



**SEABAD RAKYAT INDONESIA BERPARLEMEN**  
**SEJARAH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA 1918 - 2018**



BUKU DUA

# **UPAYA MENYATUKAN KEMBALI REPUBLIK INDONESIA 1950-1960**

SEKRETARIAT JENDERAL DAN BADAN KEAHLIAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
2019



BUKU DUA

# Upaya Menyatukan Kembali Republik Indonesia (1950-1960)

**SEABAD**  
**RAKYAT INDONESIA BERPARLEMEN**  
SEJARAH  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
1918-2018



Penulis

**Mohammad Iskandar**

**Ahmad Fahrudjji**

**Teuku Reza Fadeli**

**Andi Arif Adi Mulya**

**Annisa Mardiani**

**Sekretariat Jenderal**  
**Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**  
2019

**SEABAD  
RAKYAT INDONESIA BERPARLEMEN  
SEJARAH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA 1918-2018**

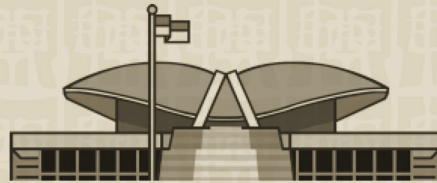
BUKU DUA

**UPAYA MENYATUKAN KEMBALI  
REPUBLIK INDONESIA  
(1950-1960)**

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang  
*All rights reserved*

Perpustakaan Nasional  
Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
x + 372 hlm.; 21 x 28 cm

ISBN 978-623-91598-5-6  
Cetakan Pertama, Oktober 2019



Penulis

**Mohammad Iskandar**

**Ahmad Fahrurodji**

**Teuku Reza Fadeli**

**Andi Arif Adi Mulya**

**Annisa Mardiani**

Desain Sampul

Tata Letak

**Tim Penerbitan - Biro Pemberitaan Parlemen**

Diterbitkan oleh:

SEKRETARIAT JENDERAL DAN BADAN KEAHLIAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta Pusat 10270  
Tlp. 021-571 5697 Faks. 021-571 5421  
Surel: bag\_penerbitan@dpr.go.id

## KATA PENGANTAR KETUA DPR RI



Dalam buku ini tergambar bahwa pada kolonial telah banyak putera-putera terbaik bangsa yang terpelajar dan memiliki nasionalisme tinggi bagi kemerdekaan bangsa dan kesejahteraan rakyatnya.

**S**UATU bangsa tidak akan pernah menjadi besar apabila tidak pernah belajar dan bercermin dari sejarah masa lalunya. Sejarah bukan sekedar cerita masa lalu tanpa makna. Sejarah memberikan kita cakrawala luas untuk belajar dari masa lalu dan mengambil manfaat guna perbaikan dan kemajuan di masa depan.

Puji syukur patut kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya Buku ke-1 berjudul ‘Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen; dari Volksraad ke Komite Nasional Indonesia Pusat’. Dengan terbitnya buku ini, bertambah pula satu pustaka berkualitas yang membahas mengenai sejarah lembaga perwakilan perwakilan Republik Indonesia. Ada sesuatu yang istimewa dari buku ini, karena biasanya pembabakan awal dari sejarah lembaga perwakilan di Indonesia bermula dari pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945 dijadikan sebagai tanggal dan hari lahir DPR RI. Walaupun memang pada masa kolonial telah dibentuk Dewan Rakyat (*Volksraad*) dan beberapa putera terbaik bangsa menjadi anggotanya.

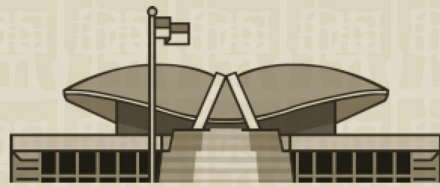
Dalam buku ini tergambar bahwa pada kolonial telah banyak putera-putera terbaik bangsa yang terpelajar dan memiliki nasionalisme tinggi bagi kemerdekaan bangsa dan kesejahteraan rakyatnya. Perjuangan tersebut tidak mudah, karena lembaga perwakilan pada masa kolonial bukan benar-benar lembaga perwakilan yang demokratis dan didesain untuk kepentingan bangsa Indonesia. Perjuangan beberapa tokoh untuk menggunakan Bahasa Indonesia (yang sebelumnya dilarang) dalam sidang-sidang *Volksraad* merupakan sebuah langkah pendobrak dan menjadi salah satu alat perjuangan kalangan pro-kemerdekaan. Sejarah mencatat beberapa nama besar putera bangsa yang menjadi anggota *Volksraad*, seperti Soetardjo yang dikenal dengan petisinya, Muhammad Husni Thamrin, Agus Salim, Tjokroaminoto, Radjiman Wediodipoero, dan masih banyak lagi lainnya.

Sejarah berparlemen kemudian berlanjut pada masa pendudukan Jepang melalui Chuo Sangi-in (Dewan Pertimbangan Pusat) sampai dengan terbentuknya Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Sidang-sidang BPUPKI inilah yang kita ketahui bersama melahirkan gagasan-gagasan mengenai dasar negara Pancasila dan rumusan undang-undang dasar bagi Indonesia merdeka.

Pada akhirnya, saya mengucapkan selamat membaca. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pihak, baik politisi, akademisi, dan masyarakat pada umumnya, khususnya generasi muda yang akan memegang tongkat estafet perjalanan bangsa ini ke depan. Semoga semangat demokrasi yang diwujudkan oleh lembaga perwakilan tidak pernah padam, hingga terwujud tujuan bernegara, terciptanya masyarakat yang adil dan makmur.

Ketua DPR RI

Bambang Soesatyo



## SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI



Buku ini memaparkan bukan hanya karena periode yang panjang, tetapi juga dengan pembahasan yang menyeluruh mengenai dinamika perjalanan bangsa Indonesia dalam berparlemen.

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

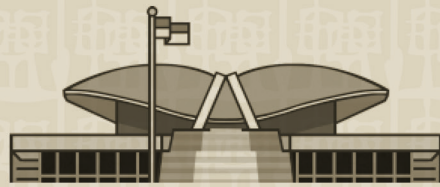
**P**ERTAMA-TAMA mari kita panjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, yang senantiasa memberikan karunia yang tak terhingga jumlahnya. Salah satu di antara karunia itu adalah kesempatan kepada kita untuk mewujudkan keinginan, yang tampaknya telah lama didambakan, yakni menghasilkan buku sejarah “Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen”. Memang bukan tidak ada atau pernah ada buku sejarah mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), tetapi dari buku yang ada, pada umumnya merupakan episode atau penggalan periode tertentu, dan belum merupakan gambaran menyeluruh. Buku ini memaparkan bukan hanya karena periode yang panjang, tetapi juga dengan pembahasan yang menyeluruh mengenai dinamika perjalanan bangsa Indonesia dalam berparlemen. Oleh karena itu dengan rasa gembira, kami menyambut dengan sepenuh hati kehadiran buku “Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen”.

Kami menyadari bahwa untuk menulis buku setebal lebih dari 2000 halaman dan bergambar, yang dibuat sebanyak lima jilid, tentu bukan merupakan pekerjaan yang mudah. Melalui kerja sama dengan Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia, dengan tim penulis yang dibentuk oleh Departemen Sejarah, keinginan kita bersama pada akhirnya dapat diwujudkan. Dalam kesempatan ini pula, kami mengucapkan banyak terima kasih kepada Universitas Indonesia yang telah bersedia kami gandeng untuk bekerjasama dalam penulisan buku ini.

Dalam kesempatan ini pula, kami ingin mengatakan bahwa buku ini bukan hanya telah menambahkan koleksi perbukuan mengenai DPR-RI, suatu khasanah yang berharga bagi sejarah kelembagaan DPR-RI itu sendiri, melainkan juga sebagai sumbangan penting bagi pembangunan demokrasi Indonesia. Oleh karena itu kami berharap kehadiran buku ini akan disambut baik oleh publik pembaca, sebagai bagian dari gerakan literasi kita dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Sekretaris Jenderal DPR RI

INDRA ISKANDAR



# D A F T A R I S I

KATA PENGANTAR KETUA DPR RI	iii
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI	v
DAFTAR ISI	Vii

## B A B I

PENDAHULUAN	01
-------------	----

## B A B II

DPR RIS DALAM UPAYA MEMBANGUN NEGARA FEDERAL	11
---	----

2.1 LANGKAH MENUJU KMB	17
2.2 INDONESIA DI BAWAH KONSTITUSI RIS	31
2.3 GEJOLAK NEGARA FEDERAL MENUJU UNITARIAN	39
2.4 MOSI-MOSI DPR DAN PROSES PEMBENTUKAN KEMBALI NEGARA KESATUAN	49

## B A B III

HUBUNGAN DPR DENGAN KABINET NATSIR (1950-1951) DAN KABINET SUKIMAN (1951-1952)	59
--	----

3.1 PROSES TERBENTUKNYA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEMENTARA REPUBLIK INDONESIA (DPRS RI)	59
3.2 HAK DAN KEWAJIBAN DPRS	65
3.3 IRAMA KERJA DPRS PADA MASA KABINET NATSIR	67
3.4 KERJA-KERJA DPRS PADA MASA KABINET SUKIMAN	99
3.5 SIKAP PARLEMEN TERHADAP POLITIK LUAR NEGERI KABINET SUKIMAN	113

**B A B I V**

**PARLEMEN DALAM PERALIHAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT 1952 - 1954**

**125**

- |             |  |            |
|-------------|--|------------|
| <b>4.1.</b> | DPR DALAM LINGKARAN INTELEKTUAL                                | <b>126</b> |
| <b>4.2.</b> | DPR DALAM UPAYA MENGORGANISASI NEGARA                          | <b>133</b> |
| <b>4.3.</b> | DPR DALAM MENGHADAPI MASALAH EKONOMI DAN POLITIK               | <b>182</b> |
| <b>4.4.</b> | 4.4 DPR DAN PERMASALAHAN POLITIK, HUKUM, SERTA KEAMANAN NEGARA | <b>200</b> |

**B A B V**

**PARLEMEN BARU-HARAPAN BARU  
PARLEMEN INDONESIA 1955-1957**

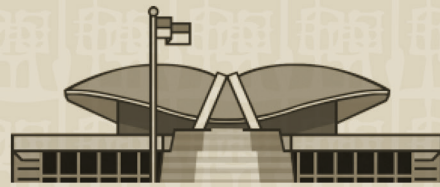
**209**

- |            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>5.1</b> | PENDAHULUAN  | <b>209</b> |
| <b>5.2</b> | KONSTELASI POLITIK DUNIA DAN PEMILU 1955                       | <b>222</b> |
| <b>5.3</b> | PEMILU PARLEMEN 1955: PESTA DEMOKRASI PERTAMA DI INDONESIA     | <b>231</b> |
| <b>5.4</b> | DPR HASIL PEMILU DAN KABINET BURHANUDIN HARAHAP (1955-56)      | <b>239</b> |
| <b>5.5</b> | DPR HASIL PEMILU DAN KABINET ALI SASTROAMINDJJOJO II (1956-57) | <b>251</b> |
| <b>5.6</b> | KONSTITUANTE DAN SISTEM DEMOKRASI PARLEMENTER                  | <b>266</b> |

**B A B V I****PARLEMEN DAN UPAYA MENGGAPAI  
KONSTITUSI BARU,1957-1960****283**

- |            |   |            |
|------------|---|------------|
| <b>6.1</b> | 6.1 KABINET KARYA DAN UPAYA MEMUDARKAN<br>DEMOKRASI PARLEMENTER | <b>284</b> |
| <b>6.2</b> | DEWAN NASIONAL DAN MUSYAWARAH<br>NASIONAL: MELEMAHNYA PERAN DPR | <b>290</b> |
| <b>6.3</b> | POSISI DPR DAN PENCAPAIAN KABINET KARYA                         | <b>295</b> |
| <b>6.4</b> | MILITER SEBAGAI KEKUATAN POLITIK                                | <b>308</b> |
| <b>6.5</b> | PERDEBATAN KEMBALI KE UNDANG-UNDANG<br>DASAR 1945               | <b>310</b> |
| <b>6.6</b> | DEKRIT PRESIDEN DAN PERUBAHAN LEMBAGA<br>NEGARA                 | <b>324</b> |
| <b>6.7</b> | PERTENTANGAN DPR DENGAN KABINET KERJA<br>HINGGA PEMBUBARAN DPR  | <b>340</b> |

**B A B V I I****PENUTUP****355****DAFTAR ACUAN****363****PENULIS****369**



**Penyelenggaraan Konferensi Meja Bundar (KMB) yang bersidang sejak tanggal 6 Desember 1949 sampai dengan 15 Desember 1949,... merupakan salah satu upaya untuk menyelesaikan konflik antara pihak Republik Indonesia melawan Belanda yang disponsori PBB.**

**K**ONFERENSI itu akhirnya berhasil menyepakati dibentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS). Banyak kekuatan politik dalam negeri Indonesia yang sebenarnya tidak sepakat atau tidak setuju terhadap hasil yang dicapai delegasi Indonesia pada KMB. Bahkan tidak sedikit pula yang menilai hasil KMB itu sebagai satu kekalahan bagi Republik Indonesia. Di kalangan anggota delegasi Indonesia sendiri sebenarnya banyak yang tidak puas karena hasil kesepakatan itu lebih banyak menguntungkan Belanda daripada Republik Indonesia. Padahal secara de facto, dalam konflik bersenjata, terutama dalam tahun terakhir, posisi militer Indonesia berada dalam posisi ofensif. Sebaliknya militer Belanda berada dalam posisi defensif.

Sumitro Djojohadikusumo sebagai salah satu anggota delegasi di bidang ekonomi, merasa diakali oleh delegasi Belanda yang memanfaatkan beberapa kelemahan pihak Indonesia. Ia sudah berhasil membuktikan bahwa hitung-hitungan pihak delegasi Belanda dalam masalah utang-piutang sangat keliru. Bukan pihak RIS yang harus

Politik Etis pada hakikatnya telah mendorong terciptanya kehidupan baru di negeri jajahan yang disebut Hindia-Belanda.

membayar kepada Belanda sebesar 4.300.000.000. gulden atau sekitar 1.130.000.000. dollar Amerika, melainkan pihak Belanda yang harus membayar utang kepada RIS sebesar 540 juta gulden.<sup>1</sup> Seperti telah diuraikan pada Jilid ke-1, sanggahan Sumitro ini membuat terperangah delegasi Belanda, sekaligus membuat perundingan berkali-kali *deadlock*. Pihak Belanda mengatakan bahwa akan memperoleh kedaulatan sebagai negara merdeka jika mau menerima tanggungjawab utang-utang Belanda, termasuk utang yang dipakai Belanda untuk membiayai angkatan perangnya memerangi pihak Republik Indonesia selama hampir lima tahun.

Meskipun kondisi itu tidak adil bagi pihak Indonesia, namun hal tersebut dianggap kecil oleh pihak Indonesia, yang perhatiannya lebih terfokus pada masalah pengakuan kedaulatan. Pihak Indonesia akhirnya menyetujui kehendak delegasi Belanda, dalam arti bersedia membayar utang kepada Belanda sebesar 1.130.000.000. dollar Amerika Serikat. Masalah yang dianggap kecil itu pun kemudian hilang dari perhatian masyarakat setelah hasil kesepakatan KMB diratifikasi oleh masing-masing DPR atau Parlemennya. Di Indonesia hasil KMB itu diratifikasi oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Dalam sidang ke-6 KNIP (sidang diselenggarakan di Siti Hinggil Keraton Yogyakarta sejak 6 sampai dengan 15 Desember 1949), yang merupakan sidang terakhir lembaga tersebut, disepakati menerima hasil-hasil KMB dengan 226 suara setuju dan 62 tidak setuju dan 31 blanko.<sup>2</sup>

Berdasarkan hasil KMB, negara RIS berbentuk federasi yang terdiri dari 16 negara bagian. Keenam belas negara bagian itu mempunyai luas dan jumlah penduduk yang berbeda-beda. Dari keenam belas negara bagian itu, yang terpenting adalah Republik Indonesia yang mempunyai wilayah terluas dan penduduk terbanyak. Berikutnya adalah Negara Sumatera Timur, Negara Sumatera Selatan, Negara Pasundan, dan Negara Indonesia Timur.<sup>3</sup>

Sebagai catatan persetujuan KNIP ini diberikan dalam bentuk sebuah maklumat dan 2 buah undang-undang. Kedua undang-undang ini mempunyai sifat unik jika dilihat dari proses lahirnya karena undang-undang ini merupakan hasil kerjasama antara Pemerintah dengan KNIP. Padahal produk undang-undang sebelumnya semuanya

1 George Mc Turnan Kahin, 1971. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca and London: Cornell University Press, hal. 441.

2 Sekretariat DPR-GR, 1970. *Seprempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat DPR-GR, hal. 83.

3 Marwati Djoened Poesponegoro dan Nograho Notosusanto, (ed.) *Sejarah Nasional Indonesia: Zaman Jepang dan Zaman Republik*. Jakarta: Balai Pustaka, hl. 301.

merupakan hasil kerjasama Pemerintah dengan Badan Pekerja KNIP. Selain itu KNIP juga membuat beberapa keputusan antara lain:

1. Menentukan 3 calon anggota senat RIS.
2. Menentukan cara penunjukkan 50 anggota DPR RIS, utusan-utusan dari Republik Indonesia Yogya.
3. Memilih Prawoto Mangunsasmito sebagai wakil ketua KNIP

Sistem federal yang diyakini oleh sebagian politis Indonesia seperti Mohammad Hatta, akan dapat menjadi salah satu solusi yang dapat mengatasi perbedaan pandangan dalam mengelola negara dan bangsa. Hal inilah yang menjadi salah satu alasan mengapa ia setuju dengan konsep Republik Indonesia Serikat (RIS). Meskipun demikian tidak berarti dia menjadi lengah. Sebagai contoh, sewaktu delegasi Belanda dalam perundingan KMB menyodorkan usulan agar penyerahan kedaulatan kepada RIS diselenggarakan pada tanggal 25 Desember 1949, Hatta langsung menolaknya. Sebab tanggal 25 Desember adalah hari Natal. Jika penyerahan kedaulatan itu diselenggarakan bertepatan dengan hari Natal, bias saja pihak Belanda mengartikan penyerahan itu sebagai hadiah natal dari pihak Belanda kepada bangsa Indonesia.

Berdasarkan konstitusi “Sementara” RIS, kedaulatan dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Senat yang sekaligus merupakan Parlemen RIS. Jumlah anggota DPR RIS adalah 150 orang yang terdiri dari 50 orang mewakili wilayah RI dan 100 orang lainnya mewakili daerah federasi lainnya.

Setelah RIS terbentuk, ternyata permasalahan politik, baik di dalam intern masing-masing negara bagian atau federal, maupun terkait dengan luar negeri, ternyata berada di luar perhitungan. Di beberapa negara bagian, muncul permintaan dari DPRD masing-masing yang meminta agar negara federal dibubarkan. Misalnya, pada awal Maret 1950 DPR Kabupaten Sukabumi mengajukan permohonan keluar dari Negara Pasundan dan dimasukkan kembali menjadi bagian dari negara Republik Indonesia – Yogya. Permohonan yang senada juga muncul dari Kabupaten Sumatera Selatan. Kemudian beberapa negara bagian lainnya menyusul dengan tuntutan yang tidak jauh berbeda pula. Apalagi dalam kondisi politik seperti itu, terjadi aksi APRA – Westerling di Bandung, disusul kemudian oleh peristiwa Andi Azis di Makasar, Sulawesi Selatan, dan terakhir gerakan separatist RMA

Dengan berakhirnya Perang Napoleon yang ditandai oleh diselenggarakannya Kongres Wina 1816, wilayah jajahan resmi dikembalikan kepada Belanda.

Politik Etis pada hakikatnya telah mendorong terciptanya kehidupan baru di negeri jajahan yang disebut Hindia-Belanda.

di daerah Maluku Selatan – tuntutan untuk kembali ke bentuk negara kesatuan semakin kuat dan semakin mendapat dukungan masyarakat. Oleh karena itu Mohammad Hatta selaku Perdana Menteri RIS, yang juga dikenal sebagai salah satu tokoh politik Indonesia yang menyukai bentuk negara federal, tidak dapat berbuat telalu banyak untuk menyelamatkan RIS. Apalagi setelah muncul mosi Natsir dari Fraksi Masyumi yang menuntut membentuk negara unitarian dan mendapat dukungan luas, baik di dalam Parlemen maupun di luar Parlemen.

Dengan disetujuinya “mosi Natsir” alias “mosi unitarian” oleh Parlemen, maka upaya Perdana Menteri Hatta untuk mewujudkan sistem negeri federal bagi Indonesia, terhenti alias tidak terwujud. Sebelumnya sistem federal diharapkan akan menjadi solusi yang tepat untuk mengatasi masalah perbedaan pandangan dalam mengelola negara, belakangan malah dianggap sistem itu hanya menambah permasalahan. Tidak terlalu berlebihan jika beberapa politisi RI mengatakan bahwa sistem federal yang *nota bene* merupakan bentukan Belanda, tiada lain adalah bom waktu yang sengaja ditanam untuk kepentingan Belanda di masa datang. Dugaan itu terbukti, dari tiga peristiwa yang meledak di awal tahun 1950, semuanya terkait dengan Belanda atau eks aparaturnya atau prajurit Belanda. Bahkan dalam kasus Republik Maluku Selatan (RMS) yang diproklamakan pada 25 April 1950, keterkaitan dan dukungan Belanda cukup jelas. Dukungan yang diberikan Belanda terhadap RMS, bukan saja terlihat dalam bentuk memberikan fasilitas bagi pelarian RMS serta pemerintahan RMS dalam pelarian yang ada di negeri Belanda, tetapi juga nampak dari beberapa bentuk fasilitas propaganda, seperti penerbitan majalah “Mena Muria” dan “De Stem van Ambon” yang diedarkan secara sembunyi-sembunyi di wilayah Indonesia, khususnya di wilayah Indonesia bagian timur.<sup>4</sup>

Dengan memerikan perlindungan terhadap belum genap satu bulan usia Republik Indonesia Serikat (RIS) “tiga” bom itu meledak., Tepatnya pada bulan Januari 1950 muncul tiga gerakan separatis, yaitu gerakan Angkatan Perang Ratu Adil (APRA) di Bandung-Jawa Barat; gerakan Andi Azis di Sulawesi Selatan, dan gerakan Republik Maluku Selatan (RMS). Dalam ketiga gerakan tersebut terdapat beberapa tokoh pribumi simpatisan Kolonial Belanda. Kelompok oposisi yang sejak awal tidak setuju dengan KMB kembali

4 Hal ini antara lain dibuktikan dengan terungkapnya jaringan pengedar kedua majalah itu di Makasar. Lihat laporan Kepala Polisi Provinsi Sulawesi kepada Kepala Polisi Negara di Jakarta, tanggal 8 Agustus 1955, no. A.IV/15/30/Ds/Rah-55. dalam Koleksi Sekretaris Kabinet Perdana Menteri No.826, *Arsip Nasional Republik Indonesia*, Jakarta, Indonesia.

Meskipun RIS telah dibubarkan, tidak berarti sistem pemerintahannya juga ikut diganti.

mendesak kembali agar pemerintah untuk membubarkan dan kembali ke bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tuntutan itu akhirnya diakomidir oleh pemerintah. Pada tanggal 17 Agustus 1950, bertepatan dengan peringatan kemerdekaan Indonesia yang ke-5, mengumumkan pembubaran RIS tanpa berkonsultasi dengan pihak Kerajaan Belanda.

Meskipun RIS telah dibubarkan, tidak berarti sistem pemerintahannya juga ikut diganti. Pemerintahan Republik Indonesia yang menggantikannya, ternyata masih tetap menggunakan sistem parlementer dalam pemerintahannya. Hal ini tercermin antara lain dari Undang-undang Dasar pengganti Undang-Undang Dasar RIS yang dikenal dengan sebutan Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950. Oleh karena itu kedudukan Presiden masih tetap sama seperti pada masa RIS atau beberapa tahun sebelumnya, yaitu sebagai kepala negara. Sedangkan kepala pemerintahan tetap berada pada Parlemen dengan pelaksananya Perdana Menteri, dalam arti harus mempertanggungjawabkan “mandat-nya” atau pelaksanaan pemerintahannya kepada DPR/Parlemen.

Setelah Indonesia kembali ke bentuk NKRI, maka Republik Indonesia sebagai Negara bagian juga bubar. Ir. Soekarno kembali terpilih menjadi Presiden NKRI dengan kedudukan yang sama seperti menjadi Presiden RIS yaitu sebagai kepala negara dan Mohammad Hatta terpilih sebagai Wakil Presiden. Sedangkan yang terpilih sebagai Perdana Menteri adalah Mohammad Natsir dari partai Masyumi. Perbedaannya yang cukup menonjol dari era RIS dengan NKRI dengan sistem liberal adalah dalam sistem parlemennya itu. Walaupun sama-sama menggunakan sistem parlementer, tapi dalam parlemennya tidak lagi ada “Senat”, karena tidak ada lagi negara bagian.

Dengan bubarnya RIS tidak berarti semua yang terkait dengan RIS secara otomatis ikut bubar atau berakhir. Salah satunya adalah utang RIS kepada Belanda. Utang itu tetap berjalan alias harus dibayar oleh Republik Indonesia, sekaligus menjadi salah satu agenda kerja Kabinet Natsir. Walaupun nanti ada upaya untuk membatalkan kewajiban itu, namun pembatalan itu baru terjadi setelah hampir semua utangnya terbayar. Inilah salah satu fakta sejarah bangsa Indonesia yang mengesankan untuk dikenang, seperti disampaikan oleh Sumitro Djojohadikusumo dalam bukunya, “Professor Sumitro Mengenang Masa Lalu”<sup>5</sup>

5 Sumitro Djojohadikusumo, 1987. *Profesor Sumitro Mengenang Masa Lalu*. Jakarta: hal. 15.

Sejak Kabinet Natsir upaya untuk secepatnya menyelenggarakan Pemilihan Umum agar muncul wakil-wakil yang benar-benar dipilih rakyat, yang nantinya akan menyusun konstitusi atau perundang-undangan yang ada, yang sifatnya masih sementara. Namun sejak Kabinet Natsir terbukti sangat sulit untuk menyelenggarakan Pemilu seperti yang diharapkan. Bahkan usia kabinet pun tidak ada yang pernah mencapai usia sesuai dengan perundangan, alias jatuh karena isu-isu politik dalam atau luar negeri yang membuat DPR menggunakan “kekuasaan”-nya untuk menghentikan langkah para Perdana Menteri. Kabinet Natsir tidak lama berkuasa karena muncul mosi dari DPR yang mempertanyakan beberapa kebijakannya yang dinilai telah membawa Indonesia kearah Barat. Natsir terpaksa harus menyerahkan kembali mandatnya kepada Presiden.

Demikian pula penggantinya, Kabinet Sukiman yang sama-sama berasal dari Masyumi. Ia yang mencoba mencari dana bantuan dari luar negeri, “terjebak” pada satu kerjasama dengan Amerika Serikat, yang menurut para pengamat politik, bantuan itu, yaitu *Mutual Security Act*, termasuk ke dalam kategori bantuan yang hanya diberikan kepada sekutu Amerika Serikat. Karena mosi DPR inilah, terpaksa Sukiman mengembalikan lagi mandatnya kepada Presiden Soekarno.

Penggantinya yaitu Wilopo dari Partai Nasional Indonesia (PNI) yang naik menjadi Perdana Menteri ke-3 pasca bubarnya RIS sampai memberikan harapan, karena masa pemerintahannya sudah berhasil melewati usia satu tahun. Namun programnya menyangkut masalah anggaran dan pendapatan, membuat ia berhadapan dua peristiwa, yang kedua-duanya harus berhadapan dengan berbagai pertanyaan dari kalangan DPR. Kedua peristiwa itu adalah peristiwa Tanjung Morawa, terkait dengan tanah perkebunan yang digarap masyarakat setempat, dan peristiwa 17 Oktober 1952, yaitu tuntutan dari TNI Angkatan Darat. Ia pun terpaksa harus menyerahkan kembali mandatnya kepada Presiden.

Kemudian Presiden menunjuk Ali Sastroamidjojo yang juga dari PNI untuk membentuk formatur kabinet baru. Pada masa Kabinet ini berhasil diselenggarakan satu kegiatan internasional yang untuk pertama kali diselenggarakan oleh negara-negara Asia Afrika yang baru merdeka, yaitu Konferensi Asia Afrika (KAA) yang menghasilkan Dasa Sila Bandung atau Spirit Bandung. Namun keberhasilan ini tidak membuat Kabinet ini lolos dari berbagai pertanyaan DPR, terutama terkait dengan masalah pergolakan di beberapa daerah di luar pulau

Demikian pula  
penggantinya,  
Kabinet Sukiman  
yang sama-  
sama berasal dari  
Masyumi. Ia yang  
mencoba mencari  
dana bantuan dari  
luar negeri,

Jawa. Ali Sastroamidjojo terpaksa mengembalikan mandatnya, padahal Kabinet ini sudah mempersiapkan Pemilu untuk legislatif.

Setelah Pemilu yang dicita-citakan berhasil diselenggarakan pada tahun 1955 dan menghasilkan anggota-anggota DPR dan Konstituante pilihan rakyat. Kabinet yang berkuasa pun secara tidak langsung merupakan pilihan dari mayoritas rakyat, karena yang menjadi formatur kabinet adalah para politisi dari partai politik yang memenangkan Pemilu tersebut, yaitu PNI, yang membuat Ali Sastroamidjojo untuk kedua kalinya menjadi Perdana Menteri. DPR hasil Pemilu juga berusaha mendukung sekuat tenaga program Pemerintah dalam usaha membebaskan Irian Barat, sekaligus menyetujui pula rancangan Undang-undang tentang pembentukan provinsi Irian Barat. Rancangan undang-undang tentang pembentukan provinsi Irian Barat itu kemudian disahkan oleh Presiden dalam bentuk Undang-undang No. 15 Tahun 1956.

Usaha lain yang dilakukan oleh DPR dalam rangka pembebasan Irian Barat adalah dengan mengadakan resolusi pada 23 Oktober 1958 yang isinya sebagai berikut:

1. menyokong usaha pemerintah memperjuangkan pembebasan Irian Barat melalui PBB
2. menyatakan penghargaan dan terimakasih atas usaha 15 negara yang mengusulkan masalah Irian Barat menjadi acara sidang umum PBB
3. Kepada DPR semua negara dinyatakan harapan agar mende-sak pemerintahannya masing-masing untuk menyokong tuntutan Indonesia atas Irian Barat.
4. Kepada Sidang Umum PBB, disampaikan harapan dicapainya suatu keputusan yang menuju ke arah penyelesaian masalah Irian Barat secara damai.

Meskipun demikian Kabinet Ali Sastroamidjojo merupakan Kabinet hasil Pemilu yang *nota bene* merupakan “pilihan rakyat” pula, namun tidak berarti ia kebal politik. Kenyataannya beberapa daerah secara terang-terang melakukan menentang Kabinet ini, antara lain dengan membentuk Dewan-dewan, seperti Dewan Banteng, Dewan Manguni, dan Dewan Gajah. Mereka menuntut agar Kabinet dibubarkan karena hanya memperhatikan pulau Jawa saja yang kurang memperhatikan pembangunan di daerah. Selain itu juga daerah-daerah

Setelah Pemilu yang dicita-citakan berhasil diselenggarakan pada tahun 1955 dan menghasilkan anggota-anggota DPR dan Konstituante pilihan rakyat.

Untuk mengetahui  
segala sesuatu  
tentang Konsepsi  
Presiden, maka  
anggota DPR  
Soetomo dan  
kawan-kawannya  
mengadakan  
interpelasi...

menuduh pemerintah Pusat semakin condong ke kiri, Komunis.

Dalam situasi seperti itu, Pada awal tahun 1957 Presiden Soekarno melontarkan satu gagasan yang kemudian dikenal dengan nama “Konsepsi Presiden”. Untuk mengetahui segala sesuatu tentang Konsepsi Presiden, maka anggota DPR Soetomo dan kawan-kawannya mengadakan interpelasi yang menghendaki agar Pemerintah memberikan keterangan tentang Konsepsi Presiden itu di hadapan sidang pleno DPR. Keterangan dari Pemerintah yang diharapkan akhirnya tidak pernah diperoleh dari Pemerintah. Presiden telah terlebih dahulu mengumumkan konsepsinya di hadapan para pemimpin partai dan tokoh-tokoh masyarakat di Istana Mersdeka pada 21 Februari 1957. Pada prinsipnya Konsepsi Presiden adalah upaya Presiden untuk menyelamatkan negara dari segala kesulitan yang sedang dihadapi pada waktu itu. Ada pun pokok-pokok dari Konsepsi Presiden adalah sebagai berikut:

- a. Sistem Demokrasi Parlementer secara Barat tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia. Oleh karena itu sistem Demokrasi Parlementer harus diganti dengan sistem Demokrasi Terpimpin.
- b. Untuk melaksanakan sistem Demokrasi Terpimpin harus dibentuk suatu Kabinet Gotong Royong yang anggotanya terdiri dari semua partai politik dan ormas berdasarkan pertimbangan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Perbedaan pendapat dalam DPR harus digunakan untuk mencari perbaikan dan kemajuan-kemajuan, bukan semata-mata menjatuhkan pemerintahan yang ada.
- c. Pembentukan Dewan Nasional yang anggota-anggotanya terdiri dari golongan fungsional dalam masyarakat. Tugasnya adalah memberi nasihat kepada Kabinet, baik diminta maupun tidak diminta.
- d. Pembentukan Kabinet Empat Kaki, yaitu kabinet yang didukung oleh empat partai besar hasil Pemilu, yaitu PNI, Masyumi, NU dan PKI, yang tujuannya tiada lain untuk menciptakan kegotong-royongan nasional.

Seperti sudah banyak diungkapkan dalam beberapa karya ilmiah, konsepsi Presiden ini mendapat tantangan antara lain Wakil Presiden Mohammad Hatta, yang berbuntut dengan pengunduran

Pasca pengunduran Kabinet Ali II, Presiden memberikan kesempatan kepada Suwirjo dari PNI untuk membentuk kabinet ahli atau zaken kabinet serta membentuk Dewan Nasional

diri Mohammad Hatta dari jabatannya selaku Wakil Presiden Republik Indonesia.

Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo berusaha mengakomodir pemikiran Bung Karno itu. Namun prasyarat untuk melaksanakan konsepsi itu sulit dicapai oleh Kabinet Ali II. Karena, beberapa Menteri dari kabinetnya, terutama yang berasal dari Masyumi dan PSI telah mengundurkan diri. Reshuffle kabinet pun dilakukan. Namun karena krisis politik dalam Kabinet itu demikian kuat, maka akhirnya pada 14 Maret 1957, Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo menyerahkan kembali mandatnya kepada Presiden Soekarno, sekaligus mengakhiri masa pemerintahan Kabinet tersebut.

Pasca pengunduran Kabinet Ali II, Presiden memberikan kesempatan kepada Suwirjo dari PNI untuk membentuk kabinet ahli atau zaken kabinet serta membentuk Dewan Nasional, sesuai dengan Konsepsi Presiden. Setelah beberapa waktu berupaya mewujudkan perintah itu, ia tetap mengalami kesulitan, sehingga pada 2 April 1957 ia mengembalikan lagi mandatnya kepada Presiden.

Dalam situasi krisis itu Presiden Soekarno membentuk kabinet baru dengan menunjuk warga negara bernama Soekarno sebagai formatur. Selanjutnya Presiden Soekarno mengadakan pertukaran pendapat dengan 75 tokoh politik dan tokoh masyarakat untuk bertukar pikiran. Dari pertukaran pikiran itu kemudian dibentuk Zaken Kabinet yang para menternya merupakan para ahli di bidangnya. Kemudian Soekarno menunjuk Djuanda Kartawinata, seorang teknokrat non partai sebagai Perdana Menteri. Kabinet Kerja (*Zaken Kabinet*) itu mulai bekerja sejak 9 April 1957.

Meskipun pemerintahan Djuanda belum mampu meredam pergolakan politik di Indonesia secara baik, namun pada masa pemerintahannya, ditorehkan satu prestasi yang tidak kalah nilainya dibandingkan dengan Deklarasi Bandung hasil dari Konferensi Asia Afrika tahun 1955, yaitu Deklarasi Djuanda yang ditetapkan pada 13 Desember 1957. Deklarasi itu sebagai suatu pernyataan kepada dunia internasional tentang perubahan batas wilayah perairan nasional di Indonesia. Berdasarkan undang-undang dari masa Hindia Belanda, batas perairan Indonesia adalah 3 mil dari garis pantai di saat air laut sedang surut. Berdasarkan ketentuan itu, maka di dalam wilayah Indonesia yang terbentang mulai dari Sabang sampai Merouke, terdapat kantung-kantung perairan internasional. Kondisi seperti ini sangat tidak menguntungkan bagi Republik Indonesia yang merupakan

Rumusan Deklarasi Juanda yang kemudian terkenal dengan sebutan "Deklarasi Djuanda" akhirnya mendapat pengakuan dunia internasional

negara kepulauan. Hal ini sangat menyulitkan bagi Indonesia untuk mengontrol dan mengamankan wilayahnya. Atas dasar kenyataan itu maka Djuanda merumuskan 3 pokok tentang wilayah perairan Indonesia yaitu

1. Darat dan laut Indonesia adalah satu kesatuan wilayah yang bulat, yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Laut dan selat yang terdapat di antara pulau-pulau menjadi pemersatu karena menghubungkan pulau yang satu dengan yang lainnya.
2. Perantara garis pangkal untuk menentukan wilayah laut, dengan cara menarik garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar dari pulau-pulau terluar hingga 200 titik pangkal yang dihubungkan oleh 196 garis pangkal lurus. Semua perairan yang berada di dalam garis pangkal lurus merupakan perairan nusantara yang memiliki kedaulatan hukum.
3. Batas-batas wilayah Indonesia diukur sejauh 12 mil dari garis pangkal lurus.

Rumusan Deklarasi Juanda yang kemudian terkenal dengan sebutan "Deklarasi Djuanda" akhirnya mendapat pengakuan dunia internasional pada konvensi Hukum Laut Internasional di Jamaika, Amerika Tengah. Dalam konvensi itu, keberadaan wilayah perairan Indonesia meliputi:

**a. Laut Wilayah**

Laut Wilayah atau biasa disebut laut teritorial, ditetapkan sejauh 12 mil yang diukur dari garis pangkal lurus.

Wilayah laut meliputi dasar laut dan tanah di bawahnya, maupun ruang di atas laut, serta seluruh kekayaan yang di kandungannya.

**b. Batas Landas Kontinental**

Landas kontinental dapat diartikan sebagai lanjutan daratan suatu benua yang terendam hingga kedalaman 200 meter di bawah permukaan laut. Sumber-sumber daya alam yang berada di landas kontinen adalah milik pemerintah Republik Indonesia.

**c. Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia**

Zona Ekonomi Eksklusif ditetapkan pada 21 Maret 1980, yang isinya adalah sebagai berikut.

Amanat Presiden itu kemudian mendapat tanggapan dan diperdebatkan pada pemandangan umum sidang Konstituante...

1. Jalur laut wilayah Indonesia selebar 200 mil, yang diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia.
2. Pemerintah Indonesia berhak melakukan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya hayati dan sumber daya alam non hayati, yang berada di dasar laut dan tanah di bawahnya, serta memanfaatkan air lautnya.
3. Pemerintah memiliki kebebasan melakukan pelayaran dan penerbangan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum laut internasional.

Meskipun pada masa Kabinet Djuanda berhasil menerbitkan suatu kebijakan politik yang memperkuat posisi territorial Republik Indonesia, namun tidak berarti pemerintahannya cukup kuat pula memuaskan para politisi dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Berbagai masalah politik yang belum terselesaikan pada masa kabinet pendahulunya, seperti masalah Permesta-PRRI masih belum terselesaikan pula, sehingga isu-isu dari daerah yang menginginkan agar Republik Indonesia dipimpin kembali oleh duet Soekarno-Hatta seperti dimasa “Perang Kemerdekaan” kembali mencuat.

Pada 2 Maret 1959, Pemerintah telah menyampaikan kepada DPR telah menerbitkan suatu keputusan tentang pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali Undang-undang Dasar 1945, telah diputuskan dalam sidang Kabinet pada 19 Februari 1959. Lalu DPR menyampaikannya kepada Konstituante. Kemudian pada 22 April 1959 Presiden menyamaikan amanatnya kepada Konstituante, yang memuat anjuran Kepala Negara dan Kepala Pemerintah agar kembali kepada Undang-undang Dasar 1945.

Amanat Presiden itu kemudian mendapat tanggapan dan diperdebatkan pada pemandangan umum sidang Konstituante yang diselenggarakan pada 29 April sampai 13 Mei 1959. Perdebatan yang terjadi dalam sidang-sidang Konstituante itu banyak yang menafsirkan sebagai perpecahan yang mengarah kepada perpecahan nasional. Apalagi tanda-tanda akan terbitnya Undang-undang Dasar baru yang juga kelihatan.

Sementara itu Pemerintah masih mempunyai pekerjaan rumah yang belum terselesaikan, misalnya kasus Darul Islam dan sisa-sisa RMS di pulau Seram dan pemerintah RMS di negeri Belanda (dalam pengasingan). Selain itu masih terdapat sisa-sisa Permesta dan PRRI yang juga harus segera diselesaikan sebelum Pemerintah

Peristiwa-peristiwa politik seperti itulah yang membuat pihak TNI-AD mendesak Presiden Soekarno agar melakukan jalan pintas dengan melalui dekrit.

Rakyat Indonesia bentukan tokoh PRRI mendapat dukungan dunia internasional. Karena sudah terbukat dalam peristiwa Permesta/PRRI terbukti ada dukungan dari Amerika Serikat antara lain ditangkapnya seorang penerbang sewaan *Central Intelligence Agency*(CIA) setelah pesawatnya bomber B-25, yang dikendalikannya berhasil ditembak jatuh oleh pihak TNI AU.

Peristiwa-peristiwa politik seperti itulah yang membuat pihak TNI-AD mendesak Presiden Soekarno agar melakukan jalan pintas dengan melalui dekrit. Sementara sebagian politisi, termasuk Mohammad Hatta menentang adanya dekrit karena tindakan itu pada dasarnya bukan tindakan demokratis. Akan tetapi Presiden Soekarno melihat dukungan TNI-AD lebih menguntungkan dan dinilai dapat pula mewujudkan cita-citanya sesuai dengan konsepsi yang pernah disampaikannya beberapa tahun sebelumnya. yang kemudian dikenal dengan nama “Konsepsi Presiden”. Atas dasar pertimbangan politik seperti itu pula maka pada 5 Juli 1959, di kala para anggota Dewan Konstituante sedang dalam masa reses, Presiden Soekarno membacakan dekritnya, “Kembali ke UUD 1945”.

Jilid ini akan mencoba untuk mengungkapkan kembali, bagaimana kiprah DPR pada khususnya dalam ikut membantu para penyelenggara pemerintahan negara Republik Indonesia melalui produk-produk hukumnya, sekaligus memberikan pengawasan terhadap para penyelenggara pemerintahan tersebut. Untuk pembabakannya memang agak sulit jika dilakukan per kabinet yang memerintah, karena pada dasarnya jangka waktu pemerintahannya antara satu kabinet dengan kabinet lainnya tidak sama. Ada yang menjalankan pemerintahannya relatif lama seperti Kabinet Wilopo dan Ali Sastroamidjojo I, dan ada hanya beberapa bulan saja seperti Kabinet Natsir dan Burhaniddin Harahap. Oleh karena itu dalam pembagian bab, diupayakan agar tetap antara satu bab ke bab lainnya, melalui permasalahan yang muncul pada era itu, seperti yang tercermin dalam judul setiap bab. Pembahasan diawali oleh pembahasan peranan DPR pada masa Kabinet RIS atau Kabinet Hatta, yang diakhiri oleh pembentukan lembaga DPR-GR pasca Dekrit Presiden dan dibentuknya Kabinet Kerja di bawah pimpinan Presiden Soekarno.

Politik Etis pada hakikatnya telah mendorong terciptanya kehidupan baru di negeri jajahan yang disebut Hindia-Belanda.

## 1.1 Sumber Data dan Sumber Primer.

Arsip atau dokumen tertulis merupakan sumber informasi paling utama sekaligus data faktual yang paling sah untuk sumber penulisan kembali suatu peristiwa sejarah, termasuk sejarah Dewan Perwakilan Rakyat. Tidak terlalu berlebihan jika tokoh Leopold Von Ranke yang dijuluki sebagai bapak “Historical Science” mengatakan bahwa sejarah tanpa arsip dan dokumen (primer), bukanlah karya sejarah. Terkait dengan pernyataan itu, tim penulis Sejarah DPR-RI jilid Ke-2 ini berupaya semaksimal mungkin untuk mencari sumber primer atau sumber sekunder yang bersifat primer.

Ada beberapa tempat di Indonesia yang dikenal masyarakat sebagai tempat penyimpanan sumber data primer, yaitu Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) yang beralamat di Jalan Ampera Raya, Ragunan-Cilandak Timur, Jakarta Selatan. Kantor arsip ini merupakan tempat penyimpanan arsip dan dokumen primer terbesar di Indonesia. Khanahnya mulai dari arsip-arsip VOC yang berasal dari abad ke-17 sampai dengan arsip Pemerintah Hindia Belanda yang berkuasa sampai dengan pertengahan abad ke-20. Lalu disambung dengan arsip-arsip dari masa Indonesia merdeka. Salah satu bagian dari khasanah arsip itu adalah arsip kabinet serta arsip DPR walaupun yang disajikan masih dalam jumlah relatif terbatas. Oleh karena itu Tim penulisan Sejarah DPR-RI harus melacak sumber kearsipan ke beberapa daerah, termasuk ke luar negeri, yaitu ke Negeri Belanda (National Archief Nederland dan KITLV, Universiteit Bibliotiek yang sekarang menjadi bagian dari Universiteit Leiden).

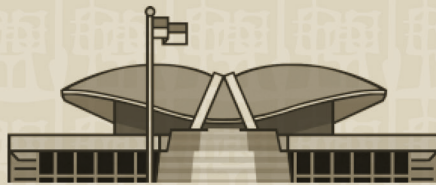
Selain itu arsip-arsip pemerintahan Indonesia juga disimpan pada kantor Arsip Daerah. Namun sampai era Reformasi belum setiap daerah membuat kantor arsip sendiri seperti yang dianjurkan oleh Undang-undang Kearsipan. Pada dasarnya, setiap Badan Usaha Milik Negara, diwajibkan untuk menyerahkan arsip-arsip statisnya (yang sudah tidak dipergunakan lagi dalam menjalankan lembaga tersebut), namun pada umumnya para pimpinan lembaga-lembaga tersebut tidak tahu atau tidak mengerti tentang isi undang-undang kearsipan. Di samping itu kepada lembaga yang dianggap mampu menata dan menjaga arsip-arsipnya itu, pemerintah mengizinkan untuk mengelola arsip-arsipnya sendiri, dengan catatan lembaga tersebut harus pula memberikan pelayanan arsip kepada masyarakat umum. Contoh lembaga yang sudah diberi izin mengelola arsip-arsipnya sendiri adalah Bank

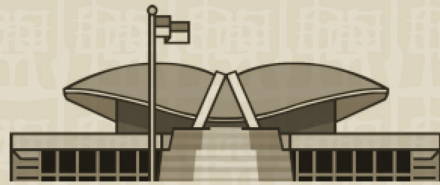
Selain bahan arsip, sumber data-data tentang DPR-RI diperoleh pula dari majalah-majalah dan surat kabar sejaman, yang sebagian besar menjadi khasanah Perpustakaan Nasional (Perpusnas) Jakarta dan Museum Pers di Surakarta.

Indonesia yang beralam di Jalan Muhammad Husni Thamrin, Jakarta Pusat.

Selain bahan arsip, sumber data-data tentang DPR-RI diperoleh pula dari majalah-majalah dan surat kabar sejaman, yang sebagian besar menjadi khasanah Perpustakaan Nasional (Perpusnas) Jakarta dan Museum Pers di Surakarta. Informasi lainnya yang relevan dengan tujuan penulisan ini berhasil diperoleh dari beberapa kajian ilmiah yang telah dipublikasi baik dalam bentuk buku, artikel dalam jurnal ilmiah, maupun buklet-buklet tertentu.

Seperti telah diungkapkan dalam bab-1 jilid pertama, metodologi yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah metode individualis, “History of Events”, yang menekankan “peristiwa” sebagai motor perubahan yang dalam hal ini adalah DPR-RI. Adapun eksplanasinya adalah naratif yang diperkaya oleh teori-teori dan pendekatan lainnya yang relevan.





