuan, pengawasan, dan pembubaran partai-partai, rumusan ini juga bersumber dari DPA.<sup>17</sup>

Berdasarkan Penpres No. 7/1960 dan PP No. 12/1960 itu maka jika sebuah partai akan memperoleh pengakuan dari pemerintah, ia harus memenuhi syarat-syarat ideologis yaitu Pancasila di samping syarat-syarat keluasan persebarannya secara nasional, artinya partai yang bersangkutan harus mempunyai cabang-cabangnya di sebagian besar wilayah RI. Persyaratan lainnya jalah tidak mengakui kekuasaan lain di luar Indonesia dan pemimpin-pemimpinnya *tidak sedang* memberontak terhadap Pemerintah RI.

Untuk melaksanakan kedua peraturan yang menyangkut penyederhanaan partai-partai politik, maka Presiden membentuk Panitia Tiga Menteri yang terdiri dari Menhankam, Menteri Rusian Abdul Gani dan Menteri Dalam Negeri yang merupakan panitia yang bertugas untuk menasehati Presiden di dalam melaksanakan peraturan-peraturan kepartaihan itu. Panitia Tiga Menteri ini berhak untuk mewawancara Ketua atau pemimpin-pemimpin partai di dalam mencari data-data tentang partai yang dipimpinnya, agar mereka dapat mengambil data yang akan disampaikan kepada Presiden, data-data itulah yang akan menjadi landasan keputusan yang diambil oleh Presiden terhadap sesuatu partai. Dengan demikian kedudukan Panitia Tiga Menteri sangat penting di dalam pembuatan keputusan oleh Presiden terhadap sesuatu partai.

Setelah melalui proses yang panjang dalam bentuk pertemuan dengan pemimpin-pemimpin partai yang ada ketika itu, maka pada tanggal 15 April 1961 Presiden menandatangani peraturan yang menyangkut pengakuan terhadap partai-partai politik yang telah melalui seleksi berdasarkan peraturan-peraturan No. 7/1960 ternyata partai-partai yang mendapat pengakuan itu ialah PNI, NU, PKI, Partai Katholik, Partindo, Murba, IPKI, dan PSII-Arudji sedang terhadap 4 partai lainnya, yaitu PSII-Abikusno, PRN-Jody, PRN-Bebasa dan PRI-Sutomo permohonannya ditolak.<sup>18</sup>

Tetapi terhadap Partai Masyumi dan PSI nampaknya tidak berada di dalam wewenang Panitia Tiga Menteri. Untuk tindakan terhadap kedua partai "yang beberapa orang pimpinannya terlibat di dalam pemberontakan PRRI/Permesta, Presiden mengadakan suatu sidang khusus Kabinet. Presiden kemudian memanggil pimpinan teras dari kedua partai ini. Dari pembicaraan dengan Presiden itu, para pimpinan partai ini menyanggupi untuk menyampaikan jawabannya kepada Mahkamah Agung yang akan memberikan pendapat yuridis kepada Presiden dan barulah Presiden akan mengambil keputusan. Tetapi tampaknya persyaratan yang menyangkut pemberontakan PRRI/Permesta merupakan kendala utama dari kedua partai politik ini untuk diberikan "hak hidup". Ini ternyata dengan keluarnya keputusan Presiden (Kepres) No. 200 dan No. 201 yang menentukan pembubaran kedua Partai ini.

Dibubarkannya kedua partai, Masyumi dan PSI, ini merupakan suatu hal yang sangat menguntungkan bagi PKI untuk memperoleh kesempatan yang lebih besar di dalam melaksanakan strategi politiknya. Karena kedua partai politik ini memang merupakan lawan tangguh PKI sejak Peristiwa Madiun. Masyumi misalnya tidak pernah bersedia untuk menerima saran Presiden Sukarno untuk memberikan kesempatan kepada PKI untuk memperoleh portofolio Menteri di dalam Kabinet yang dibentuk. Juga dalam pelbagai kebijaksanaan Presiden Sukarno, kedua partai politik yang beraliran Islamis dan Sosialis ini, memang sangat terbuka. Bahkan ketika Presiden mengintroduksikan Konsepinya, yaitu *Konsepsi Presiden*, kedua partai ini, dan juga pimpinan Partai Katholik-Kasimo adalah partai yang paling awal menyatakan penolakan atas konsep tersebut.

Menurut A.H. Nasution, yang juga merupakan lawan tangguh PKI di dalam era pemerintahan Presiden Sukarno itu dengan kedudukan sebagai Panglima Angkatan Darat, kemudian Panglima ABRI/Menhankam-pihak TNI sejak awal ia sudah berusaha agar PKI tidak lulus berdasarkan kedua peraturan ke-

partai itu. Tetapi nampaknya usaha itu gagal karena kemampuan PKI untuk mengatur strateginya dengan jalan mempergunakan semua isu yang sesuai dengan apa yang telah diintroduksikan oleh Presiden Sukarno. Dan dengan itu maka bahkan PKI mampu "memukul balik strategi TNI"<sup>19</sup> itu. Di dalam situasi yang demikian, bagi TNI hanya ada dua jalan, yaitu memberontak atau mengalah kepada Bung Karno. Tetapi ternyata bahwa di dalam menghadapi sikap Presiden itu, TNI terpecah, sehingga strategi yang diajukan oleh pimpinan TNI jalah "poros bersama Bung Karno".<sup>20</sup>