## DPR RIS DALAM UPAYA MEMBANGUN NEGARA FEDERAL

### 2.1. Langkah Menuju KMB

**Salah tujuan utama “Aksi Polisionil” Belanda/NICA (Netherlands Indië Civil Administration) yang dilancarkan sejak 19 Desember 1948 adalah menguasai kota Yogyakarta,...**

**P**USAT pemerintahan kaum *republikein*, sekaligus menangkap dan menahan para pemimpinnya. Jika tujuan itu tercapai maka mengumumkan ke dunia internasional bahwa negara Republik Indonesia yang didirikan oleh para pengacau ekstrimis *republikein* itu telah tiada serta keamanan di Hindia Belanda telah berhasil dipulihkan kembali. Akan tetapi skenario itu tidak berhasil diwujudkan, karena reaksi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (DK PBB) yang pada waktu itu bermarkas di Paris – Perancis, ternyata bereaksi tidak sesuai dengan yang diharapkan. Begitu menerima informasi tentang penyerbuan tantara NICA terhadap wilayah Republik Indonesia (RI) – menduduki ibukota Yogyakarta serta berhasil menangkap dan menahan para pejabat pemerintahan RI, termasuk Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta yang merangkap sebagai Perdana Menteri, DK PBB pun langsung membatalkan cuti natalnya dan segera

menggelar serangkaian sidang dengan satu agenda membahas peristiwa penyerbuan dan pendudukan itu. Dari pembicaraan pada sidang-sidang itu akhirnya bermuara pada satu kesepakatan untuk menerbitkan resolusi. Dengan disponsori oleh Amerika Serikat, pada 24 Januari 1949 DK-PBB menerbitkan resolusi yang isinya:

- Hentikan permusuhan
- Bebaskan Presiden serta pemimpin-pemimpin Republik Indonesia yang ditangkap pada 19 Desember 1949
- Memerintahkan Komisi Tiga Negara (KTN) agar memberikan laporan lengkap mengenai situasi di Indonesia sejak 19 Desember 1948

Terbitnya resolusi DK PBB itu bukan satu yang diharapkan oleh pihak Belanda sebagai “ganjaran” dari aksi militernya yang dikatannya sebagai “aksi polisionil”. Apalagi yang menjadi sponsor resolusi itu justru Amerika Serikat, negara andalannya yang sejak akhir Perang Dunia II menjadi pemberi dana bantuan utama (dalam skala Marshall Plan) bagi semua operasi militernya di wilayah Republik Indonesia yang diklaimnya sebagai Hindia Belanda. Dengan adanya desakan itu, Perdana Menteri Drees berupaya melakukan pendekatan politis terhadap pihak RI maupun *Bijeenkomst voor Federaal Overleg* (BFO). Drees telah mengundang Prof Dr. Supomo, salah seorang anggota delegasi RI dalam perundingan lanjutan *Renville*. Undangannya diterima oleh Supomo dan perundingan pun diselenggarakan, Namun hasilnya tidak diumumkan. Perundingan yang serupa juga diselenggarakan oleh Belanda pada 21 Januari 1949 dengan delegasi *Bijeenkomst voor Federaal Overleg* (BFO). Hasil perundingan inipun tidak pernah diumumkan. Sementara antara pihak RI dan BFO pun terjadi pendekatan politis. Pada 13 Februari 1949 Wakil Presiden Moh. Hatta secara resmi menyatakan bahwa pihak RI bersedia berunding dengan syarat pemerintah RI dikembalikan ke Yogyakarta dan pasukan Belanda ditarik mundur dari wilayah RI sesuai dengan resolusi PBB. Secara resmi pihak BFO mendukung pernyataan resmi pihak RI.<sup>6</sup>

Bertolak dari konstelasi politik yang ada, ditambah dengan hasil penjakannya, pihak Belanda memperoleh satu kesimpulan bahwa pihak RI pada dasarnya bersedia melakukan perundingan. Oleh karena itu pada 26 Februari 1949 pihak Belanda mengumumkan rencananya untuk menyelenggarakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den-Haag

...yang menjadi sponsor resolusi itu justru Amerika Serikat, negara andalannya yang sejak akhir Perang Dunia II...

6 Poesponegoro, Marwati Djoened dan Nugroho Notosusanto (ed.). 2008, *Sejarah Nasional Indonesia: Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, hal.262.

seperti yang diminta oleh DK PBB. Topik utama yang akan dibahas dalam konferensi itu adalah “penyerahan” kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat (RIS) serta pembentukan Uni Indonesia Belanda. Dalam rangka penyelenggaraan KMB itu, Belanda mengutus Dr. Koets ke Bangka untuk menemui Presiden Soekarno di tempat penahanannya di pulau Bangka. Dalam pertemuannya dengan Presiden Soekarno, Dr. Koets menyampaikan undangan pemerintah Belanda terhadap Soekarno untuk menghadiri KMB di Den Haag, antara lain:

1. Pemerintah Belanda akan menyelenggarakan KMB di Den Haag untuk membahas “penyerahan” kedaulatan yang dipercepat
2. Penarikan pasukan-pasukan Belanda secepat-cepatnya setelah “penyerahan” kedaulatan
3. Tentang pengembalian pemerintah RI ke Yogyakarta dinyatakan bahwa hal itu tidak mungkin dilaksanakan.

Rupanya Presiden Soekarno tidak setuju dengan prasyarat yang disampaikan oleh Koets, terutama butir yang ketiga, tentang pengembalian pemerintahan RI. Hal itu kemudian disampaikan oleh Presiden Soekarno kepada pihak BFO dalam satu kesempatan pembicaraan dengan para utusan BFO. Bagi pihak RI pemulihan kembali pemerintah RI di Yogyakarta perlu dilaksanakan sebelum diselenggarakan KMB. Pada 4 Maret 1949 kemudian membalas undangan Wakil Tinggi Mahkota Belanda yang berisi penolakan untuk menghadiri KMB kecuali terpenuhinya prasyarat yang diajukan pihak RI, yaitu:

- Pengembalian kekuasaan RI adalah syarat mutlak untuk memulai perundingan
- Kedudukan dan kewajiban Komisi PBB untuk Indonesia dalam membantu melaksanakan resolusi PBB tidak akan terganggu.

Sementara dari pihak BFO menyampaikan pernyataan yang berisi pemberitahuan bahwa BFO tetap pada pendirian semula, yaitu:

Rupanya Presiden Soekarno tidak setuju dengan prasyarat yang disampaikan oleh Koets, terutama butir yang ketiga, tentang pengembalian pemerintahan RI.

Posisi Belanda secara militer sebenarnya tidak cukup kuat untuk menekan pihak Indonesia. Karena sejak awal tahun 1949, posisi pasukan Belanda sudah tidak lagi berada dalam posisi ofensif.

- Supaya pemerintahan RI dikembalikan ke Yogyakarta
- Komisi PBB untuk Indonesia membantu melaksanakan resolusi DK-PBB
- RI memerintahkan gencatan senjata.

Posisi Belanda secara militer sebenarnya tidak cukup kuat untuk menekan pihak Indonesia. Karena sejak awal tahun 1949, posisi pasukan Belanda sudah tidak lagi berada dalam posisi ofensif. Seperti digambarkan oleh Goerge Mc Turnan Kahin (1971), sejak bulan Januari 1949, pasukan Belanda hanya mampu mengontrol sekitar wilayah perkotaan dan jalan-jalan besar saja, sementara wilayah pinggiran kota sampai jauh ke pedesaan dikuasai oleh TNI. Keberhasilan pihak RI, baik dalam melakukan kordinasi militer maupun nonmiliter yang mendukung terselenggarakan pemerintahan RI, dapat terlihat misalnya dari ungkapan frustrasi Residen L.B. van Straten dalam laporannya 1 Maret 1949. Ia menyebutkan para aparat pemerintah, pajak dan keamanan yang ditetapkan oleh orang-orang *republikein* di Sumatera Barat sangat efektif. Menurutnya, di atas segala-galanya di mana ada Barisan Pengawal Nagari dan Kampung (BPNK), sehingga tidak satu pun kampung yang memberi tempat kepada para pengkhianat atau mata-mata. Hal ini mengingatkan kita kepada Belanda sewaktu di bawah pendudukan Jerman, terutama sekali BPNK inilah yang mengurus perbekalan beras dari daerah yang diduduki Belanda, dan mengurus pelanggaran-pelanggaran.<sup>7</sup> Apalagi hampir bersamaan dengan masuknya laporan Van Straten, pada pada awal bulan Maret 1949, TNI melancarkan serangan umum ke kota Yogyakarta, sehingga kota itu praktis dikuasai oleh TNI selama 6 jam. Setelah itu TNI kembali meninggalkan kota tersebut.

Sebagai catatan, serangan itu sendiri sengaja dilakukan oleh pihak RI, setelah memperoleh informasi bahwa DK PBB akan menyelenggarakan sidang rutinnya. Tujuannya tiada lain agar dunia internasional mengetahui tentang keberadaan RI serta sepak terjang Belanda yang tetap ingin menjajah bangsa Indonesia. Oleh karena itu berita tentang keberhasilan serangan umum itu, diupayakan agar didengar oleh dunia internasional. Salah satunya dengan mengumumkannya melalui radio yang dipancarkan dari daerah pebukitan yang ada di sekitar kota Yogyakarta.<sup>8</sup>

7 Audrey Kahin, 1979, *Perjuangan Kemerdekaan: Sumatera Barat Dalam Revolusi Nasional Indonesia 1945-1950*. Padang: Masyarakat Sejarawan Indonesia cabang Sumatera Barat, hal. 282.

8 T.B. Simatupang, 1960, *Laporan Dari Banaran: Kisah pengalaman seorang prajurit selama perang kemerdekaan*. Jakarta: Pembangunan.

Dalam perundingan itu yang secara tegas disampaikan oleh Merle Cohran bahwa inisiatif perundingan itu adalah pihak PBB sesuai dengan resolusi DK-PBB tanggal 29 Januari 1949.

Kemudian dipancarkan oleh pihak RI melalui pemancar radio dari pinggiran kota Yogyakarta ke luar negeri, antara lain tertangkap oleh “Radio Rimba Raya” di Aceh, yang kemudian memancarkannya lagi ke India. Berita melalui Radio Rimba Raya inilah antara lain yang berhasil diterima secara jelas di New Delhi. Berita ini kemudian dijadikan bahan oleh delegasi India untuk meminta agar Dewan Keamanan memasukkan masalah RI ke dalam agenda persidangnya. Padahal sebelumnya pemerintah Belanda sudah berupaya menutup berita tentang Indonesia dan mengklaim bahwa pemerintahan RI sudah tidak ada, yang ada hanyalah kaum pengacau keamanan alias kaum ekstrimis. Dengan situasi politik semacam itu pihak Belanda tidak bisa mengulur-ulur waktu penyelenggaraan KMB.

Akhirnya pada 14 April 1949, atas inisiatif Komisi PBB untuk Indonesia diadakan perundingan RI – Belanda. Perundingan tersebut diselenggarakan di Hotel Des Indes (hotel ini sudah diruntuhkan pada era Orde Baru dan sebagai gantinya di tempat itu telah berdiri Presiden Hotel), Jakarta, di bawah pimpinan Merle Cohran dari Amerika Serikat. Delegasi Indonesia dipimpin oleh Mr. Mohammad Roem dan Mr. Ali Sastroamidjojo sebagai wakilnya. Adapun para anggotanya yakni: dr. Leimena, Ir. Djuanda, Prof. Dr. Supomo, Mr. Latuharhary dan disertai lima orang penasihat. Sedangkan delegasi Belanda dipimpin oleh Dr. J.H. van Roijen dengan para anggotanya yaitu: Mr. N.S. Blom, Mr. A. Jacob, Dr. J.J. van der Velde, dan empat orang penasihat.

Dalam perundingan itu yang secara tegas disampaikan oleh Merle Cohran bahwa inisiatif perundingan itu adalah pihak PBB sesuai dengan resolusi DK-PBB tanggal 29 Januari 1949. Dalam pidatonya ketua delegasi Indonesia mengemukakan pendirian pihak RI bahwa perundingan KMB baru bisa diselenggarakan dengan syarat pihak Belanda harus menyetujui terlebih dahulu pengembalian pemerintahan RI ke Yogyakarta. Sementara itu pihak Belanda mengatakan bahwa kemungkinan untuk memulihkan kembali pemerintah RI dan mengembalikan pemerintahannya ke Yogyakarta masih terbuka, tetapi setelah persyaratan lainnya yang mengikat yang mungkin akan muncul dalam perundingan, harus ditunda sampai tercapainya persetujuan tentang perintah penghentian gerilya dan membuat perjanjian mengenai waktu dan syarat-syarat KMB di Den Haag.

Karena perundingan itu berjalan lambat, maka pihak RI menempuh cara lain, yaitu mengadakan perundingan informal dan langsung dengan pihak Belanda dengan disaksikan oleh Merle Cohran.

Pertemuan-pertemuan itulah yang kemudian memberikan harapan kepada kedua beka pihak untuk terselenggaranya KMB di Den Haag. Kesepakatan ini yang kemudian dianggap sebagai hari perundingan Roem-Roijen mendapat dukungan pula dari Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI) secara resmi, walaupun pada dasarnya PDRI tidak diajak berunding dahulu sebelumnya, walaupun secara *de facto* PDRI adalah pemerintahan RI yang syah yang diberi mandat oleh Perdana Menteri Hatta dan juga dipatuhi oleh Panglima Besar Jenderal Sudirman sebagai pimpinan tertinggi TNI.

### 2.1.1. Merancang Konstitusi RIS

Persiapan untuk KMB berbeda dengan persiapan dalam menghadapi perjanjian Linggarjati yang memfokuskan untuk menyelesaikan pokok pertikaian politik dengan Belanda. Demikian pula dengan perjanjian Renville yang fokusnya hanya untuk menghentikan permusuhan antara kedua belah pihak dengan mencantumkan dasar-dasar pokok perjanjian Linggarjati, yang artinya masih menyisakan beberapa permasalahan yang harus diselesaikan melalui perundingan-perundingan dan persetujuan-persetujuan berikutnya. Sedangkan KMB harus mengakhiri semua permasalahan yang ada, yaitu pertikaian dan pertentangan dalam masalah sosial, politik, ekonomi dan kebudayaan. Oleh karena itu, melalui KMB Belanda harus mengakui (versi Belanda – menyerahkan) kedaulatannya atas wilayah Indonesia (Hindia Belanda) kepada Republik Indonesia Serikat. Artinya tidak ada masa peralihan kedaulatan seperti dalam perjanjian Linggarjati maupun Renville yang *nota bene* selalu kandas dalam pelaksanaannya.<sup>9</sup>

Oleh karena tujuan konferensi itu adalah untuk mengakhiri pertikaian dengan semua permasalahannya, maka sebelum KMB diselenggarakan, maka organ-organ yang akan menjadi kelengkapan RIS juga dipersiapkan, termasuk menyusun Undang-undang Dasar (Sementara) RIS. karena sebagai suatu negara modern sudah barang tentu harus mempunyai Undang-undang Dasar yang memuat ketentuan-ketentuan yang menunjukkan bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan dll.

Berdasarkan “konsep” konstitusi ini, RIS akan mempunyai 6 organ, yaitu: Presiden, Menteri-menteri, Senat, Badan Perwakilan

Persiapan untuk KMB berbeda dengan persiapan dalam menghadapi perjanjian Linggarjati yang memfokuskan untuk menyelesaikan pokok pertikaian politik dengan Belanda.

9 Kementerian Penerangan Republik Indonesia, 1949. Perjuangan di Konferensi Medja Bundar (Penjelsaian Pertikaian Indonesia – Belanda). Kementerian Penerangan Republik Indonesia. hal. B.

Dalam sistem republik-federal, presiden adalah “onschendbaar”, yakni tidak dapat dipersalahkan.

Rakyat, Dewan Agung Indonesia, dan Dewan Hisab Umum (*Algemene Rekenkamer*). Presiden, untuk pertamakalinya dipilih oleh para wakil pemerintah dan badan-badan pemerintah daerah bagian. Selaras dengan itu, presiden men unjuk 3 orang formatur untuk menyusun kabinet. Atas anjuran ketiga orang formatur kabinet, maka presiden mengangkat salah seorang dari ketiga formatur itu menjadi perdana menteri. Kemudian diangkat para Menteri dan sesuai dengan anjuran formatur itu pula presiden menempatkan dan menetapkan posisi kementerian atau departemen negara yang akan menjadi tanggung jawab para menteri tersebut.

Dalam sistem republik-federal, presiden adalah “onschendbaar”, yakni tidak dapat dipersalahkan. Yang bertanggung jawab pada pemerintahan adalah para Menteri. Sedangkan presiden sebagai kepala negara mempunyai beberapa hak istimewa, misalnya hak grasi (pengampunan) atas hukuman yang dijatuhkan oleh lembaga pengadilan. Selanjutnya presiden adalah panglima tertinggi atas seluruh angkatan perang RIS. Selain itu presiden dan para Menteri merupakan pemerintahan negara.

Senat merupakan perwakilan daerah atau negara bagian. Setiap negara bagian mempunyai dua orang wakil di dalam lembaga ini. Mereka dipilih atau ditunjuk oleh pemerintah daerah masing-masing untuk duduk dalam lembaga Senat. Ketua senat diangkat oleh presiden, baik yang berasal dari dalam (anggota Senat) maupun dari luar Senat. Ketua Senat hanya berhak memberikan suara nasihat saja. Kota yang ditetapkan sebagai tempat bersidang Senat adalah kota Jakarta. Bilamana dirasakan perlu, pemerintah dapat memintas pendapat Senat tentang sesuatu hal yang dianggap penting. Sebaliknya Senat sendiri tanpa diminta oleh pemerintah dapat pula memberikan nasihat-nasihatnya kepada pemerintah. Di dalam perkara-perkara yang sangat penting, misalnya bila ada rencana menerbitkan undang-undang darurat, maka pemerintah wajib meminta nasihat dan pertimbangannya.

Badan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), lembaga yang mewakili seluruh rakyat Indonesia, beranggotakan 150 orang. Anggota yang mewakili negara bagian Republik Indonesia, jumlahnya akan mencapai setengahnya atau 50% dari seluruh anggota dewan. Sedangkan anggota dewan dari negara-negara bagian lainnya akan ditetapkan berdasarkan perbandingan jumlah penduduknya masing-masing. Sebagian dari anggota dewan ditetapkan berdasarkan

Konsituante yang akan dibentuk nanti sesudah dilangsungkan pemilihan umum (Pemilu), akan terdiri dari anggota-anggota DPR yang diperluas, ditambah dengan anggota Senat yang ditunjuk kembali.

hasil pemilihan dan penunjukkan oleh badan-badan perwakilan rakyat dari daerah-daerah yang bersangkutan. Golongan-golongan kecil Cina (Tionghoa), Eropa, dan Arab, masing-masing akan diwakili oleh sekurang-kurangnya 9,6, dan 3 orang anggota. DPR harus memilih seorang ketua dan satu atau lebih wakil ketua. DPR mempunyai hak interpelasi (*interpellatie* – hak untuk meminta keterangan dari pemerintah), hak bertanya dan hak angket (*enquête* – hak untuk memeriksa hal-hal yang menyangkut kepentingan umum).

Dewan Perwakilan Rakyat bertugas membicarakan serta memberikan keputusan terhadap usul-usul yang disampaikan pemerintah kepadanya, misalnya mengenai pembentukan atau perubahan undang-undang negara. Dan dalam waktu setahun setelah berlakunya Undang-undang Dasar Sementara RIS di seluruh wilayah Indonesia, akan diselenggarakan pemilihan secara bebas untuk menyusun suatu badan perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih secara umum.

Konsituante yang akan dibentuk nanti sesudah dilangsungkan pemilihan umum (Pemilu), akan terdiri dari anggota-anggota DPR yang diperluas, ditambah dengan anggota Senat yang ditunjuk kembali. Hak dan kewajiban anggota luar biasa dan biasa adalah sama. Kerjasama yang akan datang antara Konstituante dengan Pemerintah (Presiden dan Menteri-menteri), akan mendorong Konstituante secepat mungkin akan menentukan Undang-undang Dasar RIS yang akan menggantikan UUD Sementara RIS. Undang-undang Dasar baru itulah yang nantinya mengikat, apabila rencananya diterima baik oleh Konstituante dengan sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari suara-suara yang hadir dan sesudah diperkuat pula oleh Pemerintah.<sup>10</sup>

Dewan Agung Indonesia (DAI), susunan dan kekuasaannya diatur oleh Undang-undang Federal. Bila tak ditentukan lain, maka ketua dan wakil ketuanya diangkat oleh Presiden setelah bermufakat dengan Senat.

Dewan Hisab Umum (DHU) adalah organ yang berkewajiban memeriksa dan menilik segala keuangan negara. Susunan dan kekuasaannya ditetapkan oleh Undang-undang federal. Selaras dengan pendapat Senat, Presiden mengangkat ketua dan wakil ketua lembaga ini.

Sesuai dalam rancangan UUD RIS sementara, maka susunan tata negara dan pemerintahan dari daerah-daerah/negara bagian

<sup>10</sup> *I b i d.* hal. 11.

Undang-undang Sementara memuat ketentuan bahwa angkatan perang RIS (APRIS) akan terdiri dari tantara sukarela (*vrijwiligers*) dan orang-orang yang diwajibkan untuk masuk dinas militer atau wajib militer (*dienstplichtigen*).

akan bersifat demokratis. Negara-negara bagian yang baru dibentuk memerlukan pengakuan sebagaimana termaktub dalam UU Federal. Peraturan tata negara dari negara-negara bagian itu tidak dapat berlaku sebelum ditinjau terlebih dahulu oleh Pemerintah federal. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan dari daerah-daerah di luar teritorial suatu daerah bagian, begitu pula dari distrik federal Jakarta, akan dijalankan oleh badan-badan RIS. Atas permintaan negara-negara bagian, maka RIS dapat meminta pinjaman-pinjaman dari luar negeri untuk negara bagian tersebut, sedangkan pinjaman-pinjaman dari dalam negeri untuk keperluan negara-negara bagian tersebut harus pula memperoleh persetujuan RIS lebih dahulu.

Undang-undang Sementara memuat ketentuan bahwa angkatan perang RIS (APRIS) akan terdiri dari tantara sukarela (*vrijwiligers*) dan orang-orang yang diwajibkan untuk masuk dinas militer atau wajib militer (*dienstplichtigen*). Presiden RIS adalah panglima tertinggi APRIS, tetapi bila perlu Pemerintah dapat mengangkat seorang panglima besar umum, untuk jabatan mana dapat ditunjuk Menteri pertahanan. Sebagai catatan, pihak Tentara Nasional Indonesia (TNI) di bawah pimpinan panglima Besar Jenderal Sudirman, secara tegas menyatakan bahwa TNI akan menjadi inti dari APRIS. Tuntutan itu secara konsisten terus dipegang oleh pihak TNI, termasuk nanti di forum KMB. Kolonel T.B. Simatupang yang menjadi salah satu anggota delegasi RI secara gigih menentang kehendak delegasi Belanda yang menghendaki tantara KNIL yang menjadi inti APRIS. Akhirnya perjuangan Simatupang berhasil menjadikan TNI sebagai inti pembentukan APRIS.<sup>11</sup>

### 2.1.2. Jalan Menuju Terbentuknya RIS

Seperti telah diungkapkan pada jilid pertama, Konferensi Meja Bundar (KMB) berlangsung sejak 23 Agustus 1949 dan berakhir secara resmi pada 2 November 1949. Naskah kesepakatan KMB kemudian dibawa oleh ketiga delegasi yang nantinya diserahkan kepada DPR atau Parlemen negaranya masing-masing untuk disahkan atau diratifikasi. Masing-masing DPR atau Parlemen hanya diminta persetujuannya atau penolakannya terhadap hasil KMB tersebut. Hal itu dapat dimengerti karena KMB menetapkan pula bahwa pelaksanaan penyerahan kedaulatan, selambat-lambatnya sudah terlaksana sebelum tanggal 30 Desember 1949, sehingga ada semacam *fait accompli* yang

<sup>11</sup> M.C. Rickleft, 2005. Sejarah Indonesia Modern 1200-2004. Jakarta: Serambi, hal. 465. dan lihat pula George McTurnan Kahin, 1970. Nationalism and Revolution in Indonesia. Ithaca and London: Cornell University Press, hal. 433-445

membuat para anggota DPR atau Parlemen, terutama DPR atau Perlemen “BFO” dan “RI” untuk tidak berlama-lama memikirkan dan mempertimbangkan hasil kesepakatan KMB tersebut. Pemerintah RI maupun pemerintahan yang tergabung dalam BFO memaklumi bahwa kesepakatan KMB akan banyak menuai ketidakpuasan dari berbagai pihak, terutama partai-partai atau organisasi yang merasa ikut memperjuangkan kemerdekaan Indonesia. Salah satu bagian dari kesepakatan yang banyak disorot adalah masalah penundaan penyerahan Irian Barat. Djoni dari PKI misalnya, menyatakan bahwa sikap delegasi RI yang sangat lemah dan menerima begitu saja permintaan Belanda agar masalah Irian Barat ditunda sampai tahun berikutnya, merupakan langkah bunuh diri. Justru karena Irian sering dijadikan tempat pembuangan kaum pergerakan nasional maka seharusnya delegasi RI mempertahankannya.<sup>12</sup> Sedangkan Latuharhary menyebut tidak masuknya Irian Barat dalam RIS merupakan “verraad” terhadap rakyat Irian yang pada hakikatnya juga turut berjuang mati-matian untuk mempertahankan kemerdekaan. Jadi sangat jelas yang diuntungkan oleh KMB itu adalah pihak Belanda yang dapat melakukan konsolidasi kekuatannya di Irian dan menjalankan rencana yang menguntungkannya dan merugikan Indonesia.<sup>13</sup>

Sebenarnya ketua delegasi BFO, Anak Agung Gde Agung sudah mengatakan kepada ketua delegasi RI, ketika konferensi itu masih berlangsung bahwa “New Guinea akan tetap menjadi permasalahan yang dipertikaikan dan bisa merugikan kerjasama dalam hubungan UNI Indonesia – Belanda.<sup>14</sup> Sebagai catatan UNI Indonesia Belanda didirikan “untuk mempromosikan kepentingan bersama mereka.” Karena perselisihan militer, eksekusi kesepakatan tersebut tidak dilakukan. Setelah Belanda menandatangani gencatan senjata dengan Republik Indonesia, pengalihan kedaulatan berlangsung pada tanggal 27 Desember 1949, Karena itu delegasi BFO mendesak agar masalah Irian Barat tidak ditunda-tunda melainkan diselesaikan pada waktu itu juga, tidak perlu harus menunggu waktu setahun mendatang<sup>15</sup> Namun Pemerintah RI menghimbau agar ketidakpuasan itu tidak dijadikan alasan mutlak untuk menolak kesepakatan KMB. Sebab, bagaimanapun kesepakatan itu merupakan hasil maksimal dari suatu rangkaian perjuangan yang dapat dijadikan sebagai alat perjuangan di masa akan datang.<sup>16</sup>

Sebagai catatan UNI  
Indonesia Belanda  
didirikan “untuk  
mempromosikan  
kepentingan  
bersama mereka.

12 Kedaulatan Rakjat, 8 November 1949.  
13 Trompet Masyarakat, 9 November 1949.

14 Tanah Air, 4 November 1949.

15 George Mc T. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1971. ; Kempen, *Perjuangan*

16 Keng Po, 21 Nopember 1949.; A.H. Nasution, 1983, *Memenuhi Panggilan Tugas*. Jil. II. Jakarta: hal. 201.

Dalam situasi politik seperti itu masing-masing DPR atau Parlemen dari pemerintah terkait mulai menyelenggarakan sidang untuk membicarakan diterima atau tidak hasil kesepakatan KMB itu.

Dalam situasi politik seperti itu masing-masing DPR atau Parlemen dari pemerintah terkait mulai menyelenggarakan sidang untuk membicarakan diterima atau tidak hasil kesepakatan KMB itu. Pengesahan kesepakatan KMB di negara bagian yang tergabung dalam BFO berjalan relatif lancar. Sampai dengan awal bulan Desember 1949, semua negara bagian sudah menerima hasil kesepakatan KMB, seperti DPR Negara Indonesia Timur (NIT), DPR Negara Jawa Timur, dan DPR Daerah Banjar.<sup>17</sup> Di Negara Sumatera Timur (NST), Radja Kaliamshah berhasil meyakinkan para anggota DPR NST tentang hasil kesepakatan KMB. Hasilnya tanpa harus melakukan pemungutan suara para anggota DPR menerima hasil KMB.<sup>18</sup> Demikian pula di DPR Negara Pasundan, Mr. Djumhana yang juga merupakan salah satu anggota delegasi BFO ke KMB, menyampaikan hasil kesepakatan KMB sebelum proses pemungutan suara dimulai. Hasilnya 64 anggota dari 66 anggota yang hadir menyetakan menerima, dan kedua orang sisanya meninggalkan ruangan.<sup>19</sup>

Sementara KNIP negara Indonesia – Yogya justru baru bersidang pada awal bulan Desember, tepatnya pada tanggal 6 sampai 15 Desember 1949. Persidangan diselenggarakan di Siti Hinggil Kraton Yogyakarta. Sidang ini dapat dikatakan sebagai masa persidangan terakhir KNIP. Salah satu acaranya adalah membicarakan hasil KMB yang telah disepakati oleh kedua delegasi Republik Indonesia, BFO, dan Kerajaan Belanda. Berbeda dengan di wilayah negara-negara bagian yang tergabung dalam BFO, proses penerimaan hasil kesepakatan KMB itu berjalan relatif alot. Dari persidangan itu, 226 anggota setuju, 62 anggota menolak, dan 31 blanko alias *walk out* (meninggalkan sidang).<sup>20</sup> Salah satu partai yang menolak hasil KMB itu adalah Partai Sosialis Indonesia (PSI) pimpinan St. Syahrir.<sup>21</sup> Dengan komposisi itu KNIP menyetujui untuk meratifikasi hasil KMB. Dalam realitanya persetujuan KNIP terhadap hasil KMB berupa maklumat dan 2 buah undang-undang. Kedua buah undang-undang itu sifatnya unik karena dalam proses pembentukannya tidak dilakukan seperti biasanya, yaitu oleh Pemerintah bersama-sama Badan Pekerja KNIP, melainkan hasil kerjasama antara Pemerintah dengan KNIP.

17 Warta Indonesia, 2 dan 3 Desember 1949.

18 Warta Indonesia, 2 dan 3 Desember 1949.

19 Sedar, 13 November 1949.

20 Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notokusanto, ed. 2009. Sejarah Nasional Indonesia : Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia. Jilid VI. Jakarta: Balai Pustaka, hal. 269. Sekretariat DPR-GR, 1970. Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Jakarta: Sekretariat DPR-GR, hal. 83.

21 Deliar Noer, 2012. *Mohammad Hatta: Hati Nurani Bangsa*. Jakarta: Kompas. hal. 115.

Sejak proses  
meratifikasi hasil KMB  
itu berjalan, pada  
bulan November  
dibentuk pula Panitia  
Persiapan Nasional  
(PPN) yang berfungsi  
untuk melakukan  
pemilihan  
Presiden RIS

Ada pun isi maklumat Presiden Republik Indonesia dan KNIP tanggal 14 Desember 1949 berbunyi sebagai berikut:

1. Hanyalah negara Republik Indonesia Serikat yang diakui merdeka berdaulat sepenuhnya atas seluruh daerah.
2. Bahwa segala alat perlengkapan RI yang diperlukan untuk menegakkan dan menyempurnakan Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat, disumbangkan kepada Republik Indonesia Serikat.

Adapun kedua buah undang-undang diumumkan pada tanggal yang sama sebagai Undang-undang No. 10 dan 11/1949 masing-masing mengesahkan:

1. Induk Persetujuan Bersama-sama rancangan persetujuan dan segala pertukaran surat-menyurat mengenai penyerahan kedaulatan oleh kerajaan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat.
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Selain menyetujui hasil KMB, KNIP mengambil pula beberapa keputusan lainnya, antara lain: a). menentukan 3 calon anggota Senat RIS, b). menentukan cara penunjukkan 50 anggota DRP-RIS yang merupakan utusan dari Republik Indonesia -Yogya, dan c). memilih Prawoto Mangunsasmito sebagai Wakil Ketua KNIP.<sup>22</sup>

Sejak proses meratifikasi hasil KMB itu berjalan, pada bulan November dibentuk pula Panitia Persiapan Nasional (PPN) yang berfungsi untuk melakukan pemilihan Presiden RIS, menunjuk formatur Kabinet yang akan menerima, yang nantinya akan menerima penyerahan kedaulatan dari Belanda. Terpilih sebagai ketua PPN adalah Mr. Muhammad Roem dari Republik Indonesia dengan Ida Anak Agung Gde Agung dari NIT sebagai wakilnya. Jumlah anggota PPN adalah 31 orang yang terdiri dari 15 orang wakil RI dan 16 dari BFO. Sebagaimana besar anggota PPN merupakan mantan anggota delegasi RI-BFO ke KMB.<sup>23</sup> Dalam rangka melaksanakan tugasnya, PPN membentuk 4 komisi, yaitu: 1). Komisi Pusat, 2). Komisi Prosedur, 3).

<sup>22</sup> Sekretariat DPR-GR, I b i d. hal. 84.

<sup>23</sup> Keng Po, 22 November 1949. Untuk mengetahui nama-nama anggota PPN secara lengkap Lihat Keng Po tanggal 24 November 1949.

Kemudian pada sidang tanggal 6 Desember 1949, Komisi Prosedur menetapkan bahwa proses pemilihan Presiden RIS yang pertama akan diselenggarakan oleh satu badan pemilih yang akan segera dibentuk.

Komisi Administrasi, dan 4). Komisi Militer.<sup>24</sup> Tugas utama PPN adalah: 1.) memilih Presiden RIS, 2.) mengkoordinir keamanan seluruh wilayah Indonesia, dan 3.). Menyelesaikan pengoperan pemerintahan.<sup>25</sup>

Pada 25 November 1949 PPN mulai mengadakan sidang paripurna, sekaligus menjadi sidang pertamanya. Dalam sidang itu Ketua Komisi Prosedur yang diketuai oleh Prof. Dr. Supomo menyampaikan bahan-bahan tentang prosedur pemilihan Presiden RIS, tentang prosedur penandatanganan Konstitusi RIS, dan prosedur tentang acara serah terima kedaulatan di Negeri Belanda nanti.<sup>26</sup>

Kemudian pada sidang tanggal 6 Desember 1949, Komisi Prosedur menetapkan bahwa proses pemilihan Presiden RIS yang pertama akan diselenggarakan oleh satu badan pemilih yang akan segera dibentuk. Anggota badan tersebut terdiri dari wakil dari RI dan negara-negara bagian lainnya yang sebelumnya bergabung dalam BFO. Tiap negara bagian akan diwakili oleh satu orang, sehingga semuanya akan berjumlah 16 orang. Badan Pemilih itu kemudian diberi nama Para Kuasa Daerah Bagian. Komisi Prosedur juga menetapkan wakil-wakil negara bagian yang ditetapkan akan menandatangani Konstitusi RIS.<sup>27</sup>

Sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Komisi Prosedur, penandatanganan Konstitusi RIS dilakukan pada 14 Desember 1949. Sedangkan proses pemilihan Presiden RIS diselenggarakan pada 16 Desember 1949 dengan calon tunggal yaitu Ir. Soekarno yang sebelumnya merupakan Presiden RI – Yogya. Karena itu penunjukan harus mendapat persetujuan dari pihak RI. Badan Pekerja (BP) KNIP dalam sidangnya menyatakan persetujuannya sehingga Ir. Soekarno diterima sepenuhnya menjadi Presiden RIS. Pada hari berikutnya, tanggal 17 Desember 1949, di Siti Hinggil Kraton Yogyakarta, Ir. Soekarno disumpah sebagai Presiden RIS.<sup>28</sup>

Sesuai dengan pasal 74 ayat 1 Konstitusi RIS, Presiden Soekarno bersama para penguasa negara bagian berkewajiban untuk menunjuk 3 orang pembentuk Kabinet yang akan diselenggarakan pada 18 Desember 1949. Proses pembentukan cabinet rupanya tidak selancar memilih presiden karena banyak anggota sidang yang menginginkan lebih dari 3 prang pembentuk kabinet.<sup>29</sup> Namun setelah berembuk, muncul kata sepakat dalam persidangan itu, agar Presiden RIS

24 Indonesia Timur, 7 Januari 1950.

25 I b i d.

26 Sedar, 24 November 1949.

27 Nama-nama anggota wakil negara bagian yang menandatangani Konstitusi RI secara lengkap lihat Arsip KMB No. A/4/1949, Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI).

28 Sedar, 19 Desember 1949.

29 Keng Po, 19 November 1949.

Dalam penyusunan kabinetnya, Hatta memilih para menterinya berdasarkan keahliannya, bukan kepada partai yang mengusungnya.

menunjuk 4 formatur cabinet. Keempat formatur kabinet itu adalah Drs. Mohammad Hatta, Sultan Hamengkubuwono IX, Ide Anak Agung Gde Agung, dan Sultan Hamid II. Selanjutnya Presiden menunjuk Mohammad Hatta sebagai Perdana Menteri. Pada 19 Moh. Hatta berhasil membentuk Kabinet RIS yang terdiri 14 kementerian portofolio dan 3 kementerian non-portofolio.<sup>30</sup>

Dalam penyusunan kabinetnya, Hatta memilih para menterinya berdasarkan keahliannya, bukan kepada partai yang mengusungnya. Dalam situasi politik waktu itu langkah Hatta cukup berhasil, sehingga tidak ada gejolak politik atau reaksi keras dari parpol yang ada pada waktu itu. Meskipun demikian dalam penyusunan program kerjanya ia tetap memperhatikan suara rakyat yang menjadi partai-partai politik yang ada.<sup>31</sup> Setelah itu, pada 20 Desember 1949, selaku Presiden RIS, Soekarno melantik Kabinet RIS di bawah pimpinan Perdana Menteri Mohammad Hatta di Gedung “Concordia” – Jl. Sipayer (sekarang Jl. Dr. Wahidin Sudirohusodo I).<sup>32</sup>

Setelah Kabinet di bawah Perdana Menteri Hatta terbentuk, langkah selanjutnya adalah membentuk delegasi RIS yang akan berangkat ke negeri Belanda untuk menerima penyerahan kedaulatan. Tim delegasi pun berhasil disusun sebagai berikut: Moh. Hatta selaku Perdana Menteri merangkap Menteri Luar Begeri, sebagai ketua delegasi, dengan para anggota: Prof. Dr. Supomo, Mr. Sujono Hadinoto, Mr. A.K. Pringgodigdo, dan Moh. Jahja sebagai panitera.<sup>33</sup>

Pada 23 Desember 1949 delegasi pimpinan Mohammad Hatta berangkat ke Negeri Belanda untuk menandatangani piagam penyerahan dan pengakuan kedaulatan dari pemerintah Belanda.<sup>34</sup> Upacara dan penandatanganan naskah/piagam penyerahan dan pengakuan kedaulatan diselenggarakan secara serentak di dua tempat pada 27 Desember 1949, yaitu di Den Haag – Belanda dan di Jakarta – Indonesia. Di Belanda bertempat di Ruang Tahta Amsterdam, Ratu Juliana, Perdana Menteri Willem Drees, Menteri Seberang Lautan Mr. A.M.J.A. Sassen, dan Ketua Delegasi RIS Drs. Mohammad Hatta, bersama-sama membubuhkan tanda tangannya pada piagam penyerahan dan pengakuan kedaulatan kepada RIS. Sementara di Jakarta dalam waktu yang sama, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Wakil Tinggi Mahkota

30 Mohammad Hatta, 1982. *Memoir*, Jakarta: Tinta Mas, hal. 561.

31 *Ibid.*

32 Dalam buku “Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia” disebutkan pelantikan cabinet terjadi pada 15 Desember 1949. Lihat Sekretarian DPR-GR, *Ibid.* hal. 93.

33 Keng Po, 21 Desember 1949.

34 Marwati Djoened Poesponegaoro dan Nugraho Notosusanto, 2009, hal. 269.

Setelah pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) secara resmi berdiri, di beberapa tempat di luar negeri, orang-orang Indonesia menyelenggarakan perayaan. "selamatan".

A.H.J. Lovink, dalam suatu upacara juga melakukan hal sama seperti yang dilakukan di Ruang Tahta Amsterdam, membubuhkan tanda tangan mereka pada piagam penyerahan dan pengakuan kedaulatan.

Setelah pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) secara resmi berdiri, di beberapa tempat di luar negeri, orang-orang Indonesia menyelenggarakan perayaan. "selamatan". Dr. Subandrio yang ditunjuk oleh pemerintah Indonesia menjadi semacam perwakilan Indonesia di Inggris, - mengetahui bahwa banyak pihak di Indonesia yang bersikap skeptis atau menolak hasil kesepakatan KMB. Akan tetapi bagaimanapun penyerahan kedaulatan itu tetap merupakan satu satu anugrah dari yang Maha Kuasa terhadap bangsa Indonesia yang patut disyukuri. Oleh karena itu pada 28 Desember 1949, ia menyelenggarakan perayaan berdirinya RIS, bertempat di Gedung Central Hall - Westminster, London. Banyak tamu dari berbagai bangsa yang ikut menghadiri perayaan itu, seperti dari India, Belanda, dan Inggris.

Pada kesempatan itu diselenggarakan pertunjukkan kesenian Indonesia dari beberapa daerah. Pada perayaan itu dikumandangkan lagu kebangsaan "Indonesia Raya" yang dinyanyikan dengan penuh semangat oleh putra-putri Indonesia. Dalam pidatonya sambutannya yang diucapkannya dalam bahasa Indonesia, Subandrio mengingatkan kepada sesama bangsa Indonesia bahwa bangsa dan negara Indonesia telah merdeka dan berdaulat. Karena itu sebagai bangsa yang telah merdeka dan berdaulat itu masing-masing harus bisa memikirkan dan menempatkan dirinya. Menyadari bahwa sebagian besar tamu yang hadir di Central Hall itu tidak mengerti bahasa Indonesia, maka selanjutnya pidato sambutan Subandrio disampaikan dalam bahasa Inggris.<sup>35</sup>

## 2.2. Indonesia di bawah Konstitusi RIS

Pada bulan-bulan awal berjalannya pemerintahan RIS kadangkala disebut sebagai "Masa Konstitusi RIS", yang seringkali juga disebut sebagai Undang-undang Dasar Sementara RIS. Sifat sementara ini antara lain tercermin pada pasal 186 yang menyebutkan: "Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat". Hal ini terjadi karena dalam proses pembentukan konstitusi ini dinilai agak terburu-buru, sekedar

35 Majalah Merdeka, No.3, Tahun III, 21 Januari 1950, hal. 8.

Para penyusun  
Konstitusi RIS yang  
merupakan utusan  
dari RI dan BFO  
menilai dirinya belum  
representatif untuk  
menetapkan sebuah  
Undang-undang  
Dasar.

untuk memenuhi persyaratan bagi terbentuknya negara federal, RIS. Para penyusun Konstitusi RIS yang merupakan utusan dari RI dan BFO menilai dirinya belum representatif untuk menetapkan sebuah Undang-undang Dasar. Rumusan konstitusi kemudian di bawa ke Den Haag dan sempat dipaparkan pada 29 Oktober 1949 di “Kurhaus” Scheveningen. Pada waktu itu hanya delegasi NST saja yang belum memarapnya sebagai bentuk protes terhadap status Asahan Selatan dan Labuhanbatu yang belum jelas. Namun akhirnya mereka memarapnya juga.<sup>36</sup> Oleh karena faktor “perasaan tidak refresentatif” itulah para penyusun mencantumkan dalam fasal 186 kalimat “Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat”. Dengan adanya fasal tersebut diharapkan di masa datang akan dibentuk sebuah badan Konstituante yang representatif yang berkerja sama dengan Pemerintah untuk menyusun dan menetapkan Undang-undang Dasar yang baru sebagai Undang-undang Dasar yang tetap.

Konstitusi RIS atau Undang-undang Sementara RIS terdiri dari 197 fasal yang didahului oleh “Mukaddimah, yang berbunyi sebagai berikut:

“Kami bangsa Indonesia, semenjak berupuluh-puluh tahun lamanya bersatu-padu dalam perjuangan kemerdekaan dengan senantiasa berhati teguh berniat menduduki hak hidup sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulta; kini dengan berkat rahmat Tuhan telah sampai pada tingkatan sejarah yang berbahagia dan luhur, maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik-federal, bersandarkan pengakuan ke-Tuhanan Yang Maha Esa, peri kemanusiaan, kerkayatan, kebangsaan dan keadilan sosial untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia merdeka yang berdault dan sempurna.”

Dari mukaddimah Konstitusi RIS ini terlihat cukup jelas bahwa negara hukum yang berbentuk republik-federal itu tetap berpedoman

<sup>36</sup> Djawatan Penerangan Pemerintah Djakarta, Kata Sepakat: Ichtisar Persetudjuan Konperensi Medja Bundar di Den Haag, 23 Agustus – 2 Nopember 1949. Djakarta: Djawatan Penerangan Pemerintah Djakarta, 1949, hal. 8.

pada “Pancasila”.<sup>37</sup> Dan berdasarkan Konstitusi ini, RIS mempunyai 6 lembaga tinggi, yakni: presiden, Menteri-menteri (di bawah Perdana Menteri), Senat, DPR, Dewan Agung Indonesia, dan Dewan Hisab Umum (*algemene Rekenkamer*).

Menurut Konstitusi pasal 1 dan 2, RIS merupakan negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi, terdiri dari:

- a. Negara Republik Indonesia – Yogya yang wilayahnya sesuai dengan persetujuan Renville tanggal 17 Jakarta 1919.
- b. Negara-negara bagian (federal) dan daerah lainnya yang didirikan oleh Belanda ketika melawan Republik Indonesia antara tahun 1945 – 1949, yaitu:

Negara Indonesia Timur

Negara Jawa Timur

Negara Madura

Negara Pasundan

Negara Sumatera Timur

Negara Sumatera Timur dan daerah-daerah:

Jawa Tengah

Bangka

Belitung

Riau

Kalimantan Barat

Dayak Besar

Kalimantan Tenggara

Kalimantan Timur, dan Banjar

Adapun kedaulatan RIS dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Senat yang merupakan Parlemen RIS. Adapun kedaulatan RIS dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Senat yang merupakan Parlemen RIS. Perbedaan antara RIS dengan Republik Indonesia di masa kini terdapat pada lembaga negaranya, yakni adanya Senat yang mewakili negara bagian atau federal, yang sifatnya berbeda dengan utusan daerah yang mewakili provinsi seperti yang terdapat pada lembaga Republik Indonesia di masa kini.

Terlepas dari segala macam kelemahan yang ada pada hasil kesepakatan KMB, secara politis pihak Indonesia memperoleh keuntungan cukup besar dalam kerangka urusan-urusan luar negeri, termasuk masalah hubungan internasional. Kesempatan melakukan hubungan internasional dan juga pengakuan terhadap eksistensi Republik Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat semakin

<sup>37</sup> I b i d. hal. 10.

Adapun kedaulatan  
RIS dilakukan oleh  
Pemerintah bersama-  
sama dengan Dewan  
Perwakilan Rakyat  
(DPR) dan Senat yang  
merupakan  
Parlemen RIS.

Dari ketiga urusan luar negeri itu, menurut Undang-undang Dasar negara, Presiden selaku kepala pemerintahan dapat menggunakan ketiga haknya itu setelah mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

terbuka. Jika sebelum adanya kesepakatan KMB, Indonesia mengalami kesulitan dalam melakukan hubungan dengan negara-negara lain, karena selalu dirintangi oleh Belanda dan para pendukungnya, maka pasca diratifikasi kesepakatan KMB, sebagian besar rintangan itu hilang. Indonesia menjadi mudah melakukan hubungan dengan negara lain, dan mudah pula untuk menjadi anggota Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Indonesia menjadi anggota ke-60 lembaga dunia itu sejak 28 September 1950.<sup>38</sup>

Masalah urusan luar negeri disebutkan dalam Undang-undang Dasar 1945, Konstitusi RIS dan penggantinya kemudian, merupakan bagian dari pelaksanaan kedaulatan negara keluar, yang terdiri dari:

- Urusan pembuatan perjanjian-perjanjian (dan pesekutuan-prsekuatuan) dengan negara-negara lain/asing (*jus foederum et tractatum*).
- Urusan Perwakilan Negara, aktif dan pasif, yaitu menempatkan wakil-wakil atau duta-duta di negara-negara asing dan sebaliknya menerima wakil-wakil atau duta-duta dari negara-negara asing (*jus legationnum*).
- Menyatakan perang dan damai dengan negara-negara asing (*jus belli ac pacis*).<sup>39</sup>

Dari ketiga urusan luar negeri itu, menurut Undang-undang Dasar negara, Presiden selaku kepala pemerintahan dapat menggunakan ketiga haknya itu setelah mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam UUD 1945 misalnya hal ini cukup jelas bahwa Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan membuat perjanjian-perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR. Jika tidak mendapat persetujuan dari lembaga wakil rakyat itu maka semua haknya itu menjadi batal demi hukum.

38 Sunario, Mr. Politik Luar Negeri Indonesia Jang Bebas. Djakarta: NV Pustaka, Tanpa Tahun, hal. 3.

39 I b i d. hal. 6-7.

### 2.2.1. Pembentukan DPR-RIS dan Senat

Dewan Perwakilan Rakyat RIS (DRP-RIS) mewakili seluruh rakyat Indonesia. Jumlah total wakil rakyat yang duduk dalam lembaga ini adalah 150 orang yang terdiri dari 50 orang mewakili dari berbagai daerah di negara bagian Republik Indonesia – Yogya; dan 100 orang dari daerah-daerah selebihnya. Menurut pasal 109 dan pasal 110 Konstitusi “sementara” RIS, DPR RIS yang pertama dibentuk menurut ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Cara mengutus anggota ke DPR-RIS diatur oleh daerah-daerah bagian, dengan ketentuan, bahwa jika tidak dapat dilakukan dengan jalan pemilihan umum, pengutusan itu dilakukan dengan penunjukan oleh Perwakilan-perwakilan Daerah yang bersangkutan atau dengan jalan lain menurut kehendak rakyat Daerah
- b. Pengutusan 100 orang dari Daerah-daerah di luar Republik Indonesia – Yogya diselenggarakan pula dengan perundingan Bersama-sama oleh Daerah-daerah yang bersangkutan. Untuk pembagian jumlah anggota yang akan diutus di antara daerah-daerah itu diambil sebagai dasar perbandingan jumlah jiwa rakyat daerah-daerah bagian tersebut.

Ada pun golongan masyarakat yang relatif kecil seperti Cina, Eropa, dan Arab, menurut pasal 100 harus mempunyai wakil-wakil berturut-turut 9, 6 dan 3 orang.

Terkait dengan Senat, tertulis dalam pasal 80 dan seterusnya dari Konstitusi RIS, Senat merupakan perwakilan daerah-daerah bagian. Setiap daerah dari Negara bagian diwakili oleh dua orang anggota. Stiap anggota yang dipilih pemerintah kemudian dipilih oleh DPR Daerah bagian masing-masing, yang kemudian mengajukannya menjadi anggota Senat. Berdasarkan ketentuan tersebut terbentuk DPR dan Senat RIS yang pertama, yang mengadakan sidang gabungan pada 15 Februari 1950. Sidang dipimpin oleh anggota DPR yang tertua usianya, yakni Sonda Daeng Mattajang. Dalam rapat gabungan itu Presiden RIS Ir. Soekarno menyampaikan amanatnya dengan menguraikan kedudukan Pemerintah dan Parlemen RIS serta program dan kebijaksanaan Pemerintah RIS.<sup>40</sup>

40 Sekretariat DPR-GR, *Op.cit*, hal. 94.

Ada pun golongan masyarakat yang relatif kecil seperti Cina, Eropa, dan Arab, menurut pasal 100 harus mempunyai wakil-wakil berturut-turut 9, 6 dan 3 orang.

## 2.2.2. Keanggotaan DPR dan Senat

Keanggotaan DPR-RIS berbeda dibandingkan dengan KNIP atau Badan Pekerja KNIP. Syarat-syarat untuk menjadi anggota DPR dan Senat tertera pada Bagian III Konstitusi RIS. Pada bagian tersebut disebutkan bahwa untuk menjadi anggota DPR minimal telah berusia 25 tahun dan tidak dalam status sebagai orang yang karena sesuatu hal telah kehilangan hak pilih atau hak dipilihnya. Syarat ini berlaku juga untuk keanggotaan Senat. Namun sedikit dalam hal usia. Menurut ketentuan Konstitusi RIS pasal 101 dan pasal 82, untuk menjadi anggota Senat harus telah berusia minimal 30 tahun.

Baik anggota DPR maupun Senat, sebelum memegang jabatannya harus mengangkat sumpah dulu dihadapan Presiden atau dihadapan Ketua DPR/Senat yang dikuasakan oleh Presiden untuk kepentingan itu. Adapun rumusan dari sumpah atau janji para anggota itu ditetapkan dalam Konstitusi RIS pasal 83 dan 104. Para anggota DPR dan Senat diperbolehkan meletakkan jabatan dengan cara memberitahukan secara tertulis, lengkap dengan alasan-alasannya kepada Ketua Dewan terkait (pasal 108 jo 84).

Ketua dan wakil ketua DPR dipilih oleh para anggota DPR yang hasilnya kemudian disahkan oleh Presiden. Selama belum ada anggota terpilih atau belum disahkan ketua terpilih, maka rapat atau sidang lembaga ini akan dipimpin oleh anggota tertua usianya (pasal 103).

Jika ketua DPR dipilih oleh para anggota majelis, maka Jabatan Ketua Senat yang dipilih atau diangkat oleh Presiden berdasarkan saran dan anjuran yang dimajukan oleh paling sedikitnya dua orang, baik berasal dari anggota ataupun bukan anggota Senat. Berbeda pula dengan ketua DPR, ketua Senat bukan anggota Senat dan hanya mempunyai suara penasihat. Apabila salah seorang anggota telah diangkat menjadi Ketua, maka Pemerintah Negara bagian yang terkait dengan anggota Senat itu harus menunjuk orang lain sebagai penggantinya. Wakil Ketua Senat ditunjuk oleh sesama anggota dan tetap mempunyai status keanggotaan dan hak suara (pasal 85).<sup>41</sup>

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah disebutkan di atas, komposisi anggota DPR- RIS adalah sebagai berikut:

1. Republik Indonesia – Yogya 49 anggota
2. Negara Indonesia Timur 17 anggota
3. Negara Jawa Timur 15 orang

<sup>41</sup> Ibid. hl. 95.

Keanggotaan  
DPR-RIS berbeda  
dibandingkan  
dengan KNIP atau  
Badan Pekerja KNIP.

Berdasarkan laporan kedua Panitia pemeriksa para anggota Senat, disebutkan bahwa dari 32 anggota Senat yang terdaftar, 28 orang anggota hadir dalam sidang pertama.

4. Negara Madura 5 orang
5. Negara Pasunda 21 orang
6. Negara Sumatera Timur 4 orang
7. Sumatera Selatan 4 orang
8. Jawa Tengah 12 orang
9. Bangka 2 orang
10. Belitung 2 orang
11. Riau 2 orang
12. Kalimantan Bara 4 orang
13. Dayak Besar 2 orang
14. Banjar 3 orang
15. Kalimantan Tenggara 2 orang, dan
16. Kalimantan Timur 2 orang anggota.

Adapun anggota Senat terdiri dari 32 orang anggota yang merupakan para utusan dari keenam belas negara bagian/fedeasi. Masing-masing daerah diwakili oleh 2 orang utusan. Dalam praktiknya kemudian, tidak semua anggota dapat melakukan tugas keanggotaannya dengan alasan-alasan tertentu. Hal ini terungkap pada rapat pertama tanggal yang diselenggarakan pada 16 Februari 1950. Baik DPR maupun Senat masing-masing membentuk Panitia Pemeriksa Surat-surat Kepercayaan. Panitia pemeriksa para anggota Senat diketua oleh Moch Enoch dari Pasundan. Sedangkan Panitia pemeriksa para anggota DPR diketuai oleh Mr. A.M. Tambunan dari RI Yogya. Tuga kedua Panitia itu adalah memeriksa dan menyelidiki kelengkapan prasyarat masing-masing anggota yang hadir.

Berdasarkan laporan kedua Panitia pemeriksa para anggota Senat, disebutkan bahwa dari 32 anggota Senat yang terdaftar, 28 orang anggota hadir dalam sidang pertama. Sisanya 4 orang anggota tidak hadir tanpa alasan yang sulit diterima. Berdasarkan temuan itu maka pada sidang pertama itu hanya 28 orang yang disahkan menjadi anggota Senat. Pada sore harinya ditanggal yang sama keduapuluh delapan orang itu mengangkat sumpah sebagai anggota Senat di hadapan Presiden RIS Soekarno.

Demikian pula Panitia pemeriksa anggota DPR di bawah pimpinan Mr. Tambunan, pada 17 Februari 1950 melaporkan bahwa dari 146 anggota DPR, masing-masing satu orang anggota dari Jawa Tengah, 1 orang anggota dari Dayak Besar, dan 3 orang wakil dari Banjar tidak bias hadir. Selanjutnya dilaporkan pula bahwa pemeriksaan dan penyidikan terhadap 21 orang anggota wakil dari Pasundan terpaksa

Pada dasarnya status para mantan anggota DPR-RIS, seperti halnya mantan anggota Senat, juga mengalami perubahan statusnya.

ditunda, karena muncul protes dari partai-partai politik dan organisasi masyarakat lainnya terhadap ke-21 orang anggota itu yang *nota bene* dipilih oleh “Parlemen Pasundan”. Para pimpinan parpol dan ormas di negara bagian Pasundan tidak mengakui pemilihan tersebut. Sebagai catatan, Komisari RIS untuk daerah Pasundan sebenarnya pada pada 14 Februari 1950 malam, telah membatalkan hasil pemilihan ke-21 anggota itu. Dengan kondisi seperti itu, maka pada tanggal 17 Februari 1950 petang, hanya 120 anggota dari 146 anggota yang seharusnya, mengangkat sumpah sebagai anggota DPR-RIS di hadapan kepala negara Presiden RI Soekarno.<sup>42</sup>

Setelah pelantikan tanggal 17 Februari 1950 masih ada beberapa anggota lagi yang dinyatakan sah keanggotaannya oleh DPR-RIS karena ada data tambahan yang dilaporkan oleh Panitia Surat-surat Kepercayaan. Tetapi persoalan terkait dengan 21 wakil-wakil dari Pasundan terus bergantung dan baru dianggap selesai menjelang berakhirnya masa bakti DPR-RIS, yaitu pada 15 Agustus 1950, atau dua hari menjelang diumukannya secara resmi Indonesia kembali ke bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan demikian selama masa bakti DPR-RIS, tidak ada seorang pun anggota yang mewakili negara bagian Pasundan. Meskipun tidak sempat dilantik sebagai anggota DPR-RIS, namun ke-21 orang utusan DPR negara Pasundan itu secara langsung dapat menjadi anggota DPR Sementara (DPRS) yang dibentuk sebagai pengganti DPR-RIS.<sup>43</sup>

Bukan hanya ke-21 orang wakil dari negara Pasundan saja yang secara otomatis dapat menjadi anggota DPRS secara otomatis, tetapi juga seluruh anggota DPR-RIS lainnya, termasuk para anggota Senat. Status para mantan anggota Senat itu otomatis menjadi anggota DPRS dengan status sebagai badan perwakilan daerah. Meskipun sistem pemerintahan RIS dan RI (dalam arti NKRI) relatif sama, yaitu menggunakan sistem parlementer. Namun karena NKRI bukan sistem federal, maka lembaga Senat dengan sendirinya dihapuskan.

Pada dasarnya status para mantan anggota DPR-RIS, seperti halnya mantan anggota Senat, juga mengalami perubahan statusnya. Pada masa DPR-RIS mereka berstatus sebagai wakil partai politik, tidak lagi sebagai dari negara bagian, karena negara bagian atau federal telah dihapus pula. Sejalan dengan perubahan status itu maka secara berangsur-angsur para anggota DPRS membentuk fraksi-fraksi, sesuai

42 Ibid. hal. 96-97.

43 Ibid.

dengan kekuatan politik (parpol) yang ada di DPRS. Misalnya para anggota yang menjadi wakil partai Masyumi kemudian membentuk Fraksi Masyumi yang diketuai oleh dr. Sukiman Wirjosandjojo. Para wakil dari PNI juga membentuk Fraksi PNI dengan Mr. Sujono Hadinoto terpilih sebagai ketuanya. Demikian pula para anggota dari parpol lainnya, termasuk yang dinilai sebagai wakil utusan daerah (mantan Senat), juga membentuk semacam Fraksi Utusan Daerah.<sup>44</sup>

### 2.2.3. Pemilihan Pimpinan DPR dan Senat

Pemilihan pimpinan DPR dan Senat RIS diselenggarakan pada 21 Februari 1950 menurut “peraturan pemilihan” yang diciptakan oleh DPR yang bertolak dari pasal 108 jo 95 Konstitusi RIS. Calon-calon yang diajukan adalah: Mr. Sartono, Mr. A.M. Tambunan, dan Mr. Moh. Yamin. Ketiganya merupakan wakil dari Republik Indonesia. Pemilihan berlangsung dua kali dengan perolehan suara yang seimbang alias tidak ada yang memperoleh suara terbanyak secara mutlak. Oleh karena itu diulang sekali lagi yang menghasilkan 51 suara memilih Mr. Sartono, 31 suara memilih Mr. Muh. Yamin, dengan demikian Mr. Sartono dinyatakan pemenangnya, yang otomatis menjadi Ketua DPR-RIS. Hasil pemilihan itu kemudian disahkan oleh Presiden RIS Soekarno pada tanggal 22 Februari 1950 melalui Keputusan No. 99/1950.

Setelah ketua DPR terpilih, kemudian dilanjutkan dengan pemilihan Wakil-wakil Ketua DPR dan terpilih Mr. A.A. Tambunan menjadi Wakil Ketua I dengan perolehan suara 70 lawan 23 suara untuk Mr. J. Latuharhary. Sedangkan satu-satunya untuk calon Wakil Ketua II adalah Arudji Kartawinata, sehingga secara otomatis ia menjadi Wakil Ketua II.

Rapat-rapat pemilihan Ketua dan Wakil Ketua DPR ini diketuai oleh anggota DPR tertua yaitu Sonda Daeng Mattajang. Hasil Pemilihan Wakil Ketua DPR ini disahkan pada 23 Februari oleh Presiden Soekarno melalui Keputusan No.82/1950. Pada hari itu Mr. Sartono selaku Ketua DPR terpilih sudah mulai melakukan tugasnya waktu itu.<sup>45</sup>

... dengan demikian Mr. Sartono dinyatakan pemenangnya, yang otomatis menjadi Ketua DPR-RIS. Hasil pemilihan itu kemudian disahkan oleh Presiden RIS Soekarno pada tanggal 22 Februari 1950 melalui Keputusan No. 99/1950.

<sup>44</sup> Ibid. hal. 97.

<sup>45</sup> Ibid. hal. 98.

## 2.3. Gejolak Negara Federal menuju Unitarian

Meskipun Republik Indonesia Serikat telah terbentuk dan sudah operasional seperti layaknya sebuah negara merdeka dan berdaulat, bahkan sudah pula masuk sebagai anggota PBB, namun status baru itu belum menyelesaikan semua permasalahan politik yang ada sebelumnya. Riak-riak perbedaan paham dan prinsip antara kelompok yang menerima hasil kesepakatan KMB dan yang menolaknya masih kelihatan. Hal ini bukan saja di kalangan sipil, melainkan juga di kalangan militer. Banyak mantan KNIL yang tidak mau bergabung atau melebur ke dalam APRIS seperti yang telah diputuskan dalam KMB. Mereka menuntut untuk tetap dalam kesatuan KNIL yang secara utuh dijadikan tantara federal atau tantara negara bagian.

Sebaliknya di kalangan pemerintah sipil, atau di kalangan kaum legislatif, muncul pula gerakan yang ingin membubarkan negara federal atau negara bagian dan menyatu dengan Republik Indonesia yang beribukota di Yogyakarta atau RI – Yogya. Hal ini nampak misalnya di Sukabumi dan Sumatera Selatan. Di Sukabumi, DPR-D setempat menyampaikan tuntutan agar Kabupaten Sukabumi lepas dari Negara Pasundan dan menyatu kembali dengan negara RI-Yogya.<sup>46</sup> Demikian pula gerakan serupa muncul di beberapa daerah lainnya.

### 2.3.1. DPR dan Aksi Angkatan Perang Ratu Adil (APRA)

Belum genap dua bulan berjalan, Pemerintah RIS menerima permintaan dari DPRD Kabupaten Sukabumi, agar wilayah kabupaten itu dimasukkan ke dalam wilayah Republik Indonesia. Akibat munculnya tuntutan itu, maka muncul wacana di kalangan petinggi Negara Pasundan yang membicarakan pembubaran Negara Pasundan. Wacana itu secara tidak langsung membuat para mantan anggota *Koninkelijke Nederlands Indië Leger* (KNIL) menjadi resah. Karena pada dasarnya mereka tidak mau bergabung ke dalam tubuh APRIS yang intinya adalah TNI. Mereka lebih menyukai dijadikan tantara negara federal yaitu tantara Negara Pasundan daripada berfusi atau melebur ke dalam APRIS. Sementara para aparatur Negara Pasundak yang dari sejak awal merupakan kaum “republikein” seperti Sewaka dan Wiranata Koesoemah yang menjadi Kepala negara (Wali negara) Pasundan, justru menginginkan negara bagian itu dibubarkan. Kenyataan ini membuat

Banyak mantan KNIL yang tidak mau bergabung atau melebur ke dalam APRIS seperti yang telah diputuskan dalam KMB.

46

Kenyataan ini membuat Westerling dengan APRAnyanya menolak pembubaran Negara Pasundan.

Westerling dengan APRAnyanya menolak pembubaran Negara Pasundan.

Di Bandung, Mantan Kapten pasukan *Depot Speciale Troepen* (DST – Pasukan khusus KNIL) Raymond Pierre Paul Westerling, yang mengatasnamakan pemimpin Angkatan Perang Ratu Adil (APRA) telah mengirimkan ultimatum kepada Pemerintah RIS dan Negara Pasundan agar mereka diakui sebagai tantara Negara Pasundan, sekaligus menolak dibubarkannya Negara Pasundan (sebagai catatan pada waktu itu di kalangan pemimpin Negara Pasundan sudah ada wacana membicarakan dibubarkannya Negara Pasundan dan kembali ke Negara Kesatuan RI (NKRI). Tak lama setelah itu, tepatnya pada 23 Januari 1950, masyarakat kota Bandung dikejutkan oleh aksi kolektif yang disertai tindak kekerasan oleh sekelompok orang bersenjata yang kemudian sebagai tentara APRA.

Kehadiran tantara bersenjata APRA pimpinan Kapten Westerling, yang datang memasuki kota Bandung sekitar pukul 4.30 itu sebenarnya sudah terpantau oleh pihak kepolisian negara maupun masyarakat yang ada di sekitar kota Bandung. Mereka tidak terlalu peduli atau curiga dengan kehadirannya, karena sejak dicapai kesepakatan gencatan bersenjata antara pihak RI dan Belanda menjelang diselenggarakannya KMB – pemandangan semacam itu di kota Bandung dan sekitarnya sudah menjadi pemandangan biasa. Karena itulah polisi yang sedang bertugas tidak merasa curiga melihat kedatangan rombongan bersenjata.

Para polisi baru menyadari kesalahannya ketika orang-orang bersenjata itu menyergap dan melucuti senjata mereka, seperti terjadi di pos polisi Cimindi, Cibeureum, dan Pabrik Mekaf (*make-up*). Demikian pula halnya masyarakat sipil kota Bandung, mereka terkejut sekaligus panik ketika rombongan bersenjata yang baru turun dari truk dan sepeda motor itu mulai menembak ke berbagai arah, serta menembaki setiap anggota TNI yang mereka jumpai. Berita tentang aksi dan keganasan tentara APRA itu akhirnya sampai ke telinga Letnan Kolonel Sutoko, Staf Kwartir Divisi Siliwangi. Sebagai perwira menengah Staf Kwartir Divisi, ia sempat bimbang mendengar berita itu. Namun kebimbangan itu cepat terusir oleh kedatangan pasukan APRA yang mengepung dan menyerangnya markasnya, yang hanya *nota bene* hanya dipertahankan oleh 15 orang dan tambah beberapa perwira staf lainnya. Dalam pertempuran yang tidak seimbang itu, semuanya gugur, kecuali Letkol Sutoko, Letkol Abimanyu serta seorang perwira lainnya berhasil meloloskan diri dari kepungan.

Nasib tidak beruntung justru menimpa Letnan Kolonel Lembong dan ajudannya Leo Koilota. Pada waktu serangan terhadap markas Kwartir Divisi terjadi, ia sedang di rumahnya. Begitu mendengar suara

tembakan, ia bergegas bersama ajudannya menuju markas divisi. Ia sama sekali tidak tahu bahwa markasnya telah diduduki tantara APRA. Begitu kendaraan yang ditumpangnya mau masuk ke halaman markas, langsung terdengar tembakan menghujani kendaraannya. Letkol Lembong langsung gugur di tempat.

Jumlah pasukan APRA yang masuk kota Bandung diperkirakan sebanyak 800 orang. Seperti telah disebutkan di atas, mereka terdiri dari mantan milisi serta tantara swasta Belanda, kemudian ditambah dengan para napi yang berhasil meloloskan diri dari sel penjara, sehingga jumlah mereka mencapai sekitar 800 orang.<sup>47</sup>

Daya kejut yang dibuat oleh pasukan APRA yang sempat membingungkan pihak RIS, ternyata tidak berlangsung lama. Panglima Siliwangi yang menerima laporan tentang aksi bersenjata tantara APRA, kemudian melakukan kordinasi serta menyusun strategi untuk melakukan serangan balasan. Dengan adanya serangan balasan dari pasukan Siliwangi, maka upaya pasukan APRA pimpinan Westerling untuk menguasai kota Bandung dapat digagalkan. Bahkan upaya untuk menggulingkan Kabinet RIS serta membunuh tokoh-tokoh nasional, seperti Menteri Pertahanan Sultan Hamengkubuwono IX dan Sekretaris Jenderal Ali Budiardjo, tidak pula dapat dilaksanakan.

Kapten Raymond Pierre P. Westerling cepat membaca situasi yang tidak menguntungkannya, maka tanpa membuang waktu ia melarikan diri ke Singapura dengan bantuan orang-orang yang mendukungnya. Dari Singapura, ia meneruskan pelariannya ke Eropa. Larinya sang komandan membuat terjadi demoralisasi di kalangan para anak buahnya, sehingga pada bulan Februari 1950, sisa-sisa pasukan APRA dengan mudah ditundukan pasukan TNI-APRIS.

Tindakan Westerling dengan APRA-nya, justru semakin mempercepat proses pembubaran Negara Pasundan. Presiden Nagara Pasundan yang juga merupakan Ketua Dewan Pertimbangan Agung Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta, akhirnya menyerahkan kembali mandatnya kepada Parlemen Pasundan. Kemudian pada 8 Maret 1950, Negara Pasundan secara resmi bubar dan wilayahnya kembali menjadi bagian dari Republik Indonesia.<sup>48</sup> Setelah itu terbit Surat Keputusan RIS tanggal 11 Maret 1950 No. 113 tentang pernyataan bahwa wilayah Jawa Barat (eks Negara Pasundan) termasuk wilayah Republik Indonesia.

Daya kejut yang dibuat oleh pasukan APRA yang sempat membingungkan pihak RIS, ternyata tidak berlangsung lama.

47 Daska Prijadi, 1965. Gerakan Operasi Militer (GOM) II Operasi penumpasan APRA Westerling.  
48 Helius Sjamsuddin et.al., 1992. Menuju Negara Kesatuan: Negara Pasundan (Jakarta: Proyek IDSN Depdikbud RI), hlm.33.

Selain itu Pemerintah RIS juga menangkap dan menahan beberapa tokoh politik nasional yang diduga terkait dengan APRA. Para tokoh politik itu antara lain: Abikusno (Penasihat urusan umum pada Kementrian Kemakmuran RIS), Anwar Tjokroaminoto (PM Pasundan) dan Chaerul Saleh (Pemimpin Lasykar Rakyat). Penangkapan atas ketiga tokoh itu menimbulkan pertanyaan masyarakat termasuk dari kalangan DPR. Karena itu pada rapat pleno ke-18, 11 Maret 1950 bersama Menteri Pertahanan, salah satu anggota DPRRIS, Amelz menanyakan apa alasan penangkapan tersebut kepada Menteri Pertahanan.<sup>49</sup>

Meskipun aksi APRA sudah berhasil diatasi oleh Pemerintah RIS, namun mengenai latar belakang munculnya peristiwa itu masih menyisakan pertanyaan di kalangan masyarakat seperti yang ditanyakan oleh Basri salah satu anggota DPR pada rapat Pleno ke-18, 11 Maret 1950. Ia mempertanyakan apakah Pemerintah sudah mengetahui kemungkinan adanya “political background” peristiwa APRA?

Sebagai jawabannya, Perdana Menteri Hatta mengatakan bahwa kita tidak perlu memperhatikan “political background”-nya. Karena yang penting bagi Indonesia adalah menuntut Westerling sebagai penjahat kriminal biasa, yang melakukan kejahatan-kejahatannya, yang membunuh berpuluh-puluh orang di tengah jalan, yang bersekutu dengan rampok-rampok. Kita akan menuntut kepada pemerintah Inggris agar Westerling diserahkan kepada Indonesia sebagai kriminal biasa saja. Memang ada golongan yang menghendaki agar Westerling dianggap sebagai pelarian politik, sehingga larinya dia ke Singapura dipandang pula sebagai pelarian politik. Sebagai konsekuensinya Pemerintah Inggris tidak dapat menyerahkannya kepada pihak Indonesia. Karena itu Westerling tidak dapat dipandang sebagai politikus, tapi mungkin saja di belakangnya ada gerakan yang menjadikannya sebagai pion untuk melakukan sesuatu yang berlandaskan politik. Jadi yang akan dikemukakan oleh Pemerintah Inggris yaitu bahwa Indonesia akan mengadilinya sebagai orang yang melakukan tindak kriminal.

Sementara itu anggota Dewan yang lainnya seperti I.R. Lobo, mempertanyakan tindakan apa yang akan dilakukan Pemerintah RIS seandainya Pemerintah Inggris di Singapura tidak mau menyerahkan Westerling. Pertanyaan anggota Dewan ini bertolak dari suatu kenyataan bahwa sebelum terjadi penyerahan kedaulatan kepada RIS, antara pemerintah Hindia Belanda/Belanda di satu pihak dan

<sup>49</sup> Dewan Perwakilan Rakyat RIS Tahun Sidang 1950: Pertanyaan Anggota dan Jawaban Pemerintah. Jilid I. Jakarta: Sekretariat DRPRIS, h. 41-42.

Sebagai jawabannya,  
Perdana Menteri  
Hatta mengatakan  
bahwa kita tidak  
perlu memperhatikan  
“*political  
background*”-nya.

Setelah penyerahan kedaulatan sesuai ketentuan KMB, maka dua hal tersebut di atas, berlangsung terus, yang dalam realitanya kedudukan Pemerintah Hindia Belanda telah digantikan oleh Pemerintah RIS.

Pemerintah Inggris (*Straits Settlement*) di pihak lainnya, telah membuat berbagai kesepakatan, antara lain:

- a. Persetujuan tentang penyerahan para penjahat
- b. Persetujuan-persetujuan tentang perlakuan yang sama dengan kapal-kapalnya sendiri terhadap kapal-kapal yang memakai bendera pihak pertama oleh pihak kedua dan sebaliknya.

Setelah penyerahan kedaulatan sesuai ketentuan KMB, maka dua hal tersebut di atas, berlangsung terus, yang dalam realitanya kedudukan Pemerintah Hindia Belanda telah digantikan oleh Pemerintah RIS. Karena itu jika Pemerintah Inggris tidak menyerahkan *Westerling*, maka dapat ditafsirkan bahwa Inggris tidak memakai persetujuan yang dimaksud pada huruf “a” di atas. Jika benar terjadi, beranikah Pemerintah RIS membatalkan pula semua persetujuan dengan pemerintah Inggris yang disebutkan dalam huruf “b” di atas?

Pertanyaan senada dengan Lobo, juga diajukan oleh anggota Dewan lainnya, yakni *Djaswadi Suprpto*. Jika pertanyaan Lobo menyangkut sikap Inggris, *Djaswadi* terkait kemungkinan jika Pemerintah Belanda menolak menyerahkan *Westerling*. Tindakan apa yang akan diambil Pemerintah terhadap Belanda.

Sebagai jawabannya, Perdana Menteri mengatakan bahwa sebaiknya jangan terlalu terburu-buru mengambil satu keputusan, karena baik Inggris maupun Belanda belum menentukan sikap. Karena itu lebih baik kita menunggu sampai mereka mengambil sikap dan keputusan. Berdasarkan keputusannya itulah nanti kita akan mengambil satu sikap dan keputusan.

Jawaban politis yang disampaikan Hatta selaku Perdana Menteri RIS kepada majelis DPR-RIS, tiada lain dalam rangka mencari penyelesaian baik dalam menyelesaikan permasalahan politis yang berkembang pada tahun awal berjalannya negara serikat tersebut. Hatta pada dasarnya sudah menerima laporan dari para penyidik, bahwa dalam kasus APRA itu justru tokoh utama yang terlibat secara langsung dalam aksi-aksi bersenjatanya itu adalah *Sulta Hamid* dari Negara Kalimantan Timur yang pada waktu itu masih menjabat sebagai Menteri Negara dalam Kabinet RIS. Berdasarkan bukti-bukti yang ada, akhirnya pada 4 April 1950 dia ditangkap.

### 2.3.2. Aksi Andi Aziz di Makasar

Andi Azis sebelumnya dikenal sebagai seorang bangsawan Bugis yang menjadi angora KNIL dengan pangkat kapten. Seperti umumnya anggota KNIL di daerah-daerah lainnya yang menentang peleburan anggota KNIL ke dalam APRIS dengan inti TNI. Meskipun pada upacara 30 maret 1950, ia mengikuti upacara peleburan kesatuan KNIL ke dalam APRIS, namun pada 5 April 1950 ia membawa pasukan melakukan penyerangan terhadap Staf Kwartier Komisi Militer dan Territorial yang dijaga oleh Polisi Militer dan semua mess perwira TNI yang ada di kota Makasar. Setelah itu pasukannya bergerak menyerang asrama TNI di Pandan-Pandan Sungguminasa namun gagal, namun pasukannya berhasil menangkap Letkol A.J. Mokoginta. Pasukan APRIS yang berjaga di tempat itu yang kalah dalam jumlah, mereka terpaksa mengundurkan diri dan kemudian mengadakan konsolidasi di Pandan-Panda.<sup>50</sup>

Sewaktu berita pembangkangan dan pemberontakan Kapten Andi Azis sampai ke Jakarta, Pemerintah Pusat langsung bertindak tegas. Pada 8 April 1950 Pemerintah mengirimkan ultimatum kepada Andi Azis dalam tempo 4 x 24 jam harus menghadap ke Jakarta, untuk mempertanggungjawabkan segala tindakannya. Selain itu dia diperintahkan untuk melakukan konsinyasi pasukannya, membebaskan para tawannya dan mengembalikan senjata-senjata yang dirampasnya. Setelah batas waktu yang diberikan berlalu tanpa kehadiran Andi Azis di Jakarta, Presiden selaku Panglima Tertinggi APRIS mengumumkan bahwa wilayah Indonesia bagian Timur berlaku keadaan bahaya. Pengumuman itu diiringi dengan pengiripan satu ekspedisi di bawah pimpinan Kolonel Alex Kawilarang. Ekspedisi itu terdiri dari Kesatuan Brigade Mobil Divisi I Jawa Timur di bawah Komandan Letkol S. Sukowati, Divisi II-Brigade Mataram di bawah komandan Letkol Soeharto, 1 batalyon - Brigade Mobil Divisi IV/Siliwangi di bawah Komandan Mayor Sukendro. Sementara itu Batalyon Worang sudah berada di perairan Makasar yang pada awalnya akan mendarat sewaktu Andi Azis melakukan pemberontakan. Batalyon Worang juga merupakan pasukan APRIS yang pertama kali dikirim ke Negara Indonesia Timur dalam rangka alih tugas KNIL.

Di tengah perjalanan menuju Makasar, tepatnya di Sungguminasa, rombongan Worang ini bertemu dengan rombongan Kolonel Schotborg, Komandan Territorium KNIL Indonesia Timur yang disertai

50 Saleh As'ad Djamhari, 1979. Ikhtisar Sejarah Perjuangan ABRI (1945 – sekarang). Jakarta: Departemen Pertahanan Keamanan Pusat Sejarah ABRI, 1979, h. 64.

Andi Azis sebelumnya dikenal sebagai seorang bangsawan Bugis yang menjadi angora KNIL dengan pangkat kapten. Seperti umumnya anggota KNIL di daerah-daerah lainnya yang menentang peleburan anggota KNIL ke dalam APRIS dengan inti TNI.

Orang-orang KNIL masih sering memancing insiden, antara lain dalam bentuk penganiayaan terhadap rakyat yang bertempat tinggal dekat tangsinya.

dua orang perwira UNCI yang sengaja datang untuk berunding. Dalam perundingan itu, Schotborg bersedia mengizinkan Batalyon Worang memasuki Makasar dengan syarat, keamanan kota Makasar tetap berada di tanga KNIL. Usul itu ditolak dan akhirnya Schotborg menyerah kepada kehendak Worang, yakni pasukan Worang memasuki Makasar dan pasukan KNIL dikonsinyasi.<sup>51</sup> Pada 21 April batalyon Worang memasuki kota Makasar, dan pada 26 April 1950 seluruh pasukan ekspedisi pimpinan Kolonel Alex Kawilarang mendarat di Makasar. Sebelumnya Kapten Andi Azis, walaupun sudah terlambat, menyerahkan diri kepada Pejabat Panglima Tentara Teritorium Indonesia Timur dan kemudian diangkut ke Jakarta. Meskipun Kapten Andi Azis telah menyerah dan pasukan KNIL dikonsinyasi, namun ketegangan di wilayah Makasar tidak secara otomatis menjadi kondusif kembali.

Orang-orang KNIL masih sering memancing insiden, antara lain dalam bentuk penganiayaan terhadap rakyat yang bertempat tinggal dekat tangsinya. Mereka sengaja melakukan tindakan itu sebagai upaya memprovokasi agar APRIS mulai menyerang. Pada awalnya pasukan APRIS dapat menahan diri, namun pada 15 Mei 1950 pasukan KNIL secara membabi buta menembaki pos-pos APRIS, dan pasukan APRIS membalasnya sehingga terjadilah pertempuran. Pada sore hari itu juga tercapai persetujuan, antara lain konsinyasi pasukan KNIL di tiga tempat. Ternyata orang-orang KNIL masih merasa tidak puas, mereka kembali melakukan semacam provokasi dengan memamerkan kekuatannya, sehingga terjadi insiden kenyila yang dapat diselesaikan dengan cepat. Akan tetapi ada 1 Agustus 1950, seorang anggota TNI yang baru saja tiba dari Nusantenggara Timur, yakni Letnan Jan Ekel, telah ditembak oleh anggota KNIL. Akibatnya pertempuran kembali berkobar, sehingga pada 6 Agustus pihak APRIS mempersiapkan serangan umum. Komandan KNIL yang mengetahui rencana itu segera meminta untuk berunding kembali. Namun Komandan Militer Kota Makasar Letan Kolonel Soeharto (kemudian menjadi Presiden RI) mengajukan dua alternatif kepada pihak KNIL, yakni: meninggalkan Makasar atau dihancurkan samasekali. Dan dalam hal meninggalkan Makasar harus memenuhi syarat, yaitu semua senjata harus ditinggalkan dan hanya diizinkan melalui satu koridor menuju pelabuhan. KNIL menerima tuntutan itu dan perundingan selanjutnya dilaksanakan antara Kolonel Alex Kawilarang dengan Mayor Jenderal

<sup>51</sup> *Ibid.* h. 65.

Proklamasi Republik Maluku Selatan (RMS) dilakukan pada 25 April 1950, di kala Pemerintah RIS sedang mencurahkan perhatian terhadap pergolakan di Makasar yang disebabkan oleh tindakan Kapten KNIL Andi Azis.

Schaffelaar. Perundingan itu sekaligus mengakhiri pemberontakan yang dicetuskan Kapten Andi Azis.

Dari pemeriksaan terhadap Andi Azis terungkap bahwa pemberontakannya, selain karena ketikapuasan terhadap keputusan penggabungan KNIL ke dalam APRIS, juga karena ia termakan oleh hasutan Dr. Semaukil mantan Jaksa Agung Negara Indonesia Timur, yang juga tidak puas dengan penggabungan NIT ke dalam RIS. Seperti akan diuraikan di bawah ini, Dr. Somoukil juga mencetuskan pemberontakannya dengan mendirikan Republik Maluku Selatan.

### 2.3.3. Republik Maluku Selatan (RMS)

Proklamasi Republik Maluku Selatan (RMS) dilakukan pada 25 April 1950, di kala Pemerintah RIS sedang mencurahkan perhatian terhadap pergolakan di Makasar yang disebabkan oleh tindakan Kapten KNIL Andi Azis. Pendiri RMS adalah beberapa tokoh sipil Negara Indonesia Timur yang pro Belanda seperti Dr. Christian Robert Steven Soumokil (mantan Jaksa Agung NIT, yang telah disebutkan di atas telah menghasut Andi Azis), Ir. Johannes Alvarez Manusama, dan Johannes Hermanus Manuhutu yang mendapat dukungan dari orang-orang KNIL yang tidak suka bergabung ke dalam APRIS dan juga orang-orang Belanda dari kesatuan *Koninkelijke Leger (KL)* – tantara Belanda yang sedang menunggu pemulangannya ke negeri Belanda. Dibandingkan dengan dua peristiwa sebelumnya, RMS kelihatan lebih matang dan terencana. Rencana itu merupakan realisasi daripada rapat yang pernah diselenggarakan oleh Jungschlager di Jakarta. Proklamasi itu sekaligus sebagai pernyataan diri bahwa wilayah Maluku Selatan telah keluar dari NIT (pada saat itu merupakan salah satu negara bagian RIS) dan menjadi negara yang merdeka.

Pemerintah Pusat RIS mencoba menyelesaikan permasalahan RMS itu secara damai, antara lain dengan mengirim tim “perdamaian” ke Ambon yang diketuai Dr. Leimena. Misi perdamaian ini terdiri dari para politikus, pendeta, dokter dan wartawan. Akan tetapi pihak RMS menolak untuk berunding. tetap dengan pendiriannya, bahkan mulai menguasai perairan ekitar Maluku Tengah dan Maluku Selatan, termasuk berupaya menghancurkan kapal-kapal laut yang dikategorikan sebagai milik pemerintah Pusat.

Setelah upaya penyelesaian secara damai tidak digubris oleh pihak RMS, maka Pemerintah membentuk pasukan ekspedisi. Pemerintah kembali menunjuk Kolonel Alex Kawilarang untuk

memimpin ekspedisi itu. Pada 14 Juli 1950 satu ekspedisi militer APRIS/TNI dikirimkan ke Maluku dan mulai menggempur kekuatan pemerintahan dan militer RMS, terutama di pulau Ambon dan Seram. Dalam penyerangan itu pasukan militer APRIS dibagi dalam tiga grup, masing-masing Grup I dipimpin oleh Mayor Achmad Wiranatakusumah yang melakukan penyerangan langsung ke kota/pulau Ambon. Grup II dipimpin oleh Kolonel Slamet Riyadi yang ditugaskan menyerang Waitatiri. Grup III di bawah pimpinan Mayor SuryoSubandrio yang mendapat tugas untuk menguasai lapangan terbang Laha.

Menjelang akhir bulan November 1950, secara militer kekuatan RMS berhasil dilumpuhkan. Beberapa pimpinan RMS, melarikan diri ke negeri Belanda dan mendapat suaka politik dari Pemerintah Belanda.<sup>52</sup> Kemudian pada tahun 1951, sekitar 12.500 pengikut RMS yang terdiri dari orang Maluku, mantan tantara KNIL dan keluarganya berangkat mengungsi (dengan keyakinan untuk sementara waktu) ke Belanda. Di Belanda mereka mendirikan pemerintahan RMS dalam pengasingan dengan J. Manusama sebagai Presiden RMS pertama di pengasingan.<sup>53</sup>

Salah satu tokoh RMS yang tetap bertahan di Maluku antara lain Christ Soumokil, Domingus Sopacua dan Isaac Tamaela. Mereka berupaya melakukan perang gerilya. Namun pada tahun 1953, Domingus Sopacua dan Issac Tamaela akhirnya mengikuti jejak Manusama, pergi ke Belanda dan menjadi panglima tantara RMS di pengasingan. Sementara Christ Soumokil terus bergerilya di pulau Seram. Walaupun secara militer kekuatan RMS yang ada di pulau serang tidak terlalu mengkhawatirkan, namun secara politis mempunyai dampak internasional yang besar dan dapat mengganggu kredibilitas Indonesia, sekaligus melemahkan perjuangan Indonesia dalam membebaskan Irian Barat (sekarang Papua).

Atas dasar pertimbangan seperti itulah Menteri/Panglima Angkatan Darat Letnan Jenderal Ahmad Yani memerintahkan Panglima Kodam VI/Siliwangi untuk membantu Kodam XV/Patimura. Berdasarkan perintah itu, Pada Mei 1963 dibentuk Komando Operasi Masohi, yang dipimpin oleh Letnan Kolonel Banuarli (Kepala staf Brigif 15/Tirtayasa). Batas waktu yang diberikan oleh Menpangad untuk menumpas dan menangkap Soumokil adalah Desember 1963. Berpatikan pada batas waktu itu maka operasi penyelesaian

Salah satu tokoh RMS yang tetap bertahan di Maluku antara lain Christ Soumokil, Domingus Sopacua dan Isaac Tamaela.

52 Anna Yulia Hartati, "Separatisme Dalam Konteks Global (Studi Tentang Eksistensi Republik Maluku Selatan (RMS) Sebagai Gerakan Separatis Indonesia), dalam Spektrum: Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional. Vol.7 No.2, Juni 2010. hal.  
53 I b i d.

RMS dengan teget menangkap pemimpinnya, Dr. Semoukil, maka operasi pun dilakukan secara cepat dan teliti. Wilayah per wilayah RMS berhasil dikuasai dan tokoh-tokoh utama RMS yang mengikuti Soumokil berhasil ditangkap, seperti Sopamena dan Sopacoa mantan Kepala staf Angkatan Perang RMS.

Akhirnya pada sampai akhirnya pada 2 Desember 1963, Peleton 2 kompi 2 Batalyon Infantri 320 di bawah pimpinan Pembantu Letnan Dua (Pelda) Ruchiyat berhasil menyergap Dr. Soumokil hidup-hidup di Hattu Asinepe. Lalu pada 9 Desember 1963 Dr. Soumokil diserahkan kepada Pemerintah Pusat di Jakarta Oleh Komandan Brigif 15 Tirtayasa.

Jika dibandingkan dengan peristiwa APRA dan Andi Azis, yang nota bene dapat diselesaikan dalam tempo “yang sesingkat-singkatnya”, maka kasus RMS berkembang lebih lama dan berubah pula isu politik internasional, sekaligus menambah permasalahan dalam upaya mencairkan hubungan baik antara Indonesia dengan Belanda. Mengenai perkembangan ini akan diuraikan lebih jauh dalam jilid III.

Pada tanggal 26 Juli 1950 secara resmi KNIL dibubarkan. Sisa-sisa anggota KNIL yang tidak mau bergabung dengan APRIS, kemudian dimasukkan ke dalam kelompok KL, dan dipersiapkan untuk di kembalikan ke Belanda. Namun rencana itu karena sesuatu hal belum dapat dilaksanakan dengan segera. Akibatnya di beberapa tempat di wilayah RIS masih ada gangguan-gangguan keamanan akibat ulah para anasir tersebut.<sup>54</sup>

## 2.4. Mosi-Mosi DPR dan Proses Pembentukan Kembali Negara Kesatuan

Sebenarnya banyak kalangan politisi yang tidak setuju atas hasil KMB, di antaranya adalah Sjafruddin Prawira Negara, mantan Ketua Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI) dan mantan Menteri Luar Negeri Agus Salim. Banyak yang menilai sistem federal adalah akal-akalan Belanda untuk tetap menguasai Indonesia melalui negara-negara federal bentukannya. Tuduhan seperti itu ada dasarnya juga. Hal ini terbukti pada 4 Januari 1950, DPRD Malang yang merupakan bagian dari Negara Bagian Jawa Timur mencetuskan resolusi untuk melepaskan diri dari Negara Jawa Timur dan menggabungkan diri dengan Negara Republik Indonesia di Yogyakarta. Kemudian tak lama setelah peristiwa APRA di kota Bandung, tepatnya pada 30 Januari

Jika dibandingkan dengan peristiwa APRA dan Andi Azis, yang nota bene dapat diselesaikan dalam tempo “yang sesingkat-singkatnya”, maka kasus RMS berkembang lebih lama, ...

54 Sekretaria DPR-GR, Op.cit. hal. 114.

Oleh karena itu Pemerintah Republik Indonesia menganjurkan kepada Pemerintah RIS untuk mengadakan perundingan dengan kedua negara bagian itu tentang pembentukan negara kesatuan.

tahun yang sama, giliran DPRD Kabupaten Sukabumi yang merupakan bagian dari Negara Bagian Pasundan - menerbitkan resolusi yang sama: keluar dari Negara Pasundan dan bergabung ke Negara RI.

Munculnya aksi bersenjata APRA pada 23 Januari 1950 di kota Bandung, secara tidak langsung membuat proses “unitarian” menjadi lebih cepat, sehingga pada akhir Maret 1950 hanya empat negara bagian yang tersisa, yaitu Republik Indonesia, Kalimantan Barat, Sumatera Timur, dan Indonesia Timur. Walaupun belum bubar, namun Kalimantan Barat sedang dalam krisis karena Sultan Hamid sebagai Kepala Negara, yang juga menjabat sebagai Menteri Negara dalam Kabinet RIS, terlibat dalam peristiwa APRA - Westerling. Kemudian Negara Indonesia Timur kemudian bermasalah pula karena muncul gerakan separatis RMS yang diproklamirkan oleh Dr. Somoukil. Sementara itu Permusyawaratan Rakyat se-Sumatera Timur masih menuntut kelanjutan RIS dan Negara Sumatera Timur (NST) sebagai salah bagiannya. Akan tetapi Kongres Rakyat menuntut hal yang sebaliknya, yaitu menuntut dibubarkannya NST. Kedua paham yang hidup di Sumatera Timur itu banyak dipengaruhi oleh peristiwa sebelumnya, yaitu prokontra revolusi sosial yang terjadi pada tahun awal kemerdekaan Indonesia.

Sejalan dengan adanya upaya penggabungan negara-negara bagian ke dalam Republik Indonesia, serta berkembangnya rencana pembentukan kembali negara kesatuan, maka Senat RIS membentuk sebuah panitia penyusunan rancangan Undang-undang Dasar Negara Kesatuan. Kemudian pada 22 Mei 1950, Rancangan Undang-undang Dasar hasil karya panitia itu disampaikan oleh Senat kepada Pemerintah.

Pada waktu itu, di luar negara Republik Indonesia, tinggal dua negara bagian yang tetap dalam statusnya sebagai negara bagian, yaitu Negara Sumatera Timur dan Negara Indonesia Timur. Oleh karena itu Pemerintah Republik Indonesia menganjurkan kepada Pemerintah RIS untuk mengadakan perundingan dengan kedua negara bagian itu tentang pembentukan negara kesatuan. Anjuran itu diterima baik oleh Pemerintah, dan melakukan pendekatan kepada pemerintah kedua negara bagian tersebut. Hasilnya, kedua Pemerintah negara bagian itu menguasai kepada Pemerintah RIS untuk mengadakan perundingan dengan pemerintah Republik Indonesia.

Sementara itu di Parlemen RIS berkembang dua pemikiran atau mosi terkait dengan isu pembentukan negara kesatuan. Mosi pertama

muncul dari Soesanto Tirtoprodjo dari fraksi PNI. Dalam mosinya itu, Susanto Tirtoprodjo menganjurkan agar negara-negara bagian yang bergabung ke tubuh Republik Indonesia, supaya mempertimbangkan kembali keputusannya. Karena tindakan itu telah menimbulkan keguncangan di berbagai kalangan di negara-negara bagian, yang tidak menutup kemungkinan terjadinya konflik-konflik di berbagai kalangan, terutama Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur.

Pendapat kedua muncul dari Mohammad Natsir dari Ketua Fraksi Masyumi. Menurut pendapatnya yang yang menjadi pokok permasalahan adalah pembentukan negara kesatuan dan bukan penggabungan negara-negara bagian RIS ke dalam Republik Indonesia. Karena itu yang harus dikaji adalah bagaimana agar pembentukan negara kesatuan itu tidak menimbulkan konflik, baik di dalam masyarakat itu sendiri atau konflik antara negara-negara bagian.

Dalam situasi seperti itu Perdana Menteri Hatta menugaskan Mohammad Natsir dan Sri Sultan Hamengkubuwono IX untuk melakukan lobi guna menyelesaikan berbagai krisis yang terjadi di daerah-daerah. Pengalaman mengunjungi berbagai daerah semasa perang kemerdekaan bagi Sjafruddin Prawira Negara berdampak cukup positif bagi dalam menjalankan perintah Mohammad Hatta. Kecakapannya berunding dengan para pemimpin fraksi di DPR/Parlemen RIS seperti dengan I.J. Kasimo dari Fraksi Partai Katholik dan A.M. Tambunan dari Parti Kristen, telah membukakan pikirannya terhadap suatu kenyataan di daerah, yaitu keinginan di beberapa negara bagian yang ingin membubarkan diri untuk bersatu dengan pemerintahan Yogya, yaitu negara bagian Republik Indonesia. Dengan kata lain mereka mau membubarkan negara federal untuk bersatu dalam wadah Republik Indonesia, tapi tidak dengan jalan disuruh membubarkan sendiri.

Atas dasar temuan-temuannya itu, lalu Mohammad Natsir menyampaikan pidato di hadapan Sidang Parlemen RIS pada 3 April 1950. Pada pidatonya, Natsir menyampaikan mosi yang berbunyi :

*“Menganjurkan kepada Pemerintah supaya mengambil inisiatif untuk mencari penyelesaian atau sekurang-kurangnya menyusun suatu konsepsi penyelesaian bagi soal-soal yang hangat, yang tumbuh sebagai akibat perkembangan politik di waktu yang akhir-akhir ini, dengan cara integral dan program yang tertentu.”<sup>55</sup>*

55 Ibid.

Dalam situasi seperti itu Perdana Menteri Hatta menugaskan Mohammad Natsir dan Sri Sultan Hamengkubuwono IX untuk melakukan lobi guna menyelesaikan berbagai krisis yang terjadi di daerah-daerah.

Dalam kesempatan tersebut, lebih lanjut Natsir mengungkapkan dengan beberapa himbauan:

*“Sekarang ini seluruh wakil rakyat negara bagian manapun semuanya menghendaki terwujudnya negara kesatuan, dalam hal ini tidak ada negara bagian yang satu merasa lebih tinggi dari yang lainnya, semuanya sama dari yang lain, marilah negara kesatuan kita dirikan bersama dengan cara semua negara bagian termasuk juga negara RI Jogja dilikuidasi sama sekali dan marilah atas dasar hak yang sama mosi integral ini sebelum dibicarakan dalam parlemen diperiksa oleh presiden dan menteri, dan parlemen secara aklamasi menyetujuinya.”<sup>56</sup>*

Mosi tersebut yang kemudian dikenal dengan “Mosi Integral Natsir” yang kemudian didukung dan ditandatangani pula oleh Soebadio Sastrosatomo, Hamid Algadri, Sukirman, K. Werdojo, A.M. Tambunan, Ngadiman Hardjosubroto, B. Sahetapy Engel, Amelz, Tjokronegoro, Moch. Tauchid, dan Siradjuddin Abbas. Mosi itu diterima oleh Parlemen (DPR) RIS pada tanggal yang sama.<sup>57</sup>

Setelah Mosi Integral Natsir disampaikan, berlangsunglah konferensi antara pihak RIS yang diwakili oleh Perdana Menteri Mohammad Hatta, yang juga mewakili kepentingan Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur, dengan pihak RI yang diwakili oleh Perdana Menteri Abdul Halim. Konferensi itu menghasilkan “Piagam Persetujuan” antara RIS dan RI yang ditandatangani pada 19 Mei 1950, isinya :

1. Bahwa kami menyetujui dalam waktu sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan, sebagai jelmaan daripada Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945 dengan Undang-undang Dasar yang diperoleh dengan mengubah Konstitusi RIS sedemikian rupa, sehingga esensialitas Undang-undang Dasar 1945 dan bagian-bagian yang baik dari Konstitusi RIS termasuk di dalamnya., atas pokok-pokok :

<sup>56</sup> Op.cit., hlm.78.

<sup>57</sup> Op.cit.

Setelah Mosi Integral Natsir disampaikan, berlangsunglah konferensi antara pihak RIS yang diwakili oleh Perdana Menteri Mohammad Hatta, ...

- a. Ke dalam : menyempurnakan penghidupan rakyat dan persatuan bangsa Indonesia,
- b. Ke luar : memelihara hubungan baik dengan negara-negara lain.

2. Bahwa kami menyetujui pembuatan Undang-Undang Dasar Sementara bagi Negara Kesatuan ini oleh suatu panitia yang dibentuk untuk itu.<sup>58</sup>

Selanjutnya Pemerintah RIS bersama-sama dengan Pemerintah RI-Yogya Pada 19 Mei 1950 membentuk “Panitia Bersama”, yang para anggotanya terdiri dari 14 orang, yaitu dari pihak Pemerintah RIS sebanyak 7 orang yang diketuai oleh Prof. Dr, Supomo. Ada pun para anggotanya adalah: Mr. Kosasih Purwanegara, Ir. Sakirman, Mr. A.M. Tambunan, B. Sahetapy Engel, I.R. Lobo, dan Teuku Mohammad Hasan dengan Mr. A.W. Surjadinigrat sebagai sekretaris. Sedangkan dari pihak Pemerintah RI diwakili oleh 7 orang pula yang diketuai oleh Wakil Perdana Menteri Abdul Hakim. Adapun keenam orang itu adalah Mr. A.A. Suhardi, Hutomo Supardan, Djohan Sjahrusah, Harsuadi, dr. Rustamadji, dan R.H. Kusnan. Baik panitia dari RI, maupun dari RI – Yogya, terdiri dari dua unsur, yaitu: unsur Unsur Perwakilan Rakyat (DPR, Senat dan Badan Pekerja KNP) dan unsur Pemerintah. Namun Ir. Sakirma dan Hutomo Supardan mengundurkan diri karena partainya, yaitu Partai Komunis Indonesia (PKI) tidak setuju dengan cara Negara Kesatuan dibentuk. Selain itu ada anggota yang diganti, yaitu R.H. Kusnan diganti oleh Z. Baharuddin.