Adanya legalisasi pengakuan PKI sebagai partai berdasarkan kedua peraturan itu merupakan suatu pendorong kuatnya untuk secara terbuka menyerang lawan-lawannya dengan menggunakan istilah-istilah yang khas. Istilah "ganyang Kabir", jor-joran manipolis dan semacamnya dilontarkan. Kabir yang merupakan singkatan dari Kapitalis-Birokrat digambarkan sebagai orang-orang yang ada di dalam pemerintahan dan dengan itu memperkaya diri dan menjadi kapitalis. Juga isunya selalu diusahakan menyinggung nama Presiden Sukarno melalui nama populernya: Bung Karno. Mereka menciptakan isu yang berkaitan dengan nama itu, seperti siapa anti Nasakom adalah anti Bung Karno. Atau melaksanakan Manipol-USDEK secara konsekuensi adalah melaksanakan ajaran Bung Karno. Juga melaksanakan Nasakom secara konsekuensi adalah melaksanakan ajaran Bung Karno, dan lain sebagainya.

Keaktifan PKI di dalam melaksanakan programnya secara bertahap dan berencana, menunjukkan bahwa partai ini secara berangsur berkembang menjadi satu kekuatan politik di samping Presiden dan ABRI, dengan demikian di dalam era demokrasi terpimpin ini ada tiga kekuatan, dalam pengertian *real politik*, yaitu Sukarno yang berkedudukan sebagai Presiden, ABRI dan PKI. Terbukanya jalan bagi ketiga kekuatan politik ini untuk tampil ke depan, tampaknya memang didukung oleh situasi yang sedang berkembang ketika itu. Ketika itu terdapat situasi

di dalam negeri dan luar negeri yang membuka peluang bagi Presiden Sukarno, ABRI dan PKI untuk tampil mengambil peranan. Ketika itu peluang bagi Sukarno terbuka karena kedudukannya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif berdasarkan UUD'45 memang sangat kuat. Apalagi harus diakui, kepemimpinan kharismatis yang ditampilkannya memang masih sangat diperlukan "demi persatuan bangsa". Pada waktu itu, sesuai dengan situasi yang berkembang, pemimpin bangsa yang mampu mempersatukan bangsa Indonesia masih merupakan kebutuhan mutlak. Untuk mempersatukan seluruh "suku bangsa" yang ada di Indonesia, Sukarno adalah pemimpin yang paling gigih dan kegigihannya itu telah nampak sejak masih sebagai pemimpin pergerakan nasional. Bahkan tema sentral perjuangannya selama hidupnya ialah *persatuan bangsa*. Karena itu ia adalah paling gigih mempertahankan bentuk *Negara Kesatuan*.

Demikian pula halnya dengan ABRI. Masalah keamanan yang menyangkut pada dua hal yaitu keamanan dalam negeri, terutama penumpasan perlawanan gerakan DI/TII dan usaha pembebasan Irian Barat, merupakan isu sentral yang sangat penting. Untuk mengatur strategi dan taktik penyelesaian kedua jenis masalah keamanan dalam negeri, dengan sendirinya ABRI mempunyai porsi "*kekuasaan-kewenangan*". Keadaan yang demikian ini tidak memungkinkan bagi Presiden untuk "meremehkan" peranan ABRI, karena bagaimanapun juga di dalam penyelesaian kedua jenis keamanan dalam negeri peranan ABRI harus diakui oleh Presiden. Sebaliknya juga, ABRI tidak dapat mengabaikan arti presiden di dalam penyelesaian kedua jenis masalah keamanan dalam negeri itu. Dengan demikian, kedua kekuatan ini menempuh jalan untuk "pada batas tertentu bekerjasama" untuk menghadapi situasi dalam negeri itu. Hal ini dapat berjalan, terutama sekali oleh "*kegesitan*", baik Presiden Sukarno maupun pimpinan ABRI di dalam usaha mereka untuk bekerjasama.<sup>21</sup>

Di tengah-tengah situasi keamanan yang demikian, PKI juga secara berangsur mampu berkeliat untuk tampil ke depan

sebagai kekuatan. Sebagai unsur dari Nasakom, tentu saja organisasi ini tidak dapat tidak harus memperoleh tempat dalam rangka "penyelesaian revolusi yang belum selesai itu". Di dalam kaitannya dengan situasi keamanan dalam negeri, baik yang menyangkut penumpasan gerakan-gerakan pemberontakan, maupun yang menyangkut pengembalian wilayah Irian Barat ke dalam wilayah RI, PKI mampu menggunakan momentum itu dengan sebaik-baiknya dengan selalu mendukung "tanpa reserve" terhadap kebijaksanaan yang ditempuh oleh Presiden Sukarno. Dukungan terhadap Presiden Sukarno selalu dinyatakan secara terbuka di dalam pelbagai kegiatan dan dukungan itu disiarkan secara luas, baik melalui rapat-rapat terbuka, maupun media massa, baik cetak maupun elektronik seperti radio dan lain-lain.