Panitia Bersama itu mendapat tugas untuk merancang Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan. Setelah bekerja dan berunding antar para anggota panitia, akhirnya Panitia menyerahkan hasil kerjanya kepada Pemerintah RIS dan Pemerintah RI-Yogya. Dan setelah merundingkan hasil kerja Panitia itu, kedua pemerintah menyetujui dengan beberapa perubahan rancangan Undang-undang Dasar Sementara Negara Kesatuan serta “dasar-dasar penyelesaian kesukaran-kesukaran di lapangan politik, ekonomi, keuangan, keamanan, dan sosial”, yang kemudian oleh Pemerintah RIS kepada DPR dan Senat RIS, serta oleh Pemerintah RI-Yogya kepada Badan Pekerja K.N.P.<sup>59</sup>

Kemudian dalam menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang perubahan Konstitusi RIS menjadi Undang-undang Dasar

58 Ibid.  
59 Ibid.

Panitia Bersama itu  
mendapat tugas untuk  
merancang Undang-  
Undang Dasar  
Negara Kesatuan.

Sebenarnya, banyak anggota baan legislatif dari RIS maupun RI yang ingin merubah beberapa pasal yang ada pada Rancangan Undang-undang Dasar Sementara RI

Sementara RI, baik Pemerintah RIS maupun RI-Yogya, mengajukan permintaan, agar DPR jangan menggunakan hak amandemennya. Hal ini dimaksudkan agar Negara Kesatuan dapat segera terbentuk dan Pemerintahannya dapat mengadakan ikhtir untuk mengatasi berbagai macam kesulitan dalam negeri yang sedang dihadapi kedua pemerintah (RIS dan RI) waktu itu.

Sebenarnya, banyak anggota baan legislatif dari RIS maupun RI yang ingin merubah beberapa pasal yang ada pada Rancangan Undang-undang Dasar Sementara RI, namun akhirnya pada tanggal 14 Agustus 1950 malam, dengan 80 suara setuju dan 16 suara tidak setuju, rancangan itu disetujui. Demikian pula para anggota Senat, pada malam yang sama, secara aklamasi menyetujui rancangan Undang-undang Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bertolak dari persetujuan itulah maka pada 15 Agustus 1950, Pemerintah mengesahkan dan mengumumkan secara resmi dalam *Lembaran Negara* (*Lembaran Negara* No. 56 Tahun 1950), Undang-undang RIS No. 7 Tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi RIS menjadi Undang-undang Dasar Sementara RI. Pada hari itu juga diadakan upacara khidmat dalam rapat gabungan terakhir DPR – Senat RIS yang beralngsung antara pukul 08.40 sampai dengan pukul 09.00. Setelah itu Ketua DPR-RIS Mr. Sartono mengucapkan kata-kata pengantar bagi Presiden RIS Ir. Soekarno. Tak lama kemudian Presiden Soekarno membacakan “Piagam Pernyataan Terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia”, yang isinya antara lain sebagai berikut:

*“Dengan ini kami beritahkan kepada rapat-gabungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat, bahwa rencana Undang-undang untuk mengubah Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat, menjadi Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yang disusun oleh Pemerintah dengan persetujuan Pemerintah-pemerintah daerah bahagian Republik Indonesia Serikat, telah diterima baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat dalam rapat-rapatnya pada 14 Agustus 1950.*

*Pada hari ini, tanggal 15 Agustus 1950, naskah undang-undang tersebut telah kami tanda tangani*

*dan ditandatangani serta oleh Perdana Menteri dan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Serikat serta diumumkan oleh Menteri Kehakiman.*

*Berdasarkan proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, maka kami atas nama Rakyat pada tingkat perjuangan kemerdekaan sekarang ini menyatakan sebagai perubahan dalam negeri terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi Tanah Air segenap bangsa Indonesia.”*

Selesai upacara di Gedung Parlemen RIS, Presiden Soekarno segera terbang ke Yogyakarta. Setibanya di kota itu, diselenggarakan upacara singkat dan khidmat yang kedua di Gedung Negara, yaitu pemangku sementara Jabatran Presiden Republik Indonesia - Yogya, Mr. Asaat, menyerahkan kembali pimpinan negara Republik Indonesia kepada Presiden Soekarno.

Setelah itu upacara kenegaraan ketiga menyusul diselenggarakan Gedung Badan Pekerja KMP di Malioboro No. 16. Pada kesempatan itu dilangsungkan:

1. Penyerahan kembali pimpinan Badan Pekerja KNP dari pejabat Ketua Prawoto Mangunsasmito kepada Ketua Mr. Asaat.
2. Pernyataan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Presiden Soekarno selaku Presiden Republik Indonesia - Yogya.

Pernyataan resmi yang disampaikan oleh Presiden Soekarno selaku Presiden Republik Indonesia praktis sama dengan pernyataannya di hadapan Parlemen RIS di Jakarta, dengan beberapa kata-kata permulaan yang berbeda.

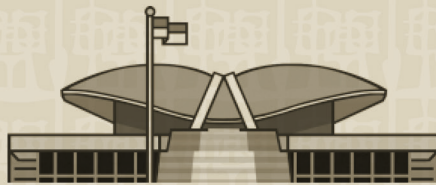
Kemudian pada 15 Agustus 1950 secara resmi DPR dan Senat RIS maupun Badan Pekerja RI - Yogya ditutup, alias habis riwayatnya. Pada hari berikutnya, yakni tanggal 16 Agustus 1950, Semua Ketua, Wakil Ketua, dan anggota dari badan-badan legislatif yang telah disebutkan, beserta ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia-Yogya, masuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada hari itu juga mereka resmi dilantik oleh Presiden Republik Indonesia Ir. Soekarno.

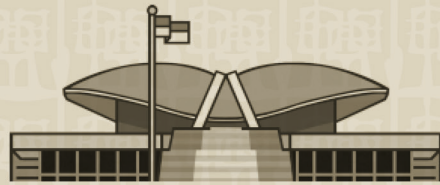
Pernyataan resmi yang disampaikan oleh Presiden Soekarno selaku Presiden Republik Indonesia praktis sama dengan pernyataannya di hadapan Parlemen RIS di Jakarta

Sebagai catatan, selama masa kerjanya dari bulan Januari 1950 sampai dibubarnya pada 16 Agustus 1950, DPR Republik Indonesia Serikat telah menyelesaikan 7 rancangan undang-undang menjadi Undang-undang. Dari ketujuh Undang-undang itu, satu di antaranya bertolak dari inisiatif DPR, yaitu Undang-undang No.4/1950 tentang Penggantian Kerugian Anggota DPR - RIS . Lalu 3 buah undang-undang merupakan penetapan undang-undang darurat menjadi Undang-undang. Undang-undang Darurat itu telah lebih dahulu ditetapkan Pemerintah dengan menggunakan dengan menggunakan haknya menurut pasal No. 139 Konstitusi RIS, yang mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerinthan federal dengan undang-unang darurat yang mempunyai kekuatan dan muasa undang-undang, karena keadaan mendesak.

Pada upacara 17 Agustus 1950, dalam pidato kenegaraan sekali lagi Presiden Soekarno membacakan tentang pembubaran Republik Indonesia Serikat dan kembali ke bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pada upacara 17  
Agustus 1950,  
dalam pidato  
kenegaraan sekali lagi  
Presiden Soekarno  
membacakan tentang  
pembubaran Republik  
Indonesia Serikat dan  
kembali ke bentuk  
Negara Kesatuan  
Republik Indonesia  
(NKRI).





## HUBUNGAN DPR DENGAN KABINET NATSIR (1950-1951) DAN KABINET SUKIMAN (1951-1952)

### 3.1 Proses Terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Sementara Republik Indonesia (DPRS RI)

**Seperti telah diuraikan dalam bab-2, “Mosi Integral Natsir” telah disepakati dan ditandatangani pula oleh**

**S**oebadio Sastrosatomo, Hamid Algadri, Sukirman, K. Werdojo, A.M. Tambunan, Ngadiman Hardjosubroto, B. Sahetapy Engel, Amelz, Tjokronegoro, Moch. Tauchid, dan Siradjuddin Abbas. Mosi itu diterima oleh Parlemen (DPR) RIS pada tanggal yang sama, yaitu 3 April 1950.

Sebagai seorang patriot bangsa yang telah merasakan pahit getirnya perjuangan, sikap yang ditunjukkan Natsir dalam proses perjuangan kembali ke bentuk NKRI, cukup santun dan jelas terlihat tidak menghendaki adanya benturan politis antara kelompok unitarsi dengan federalis. Seperti terungkap dalam sebagian pidatonya:

*“Berhubung dengan ini, saya ingin memajukan satu mosi kepada pemerintah yang bunyinya demikian: Dewan Perwakilan Rakyat Sementara RIS dalam rapatnya tanggal 3 April 1950 menimbang sangat perlunya penyelesaian yang integral dan pragmatis*

Perubahan bentuk  
negara sendiri  
pada dasarnya  
dimungkinkan karena  
diatur di dalam  
Konstitusi RIS  
pasal 43.

*terhadap akibat-akibat perkembangan politik yang sangat cepat jalannya pada waktu yang akhir-akhir ini. Memperhatikan: suara-suara rakyat dari berbagai daerah, dan mosi-mosi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai saluran dari suara-suara rakyat itu, untuk melebur daerah-daerah buatan Belanda dan menggabungkannya ke dalam Republik Indonesia. Kompak untuk menampung segala akibat-akibat yang tumbuh karenanya, dan persiapan-persiapan untuk itu harus diatur begitu rupa, dan menjadi program politik dari pemerintah yang bersangkutan dan dari pemerintah RIS. Politik pengelburan dan penggabungan itu membawa pengaruh besar tentang jalannya politik umum di dalam negeri dari pemerintahan di seluruh Indonesia. Memutuskan: menganjurkan kepada pemerintah supaya mengambil inisiatif untuk mencari penyelesaian atau sekurang-kurangnya menyusun suatu konsepsi penyelesaian bagi soal-soal yang hangat yang tumbuh sebagai akibat perkembangan politik di waktu yang akhir-akhir ini dengan cara integral dan program yang tertentu.”<sup>60</sup>*

Mosi yang kemudian dikenal dengan nama Mosi Integral Natsir ini ditandatangani oleh beberapa tokoh, diantaranya Soebadio Sastrasatomo, Hamid Algadri, Sakirman, Werdojo, Mr. Tambunan, Ngadiman Hardjosubroto, Sahetapy Engel, Tjokronegoro, Moch. Tauchid, Amelz, dan Siradjuddin Abbas. Pada akhirnya, Mosi Integral Natsir menjadi salah satu pemicu dibubarkannya bentuk negara serikat pada tanggal 17 Agustus 1950.

Perubahan bentuk negara sendiri pada dasarnya dimungkinkan karena diatur di dalam Konstitusi RIS pasal 43. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa “Dalam penyelesaian susunan federasi Republik Indonesia Serikat, maka berlakulah azas pedoman, bahwa kehendak rakyat di daerah-daerah bersangkutan yang dinyatakan dengan merdeka menurut jalan demokrasi, memutuskan status yang kesudahannya akan diduduki oleh daerah-daerah tersebut dalam federasi.” Selanjutnya, dalam pasal 44 dinyatakan pula bahwa penggabungan diri daerah bagian ke dalam daerah bagian lain hanya

<sup>60</sup> Mohammad Natsir, *Kapita Selecta* (Jakarta: Pustaka Pendis, 1957), hlm. 15

boleh dilakukan menurut aturan-aturan yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Federal.<sup>61</sup>

Perubahan bentuk negara ini tentu saja memberikan dampak terhadap perubahan konstitusi negara Indonesia. Sepanjang pemberlakuan negara RIS, konstitusi yang digunakan merupakan konstitusi RIS. Sementara UUD 1945 hanya berlaku di wilayah Jawa dan Sumatera yang menjadi bagian dari Republik Indonesia. Dengan adanya perubahan bentuk negara, konstitusi yang digunakan oleh negara-negara bagian kemudian dihapuskan dan digantikan dengan konstitusi yang baru. Pada pertengahan Mei 1950, disepakati Piagam Persetujuan yang berisi peleburan negara-negara bagian RIS ke dalam Republik Indonesia, dan oleh karena itu dibutuhkan konstitusi baru untuk menggantikan konstitusi RIS 1949. Cara yang kemudian digunakan untuk membentuk konstitusi yang baru adalah dengan menggunakan UUD 1945 ditambah dengan pasal-pasal dari Konstitusi RIS.<sup>62</sup>

Dalam upayanya melakukan perubahan bentuk negara yang diikuti dengan perubahan konstitusi, DPR RIS terlebih dahulu melakukan rapat pemandangan umum untuk mengetahui pandangan masing-masing fraksi maupun anggota DPR mengenai rencana perubahan konstitusi RIS menjadi konstitusi negara kesatuan. Dalam sidang DPR RIS tanggal 8 Agustus 1950, Manai Sophiaan, perwakilan PNI menyatakan dukungan PNI terhadap upaya perubahan bentuk RIS. Dalam kesempatan yang sama, Manai Sophiaan menyampaikan hasil kongres ke-4 PNI yang diselenggarakan pada bulan Mei 1950 dan menghasilkan beberapa keputusan. Pertama, pembentukan negara kesatuan adalah dengan menggabungkan seluruh negara bagian ke dalam Republik Indonesia. Kedua, pemerintah RIS harus segera mengubah konstitusi berdasarkan pasal 190 sehingga bentuk federal berganti menjadi bentuk kesatuan. Ketiga, perubahan konstitusi mengakibatkan pembubaran Senat RIS, pembentukan DPR sementara yang terdiri atas DPR RIS dan BP-KNIP, serta usulan bentuk pemerintahan parlementer. Manai Sophiaan kemudian mengatakan bahwa pimpinan partai akan menjalankan keputusan kongres tersebut dan mendukung pembentukan negara kesatuan. Dukungan untuk kembali ke bentuk negara kesatuan bukan hanya mendapatkan dukungan dari Partai Masyumi dan PNI yang dianggap terbesar, melainkan dari partai-partai lainnya serta organisasi buruh seperti SOBSI yang diwakili oleh Werdojo.<sup>63</sup>

61 Sekretariat DPR-GR, Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta: DPR-GR, hal 113

62 Zulkarnain, Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Kemerdekaan (jur), hal 8

63 Risalah Sidang DPR RIS tanggal 8 Agustus 1950

Perubahan bentuk negara ini tentu saja memberikan dampak terhadap perubahan konstitusi negara Indonesia.

Pada tanggal 14 Agustus 1950, DPR RIS dan Senat RIS menyetujui rancangan UUD Sementara melalui UU Federal No.7 tahun 1950 dan Lembaran Negara No. 56 tahun 1950. Sehari setelahnya, melalui rapat gabungan antara DPR RIS dan Senat RIS, dibacakan Piagam Pernyataan oleh Presiden RIS, Sukarno mengenai pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pembacaan Piagam Pernyataan ini sekaligus menandai berakhirnya bentuk negara serikat. Perubahan ini juga memberi dampak pada pembentukan DPR Sementara (DPRS) yang secara resmi memulai masa jabatannya pada tanggal 16 Agustus 1950.

Proses pembentukan DPRS sendiri pada masa awal Demokrasi Liberal telah disepakati di dalam UUDS 1950. Dalam UUD yang bersifat sementara tersebut disebutkan bahwa kedaulatan Indonesia berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Senat yang dibentuk pada masa negara federal dihapuskan, atau lebih tepatnya dilebur ke dalam DPRS. Berdasarkan pasal 56 UUDS 1950, DPRS akan mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri atas anggota yang besarnya didasarkan pada perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk akan diwakili satu orang anggota DPRS.<sup>64</sup> Sementara untuk keterwakilan golongan minoritas, berdasarkan pasal 58 ayat 1 UUD 1950 disebutkan bahwa etnis keturunan tetap terwakili dengan jumlah perwakilan sekurang-kurangnya 9 anggota etnis Tionghoa, 6 anggota etnis Eropa, dan 3 anggota etnis Arab.<sup>65</sup> Mekanisme pemilihan anggota DPRS disepakati melalui pemilihan umum (pemilu). Namun untuk anggota DPRS masa awal hingga terlaksananya Pemilihan Umum, sebagaimana disebutkan dalam pasal 77 UUDS 1950 terdiri atas bagian sebagai berikut: bekas anggota DPR RIS, bekas anggota senat RIS, anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat BP-KNIP), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) RI.<sup>66</sup> Dimasukkannya DPA RI sebagai bagian dari DPRS didasari pada pertimbangan bahwa DPA merupakan suatu dewan pusat yang telah biasa memberi nasihat kepada pemerintah RI tentang haluan politik pemerintah dan tentang tindakan legislatif.<sup>67</sup>

Berdasarkan pasal 62 UUDS, DPRS memilih susunan ketua dan wakil-wakilnya dari anggota DPR sendiri. Satu hal menarik yang disepakati adalah keputusan menunjuk anggota DPRS tertua untuk memimpin rapat selama pemilihan ketua dan wakil ketua belum dilaksanakan. Dengan adanya ketentuan tersebut, Dr. Radjiman

Berdasarkan pasal 62 UUDS, DPRS memilih susunan ketua dan wakil-wakilnya dari anggota DPR sendiri.

64 BN. Marbun, DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya, hal. 85

65 Ibid

66 Sekretariat DPR-GR, op.cit, hal 136

67 BN. Marbun, op.cit, hal 86, lihat pula Sekretariat DPR-GR, hal 136

Widiodiningrat ditetapkan sebagai ketua sementara hingga terpilih ketua dan wakil ketua DPRS berdasarkan mekanisme pemilihan yang telah ditentukan UU. Selanjutnya, berdasarkan rapat anggota DPRS tanggal 19 Agustus 1950, terpilih ketua dan wakil ketua DPRS sebagai berikut:

Ketua : Mr. Sartono  
Wakil Ketua I : Mr. A.M. Tambunan  
Wakil Ketua II : Arudji Kartawinata  
Wakil Ketua III : Mr. M. Tadjuddin Noor

Dengan adanya pengesahan dari Presiden Sukarno melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 1, No. 3, dan No. 4/1950, maka secara resmi susunan ketua dan wakil ketua DPRS disahkan.

Berdasarkan pasal 77 UUDS 1950, jumlah anggota DPRS ditetapkan sebesar 236 anggota yang terdiri atas 148 anggota DPR RIS, 29 anggota Senat RIS, 46 anggota BP-KNIP, dan 13 anggota DPA-RI. Namun, pada awal pembentukan DPRS di tahun 1950, tercatat anggota DPRS sebanyak 232 anggota. Kekuatan partai politik saat itu dapat terlihat pada pembagian kursi parlemen (DPR). Masyumi menempatkan 49 anggotanya (21%) di DPRS, disusul kemudian PNI dengan 36 kursi (16%). di luar kedua partai tersebut, tidak ada satupun partai yang menempatkan anggotanya lebih dari 20 orang. Kekuatan terbesar ketiga di dalam DPRS yakni PSI yang pernah menempatkan Sutan Syahrir sebagai perdana menteri pada masa revolusi diwakili oleh 17 anggota.<sup>68</sup> Selanjutnya, berdasarkan catatan tahun 1954, jumlah anggota DPRS menjadi 235 anggota. Jumlah fraksi pada tahun 1950 sebanyak 17 fraksi dan 26 orang anggota diantaranya tidak berfraksi. Jumlah fraksi meningkat menjadi 20 fraksi. Terdapat penambahan lima fraksi baru yakni NU, Persatuan Progresif, SOBSI, BTI, dan Perti, sementara dua fraksi hilang, yakni Front Buruh dan Fraksi Kedaulatan Rakyat. Jumlah anggota DPRS di tahun 1954 yang tidak berfraksi berkurang menjadi hanya 11 anggota saja. Secara lebih terperinci, susunan anggota DPRS tahun 1950 dan 1954 adalah sebagai berikut.<sup>69</sup>

Dengan adanya pengesahan dari Presiden Sukarno melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 1, No. 3, dan No. 4/1950, maka secara resmi susunan ketua dan wakil ketua DPRS disahkan.

68 Ricklefs, Sejarah Indonesia Modern, hal 480

69 Herbert Feith, 2007. The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia, hal 128 dan Sekretariat DPR-GR, Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta: DPR-GR, hal 138-139

Perubahan jumlah anggota DPRS disebabkan karena terdapat anggota DPRS yang mengundurkan diri atau meninggal dunia.

Partai Politik	Tahun 1950	Tahun 1954
1. Partai Masyumi	49 anggota	43 anggota
2. PNI	36 anggota	42 anggota
3. PIR	17 anggota	22 anggota <sup>1</sup>
4. PSI	17 anggota	15 anggota
5. PKI	13 anggota	17 anggota
6. Fraksi Demokrat	13 anggota	9 anggota
7. PRN	10 anggota	13 anggota
8. Partai Katolik	9 anggota	9 anggota
9. Parindra	8 anggota	7 anggota
10. Partai Buruh	7 anggota	6 anggota
11. PSII	5 anggota	4 anggota
12. Parkindo	5 anggota	5 anggota
13. Partai Murba	4 anggota	4 anggota
14. Front Buruh	4 anggota	-
15. Fraksi Kedaulatan Rakyat	4 anggota	-
16. SKI	3 anggota	4 anggota
17. Golongan Tani	2 anggota	1 anggota
18. NU	-	8 anggota
19. Persatuan Progresif	-	10 anggota
20. SOBSI	-	2 anggota
21. BTI	-	2 anggota
22. PERTI	-	1 anggota
23. Tidak ber fraksi	26 anggota	11 anggota
<b>Total</b>	<b>232 anggota</b>	<b>235 anggota</b>

Perubahan jumlah anggota DPRS disebabkan karena terdapat anggota DPRS yang mengundurkan diri atau meninggal dunia. Perubahan jumlah anggota DPRS memang dimungkinkan berdasarkan pasal 67 UUDS 1950 yang menyebutkan bahwa anggota DPRS dapat meletakkan jabatannya setiap waktu. Dengan mempertimbangkan pasal 77 UUDS 1950 yang menyebutkan bahwa jumlah anggota DPRS sebanyak 236 anggota, serta upaya untuk dapat mengganti anggota DPRS baik yang mengundurkan diri maupun meninggal dunia, maka pada tahun 1953 dikeluarkan UU no. 37 (Lembara Negara No. 88/1953) yang diberlakukan surut sejak 17 Agustus 1950. berdasarkan UU tersebut, pergantian anggota DPRS diusulkan oleh partai atau fraksi dan diangkat oleh presiden.<sup>70</sup> Meski demikian, jumlah anggota DPRS sebagaimana telah disebutkan pada tabel diatas berjumlah 235 anggota. Hal ini disebabkan karena Ir. Muhammad Enoch, wakil Parki mengundurkan diri dan tidak terdapat pergantian anggota.

Dari komposisi anggota DPRS tahun 1950, terlihat bahwa terbentuk setidaknya tiga kekuatan ideologi politik, yakni kelompok

<sup>70</sup> BN. Marbun, op.cit

Meski DPR pada masa awal Demokrasi Liberal merupakan DPR sementara karena pengangkatannya tidak melalui mekanisme pemilihan umum, namun tugas DPRS tetap sama dengan DPR hasil pemilu.

nasionalis, kelompok kiri, dan kelompok Islam. Kelompok nasionalis diwakili oleh sekitar 71 anggota DPRS yang sebagian besar diantara berasal dari PNI dengan 36 anggota. Secara total, kelompok nasionalis di dalam parlemen setara dengan 30% anggota parlemen. Sedangkan keterwakilan kelompok kiri diantaranya oleh PKI, Partai Murba, serta PSI berkekuatan 47 anggota, atau sekitar 20%, serta kelompok Islam yang diwakili oleh Partai Masyumi (49 anggota) dan PSII (5 anggota) dengan kekuatan 54 anggota, atau setara dengan 23% jumlah anggota parlemen. Di luar anggota dari kalangan partai, terdapat pula anggota non-partai yang berjumlah 26 orang (11%). Tidak terlalu jelas keberpihakan ideologi yang diusung oleh anggota non-partai tersebut, meski tidak pula dapat diabaikan bahwa anggota non-partai tersebut tentu memiliki kedekatan ideologi dengan salah satunya. Dari data tersebut, terlihat bahwa perimbangan kekuasaan secara ideologi di dalam DPRS cukup berimbang.

### 3.2 Hak dan Kewajiban DPRS

Meski DPR pada masa awal Demokrasi Liberal merupakan DPR sementara karena pengangkatannya tidak melalui mekanisme pemilihan umum, namun tugas DPRS tetap sama dengan DPR hasil pemilu. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 89 UUDS 1950, DPRS bersama-sama dengan pemerintah menjalankan kekuasaan perundang-undangan. DPRS berperan sebagai badan pembentuk Undang-Undang (UU) dan dapat mengajukan hak inisiatif (mengajukan usul UU kepada pemerintah), sementara pemerintah dapat mengajukan usulan rancangan UU kepada DPRS. Selain itu, tugas DPRS lainnya disebutkan dalam beberapa pasal, diantaranya:

1. Pasal 113 - 116 UUDS 1950: DPRS mempunyai hak menetapkan anggaran negara. Usul anggaran negara dikeluarkan oleh pemerintah dan harus mendapat persetujuan DPRS.<sup>71</sup>
2. Pasal 83 ayat 2 UUDS 1950: DPRS memiliki hak dan kewajiban melakukan pengawasan terhadap tindakan yang diambil pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan tanpa persetujuan DPRS. Apabila pemerintah mengambil tindakan tanpa persetujuan DPRS, maka DPRS dapat memaksa kabinet untuk meletakkan jabatannya.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Sekretariat DPR-GR, *op.cit*, hal 140

<sup>72</sup> *Ibid*, hal 141

Selain tugas yang telah disebutkan di atas, DPRS juga memiliki empat hak terhadap pemerintah. Hak pertama sebagaimana terdapat dalam pasal 91 UUDS 1950 adalah hak amandemen. DPRS berhak mengadakan perubahan-perubahan dalam usul UU yang dimajukan oleh pemerintah kepada DPRS. Hak berikutnya adalah hak interpelasi dan hak bertanya yang diatur dalam pasal 69 UUDS 1950. Hak ini memungkinkan DPR untuk bertanya kepada kabinet terkait kebijakan-kebijakan yang telah diambil, sedangkan kabinet akan menjawab pertanyaan dari DPRS baik secara lisan maupun tulisan.

Hak ketiga sebagaimana disebutkan dalam pasal 70 UUDS 1950 adalah hak angket. Hak angket merupakan hak dimana DPRS dapat melakukan penyelidikan terhadap kebijakan yang diambil pemerintah. Hak keempat adalah hak kekebalan sebagaimana dirumuskan di dalam pasal 71 UUDS 1950. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa ketua dan anggota DPRS serta para menteri tidak dapat dituntut ke pengadilan disebabkan perkataan atau pendapatnya yang disampaikan di dalam rapat ataupun surat yang diajukan kepada majelis. Pengecualian jika pernyataan tersebut diungkapkan di dalam rapat tertutup dan bersifat rahasia, sedangkan anggota DPRS ataupun para menteri menyampaikan pendapat tersebut ke publik.<sup>73</sup>

Selain itu, DPRS juga memiliki peran dalam pengangkatan wakil presiden yang akan mendampingi Presiden Sukarno pada masa awal Demokrasi Liberal. Sebagaimana diatur dalam pasal 45 UUDS, disebutkan bahwa DPRS harus mengusulkan nama-nama yang akan diangkat oleh presiden sebagai pendampingnya. Tercatat ada delapan nama yang diajukan oleh DPRS, diantaranya Mohammad Hatta, Iwa Kusuma Sumantri, Ki Hajar Dewantara, Burhanuddin, Sutan Syahrir, Sukiman Wirjosandjojo, Mohammad Yamin, dan Nerus Ginting Suka. Pada tanggal 14 Oktober 1950, DPRS melakukan sidang pemilihan wakil presiden. Yang terpilih kemudian adalah Mohammad Hatta.

Pada bulan Oktober 1950, untuk memudahkan kerja-kerja DPRS, dibentuk susunan seksi (komisi) DPRS yang terdiri atas 16 seksi. Keenam belas seksi tersebut adalah seksi luar negeri, seksi dalam negeri, seksi pertahanan, seksi kehakiman, seksi penerangan, seksi keuangan, seksi perdagangan dan industri, seksi pertanian, seksi perhubungan dan lalu lintas, seksi pekerjaan umum, seksi pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan, seksi kesehatan, seksi sosial, seksi perburuhan, seksi agama, dan seksi keamanan dalam negeri.

Selain itu, DPRS juga memiliki peran dalam pengangkatan wakil presiden yang akan mendampingi Presiden Sukarno pada masa awal Demokrasi Liberal

<sup>73</sup> BN. Marbun, op.cit, hal 91

### 3.3 Irama Kerja DPRS Pada Masa Kabinet Natsir

#### 3.3.1 Hubungan DPRS dengan Kabinet Natsir

Dalam bentuk pemerintahan yang menerapkan sistem demokrasi parlementer, DPRS memiliki kemampuan untuk menjatuhkan kabinet jika dianggap tindakan yang diambil pemerintah tidak melalui persetujuan DPRS (pasal 83 ayat 2 UUDS 1950). Selain itu, dalam UUDS 1950 disebutkan pula bahwa presiden memiliki hak untuk membubarkan DPR jika DPR dianggap tidak mencerminkan keinginan rakyat.<sup>74</sup> Meskipun demikian, presiden tidak dapat bertindak sewenang-wenang membubarkan parlemen. Terdapat ketentuan di dalam pasal 84 UUDS yang menyebutkan bahwa setelah pembubaran DPR, dalam kurun waktu 30 hari harus dilakukan pemilihan anggota DPR yang baru. Hal ini merupakan upaya untuk mencegah kemungkinan presiden membubarkan DPRS secara sewenang-wenang.<sup>75</sup>

Sementara itu, dengan kekuatan 49 kursi di DPRS, Mohammad Natsir yang merupakan ketua partai Masyumi diangkat sebagai perdana menteri pertama masa Demokrasi Liberal. Pengangkatan Natsir sebagai perdana menteri dapat dilihat sebagai sebuah upaya penghargaan terhadap mosi integral yang diajukan Natsir. Selain itu, pengangkatan Natsir juga memperlihatkan posisi Masyumi sebagai salah satu partai besar di Indonesia. Dibentuk kembali sebagai sebuah partai pasca dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 mengenai pendirian partai-partai politik, Masyumi didirikan pada tanggal 7 November 1945 di Yogyakarta melalui Kongres Muslimin Indonesia yang diselenggarakan di Madrasah Muallimin Yogyakarta.<sup>76</sup> Tujuan pembentukan Partai Masyumi sendiri adalah menegakkan kedaulatan Republik Indonesia dan agama Islam dan menjalankan cita-cita Islam dalam urusan keagamaan.<sup>77</sup>

Dalam kongres tersebut juga disepakati bahwa Masyumi menjadi satu-satunya partai politik Islam di Indonesia yang memperjuangkan sikap politik umat Islam Indonesia. Dengan menjadi satu-satunya partai politik umat Islam Indonesia, maka di dalam Masyumi sendiri banyak terdapat perwakilan organisasi Islam, diantaranya Muhammadiyah,

Pengangkatan Natsir sebagai perdana menteri dapat dilihat sebagai sebuah upaya penghargaan terhadap mosi integral yang diajukan Natsir.

74 Sekretariat DPR-GR, op.cit, hal 143

75 ibid

76 Syaifullah, *Gerak Politik Muhammadiyah Dalam Masyumi*, hal 141

77 Warjio, *Gagalnya Partai Politik Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), hlm. 47

Nahdlatul Ulama (NU), Persatuan Islam (Persis) dan PUI. Termasuk pula di dalamnya adalah Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII). Sepanjang tahun 1945-1950, tercatat ormas-ormas Islam di daerah baik di Pulau Jawa maupun luar Pulau Jawa memberikan dukungannya kepada Masyumi, diantaranya Mathla'ul Anwar (Banten) dan Nahdlatul Wathan (Lombok).<sup>78</sup> Persatuan Ulama -Ulama Seluruh Aceh (PUSA) yang dipimpin Tengku Daud Beureu'eh juga tercatat menjadi bagian dari Masyumi.

Dari seluruh organisasi Islam tersebut, tampaknya Muhammadiyah dan NU menjadi dua organisasi yang paling penting di dalam Masyumi. Ini terlihat/a susunan kepengurusan Masyumi di tahun 1949. Dari total 14 orang pengurus pusat Masyumi, Muhammadiyah diwakili oleh empat orang anggota, yakni Sukiman Wirjosandjojo, Mohammad Roem, Ki Bagus Hadikusumo, dan Jusuf Wibisono. Sementara NU diwakili oleh Wahid Hasyim dan Zainal Arifin. Dalam susunan kepengurusan tersebut, Sukiman Wirjosandjojo diangkat menjadi Presiden Partai, sebuah jabatan baru yang dibentuk. Sedangkan Mohammad Natsir diangkat menjadi Ketua Umum. Format kepengurusan baru ini akan dipertahankan hingga tahun 1952, hingga jabatan presiden partai kemudian dihapuskan.

Tabel struktur pengurus pusat Partai Masyumi 1945, 1949, dan 1951

Tahun 1945	
Ketua	: Dr. Sukiman Wirjosandjojo
Ketua Muda I (Waket I)	: Abikusno Tjokrosujoso
Ketua Muda II (Waket II)	: Wali Alfatah
Sekretaris I	: Harsono Tjokroaminoto
Sekretaris II	: Prawoto Mangkusasmito
Bendahara	: Mr. RA. Kasmat
Anggota	: KH. Muh. Dahlan HM. Farid Ma'ruf Junus Anies KH. Fakhri Usman KH. Fathurrahman Dr. Abu Hanifah Mohammad Natsir SM. Kartosuwiryo Anwar Tjokroaminoto Mr. Sjamsuddin Mr. Mohammad Roem
Bagian Penerangan	: Wali Alfatah A. Gaffar Ismail
Bagian Sabillillah dan Hizbullah	: KH. Masjkur

Dari seluruh organisasi Islam tersebut, tampaknya Muhammadiyah dan NU menjadi dua organisasi yang paling penting di dalam Masyumi.

78 Ibid, hal 142

	W. Wondoamiseno
	Hasjim Suko Adikusumo
Bagian Keuangan	: Mr. RA. Kasmat
	R. Prawirojuwono
	HA. Hamid Bkn
Bagian Pemuda	: M. Mawardi
	Harsono Tjokroaminoto
	Majelis Syuro
Ketua Umum	: KH. Hasjim Asj'ari
Ketua Muda I	: Ki Bagus Hadikusumo
Ketua Muda II	: KH. Wahid Hasjim
Ketua Muda III	: Mr. Kasman Singodimedjo
Anggota	: RH. M. Adnan
	H. Agus Salim
	KH. Abdul Wahab
	KH. Abdul Halim
	KH. A. Sanusi
	Syekh M. Djamil Djambek
Tahun 1949	
Presiden	: Sukiman Wirjosandjojo
Ketua	: Mohammad Natsir
Anggota	: KH. Wahid Hasjim
	Mr. Mohammad Roem
	Mr. Sjafruddin Prawiranegara
	Dr. Abu Hanifah
	Mr. Jusuf Wibisono
	Zainal Arifin
	Zainal Abidin Ahmad
	Ki Bagus Hadikusumo
	H. Benjamin
	Abdurrahman Sjihah
	Ny. Sunarjo Mangunpuspito
	Mr. Sjamsuddin
Tahun 1951	
Presiden	: Dr. Sukiman Wirjosandjojo
Wakil Ketua I Presidium	: Mr. Kasman Singodimedjo
Wakil Ketua II Presidium	: Mr. Jusuf Wibisono
Ketua	: Mohammad Natsir
Wakil Ketua I	: Prawoto Mangkusasmito
Wakil Ketua II	: Mr. Mohammad Roem
Anggota	: Sjafruddin Prawiranegara
	Dr. Abu Hanifah
	KH. Wahid Hasjim
	KH. Masjkur
	Ki Bagus Hadikusumo
	KH. Fakhri Usman
	Samsuridjal
	Ny. Sunarjo Mangunpuspito
	Anwar Harjono
Dewan Organisasi	
Ketua	: Mohammad Natsir
Sekretaris Pimpinan Partai	: K. Taufiqurrahman

Susunan kepengurusan tahun 1949 mengalami perampangan dibandingkan tahun 1945 yang memang sangat besar. Nampaknya, kepengurusan tahun 1945 berupaya untuk mengakomodir seluruh organisasi massa Islam yang menyatakan dukungannya terhadap Masyumi. Namun, seiring dengan keluarnya PSII yang memutuskan untuk menjadi partai politik sendiri yang terpisah dari Masyumi, Masyumi sedikit kehilangan suaranya meski suara PSII tidak terlalu signifikan. Dalam keanggotaan DPRS yang berjumlah 235 anggota tersebut, suara gabungan antara Masyumi dengan PSII adalah 54 anggota (23%).

Masyumi sendiri dalam sebuah kesempatan di akhir tahun 1950 mengklaim memiliki sekurangnya 10 juta anggota di seluruh Indonesia.<sup>79</sup> Jumlah ini tampaknya terlalu dibesar-besarkan. Yusuf Wibisono, salah seorang pimpinan Masyumi mengatakan bahwa pada tahun 1951, jumlah anggota Masyumi mencapai 13 juta. Angka ini didasarkan pada jumlah cabang Masyumi di seluruh Indonesia. Namun dari jumlah tersebut, hanya 600 ribu anggota yang tercatat di Sekretariat Dewan Eksekutif Partai, sementara yang memiliki kartu anggota lebih sedikit lagi yakni hanya sekitar 400 ribu anggota.<sup>80</sup>

Kenyataan ini di satu sisi memperlihatkan bahwa meski para petinggi Masyumi berusaha menunjukkan kekuatan politik Masyumi sebagai kekuatan terbesar di Indonesia, namun tidak pernah dapat dipastikan seberapa besar kekuatan riil Masyumi sebelum Pemilu 1955. Di sisi lain, pemilihan-pemilihan regional yang diselenggarakan di beberapa daerah di Jawa tahun 1946 dan secara khusus di Yogyakarta tahun 1951 menunjukkan Masyumi mendapatkan suara mayoritas mutlak atau setidaknya lebih besar daripada partai lain.<sup>81</sup> Hal ini menunjukkan bahwa meski tidak dapat dipastikan kekuatan sebenarnya Masyumi sebelum Pemilu 1955, namun dukungan besar rakyat terhadap Masyumi adalah hal yang nyata terjadi.

Beragamnya organisasi Islam di dalam tubuh Masyumi pada dasarnya menimbulkan kesulitan bagi Masyumi untuk dapat mengakomodasi seluruh kepentingan organisasi Islam tersebut. Dua organisasi Islam terbesar, Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (NU) memiliki corak yang berbeda. Muhammadiyah merepresentasikan kalangan pembaharu yang berupaya menghapuskan Takhayul, Bid'ah,

Masyumi sendiri dalam sebuah kesempatan di akhir tahun 1950 mengklaim memiliki sekurangnya 10 juta anggota di seluruh Indonesia

79 Herbert Feith, *op.cit.*, hal 125

80 *Ibid.*, hal 126

81 Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Democracy Project, 2011, hal 108

dan Khurafat yang dianggap banyak dijalankan oleh kalangan Islam pada masa itu. Sebaliknya, NU merupakan representasi kalangan tradisionalis yang dalam tataran praktek keagamaannya seringkali bertentangan dengan kelompok pembaharu.

Selain kedua organisasi tersebut, masih terdapat kalangan yang dianggap lebih konservatif ketimbang Muhammadiyah, yakni Persatuan Islam (Persis). Organisasi yang didirikan oleh Ahmad Hassan di Bandung ini diwakili oleh Isa Anshary di dalam tubuh Masyumi. Masyumi tampaknya kesulitan untuk dapat menyatukan para pemimpin yang mendapatkan pendidikan Belanda dan berperan sebagai penggerak administrasi organisasi dengan pemimpin yang berasal dari kalangan tradisionalis dan menjadi pembentuk simpul solidaritas di kalangan bawah.<sup>82</sup>

Selain itu, Masyumi terkesan seperti memiliki dua matahari kembar di dalam diri Sukiman dan Mohammad Natsir. Keduanya merupakan dua tokoh paling berpengaruh di Masyumi. Sukiman, representasi Jawa dalam Masyumi, mendapatkan banyak dukungan dari golongan tua. Sebaliknya, Mohammad Natsir yang menjadi representasi luar-Jawa mendapatkan banyak dukungan dari golongan muda. Perbedaan pandangan kedua tokoh penting Masyumi ini ditegaskan oleh Abu Hanifah yang mengatakan,

*“Dalam perkembangan selanjutnya, terdapat tiga organisasi dalam Masyumi: organisasi konservatif yang umumnya terdiri dari pemimpin-pemimpin agama Islam; organisasi moderat yang terdiri dari Mohammad Natsir, Syafruddin, dan Roem; dan organisasi sosialis religius yang berpikir secara barat seperti Dr. Sukiman, Jusuf Wibisono, dan saya sendiri (Abu Hanifah, red.). Organisasi moderat secara politis lebih dekat kepada Sjahrir, sementara organisasi sosialis religius lebih sering berdampak, terutama selama tahun-tahun pertama revolusi.”<sup>83</sup>*

Sebagaimana yang disampaikan oleh Abu Hanifah, perbedaan diantara kedua kelompok ini nampaknya mempengaruhi arah koalisi

Selain itu, Masyumi terkesan seperti memiliki dua matahari kembar di dalam diri Sukiman dan Mohammad Natsir. Keduanya merupakan dua tokoh paling berpengaruh di Masyumi.

82 Carol Kersten, *Mengislamkan Indonesia*, hlm. 242

83 Warjio, *op.cit*, hlm. 125

Pembentukan kabinet sendiri oleh Natsir yang ditunjuk sebagai formatur kabinet tidak berjalan mudah.

yang dibangun oleh masing-masing. Pada kepemimpinan Natsir, hubungan Masyumi erat dengan Partai Sosialis Indonesia (PSI) yang dipimpin oleh kalangan Non-Jawa. Sementara pada kepemimpinan Sukiman membangun hubungan dengan PNI yang meraih suara besar di Jawa. Persaingan diantara kedua tokoh ini serta kecemasan yang muncul dari kalangan internal partai pasca KMB terhadap Sukiman sempat membuat Sukiman memutuskan untuk mengundurkan diri dari Masyumi, namun dicegah oleh para pendukungnya.

Pembentukan kabinet sendiri oleh Natsir yang ditunjuk sebagai formatur kabinet tidak berjalan mudah. Pada awal pembentukannya, Natsir membutuhkan sekurangnya dukungan dari 150 anggota DPRS, termasuk dari partai-partai kecil seperti Parkindo, Partai Katholik, dan Partai Buruh.<sup>84</sup> Selain itu, dukungan dari PNI sebagai partai dengan anggota terbanyak kedua setelah Masyumi di DPRS juga dibutuhkan untuk memperkuat kedudukan kabinet. Sebagaimana dikatakan Natsir, akan dibentuk sebuah zaken kabinet<sup>85</sup> jika PNI memutuskan untuk tidak bergabung ke dalam kabinet Natsir.<sup>86</sup> Pendapat lain dikemukakan Isa Anshary yang mengatakan kekhawatirannya jika kabinet tersebut tanpa dukungan kuat dari parlemen akan mengakibatkan jatuhnya kabinet tidak lama setelah terbentuk.<sup>87</sup>

Negosiasi posisi dalam kabinet antara Natsir dengan PNI berjalan alot. Sulit bagi kedua belah pihak menemukan kata sepakat terkait posisi dari wakil masing-masing partai. Natsir, sebagai pihak yang ditunjuk Sukarno untuk membentuk kabinet, menginginkan jumlah kursi Masyumi lebih banyak daripada partai lain. Hal ini didasari pada kenyataan bahwa Masyumi adalah kekuatan terbesar di dalam DPRS. Natsir menginginkan agar Masyumi mendapatkan 6 kursi kabinet, yakni Perdana Menteri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendidikan, Menteri Agama, Menteri Keuangan, dan Menteri Pertahanan, sementara PNI yang merupakan kekuatan terbesar kedua di DPRS mendapatkan posisi Menteri Luar Negeri, Menteri Penerangan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Perburuhan.<sup>88</sup> Hal ini ditolak oleh PNI yang menginginkan posisi Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pengajaran.

Sulitnya menemukan titik temu diantara Masyumi dan PNI mengakibatkan Sukarno berupaya menengahi kedua partai, meski upaya tersebut tidak terlalu berhasil. Sulitnya lobi Natsir terhadap PNI

84 Harian Merdeka, 'Kemungkinan Formatur Bentuk Kabinet Diluar PNI', 1 September 1950,

85 Zaken kabinet adalah sebuah kabinet yang diisi oleh kalangan ahli tanpa melihat latar belakang partai dari anggota kabinet tersebut

86 Harian Merdeka, 'Akan Dibentuk Zaken Kabinet', tanggal 2 September 1950

87 Harian Merdeka, 'Interview M. Isa Anshary', 2 September 1950

88 Herbert Feith, opcit, hal 148

mengakibatkan Natsir dua kali mengembalikan mandat pembentukan kabinet kepada Sukarno, namun ditolak. Natsir mengatakan bahwa Sukarno menginginkan agar Natsir membentuk kabinet yang tidak terlalu terikat pada kepentingan partai-partai.<sup>89</sup>

Dalam perkembangannya, terjadi perubahan rancangan susunan kabinet. Posisi Menteri Dalam Negeri diberikan kepada PNI sementara Masyumi menempatkan wakilnya, Abdul Hakim pada posisi Menteri Pertahanan. PNI setuju dengan nama Abdul Hakim, namun kalangan militer menolak dan menyarankan agar Syafruddin Prawiranegara yang menduduki posisi tersebut. Natsir yang memiliki kedekatan hubungan dengan petinggi militer menerima usulan tersebut. Sebagai jalan tengah, Natsir menyodorkan nama Halim sebagai Menteri Pertahanan serta menggeser Abdul Hakim sebagai Menteri Dalam Negeri. Hal ini ditolak oleh PNI dan dikatakan oleh PNI, jika posisi Menteri Dalam Negeri diambil Masyumi, maka PNI menuntut kembali posisi Menteri Pengajaran yang sebelumnya akan diserahkan kepada Bahder Djohan, seorang ahli yang tidak berpartai.

Pada akhirnya, PNI memutuskan untuk tidak bergabung ke dalam kabinet dan menjadi partai oposisi di parlemen, bersama dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan Partai Murba. Sementara itu, PSI meski mengizinkan Sumitro bergabung menjadi anggota kabinet, namun mengatakan keterlibatan Sumitro di dalam kabinet merupakan tanggung jawab perseorangan dan bukan wakil PSI. Meski demikian, PSI menyatakan akan memberi dukungan kabinet dengan pengecualian tertentu.<sup>90</sup>

Pada 7 September 1950, secara resmi Kabinet Natsir terbentuk dengan 18 anggota. Kabinet terdiri atas perwakilan dari Masyumi (4 orang), PIR (2 orang), Fraksi Demokrat (1 orang), PSI (2 orang), Partai Katolik (1 orang), Parkindo (1 orang), Parindra (1 orang), PSII (1 orang), dan non-partai (5 orang). Hamengku Buwono IX yang berasal dari non-partai diangkat sebagai wakil perdana menteri. Secara lengkap, susunan kabinet adalah sebagai berikut:

Pada akhirnya, PNI memutuskan untuk tidak bergabung ke dalam kabinet dan menjadi partai oposisi di parlemen, bersama dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan Partai Murba.

<sup>89</sup> Harian Merdeka, 'Natsir Ditugaskan Membentuk Parlementer Zaken Kabinet', 6 September 1950  
<sup>90</sup> Harian Merdeka, 'Kabinet Natsir Masih Tetap Belum Terbentuk', 5 September 1950

<b>Nama</b>	<b>Jabatan</b>	<b>Asal Partai</b>
Mohammad Natsir	Perdana Menteri	Masyumi
Sri Sultan Hamengkubuwono IX	Wakil Perdana Menteri	non-partai
Mohammad Roem	Menteri Luar Negeri	Masyumi
Asaat	Menteri Dalam Negeri	non-partai
Wongsonegoro	Menteri Kehakiman	PIR
Pellaupessy	Menteri Penerangan	Fraksi Demokrat
Herman Johannes	Menteri Pekerjaan Umum	PIR
R. Panji Suroso	Menteri Perburuhan	Parindra
Abdul Halim	Menteri Pertahanan	non-partai
Bahder Djohan	Menteri Pengajaran	non-partai
Syafruddin Prawiranegara	Menteri Keuangan	Masyumi
Tandiono Manu	Menteri Pertanian	PSI
Sumitro Djojohadikusumo	Menteri Perdagangan dan Industri	PSI
Djuanda	Menteri Komunikasi	non-partai
Wahid Hasyim	Menteri Agama	Masyumi
F.S. Harjadi	Menteri Sosial	Partai Katholik
Johannes Leimena	Menteri Kesehatan	Parkindo
Harsono Tjokroaminoto	Menteri Negara	PSII

Sementara itu Kabinet Natsir memiliki delapan program kerja, yakni:

1. Mempersiapkan dan menyelenggarakan pemilihan umum untuk Konstituante dalam waktu yang singkat;
2. Mencapai konsolidasi dan menyempurnakan susunan pemerintahan serta membentuk peralatan negara yang bulat (pasal 140 UUDS);
3. Menggiatkan usaha mencapai keamanan dan ketentraman;
4. Memperkembang dan memperkuat kekuatan ekonomi rakyat sebagai dasar bagi melaksanakan ekonomi nasional yang sehat; melaksanakan keragaman antara buruh dan majikan;
5. Membantu pembangunan perumahan rakyat serta memperluas usaha-usaha meninggikan derajat kesehatan dan kecerdasan rakyat;
6. Menyempurnakan organisasi Angkatan Perang dan memulihkan bekas anggota-anggota tentara dan gerilya ke dalam masyarakat;

7. Memperjuangkan penyelesaian soal Irian secepatnya;
8. Menjalankan politik luar negeri yang bebas.

Dengan susunan kabinet tersebut, Natsir setidaknya telah membentuk koalisi dengan kekuatan dukungan dari 52% anggota DPRS. Sementara PNI yang secara resmi menjadi oposisi di parlemen bersama dengan PKI dan Partai Murba menegaskan akan senantiasa mengawasi jalannya program-program kabinet. Meski demikian, tampaknya sikap oposisi yang diambil PNI diawal terbentuknya kabinet masih bersifat hati-hati dan tidak terlalu jelas. Hal ini tampak dalam perkataan Sidik Djojokusarto, ketua umum PNI yang mengatakan bahwa, *“Tetapi oposisi dalam hal ini, tidak lalu semua rencana pemerintah ditentang, melainkan dipilih mana yang sebenarnya perlu disokong dan mana yang tidak. Artinya oposisi yang konstruktif.”*<sup>91</sup> Sikap ini tampak pula ketika dihadapkan pada permasalahan mengenai para duta besar Indonesia yang sebagian berasal dari PNI. Sidik Djojokusarto mengatakan bahwa selama kabinet tidak menghalangi kerja para duta besar tersebut, maka PNI tidak akan menarik mundur para duta besar karena mereka adalah para wakil kepala negara.

Tidak bergabungnya PNI ke dalam kabinet Natsir mengakibatkan program-program pemerintah berjalan alot. Segera setelah terbentuknya kabinet, Natsir banyak mendapatkan kritikan karena lebih mengutamakan membentuk kabinet zaken ketimbang menyusun kabinet yang terdiri dari partai-partai politik yang dapat memperkuat kabinet. Kritikan terhadap susunan kabinet Natsir juga menyasar pada anggapan bahwa cara-cara pembentukan kabinet Natsir akan melemahkan upaya tradisi baru yang sedang dibangun oleh demokrasi parlementer. Ketua DPRS yang berasal dari PNI, Mr. Sartono menyarankan kepada Natsir agar senantiasa berunding dengan panitia permusyawaratan parlemen yang terdiri atas 18 anggota dan berasal dari seluruh fraksi yang ada di parlemen terkait dengan segala hal. Hal ini dimaksudkan agar program-program kabinet dapat berjalan dengan baik dan tidak mendapatkan penolakan dari parlemen.<sup>92</sup>

Kekhawatiran terhadap jalannya kabinet Natsir tidak hanya berasal dari luar, melainkan juga dari pihak partai pendukung pemerintah. Mr. Tambunan, anggota DPRS dari Partai Kristen Indonesia (Parkindo) mengatakan bahwa tidak ikutnya PNI ke dalam

Dengan susunan kabinet tersebut, Natsir setidaknya telah membentuk koalisi dengan kekuatan dukungan dari 52% anggota DPRS.

91 Harian Merdeka, 'PNI Akan Tinjau Program Kabinet', 9 September 1950

92 Harian Merdeka, 'PNI Tak Akan Adakan Oposisi di Parlemen?', 14 September 1950

Lebih jauh,  
kelompok Sukiman  
menyayangkan  
tekanan militer  
yang terjadi pada  
proses pembentukan  
kabinet.

kabinet mengakibatkan kabinet tidak kuat dan akan menghadapi banyak kesulitan.<sup>93</sup> Sementara di dalam tubuh Masyumi, pendapat senada disampaikan oleh kelompok Sukiman yang menganggap bahwa tidak bergabungnya PNI akan mengakibatkan munculnya hambatan di dalam parlemen terhadap kabinet Natsir. Selain itu, kalangan tradionalis mengkhawatirkan hubungan antara PNI dengan PKI akan semakin dekat dengan persamaan sikap politik oposisi yang diambil kedua partai tersebut.

Lebih jauh, kelompok Sukiman menyayangkan tekanan militer yang terjadi pada proses pembentukan kabinet. Hal ini disampaikan oleh Sukiman dalam sebuah kesempatan sidang pemandangan umum parlemen di awal masa pembentukan kabinet. Kedekatan hubungan Natsir dengan petinggi militer serta diterimanya masukan militer terkait dengan pengangkatan menteri pertahanan dianggap sebagai militer terhadap kekuasaan.<sup>94</sup> Sukiman meminta kepada Natsir untuk membacakan surat dari Hamengku Buwono IX yang diduga mengakibatkan gagalnya upaya bergabungnya PNI ke dalam kabinet Natsir. Fraksi Masyumi terpecah dalam menyikapi permintaan Sukiman ini. Jusuf Wibisono, yang dikenal merupakan tokoh Masyumi kelompok Sukiman mengatakan keinginan Sukiman tersebut justru ditujukan untuk memperkuat kedudukan kabinet serta upaya lain untuk menekan militer yang dianggap mencampuri urusan pemerintahan. Natsir membela diri dengan mengatakan bahwa susunan kabinet tersebut tidak hanya didiskusikan dengan partai politik yang ada, melainkan juga dengan para pemimpin lembaga yang tidak ada di dalam parlemen, termasuk di dalamnya kalangan militer.

Meski demikian, tampaknya desakan Sukiman agar Natsir membacakan surat Hamengku Buwono di dalam jawaban pemerintah di sidang parlemen tidak terlalu berdampak terhadap dukungan Masyumi terhadap kabinet. Natsir tetap mendapatkan dukungan dari sebagian besar anggota pengurus Masyumi. Dukungan ini misalnya ditunjukkan oleh Kasman Singodimedjo yang juga menjadi anggota parlemen. Kasman Singodimedjo mengatakan bahwa susunan kabinet yang dibentuk Natsir adalah yang terbaik yang dapat dibentuk oleh Natsir. Kasman juga menegaskan ia tidak khawatir terhadap sikap oposisi

<sup>93</sup> *ibid*

<sup>94</sup> Pada dasarnya, hubungan antara kabinet Natsir dengan militer bukannya tanpa gejolak. Dalam mengatasi pemberontakan DI/TII, militer menangkap anggota Masyumi yang diduga terlibat DI/TII Jawa Barat. Militer juga mengkritik langkah pemerintah yang mengutus Wali Alfatah untuk berunding dengan DI/TII tanpa meminta masukan dari militer. Namun tampaknya, pertentangan-pertentangan tersebut tidak mengakibatkan gangguan berarti dalam hubungan antara militer-kabinet.

Dalam sidang  
pemandangan  
umum pertama yang  
diselenggarakan  
pada awal bulan  
Oktober 1950,  
fokus pembahasan  
parlemen masih  
berkutat pada  
pembentukan kabinet  
Natsir.

PNI di parlemen selama oposisi yang dijalankan oleh PNI merupakan oposisi yang sehat.<sup>95</sup>

Dalam sidang pemandangan umum pertama yang diselenggarakan pada awal bulan Oktober 1950, fokus pembahasan parlemen masih berkutat pada pembentukan kabinet Natsir. Zainal Abidin Achmad yang berasal dari Masyumi menyayangkan tidak bergabungnya PNI di dalam kabinet sambil mengatakan bahwa kabinet Natsir perlu diberi kesempatan untuk menjalankan program-programnya. Kasimo (Partai Katolik) memiliki pendapat yang hampir serupa dengan Zainal Abidin Achmad. Ia mengatakan bahwa tidak masuknya PNI ke dalam kabinet patut disayangkan, namun upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat telah cukup kuat dilakukan. Pendapat berbeda disampaikan oleh Arudji Kartawinata yang mewakili PSII mengatakan perlunya peninjauan kembali terhadap susunan kabinet.

Sementara itu, opsi pembubaran kabinet telah muncul di dalam sidang-sidang parlemen. Usul ini menimbulkan pro-kontra. Sutardjo Kartohadikusumo (PIR) menjadi salah satu pihak yang tidak setuju terhadap opsi pembubaran kabinet. Sutardjo mengatakan susunan kabinet cukup diubah dengan mengganti para menteri yang kurang memiliki dukungan di parlemen dengan menteri-menteri dari PNI. Lebih jauh, ketua fraksi PIR di parlemen, Tadjuddin Noor mengatakan bahwa fraksinya akan menunggu diajukannya anggaran belanja untuk menentukan sikap terhadap susunan kabinet. Sebelum anggaran belanja tersebut diserahkan, maka PIR akan mendukung susunan kabinet yang telah dibentuk.

Banyaknya hambatan dalam periode awal pembentukan kabinet Natsir membuat partai pendukung pemerintah berupaya mendapatkan mosi kepercayaan dari parlemen. Hal ini dikatakan oleh Natsir sebelum sidang pemandangan umum pertama. Natsir mengatakan bahwa kehadiran pihak oposisi dalam sebuah negara demokrasi adalah suatu hal yang baik selama dalam batas kewajaran. Ia juga menegaskan membutuhkan dukungan dalam parlemen agar program-program kabinet dapat berjalan dengan salah satu agenda terpenting adalah pelaksanaan pemilihan umum.<sup>96</sup>

Di sisi lain, muncul kritik dari sebagian anggota parlemen terhadap keterangan jawaban pemerintah dalam menanggapi sidang pemandangan umum yang pertama. Sebagian anggota parlemen menganggap Natsir enggan bertanggung jawab dalam persoalan

<sup>95</sup> Harian Merdeka, 'Jang Sebaik2Nja Dilakukan Dapat Dilakukan Natsir', 14 September 1950

<sup>96</sup> Harian Merdeka, 'Natsir Harapkan Tjukup Bantuan Dari Parlemen', 15 September 1950

Dalam sidang pemandangan umum kedua parlemen yang diselenggarakan pada pertengahan Oktober 1950, pembahasan sidang masih berkuat pada persoalan pembentukan kabinet.

penyusunan kabinet serta menolak usulan perubahan susunan kabinet yang ditawarkan parlemen. Natsir berpendapat bahwa perubahan susunan kabinet adalah hal yang wajar, namun hanya dilakukan jika kabinet telah diberi kesempatan menjalankan programnya dan gagal. Selain itu, Natsir juga mengatakan bahwa ia sebagai seseorang yang ditunjuk sebagai pembentuk pemerintahan oleh Presiden Sukarno tidak bertanggung jawab kepada parlemen, melainkan kepada presiden.<sup>97</sup> Manai Sophiaan menganggap keterangan jawaban pemerintah sebagai suatu hal yang tidak mencerminkan suatu sistem parlementer. Sementara Siauw Giok Tjhan mengatakan bahwa pemerintah tidak memberikan jawaban apapun terhadap pertanyaan parlemen. Kritik tidak hanya muncul dari kalangan oposisi maupun sayap kiri di parlemen, melainkan juga dari partai pendukung pemerintah. Mr. Tambunan (Parkindo) mengatakan bahwa keengganan Natsir mendengarkan usulan parlemen dalam perubahan susunan kabinet akan mengakibatkan kesulitan bagi kabinet itu sendiri.<sup>98</sup>

Dalam sidang pemandangan umum kedua parlemen yang diselenggarakan pada pertengahan Oktober 1950, pembahasan sidang masih berkuat pada persoalan pembentukan kabinet. Mr. Sunaryo (PNI) membantah pendapat Natsir dengan mengatakan bahwa pemerintah tetap bertanggung jawab kepada parlemen dalam penyusunan kabinet. Pendapat senada disampaikan oleh Ki Hajar Dewantara (non-partai). Sementara Sidik Djojokusarto (PNI) mendukung pendapat dari Mr. Sunaryo dan menambahkan bahwa pembentukan kabinet mendapatkan tekanan dari pihak-pihak tertentu dengan menyinggung surat Hamengku Buwono atas pengangkatan Abdul Hakim sebagai menteri pertahanan.

Dalam perkembangannya, muncul mosi pembubaran kabinet. Usul ini disampaikan oleh Mohammad Yamin, anggota parlemen non-partai serta mendapatkan dukungan dari Ki Hajar Dewantara, Arudji Kartawinata, Mr. Tambunan, dan Siradjuddin Abbas. Yamin mengatakan bahwa pembentukan kabinet tidak sesuai dengan trimarga yang terdiri atas Islam, Nasionalis, dan Sosialis, melainkan hanya mencakup sebagian saja. Hal inilah yang menyulitkan kabinet dalam menjalankan programnya. Yamin juga mengusulkan agar dibentuk formatur baru yang bertugas menyusun kabinet pengganti dan terdiri atas 3 orang formatur, yakni Natsir yang mewakili kelompok Islam,

97 Harian Pedoman, 'Pemerintah Hanja Bertanggungjawab Tentang Programnja Terhadap DPR', 12 Oktober 1950

98 Harian Pedoman, 'Belum Ada Kedengaran jg. Mengenai Pokok2 Program', 14 Oktober 1950

Mosi pembubaran kabinet ini ditentang oleh Masyumi. Prawoto Mangkusasmito mengatakan bahwa opsi pembubaran kabinet belum diperlukan.

seorang formatur nasionalis, dan seorang formatur penghubung yang berasal dari kalangan non-partai. Yamin tidak mengusulkan nama untuk formatur nasional dan formatur penghubung. Mosi Yamin mendapatkan dukungan dari Mr. Tambunan (Parkindo), Arudji Kartawinata (PSII), Siradjuddin Abbas, dan Ki Hajjar Dewantara (non-partai).

Mosi pembubaran kabinet ini ditentang oleh Masyumi. Prawoto Mangkusasmito mengatakan bahwa opsi pembubaran kabinet belum diperlukan. Prawoto beralasan bahwa Indonesia sedang membutuhkan dukungan dunia internasional. Apabila pemerintahan jatuh, Indonesia kehilangan kepercayaan dari dunia internasional. Dukungan terhadap kabinet Natsir juga datang dari PRN yang membenarkan keputusan Natsir bahwa pembentuk kabinet tidak perlu melaporkan kepada parlemen atas susunan kabinet yang dibentuk.

Perdebatan-perdebatan seputar cara pembentukan dan susunan kabinet yang mengakibatkan terpecahnya sikap parlemen dalam melihat kabinet Natsir pada akhirnya mengakibatkan parlemen menempuh pemungutan suara untuk memberikan mosi kepercayaan kepada kabinet Natsir. Meski kerap mendapatkan kritik dalam penyusunan kabinet yang tidak melibatkan PNI serta keengganan Natsir untuk mempertanggungjawabkan pembentukan kabinet kepada parlemen, dalam sidang yang dilakukan pada akhir Oktober 1950, kabinet Natsir berhasil mendapatkan mosi kepercayaan dari parlemen. 118 anggota parlemen mendukung kabinet, sementara 73 anggota menolak. Fraksi yang menyetujui mosi kepercayaan diantaranya Masyumi, Fraksi Demokrat, PSI, PRN, PIR, Parki, serta sebagian anggota non-partai. Sementara yang menolak menyetujui mosi adalah PNI, PKI, fraksi Buruh, fraksi Tani, serta partai yang memiliki satu menteri di dalam kabinet Natsir yaitu PSII. Sikap ini menunjukkan bahwa PSII lebih memilih untuk menjadi partai oposisi di parlemen ketimbang mendukung pemerintahan, terlepas dari diangkatnya Harsono Tjokroaminoto sebagai menteri negara di dalam kabinet. Sementara satu fraksi lainnya yang juga memiliki perwakilan dalam kabinet Natsir, yakni Parkindo memutuskan abstain saat pengambilan suara. Dalam perkembangan yang sama, Mosi yang diajukan Yamin ditarik kembali. Mr. Tambunan mengatakan bahwa penarikan kembali mosi Yamin didasari karena pemerintah telah mendapatkan mosi kepercayaan sehingga perlu diberi kesempatan untuk bekerja.<sup>99</sup>

99 Harian Merdeka, 'Mosi Yamin ttg. Kabinet Akan Ditarik Kembali?', 28 Oktober 1950

### 3.3.2 Pengangkatan Wakil Presiden Dan Pembentukan Seksi Parlemen

Berkaitan dengan pengangkatan wakil presiden yang akan mendampingi presiden dalam menjalankan tugasnya, DPRS memiliki hak untuk mengusulkan nama calon wakil presiden kepada presiden. Hal ini sesuai dengan isi pasal 45 UUDS 1950 mengenai pengangkatan wakil presiden. Pada awalnya, muncul lima nama yang akan dicalonkan dalam pemilihan wakil presiden, yakni Mohammad Hatta, Ki Hajar Dewantara, Sukiman Wirjosandjojo, Sartono, dan Alimin. Usulan nama-nama ini kemudian mengalami perubahan. Muncul nama-nama baru seperti Nerus Ginting Suka, Sutan Syahrir, Mohammad Yamin, Iwa Kusuma Sumantri, dan M. Burhanuddin sehingga muncul delapan usulan nama calon wakil presiden, yakni Mohammad Hatta, Ki Hajar Dewantara, Sukiman Wirjosandjojo, Nerus Ginting Suka, M. Burhanuddin, Sutan Syahrir, Iwa Kusuma Sumantri, dan Mohammad Yamin. Sementara nama Sartono dan Alimin tidak muncul dalam pengambilan suara di parlemen.

Dalam sidang voting untuk mengusulkan nama calon wakil presiden, nama Mohammad Hatta mendapatkan suara mutlak dari anggota parlemen. Perolehan suara anggota parlemen sebagai berikut:

- |                          |             |
|--------------------------|-------------|
| 1. Mohammad Hatta        | : 113 suara |
| 2. Ki Hajar Dewantara    | : 19 suara  |
| 3. Sukiman Wirjosandjojo | : 2 suara   |
| 4. Mohammad Yamin        | : 2 suara   |
| 5. Sutan Syahrir         | : 2 suara   |
| 6. Iwa Kusuma Sumantri   | : 1 suara   |
| 7. M. Burhanuddin        | : 1 suara   |
| 8. Nerus Ginting Suka    | : 1 suara   |

Pemilihan di parlemen tersebut tidak diikuti PKI yang memutuskan abstain karena menganggap perlunya membicarakan perubahan UUDS terlebih dahulu sebelum mengangkat wakil presiden. Meski demikian, keputusan suara mayoritas di parlemen terhadap pencalonan Mohammad Hatta tetap dilakukan. Sartono selaku ketua DPRS kemudian membentuk tim yang diketuai oleh Tadjuddin Noor untuk menemui Hatta dan menyampaikan keputusan DPRS yang mengusulkan namanya kepada presiden. Hatta sendiri menerima usul tersebut.<sup>100</sup> Dalam perkembangannya, Sukarno menyetujui usulan DPRS mengenai nama wakil presiden. Segera setelah nama wakil presiden berhasil disepakati, parlemen kemudian mengambil sumpah presiden dan wakil presiden pada tanggal 25 Oktober 1950. Dengan demikian,

100 Harian Merdeka, 'Hatta Terima Pentjalonan Sebagai Wakil-Presiden', 16 Oktober 1950

Berkaitan dengan pengangkatan wakil presiden yang akan mendampingi presiden dalam menjalankan tugasnya, DPRS memiliki hak untuk mengusulkan nama calon wakil presiden kepada presiden.

secara resmi Sukarno dan Mohammad Hatta diangkat menjadi presiden dan wakil presiden RI setelah pembubaran RIS.

Pada pertengahan Oktober 1950, selain melakukan sidang untuk mengusulkan nama wakil presiden pendamping Sukarno, DPRS juga melakukan sidang untuk membentuk seksi-seksi di dalam parlemen. Sidang juga dilaksanakan untuk memilih ketua serta wakil ketua seksi parlemen. Disepakati untuk membentuk 16 seksi di dalam parlemen. Keenam belas seksi tersebut adalah seksi luar negeri, seksi dalam negeri, seksi pertahanan, seksi kehakiman, seksi penerangan, seksi keuangan, seksi perdagangan dan industri, seksi pertanian, seksi perhubungan dan lalu lintas, seksi pekerjaan umum, seksi pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan, seksi kesehatan, seksi sosial, seksi perburuhan, seksi agama, dan seksi keamanan dalam negeri.

Dalam sidang parlemen tanggal 20 Oktober 1950, tersusun lima seksi beserta dengan susunan ketua dan wakil ketua. Lima seksi tersebut adalah seksi luar negeri, seksi pertahanan, seksi penerangan, seksi keamanan dalam negeri, dan seksi pendidikan dan pelajaran. Selanjutnya, dalam sidang parlemen tanggal 21 Oktober 1950, kecuali seksi keuangan dan seksi pekerjaan umum, telah terpilih nama-nama ketua dan wakil ketua seksi parlemen.

Susunan ketua dan wakil seksi parlemen yang terbentuk pada akhir Oktober 1950 adalah sebagai berikut:<sup>101</sup>

Nama Seksi	Ketua	Wakil ketua
Dalam Negeri	Sutardjo	Djody Gondokusumo
Luar Negeri	Mr. Tambunan	Sunarjo
Pertahanan	Zainul Arifin	Moh. Padang
Kehakiman	Iwa Kusumasumantri	Lukman Wiradinata
Penerangan	Sumanang	Yunan Nasution
Perdagangan dan Perindustrian	Teuku Moh. Hasan	Sujono Hadinoto
Pertanian	I.J. Kasimo	Tjokronegoro
Perhubungan dan Lalu Lintas	Sakirman	P. Moh. Noor
Pendidikan dan Pelajaran	Ibnu Tadjji	Zainal Abidin Ahmad
Kesehatan	Dr. Endon	Sukemi
Sosial	Suwarni Pringgogidgo	Soehardi
Perburuhan	Kusnan	Werdojo
Agama	Wondoamiseno	A. Rondonuwu
Keamanan Dalam Negeri	Sidik Djojokusarto	Lobo

<sup>101</sup> Harian Merdeka, 'Seksi2 Dalam Parlemen', 23 Oktober 1950

### 3.3.3 Mosi Pemogokan Ahem Erningpradja

Seiring dengan berjalannya kabinet Natsir, terdapat beberapa isu yang juga dibahas di dalam parlemen. Salah satu isu penting yang dibahas adalah rencana pemogokan buruh yang tergabung di dalam Sarekat Buruh Perkebunan Republik Indonesia (Sarbupri). Melalui wakil ketuanya yang juga merangkap sebagai anggota parlemen, Ahem Erningpradja, Sarbupri mengajukan mosi pemogokan kepada DPRS setelah masa reses dan meminta agar mosi pemogokan dijadikan sebagai agenda sidang pertama. Mosi pemogokan ini diambil akibat tidak tercapainya kesepakatan antara buruh dengan *Algemene Landouw Syndicaat (ALS)* atau gabungan pengusaha perkebunan mengenai permasalahan upah buruh perkebunan. Buruh menuntut agar diberi upah Rp 3 dan upah tersebut tetap dibayarkan selama masa pemogokan, hal yang ditolak oleh ALS.

Pembicaraan diantara Sarbupri dan ALS menemui jalan buntu sehingga pemerintah melalui Menteri Perburuhan, Panji Suroso terlibat dalam upaya penyelesaian. Panji Suroso menjanjikan permasalahan upah segera diselesaikan dan mengatakan bahwa permasalahan diantara keduanya tidak perlu dibawa hingga DPRS. Akan tetapi, keterlibatan pemerintah dalam permasalahan upah antara kaum buruh dengan ALS tidak dapat dilakukan secara maksimal. Hal ini dikarenakan karena belum adanya UU yang mengatur perburuhan pasca bubarnya RIS. Sementara itu, DPRS merespon keinginan pembahasan mengenai mosi pemogokan dengan mengagendakan pembahasan mengenai mosi pemogokan setelah masa reses berakhir.<sup>102</sup>

Pasca pertemuan antara Sarbupri dengan ALS yang digagas oleh pemerintah, Sarbupri tetap menekan pemerintah dengan mengatakan bahwa keputusan pemerintah nantinya haruslah keputusan yang dapat diterima oleh Sarbupri. Ini berarti bahwa Sarbupri meminta agar keputusan pemerintah merupakan keputusan yang menguntungkan Sarbupri. Di sisi lain, Sarbupri juga menegaskan bahwa dikhawatirkan jika keputusan pemerintah tidak dapat diterima, maka akan terjadi pemogokan yang bukan hanya dilakukan oleh buruh perkebunan saja, melainkan oleh seluruh buruh. Dalam pernyataan resmi Sarbupri, ditegaskan bahwa mereka siap berunding kembali dengan ALS dengan syarat upah yang diperoleh sesuai dengan persetujuan Kementerian

Pembicaraan diantara Sarbupri dan ALS menemui jalan buntu sehingga pemerintah melalui Menteri Perburuhan, Panji Suroso terlibat dalam upaya penyelesaian.

102. Harian Merdeka, Pemogokan Sarbupri Usah Sampai Kepada Parlemen, 11 September 1950

Mosi ini juga mendapat dukungan dari Andi Gappa, yang menyarankan agar UU Perburuhan dimasukkan terlebih dahulu ke dalam UUDS RI

Kemakmuran, upah selama pemogokan tetap dibayar penuh, dan buruh tidak mendapat pembalasan dari para pengusaha.<sup>103</sup>

Dalam sidang parlemen yang diselenggarakan pada akhir September 1950 dan dihadiri oleh 148 orang anggota parlemen, dilakukan sidang pemandangan umum terhadap keterangan pemerintah mengenai mosi pemogokan yang diajukan Ahem Erningpradja tersebut. Terdapat 14 orang anggota yang menyatakan pendapatnya, dengan 8 orang menyetujui mosi pemogokan dan 6 orang menolak. Sudjono Djajengpranoto, wakil dari Partai Murba menyatakan partainya mendukung penuh mosi tersebut. Ia berpendapat bahwa dengan ditandatanganinya Konferensi Meja Bundar, maka kepemilikan tanah di Indonesia kembali ke tangan kapitalis asing, sehingga kaum buruh akan berhadapan langsung dengan kelompok kapitalis internasional. Ia menambahkan bahwa satu-satunya upaya perlawanan terkuat kaum buruh dalam melawan kapitalisme asing adalah dengan pemogokan.

Mosi ini juga mendapat dukungan dari Andi Gappa, yang menyarankan agar UU Perburuhan dimasukkan terlebih dahulu ke dalam UUDS RI. Dari pihak yang menolak, terdapat pernyataan dari Latjuba, wakil Masyumi dan Mohammad Sadah, wakil PIR. Latjuba mengatakan bahwa mosi pemogokan tidak diperlukan. Hal ini dikarenakan pemerintah telah berupaya memperbaiki nasib buruh dan menjanjikan untuk memperbaiki nasib rakyat secara total. Sementara Moh. Sadah mengatakan bahwa mosi pemogokan kurang jelas. Ia menegaskan bahwa pemerintah telah memberikan cukup jaminan kepada buruh dan terus berusaha memperbaiki nasib buruh, sehingga mosi pemogokan tidak diperlukan.<sup>104</sup> Dalam sidang ini terlihat bahwa partai oposisi mendukung mosi pemogokan, sementara partai pendukung pemerintah menolak dengan mengatakan bahwa pemerintah telah berupaya untuk memperbaiki nasib kaum buruh. Dalam perkembangannya, tindakan-tindakan pemogokan yang dilakukan kaum buruh tetap berlangsung dengan tuntutan yang lebih bervariasi, salah satunya terjadi pada masa kabinet Sukiman berkaitan dengan tuntutan buruh agar mendapatkan hak yang sama sebagaimana yang diterima pegawai pemerintah berupaya bonus tunjangan hari raya.

103 Harian Merdeka, Permintaan Sarbupri Pada Pemerintah, 14 September 1950

104 Harian Merdeka, 'Parlemen Bitjarakan Mosi Perburuhan', 26 September 1950

Sulitnya penyelesaian Irian Barat tampaknya diperparah dengan adanya dua sikap yang berkembang dalam memandang penyelesaian Irian Barat.

### 3.3.4 Misi Irian Barat

Salah satu tugas berat lainnya yang diemban oleh kabinet Natsir adalah penyelesaian status Irian Barat antara Indonesia dengan Belanda. Pada bulan-bulan pertama tahun 1950, kegagalan demi kegagalan pembahasan status Irian Barat menjadi hal yang lumrah terjadi antara pemerintah Indonesia dengan Belanda. Natsir, yang menjadikan penyelesaian status Irian Barat sebagai salah satu program kabinetnya, dituntut untuk dapat segera menyelesaikan permasalahan tersebut. Sulitnya penyelesaian status Irian Barat didasari perbedaan pandangan diantara kedua pihak. Indonesia meyakini, sesuai dengan kesepakatan KMB, Irian Barat seharusnya diserahkan kepada Indonesia selambatnya 27 Desember 1950, atau tepat satu tahun setelah penandatanganan KMB. Sebaliknya, Belanda senantiasa menanggukuhkan upaya penyerahan Irian Barat kepada Indonesia. Hal ini terlihat pada upaya Belanda dalam pembentukan administrasi Belanda di Irian Barat serta dimulainya usaha-usaha keuangan komersial di wilayah sengketa tersebut.<sup>105</sup>

Sulitnya penyelesaian Irian Barat tampaknya diperparah dengan adanya dua sikap yang berkembang dalam memandang penyelesaian Irian Barat. Kabinet Natsir, sebagaimana kabinet Hatta terdahulu memandang bahwa upaya terbaik menyelesaikan permasalahan Irian Barat adalah melalui diplomasi sembari berharap Belanda memiliki i'tikad baik dan dukungan dari Amerika Serikat untuk mau menekan Belanda. Di sisi lain, muncul pula upaya melakukan pengorganisaian kekuatan untuk mengambil Irian Barat dari Belanda. Sikap ini tampaknya menjadi sikap yang didukung oleh Presiden Sukarno.

DPRS sendiri dalam upayanya ikut menyelesaikan status Irian Barat melakukan dua langkah baik internal dan eksternal. Langkah internal dilakukan dengan jalan menyetujui secara bulat mosi masuknya Silas Papare, ketua Partai Kemerdekaan Indonesia Irian (PKII) sebagai anggota parlemen dan mendorong pemerintah untuk mencari cara agar mosi tersebut dapat dijalankan. Sementara itu, langkah eksternal dilakukan dengan membentuk misi parlemen keluar negeri. Misi ini menjalankan tugas memberikan penjelasan kepada negara-negara yang dikunjungi bahwa Irian Barat sebagaimana terdapat dalam konstitusi UUDS 1950 adalah bagian dari Indonesia. Misi ini juga bertugas menyampaikan perjuangan-perjuangan apa saja yang telah dilakukan Indonesia dalam upayanya memperjuangkan status Irian Barat agar menjadi bagian dari Indonesia.

105 Herbert Feith, *op.cit.*, hal 156

Dalam pernyataan resmi resolusi yang dikeluarkan parlemen pada akhir September 1950, disebutkan bahwa,

*“Supaya DPR Sementara Republik Indonesia membentuk sebuah misi parlemen Indonesia dan dengan bantuan pemerintah segera mengirimkan misi itu keluar negeri. Memberikan keterangan dan memperkenalkan lebih jauh perjuangan rakyat Indonesia yang sebenar-benarnya. Keputusan itu didasarkan kepada perlu adanya hubungan erat dan saling mengerti antara bangsa-bangsa guna membina perdamaian dunia, bahwa menurut UUD Sementara Republik Indonesia pasal dua, Irian Barat adalah daerah Indonesia dan bahwa usaha bangsa Indonesia membulatkan wilayah Indonesia dengan Irian Barat adalah usaha perjuangan kemerdekaan Indonesia untuk menghapuskan kolonialisme dan pula memperteguh perdamaian di Pasifik dan mengurangi ketegangan suasana perdamaian di Asia Tenggara.”<sup>106</sup>*

Upaya resolusi ini mendapatkan dukungan luas dari fraksi di parlemen. Beberapa pendapat yang dikemukakan diantaranya berasal dari Masyumi, PKI, PNI, SOBSI, serta perwakilan dari Sumatera. Sukiman dari Masyumi mengatakan bahwa fraksi Masyumi menyetujui resolusi karena permasalahan Irian Barat adalah masalah Indonesia. Sementara Utarjo, anggota parlemen dari PKI mengatakan bahwa penangguhan pembicaraan status Irian Barat yang dilakukan Belanda menguntungkan Belanda karena Belanda dapat memperkuat kedudukannya di Irian Barat baik dalam aspek politik, ekonomi, maupun militer. Manai Sophiaan dari PNI mengatakan PNI menyetujui resolusi tersebut dan menganjurkan agar misi parlemen keluar negeri dapat membantu terciptanya perdamaian dunia. Kobarsih dari SOBSI menyampaikan bahwa permasalahan Irian Barat tidak perlu diselesaikan di forum-forum internasional karena anggapan bahwa forum-forum internasional tersebut adalah bagian dari kolonialisme. Ia juga menganjurkan agar resolusi ini diikuti dengan aksi-aksi pemboikotan. Sementara Sarwono, perwakilan dari Sumatera

106 Harian Merdeka, 'Membangkitkan Pengertian Tentang Masalah Irian', 23 September 1950

Kobarsih dari SOBSI menyampaikan bahwa permasalahan Irian Barat tidak perlu diselesaikan di forum-forum internasional karena anggapan bahwa forum-forum internasional tersebut adalah bagian dari kolonialisme.

Keberangkatan tim misi keluar negeri sedikit mengalami keterlambatan dan baru menjalankan tugasnya di akhir Oktober 1950.

mendorong penyelidikan terhadap langkah-langkah Belanda di Irian Barat yang mengedarkan mata uang Belanda serta melarang penduduk menyanyikan lagu Indonesia Raya.

Segera setelah disetujuinya resolusi misi parlemen keluar negeri terbentuk tim yang terdiri atas sembilan orang anggota palemen dan merepresentasikan fraksi-fraksi besar di parlemen. Proses pembentukan tim misi parlemen keluar negeri sempat diwarnai hal menarik ketika muncul usulan dari anggota parlemen wanita agar salah satu anggota tim diisi oleh anggota parlemen wanita. Usul ini mendapat sambutan baik dari parlemen. Andi Zainal Abidin (PKI) dan Mohammad Yamin (non-partai) yang sebelumnya telah terpilih masuk menjadi anggota tim memberikan opsi pengunduran diri mereka untuk mengakomodasi usulan tersebut. Sebelumnya, Mr. Tambunan mengusulkan agar anggota tim ditambah menjadi 10 orang, namun usul ini kurang mendapat sambutan. Hanya 19 anggota parlemen yang menyetujui usulan Mr. Tambunan. Dalam perkembangannya, pengunduran diri AZ. Abidin diterima secara mutlak oleh parlemen dengan 115 suara, sehingga posisinya kemudian digantikan oleh Susilowati. Dengan demikian, kesembilan anggota misi yang terbentuk secara resmi adalah Sukiman (ketua), IJ. Kasimo (wakil ketua), Mohammad Yamin (juru bicara), Manai Sophiaan, Susilowati, Mr. Tambunan, Otto Rondonuwu, Sahetapy Engel, dan Abdul Hajat.

Keberangkatan tim misi keluar negeri sedikit mengalami keterlambatan dan baru menjalankan tugasnya di akhir Oktober 1950. Belanda menjadi negara pertama dan satu-satunya yang dikunjungi dalam keberangkatan tersebut. Dalam kunjungannya di Belanda, Mohammad Yamin mengeluarkan pernyataan yang mengagetkan Belanda. Ia mengatakan, "*Jika status Irian tidak diselesaikan sebelum 27 Desember, tidak ada jaminan bagi keamanan kepentingan-kepentingan Belanda di Indonesia.*"<sup>107</sup> Selama dua pekan berada di Belanda, tidak ada kemajuan berarti yang didapatkan sehingga Natsir memanggil kembali tim misi parlemen ke Indonesia. Yamin mengomentari kunjungan di Belanda dengan mengatakan bahwa hubungan Indonesia-Belanda tidak bertambah baik pasca penandatanganan KMB.

Sementara itu, dalam kesempatan sidang pemandangan umum pertama yang diselenggarakan pada awal bulan Oktober 1950, PKI mendorong agar diambil opsi pembatalan hasil KMB. Opsi ini mendapatkan dukungan dari fraksi Buruh. Berbagai kejadian yang

107 Herbert Feith, *op.cit.*, hal 160

melibatkan Belanda di Indonesia yang puncaknya adalah pengiriman telegram Perdana Menteri Belanda, Willem Drees kepada pemerintah Indonesia yang berisi kecaman pemerintah Belanda terhadap penggunaan kekuatan militer dalam penyelesaian permasalahan Republik Maluku Selatan (RMS) menjadi dasar sikap keras tersebut. Dalam pandangan PKI, hasil perundingan KMB hanya mengakibatkan terhambatnya cita-cita bangsa Indonesia.<sup>108</sup> Opsi ini mendapatkan tentangan dari Masyumi. Melalui Sukiman, ketua fraksi Masyumi di parlemen, Masyumi membantah pendapat PKI tersebut dengan menegaskan bahwa KMB bukan suatu hal yang mengakibatkan kekacauan di Indonesia.

Natsir sendiri memberikan jawaban terhadap protes Drees tersebut. Jawaban Natsir dikirimkan kepada A. Th. Lamping, seorang Komisaris Agung Belanda di Indonesia. Dalam jawaban atas protes Dress tersebut, Natsir mengatakan bahwa tindakan pemerintah Indonesia yang mengirimkan kekuatan militer dilakukan setelah semua upaya damai yang dilakukan mengalami kegagalan sehingga pemerintah perlu mengirimkan pasukan militer yang bertujuan untuk melindungi kepentingan dan keamanan rakyat Indonesia. Natsir balik menyerang Belanda yang dianggap membiarkan tindakan pasukan KNIL yang mendukung RMS. Natsir menegaskan bahwa tentara KNIL adalah tanggung jawab Belanda sebagaimana kesepakatan KMB. Belanda dalam pandangan Natsir berupaya melepaskan tanggung jawabnya terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan KNIL, termasuk insiden pengibaran bendera RMS di asrama-asrama militer di Maluku.<sup>109</sup>

PBB sendiri melalui UNCI berupaya untuk terlibat dalam permasalahan RMS. Dalam surat yang dikirim UNCI kepada pemerintah Indonesia pada tanggal 6 Oktober 1950, PBB menyerukan agar Indonesia menghentikan setiap tindakan militernya di Maluku dan mau menerima komisi jasa baik PBB untuk membantu menyelesaikan permasalahan. Indonesia menolak usulan ini sambil menegaskan bahwa permasalahan RMS merupakan permasalahan dalam negeri Indonesia. Ditambahkan pula bahwa UNCI dapat membantu penyelesaian RMS dengan memberi peringatan kepada Belanda untuk tidak melakukan aksi-aksi di Maluku.

Di dalam parlemen, berbagai protes terhadap isi kawat Drees tersebut muncul dalam sidang keterangan jawaban pemerintah.

Natsir sendiri memberikan jawaban terhadap protes Drees tersebut. Jawaban Natsir dikirimkan kepada A. Th. Lamping, seorang Komisaris Agung Belanda di Indonesia.

108 Harian Pedoman, 'Mosi Kembalikan KMB', 7 Oktober 1950

109 Harian Merdeka, 'Tindakan<sup>2</sup> Terhadap Ambon Diambil Untuk Lindungi Rakjat', 6 Oktober 1950

Parlemen menganggap bahwa tindakan Drees adalah suatu bentuk penghinaan terhadap kedaulatan Indonesia. Parlemen dapat menerima dan menyetujui balasan kawat jawaban pemerintah kepada Drees meskipun berpendapat bahwa jawaban pemerintah tersebut bisa lebih keras lagi.<sup>110</sup> Selanjutnya, parlemen bersidang untuk menentukan sikap terkait telegram Drees tersebut. Muncul empat mosi yang mewakili sikap berbagai fraksi di parlemen serta pandangan fraksi pendukung pemerintah maupun oposisi. Keempat mosi tersebut adalah mosi Lobo (Parindra), mosi Latuharhary (PIR), mosi Diapari (Serikat Kerakyatan Indonesia), dan Mosi Pardede (PKI). Lobo mengatakan bahwa telegram Drees tersebut tidak akan mempengaruhi rakyat Indonesia dan rakyat Indonesia akan senantiasa berada di belakang pemerintah dan angkatan perang. Sementara Latuharhary mengatakan bahwa urusan penduduk Indonesia adalah tanggung jawab pemerintah Indonesia, bukan Belanda. Ia menyayangkan telegram Drees tersebut yang dianggap memperburuk hubungan antara Indonesia dan Belanda.

Sikap lebih keras muncul dalam mosi Diapari dan Pardede. Diapari menyatakan perlunya peninjauan kembali hasil perjanjian KMB karena penandatanganan KMB dilaksanakan dalam kondisi yang tergesa-gesa, sehingga perlu dihilangkan faktor-faktor yang tidak adil dalam hubungan kedua negara. Sementara Pardede menyatakan bahwa perjanjian KMB sebaiknya dibatalkan. Pembatalan ini diperlukan karena pemberontakan RMS adalah siasat Belanda dalam usaha mempertahankan Irian Barat.

Dalam upaya menentukan sikap parlemen terhadap permasalahan Irian Barat, dilakukan voting di akhir sidang pemandangan umum parlemen terhadap empat mosi yang telah diajukan. Hasilnya menunjukkan dukungan terhadap mosi Latuharhary. Mosi Latuharhary didukung oleh 76 anggota, sementara yang menolak sebanyak 66 anggota. Mosi Diapari ditolak karena hanya mendapatkan dukungan dari 48 anggota, sementara anggota yang menolak sebanyak 74 anggota. Dukungan lebih kecil diterima oleh mosi Pardede yang hanya didukung oleh 25 anggota.<sup>111</sup> Kenyataan ini menunjukkan bahwa pada masa awal kabinet Natsir, dukungan parlemen terhadap program pemerintah terkait permasalahan Irian Barat masih cukup besar.

Sementara itu, semangat anti-Belanda di dalam negeri meningkat seiring dengan dikirimnya telegram protes dari Willem

Dalam upaya menentukan sikap parlemen terhadap permasalahan Irian Barat, dilakukan voting di akhir sidang pemandangan umum parlemen terhadap empat mosi yang telah diajukan.

110 Harian Merdeka, 'Parlemen Bitjarakan Penukaran Kawat Antara Drees dan Natsir', 7 Oktober 1950

111 Harian Pedoman, 'Resolusi Latuharhary c.s. Diterima', 10 Oktober 1950

Drees. PNI cabang Bandung mengusulkan agar segala bentuk hubungan Indonesia-Belanda diputus jika Irian Barat tidak diserahkan sampai 27 Desember 1950. Pernyataan keras juga dikeluarkan Bung Tomo, pemimpin Partai Rakyat Indonesia (PARI) yang juga merupakan tokoh peristiwa 10 November 1945 yang mengatakan partainya akan melakukan aksi boikot ekonomi terhadap kepentingan Belanda Irian tidak diserahkan setelah tanggal 27 Desember.

Pernyataan ini menimbulkan pro-kontra. Masyumi, PSI, dan Wakil Presiden Mohammad Hatta mengemukakan rencana boikot. Sedangkan kabinet Natsir menegaskan tidak akan mentoleransi upaya boikot dan mengatakan pendapat Bung Tomo tersebut dapat menimbulkan kekhawatiran dan ketakutan dari warga Belanda serta bangsa Eropa lainnya yang berada di Indonesia. Sementara itu, sikap berbeda ditunjukkan oleh partai oposisi. PNI melalui ketua umumnya, menyatakan mendukung rencana boikot tersebut selama upaya boikot yang dilakukan tidak menimbulkan aksi-aksi ekstrim yang dapat berujung pada lahirnya kerusuhan. PKI tidak memberikan komentar terkait pendapat Bung Tomo tersebut.

Presiden Sukarno sendiri tampaknya setuju dengan sikap keras beberapa kelompok di Indonesia dalam menghadapi Belanda. Sukarno menganggap pemerintah Indonesia harus memberi prioritas lebih meski terdapat kepentingan ekonomi Belanda di Indonesia. Ketua DPRS, Sartono, memberi pendapat senada dalam satu kesempatan di awal November 1950. Sartono merasa optimis pemerintah Belanda akan mau memenuhi tuntutan Indonesia dalam masalah Irian sambil menegaskan bahwa kepentingan ekonomi Belanda sesungguhnya bukan di Irian, melainkan Jawa dan Sumatera. tampaknya, Sukarno menemukan kesepahaman dengan sikap partai-partai oposisi yang bersikap lebih keras terhadap Belanda ketimbang pemerintahan Natsir.

Perundingan bilateral Indonesia-Belanda dimulai pada awal Desember 1950 dan bertempat di negeri Belanda. Delegasi Indonesia dipimpin oleh Menteri Luar Negeri Mohammad Roem. Indonesia mengusulkan agar Belanda mau menerima kedaulatan Indonesia atas Irian Barat pada tanggal 27 Desember 1950, tepat satu tahun setelah penandatanganan KMB, dan secara bertahap pemerintahan di Irian Barat akan diserahkan pada pertengahan tahun 1951. Kemudian, pada tanggal 11 Desember 1950, pemerintah Indonesia menyampaikan usulan kepada pemerintah Belanda yang berisi tujuh poin.

Pertama, dalam kerja sama ekonomi, pemerintah mengakui hak

Presiden Sukarno sendiri tampaknya setuju dengan sikap keras beberapa kelompok di Indonesia dalam menghadapi Belanda.

ekonomi Belanda dan akan memberikan konsesi khusus terhadap kepentingan pertambangan Belanda di Irian Barat. Kedua, tenaga administrasi Belanda akan tetap digunakan. Ketiga, pensiun pegawai-pegawai Belanda di Irian Barat akan dijamin pemerintah. Keempat, imigrasi warga Belanda akan diizinkan oleh pemerintah Indonesia. Kelima, pemerintah akan berupaya memasukkan Irian Barat ke dalam sistem perhubungan Indonesia dengan memperhatikan konsesi-konsesi yang telah didapatkan maskapai Belanda. Keenam, pemerintah Indonesia menjamin kemerdekaan beragama dan kegiatan zending maupun misi dalam kegiatan kemanusiaan serta akan memberi bantuan dalam kegiatan kemanusiaan tersebut. Ketujuh, mengusahakan berjalannya pemerintahan yang berdemokrasi secara penuh di Irian Barat serta dengan memberikan hak otonom dan segera membentuk badan perwakilan sendiri.<sup>112</sup>

Namun usul ini ditolak oleh Belanda. Sebaliknya, usul Belanda agar penduduk Irian Barat diberi kesempatan untuk menentukan nasibnya sendiri dengan pengawasan sebuah lembaga bersama antara Indonesia-Belanda juga ditolak oleh pemerintah Indonesia. Pemerintah beralasan bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri karena menganggap usulan tersebut sebagai upaya Belanda untuk menggagalkan masuknya Irian Barat ke dalam wilayah Indonesia. Pemerintah juga mempertanyakan waktu pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri tersebut sembari menyindir pemerintah Belanda yang menolak memberikan hak menentukan nasib sendiri kepada bangsa Indonesia di masa lalu. Usulan lainnya dari pemerintah Belanda agar kedaulatan Irian Barat berada di bawah Uni Indonesia-Belanda dan urusan administrasi di Irian Barat diserahkan kepada Belanda, juga ditolak oleh pemerintah Indonesia.

Upaya perundingan terus berlangsung hingga tanggal 27 Desember 1950, tepat satu tahun pelaksanaan KMB. Pada tanggal 23 Desember 1950, delegasi Indonesia memasukkan kembali usulan baru kepada pemerintah Belanda. Pertama, kedua pihak setuju dalam hal penyerahan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia. Kedua, penyerahan dilakukan pada pertengahan tahun 1951. Ketiga, sebelum penyerahan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia, akan diadakan konferensi yang didasarkan pada tujuh usulan sebelumnya untuk menjaga kepentingan-kepentingan Belanda di Irian Barat.

Belanda menjawab usulan pemerintah Indonesia tiga hari

112 Mohammad Natsir, 'Keterangan Pemerintah Tentang Irian Barat', *Capita Selecta* jilid II, hal 25

Upaya perundingan  
terus berlangsung  
hingga tanggal 27  
Desember 1950,  
tepat satu tahun  
pelaksanaan KMB.

setelahnya. Belanda mengusulkan agar kedaulatan Irian Barat diserahkan kepada Uni Indonesia-Belanda dan pemerintahan di Irian Barat dipegang Belanda. Kedua, meminta bantuan UNCI dalam perundingan-perundingan Indonesia-Belanda. Kedua usul ini ditolak oleh Indonesia. Perundingan mengalami kebuntuan dan pada akhirnya gagal menyetujui usulan apapun terkait Irian Barat.

Segera setelah gagalnya upaya perundingan Indonesia-Belanda, Natsir berupaya mencegah memburuknya hubungan diantara kedua negara. Sebaliknya, Presiden Sukarno berpendapat agar hasil kesepakatan KMB dibatalkan dan perlu adanya tekanan terhadap segala kepentingan ekonomi Belanda di Indonesia. Sukarno juga menyindir perundingan-perundingan yang dilakukan antara Indonesia dan Belanda yang tidak juga membuahkan hasil positif. Sukarno mengatakan bahwa perundingan tidak berarti bagi Indonesia jika pemerintah tidak mendesak Belanda untuk memenuhi tuntutan Indonesia atas Irian Barat. Tampaknya ide Sukarno menemui kecocokan dengan sikap PNI dan kelompok kiri di parlemen yang bersikap keras terhadap Belanda. Namun Natsir dan jajaran menteri di kabinetnya menolak upaya Sukarno tersebut.

Perbedaan ini, bagaimanapun juga mengakibatkan memburuknya hubungan antara Natsir dengan Presiden Sukarno. Dalam upaya membubarkan Uni Indonesia-Belanda, Sukarno mendapatkan tentangan dari sebagian besar anggota kabinet Natsir, hal yang memancing kemarahan Sukarno. Alasan kabinet menolak keinginan Sukarno adalah usulan pembubaran Uni Indonesia-Belanda harus menunggu pertemuan para menteri kedua negara yang diselenggarakan di tahun 1951 dan atas kesepakatan kedua belah pihak, bukan keputusan satu pihak saja. Natsir juga mengingatkan Sukarno bahwa politik luar negeri merupakan kewenangan pemerintah, dalam hal ini kabinet Natsir, bukan Sukarno sebagai kepala negara.

Di dalam parlemen, desakan untuk mengakhiri Uni Indonesia-Belanda muncul setelah kegagalan perundingan Indonesia-Belanda. Desakan itu dikemukakan terutama oleh golongan kiri di parlemen, diantaranya oleh Emon Bratawidjaja (Buruh) dan Werdojo. Sementara Mr. Tambunan mengatakan bahwa perundingan lanjutan Indonesia-Belanda hanya dapat dilakukan atas dasar penyerahan kedaulatan di Irian Barat kepada Indonesia. Jika upaya tersebut gagal, maka sikap Parkindo di parlemen adalah mendukung pembatalan Uni Indonesia-Belanda.

Dalam upayanya membubarkan Uni Indonesia-Belanda, Sukarno mendapatkan tentangan dari sebagian besar anggota kabinet Natsir, hal yang memancing kemarahan Sukarno.

Kabinet menolak mosi Kusnan tersebut, sementara mosi Djody Gondokusumo dicabut kembali. Meski kabinet menolak mosi Kusnan, namun parlemen tetap melaksanakan pemungutan suara untuk menentukan sikap.