Di dalam perkembangannya kemudian, masalah Irian Barat tidak dapat dipisahkan dengan politik luar negeri yang dijalankan ketika itu. Situasi yang berkembang ketika itu ialah tuntutan Indonesia atas Irian Barat itu kurang dipahami artinya oleh Amerika Serikat. Karena itu negara ini tetap mempertahankan dukungannya kepada Belanda yang tetap berusaha memperpanjang penguasaannya di daerah ini. Dengan demikian terbuka peluang untuk melakukan suatu usaha lain, yaitu untuk melakukan diplomasi bantuan senjata dengan Republik Rakyat Sovyet (USSR) yang nampaknya akan memberikan dukungan kepada usaha bangsa Indonesia untuk mengembalikan keutuhan negaranya.<sup>22</sup> Usaha pengembalian Irian Barat ke dalam wilayah Indonesia menjadikan pelaksanaan politik luar negeri condong kepada kepentingan blok Timur (komunis). Hal ini semakin diperkuat dengan pelaksanaan Konfrontasi terhadap pembentukan negara Malaysia di akhir tahun 1963. Konfrontasi menjuruskan Indonesia pada politik poros-porosan. Secara tidak langsung keberadaan Indonesia dalam politik poros-porosan ini menjadikan posisi sulit untuk dianggap melaksanakan kebijaksanaan politik *non alignment* (Non Blok). Walaupun sikap ini menjadikan Indonesia "pendekar" bagi perjuangan melawan

kekuatan-kekuatan besar (Barat) yang dikategorikan sebagai "kolonialisme-imperialisme". Hanya saja kebijaksanaan politik luar negeri poros-porosan dan pembangunan ekonomi mercu suar menjadikan keadaan ekonomi dalam bertambah sulit.

Sementara pelaksanaan politik luar negeri poros-porosan dan perkembangan ekonomi di dalam negeri, merupakan kesempatan luas bagi PKI untuk mengembangkan dirinya. Pemberian dukungan "tanpa reserve" bagi kepentingan politik Presiden Soekarno telah menempatkan PKI sebagai anak emas dan anak kandung dalam "revolusi semesta dunia" yang dikobarkan oleh Presiden Soekarno. Dalam pada itu TNI/AD yang selalu cemas dengan kemajuan PKI tidak dapat berbuat banyak, sebab "kondisi" di dalam tubuh organisasi itu sendiri. Pertikaian antara Nasution-Yani secara tidak langsung melemahkan kesatuan pandangan dan gerak langkah TNI/AD dalam menghadapi Presiden Soekarno. Perpecahan ini tidak meruyak keluar, tetapi perpecahan semacam ini melemahkan kekuatan TNI/AD sendiri.

Penajaman situasi yang secara langsung dan tidak sadar dilakukan oleh ketiga kekuatan (PKI-Presiden Soekarno-TNI/AD)

justru menunjukkan perbedaan yang ada. Saat-saat menjelang peristiwa G.30.S/PKI memperlihatkan tajamnya perbedaan di antara mereka. Sementara ancaman dari ketidak berhasil politik luar negeri konfrontasi dan merosotnya pembangunan ekonomi ditambah lagi oleh aksi-aksi sepahak oleh PKI. Bagi kekuatan komunis sendiri terjadi penajaman antara mengikuti blok Uni Soviet atau blok RRC. Pada akhirnya bermuara dalam peristiwa G.30.S/PKI diakhir September 1965.

## CATATAN BELAKANG

- 1) *Kristalisasi 167 istilah Politik dalam pendjernthan*, Kursus Kader Katolik, Sekertarist Nasional K.M. Djakarta, 1961, hal. 32. Lihat juga Penjelasan Ruslan Abdul Gani di dalam *Tujuh Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*, (Djakarta: Panitia Pembina Djiwa Revolusi, 1961), hal. 364.
- 2) Lihat *Konsepsi Presiden Sukarno*, terbitan Departemen Pererangan RI, 1959.
- 3) A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas Jilid 5 : Ke-nangan Masa Orde Lama*, (Jakarta: Gunung Agung, 1985), hal. 37.
- 4) Lihat Pidato Kenegaraan Presiden, "Penemuan Kembali Revolusi Kita", di dalam *Tujuh Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*, hal. 143.
- 5) *Ibid*, hal. 142.
- 6) A.H. Nasution, .... *Jilid 5* .... *Op.Cit.*, hal. 15.
- 7) *Ibid*
- 8) *Ibid*, hal. 16.
- 9) Untuk keterangan ini, lihat Adam Malik, *Mengabdi Republik Jilid: Angkatan 45*, (Jakarta: Gunung Agung, 1978), hal. 237.
- 10) Ini merupakan hasil Kongres PKI ke-5 pada tahun 1954 dan kemudian diperjelas oleh sidang pleno CC PKI pada

- tahun 1957 di dalam Masyarakat Indonesia dan Revolusi Indonesia.
- 11) Lihat hasil-hasil Kongres Nasional PKI ke-6, 1959.
  - 12) Lihat "Djarek" di dalam *Tujuh Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi* ....., hal.
  - 13) Lihat A.M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila*, (Jakarta: CSIS, 1985), hal. 301.
  - 14) *Ibid.*, hal. 302.
  - 15) Tentang arti Revolusi Indonesia sebagai bagian dari Revolusi Dunia, lihat *Tujuh Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*, .... hal. 169-172.
  - 16) Untuk bagian-bagian penting dari *Dekon* ini, lihat A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas*, khusus lampiran, hal. 469-476.
  - 17) Lihat isi kedua Peraturan tersebut.
  - 18) Untuk keterangan ini, lihat A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas*, .... hal. 45.
  - 19) *Ibid.*
  - 20) *Ibid.*, hal. 44.
  - 21) *Ibid.*
  - 22) Tentang pelbagai kegiatan pemerintah RI untuk melakukan pendekatan kepada pemerintah USSR dalam rangka memperoleh bantuan senjata untuk ABRI, lihat A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas Jilid 5 : Kenangan Masa Orde Lama*, (Jakarta: Gunung Agung, 1985), khusus Bab II dan III pada hal. 47-124 dan 125-177.
  - 23) Untuk keterangan ini lihat *Ibid*

## BAB V KESIMPULAN

Pengertian, pemahaman dan pelaksanaan demokrasi dalam kehidupan politik Indonesia, sepanjang masa amatan, memperlihatkan berbagai variasi yang berbeda-beda. Ada yang sejajar antara pengertian, pemahaman dan pelaksanaan demokrasi dalam berjalannya sistem politik. Hal ini terlihat dalam masa politik dan pemerintahan parlementer. Ada terdapat perbedaan antara pengertian yang bersifat universal dengan pelaksanaan yang disesuaikan dengan kondisi setempat atau pelaksanaan atas keinginan seseorang. Hal ini terlihat dalam masa transisi. Dalam masa ini terdapat pembenturan antara usaha tetap mempertahankan "kemurnian" pelaksanaan demokrasi dengan pemahaman atas desakan kepentingan tertentu. Pembenturan ini diselesaikan dengan cara-cara yang berada di luar tata cara kehidupan parlementer.

Sudah jelas perbedaan yang tajam antara pengertian dan pelaksanaan demokrasi terlihat dalam masa politik dan pemerintahan terpimpin di bawah Presiden Soekarno. Di satu sisi kemungkinan berperannya Presiden Soekarno memang dimungkinkan oleh UUD yang berlaku (UUD 1945), akan tetapi persoalannya bukan sekedar "dimungkinkan" melainkan beberapa tindakan Presiden Soekarno, dan didukung oleh PKI dan TNI/

AD, sudah jelas menjauhkan kehidupan politik dari sendi-sendi demokrasi dalam pengakuan kepada hak-hak asasi masyarakat semakin menyusut dari masa-masa sebelumnya.

Terlihat juga, dari masa amatan, naik turunnya peran dan kedudukan lembaga dan kekuatan politik indonesia. Peranan parlemen yang sekaligus juga dapat dikatakan menggambarkan peran partai politik terlihat tinggi dalam masa parlementer. Usaha mempertahankan peran tersebut masih terlihat dalam masa transisi. Tetapi sudah jelas partai dan parlemen hampir tidak berfungsi dalam masa pemerintahan Soekarno. Begitu pula kedudukan Presiden yang bersifat simbolis sebagai Kepala Negara dan militer sebagai alat penjaga dan pertahanan nasional semakin tampil dalam masa transisi. Hal ini semakin naik dan malahan menjadikan Presiden sebagai pusat kekuasaan dalam masa politik dan pemerintahan terpimpin, dengan TNI/AD dan PKI menjadi kekuatan yang saling memperebutkan bagian-bagian kekuasaan politik di dalam negara dan masyarakat.

Pertikaian antara PKI dengan TNI/AD menunjukkan warna dan corak tertentu dari perjalanan politik dan pemerintahan terpimpin. Masing-masing kekuatan tersebut menciptakan jaringan hubungan bagi dukungan kekuatan mereka. Keduanya bersandar pada berbagai lapisan sosial dalam masyarakat. Dengan demikian pertentangan antara keduanya hampir tidak dapat dihindarkan. PKI dengan segala kemampuan agitasi dan propaganda membentuk kekuatan berbasis pedesaan, sementara TNI/AD dengan kemampuan jaringan organisasinya membina hubungan dengan kekuatan sosial non partai politik pada bagian-bagian tertentu dalam masyarakat.

Peran dan kedudukan partai politik yang merosot itu dilatar-belakangi oleh faktor dalam, berupa pertikaian tentang pelaksanaan program dalam menjalankan pemerintahan. Pada satu sisi pertikaian ini dilatar-belakangi oleh belum mantapnya dasar negara yang menjadi pedoman dalam kehidupan politik nasional. Akan tetapi pertikaian tersebut bukan saja di antara

partai politik, tetapi juga di dalam tubuh partai sendiri. Sementara faktor luar berupa campur tangan pihak-pihak tertentu (dalam hal ini Presiden Soekarno dan militer) secara tidak langsung menjadikan partai politik berada dalam kondisi yang tidak memungkinkan mereka mengembangkan organisasi secara lebih baik. Faktor lain lagi adalah perbedaan dalam penyelesaian masalah-masalah pembangunan. Masalah-masalah semacam ini secara tidak sadar berpengaruh sejak awal pembentukan pemerintahan parlementer di pertengahan 1950. Kekurangan akan sumber-sumber ekonomi berupa modal, tenaga ahli dan teknologi telah menjadi bagian dari setiap program pemerintah, akan tetapi hampir dapat dikatakan diabaikan oleh kesibukan yang bersifat politis.