Selanjutnya, di dalam parlemen muncul dua mosi terkait Irian Barat pada awal Januari 1951. Mosi tersebut diajukan oleh ketua PRN, Djody Gondokusumo dan Rahendra Kusnan. Djody Gondokusumo menyampaikan tiga gagasan dalam mosinya. Pertama, meminta pemerintah untuk menyiapkan perundingan lanjutan Indonesia-Belanda untuk penyerahan Irian Barat. Kedua, memberi Belanda batas waktu selama dua bulan untuk menerima permintaan Indonesia. Ketiga, membatalkan Uni Indonesia-Belanda dan mengevaluasi kembali hasil kesepakatan KMB serta seluruh kesepakatan diantara kedua negara jika Belanda menolak memenuhi permintaan Indonesia.

Mosi Rahendra Kusnan juga terdiri atas tiga poin. Pertama, meminta agar Irian Barat dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia dan memiliki status yang sama dengan wilayah lain di dalam Republik Indonesia. Kedua, membubarkan Uni Indonesia-Belanda. Ketiga, meninjau kembali hasil kesepakatan KMB dalam jangka waktu tiga bulan.<sup>113</sup>

Kabinet menolak mosi Kusnan tersebut, sementara mosi Djody Gondokusumo dicabut kembali. Meski kabinet menolak mosi Kusnan, namun parlemen tetap melaksanakan pemungutan suara untuk menentukan sikap. Kabinet berada dalam posisi yang sulit karena PSI sebagai salah satu partai pemerintah memutuskan abstain, sementara PSII justru mendukung mosi Kusnan. Mosi tersebut diajukan dan ditandatangani oleh PNI dan PSII. Meski demikian, mosi tersebut gagal dilakukan karena kabinet berhasil mendapatkan dukungan parlemen dengan suara tipis. Tercatat 66 orang anggota parlemen menolak mosi dan 63 orang anggota lainnya mendukung. Dengan kegagalan mosi ini, kabinet setidaknya dapat kembali menjalankan programnya terkait penyelesaian status Irian Barat dengan Belanda.

### 3.3.5 Mosi Hadikusumo

Empat bulan (September 1950 - Januari 1951) berjalannya pemerintahan Natsir jelas bukan masa yang tenang untuk menjalankan program-program kerja kabinet. Hasil perundingan Indonesia-Belanda yang diharapkan dapat mengembalikan status Irian Barat di Indonesia jelas menunjukkan kegagalan. Selain itu, kritikan-kritikan hebat yang didapatkan Natsir seputar pembentukan kabinet yang tidak hanya datang dari partai oposisi, melainkan juga partai pendukung pemerintah

113 Herbert Feith, *op.cit.*, hal 164

mempertegas kesulitan-kesulitan yang dihadapi Natsir. Meski berhasil mendapatkan dukungan parlemen dalam mosi kepercayaan dengan suara tipis (118 berbanding 73 suara) serta kegagalan mosi Kusnan dalam permasalahan Irian Barat (66 berbanding 63), kabinet Natsir tidak pernah benar-benar lepas dari kritikan-kritikan tajam parlemen.

Krisis yang dialami kabinet Natsir mencapai puncaknya pada awal tahun 1951 ketika oposisi di parlemen yang dimotori PNI mengajukan mosi Hadikusumo. Mosi yang diajukan berkaitan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Tahun 1950 tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintahnya. PP ini lahir pada akhir masa pemerintahan Kabinet Halim di negara Republik Indonesia (RI) yang masih menjadi negara bagian RIS. PP ditandatangani oleh Asaat yang menjabat sebagai Presiden RI serta diundangkan oleh Menteri Kehakiman RI, Abdul Gaffar Pringgodigdo pada tanggal 14 Agustus 1950. Hadikusumo menuntut pencabutan PP dan menginginkan pemilihan anggota DPRD yang lebih demokratis.

PP yang terdiri atas delapan bab dengan 17 pasal ini diterbitkan pemerintah karena undang-undang yang mengatur tata cara pemilihan anggota DPRD Propinsi serta wilayah didalamnya belum dapat dilaksanakan. Dengan dikeluarkannya PP No. 39 Tahun 1950 ini, maka seluruh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibubarkan. PP ini juga sekaligus menggugurkan PP Nomor 10 Tahun 1950 dan Perppu Nomor 2 Tahun 1950 yang belum disahkan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

Pasal 1 Ayat 1 PP Nomor 39 Tahun 1950 menjelaskan bahwa jumlah anggota DPRD didasarkan pada perhitungan jumlah penduduk. Jumlah anggota DPRD tersebut dapat ditambah sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 Ayat 2. Sementara mengenai masa jabatan anggota DPRD dijelaskan dalam Pasal 2, bahwa masa jabatan anggota DPRD adalah sampai pelaksanaan Pemilu. Pasal 3 menjelaskan mengenai penyelenggaraan penyusunan DPRD. Dijelaskan dalam ayat 1 bahwa penyelenggaraan penyusunan anggota DPRD baik tingkat Propinsi, Kabupaten, maupun kota besar dan kota kecil akan diserahkan kepada suatu panitia penyelenggara yang berjumlah sekurang-kurangnya 3 orang dan sebanyak-banyaknya 4 orang. Ketua panitia pengangkatan adalah kepala daerah yang bersangkutan (ayat 2), sedangkan anggota tim panitia diangkat oleh kepala daerah (ayat 3).

Sementara pasal 4 menjelaskan mengenai tata cara pemilihan anggota DPRD di tingkat kabupaten, kota besar dan kota kecil. Ayat

Krisis yang dialami kabinet Natsir mencapai puncaknya pada awal tahun 1951 ketika oposisi di parlemen yang dimotori PNI mengajukan mosi Hadikusumo.

1 menerangkan bahwa pemilihan anggota DPRD dilaksanakan oleh suatu badan pemilih yang anggotanya ditunjuk oleh partai politik, organisasi buruh, organisasi tani, organisasi wanita, maupun organisasi sosial. Syarat bagi partai politik, organisasi buruh, organisasi tani, organisasi wanita, maupun organisasi sosial untuk menunjuk anggota badan pemilih adalah mempunyai pengurus besar (ayat 2a), terdapat di sekurangnya 3 kabupaten (ayat 2b), serta telah berdiri di kecamatan-kecamatan pada tanggal 30 Juni 1950 (ayat 2c). Tiap-tiap organisasi yang telah berdiri di kecamatan di dalam kabupaten maupun kota besar dan kota kecil mendapatkan satu pemilih (ayat 3) serta satu pemilih hanya dapat memberikan suaranya kepada satu calon anggota DPRD (ayat 4).

Sedangkan pasal 5 berisi tentang penentuan keterpilihan anggota DPRD. Anggota DPRD terpilih adalah anggota yang mendapat suara pemilih terbanyak yang sama jumlahnya dengan hasil bagi antara jumlah pemilih dengan jumlah anggota (ayat 1). Jika jumlah suara pemilihnya belum mencukupi, maka akan diambil dari calon anggota yang terbanyak mendapatkan suara pemilih (ayat 2). Jika terdapat calon anggota dengan suara yang berimbang, akan dilakukan pengundian untuk menentukan siapa yang terpilih (ayat 3). Partai Politik yang belum mendapatkan wakil, berhak menunjuk seorang wakilnya di DPRD (ayat 4). Sementara bagi organisasi buruh dan organisasi tani bila belum memiliki wakil, maka organisasi buruh dan tani yang memiliki suara terbanyak dalam golongan masing-masing, berhak menunjuk seorang wakilnya (ayat 5).

Sementara susunan anggota DPRD propinsi diatur di dalam pasal 6, 7, 8, 9, 10, 11, dan 12. Pasal 6 menerangkan pemilihan anggota DPRD propinsi dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten dan Kota Besar. Tiap 5 orang anggota DPRD Kabupaten maupun Kota Besar dapat mengajukan sebanyak-banyaknya 3 calon anggota DPRD Propinsi (pasal 7 ayat 1). Nama calon disampaikan dalam surat atau dibawa sendiri oleh salah seorang yang mengajukan calon kepada ketua panitia propinsi (pasal 7 ayat 2) dan menerima tanda penerimaan (pasal 7 ayat 3). daerah propinsi dan setingkat propinsi dianggap satu daerah pemilihan (pasal 8 ayat 1) dan merupakan perwakilan berimbang (pasal 8 ayat 2). Calon terpilih merupakan calon yang memperoleh suara sebanyak hasil bagi (pasal 9). Surat suara yang diberikan bersifat rahasia (pasal 10 ayat 1) dan surat-surat tersebut dimasukkan ke dalam kaleng tertutup yang kemudian disampaikan secepatnya kepada panitia propinsi (pasal 10

Sementara susunan anggota DPRD propinsi diatur di dalam pasal 6, 7, 8, 9, 10, 11, dan 12. Pasal 6 menerangkan pemilihan anggota DPRD propinsi dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten dan Kota Besar.

Mosi diinisiasi oleh Hadikusumo, anggota parlemen dari PNI dan didukung oleh dua kekuatan politik lainnya di parlemen, yakni Partai Buruh dan PSII.

ayat 2). setelah surat suara telah diterima semua, panitia pemilihan mengatur dan menetapkan hasil pemilihan (pasal 11 ayat 1) serta segera mengumumkan hasilnya (pasal 11 ayat 2). Untuk tiap-tiap propinsi maupun daerah setingkat propinsi, disediakan 3 kursi bagi warga keturunan yang dipilih oleh gubernur (pasal 12). Sementara pasal 13 menyebutkan bahwa karesidenan Surakarta dimasukkan ke dalam propinsi Jawa Tengah sebagaimana diatur dalam UU No 10 tahun 1950 tentang pembentukan propinsi Jawa Tengah. Untuk ketua dan wakil ketua DPRD dipilih oleh anggota DPRD atas dasar suara terbanyak (pasal 14). Sedangkan pasal 15 mengatur tentang susunan Dewan Pemerintah Daerah. Kepala daerah adalah anggota Dewan Daerah dan menjadi ketuanya (ayat 1), dimana jumlahnya maksimal lima orang (ayat 2), serta anggota Dewan Daerah dipilih oleh DPRD atas dasar perimbangan kekuatan (ayat 3).

PP ini tampaknya memberikan keuntungan kepada Masyumi. Dalam sebuah pemilihan anggota DPRD yang dilaksanakan di Jawa Barat pada akhir November 1950, Masyumi berhasil mendapatkan 34 kursi dari total 57 kursi. Ini setara dengan 60% kekuatan kursi parlemen. Kemenangan ini seperti membenarkan pendapat Sutan Syahrir yang pernah berkata pada sekitar tahun 1946 bahwa, *“jika pemilihan diselenggarakan (pada saat itu), maka Masyumi akan mendapatkan 80% suara.”*<sup>114</sup> Selain itu, kemenangan ini tampaknya juga disebabkan karena banyak organisasi yang terafiliasi dengan Masyumi dibandingkan dengan partai politik lainnya.

Segera setelah kemenangan mutlak Masyumi pada pemilihan anggota DPRD Jawa Barat, pada pertengahan Desember muncul sebuah mosi yang meminta agar kabinet membatalkan PP No 39 Tahun 1950 serta membekukan DPRD yang terbentuk dengan dasar PP tersebut. Mosi diinisiasi oleh Hadikusumo, anggota parlemen dari PNI dan didukung oleh dua kekuatan politik lainnya di parlemen, yakni Partai Buruh dan PSII. Menariknya, partai pendukung pemerintah seperti PIR, Parkindo, dan Parindra juga ikut mendukung mosi yang diajukan. Hal ini tampaknya dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa PP memberi keuntungan besar kepada Masyumi. Mosi Hadikusumo dimajukan pada pertengahan Januari 1951, dengan dukungan kuat dari partai oposisi dan partai pendukung pemerintah (PIR, Parindra, dan Parkindo), sementara satu partai pendukung pemerintah lainnya, PSI, memutuskan untuk abstain. Di sisi lain, Mosi Hadikusumo mendapatkan

114 Bahtiar Effendy, op.cit, hal 108

Pengunduran diri Halim dan Harsono Tjokroaminoto sebenarnya memberikan harapan kepada Natsir untuk membentuk kabinet dengan dukungan dari PNI sehingga kabinet dapat memiliki posisi yang lebih kuat dalam menjalankan programnya.

penolakan dari DPRD Jawa Barat yang mengatakan bahwa PP No 39 Tahun 1950 merupakan peraturan yang lebih mendekati tuntunan demokratis. Penolakan terhadap Mosi Hadikusumo diajukan oleh anggota DPRD Jawa Barat, yakni M. Tabrani, Awad Alkasady, dan Ipung Gandaprawira.<sup>115</sup>

Partai pendukung pemerintah yang mendukung mosi Hadikusumo memberikan keterangannya mengenai sikap yang mereka ambil. Pemimpin PIR dan Parindra mengatakan bahwa dukungan mereka terhadap Mosi Hadikusumo bukanlah bagian dari keinginan mereka untuk menghapuskan tim panitia pemilihan, melainkan menginginkan pembentukan tim panitia pemilihan yang berdasarkan pada dasar yang berbeda. Lebih jauh, Lobo yang menjabat sebagai ketua fraksi Parindra di parlemen mengatakan bahwa partainya tidak berniat untuk menarik mundur menteri dari kabinet.

Mosi Hadikusumo ditandatangani oleh Hadikusumo (PNI), Sutardjo Kartohadikusumo (PIR), Karnadidjaja (Parindra), Tedjasukmana (Partai Buruh), Arudji Kartawinata (PSII), Mr. Tambunan (Parkindo), Abdul Hajat (Buruh), Abdulrachman (Tani), Tjugito (PKI), Werdojo (Buruh), dan Moh. Enoch (Partai Katolik). Mosi Hadikusumo berhasil mendapatkan suara mayoritas dari parlemen, dan sebaliknya memberikan kekalahan telak kepada kabinet. Mosi mendapatkan 70 suara dukungan berbanding 48 suara menolak. Kekalahan kabinet dalam mosi Hadikusumo membuat Mr. Asaat mengajukan pengunduran diri yang dengan segera ditolak oleh kabinet. Ini menyulitkan posisi kabinet karena sebelumnya telah kehilangan dua anggotanya. Sebelumnya, Menteri Pertahanan, Dr. Halim telah mengundurkan diri pada bulan Desember 1950 dengan alasan kesehatan. Sementara Menteri Negara, Harsono Tjokroaminoto juga mengundurkan diri karena sikap oposisi yang ditunjukkan oleh PSII terhadap kabinet.

Pengunduran diri Halim dan Harsono Tjokroaminoto sebenarnya memberikan harapan kepada Natsir untuk membentuk kabinet dengan dukungan dari PNI sehingga kabinet dapat memiliki posisi yang lebih kuat dalam menjalankan programnya. Hal ini dikemukakan oleh Mr. Tambunan yang mengatakan bahwa penting untuk membangun saling pengertian antara pemerintah dengan parlemen dengan cara penyusunan ulang kabinet dengan pertimbangan kekuatan di parlemen. Tambunan mengusulkan agar selain PNI, kelompok buruh dan tani juga dilibatkan di dalam kabinet. Hal senada disampaikan

115 *Harian Merdeka*

Namun harapan itu tidak terwujud karena sampai dengan bulan Februari 1951, kabinet Masyumi-PNI gagal terbentuk.

oleh Sukiman dalam kongres Masyumi yang diselenggarakan pada 29 Januari 1951. Sukiman mengatakan bahwa diperlukan kerja sama yang kuat antara parlemen dengan kabinet agar program-program kabinet dapat terlaksana. Pernyataan ini menunjukkan dorongan Sukiman agar susunan kabinet dapat mengakomodasi anggota PNI agar masuk dalam kabinet Natsir.

Namun harapan itu tidak terwujud karena sampai dengan bulan Februari 1951, kabinet Masyumi-PNI gagal terbentuk. PNI menginginkan agar pembentukan kabinet dilakukan dengan melakukan perubahan pada sebagian susunan anggota kabinet serta program kerja. Selain itu, PNI yang berada dalam posisi menguntungkan setelah keberhasilan Mosi Hadikusumo mengancam untuk menarik seluruh anggota parlemennya baik di DPRS maupun DPRD dari sidang parlemen jika pemerintah berupaya membicarakan kembali Mosi Hadikusumo. Ancaman ini disebabkan oleh adanya tafsiran lain dari Mosi Hadikusumo yang disampaikan Sutardjo Kartohadikusumo sebagai salah satu penandatanganan mosi. Sutardjo menyebutkan bahwa mosi Hadikusumo tidak berarti pembubaran DPRD-DPRD langsung dilakukan setelah mosi diterima parlemen, melainkan akan dilakukan setelah adanya DPRD-DPRD yang baru sebagai pengganti.

PNI merasa bahwa Mosi Hadikusumo telah jelas dan tidak lagi diperlukan upaya pembicaraan kembali antara pemerintah dan parlemen untuk menjelaskan tafsiran Sutardjo sehingga PNI tidak akan mendukung interpretasi Sutardjo tersebut. Sidik Djojokusarto menambahkan bahwa sesuai dengan pernyataan Hadikusumo, DPRD yang telah terbentuk berdasarkan PP No 39 tahun 1950 dibekukan selama 3 bulan. Dalam masa 3 bulan tersebut, DPRD yang baru sudah harus terbentuk, sehingga DPRD yang dibekukan dapat kemudian dibubarkan. Ancaman PNI ini dikritik oleh Latjuba, anggota fraksi Masyumi di parlemen. Latjuba mengatakan bahwa pemerintah perlu mendapatkan keterangan jelas mengenai isi tafsiran Sutardjo. Namun ancaman PNI yang akan menarik seluruh anggotanya dari sidang parlemen dapat merusak upaya Masyumi yang ingin membentuk kabinet koalisi.

Upaya penyusunan ulang kabinet akhirnya benar-benar menemui kegagalannya pada akhir Maret 1951. Dalam kesempatan sidang parlemen yang dilaksanakan pada tanggal 20 Maret 1951, partai-partai oposisi pengusung Mosi Hadikusumo memutuskan keluar dari sidang. Langkah tersebut diikuti oleh sebagian anggota parlemen

Kejatuhan kabinet Natsir pada dasarnya cepat atau lambat akan terjadi. Sejak awal, kabinet Natsir telah mendapatkan banyak tantangan dari parlemen akibat kegagalan pembentukan kabinet koalisi Masyumi-PNI.

non-partai. PIR kemudian memutuskan untuk menarik mundur menteri-menternya dari kabinet, Menteri Kehakiman Wongsonegoro dan Menteri Pekerjaan Umum, Herman Johannes. Akibatnya, kabinet tidak lagi mampu menjalankan programnya. Keesokan harinya, pada tanggal 21 Maret 1951, Natsir memutuskan mengembalikan mandatnya kepada Presiden Sukarno. Hal ini menandai berakhirnya masa jabatan Natsir setelah berlangsung kurang lebih enam bulan. Segera setelahnya, Presiden Sukarno menunjuk Mr. Sartono, tokoh senior PNI untuk menjadi formatur kabinet, hingga akhirnya kabinet baru terbentuk.

### 3.4 Kerja-Kerja DPRS Pada Masa Kabinet Sukiman

#### 3.4.1 Pembentukan Kabinet Sukiman

Kejatuhan kabinet Natsir pada dasarnya cepat atau lambat akan terjadi. Sejak awal, kabinet Natsir telah mendapatkan banyak tantangan dari parlemen akibat kegagalan pembentukan kabinet koalisi Masyumi-PNI. Koalisi ini diharapkan akan memperkuat kabinet karena kedua partai merupakan dua partai terbesar di parlemen. Dengan sistem parlementer, dukungan parlemen terhadap pemerintah amat dibutuhkan untuk menjalankan program kerja kabinet. Hal inilah yang tidak didapatkan oleh kabinet Natsir sejak awal terbentuknya kabinet. Kabinet bahkan membutuhkan mosi kepercayaan agar dapat menjalankan tugasnya. Meski demikian, mosi kepercayaan yang didapatkan kabinet Natsir tidak menghentikan munculnya mosi-mosi lain yang diajukan oleh parlemen, baik oleh partai oposisi maupun anggota non-partai. Puncaknya adalah ketika Mosi Hadikusumo diajukan dalam upaya menghapuskan PP No 39 Tahun 1950 tentang tata cara pemilihan anggota DPRD sebelum pelaksanaan Pemilu.

Setelah pengembalian mandat Natsir kepada Sukarno, Sukarno menunjuk Mr. Sartono sebagai pembentuk formatur kabinet. Dengan segera, Mr. Sartono berupaya mengajak Masyumi untuk membangun kabinet koalisi. Pada pertemuan yang diselenggarakan pada awal April 1951 dan dihadiri oleh Sukiman, Moh. Roem, dan Prawoto Mangkusasmito, Mr. Sartono menawarkan dasar rencana program pemerintah dari kabinet koalisi nasional yang luas. Namun, pembicaraan diantara PNI dan Masyumi tidak mencapai kesepakatan yang berarti. Sidik Djojokusarto, ketua PNI sekaligus ketua fraksi PNI di parlemen mengatakan bahwa jabatan perdana menteri harus diberikan kepada

PNI. Selain itu, permasalahan Mosi Hadikusumo juga tidak mencapai titik temu diantara keduanya. Di sisi lain, Masyumi tetap menuntut agar jabatan perdana menteri dan menteri luar negeri diserahkan kepada Masyumi. Dalam pertemuan lanjutan yang dilakukan oleh Sartono dengan Moh. Roem, Prawoto Mangkusasmito, dan Jusuf Wibisono, Sartono gagal menarik Masyumi dalam cabinet koalisi yang berupaya ia bangun. Menurut Sartono, kegagalan tersebut disebabkan oleh empat hal. Pertama, ketidaksetujuan Masyumi terhadap program cabinet yang ditawarkan oleh Sartono dalam hal politik luar negeri dengan Belanda. Kedua, Masyumi mengharapkan agar DPRD yang terbentuk lewat PP No. 39 Tahun 1950 diganti dengan peraturan terbaru tanpa perlu membekukan DPRD-DPRD tersebut. Ketiga, Masyumi menuntut jabatan Perdana Menteri, hal yang tidak dapat diberikan oleh PNI. Keempat, Masyumi juga menuntut posisi Menteri Luar Negeri, posisi yang juga diharapkan oleh PNI.

Di sisi lain, meski PNI menuntut jabatan perdana menteri, Sartono sendiri menolak kemungkinan dirinya dijadikan sebagai perdana menteri. Kegagalan pembentukan cabinet oleh Sartono membuat Presiden Sukarno menunjuk Sidik Djojokusarto (PNI) dan Sukiman Wirjosandjojo (Masyumi) untuk menjadi formatur kabinet.<sup>116</sup> Dibutuhkan waktu delapan hari agar kabinet pengganti Natsir akhirnya terbentuk dari lima hari waktu yang diberikan oleh Presiden Sukarno.

Sukiman, yang ditunjuk sebagai formatur kabinet bersama dengan Sidik Djojokusarto berpendapat bahwa seharusnya PNI mendapatkan posisi yang sama dengan Masyumi di dalam kabinet. Meski demikian, Sukiman tetap berpegangan bahwa posisi perdana menteri merupakan hak Masyumi. PNI awalnya menolak meski pada akhirnya menerima dengan syarat perdana menteri yang diajukan bukan lagi Mohammad Natsir.<sup>117</sup> Sukiman sepakat dengan usulan tersebut meski menimbulkan tentangan dari kubu Mohammad Natsir. Perselisihan memuncak antara kedua kubu di dalam Masyumi tersebut ketika kelompok Natsir menganggap susunan kabinet yang dibentuk Sukiman tidak sah karena tidak melalui persetujuan partai. Ketika susunan kabinet diumumkan, tidak ada satupun anggota kabinet yang berasal dari kubu Natsir.<sup>118</sup>

Tanggal 26 April 1951, kabinet Sukiman secara resmi terbentuk dengan 20 anggota. Susunan kementerian portofolio tidak berbeda

Di sisi lain, meski PNI menuntut jabatan perdana menteri, Sartono sendiri menolak kemungkinan dirinya dijadikan sebagai perdana menteri.

116 Marwati Djoened Puspongoro, dkk, op.cit, hal 309

117 Remy Madinier, op.cit

118 Herbert Feith, op.cit, hlm. 180.

dengan kabinet Natsir, namun dengan penambahan dua kementerian negara, sehingga kementerian negara menjadi kementerian negara urusan umum, kementerian negara urusan pegawai, dan kementerian negara urusan agraria. PNI yang sebelumnya menjadi oposisi menjadi bagian dari partai pendukung pemerintah.

Terdapat perimbangan kekuasaan di dalam kabinet antara Masyumi dengan PNI dengan masing-masing partai mendapatkan 5 kursi kabinet. PIR mendapatkan tiga kursi kabinet, sementara Partai Katolik, Partai Buruh, Parkindo, Fraksi Demokrat, serta Parindra masing-masing mendapatkan dua kursi. Dua kursi terakhir diberikan kepada menteri yang tidak berasal dari partai. Susunan kabinet Sukiman tidak memasukkan anggota PSI dan PSII yang sebelumnya berada di dalam kabinet Natsir. Sebaliknya, kabinet Sukiman memasukkan anggota Partai Buruh yang sebelumnya tidak terdapat di dalam kabinet Natsir.

Secara lengkap, susunan kabinet sebagai berikut:

Nama	Jabatan	Asal Partai
Sukiman Wirjosandjojo	Perdana Menteri	Masyumi
Suwirjo	Wakil Perdana Menteri	PNI
Mr. Ahmad Subardjo	Menteri Luar Negeri	Masyumi
Mr. Iskaq Tjokroadisurjo	Menteri Dalam Negeri	PNI
Mohammad Nasrun*	Menteri Kehakiman	Non-partai
Arnold Mononutu	Menteri Penerangan	PNI
Ir. Ukar Bratakusumah	Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga	PNI
Iskandar Tedjasukmana	Menteri Perburuhan	Partai Buruh
Sewaka*	Menteri Pertahanan	PIR
Wongsonegoro	Menteri Pengajaran	PIR
Jusuf Wibisono	Menteri Keuangan	Masyumi
Ir. Suwanto	Menteri Pertanian	Partai Katolik
Wilopo*	Menteri Perdagangan dan Industri	PNI
Djuanda	Menteri Komunikasi	non-partai
Wahid Hasyim	Menteri Agama	Masyumi
Dr. Samsuddin	Menteri Sosial	Masyumi
Johannes Leimena	Menteri Kesehatan	Parkindo
Pellaupessy	Menteri Negara Urusan Umum	Fraksi Demokrat
R.P. Suroso	Menteri Negara Urusan Pegawai	Parindra
Gondokusumo*	Menteri Negara Urusan Agraria	PIR

Meski demikian,  
pembentukan  
kabinet Sukiman juga  
tidak berjalan lancar.  
Pada awalnya, posisi  
Menteri Pertahanan  
diserahkan kepada  
Sumitro Kolopaking.

Di awal terbentuknya cabinet Sukiman, Ketua DPRS, Mr. Sartono menyatakan rasa optimisnya terhadap kerja sama yang lebih baik antara cabinet dengan parlemen. Tampaknya, terbentuknya cabinet koalisi antara Masyumi-PNI menjadi dasar sikap optimis yang disampaikan oleh Mr. Sartono. Sartono juga menambahkan bahwa ia mengharapkan agar Masyumi memberikan kesempatan kepada cabinet untuk menjalankan program-programnya. Dengan demikian, maka dukungan dari parlemen terhadap cabinet akan membuat cabinet bekerja dengan baik dan konstruktif.

Meski demikian, pembentukan kabinet Sukiman juga tidak berjalan lancar. Pada awalnya, posisi Menteri Pertahanan diserahkan kepada Sumitro Kolopaking. Namun Sumitro Kolopaking tidak pernah menduduki posisi tersebut karena memutuskan tidak jadi menerima tawaran sebagai menteri pertahanan. Sewaka kemudian ditunjuk sebagai penggantinya. Perubahan lainnya terjadi pada posisi menteri kehakiman. Awalnya, posisi menteri kehakiman diberikan kepada Mohammad Yamin. Namun Yamin hanya menduduki posisi tersebut selama kurang dari dua bulan. Pada tanggal 14 Juni 1951, Yamin mengajukan pengunduran diri dan posisinya digantikan sementara oleh Pellaupessy. Posisi tersebut dijabat Pellaupessy hingga 20 November 1951. Selanjutnya posisi menteri kehakiman dijabat oleh Mohammad Nasrun (non-partai). Kemudian posisi menteri perdagangan dan industri yang semula dijabat oleh Sujono Hadinoto diganti oleh Wilopo. Sedangkan untuk posisi menteri negara urusan agraria, posisi tersebut kosong selama tujuh bulan hingga kemudian diisi oleh Mr. Gondokusumo.<sup>119</sup>

Selain itu, susunan kabinet Sukiman sendiri kerap mendapatkan kritikan. Banyak pihak mengatakan bahwa kabinet Sukiman menerapkan barter politik untuk mengakomodasi kepentingan partai pendukung pemerintah. Hal ini disebabkan karena membengkaknya anggota kabinet menjadi 20 orang dengan pembentukan tiga menteri negara dari sebelumnya hanya satu menteri negara. Selain itu, muncul keraguan terhadap kemampuan dari anggota kabinet. Pihak oposisi mengatakan bahwa anggota kabinet harus memberikan bukti kemampuan mereka dalam menjalankan pemerintahan.

Setelah resmi dilantik oleh parlemen, program kabinet Sukiman adalah sebagai berikut:

---

119 ibid00

Pada pertengahan Mei 1951, Natsir dan Dewan Pimpinan Masyumi memberikan dukungannya kepada kabinet Sukiman dengan mengatakan bahwa Masyumi memberikan kesempatan kepada kabinet untuk dapat melaksanakan program-programnya.

1. Menjalankan tindakan-tindakan yang tegas sebagai negara hukum untuk menjamin keamanan dan ketenteraman.
2. Mengusahakan kemakmuran rakyat secepatnya dan memperbaharui hukum agraria agar sesuai dengan kepentingan petani serta mempercepat usaha penempatan bekas pejuang di lapangan usaha
3. Mempercepat persiapan-persiapan pemilihan umum
4. Menjalankan politik luar negeri secara bebas-aktif serta memasukkan Irian Barat ke dalam wilayah RI secepatnya<sup>120</sup>

Pada pertengahan Mei 1951, Natsir dan Dewan Pimpinan Masyumi memberikan dukungannya kepada kabinet Sukiman dengan mengatakan bahwa Masyumi memberikan kesempatan kepada kabinet untuk dapat melaksanakan program-programnya.<sup>121</sup> Dukungan juga diberikan oleh Presiden Sukarno yang mendapatkan porsi lebih besar dalam kekuasaannya sebagai presiden. Sebelumnya di masa kabinet Natsir, Sukarno merasa ruang geraknya terlalu dibatasi karena hanya sebatas kepala negara yang tidak dapat terlibat lebih jauh dalam pemerintahan.

Sementara itu, berkaitan dengan program kerja dan proses pembentukan kabinet, dalam kesempatan sidang parlemen untuk membahas keterangan pemerintah pada 31 Mei 1951, Mohammad Natsir yang kembali menjadi anggota parlemen dari Partai Masyumi pasca pembubaran kabinet yang dipimpinya menegaskan dukungannya kepada kabinet Sukiman sembari mengatakan bahwa program kerja kabinet Sukiman tidak berbeda jauh dengan kabinet Natsir. Ia menegaskan bahwa perbedaan antara kabinetnya dengan kabinet Sukiman bukan terletak pada program-programnya, melainkan terletak pada pelaksanaan dan kebijaksanaan menjalankan apa yang akan dilakukan.<sup>122</sup> selain itu, Natsir juga menyinggung proses pembentukan kabinet yang dianggapnya tidak mudah. Natsir mengatakan,

*“Kegagalan dari segala percobaan yang sungguh-sungguh dan ulet untuk membentuk*

120 Marwati Djoened Pusponegoro, *op.cit*, 309

121 Herbert Feith, *op.cit*, hal 183

122 Mohammad Natsir, “Pidato di Parlemen, Tanggal 31 Mei 1951, Menyambut Keterangan Pemerintah Babak Pertama”, *Capita Selecta* jilid II, hal 38

*Setelahnya saudara ketua mengembalikan mandat sebagai formatur, maka dilakukan lagi satu percobaan yang kedua.*

kabinet oleh saudara ketua sendiri yang jadi formatur (Sartono, pen.) sebagai salah seorang dari figur yang emitent dalam kumpulan inteligensia dari partai PNI, seorang pemimpin yang memperoleh penghormatan dan penghargaan tinggi dari sebagian besar rakyat kita, tidak boleh dipersalahkan kepada leiderscapaciteit saudara sendiri, akan tetapi semata-mata karena kekeliruan taksir yang sangat menyolok mata dari satu oposisi, yang menggelora merompak parit dan pematang di dalam menganalisis dan memberi nilai kepada perbandingan kekuatan politik yang ada, baik di dalam atau diluar parlemen ini.

Dari keinginan dan lamunan semata, orang tidak akan dapat membangunkan apa-apa, bangunan hanyalah dapat berdiri dari barang-barang yang nyata.

Setelahnya saudara ketua mengembalikan mandat sebagai formatur, maka dilakukan lagi satu percobaan yang kedua. Untuk melaksanakan satu ciptaan koalisi, Presiden (Sukarno, pen.) menunjuk saudara Sidik Djojokusarto dari PNI dan saudara Sukiman dari Masyumi. Opzetnya sudah terang. PNI dan Masyumi harus dijadikan saripati dari kabinet yang hendak dibentuk itu, dan dengan mensiter keterangan pemerintah, 'disertai oleh lain-lain partai yang juga diharapkan dukungannya.'

Dalam opzetnya yang demikian diharapkan membawa kebaikan, untuk menjamin kekokohan kabinet yang baru, terutama dalam parlemen. Tetapi apakah sesuatu schematische opzet saja sudah cukup menjamin satu kerja sama yang harmonis?

Keragaman jiwa dalam koalisi yang semacam itu sangat tergantung kepada cara yang supel di dalam melaksanakannya. Apakah yang demikian itu sudah cukup diperhatikan dalam melakukan percobaan kedua kalinya untuk membentuk kabinet koalisi itu?

Dalam sidang parlemen yang diselenggarakan pada awal Juni 1951, Mr. Tambunan menyatakan kepercayaan kepada kabinet meski memberikan kritik bahwa program kabinet

*Apakah kita turuti kembali segala tingkatan-tingkatan pembentukan itu dari saat-saat, peristiwa demi peristiwa, saya hanya dapat menjawab: tidak cukup diperhatikan.”*

Dalam kesempatan yang sama, Mohammad Natsir juga menyindir PNI yang menjadi pihak oposisi pada masa kabinetnya ketika mengangkat kegagalan Sartono yang ditunjuk Sukarno menjadi formatur untuk membentuk kabinet. Natsir mengatakan,

*“...gegabah dan cerobohnya pihak oposisi menumbangkan barang yang ada, sedangkan mereka rupanya tidak sekali-kali mempunyai persediaan untuk yang baru, seperti juga ternyata kegagalan saudara ketua sendiri (Mr. Sartono) sebagai formatur dalam pembentukan kabinet yang baru.”<sup>123</sup>*

Dalam sidang parlemen yang diselenggarakan pada awal Juni 1951, Mr. Tambunan menyatakan kepercayaannya kepada kabinet meski memberikan kritik bahwa program kabinet Sukiman kurang lengkap, misalnya di bidang pendidikan, kesehatan, dan penerangan. Sementara Mr. Assaat, anggota parlemen non-partai mengatakan dapat menyetujui program cabinet karena program kerja cabinet Sukiman menurutnya tidak berbeda jauh dengan cabinet Natsir, dimana Mr. Assaat menjadi salah satu anggota kabinetnya. Namun, ia mengatakan belum dapat memberikan kepastian dukungan kepercayaan kepada cabinet karena perlu pembuktian dari cabinet dalam menjalankan program-program kerjanya.

Di sisi lain, terdapat pula kritikan-kritikan yang diajukan oleh beberapa anggota parlemen terkait dengan program kerja cabinet. Sumardi, anggota parlemen dari PKI mengatakan bahwa program cabinet Sukiman tidak memiliki harapan untuk berubah dari system ekonomi colonial menjadi system ekonomi nasional. Oleh karena itu, menurutnya, cabinet Sukiman tidak berbeda dengan cabinet Natsir. Sumardi menambahkan bahwa kebijakan perdagangan yang pro-Amerika dan telah dijalankan sejak masa cabinet Hatta dan Natsir, tetap dilanjutkan oleh Sukiman. Pendapat senada disampaikan oleh

<sup>123</sup> Ibid, hal 42

Tampaknya, pengangkatan Sewaka sebagai Menteri Pertahanan dipandang oleh militer sebagai tindakan yang menunjukkan rasa tidak hormat pemerintahan kepada mereka.

Tjokronegoro. Ia mengatakan tidak dapat mempercayai program kabinet dan akan melakukan oposisi kepada pemerintah.

Dalam perkembangannya, meski mendapatkan banyak kritik dari berbagai pihak terutama oposisi, kabinet Sukiman tetap mendapatkan dukungan luas dari fraksi di parlemen. Dalam kesempatan sidang untuk memberikan mosi kesempatan untuk bekerja alih-alih mosi kepercayaan, kabinet Sukiman berhasil mendapatkan dukungan 119 suara berbanding 39 suara yang menolak. Kemenangan ini setidaknya memberikan kepercayaan diri kepada Sukiman dan kabinet yang baru.

Meski demikian, dukungan dari para pemimpin militer tidak berhasil didapatkan oleh kabinet Sukiman. Sebaliknya, hubungan diantara keduanya menunjukkan rasa saling tidak percaya, berbeda dengan kabinet Natsir yang mendapatkan dukungan militer. Gagalnya kabinet Sukiman mendapatkan dukungan dari pimpinan militer tampaknya disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, tidak dimasukkannya tokoh Masyumi kelompok Natsir, PSI, serta Hamengku Buwono IX (HB IX) di dalam kabinet Sukiman. Lazim diketahui bahwa HB IX merupakan salah satu tokoh yang dekat dengan para pimpinan militer saat itu karena kemampuannya menjembatani sipil-militer terutama pada masa revolusi. Selain itu, tidak dimasukkannya tokoh-tokoh yang dekat dengan kalangan militer menunjukkan upaya kabinet Sukiman untuk menjauhi pengaruh militer di dalam kabinetnya, hal yang ia kritik dari kabinet Natsir. Militer pada dasarnya berupaya untuk terlibat dalam permasalahan politik sebagaimana pada masa kabinet Natsir dengan meminta agar HB IX diangkat menjadi Menteri Pertahanan. Namun HB IX sendiri menolak dengan mengatakan bahwa dirinya tidak memiliki kecocokan dengan kabinet Sukiman.<sup>124</sup> Pada akhirnya, Sewaka yang berasal dari PIR yang kemudian diangkat menjadi Menteri Pertahanan.

Tampaknya, pengangkatan Sewaka sebagai Menteri Pertahanan dipandang oleh militer sebagai tindakan yang menunjukkan rasa tidak hormat pemerintahan kepada mereka. Hal ini disebabkan karena Sewaka bukanlah tokoh yang akrab di kalangan militer. Militer menginginkan tokoh politik yang dapat memberikan dukungan terhadap upaya reorganisasi yang dilakukan oleh militer sejak masa kabinet Hatta. Dalam pandangan para pemimpin militer, Sewaka bukanlah sosok yang dapat memenuhi tuntutan militer tersebut. Akibatnya, tampak kesan bahwa kabinet dengan petinggi militer sering tidak sejalan. Satu

<sup>124</sup> John Monfries, *Raja di Negara Republik*, hal 280, Jakarta: Penerbit Biography

contoh kasus hal menunjukkan hal ini adalah peristiwa Razia Agustus yang akan dijelaskan dalam bagian lain tulisan ini.

Kedua, permasalahan-permasalahan yang melibatkan anggota kabinet dengan petinggi militer sepanjang masa pemerintahan Sukiman. Salah satunya adalah tindakan yang dilakukan oleh Menteri Kehakiman Mohammad Yamin pada awal bulan Juni 1951. Yamin berinisiatif membebaskan 950 tahanan dari penjara tanpa berkonsultasi terlebih dahulu kepada pimpinan militer. Yamin beralasan bahwa tindakannya tersebut telah mendapatkan persetujuan dari Sukiman. Selain itu, Yamin juga mengatakan bahwa diharapkan, pembebasan 950 tahanan tersebut dapat ikut memperkuat keamanan yang menjadi perhatian pemerintahan Sukiman. Sebagian diantara tahanan yang dibebaskan berasal dari kalangan kiri dan ditangkap terutama pada tahun 1949 tanpa proses pengadilan. Salah satu tahanan yang dibebaskan adalah Chaerul Saleh, tokoh kiri yang juga merupakan tokoh Murba. Segera setelah kebijakan Yamin tersebut dikeluarkan, militer memerintahkan penangkapan kembali para tahanan yang dibebaskan.

Dari sisi parlemen, muncul pertanyaan terhadap kebijakan pemerintah yang memutuskan membebaskan 950 tahanan tersebut. Mr. Tambunan mempertanyakan apakah 950 tahanan yang dibebaskan tersebut telah terbukti tidak bersalah. Ia juga mempertanyakan informasi yang menyebutkan bahwa pembebasan tersebut tanpa sepengetahuan dari Jaksa Agung. Mr. Tambunan menambahkan bahwa meski mendapatkan simpati dari masyarakat, namun keputusan pemerintah tersebut harus tetap memiliki dasar hukum. Sementara Iwa Kusumasumantri, anggota parlemen dari non-partai mengatakan bahwa pemerintah harus siap dengan konsekuensi tindakan yang telah diambil tersebut.

Pada akhirnya, ketegangan ini berakhir setelah Yamin memutuskan mengundurkan diri pada tanggal 14 Juni 1951. Posisinya kemudian digantikan oleh Pellaupessy yang menjabat selama kurang lebih lima bulan (Juni-November 1951). Mengomentari pengunduran diri Mohammad Yamin, Sudjono Prajitno, anggota parlemen dari Partai Murba mengatakan bahwa dengan jatuhnya Mohammad Yamin, maka kabinet tidak memiliki moral Pancasila, sehingga fraksi Partai Murba di dalam parlemen tidak dapat memberikan kepercayaannya kepada kabinet Sukiman. Lebih lanjut, Sukiman dalam sidang keterangan pemerintah di hadapan parlemen mengatakan bahwa pembebasan tahanan sebagian besar akan ditunda. Pada akhirnya, pihak militer

Dari sisi parlemen,  
muncul pertanyaan  
terhadap kebijakan  
pemerintah yang  
memutuskan  
membebaskan 950  
tahanan tersebut.

Masyumi sendiri berupaya untuk menghindari tuduhan terlibat di dalam gerakan pemberontakan.

memutuskan menangkap kembali 950 tahanan tersebut, termasuk di dalamnya Chaerul Saleh.

Ketiga, perbedaan pandangan antara Masyumi dengan petinggi militer terkait upaya penanganan pemberontakan yang terjadi terutama terhadap gerakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII). Para petinggi partai Masyumi, terutama kelompok Natsir mengatakan bahwa cara terbaik untuk menghentikan pemberontakan yang terjadi adalah dengan menggunakan pendekatan agama politik, bukan dengan kekuatan bersenjata. Hal ini tampaknya didasari kenyataan bahwa wilayah tempat terjadinya pemberontakan merupakan basis dari Masyumi. sementara Kartosuwirjo yang menjadi pemimpin DI/TII Jawa Barat bahkan pernah menjadi anggota pengurus pusat Partai Masyumi di kepengurusan tahun 1945.

Masyumi sendiri berupaya untuk menghindari tuduhan terlibat di dalam gerakan pemberontakan. Hal ini dikarenakan banyaknya persinggungan antara organisasi-organisasi di bawah Masyumi dengan DI/TII. Untuk itulah, pada awal Januari 1951, Masyumi mengeluarkan sebuah deklarasi yang berisi pernyataan bahwa Masyumi tidak mendukung dan bukan bagian dari DI/TII. Deklarasi tersebut berisi pernyataan:

1. Meskipun dari pihak Masyumi telah kerap kali diterangkan perbedaan pendirian politik antara Partai Masyumi dan Gerakan Darul Islam, tetapi rupa-rupanya bagi banyak orang pendirian itu belum jelas benar.
2. Antara lain bagi alat-alat pemerintah kita terutama kalangan bawahan, belum jelas perbedaan pendirian itu.
3. Berhubung dengan hal-hal tersebut diatas, maka Dewan Pimpinan Partai menganggap perlu untuk mengumumkan penjelasan yang tegas tentang perbedaan pendirian politik antara Masyumi dan Gerakan Darul Islam.
4. Masyumi hendak mencapai maksudnya melalui jalan demokratis-parlementer, melalui jalan yang sesuai dengan Undang Undang Dasar dan semua Undang Undang Negara Republik Indonesia.
5. Dengan pengumuman ini, mudah-mudahan menjadi tambah jelas perbedaan antara pendirian Masyumi dan Gerakan Darul Islam bagi umum.<sup>125</sup>

125 Remy Madinier, op.cit, hlm. 157-158

Di sisi lain, berbeda dengan langkah politik yang dilakukan oleh kabinet Natsir, tampaknya kabinet Sukiman lebih menyetujui ide-ide pendekatan militer untuk menyelesaikan pemberontakan.

Dalam sebuah kesempatan, Natsir mengatakan bahwa antara Masyumi dengan DI/TII tidak memiliki kaitan satu sama lainnya sambil menambahkan bahwa hal ini juga diyakini oleh Kartosuwirjo yang melarang adanya partai Masyumi di wilayah yang dikuasainya. Sementara itu, pernyataan lebih keras disampaikan oleh Isa Anshary yang mengatakan bahwa setiap anggota Masyumi tidak diperbolehkan rangkap keanggotaan di organisasi lain. Perkataan ini secara jelas ditujukan kepada anggota Masyumi yang bersimpati terhadap DI/TII. Lebih jauh, pernyataan ini adalah langkah yang dilakukan Masyumi untuk menjauhkan tuduhan bahwa Masyumi sama dengan Di/TII. Selanjutnya, Masyumi kerap melontarkan kecaman-kecaman terhadap gerakan yang dilakukan oleh DI/TII.

Di sisi lain, berbeda dengan langkah politik yang dilakukan oleh kabinet Natsir, tampaknya kabinet Sukiman lebih menyetujui ide-ide pendekatan militer untuk menyelesaikan pemberontakan. Hal ini terlihat dalam pernyataan yang disampaikan oleh Wakil Perdana Menteri Suwirjo yang mengatakan bahwa kabinet akan melakukan cara yang lebih tegas jika dibandingkan dengan kabinet Natsir. Menanggapi pendekatan berbeda yang berbeda tersebut, Natsir mengatakan bahwa tindakan yang dilakukan oleh kabinetnya didasarkan pada kebijakan yang menganggap bahwa pemberontakan yang terjadi merupakan masalah gerilya pada umumnya, sehingga menghendaki agar para pemberontak tersebut mau menerima tawaran pemerintah untuk menghentikan pemberontakan dan kembali ke masyarakat. Meski demikian, Natsir mengatakan bahwa dirinya, *“termasuk orang-orang yang turut mendoakan, mudah-mudahan lebih tegas itu akan berarti lebih berhasil.”*<sup>126</sup>

Diluar keberhasilan kabinet Natsir yang dapat meredam sementara gejolak perlawanan di Aceh<sup>127</sup>, pendekatan militer memang digunakan selama upaya penumpasan DI/TII oleh Sukiman. Sebagai contoh, dalam upaya menyelesaikan pemberontakan DI/TII Sulawesi Selatan, kabinet Natsir hampir mencapai kesepakatan dengan Kahar Muzakkar, pemimpin DI/TII Sulawesi Selatan ketika tawaran kepada

126 Harian Pedoman, tanggal 12 Mei 1951

127 Pada bulan Januari 1951, Natsir berhasil mencapai kesepakatan dengan PUSA untuk pembentukan provinsi Aceh. Natsir mengatakan bahwa pembentukan provinsi Sumatera Utara tidak akan menghalangi upaya pembentukan provinsi Aceh. Kesepakatan ini sukses menahan upaya pemberontakan yang dilakukan, meski pada tahun 1953, pemberontakan DI/TII Aceh akhirnya benar-benar terjadi. Teungku Daud Beureueh, pemimpin pemberontakan Di/TII Aceh sendiri sebenarnya telah menunjukkan upaya-upaya pembangkangan saat menolak jabatan yang ditawarkan pemerintah sebagai penasehat di Kementerian Dalam Negeri. Lihat Boyd R. Compton, *‘Daud Beureueh: Singa Aceh’ dan ‘Pemberontakan di Aceh’ dalam Kemelut Demokrasi Liberal* (Jakarta: LP3ES, 1993), hlm. 145-168

pasukan Kahar Muzakkar akan dimasukkan ke dalam Korps Tentara Cadangan Nasional tampaknya diterima oleh Kahar Muzakkar. Direncanakan pula peresmiannya akan dilakukan pada saat perayaan kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1951 di Makassar, saat masa kabinet Sukiman. Namun Kahar Muzakkar tidak hadir dalam perayaan kemerdekaan dan memilih untuk masuk ke pegunungan untuk melakukan pemberontakan kepada pemerintah. Hal ini direspon oleh pemerintah pada akhir Agustus 1951 yang mengultimatum kepada kelompok pemberontak agar menyerahkan diri dan memberi batas waktu lima hari kepada pemberontak sebelum pemerintah menggelar operasi militer penumpasan pemberontakan. Sementara di Jawa Barat, operasi besar-besaran penumpasan pemberontakan juga digelar. Di Kalimantan Selatan, hampir bersamaan dengan operasi yang digelar di Sulawesi Selatan, penyerangan terhadap DI/TII pimpinan Ibnu Hajar juga dilakukan.

Meski demikian, tampaknya pendekatan militer yang dilakukan oleh kabinet Sukiman untuk menumpas pemberontakan tidak serta merta membuat hubungan antara petinggi militer dengan kabinet membaik. Kurang berhasilnya operasi-operasi militer yang dilakukan pada masa awal penumpasan menjadi faktor yang mempengaruhi diluar kenyataan bahwa hubungan antara kabinet Sukiman dengan militer sejak awal memang telah menunjukkan kerenggangannya. Pada akhirnya, pasca kejatuhan kabinet Sukiman, tampak militer memainkan peran yang penting dalam politik Indonesia.

### 3.4.2 Dinamika Hubungan PNI-Masyumi

Meskipun telah berhasil membentuk kabinet koalisi Masyumi-PNI, tampaknya hubungan diantara kedua partai besar di dalam parlemen berjalan naik-turun. Setelah berhasil melakukan perimbangan kekuasaan dengan masing-masing mendapatkan lima jatah kursi kabinet, hubungan kedua partai memanas dengan kebijakan Menteri Dalam Negeri, Iskaq Tjokroadisurjo yang meminta agar DPRD-DPRD menghentikan segala aktivitasnya. Permintaan ini memnacing kemarahan dari Masyumi. Kemarahan ini cukup beralasan. Masyumi, bagaimanapun juga mendapatkan keuntungan dari sistem pemilihan anggota DPRD (pasal 4 PP No 39 Tahun 1950) dengan banyaknya organisasi yang terafiliasi dengannya. Hal inilah yang membuat Masyumi dapat menguasai sebagian besar kursi DPRD yang menyelenggarakan pemilihan sampai dengan dikeluarkannya Mosi

Meskipun telah berhasil membentuk kabinet koalisi Masyumi-PNI, tampaknya hubungan diantara kedua partai besar di dalam parlemen berjalan naik-turun.

Hadikusumo. Selain itu, telah didapatkan satu keputusan bersama bahwa DPRD serta panitia pemilihannya tetap akan dipertahankan sampai dengan terbentuknya badan pemilihan baru yang didasarkan dari peraturan pemerintah pengganti PP No 39 Tahun 1950 tersebut.

Konflik kembali terjadi yang juga diawali oleh keputusan Iskaq Tjokroadisurjo yang mengangkat anggota PNI sebagai gubernur di Jawa Barat dan Sulawesi, dua daerah yang menjadi basis Masyumi. Di Jawa Barat, Iskaq Tjokroadisurjo mengangkat Sanusi Hardjadinata yang namanya tidak diusulkan oleh Dewan Daerah (sebagaimana pasal 15 PP No 39 Tahun 1950), sementara di Sulawesi, Iskaq Tjokroadisurjo mengangkat Sudiro, yang dengan segera mendapatkan sentimen negatif karena bukan orang Sulawesi.<sup>128</sup> Kebijakan ini dikritik oleh anggota PRN dari Sulawesi, dan akhirnya memicu munculnya sebuah mosi di parlemen. Meski sidang parlemen untuk menyikap mosi tersebut gagal dilaksanakan karena tidak mencapai kuorum dengan aksi boikot yang dilakukan oleh Masyumi, PRN, dan PSI, namun segera setelahnya, kepercayaan diri Iskaq dan kabinet menurun.

Bagaimanapun juga, sikap politik yang ditunjukkan oleh PNI kemudian memperlihatkan bahwa koalisi yang dibangun oleh kedua partai amat cair. Koalisi Masyumi-PNI hanya berlangsung dalam dua masa kabinet, yakni kabinet Sukiman dan kabinet Wilopo. Pada masa kabinet Ali Sastroamidjojo (1953-1955), Masyumi bahkan tampil sebagai oposisi untuk pertama kalinya selama masa Demokrasi Liberal.

### 3.4.3 Razia Agustus 1951

Masalah berikutnya yang muncul pada kabinet Sukiman adalah peristiwa penangkapan besar-besaran yang dilakukan oleh pemerintah terhadap aktivis Partai Komunis Indonesia (PKI). Pada dasarnya, hubungan buruk antara pemerintah dengan PKI telah tampak sebelum masa pemerintahan Sukiman, terutama pada masa kabinet Hatta dan Natsir. Meski demikian, kedua kabinet tersebut tidak menampakkan permusuhannya ke permukaan. Hal berbeda yang dilakukan oleh Sukiman.

Sebelumnya, pada bulan Juni 1951 sering terjadi aksi pemogokan yang dilakukan oleh kaum buruh. Salah satu tuntutan yang dikeluarkan adalah agar para buruh mendapatkan tunjangan hari raya, sebagaimana yang didapatkan oleh para pegawai negeri sipil. Di tahun tersebut,

128 Herbert Feith, *op.cit.*, hal 184

Bagaimanapun juga, sikap politik yang ditunjukkan oleh PNI kemudian memperlihatkan bahwa koalisi yang dibangun oleh kedua partai amat cair.

Bantahan yang dilakukan PKI tidak membuat partai tersebut bebas dari masalah. Pada tanggal 11 Agustus 1951, para pemimpin PKI di Medan ditangkap.

untuk pertama kalinya para pegawai negeri mendapatkan tunjangan sebesar Rp 125 - Rp 200. Dengan segera aksi pemogokan dilakukan oleh buruh yang sebagian besar berafiliasi dengan PKI. Pemogokan-pemogokan ini dibarengi dengan tindakan-tindakan lain yang mengakibatkan munculnya gangguan keamanan di berbagai tempat. Di wilayah Jawa Tengah, diyakini terdapat beberapa tempat yang dijadikan basis gerakan pengacau keamanan yang diduga terafiliasi dengan partai komunis. Kemudian pada awal agustus di Bogor, terjadi pelemparan granat yang mengakibatkan setidaknya 80 orang terluka. Menyusul kemudian peristiwa penyerangan di sebuah pos polisi dekat pelabuhan Tanjung Priok yang dilakukan sekelompok orang menggunakan lencana palu-arit yang mengakibatkan tewasnya seorang anggota polisi. Hal ini membuat pemerintah meyakini dan menuding PKI berada di belakang aksi-aksi tersebut, yang lantas dibantah oleh PKI.

Bantahan yang dilakukan PKI tidak membuat partai tersebut bebas dari masalah. Pada tanggal 11 Agustus 1951, para pemimpin PKI di Medan ditangkap. Kemudian pada tanggal 16 Agustus 1951, dilakukan penangkapan terhadap tokoh-tokoh politik. 16 anggota parlemen ditangkap, sebagian besarnya adalah anggota PKI. Selain itu, dua anggota Partai Murba dan satu anggota Partai Buruh juga tertangkap. Diantara nama-nama anggota parlemen yang tertangkap, terdapat nama Abdullah Aidit, anggota parlemen dari PRN yang juga ayah DN. Aidit, salah satu tokoh muda PKI.<sup>129</sup> Peristiwa ini kemudian dikenal sebagai Razia Agustus. Pada akhirnya, peristiwa ini menjadi salah satu penanda buruknya hubungan antara Masyumi dengan PKI dalam masa-masa penerapan demokrasi liberal.

Penangkapan terhadap pimpinan PKI dan organisasi yang berafiliasi dengan PKI menempatkan Sukiman dalam posisi yang sulit. Muncul interpelasi yang diajukan oleh anggota PSI, Tan Po Goan berkaitan dengan peristiwa penangkapan tersebut. Para pimpinan militer yang tidak dilibatkan dalam pembicaraan seputar penangkapan tersebut, menolak untuk memberikan dukungannya terhadap penangkapan tersebut, yang oleh Sukiman diharapkan dapat diperoleh legitimasi tindakannya berdasarkan UU Perang saat itu. Sementara kepala kejaksaan, Suprpto, juga gagal menemukan dasar legitimasi penangkapan yang dilakukan pemerintah. Pada akhirnya, Sukiman beralasan bahwa tindakan yang diambil pemerintah disebabkan kondisi darurat yang terjadi. Interpelasi yang diajukan oleh Tan Po Goan kemudian dibahas oleh parlemen dan menghasilkan sebuah

129 Ibid, hal 189

Sementara itu, peristiwa Razia Agustus serta dukungan PNI terhadap kabinet Sukiman tampaknya mengubah cara pandang PKI dalam menunjukkan identitasnya.

mosi untuk menentukan apakah parlemen puas ataukah tidak puas dengan jawaban yang diberikan oleh pemerintah. Mosi Tan Po Goan ini ditandatangani oleh Tan Po Goan sebagai pengusul mosi, Utarjo, HR. Rasuna Said, Zainal Baharuddin, dan Abdulhajat.

Kembali Sukiman berhasil selamat dari mosi setelah pada awal November 1951 dilakukan sidang parlemen membahas mosi yang diajukan oleh Tan Po Goan tersebut. Tindakan Sukiman mendapatkan dukungan dari 91 anggota parlemen yang menyatakan puas, sedangkan yang mendukung mosi Tan berjumlah 21 anggota yang menyatakan tidak puas. PKI, PSI, dan golongan buruh mendukung mosi tersebut, sedangkan yang menolak mosi Tan Po Goan diantaranya PNI, Masyumi, PIR, Parindra, Parkindo, serta Partai Buruh.

Hal yang cukup mengejutkan adalah dukungan dari kelompok Natsir terhadap kabinet. Tampaknya, sikap anti-komunis yang menjadi dasar dukungan tersebut meski Masyumi kelompok Natsir dikenal memiliki hubungan dekat dengan PSI. Meski kerap berseberangan, kedua tokoh penting Masyumi tersebut memiliki kesamaan pandangan mengenai komunis dan tentu saja PKI. Sementara PNI yang menjalin hubungan dekat dengan PKI pada masa kabinet Natsir, tampaknya berupaya mempertahankan kabinet agar tidak mengalami kejatuhan. Sekali lagi, kabinet Sukiman berhasil mempertahankan posisinya dari kejatuhan kabinet yang mungkin terjadi.

Sementara itu, peristiwa Razia Agustus serta dukungan PNI terhadap kabinet Sukiman tampaknya mengubah cara pandang PKI dalam menunjukkan identitasnya. PKI berupaya untuk mencari sekutu yang dapat menyelamatkan partai tersebut dari kemungkinan terulangnya peristiwa Razia Agustus. Untuk itu, PKI berupaya menjalin kedekatan dengan Presiden Sukarno dan Nahdlatul Ulama (NU) serta mencoba tampil lebih lembut dengan bersikap lebih toleran terhadap agama. PKI, terlepas dari kebencian para pemimpin mudanya terhadap Sukarno yang dianggap sebagai kolaborator Jepang, menghindari anggapan-anggapan demikian dan tidak lagi menyalahkannya atas peristiwa Madiun 1948. Sebaliknya, menimpakan kesalahan pada kebijakan Reorganisasi dan Rasionalisasi Tentara yang dilakukan pada masa kabinet Hatta.<sup>130</sup>

Selain itu, PKI berusaha pula menonjolkan slogan-slogan nasionalisme dan kebijakan Persatuan Nasional daripada memilih untuk menunjukkan kampanyenya mengenai pertentangan kelas. Dampaknya, para pemimpin PKI yang selamat dari Razia Agustus seperti Aidit dan Sudisman meminta kepada serikat buruh SOBSI

<sup>130</sup> M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, (Jakarta: Penerbit Serambi, 2007), hlm. 483

bahwa pemogokan-pemogokan akan menyulitkan kebijakan Persatuan Nasional yang mereka usung. Meski demikian, Masyumi tampaknya tidak terpengaruh dengan kampanye-kampanye yang dilakukan oleh PKI yang berupaya menampilkan wajah barunya. Sebaliknya, Masyumi tetap dalam pendiriannya yang meyakini bahwa agama dengan komunisme tidak akan dapat dipersatukan. Pada akhirnya, hubungan buruk diantara kedua partai politik ini akan terus berlangsung hingga pembubaran partai Masyumi di tahun 1960.

### **3.5 Sikap Parlemen Terhadap Politik Luar Negeri Kabinet Sukiman.**

#### **3.5.1 Status Irian Barat**

Salah satu permasalahan penting dalam politik luar negeri Indonesia tidak lain adalah perjuangan merebut kembali Irian Barat. Upaya yang telah digagas oleh kabinet Natsir melalui perundingan-perundingan yang dilakukan belum juga memberikan hasil yang memuaskan. Kegagalan-kegagalan yang diderita Indonesia menyulitkkan kemarahan Sukarno yang berupaya membubarkan Uni Indonesia-Belanda dan membatalkan hasil kesepakatan KMB. Kegagalan ini pulalah yang mengakibatkan memburuknya hubungan Sukarno dengan Mohammad Natsir.

Pentingnya permasalahan Irian Barat ini juga juga menjadi salah satu program kerja penting bagi kabinet Sukiman. Dalam program kerja kabinetnya, Sukiman mengatakan akan mengupayakan pengembalian Irian Barat ke dalam wilayah Indonesia secepatnya. Pada bulan Agustus 1951, Sukiman mengirim Supomo yang menjabat sebagai ketua komisi khusus pemerintah di dalam Uni Indonesia-Belanda ke Belanda untuk mengupayakan kembali kesepakatan diantara kedua negara mengenai status Irian Barat. Namun upaya ini gagal. Sebaliknya, ketegangan diantara kedua negara kembali terjadi.

Pada awal November 1951, pemerintah Belanda mengupayakan langkah untuk memasukkan wilayah Irian Barat ke dalam wilayah teritori mereka dengan mengajukan permohonan kepada parlemen untuk menggunakan istilah Nugini Belanda (Netherland New Guinea) ke dalam konstitusi negara. Langkah ini menimbulkan protes dari Indonesia. Berbagai pihak di Indonesia meminta agar Indonesia mengambil langkah menghadapi Belanda.

Pada awal Februari 1952, kabinet Sukiman diwakili oleh Supomo kembali mengadakan pembicaraan dengan Belanda. Supomo menawarkan usulan untuk bersama-sama memegang tanggung jawab di wilayah Irian Barat antara pemerintah Indonesia dengan Belanda

alah satu permasalahan penting dalam politik luar negeri Indonesia tidak lain adalah perjuangan merebut kembali Irian Barat.

serta bekerja sama untuk menjalankan administrasi pemerintahan. Sedangkan status mengenai kedaulatan Irian Barat akan dibicarakan kembali. Belanda nampaknya menolak tawaran tersebut meski sampai dengan kejatuhan kabinet Sukiman pada 23 Februari 1952, pemerintah Belanda tidak pernah memberikan jawaban secara resmi. Dengan kenyataan tersebut, kembali upaya Indonesia untuk menegakkan kedaulatan di Irian Barat mengalami kegagalan sebagaimana kegagalan sama terjadi pada masa kabinet Natsir.

### 3.5.2 Kejatuhan Kabinet Sukiman: Penandatanganan *Mutual Security Act* (MSA) dan Mosi Sunario

Salah satu hal terpenting yang muncul pada masa kabinet Sukiman adalah sikap politik luar negeri Indonesia. Sebelumnya, kebijakan politik luar negeri Indonesia telah digariskan bersifat bebas dan aktif. Dengan garis politik ini, Indonesia dapat memainkan perannya di dunia internasional secara bebas tanpa harus memihak salah satu blok di masa Perang Dingin. Sikap ini telah disampaikan oleh Mohammad Hatta yang mengatakan,

*“Apakah bangsa Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaannya harus memilih saja antara pro-Rusia dan pro-Amerika? Apakah tak ada pendirian lain yang harus diambil dalam mengejar cita-cita bangsa? Pemerintah berpendapat bahwa pendirian yang harus ialah supaya Indonesia jangan menjadi obyek dalam pertarungan politik internasional, melainkan harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap sendiri dan politik luar negeri Republik Indonesia harus ditentukan oleh kepentingannya sendiri dan dijalankan menurut keadaan dan kenyataan yang kita hadapi. Garis politik Indonesia tidak dapat ditentukan oleh haluan politik negeri lain yang berdasarkan kepentingan negeri itu sendiri.”<sup>131</sup>*

engan kenyataan tersebut, kembali upaya Indonesia untuk menegakkan kedaulatan di Irian Barat mengalami kegagalan sebagaimana kegagalan sama terjadi pada masa kabinet Natsir.

<sup>131</sup> Mahrus Irsyam, *Politik Luar Negeri Republik Indonesia yang Bebas Aktif: Studi Kasus Mutual Security Act (MSA) Pada Masa Kabinet Sukiman*, (Depok: Laporan Penelitian Universitas Indonesia), hlm. 12

Meski Indonesia telah menyatakan sikapnya untuk tidak memihak diantara kedua blok yang berseteru selama masa perang dingin, namun Amerika Serikat tetap memberikan perhatiannya kepada Indonesia.

Senada dengan yang telah disampaikan oleh Hatta, baik Natsir maupun Sukiman juga menegaskan hal yang sama juga menekankan hal yang sama. Dalam kesempatan sidang parlemen pada tanggal 10 Oktober 1950, Natsir mengatakan,

*“Dengan menamakan politik yang bebas, pemerintah hendak melalui jalan yang nyata sehingga Indonesia dapat membantu dengan cara yang positif dalam mencapai cita-cita umat manusia. Jika politik netral diartikan dengan politik yang negatif, dan berarti tidak bercampur tangan di dalam suatu pertentangan seolah-olah pertentangan itu tidak akan mempengaruhi keadaan dan nasib diri sendiri, atas dunia, dan tinggal diam tidak berbuat apa-apa ke arah mencari penyelesaian itu, bukan politik netral yang demikian itu yang kita jalankan.”<sup>132</sup>*

Sementara Sukiman dalam kesempatan menyampaikan pandangan mengenai perang dingin mengatakan bahwa *“pemerintah tidak akan menambah ketegangan ini dengan ikut campur dalam perang dingin yang merajalela antara dua blok dunia itu.”<sup>133</sup>*

Meski Indonesia telah menyatakan sikapnya untuk tidak memihak diantara kedua blok yang berseteru selama masa perang dingin, namun Amerika Serikat tetap memberikan perhatiannya kepada Indonesia. Bagaimanapun juga, Indonesia merupakan negara yang terletak di kawasan Asia Tenggara yang strategis dan memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah. Selain itu, kawasan Asia Tenggara khususnya Indonesia merupakan kawasan potensial bagi pemasaran industri negara-negara Barat.

Satu hal yang juga tidak dapat diabaikan adalah kenyataan bahwa Indonesia pernah mengalami pemberontakan Partai Komunis Indonesia di Madiun pada tahun 1948, sehingga Amerika Serikat tampaknya memiliki keyakinan bahwa garis politik luar negeri Indonesia dapat diarahkan menuju hubungan yang dekat dengan blok barat. Berbagai peristiwa di dalam negeri Indonesia pada masa kabinet Sukiman seperti Razia Agustus 1951, sikap anti-komunis yang ditunjukkan Masyumi, dan pelarangan perayaan berdirinya Republik Rakyat Cina (RRC) pada awal Oktober 1951 semakin meneguhkan keyakinan tersebut.

<sup>132</sup> Remy Madinier, op.cit, hlm.169

<sup>133</sup> Mahrus Irsyam, op.cit, hlm. 14

Dari dalam tubuh Masyumi sendiri, muncul perdebatan panjang terhadap langkah kabinet yang mengutus Ahmad Subardjo menghadiri Konferensi San Fransisco.

Dengan sikap anti-komunis yang ditunjukkan oleh Masyumi dan tentu saja oleh Sukiman, serta corak demokrasi barat yang digunakan pada masa demokrasi liberal, hubungan pemerintah Indonesia dengan Amerika Serikat menjadi dekat. Setidaknya, terdapat dua peristiwa yang menunjukkan kedekatan hubungan ini. Pertama, keterlibatan Indonesia pada perjanjian damai Jepang dalam Konferensi San Fransisco pada bulan Agustus 1951. Kedua, penandatanganan bantuan *Mutual Security Act* (MSA) yang dilakukan oleh Menteri Luar Negeri, Ahmad Subardjo dengan Duta Besar Amerika Serikat untuk Indonesia, Merle Cochran.

Pada 24 Agustus 1951, kabinet Sukiman mengutus Menteri Luar Negeri Ahmad Subardjo untuk menghadiri Konferensi San Fransisco dan ikut dalam upaya penandatanganan perjanjian damai Jepang. Namun langkah ini mendapatkan kritikan tajam dari para pemimpin Indonesia, termasuk dari anggota parlemen yang mencurigai kehadiran Indonesia dalam Konferensi San Fransisco akan mengakibatkan Indonesia tidak lagi berdiri pada garis politik luar negeri bebas aktif.

Dari dalam tubuh Masyumi sendiri, muncul perdebatan panjang terhadap langkah kabinet yang mengutus Ahmad Subardjo menghadiri Konferensi San Fransisco. Dewan Pimpinan Masyumi memutuskan melakukan pertemuan untuk membahas langkah kabinet tersebut selama tiga hari, 4-6 September 1951. Seperti yang telah terjadi berkali-kali di dalam kepemimpinan Masyumi, perdebatan panjang tersebut melibatkan kelompok Sukiman yang menyetujui penandatanganan perjanjian damai tersebut dengan kelompok Natsir yang didukung oleh Mohammad Roem dan Sjafruddin Prawiranegara yang menentang penandatanganan. Kelompok Sukiman beralasan bahwa perjanjian tersebut akan memberikan keuntungan kepada Indonesia karena memberikan jaminan keamanan kepada negara-negara di kawasan Pasifik, termasuk dalam menghambat perkembangan komunisme. Jusuf Wibisono menambahkan bahwa dengan menandatangani perjanjian tersebut, Indonesia akan memiliki kesempatan mendapatkan pampasan perang dari Jepang.

Pendapat-pendapat kelompok Sukiman mendapatkan sanggahan dari Roem, kelompoknya kelompok Natsir. Menurutnya, tidak ada jaminan stabilitas terkait keamanan kawasan dalam tahun-tahun yang akan datang meski perjanjian tersebut ditandatangani oleh Indonesia. Selain itu, perjanjian tersebut akan menempatkan Indonesia berada dalam pihak yang sama dengan blok barat. Konsekuensinya, Indonesia perlu membuat perjanjian bilateral dengan Jepang agar

Meski menolak perjanjian tersebut, tampaknya terdapat kekhawatiran dari PNI akan kemungkinan jatuhnya kabinet oleh mosi yang diajukan oleh parlemen.

hubungan ekonomi Indonesia dengan India dan Myanmar tetap terjaga. Sementara Sjafruddin Prawiranegara menambahkan bahwa Indonesia tidak perlu ikut dalam penandatanganan perjanjian tersebut karena Indonesia tidak pernah terlibat perang dengan Jepang. Karena kedua kubu mempunyai argumentasi yang baik dan rasional, akhirnya pimpinan, Masyumi kemudian melakukan voting untuk menentukan sikap terhadap langkah yang diambil kabinet. Hasil voting menunjukkan, kelompok Sukiman mendapatkan kemenangan tipis dengan dukungan 17 orang anggota berbanding 14 orang yang menolak, sementara terdapat dua anggota yang memilih abstain.

Sementara itu, kabinet melakukan sidang untuk menentukan sikap kabinet apakah akan ikut dalam penandatanganan perjanjian damai Jepang atau tidak pada 7 September 1951. Menteri-menteri yang berasal dari Masyumi, PIR, Partai Katolik, dan Fraksi Demokrat menyatakan dukungannya terhadap penandatanganan perjanjian, sementara PNI dan Partai Buruh menolak. Sikap yang ditunjukkan para menteri dari PNI ini sesuai dengan garis kebijakan partai yang menolak kemungkinan Indonesia ikut dalam perjanjian damai tersebut meski golongan tua di dalam PNI memberikan dukungannya. Selanjutnya, hasil keputusan sidang menunjukkan 10 orang anggota kabinet mendukung berbanding 6 orang yang menolak.

Meski menolak perjanjian tersebut, tampaknya terdapat kekhawatiran dari PNI akan kemungkinan jatuhnya kabinet oleh mosi yang diajukan oleh parlemen. Sidik Djojokusarto mengatakan bahwa meski PNI menolak kemungkinan persetujuan perjanjian damai Jepang oleh parlemen, namun partainya tidak akan mendukung upaya apapun dari parlemen untuk melakukan debat terkait dengan perjanjian tersebut. Pada akhirnya, parlemen tidak pernah meratifikasi perjanjian damai Jepang tersebut.

Hal berikutnya yang menunjukkan kedekatan hubungan antara kabinet Sukiman dengan Amerika Serikat adalah penandatanganan bantuan MSA, suatu bantuan yang diberikan Amerika Serikat kepada negara-negara berkembang dalam upaya Amerika Serikat untuk membendung perluasan pengaruh komunis di dunia. Dengan menerima bantuan tersebut, maka negara penerima bantuan tidak hanya akan menerima bantuan ekonomi, melainkan juga bantuan militer, sebagaimana ditegaskan oleh Harry S. Truman, "*Perubahan penekanan program bantuan ekonomi, dari upaya pemulihan menuju dukungan pertahanan memerlukan koordinasi antara Administrasi Kerjasama Ekonomi dengan Departemen Pertahanan.*"

Dengan memberikan bantuan MSA, suatu negara tidak hanya akan mendapatkan bantuan ekonomi, melainkan juga bantuan militer dan teknik yang ditekankan pada bidang pertahanan dan keamanan.

Dengan memberikan bantuan MSA, suatu negara tidak hanya akan mendapatkan bantuan ekonomi, melainkan juga bantuan militer dan teknik yang ditekankan pada bidang pertahanan dan keamanan. Bantuan ini telah mendapatkan persetujuan dari kongres Amerika Serikat pada tahun 1951 dan merupakan kelanjutan dari program *Economic Cooperation Act (ECA)* yang disetujui pada tahun 1948.<sup>134</sup> Di dalam program bantuan MSA tersebut, terdapat pasal 511 A dan 511 B. Negara penerima bantuan MSA dapat memilih diantara kedua pasal tersebut jika memutuskan menerima bantuan Amerika Serikat.

Pasal 511 A terdiri atas enam poin, yakni:

- (1) Mengambil langkah-langkah bersama untuk pemahaman, niat baik, dan keamanan internasional lebih lanjut;
- (2) Mengambil langkah-langkah sebagaimana yang telah disetujui untuk menghapuskan ketegangan internasional;
- (3) Memenuhi kewajiban-kewajiban militer yang telah disepakati baik dalam perjanjian bilateral maupun multilateral dimana Amerika Serikat menjadi rekan kerja;
- (4) Berkontribusi penuh dan konsisten sesuai dengan kapasitas politik dan ekonomi, penduduk, sumber daya alam, fasilitas-fasilitas dan situasi umum ekonomi, untuk mengembangkan dan memelihara keamanan negara itu sendiri dan untuk kekuatan pertahanan dunia bebas;
- (5) Mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk membangun kekuatan pertahanan negara itu sendiri;
- (6) Menggunakan cara-cara yang tepat untuk meyakinkan penggunaan seefektif mungkin bantuan ekonomi dan militer yang diberikan oleh Amerika Serikat.<sup>135</sup>

Pasal 511 A diikuti dengan pasal 511 B yang berisi pernyataan, “memperkuat keamanan Amerika Serikat dan keamanan dunia, kemudian negara yang menerima bantuan berkomitmen untuk bekerja sama dalam membangun pemahaman internasional dan niat baik lebih lanjut dan mempromosikan keamanan dunia, serta untuk mengambil langkah-langkah sebagaimana yang telah disetujui untuk menghapuskan ketegangan internasional.”<sup>136</sup> Pasal 511 B, bagaimanapun juga memberikan syarat yang lebih longgar dibandingkan pasal 511 A.

134 Mahrus Irsyam, *op.cit*, hlm. 17

135 Herbert Feith, *op.cit*, hlm. 199

136 *ibid*

Karena sifatnya yang rahasia, informasi mengenai penandatanganan persetujuan penerimaan bantuan MSA baru diketahui publik pada bulan Februari 1952.

Langkah awal mengenai pemberian bantuan MSA terjadi pada saat Ahmad Subardjo melakukan kunjungan ke Amerika Serikat. Telah dimulai pembicaraan-pembicaraan informal antara Subardjo dengan Sekretaris Negara Amerika Serikat, Dean Acheson tentang kemungkinan pemberian bantuan Amerika Serikat kepada Indonesia. Pembicaraan tersebut kemudian berlanjut diantara Subardjo dengan Merle Cochran. Kemudian, pada tanggal 4 Januari 1952, Ahmad Subardjo menerima nota diplomatik dari Merle Cochran berisi tawaran bantuan MSA Amerika Serikat kepada Indonesia serta kerja sama jual beli senjata diantara kedua negara. Merle Cochran memberikan waktu empat hari kepada Ahmad Subardjo untuk memberikan nota balasan. Namun, sehari setelah menerima nota diplomatik Cochran, tanpa persetujuan kabinet dan berdiskusi dengan Menteri Pertahanan, Sewaka serta pemimpin militer, Ahmad Subardjo memberikan balasan nota diplomatik yang bersifat rahasia kepada Merle Cochran. Dalam balasan nota diplomatik yang dikirim, Subardjo menyetujui penerimaan bantuan MSA dan mengambil dasar perjanjian dari pasal 511 A dengan mengusulkan perubahan pada poin ketiga dan keenam. Dengan nota persetujuan itu, secara tidak langsung persetujuan ini, Ahmad Subardjo telah melanggar etika politik luar negeri yang telah disepakati sejak Perdana Menteri Hatta, yaitu politik bebas-aktif.

Karena sifatnya yang rahasia, informasi mengenai penandatanganan persetujuan penerimaan bantuan MSA baru diketahui publik pada bulan Februari 1952. Dengan segera, penandatanganan MSA menimbulkan perhatian luas dari publik. Kabinet melakukan sidang untuk pertama kalinya pada tanggal 8 Februari dan poin 4 pada pasal 511 A menjadi fokus utama pembahasan. Kabinet mengusulkan agar poin 4 diubah, dan Ahmad Subardjo diminta untuk mengupayakan tiga hal terkait permintaan kabinet tersebut. Pertama, berupaya mengusulkan kepada Amerika Serikat untuk menghapus poin 4 pasal 511 A. Kedua, jika permintaan tersebut ditolak, maka Ahmad Subardjo berupaya meminta kepada Amerika Serikat untuk menghapuskan pernyataan 'memperkuat pertahanan dunia bebas'. Ketiga, jika usulan ini ditolak juga oleh Amerika Serikat, maka Ahmad Subardjo mengupayakan agar Indonesia diperkenankan menafsirkan sendiri arti kata 'dunia bebas'.<sup>137</sup>

137 Ibid, hlm. 200

Di dalam tubuh Masyumi sendiri, muncul kritikan keras dari kelompok Natsir terhadap penandatanganan kesepakatan tersebut. Hal ini tampaknya dapat dipahami.

Di dalam tubuh Masyumi sendiri, muncul kritikan keras dari kelompok Natsir terhadap penandatanganan kesepakatan tersebut. Hal ini tampaknya dapat dipahami. Pertama, telah diketahui secara luas bahwa kedua tokoh tersebut memiliki hubungan buruk, sehingga baik kelompok Natsir maupun kelompok Sukiman akan bersikap keras terhadap kebijakan yang dianggap salah dari masing-masing kubu. Kedua, bagaimanapun juga, meski Masyumi memiliki kedekatan hubungan dengan Amerika Serikat, namun bantuan militer yang pernah ditawarkan oleh Amerika Serikat kepada Indonesia pada masa kabinet Natsir ditolak oleh Mohammad Natsir yang tampaknya berupaya mempertahankan politik bebas aktif.

Kemudian, pada 11 Februari 1952, kelompok Natsir mendesak agar dilakukan rapat pimpinan partai untuk membahas penandatanganan kesepakatan tersebut. Sukiman dan Jusuf Wibisono datang menghadiri rapat, sementara Ahmad Subardjo tidak datang. Ahmad Subardjo sendiri memberikan pembelaan terhadap langkah yang telah diambilnya. Pertama, Ahmad Subardjo meyakini bahwa, Indonesia membutuhkan bantuan persenjataan dari Amerika Serikat untuk menghadapi gejolak pemberontakan di dalam negeri. Kedua, Ahmad Subardjo mengatakan bahwa alasan mengapa dirinya hanya menyampaikan penandatanganan persetujuan dengan Sukiman dan tidak meminta pendapat dari kabinet dan pimpinan militer disebabkan bahwa urusan luar negeri Indonesia merupakan tanggung jawab menteri luar negeri dan perdana menteri.

Penandatanganan MSA oleh Ahmad Subardjo bukannya tanpa dukungan. Pihak-pihak yang mendukung bantuan ini mengatakan bahwa langkah yang diambil oleh Subardjo hanya sebatas langkah-langkah pemerintahan biasa, bukan mengubah haluan politik luar negeri Indonesia. Hal ini didasari pada kenyataan bahwa meski bantuan militer Amerika Serikat ditolak oleh Mohammad Natsir, namun bantuan militer dalam skala yang kecil pernah diterima Indonesia dari Amerika Serikat pada bulan Agustus 1950 dalam bentuk seperangkat radio, senjata-senjata ringan, serta kendaraan militer yang diperuntukkan untuk petugas kepolisian. Sebagian kecil lainnya mengatakan bahwa Indonesia membutuhkan kerja sama dengan Amerika Serikat untuk

menghadapi kekuatan kelompok komunisme di Indonesia.<sup>138</sup>

Setelah kasus penandatanganan MSA terungkap ke permukaan, muncul reaksi keras dari berbagai fraksi di dalam parlemen. Pasca melakukan rapat pimpinan partai untuk membahas MSA, pada tanggal 12 Februari 1952, Natsir mengatakan bahwa partai Masyumi tidak bertanggung jawab penandatanganan bantuan MSA. Dua hari setelahnya, Sunario salah satu anggota parlemen dari PNI, mengajukan mosi yang isinya Sunario mengemukakan keras persetujuan tersebut. Ia meminta agar seluruh kesepakatan internasional yang dilakukan pemerintah harus mendapatkan persetujuan dari parlemen. Menurut Sunario, persetujuan Parlemen diperlukan untuk menghindari rusaknya politik luar negeri Indonesia yang disebabkan oleh satu kesepakatan dibangun secara rahasia antara pemerintah dengan negara lain.

Mosi Sunario kemudian diikuti dengan munculnya interpelasi dari PRN. Interpelasi ini didukung oleh Masyumi. PRN mempertanyakan dasar apa yang digunakan oleh pemerintah hingga menandatangani kesepakatan MSA. Posisi kabinet Sukiman semakin sulit karena partai pendukung pemerintah bersikap keras dengan menunjukkan penolakannya terhadap MSA. PIR yang memiliki tiga wakil di dalam kabinet menuntut pengunduran diri Ahmad Subardjo. Dalam perkembangannya, pada tanggal 16 Februari 1952, PNI meminta agar kabinet Sukiman mengembalikan mandatnya kepada Presiden Sukarno.

Pada tanggal 19 Februari 1952, Merle Cochran memberikan jawaban balasan dari Departemen Dalam Negeri Amerika Serikat atas tawaran Ahmad Subardjo terkait perubahan poin 4 di dalam pasal 511 A. Amerika Serikat disebutkan setuju untuk mengubah sedikit poin dalam pasal 511 A tersebut sehingga menjadi

*'Berkontribusi penuh dan konsisten sesuai dengan kapasitas politik dan ekonomi sebagaimana yang ditentukan oleh pemerintah Indonesia, penduduk, sumber daya alam, fasilitas-fasilitas dan situasi umum ekonomi, untuk mengembangkan dan memelihara keamanan negara*

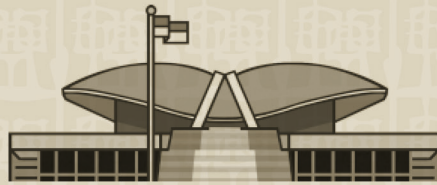
138 Ibid, hlm. 202-203

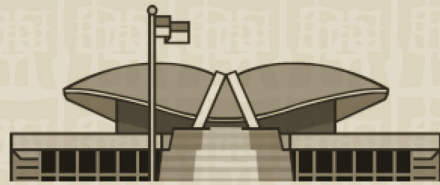
Mosi Sunario kemudian diikuti dengan munculnya interpelasi dari PRN. Interpelasi ini didukung oleh Masyumi. PRN mempertanyakan dasar apa yang digunakan oleh pemerintah hingga menandatangani kesepakatan MSA.

*itu sendiri dan untuk kekuatan pertahanan negara-negara bebas dan berdaulat.”*

Jelas bahwa jawaban ini memberikan keuntungan kepada kabinet Sukiman karena menunjukkan bahwa penerimaan bantuan dari Amerika Serikat tidak berarti keberpihakan Indonesia terhadap blok yang dibangun Amerika Serikat. Namun jawaban tersebut tidak berarti banyak terhadap kabinet. Tekanan-tekanan terhadap kabinet yang datang dari Masyumi dan PNI mengakibatkan Ahmad Subardjo mengajukan pengunduran diri pada tanggal 21 Februari 1952. Masyumi tampaknya tidak puas dengan pengunduran diri tersebut dan menuntut agar kabinet dibubarkan. Akibatnya, dua hari setelah pengunduran diri Ahmad Subardjo, Sukiman mengembalikan mandatnya kepada Presiden Sukarno. Dengan pengembalian mandat tersebut, maka berakhirilah masa jabatan Sukiman sebagai perdana menteri setelah menjabat selama 10 bulan. Kembali, Indonesia mengalami krisis politik yang akan terus berlangsung sampai dihapuskannya sistem demokrasi liberal oleh Presiden Sukarno pada tahun 1959.

Jelas bahwa jawaban ini memberikan keuntungan kepada kabinet Sukiman karena menunjukkan bahwa penerimaan bantuan dari Amerika Serikat tidak berarti keberpihakan Indonesia terhadap blok yang dibangun Amerika Serikat.





## Parlemen dalam Peralihan Dewan Perwakilan Rakyat 1952 – 1954

**Sebagai salah satu dari negara-negara Asia Tenggara yang sedang melakukan proses dekolonisasi di tahun 1950-an,**

**P**emerintah Republik Indonesia mengadopsi gagasan pemerintahan parlementer yang didasarkan atas sistem pemerintahan di Eropa. Sistem pemerintahan berbasis demokrasi multi-partai ini dianggap dapat menjadi jawaban dalam perjuangan untuk kemerdekaan nasional yang terkait dengan kekecewaan dari sistem pemerintahan sebelumnya (mono-partai) yang tidak merepresentasikan keragaman aspirasi dari masyarakat Indonesia.

Sebelumnya, selama tahun 1920-an dan 1930-an di masa pemerintahan Hindia Belanda, kaum nasionalis telah menggagas “Indonesia Berparlemen”, tetapi di tahun 1960-an dapat ditemukan tokoh-tokoh Indonesia, seperti Sukarno, yang menyatakan bahwa pemerintah parlementer bergaya Barat telah gagal di Indonesia, dan bahwa apa yang dibutuhkan negara adalah sistem pemerintahan “selaras dengan jiwa Indonesia,” yaitu, “demokrasi dengan kepemimpinan” atau “Demokrasi Terpimpin”. Akar dari kegagalan pemerintahan berbentuk

Republik Indonesia Serikat dibentuk pada tanggal 27 Desember 1949 berdasarkan hasil KMB (Konferensi Meja Bundar) di Den Haag.

parlementer, dapat ditelusuri melalui perjalanan historis pemerintahan Indonesia di tahun 1950-an.

Secara umum, terdapat beberapa karakteristik pemerintahan yang terlihat di periode 1950-an. Pertama, ada dominasi yang kuat dari masyarakat sipil di dalam pemerintahan. Kedua, pentingnya peran dari partai-partai politik. Ketiga, terdapat persaingan yang sehat di dalam berdemokrasi. Keempat, para elite politik secara luas menghormati simbol demokrasi. Kelima, minimnya pelanggaran kebebasan sipil. Keenam, sejalan dengan poin kelima, yaitu minimnya pemaksaan di dalam politik.<sup>139</sup>

Republik Indonesia Serikat dibentuk pada tanggal 27 Desember 1949 berdasarkan hasil KMB (Konferensi Meja Bundar) di Den Haag. Beberapa kesepakatan tersebut antara lain adalah bahwa negara baru, yang akan diberi kedaulatan, akan menjadi federasi dan konstitusi awal disepakati; Akan ada Persatuan Kerajaan Belanda, dan Negara-Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana suatu statuta union disepakati; Ketentuan pengalihan kedaulatan yang terkandung dalam Piagam Pengalihan Kedaulatan di mana Kerajaan Belanda secara tanpa syarat dan tidak dapat ditarik kembali mentransfer kedaulatan penuh atas Indonesia kepada Republik Indonesia Serikat dan dengan demikian mengakui Republik sebagai negara merdeka; dan sebagainya.<sup>140</sup> Dapat dikatakan bahwa terdapat pencapaian kompromi yang sukses. Di satu sisi, kedua belah pihak terus memperdebatkan apakah pencapaian itu berdasarkan tekanan Amerika Serikat atau terutama kekuatan militer Republik Indonesia. Di sisi lain, sejak akhir tahun 1949, ketika Indonesia mendapatkan kedaulatan yang utuh, pemerintah Indonesia (maupun pandangan negara-negara Barat) telah menekankan pentingnya pemilihan umum di seluruh negara bagian. Sejumlah pihak di Indonesia telah mengambil pandangan yang sama sehingga masalah pemilihan umum adalah permasalahan pokok yang berada di tengah-tengah panggung politik.

## 4.1 DPR dalam Lingkaran Intelektual

Dapat dikatakan bahwa kekuasaan di Indonesia pada tahun 1950-an berada di tangan para intelektual. Intelektual Indonesia merujuk kepada orang-orang dari universitas di Barat atau pendidikan menengah atas, yang telah menjadi komponen utama dari elit politik negara selama periode pasca-revolusioner.<sup>141</sup> Hal ini dapat dilihat dari

139 Goh Cheng Teik, (1972), Why Indonesia's Attempt at Democracy in the Mid-1950s Failed, *Modern Asian Studies*, 6(2), h. 225. (Lihat juga Feith, H. (1962). *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Cornell University Press: Ithaca)

140 Sutan Sjahrir, (1951), Current Problems in Indonesia, *Pakistan Horizon*, 4(4), h. 201.

141 Herbert Feith, (2009), *The Wilopo Cabinet, 1952-1953: A Turning Point in Post-Revolutionary Indonesia*, Singapore: Equinox Publishing, h. 60.

Revolusi nasional Indonesia dipimpin oleh para intelektual seperti itu, orang-orang yang telah memanfaatkan banyak liberalisme Barat dan radikalisme, dan yang, lebih dari kelompok lain, memiliki kemampuan teknis untuk mengambil alih negara modern, pengetahuan yang diperlukan dari bahasa Barat dan hukum Barat dan prosedur administrasi.

penelitian biografi yang dibuat oleh Soelaeman Soemardi dari 146 orang yang menjadi menteri kabinet antara 1945 dan 1954, 234 orang yang menjadi anggota parlemen pada 1954 dan 61 pegawai negeri tingkat tertinggi pada waktu itu. Soelaeman menemukan bahwa 83% menteri kabinet, 59% anggota parlemen dan 100% pegawai negeri senior telah memperoleh pendidikan universitas atau pendidikan menengah atas. Selain itu, ia juga menemukan bahwa 94% dari menteri (terlepas dari tingkat pendidikan mereka), 91% anggota parlemen dan semua pegawai negeri telah dididik di Barat.

Revolusi nasional Indonesia dipimpin oleh para intelektual seperti itu, orang-orang yang telah memanfaatkan banyak liberalisme Barat dan radikalisme, dan yang, lebih dari kelompok lain, memiliki kemampuan teknis untuk mengambil alih negara modern, pengetahuan yang diperlukan dari bahasa Barat dan hukum Barat dan prosedur administrasi. Banyak dari orang-orang ini telah dapat memperoleh pendidikan Barat mereka karena kekayaan atau posisi sosial yang tinggi dari keluarga mereka. Tetapi, sebagai anggota elit revolusioner, kekuatan dan prestise mereka lebih bergantung pada pencapaian pendidikan mereka daripada posisi orang tua mereka, biasanya anggota dari salah satu kelompok usaha kecil Indonesia atau salah satu (dan dalam banyak kasus adalah birokratisasi) aristokrasi. Kaum intelektual datang untuk menjalankan kekuasaan sebagai kelompok independen, tidak hanya pada tingkat yang lebih rendah, hanya sebagai juru bicara untuk kelompok-kelompok yang lebih tua, tempat anggota mereka muncul.

Meskipun terdapat dominasi secara kuantitas, tetapi tidak pernah ada intelektual yang memiliki monopoli terhadap kontrol sosial, bahkan pada tingkat elit politik. Jika definisi kita adalah dalam hal latar belakang pendidikan formal – dan ini bukan hanya membenaran heuristik tetapi juga dasar dalam pemikiran kelompok itu sendiri – maka seseorang harus segera menunjuk kelompok lain yang harus berbagi kekuatan dengan elit ini. Ini adalah (menurut definisi) orang-orang tanpa pendidikan tinggi ala Barat atau pendidikan menengah atas. Kekuatan mereka tidak terletak pada pemahaman tentang fungsi negara modern, tetapi lebih pada keterampilan politik yang sempit, pada kemampuan untuk bertindak sebagai mediator dan penyelenggara dalam kaitannya dengan masa yang diatur secara politis, dan untuk mempengaruhi pemimpin tingkat bawah dari partai dan organisasi massa, atau dengan kata lain, teknokrat.

Peran ini telah dijalankan oleh orang-orang dari pendidikan

Orang kemudian dapat melihat elit politik Indonesia pasca-revolusi dalam hal asosiasi dua kategori utama pemimpin, yang terkait secara kasar dengan dua fungsi politik utama: kaum intelektual di satu sisi, para pemimpin massa di pihak lain

menengah pertama. Dalam beberapa kasus, posisi tersebut jatuh ke orang-orang dari pendidikan menengah Islam, dan dalam sejumlah kasus kepada mereka yang pengalaman pendidikannya yang paling penting diberikan oleh militer atau pelatihan organisasi-politik yang diberikan oleh Jepang pada periode pendudukan mereka. Sebagian besar orang-orang dari kelompok pemimpin massa ini menjadi terkenal hanya melalui pendudukan Jepang atau revolusi - karena memang organisasi massa hampir tidak mungkin di bawah rezim Belanda sebelum perang, kecuali badan-badan yang didirikan pada agama atau regional, tetapi tidak terutama politik dasar. Memiliki pelatihan formal yang kurang atau berbeda dan jenis pengalaman yang berbeda dari Barat, yang berkuasa dalam waktu yang sangat berbeda, yang sebagian besar lebih muda dan karena kekuasaan mereka untuk peran politik yang sama sekali berbeda menuntut berbagai jenis kompetensi dan pandangan, pemimpin massa di elit politik sangat kontras dengan para anggota intelektual elit ini. Peran mereka lebih bersifat politis daripada pemerintah, tidak mengherankan bahwa Soelaeman Soemardi, dalam penyelidikannya atas tiga kategori pembuat keputusan politik, menemukan proporsi pemimpin massa (dibandingkan dengan intelektual) untuk yang terbesar di antara anggota parlemen, kedua terbesar di antara menteri kabinet dan setidaknya di antara pegawai pemerintah tingkat tertinggi.

Orang kemudian dapat melihat elit politik Indonesia pasca-revolusi dalam hal asosiasi dua kategori utama pemimpin, yang terkait secara kasar dengan dua fungsi politik utama: kaum intelektual di satu sisi, para pemimpin massa di pihak lain. Kategori-kategori itu tidak digambarkan secara jelas, dan banyak sekali tumpang tindih. Banyak intelektual, dalam pengertian orang-orang dari universitas di Barat atau pendidikan menengah atas, adalah pemimpin massa yang sangat efektif. Di sisi lain, sejumlah orang yang tidak memiliki pelatihan semacam itu ternyata memikul tanggung jawab pemerintah yang sangat rumit. Namun demikian, dikotomi tersebut berguna untuk memahami dinamika konflik di dalam elit politik. Seperti yang akan kita lihat, hal ini berguna juga dalam menyoroti divisi di dalam pihak-pihak tertentu.<sup>142</sup>

Para elit politik Indonesia yang akan didefinisikan adalah orang-orang yang berkontribusi aktif terhadap pengambilan keputusan yang menghasilkan krisis politik atau konsensus yang

<sup>142</sup> Ibid., h. 62-5.

Memang ada bagian dari negara, termasuk banyak daerah di Jawa Timur dan Tengah, di mana kegiatan partai yang signifikan ada di tingkat desa pada tahun 1952.

mengakhiri mereka. Tetapi luasnya keanggotaan kelompok ini sangat sulit untuk digambarkan. Ini termasuk para pemimpin efektif dari berbagai pusat kekuatan sosial - tentara (atau bagian dari organisasi tersebut), organisasi veteran, serikat pekerja, kelompok regional dan beberapa kelompok agama, serta partai politik dan berbagai bagian birokrasi - dan juga sejumlah dari orang-orang berkuasa, beberapa editor surat kabar, beberapa pengusaha, terutama dari “kapitalisme birokratis” yang baru, dan segelintir pemimpin politik yang bergengsi tidak bergantung pada fungsi partai apa pun. Tetapi berapa banyak pemimpin dari masing-masing jenis ini yang cocok dengan definisi kami pada satu waktu dalam periode pasca-revolusi adalah sangat sulit untuk ditentukan. Angka itu mungkin tidak pernah lebih rendah dari 200 atau lebih tinggi dari 500.<sup>143</sup> Dari jumlah ini, mayoritas kelompok tersebut adalah penduduk Jakarta.

Memang ada bagian dari negara, termasuk banyak daerah di Jawa Timur dan Tengah, di mana kegiatan partai yang signifikan ada di tingkat desa pada tahun 1952. Di daerah-daerah ini organisasi keagamaan, sosial dan pendidikan yang terkait dengan partai berkembang dan banyak konflik kekuasaan lokal terlihat. dalam istilah ideologi umum. Tetapi kegiatan ini sebagian besar bersifat otonom, karena organisasi yang mengikat partai-partai seperti antara Jakarta dan desa-desa sangat longgar bahkan di daerah-daerah ini. Kantor-kantor partai nasional tidak begitu peduli dengan kegiatan desa, karena ada beberapa cara yang dapat dilakukan untuk menanggung langsung perkembangan di tingkat ibukota.

Eksekutif pusat dari kebanyakan partai hanya memiliki gagasan yang sangat umum tentang ukuran keanggotaan mereka sendiri. Jadi pada tahun 1951 adalah mungkin bagi Jusuf Wibisono dari Masyumi untuk mengatakan, “berdasarkan jumlah cabangnya, keanggotaan Masyumi diperkirakan 13 juta, tetapi hanya 600.000 orang yang terdaftar di Sekretariat Eksekutif Partai Dewan, dan hanya 400.000 telah diberikan kartu anggota.”<sup>144</sup>

Situasinya mirip dalam kasus sebagian besar pihak lain. Iuran, yang meskipun ditetapkan dalam konstitusi oleh hampir semua pihak, jarang dikumpulkan kecuali di eselon yang lebih tinggi - meskipun pengecualian harus dibuat di sini dalam kasus Partai Komunis Indonesia. Mungkin tidak ada pihak yang pembiayaannya didasarkan

<sup>143</sup> J. H. Mysbergh, (Maret 1957) “The Indonesian Elite,” *Far Eastern Survey*.

<sup>144</sup> J. Wibisono, (1951), “Masjumi di Masa Datang”, *Indonesia dalam Pembangunan: Panitia Mukhtamar Masjumi ke-5*. Jakarta: Alvaco, p.22.