Keperluan ekonomi yang juga merupakan andalan bagi kepentingan politik, sudah menjadi perhatian sejak dipersoalkannya bantuan berupa kredit dari Exim Bank Amerika Serikat. Hal ini semakin serius ketika telah dibuka hubungan diplomatik dengan Uni Soviet di pertengahan 1950-an dan RRC di akhir tahun 1950-an. Najik turunnya keperluan ekonomi juga dipersoalkan di dalam negeri. Hal ini terlihat dari pergolakan daerah di akhir tahun 1956 dan pemberontakan PRRI/Permesta di awal 1958. Kerusakan dan perkembangan ekonomi nasional mulai terjadi pada kabinet yang cukup kuat (Ali-Wongso-Idham) akibat permainan lisensi dan konsesi. seiring dengan dipersoalkannya pelaksanaan pemakaian devisa negara dan angket perekonomian dalam masa pemerintahan yang sama. Kesemua ini terjadi dalam masa parlementer, dan kemudian hal yang sama dalam masa politik terpimpin.

Kepentingan nasional berupa perjuangan pengembalian Irian Barat (kini Irian Jaya) menjadikan keperluan akan bantuan ekonomi merubah politik luar negeri yang semula bebas aktif condong ke Barat, menjadi condong ke Timur. Bantuan Uni Soviet yang cukup besar dalam perebutan kembali Irian Barat menjadikan negara tersebut berpengaruh kuat di permulaan

masa demokrasi terpimpin. Akan tetapi ini menjadi berubah ketika Presiden Soekarno dijangkiti politik luar negeri yang radikal revolusioner dan politik pembangunan yang bersifat merlu suar. Keperluan akan ambisi Presiden Soekarno dimanfaatkan oleh PKI untuk lebih menarik Indonesia ke pihak komunis RRC, seiring pula dengan pemanfaatan kemerosotan ekonomi di dalam negeri. Dalam hubungan ini TNI/AD berusaha mengurangi kekiri-kirian politik luar negeri yang ada, tetapi dengan segala konsekwensi berupa tindakan-tindakan yang sulit untuk dimengerti dari PKI terhadap TNI/AD. Penajaman situasi dan bertambah parahnya kondisi sosial ekonomi mengantar Indonesia ke dalam kegelapan yang berujung dengan adanya G.30.S./PKI.

Keseluruhan ulasan terhadap sistem politik Indonesia, dalam masa amatan, memperlihatkan juga variasi yang berbeda-beda secara tajam antara pilihan pemerintah politik dengan pembangunan ekonomi. Usaha mencari dan menjaga kesimbangan kedua hal ini hanya bertahan sampai masa kabinet pimpinan PM Wilopo dalam masa parlementer. Sementara dalam masa terpimpin hal ini dapat dikatakan diabaikan sama sekali. Pelaksanaan politik yang dijadikan "panglima" membuat politik Indonesia tidak dapat memenuhi tuntutan masyarakat. Apalagi keasyikan dalam usaha mengatur konflik menjadi konsensus yang terpendam tidak pula membawa hasil bagi ke-makmuran bangsa dan negara.

Kerusakan pada sarana dasar pembangunan ekonomi menjadi kesulitan utama perkembangan ekonomi Indonesia di masa politik dan pemerintahan terpimpin. Apalagi dukungan yang diberikan oleh partai politik tidaklah dukungan yang dapat menggerakkan jalannya roda sistem politik. Hal ini disebabkan, kecuali PKI, telah dilumpuhkan di akhir tahun 1950-an oleh Presiden Soekarno. Sementara dukungan politik oleh PKI kepada sistem lebih berupa usaha organisasi tersebut menguasai medan politik yang berbenturan dengan penguasaan yang di-

lakukan oleh TNI/AD. Mungkin jarak yang jauh antara Presiden dengan kekuatan masyarakat, tidak berfungsi lembaga-lembaga kenegaraan yang ada, kesulitan ekonomi dari stagnasi pembangunan ekonomi yang direncanakan dalam Pembangunan Semesta Nasional 8 tahun (1961–1969) menjadikan situasi dan kondisi politik tidak memungkinkan sistem politik dapat berjalan sesuai dengan fungsi yang ada. Akhir perjalanan politik dan pemerintahan terpimpin terlihat dengan adanya peristiwa G.30.S/PKI. Dengan demikian berakhirlah suatu model, di samping model parlementer sebelumnya, dalam usaha pembuktian dari pemikiran seorang tokoh nasional Indonesia, Soekarno. Dan berakhir pulalah kehidupan politik yang penuh intrik, konflik terselubung, dan segala macam pemakaian propaganda dalam percaturan politik nasional Indonesia. —

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### Dokumen

- |  |   |
|--|---|
| Risalah Perundingan DPR RI 1950/1951           | jilid I s.d. VIII.                          |
| Risalah Perundingan DPR RI 1951                | jilid I s.d. XIV                            |
| Risalah Perundingan DPR RI 1952                | jilid I s.d. XII                            |
| Risalah Perundingan DPR RI 1953                | jilid I s.d. VIII                           |
| Risalah Perundingan DPR RI 1954                | jilid I s.d. IV                             |
| Risalah Perundingan DPR RI 1958                | jilid I s.d. IV                             |
| Risalah Perundingan (Sementara)<br>DPR RI 1959 | jilid I-1, I-2, II-1,<br>II-2, III-1, III-2 |
| Ichtisar Parlemen 1953 s.d. 1958               |   |
| Kepartaian di Indonesia (1951)                 |   |
| Kepartaian dan Parlementaria Indonesia (1954)  |   |
| Risalah Perundingan Konstituante 1956          |   |
| Risalah Perundingan Konstituante 1957          | jilid I s.d. V                              |
| Risalah Perundingan Konstituante 1959          | jilid I s.d. III                            |
| Dewan Nasional (1957)                          |   |

### Buku

- Almond, GA and B Powell Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Second Edition. Boston: Little, Brown and Company, 1978.

- Aveling, H (eds.), *The Development of Indonesian Society*. St. Lucia, Queensland: University of Queensland Press, 1979.
- Chaniago, JR (dkk). *Ditugaskan Sejarah, Harian Merdeka 1945-1985*. Jakarta: Meedeka Pers, 1987.
- *Lembaga Tinggi Negara*. Jakarta: IDSN, 1987.
- *Sejarah Kepartaihan di Indonesia*. Jakarta: IDSN 1985.
- Crouch, Harold. *Militer dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1966.
- Easton, D., *A Framework for Political Analysis*. Chicago London: The University of Chicago Press, 1979.
- Feith, H., *The Wilopo Cabinet, 1952-1953. A Turning Point in Post-Revolutionary Indonesia*. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, 1958.
- Feith, H., *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca/New York: Cornell University Press, 1974, fourth edition.
- Fungsi Perwakilan dalam Sejarah. Studi tentang Parlemen RI 1950-1959* (Laporan Penelitian PPW-LIPI, 1988).
- Kepartaian dan Parlementaris Indonesia*. Jakarta: Kementerian Penerangan, 1954.
- Kepartaian di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Penerangan, 1951.
- Lev, D.S., *Transition to the Guided Democracy*. Indonesia Politics 1957-1959. Ithaca/New York: Cornell Modern Indonesia Project, 1966.
- Maarif, S.A., *Islam dan Politik di Indonesia dalam masa Demokrasi Terpimpin, 1959-1965*. Yogyakarta: Tiara Wicana, 1988.
- Macridis, R and BE Brown (eds.), *Comparative Politics*

- Notes and Reading. Revisited edition. Homewood: Illinois, The Dorsey Press. 1964.
- Mortimer, R., *Indonesia Communism under Sukarno: Ideology and Politics, 1959-1965*. Ithaca/New York: Cornell University Press. 1974.
- Nasution, AH., *Kekaryaan ABRI*. Jakarta: PT Seruling Masa. 1971.
- Nasution, AH., *TNI* jilid I, II dan III. Jakarta: PT Seruling Masa. 1968.
- Noer, D., *Partai Islam di Pentas Nasional*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti. 1987.
- Pringgedigdo, AK., *Tiga UUD*. Jakarta: Pembangunan. 1968.
- Sastroamidyojo, A., *Tonggak-tonggak di Perjalananku*. Jakarta: Aksara.
- Supomo, *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. Jakarta: Noordhoff Kolff. NV. Pendahuluan Bertarikh Januari 1954.
- Wilopo., *Zaman Pemerintahan Partai-partai dan Kelemahannya*. Jakarta: Idayu. 1976.

**PUTUSAN SIDANG DEWAN NASIONAL TAHUN 1958.**

Ke- I. Tanggal 4, 5, dan 6 Maret :

Pernjataan Dewan Nasional jang menjetudju dan menjokong tindakan tegas dari Kabinet terhadap Pemberontakan.

II. Tanggal 25, 26 dan 27 Maret :

Kelandjutan tindakan pengambilan alih perusahaan-perusahaan Belanda.

III. Tanggal 15, 16 dan 17 Maret :

Landjutan usul mengenai Kewaspadaan Nasional.

IV. Tanggal 6, 7, dan 8 Mei :

a. Usul Dewan Nasional tentang Ekonomi dan Keuangan.

b. Usul Dewan Nasional tentang hari libur 20 Mei 1958.

c. Usul Dewan Nasional tentang penguasa peninggalan-peninggalan bersedjarah.

d. Landjutan tindakan berupa follow up di bidang pemerintahan.

e. Revisi Kongres Rakjat.

V. Tanggal 21, dan 22 Mei :

Pendjelasan peristiwa Achmadi di Singapore.

VI. Tanggal 3, 4, dan 5 Djuni :

a. Penjemputaan Front Nasional Pembelaan Irian Barat.

b. Landjutan tindakan tegas berupa follow up di bidang Pemerintahan Sipil.

c. Penjaluran dan penggunaan pampasan dan kerjasama ekonomi dengan Djepang.

d. Kedudukan Hukum orang Tionghoa dalam R.I. pada waktu sekarang.

- VII. Tanggal 23, 24, dan 25 Djuni :  
Usul tentang perkembangan Kebudajaan.
- VIII. Tanggal 22, 23, dan 24 Djuli :  
a. Asian Games ke-IV tahun 1952.  
b. Kegentingan Internasional di Timur Tengah.
- IX. Tanggal 14, dan 15 Agustus :  
a. Demokrasi Terpimpin.  
b. R.U.U. Penanaman Modal Asing.  
c. Misi Pemerintah ke Sulawesi Tengah-Utara.
- X. Tanggal 17, 18 dan 19 September :  
a. Landjutan dari tindakan ambil alih perusahaan-perusahaan Belanda.  
b. Usaha Pembiajaan dan Perkreditan Produksi Bahan Makanan.
- XI. Tanggal 21, 22, dan 23 Oktober :  
a. Masalah Penyelesaian dan Pemulihan Keamanan.  
b. Kedudukan Sosial Ekonomi orang Tionghoa dalam Republik Indonesia pada waktu sekarang.  
c. Penjederhanaan Kepartaian dan perubahan Undang-undang Pemilihan Umum.  
d. Peringatan 30 tahun "SUMPAH PEMUDA".
- XII. Tanggal 19, 20, dan 21 Nopember :  
a. Usul Dewan Nasional R.I. mengenai perpanjang berlakunya pernyataan keadaan baha-ya perang.  
b. Perintjian Golongan-golongan Fungsional dalam masyarakat Indonesia.

DAFTAR NAMA PEMILIH SETUJU DALAM ACARA  
"KEMBALI KE UUD 1945 SECARA KESELURUHAN

( N = 263 )

- PNI (100) : AK Gani, Dr.  
AM Joesoef Rasidi  
Aburachman Said  
Achmad Nawawi Said  
Achmad Zakaria  
Aloei Saboe, Dr.  
Apandi Wiradiputra, Rd.  
Boediman Trisnomanhad  
D. Suhardi  
Dadang Soeparta Partawidjaja, R.  
Dalam Iboe Sjamsuddin, Ny.  
Djaidin Purba, Mr.  
Doeldjamil Adimihardja, RH.  
E. Utrecht, Mr. Drs.  
Emor Djajadiningrat  
Enim Sastraprawira  
Estefanus Kandou  
Gulmat Siregar  
Hadjisoebeno Sastrowerdojo, RM.  
Hadisoejono  
Hasnil Basri, Dr.  
Hollan Soekmadiningrat, R.  
I Gde Putra Kamajana  
I Gusti Ketut Ngurah  
Ischak Sunjodiputro  
Ishaq Tjokrohadisunjo, Mr.  
Iskandar Wahono  
Ismail Nongko

Kamsinah Soetji Wirowiratmoko, Ny.  
Karsono  
Kasijati, N.  
Ketut Subrata.  
Mochtar  
Mohamad Ahjar  
Mohamad Doenjat Kunim  
Mohamad Salim  
Mohamad Sanusi  
Mohamad Sjaefi Prawirosoebroto, Rd  
Muchhidin Afandi, M.  
Nengah Malaya  
Nur Sultan Iskandar  
Oemar Said, R.  
Padmakoesoemo  
Pratikto, M.  
Pratikto Sastonadikoesoemo, Mr. R.  
Poedjadi Sastroamidjojo  
Poerwokoesoemo, Mr.KRTS  
R. S. Hadi Soenarto  
Rakutta Sembiring Berahmana  
Roehmat Susanto  
Roespandi Atmowirogo  
Sabijal Rasjad  
Sadjji Sastrosasmoro  
Sadono Dibjowirogo, R.  
Sahir Nitihardjo, Dr.  
Sajoga Hardjadinata.  
Sarikoen Adisoepadmo  
Sanino Mangunpranoto  
Sastrodikaro Widija.  
Slamei JV  
Sy Syemantri Martosowignijo  
Kwee Ik Hok  
Lalu Lukman

M. Bannon Hardjoamidjojo  
M. Hardjosoemarno  
M. Soetimboel Kartowisastro  
Maniq Djamita al Lalu Abdulla  
Mas Slamet Sastrohardjono  
Mas Mohamad Bachar  
Mien Sutan Abdulgani Soerikoesoemo. Ny.  
Mochamad Amin, R.  
Soeratno  
Soeripto, Prof.Dr.RM.  
Soetedja Bradjanegara  
Sudiro  
Sugama Granakusumah, R.  
Suhardi, Dr. R.  
Suhari Kusumodirdjo  
Sulaeman Effendi  
Sumodarmodjo al Sujanto, Rd.Ng.  
Suparno  
Soebandi Martosoedirdjo  
Soebadio Reksodipoero, Mr.  
Soediono  
Soelasmi Moendjati Soedarma  
Soembadjji Sastroprawiro, Dr.  
Soendoro Hadinoto, R.  
Suputro Brotodihardjo  
Suwijo  
Suxmantojo  
Tan Tjong Hong, Dr.  
Tan Tjong Tjoe  
Tedjo  
Tjoa Teng Kie, Ir.  
Tony Wen  
Umar Anggadiredja, R.  
Wilopo, Mr.  
Zainul Arifin.

- P.K.I. (57) : A. Anwar Sanusi  
A. Bahar St. Lembang Alam  
Abdulmadjid Djokooadhiningrat  
Abubakar  
Achmad Dasuk; Siradj, KH  
Achmad Dasuk;  
Alimin  
Ali Markaban Harsono  
Aminuddin Muchlis  
Amir  
Amir  
Amrit Sjarifadi Djaenah, Ny.  
Argo Ismujo  
Basuki  
D.N. Aidit  
M. Sumbarhadi  
Mardiono Slamet  
Maimunah, Ny.  
Mochamad Tam.  
Mohamad Zaelani  
Moh. Fatchan  
Njahuwa Mudhjanus  
Njoto  
Octomo  
SD Soesanto, Ny.  
SM. Tarigan  
Sakirman, Ir  
Sarwono S. Surardjo  
Setiati Sumarto, Ny.  
Sigit Slamet.  
Ds. F. Uktolseja  
Djaafri  
Djamhat  
Djoko Oentoeng  
G. Winaya

Hadi Sosro danukusumo  
Hendra Gunawan  
Hermanu Adi Kartodihardjo  
Hidajatdjati  
Hutomo  
Jahja Jacob  
Jean Torey  
Karel Supit  
Kasimun  
MA. Chanafiah  
Sjamsulhadi Kastari  
Slamet S  
Soemardi Adiwirjono  
Soepardi  
Sumowarsito  
Sunarjo Umarsidik  
Suparna Sastradiredja  
Suro Sardjono  
Suwardi Bintang Suradi  
Suwardiningsih, Ny.  
Tan Ling Djie  
Wikana.

Rep. Proklamasi

(19) : Achmad Astrawinata, Mr.  
Affandi  
Baraba Abdullah  
Basuki Resobowo  
Hadjidarmo Tjokronegoro, Dr.  
Imanuddin, Dr.  
Ismail Kartasasmita  
Muhamad Samsir  
Murdhono Budhiwardojo  
Saluku Purbidiningrat, Prof.Ir.  
Sapiya Mathys

Sardjono, R.  
Sawiuddin gelar Sutan Malano  
Setiadi Reksoprodjo, Ir.  
Soeratno  
Soeroto Mangunsoemarto, Ir.  
Soeroto  
Soesilo Prawiroatmodjo  
Suhunan Hamzah, Mr.  
Utarjo.

Katholik (13) : B. Mang Reng Say, Drs.  
Binangga Siregar gelr Sutan Mangaradjo  
Blasius Josef Manek  
Hubertus Soetarto Hadisocdibjo VB dan Costa  
IJ Kasimo  
Lo Siang Hien, Drs.  
PS. da Cunha.  
RMJ Soekatja  
Mengaradjo  
Suwarto, Ir.  
Tetilarish Harahap Sudjana  
Up Bombong.

Parkindo (10) : A. Raya Rangga Andelo, Drs.  
Andreas Johanes Toelle  
Ds JB Kawet  
Ds Willem J Rumambi  
Edward Doran Damanik  
JCT Simorangkir, Mr.  
JJ Detaq  
Renda Saroenggallo, Mr.  
Suradi Sumohardjono  
WA Lokollo.

- I.P.K.I. (6) : Achmad Sukarmawidjaja, R.  
Hamara Effendi, Rd.  
M. Gunawan Partowidigdo, Drs.  
Ratu Aminah Hidayat, Ny.  
Sjamsoe Purwa Wredhaya  
Usman Ismail, Rd.
- P.S.I. (6) : Hamid Algadire, Mr.  
Kosasih Purwanegara, Mr.  
Mohammad Tauchid  
Roesni Tjoetjoen  
Soedjatmoko  
Tandiono Manu, Mr.
- Minoritas Eropa (5) : AL Fransz, Mr. Nn.  
J Th Kouthoofd  
JMV Bar, Drs.  
Martinus Jacob van Yzendoorn  
WFJF Granewold
- Irian Barat (5) : AL Marani  
Andreas Wendini  
G Baibaba  
HL Rumaseuw  
J Karoeboen
- Baperki (4) : CS Richter, Dr.  
JB Ave, Drs.  
Oei Tjoe Tat, Mr.  
Siawu Giok Tjhan
- G.P.P.S. (4) : Anwar Nasution  
Asmara Hadi  
Asnawi Said  
Srikandi Koempoel, Ny. RA

Lima + 1 (4)	:	Ang Ping Hian, Dr. Go Gien Tjwan Liem Koen Seng, Mr. The Kim Goan
Buruh (3)	:	Baheramsjah Sutan Indera PM Tangkilisan Soedjono Tjiptoprawiro
Murba (3)	:	Maroeto Nitimihardjo Sitkarni Kartodiwirjo Soedijono Djojopravitno, R.
P3RI (2)	:	Achmad Bastari bin AD Natadjedja Moedjoko Koesoemolindjo, R.
F.R.I.M. (2)	:	Ido Garnjida Tresna Sungkawati Garnjida, Ny.
Permai (2)	:	Izaak Riwoe Lobo. Rustama Ikrat.
Acoma (1)	:	Sahamad Sudjono
Ger. Banteng RI		
(1)	:	Hendrobudi, R.
Gerindra (1)	:	UJ Katidjo Wiopramudjo
PIR - NIT (1)	:	Datoe Poetrawati
P.R.D. (1)	:	Madomihara
P.R.I. (1)	:	Roestamadjis, Dr.
P.R.N. (1)	:	Sukandar, Rd

R. Soedjono Pra- : Moeljono Moejoprano, Rd.  
wirosodarmo (1)

Raja Kaprabonan

(1) : Raja Kaprabonan

Data asal fraksi : A. Bachtiar  
belum ditemukan Achmad Arief  
(9) Baroeno Dojohadikusumo  
Dachlan Tjiptomartojo  
M. Ng Gede Sosroseputro  
Mas Ngabei Mohamad Hamzah  
Rusmijono  
Soeprapto, RM.  
Soewarno Warnodiprodjo.



033  
Kebud  
395000

F