Dalam sebuah negara yang penduduknya diperkirakan mencapai 90 persen Muslim di tahun 1950-an, dapat diharapkan bahwa agama akan memainkan peranan penting dalam urusan politik.

terutama pada iuran keanggotaan. Beberapa sumber pendanaan yang diperlukan untuk kongres, organ berkala partai, atau gaji pekerja partai penuh waktu, dibangkitkan terutama dari sejumlah kecil kontribusi pribadi besar, yang dibuat dalam banyak kasus dari dana yang diperoleh sebagai hasil dari kekuatan birokrasi. Secara umum, dan sekali lagi kecuali Partai Komunis Indonesia, organisasi partai pada saat itu dinilai sederhana dan longgar. Pada saat yang sama, sebagian besar partai kurang melakukan disiplin ketat. Adanya divisi intra-partai sangat penting dan secara terbuka diakui dalam kasus kebanyakan partai (tidak dalam kasus Partai Komunis atau Partai Sosialis). Kenyataannya, sebagian besar energi para pemimpin sebagian besar partai dihabiskan untuk perjuangan politik internal.

Organisasi yang lemah, kurangnya keanggotaan massa dan kurangnya kohesi internal, dikombinasikan dengan bagian yang relatif penting dimainkan oleh perwakilan parlemen, menetapkan sebagian besar partai-partai Indonesia pada periode ini sebagai kelompok dengan daya artikulasi yang lemas. Tetapi pada saat yang sama pihak-pihak dan organisasi yang terkait dengan partai sudah memainkan peran penting di banyak kota kecil dan desa, berkontribusi pada proses transformasi loyalitas lokal dan tradisional menjadi nasional dan ideologis, serta bertindak sebagai agen mobilitas sosial ke atas. Negara memerlukan kampanye panjang yang mendahului pemilihan 1955 untuk membangun hubungan organisasional antara kegiatan tingkat desa dengan kegiatan partai di tingkat politik nasional.

Dalam sebuah negara yang penduduknya diperkirakan mencapai 90 persen Muslim di tahun 1950-an, dapat diharapkan bahwa agama akan memainkan peranan penting dalam urusan politik. Di sisi lain, Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 diberikan untuk negara sekuler, pemerintah Indonesia telah memiliki Kementerian Agama. Partai-partai politik Muslim adalah Masyumi, NU, Partai Sarikat Islam Indonesia (PSII), dan Persatuan Tarbijah Islam (Perti). Kedua partai Kristen tersebut adalah Partai Katholik Republik Indonesia, dan Partai Kristen Indonesia (Parkindo), di mana yang pertama adalah Katolik dan yang terakhir adalah Protestan. Meskipun ada 8 partai Marxis, hanya setengah dari mereka yang tampil dalam pemilihan, yaitu: PKI, Partai Sosialis Indonesia (PSI), Partai Murba, dan Partai-Buruh. PKI didirikan pada 1920 dan ini membuatnya menjadi salah satu partai politik tertua di Indonesia. Telah mengalami banyak pasang surut, termasuk upaya pemberontakan yang gagal pada tahun 1926 dan 1948. Sejak

Indonesia di awal tahun 1950-an seringkali direpresentasikan di dalam historiografi Indonesia sebagai "tahun-tahun yang sulit".

berdirinya Republik Indonesia, ia telah memperluas keanggotaannya dan meningkatkan kekuatan dan pengaruh kelompok-kelompok depan yang berafiliasi, yang paling penting adalah Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (SOBSI), konfederasi serikat buruh terbesar di negara ini. Organisasi depan lainnya termasuk kelompok veteran, petani, pemuda, perempuan, budaya, dan perdamaian. Program PKI, seperti program partai Komunis lainnya, menekankan penghapusan kolonialisme, imperialisme, dan feodalisme, melihat ke depan untuk pembentukan "demokrasi rakyat".<sup>145</sup>

Indonesia di awal tahun 1950-an seringkali direpresentasikan di dalam historiografi Indonesia sebagai "tahun-tahun yang sulit". Beragam isu yang menjadi permasalahan besar dan mewarnai situasi Indonesia antara lain adalah pemberontakan separatisme di banyak daerah, peningkatan ketegangan politik antara kekuatan politik kanan dan kiri yang dikaitkan dengan PKI (Partai Komunis Indonesia), serta jatuh banggunya kabinet pemerintahan.<sup>146</sup> Pada tahun-tahun awal di dekade 1950-an, terdapat sejumlah 232 anggota parlemen yang berasal dari berbagai partai. Masyumi mendapat 49 kursi (21 %), PNI (Partai Nasional Indonesia) 36 kursi (16 %), PSI (Partai Sosialis Indonesia) 17 kursi (7,3 %), PKI 13 kursi (5 %), Partai Katolik 9 kursi (3,9 %), Partai Kristen 5 kursi (2,2 %), dan Murba 4 kursi (1,7 %) sedangkan terdapat lebih dari 42 % kursi yang diduduki oleh partai dan perorangan lainnya yang berjumlah tidak lebih dari 17 kursi.<sup>147</sup> Posisi presiden tidak memiliki kekuasaan yang nyata kecuali wewenang untuk menunjuk para formatur untuk mengatur kabinet yang dibuat. Proses tersebut merupakan bagian dari negosiasi politik yang sangat kompleks.

Sistem pemerintahan berbasis demokrasi parlementer di tahun 1950-an, memberikan ciri tersendiri di dalam lintasan sejarah Indonesia. Sepanjang perjalanan sejarah Indonesia dalam upayanya untuk menuju negara yang demokratis, terdapat tiga bentuk "Indonesia". Pertama, Indonesia sebagai negara yang baru mendapatkan kemerdekaan dan kedaulatan. Kedua, Indonesia sebagai negara bangsa yang sedang membangun lintasan demokrasi, kebebasan pers, serta memajukan kesejahteraan warga negara; di dalam aspek ini termasuk upaya memajukan pendidikan, pengadilan yang telah berdiri kuat. Di tahun

145 Harold Gosnell, (1958). Indonesians Go to the Polls: The Parties and their Stand on Constitutional Issues. *Midwest Journal of Political Science*, 2(2), 188.

146 Henk Nordholt, (2011), Indonesia in the 1950s: Nation, modernity, and the post-colonial state. *Bijdragen Tot De Taal-, Land- En Volkenkunde*, 167(4), h. 386.

147 Merle Calvin Ricklefs, (2008), *Sejarah Indonesia Modern*, Jakarta: Mizan, h. 503. (lihat juga Guy Pauker. (1958). The Role of Political Organizations in Indonesia. *Far Eastern Survey*, 27(9), 129-142.)

Memasuki tahun 1952, Kabinet Sukiman, kabinet kedua yang berdiri di masa Demokrasi Parlementer, jatuh setelah diterpa isu *Mutual Security Act* antara pemerintah Indonesia dan Amerika Serikat.

1950-an, Indonesia dicirikan oleh bentuk ketiga, yaitu perebutan kekuasaan politik yang tak kunjung usai.<sup>148</sup> Di dalam kondisi ini, negara menjadi arena pertarungan kepentingan politik yang membatasi profesionalisme birokrasi. Selain itu, politik digadang-gadang sebagai panglima dan politisasi memasuki hampir seluruh ranah kebijakan publik yang diterapkan pada periode tersebut.<sup>149</sup>

Memasuki tahun 1952, Kabinet Sukiman, kabinet kedua yang berdiri di masa Demokrasi Parlementer, jatuh setelah diterpa isu *Mutual Security Act* antara pemerintah Indonesia dan Amerika Serikat. Isu tersebut adalah hal yang paling menentukan kejatuhan kabinet tersebut. Berbeda dengan pendahulunya, kabinet Sukiman yang secara resmi disebut kabinet koalisi, kuat dalam dukungan parlemen. Hal tersebut juga didukung dengan fakta bahwa kabinet tersebut lebih mampu bekerja sama dengan Presiden Sukarno, tetapi di sisi lain itu lemah karena perpecahan dalam jajarannya. Perpecahan ini dibuktikan pada bulan-bulan awal masa pemerintahan kabinet, dalam serangkaian kebijakan zigzag pada pembekuan dewan regional yang sudah mapan, pembebasan tahanan politik yang diadakan di bawah peraturan darurat militer, dan embargo PBB terhadap ekspor bahan strategis ke China. Pengaruhnya juga harus dilihat dalam pengeluaran yang berlebihan dan perlu dikurangi, contohnya adalah pengiriman delegasi dalam jumlah yang sangat besar untuk menghadiri konferensi luar negeri.

Setelah Kabinet Sukiman berakhir, kemudian pemerintahan dilanjutkan oleh Kabinet Wilopo. Sebagai Perdana Menteri, Wilopo mengemban tugas penting untuk meneruskan proses berbangsa dan bernegara berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 85 Tahun 1952 tanggal 1 April 1952. Kabinet Wilopo adalah periode penting di dalam sejarah politik Indonesia, serta menjadi titik balik pemerintahan di Indonesia dalam periode pasca-revolusi.<sup>150</sup> Kabinet Wilopo adalah kabinet terakhir bagi sistem pemerintahan Indonesia yang menerima sistem parlementer ala Barat dengan sesungguhnya. Pada periode tersebut, pertikaian politik yang terjadi antara kelompok Islam (Masyumi) dan partai nasionalis yang sekuler, secara tidak langsung melemahkan posisi parlemen. Pada masa Kabinet Wilopo pula polarisasi elit-elit politik terpolarisasi menjadi apa yang dikenal dengan *solidarity maker* (kepemimpinan politis) dan *administrator* (teknokrat).

148 Taufik Abdullah, (2009), *Indonesia Towards Democracy*, Singapore: Institute of South East Asian Studies, h. 251-9

149 Herbert Feith, (2009), *The Wilopo Cabinet, 1952-1953: A Turning Point in Post-Revolutionary Indonesia*. Equinox Publishing, h. 22.

150 *Ibid.*, h. 26.

Selain dari peristiwa-peristiwa menarik di tahun-tahun tersebut, berbagai kabinet yang bekerja di awal masa Demokrasi Parlementer, terdapat konfigurasi politik menarik yang menarik di tahun 1950-an.

Pada periode administrasi Wilopo, DPR memiliki peran yang signifikan dalam berbagai peristiwa penting di dalam masa pemerintahan tersebut. Di tahun awal pemerintahan Kabinet Wilopo, DPR menuntut reorganisasi Departemen Pertahanan dan pemecatan kepemimpinan Angkatan Darat sebagai tanggapan terhadap oposisi militer terhadap pengurangan pasukan. Ini menyebabkan Peristiwa 17 Oktober 1952 berupa demonstrasi besar-besaran di Istana Kepresidenan oleh tentara dan warga sipil yang menuntut DPR dibubarkan. Meskipun demikian, restrukturisasi angkatan perang pada masa pemerintahan Kabinet Wilopo juga tercatat sebagai salah satu prestasi yang paling baik pada periode Demokrasi Parlementer.<sup>151</sup>

Selain dari peristiwa-peristiwa menarik di tahun-tahun tersebut, berbagai kabinet yang bekerja di awal masa Demokrasi Parlementer, terdapat konfigurasi politik menarik yang menarik di tahun 1950-an. Terkait pemilihan umum yang direncanakan pada tahun 1955, Kabinet Wilopo sudah melakukan persiapan terhadap RUU (Rancangan Undang-Undang) terkait pemilihan umum. Meskipun RUU pemilu diperkenalkan pada tahun 1951, rancangan tersebut tidak disahkan hingga 1953 dan pemilihan baru diadakan pada tahun 1955. Hasil dari pemilihan umum di tahun 1955 juga mengejutkan banyak pihak. Suara yang diperoleh oleh Partai Sosialis Indonesia dan Masyumi berada pada posisi yang lebih rendah dibandingkan dengan PKI. Setelah pemilihan umum, PNI dan Masyumi masing-masing memiliki 57 kursi, Nahdlatul Ulama memiliki 45 kursi dan PKI memiliki 39 kursi. Saat itu terdapat 28 partai di parlemen, terdapat kenaikan jumlah jika dibandingkan dengan sebelum pemilihan yang berjumlah 20 partai.<sup>152</sup>

## 4.2 DPR dalam Upaya Mengorganisasi Negara

Berakhirnya Kabinet Sukiman memunculkan antisipasi Sukarno untuk menciptakan formasi kabinet yang dianggap dapat bekerja sama dengannya. Mengambil pelajaran dari kabinet sebelumnya yang terdiri dari orang-orang yang dianggap tidak dapat bekerja sama dengan Sukarno, Kabinet Wilopo dianggap akan menawarkan kinerja yang efektif dan efisien dalam menyelesaikan permasalahan kenegaraan.<sup>153</sup>

151 Bruce Glassburner, 1962, *Economic Policy-Making in Indonesia, 1950-57, Economic Development and Cultural Change*, 10(2), h. 125.

152 Merle Calvin Ricklefs, *op. cit.*, h. 522.

153 Herbert Feith. (1962). *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, h. 224.

Bagi masyarakat luas, pembentukan Kabinet Wilopo menghasilkan respon yang positif. Salah satu kementerian pada saat itu mengatakan bahwa kabinet yang baru terbentuk ini memberikan kesan yang baru serta menghadirkan elemen-elemen muda maupun harapan di dalam dunia politik Indonesia.

Kabinet baru itu membawa harapan untuk dapat mengambil posisi di dalam pertikaian antar partai dan faksi-faksi politik yang mewarnai politik tahun 1950-an.

Pada tanggal 1 Maret 1952, Presiden Sukarno mengumumkan penunjukan dua formatur, Prawoto Mangkusasmito dan Sidik Djojokusarto, nominasi Masyumi dan PNI. Akan tetapi, ia tidak menyebutkan bahwa kabinet harus merupakan koalisi, tetapi Sukarno mendefinisikan tugas para formatur hanyalah mengupayakan pembentukan “kabinet yang kuat dengan dukungan parlemen yang cukup.” Kedua orang ini bersama-sama pertama kali muncul untuk dapat membentuk sebuah kabinet yang akan memenuhi spesifikasi Presiden Sukarno dan tuntutan kedua pihak yang mereka wakili. Tetapi setelah sembilan belas hari, mereka mengakui ketidakmampuan dan mengembalikan mandat mereka kepada Presiden. Pada hari yang sama, 19 Maret, Presiden menunjuk Mr. Wilopo dari PNI sebagai formatur. Dalam hal ini penunjukan tidak pada nominasi pihak manapun, tetapi dibuat oleh Presiden atas dasar apa yang telah dia amati dari perkembangan selama upaya sebelumnya dalam pembentukan. Dalam waktu kurang dari 10 hari, Wilopo telah menyerahkan daftar calon pasca kabinet kepada Presiden, dan tiga hari kemudian disetujui, kabinet Wilopo mengambil alih pemerintahan.

Bagi masyarakat luas, pembentukan Kabinet Wilopo menghasilkan respon yang positif. Salah satu kementerian pada saat itu mengatakan bahwa kabinet yang baru terbentuk ini memberikan kesan yang baru serta menghadirkan elemen-elemen muda maupun harapan di dalam dunia politik Indonesia.<sup>154</sup>

Terdapat banyak peristiwa yang mengiringi jalannya pemerintahan di masa Kabinet Wilopo. Ketegangan politik antara partai-partai yang memiliki kekuatan besar pada saat itu (PNI dan Masyumi) menjadi salah satu peristiwa signifikan yang sangat berpengaruh terhadap jalannya kabinet. Selain itu terdapat isu hubungan Indonesia dengan Belanda terkait Irian Barat yang menghasilkan perpecahan suara antara partai-partai besar. Peristiwa-peristiwa di daerah yang mengancam keutuhan Republik Indonesia, hingga pelanggaran HAM di Tanjung Morawa, Sumatra Utara.

Kabinet Wilopo memiliki kemiripan dengan pendahulunya, Kabinet Sukiman, yang pada dasarnya didasarkan pada dua partai utama pemegang mayoritas suara. Akan tetapi, terdapat beberapa

<sup>154</sup> *Ibid.*, h. 230.

Lima orang pimpinan Masyumi yang sebelumnya menjabat di kabinet sebelumnya kemudian tidak terlibat lagi di dalam Kabinet Wilopo.

perbedaan secara mendasari pemerintahan di Kabinet Wilopo. Pertama, kabinet ini mewakili kelompok faksi yang berbeda dari kedua pihak. Lima orang pimpinan Masyumi yang sebelumnya menjabat di kabinet sebelumnya kemudian tidak terlibat lagi di dalam Kabinet Wilopo. Sedangkan dari PNI, terdapat dua dari lima orang pimpinan yang sebelumnya sudah menduduki kursi jabatan di masa Kabinet Sukiman. Dapat dikatakan, struktur baru yang dicanangkan adalah kabinet “generasi muda”, sedangkan pendahulunya adalah kabinet “generasi yang lebih tua”.

Kabinet Wilopo memiliki beberapa poin sebagai landasan kerja pemerintahannya. Poin-poin tersebut tidak memiliki perbedaan yang berarti jika dibandingkan dengan Kabinet Natsir maupun Kabinet Sukiman. Poin-poin tersebut antara lain:

1. Organisasi Negara
  - a. Melaksanakan pemilihan umum untuk dewan konstituante dan dewan-dewan daerah
  - b. Menyelesaikan penyelenggaraan dan mengisi otonomi daerah
  - c. Menyederhanakan organisasi pemerintah pusat
2. Kemakmuran
  - a. Memajukan tingkat penghidupan rakyat dengan meningkatkan produksi nasional, termasuk bahan makanan rakyat
  - b. Melanjutkan usaha perubahan agraria
3. Keamanan
  - a. Menjalankan berbagai kebijakan untuk mengatasi masalah keamanan dengan kebijaksanaan sebagai negara hukum dan menyempurnakan organisasi alat-alat kekuasaan negara serta mengembangkan tenaga masyarakat untuk menjamin keamanan dan ketenteraman
4. Perburuhan
  - a. Memperlengkapkan perundang-undangan perburuhan untuk meninggikan derajat kaum buruh guna menjamin proses perekonomian nasional
5. Pendidikan
  - a. Mempercepat usaha-usaha perbaikan untuk pembaharuan pendidikan dan pengajaran

## 6. Luar Negeri

- a. Mengisi politik luar negeri yang bebas dan aktif dengan aktifitas yang sesuai dengan kewajiban bangsa Indonesia dalam kekeluargaan bangsa-bangsa dan sesuai dengan kepentingan nasional menuju perdamaian dunia
- b. Menyelenggarakan hubungan antara Indonesia dengan Belanda yang sebelumnya berdasarkan asas *unie-statuut* menjadi hubungan berdasarkan perjanjian internasional biasa, mempercepat peninjauan kembali persetujuan hasil Konferensi Meja Bundar, serta meniadakan perjanjian-perjanjian yang pada kenyataannya merugikan rakyat dan negara
- c. Memasukkan wilayah Irian Barat ke dalam wilayah Republik Indonesia dalam waktu sesingkat-singkatnya.<sup>155</sup>

Poin-poin di atas adalah prioritas utama dari Kabinet Wilopo, akan tetapi Kabinet Wilopo sangatlah membutuhkan persatuan dan kesatuan serta fondasi politik di dalam kabinet yang kuat.

Pada 30 Maret 1952, Wilopo mengajukan daftar anggota kabinet kepada Presiden Sukarno. Terdapat daftar Menteri dari P.N.I. dan Masyumi (masing-masing empat kursi, dan mewakili kelompok utama Wilopo dan Natsir), P.S.I. (dua kursi), P.S.I.I., Partai Buruh, Parindra dan dua partai Kristen (masing-masing satu kursi), dan tiga orang non-partai. Tetapi Presiden Sukarno tidak segera menerima daftar ini, menyatakan bahwa dia tidak akan mengambil keputusan sampai dia membahas masalah ini dengan Wakil Presiden Hatta yang pada saat itu tidak berada di Jakarta. Langkah ini, yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah konstitusional Indonesia, menyebabkan banyak protes. A. M. Tambunan dari Partai Kristen dan Wakil Ketua Parlemen pertama, menyatakan dengan kuat bahwa itu tidak konstitusional. Di sisi lain, orang-orang seperti Jusuf Wibisono dan Sajuti Melik, membela tindakan Presiden Sukarno. Mereka tidak hanya menunjukkan kelemahan kabinet yang Wilopo telah terbentuk – oposisi dari P.I.R. dan Fraksi Demokrat, posisi ambigu Nahdatul Ulama, dan keragu-raguan dukungan dari P.N.I., dan faktor-faktor pribadi seperti penentangan Presiden Sukarno terhadap calon Menteri Urusan Luar Negeri Wilopo, Mukarto Notowidigdo

<sup>155</sup> Pedoman, 7 Maret 1952.

Di sisi lain, orang-orang seperti Jusuf Wibisono dan Sajuti Melik, membela tindakan Presiden Sukarno. Mereka tidak hanya menunjukkan kelemahan kabinet yang Wilopo telah terbentuk

– tetapi selain itu mereka berpendapat bahwa Indonesia tidak perlu mengikuti presidensi konstitusional Barat secara mekanis.<sup>156</sup>

Meskipun pada awalnya terdapat friksi, daftar nama yang diberikan oleh Wilopo kepada Presiden Sukarno mendapat persetujuan dalam selang waktu yang singkat. Kabinet tersebut diumumkan pada tanggal 4 April 1952 dengan susunan sebagai berikut:

**Tabel 1. Susunan Kabinet Wilopo<sup>157</sup>**

Kementerian	Nama	Partai
Perdana Menteri	Mr. Wilopo	PNI
Wakil Perdana Menteri	Prawoto Mangkusasmito	Masyumi
Luar Negeri	Mukarto Notowidigdo	PNI
Dalam Negeri	Mr. Mohammad Roem	Masyumi
Pertahanan	Sultan Hamengkubuwono IX	Independen
Kehakiman	Mr. Lukman Wiradinata	PSI
Penerangan	Arnold Mononutu	PNI
Kuangan	Dr. Sumitro Djojohadikusumo	PSI
Pertanian	Mohammad Sardjan	Masyumi
Perdagangan	Mr. Sumanang	PNI
Perhubungan	Ir. Djuanda	Independen
Pekerjaan Umum	Ir. Suwarto	Katolik
Perburuhan	I. Tedjakusuma	Buruh
Sosial	Anwar Tjokroaminoto	PSII
Pendidikan	Dr. Bahder Djohan	Independen
Agama	K.H. Fakhri Usman	Masyumi
Kesehatan	Dr. Johannes Leimena	Parkindo
Urusan Pegawai	R.P. Suroso	Parindra

Terdapat beberapa pokok perbedaan kebijakan di dalam Kabinet Wilopo. Kebijakan luar negeri, yang dianggap sangat penting dalam hal dampaknya pada divisi politik partai, justru ditempatkan terakhir di antara poin-poin program kabinet, dan hanya mendapat sedikit perhatian di dalam pernyataan Perdana Menteri Wilopo. Penekanan ditempatkan pada pemeliharaan kebijakan independen yang aktif serta “...mengimplementasikan kebijakan luar negeri dengan melihat situasi internal. Pemerintah menyatakan bahwa akan membuka kembali perundingan dengan Amerika Serikat dengan maksud untuk mengganti perjanjian Subardjo-Cochran dengan ‘kesepakatan lain dengan kondisi yang tidak menyimpang dari kerangka kerjasama internasional

<sup>156</sup> Herbert Feith, (2009), *op. cit.*, h. 201-7.

<sup>157</sup> Herbert Feith. (1962), *op. cit.*, h. 228-9.

Terdapat sedikit informasi mendetail yang diberikan pemerintah dalam masalah kebijakan untuk menghilangkan masalah keamanan internal.

secara umum dan semangat Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa pada khususnya.” Indonesia hanya akan menerima bantuan ekonomi dan teknis, bukan militer. Terkait hubungan dengan Jepang, Wilopo mengatakan tidak lebih dari bahwa pemerintah memberikan perhatian rinci pada hal ini, dan bahwa itu hanya akan membentuk hubungan konsuler, bukan diplomatik, dengan Jepang. Ia menentang saran unilateral dari Uni dengan Belanda tetapi mengatakan pemerintah bermaksud untuk melanjutkan negosiasi dengan Belanda mengenai hal ini dan pertanyaan terkait, yang dipatahkan pada bulan Februari. Dia mengumumkan bahwa mereka akan bertukar duta diplomatik dengan Meksiko, Brasil dan Argentina, tetapi belum mengambil keputusan mengenai penempatan perwakilan diplomatik di Yugoslavia, Spanyol, atau Uni Soviet.

Terdapat sedikit informasi mendetail yang diberikan pemerintah dalam masalah kebijakan untuk menghilangkan masalah keamanan internal. Namun, Wilopo menegaskan pendiriannya mengenai hubungan sipil-militer. Ia menyatakan bahwa sebagian besar negara telah mencapai tahap di mana keamanan dapat dipertahankan oleh otoritas sipil. Oleh karena itu, menurutnya pemerintah bermaksud untuk mulai mencabut status ‘darurat militer’ yang dikenakan di bawah peraturan pada tahun 1939. Pada 3 Juni, pencabutan ini telah dilakukan untuk Sumatra Selatan, dan karenanya harus dilakukan untuk seluruh negara di bulan Juli – dengan ketentuan bahwa peraturan darurat militer yang lebih ringan (di mana otoritas kepada tantara, lebih kecil dibandingkan pada masa darurat militer) akan efektif di daerah-daerah tertentu yang dianggap tidak aman. Lebih lanjut, Wilopo menyatakan, dalam waktu singkat pemerintah akan mengeluarkan sekitar 70% dari 20.000 orang angkatan perang.

Sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan, fokus utama pemerintahan Wilopo adalah pada situasi ekonomi dan permasalahan keuangan negara. Melalui pendekatan yang cukup pesimis, Wilopo menguraikan situasi ekonomi negara, yang ia gambarkan sebagai “kemerosotan yang tidak dapat dilihat ujungnya”. Ia menunjuk secara khusus pada jatuhnya pendapatan ekspor karena kemerosotan bahan mentah yang mengikutinya. Disusul oleh ledakan perang Korea – turunnya harga bahan mentah seperti timah dan kopra, dan kesulitan yang dihadapi dalam menghadapi persaingan negara-negara penghasil bahan mentah lainnya (di sisi lain, pecahnya Perang Korea memberikan keuntungan dalam memunculkan permintaan

Seperti banyak negara baru lainnya di Asia, Afrika, dan Amerika Latin, Indonesia berjuang untuk ekonomi “nasional”, bukan “kolonial”.

aktif komoditas karet Indonesia).<sup>158</sup> Mengingat bahwa 75% pendapatan negara Indonesia berasal dari pajak dan sebagainya lainnya dari bea dan cukai. Ia memperkirakan bahwa pendapatan pada tahun 1952 kemungkinan akan jatuh dari tahun 1951 dan terdapat pemerintah akan cenderung menghadapi defisit keuangan.

Semakin lama, daerah-daerah di luar Jawa merasa bahwa mereka dilalaikan oleh pemerintah nasional yang terlalu terpusat, dan pertentangan etnis kuno dihidupkan kembali dalam populasi Indonesia yang heterogen karena pemerintah tampaknya tidak mampu menangani intrik partisan, korupsi birokratis, dan pemiskinan umum.<sup>159</sup> Sulit untuk mencapai keseimbangan anggaran dalam situasi tersebut, tetapi pemotongan drastis dalam pengeluaran pemerintah dan penghindaran yang ketat terhadap pemborosan adalah kebutuhan. Sedapat mungkin pemangkasan tidak akan mempengaruhi usaha produktif yang dirangsang oleh pemerintah.

Seperti banyak negara baru lainnya di Asia, Afrika, dan Amerika Latin, Indonesia berjuang untuk ekonomi “nasional”, bukan “kolonial”. Secara singkat, ini berarti bahwa para pemimpinnya menginginkan (i) untuk melakukan diversifikasi ekspor dan termasuk produk-produk manufaktur dan semi-manufaktur serta bahan mentah; (2) untuk mengembangkan industri rumah sehingga mereka tidak harus bergantung begitu saja pada impor asing (ini termasuk prioritas tinggi untuk pertumbuhan padi untuk mengurangi impor makanan sehingga dapat membeli mesin yang diperlukan dari luar negeri); (3) dan mendorong orang Indonesia untuk terlibat dalam perdagangan internasional, perdagangan internal, dan manufaktur.<sup>160</sup>

Kebijakan ekonomi secara keseluruhan mengikuti garis yang ditetapkan oleh kabinet sebelumnya. Tidak ada skema baru, karena Indonesia sudah “*overplanned*.” Namun, akan ada kekhawatiran dengan perencanaan ekonomi jangka panjang. Kebijakan didasarkan pada konsepsi yang serupa dengan rencana Sumitro dan akan menyibukkan diri dengan menghilangkan kondisi buruk industri tekstil domestik, mendorong kegiatan wirausaha di provinsi-provinsi - dengan penekanan utama di wilayah Sumatra dan Maluku - dan merangsang produksi beras untuk menghilangkan kebutuhan impor beras yang

158 Amry Vandenbosch, 1953, *The Indonesian Political Scene*, *Far Eastern Survey*, 22(11), h. 147.

159 Justus Van der Kroef. (1960). *The Changing Pattern of Indonesia's Representative Government*. *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue Canadienne D'Economie Et De Science Politique*, 26(2), h. 231.

160 Everett Hawkins, 1955, *Prospects for Economic Development in Indonesia*, *World Politics*, 8(1), h. 91-2.

malah. Pemerintah mengambil langkah-langkah untuk mengurangi pengeluaran untuk tujuan konsumsi. Dengan situasi keuangan seperti itu, Wilopo mengatakan bahwa ada kendala besar untuk dapat menyusun program ekonomi yang ambisius. Namun demikian, Wilopo telah membuat pernyataan tentang kondisi untuk investasi asing di Indonesia.

Di dalam situasi ini, “penghematan” di bidang ekonomi adalah kata kunci yang menunjukkan ciri utama Kabinet Wilopo. Ketika itu, Dr. Sumitro, kembali ke kabinet, sebagai Menteri Keuangan, dan Mr. Sumanang menjadi Menteri Urusan Lingkungan. Meskipun terdapat pengeluaran besar, yang dilakukan semenjak kabinet Sukiman, ketika itu terdapat perkiraan defisit per Juni 1952 sebesar Rp. 4 miliar yang dipangkas menjadi defisit yang terealisasi pada akhir tahun kurang dari Rp. 3 miliar. Hal ini dicapai terutama oleh kebijakan yang cermat, terutama dengan pajak dan peraturan pertukaran untuk sektor perdagangan luar negeri, meskipun beberapa upaya telah dilakukan serta pengeluaran pemerintah.<sup>161</sup>

Upaya paling spektakuler dalam ekonomi dilakukan sehubungan dengan rasionalisasi tentara. Faksi konservatif di dalam tentara dikombinasikan dengan unsur politik konservatif untuk menentang upaya renovasi, mengakibatkan upaya gagal pada pihak pendukung rasionalisasi untuk memaksa masalah ini dengan menggunakan senjata, nantinya pada bulan Oktober 1952. Upaya itu gagal, dan hasilnya adalah bencana bagi para pendukung rasionalisasi, dan pukulan bagi pimpinan kabinet dan pendukung mereka juga.<sup>162</sup>

Upaya untuk menjaga situasi stabil yang diciptakan oleh penurunan harga ekspor akan menjadi ujian yang paling berat. Dalam pandangan ini menarik untuk dicatat bahwa adanya penghematan yang diberlakukan segera setelah adanya asumsi pemerintah. Wilopo menyatakan kepada parlemen bahwa jika kabinetnya tidak akan kembali pada kebijakan kabinet Sukiman untuk menaikkan gaji dasar pegawai negeri sebesar 20% yang mana sejak 1 Mei, ia menghentikan skema distribusi beras yang baru-baru ini diperkenalkan untuk pegawai negeri dan tidak akan memberikan bonus untuk Lebaran pada bulan Juni. Sejumlah keputusan, seperti yang tidak mengimplementasikan kenaikan gaji dan tunjangan para menteri dan kepala departemen, yang telah diputuskan oleh kabinet Sukiman, telah secara jelas menunjukkan

161 B. Glassburner. (1962). Economic Policy-Making in Indonesia, 1950-57. *Economic Development and Cultural Change*, 10(2), p. 125.

162 *Ibid.*

Di dalam situasi ini, “penghematan” di bidang ekonomi adalah kata kunci yang menunjukkan ciri utama Kabinet Wilopo.

Terkait dengan kemakmuran, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) menyoroiti aspek keuangan di dalam pemerintahan Wilopo.

upaya untuk penghematan dan kontrol yang ketat di dalam belanja pemerintah. Kementerian Keuangan menganggarkan di tahun 1953 untuk menyerukan pengurangan agregat dalam pengeluaran pemerintah lebih dari Rp4 miliar - lebih dari 25% dari total pengeluaran pada tahun 1952. Implementasi akan mengakibatkan pemecatan setidaknya 150,000 orang pada daftar gaji pemerintah, menurut perkiraan oleh Kementerian Keuangan. Kenyataannya, pengeluaran tidak terlalu berkurang, tetapi kabinet Wilopo benar-benar berhasil mempertahankan defisit kurang dari apa yang mereka proyeksikan sampai Juni 1953, ketika kabinet jatuh pada isu penggunaan kekuatan untuk menyingkirkan penghuni liar dari lahan perkebunan Sumatera.<sup>163</sup>

Setelah menyatakan kebijakannya, Wilopo, pada 19 Juni, mengatakan kepada parlemen bahwa pemerintah akan melanjutkan pekerjaannya – kecuali parlemen berpikir berbeda. Dengan demikian ia tidak bertanya langsung untuk mosi percaya. Sebuah mosi yang memberi kabinet suatu kesempatan untuk bekerja, disahkan pada hari yang sama dengan 125 suara berbanding 5 suara.<sup>164</sup>

Terkait dengan kemakmuran, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) menyoroiti aspek keuangan di dalam pemerintahan Wilopo. Beberapa poin tersebut terbagi menjadi beberapa persoalan yang menjadi pembahasan di berbagai rapat DPR terkait program pemerintahan terkait masalah keuangan pada masa awal pemerintahan Kabinet Wilopo.

Terdapat beberapa permasalahan yang menjadi sorotan dari DPR terhadap masalah keuangan. Pertama, mengingat struktur ekonomi Indonesia pada masa itu masih merupakan produsen bahan-bahan mentah, oleh karena itu perekonomiannya masih sangat dipengaruhi oleh keadaan ekonomi dunia, sehingga ekonomi dan keuangan Indonesia sangat tergantung pada perkembangan ekspor dan harga-harga di pasar dunia, yang pada saat itu mengalami kemunduran.

Di samping kemajuan-kemajuan di berbagai aspek yang dianggap sebagai kesuksesan, negara masih mengalami ketidakpastian (dan kemungkinan adanya kemunduran) keadaan perekonomian atau disebut dengan *afgljdings-proces* yang masih belum dapat diperkirakan akan berhenti di mana.

Seperti yang telah dinyatakan oleh kabinet-kabinet yang sebelumnya menjalankan pemerintahan, maka pemerintahan Wilopo

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> Herbert Feith, (2009), *op. cit.*, h. 216-22.

Merombak struktur ekonomi kolonial adalah satu-satunya jalan untuk menyusun, dan tidak hanya serta merta memperbaiki perekonomian rakyat atas dasar ekonomi nasional.

berpendirian bahwa politik di ranah kemakmuran adalah berdasarkan paham ekonomi nasional. Ketika itu, DPR mengakui bahwa Indonesia masih merupakan negara seumur jagung yang belum memiliki alat, modal, dan sumber daya manusia untuk memajukan kehidupan masyarakatnya, sehingga masih perlu dibukanya kesempatan bagi perusahaan dan modal asing untuk urut serta ambil bagian di dalam perekonomian nasional.

Di samping itu, istilah “perekonomian rakyat” masih berorientasi terhadap istilah-istilah yang sering dipakai dalam ekonomi kolonial, yaitu untuk memilah-milah perekonomian yang diusahakan oleh pemerintah kolonial bagi kepentingan kolonialis dengan perekonomian rakyat, yang diusahakan sekedar untuk membantu penghidupan rakyat yang masih terbelakang atas banyak hal. Istilah semacam itu nampaknya masih dipergunakan dan dipertahankan, contohnya antara lain adalah: karet rakjat, yang memiliki perbedaan dengan karet *onderneming*; Perdagangan rakjat - perdagangan asing (kapital asing, Belanda, dan lain-lainnya berikut termasuk juga Tionghoa); *Klein Industrie*, kerajinan tangan dari rakjat, dan lain-lain.

Pihak DPR menyatakan kekhawatirannya jika pemerintah selanjutnya menggunakan istilah itu dengan pengertian yang lama, serta dengan adanya berbagai persoalan tentang kemakmuran dan perekonomian maka pemerintah dapat terjebak di dalam cara berpikir dualistis dengan dasar-dasar ekonomi kolonial, yaitu mempertahankan status yang lama serta mengabaikan situasi perekonomian terkini yang seharusnya diperhatikan.

DPR juga memberikan rekomendasi bahwa jika pemerintahan menggunakan istilah tersebut dalam arti perekonomian nasional atas dasar struktur ekonomi nasional maka hendaknya pemerintah memberikan penjelasan bahwa pemerintahan dengan sungguh-sungguh akan menyusun perekonomian nasional dan merombak struktur ekonomi kolonial. Merombak struktur ekonomi kolonial adalah satu-satunya jalan untuk menyusun, dan tidak hanya serta merta memperbaiki perekonomian rakyat atas dasar ekonomi nasional.

Struktur ekonomi Indonesia pada awal dekade 1950-an dapat dilihat hanya sebagai produsen bahan-bahan mentah. Hal tersebut menggugah kesadaran para anggota DPR untuk mengupayakan agar Indonesia tidak hanya menjadi ‘gudang’ bahan-bahan mentah. Negara perlu mengupayakan untuk melakukan produksi barang-barang keperluan dalam negeri dalam skala besar, semata-mata

untuk lepas dari ketergantungan impor serta menghilangkan perilaku *drainage* yang sudah berjalan sejak masa kolonial. Arudji Kartawinata menekankan pentingnya ekspor dan mengurangi impor barang-barang, di dalam rapat dengar pendapat ke-31 mengenai program Kabinet Wilopo, ia mengatakan bahwa:

“Djanganlah politik seperti dulu diteruskan sebanjak-banjaknja mengexport dan sebanjak-banjaknja mengimport! Sistim ini memang tepat bagi Nederlandsch-Indie sebagai daerah djadjahan, karena investatie kapitaal asinglah jang dipentingkan dan dilindunginja.

Dalam sudah dirombak mendjadi structuur ekonomi nasional, maka hapuslah draingpolitik, karena hasil dan keuntungan dari pada exportnja adalah bagi Indonesia, begitu barang-barang jang diimport adalah masuk kekajaan Indonesia. Tetapi sekarang dimana investatie kapitaal asing masih meradjalela, malahan akan diundang dan dipersilakan masuk lagi di Indonesia, maka keuntungan dari pada export dan import adalah bagian dari pada kapitaal asing tersebut. Pada saat sekarang ini saja tidak mengetahui, apakah Pemerintah sudah dapat menguasai export dan import seluruhnja agar negara tidak dapat dirugikannja? Saja minta kepada Pemerintah bahwa Pemerintah harus dapat menguasai export dan import seluruhnja, djanganlah perhatiannja ditudjukan kepada asal sadja masuk bea dan tjukai ... Pemerintah sekarangpun berpendirian bahwa politik dilapangan kemakmuran berdasarkan paham ‘Ekonomi nasional’, sungguhpun demikian mengakui kenjataan bahwa sebagai Negara Muda jang amat kekurangan alat, modal dan tenaga achli didalam usaha memadjukan tingkat penghidupan rakjat, masih perlu dibukakan kesempatan bagi perusahaan dan modal asing untuk turut serta mengambil bahagian dalam usaha perekonomian.”<sup>165</sup>

165 Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952, h. 1905-7

Arudji Kartawinata  
menekankan  
pentingnya ekspor  
dan mengurangi  
impor barang-barang,  
di dalam rapat dengar  
pendapat ke-31  
mengenai program  
Kabinet Wilopo, ...

Lebih lanjut mengenai hal tersebut, para anggota DPR melakukan rapat terkait pandangan umum para anggota terhadap program-program Kabinet Wilopo. Rapat tersebut diselenggarakan pada hari Kamis, 15 Mei 1952 dan dipimpin oleh Arudji Kartawinata sebagai Ketua, Soetnarsono Pringgodiredjo sebagai Sekretaris, serta beberapa Wakil Pemerintah, antara lain: Prawoto Mangkusasfito (Wakil Perdana Menteri), Mr Lukman Wiriadinata (Menteri Kehakiman), Dr. Bahder Djohan (Menteri Pendidikan, Pengadjaran dan Kebudayaan). Daftar anggota yang hadir antara lain: 1. Ki Hadjar Dewantoro, 2. Ir Pangeran Mohd Noor, 3. R. A. Soewarni Pringgodigdo, 4. F. Laoh, 5. Mr Teuku Mohd Hasan, 6. Ardiwinangun, 7. R.A.A. Soejadi, 8. Raden Hanan, 9. Bustan Urip, 10. Sarino Mangunpranoto, 11. Sulaiman Dzen. 12. Mr Tjung Tin Jan, 13. Abubakar, 14. Mohd Saad, 15. Mohd Noh, 16. A. Djelani, 17. Mochran bin Hadji Ali, 18. Helmuth Kunum, 19. A.A. Rivai, 20. Mr Burhanuddin, 21. Mr Tadjuddin Noor, 22. M. Jamani, 23. A.R. Djokoprawiro, 24. A.B. Mohd Jusuf, 25. Mr Assa'at, 26. S.M. Abidin, 27. Zainal Arifin, 28. Asraruddin, 29. Zainul Baharuddin, 30. Bebas Daeng Lalo, 31. Mr Burhanuddin Harahap, 32. Djaetun Dirdjowijoto, 33. Mr Djody Gondokusumo, 34. Djoeir Moehamad, 35. Hindrosudarmo, 36. Maizir Achmaddyn's, 37. S. Utarjo, 38. Sabilal Rasjad, 39. I Gusti Gde Raka, 40. Rangkajo Rasuna Said, 41. S. Sardjono, 42. Djohan Sjahruzah, 43. Suhardjo, 44. Sumarto, 45. Stunartojo, 46. Njonja Sunarjo Mangunpuspito, 47. Tjugito, 48. Sjamsuddin Sutan Makmur, 49. J. D. Syaranamual, 50. Mr Tan Po Goan, 51. Sundjoto, 52. Mr Jusuf Wibisono, 53. Soenardi Adiwirjono, 54. Mohd Natsir, 55. Ki Bagus Hadikusumo, 56. Mach. Nur el Ibrahimy, 57. Manai Sophiaan, 58. Peris Pardede, 59. Njonja Mudikdio, 60. Subadio Sastrosatomo, 61. Sakirman, 62. Mr A.M. Tambunan, 63. Maruto Nitimihardjo, 64. I.J. Kasimo, 65. Arudji Kartawinata, 66. Kusnan, 67. Ahem Erningpradja, 68. Mach. Tauchid, 69. Mr Mach. Dalijono, 70. Siauw Giok Tjhan, 71. Drs Yap Tjwan Bing, 72. Mr Hamid Algadrie, 73. Gusti A. Moeis, 74. I.R. Lobo, 75. M. Yunan Nasution, 76. Zainal Abidin Achmad, 77. K.H. Tjikwan, 78. Abdullah Jusuf, 79. Sarwono S. Sutardjo, 80. Amelz, 81. Sutan Said Ali, 82. H. Siradjuddin Abbas, 83. Basri, 84. Amri Jara, 85. M. Padang, 86. O. Rondonuwu, 87. Mr Iwa Kusumasumantri, 88. Mr Muhd Yamin, 89. Njonja Sunarjati Sukemi, 90. Mustapha, 91. T. Olii, 92. AS. Bachmid, 93. A.C. Manoppo, 94. B. Sahetapy Engel, 95. Sanda Daeng Mattajang, 96. Njonja A. Waroh, 97. E. Jamco, 98. E.U. Fupella, 99. G.E. Dauhan, 100. Ds. A. Ratti, 101. Mr Teng Tjin Leng, 102. Dr Ateng Kartanahardja, 103. Arso Sosroatmodjo,

104. R.T. Surjaningprodjo, 105. R.S. Pranoto, 106. Said Bahreisj, 107. Ir Tan Boen An, 108. M. Sudarnadi, 109. R. Saroso Harsono, 110. Hadji Farid Alwi Isa, 111. R. Bagioadi Mantjanegara, 112. Moh. Mahfud, 113. Masryloch Zainal Alim, 114. Moh. Ersat Trunodjojo, 115. O.K. Rarnh, 116. R. Mach. Saddak, 117. K.H. Ahmad Azhari, 118. Muh. Nuh (Sumatera Selatan), 119. R. Slamet Tirtosubroro, 120. Ibnutadji Prawirosudirdjo, 121. D r Endon, 122. A. Rondonuwu, 123. Hadji Mohd Iljas, 124. R. Sugih Tjokrosumarto, 125. R.S. Adhisukmo, 126. A.M. Jusuf Rasjidi, 127. Abdul Samad, 128. K.A. Djohar, 129. Ade Mohd Djohan, 130. F.C. Palaunsuka, 131. Hasan Basri, 132. Idham Chalid, 133. Mr Andi Zainal Abidin, 134. Gusti Djohan, 135. LA. Moeis, 136. Rasjid Sutan Radja Emas, 137. Moh. Jatim Jakin, 138. Ibrahim Sedar, 139. G.R. Schmitz, 140. J.P. Snel, 141. W.M. Nieuwenhuysen, 142. A.A. Achsien, 143. Moh. Isa Anshary, 144. R. Djerman Prawirawinata, 145. Mr Sunario, 146. Suparno, 147. Musirin Sosrosubroto, 148. Pandu Kartawiguna, 149. Nawawi, 150. Sutarto Hadisudibjo, 151. Kadmirah Karnadidjaja, 152. Achmad Sumadi, 153. Wardi Kusnatalistra, 154. Emon Bratadiwidjaja, 155. Jaman Sudjanaprawira, 156. Abdurachman Wangsadikarta, 157. Abulhajat, 158. R. Cyrillus Kersanegara. 159. Andi Gappa.<sup>166</sup>

Berikut adalah kutipan dari rapat tersebut:

“Ketua: Saudara-saudara, rapat saja buka.

Djumlah anggota jang hadir ada 118. Surat-surat jang masuk ada 24 buah, dan sebagai biasa senantiasa hal ini disediakan di Sekertariat jang akan mendjadi perhatian para anggota selandjutnja.

Saudara-saudara, terlebih dahulu saja perlu menjampaikan beberapa pemberitahuan, jaitu bahwa djumlah pemitjara buat malam ini ada 8 anggota, jang semuanya memerlukan waktu 330 menit alias 5 djam, dan pada rapat malam ini harus dapat kita selesaikan dalam waktu paling lama 3 djam. Djadi mengenai waktu serta djumlah para pemitjara, perlu saja mendjalankan beleid untuk mengudji.

Berhubung dengan ini maka 3 Saudara, jaitu Saudara-saudara Ibrahim Sedar, Yunan Nasution

*“Ketua: Saudara-saudara, rapat saja buka. Djumlah anggota jang hadir ada 118. Surat-surat jang masuk ada 24 buah, dan sebagai biasa senantiasa hal ini disediakan di Sekertariat jang akan mendjadi perhatian para anggota selandjutnja.*

dan Mr Sunario tidak termasuk pembijtara-pembijtara pada malam ini, tetapi disediakan untuk rapat besok pagi.

Selain dari pada itu, saudara-saudara, saja ingin menjampai, apakah ini suatu attention atau constatering, tetapi ini dengan perasaan jang pahit sekali.

Tadi pagi rapat jang mula-mula dimulai dengan djumlah 136 anggota, pada waktu saja menutup rapat tersebut pada djam 11.10, djumlah anggota hanja tinggal 7 orang, ini bukan suatu pemandangan jang baik.

Djadi, pengharapan saja lain tidak kepada Saudara-saudara, tundjukkanlah kerelaan dan ketabahan hati untuk mengikuti pemandangan jang akan diberikan para anggota itu sampai pada achirnja rapat.

Sekian beberapa permakluman saja, dan saja persilakan sebagai pembijtara jang pertama saudara Maruto Nitimihardjo.

Maruto Nitimihardjo: Saudara Ketua, dengan terbentuknja Kabinet Wilopo pada permulaan bulan April jang baru lalu, maka perkembangan parlementairisme di Indonesia melangkah madju setapak. Dimana selalu direntjanakan terlebih dahulu, bahwa seorang jang kuat harus memegang kemudi pemerintahan negara, ataupun seorang jang diharapkan dapat mendjadi kuat dan djika perlu didorong dan didukung dengan segala matjam tjara dan alat jang ada supaja mendjadi kuat, maka sematjam sistim jang demikian itu tak dapat dipertahankan, karena kenjataan membuktikan bahwa lambat laun orang jang kuat ataupun jang diharapkan kuat tach tidak dapat selalu mendjadi kuat. Sistim demikian itu agaknja akan berdjalan terus, djika orang-orang jang kuat ataupun jang diharapkan itu selalu tetap ada. Akan tetapi perkembangan parlementairisme adalah bergandengan dengan perkembangan partijwezen

*Djadi, pengharapan  
saja lain tidak kepada  
Saudara-saudara,  
tundjukkanlah  
kerelaan dan  
ketabahan hati  
untuk mengikuti  
pemandangan jang  
akan diberikan para  
anggota itu sampai  
pada achirnja rapat.*

*Saudara Ketua, jang  
saja maksudkan  
dengan madju  
selangkah ialah  
penentuan didalam  
negara hukum  
jang berdasarkan  
demokrasi.*

dan bersangkutan paut dengan perkembangan demokrasi. Djika demokrasi jang luas dan sehat diindjak-indjak pada dasarnya, maka djanganlah diharapkan negara itu akan berdasarkan kepada negara hukum jang demokratis. Nafsu selalu ingin memerintah, nafsu selalu ingin memegang kekuasaan selalu mentjari-tjari sistim jang dapat diselaraskan dengan nafsu tersebut, tentu dengan tipu-muslihat jang ada dalam padanja. Tjukup banjaklah tjontoh-tjontoh dalam bentuk-bentuk Kabinet Negara Republik Indonesia semendjak diproklamasikannja. Begitu pula tjukup tjontoh-tjontoh dalam tjaranja membentuk sesuatu Kabinet.

Saudara Ketua, jang saja maksudkan dengan madju selangkah ialah penentuan didalam negara hukum jang berdasarkan demokrasi. Siapakah jang sebetulnja memegang kemudi pemerintahan Negara? Presidenkah sadja? Apakah Kabinet jang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri? Apakah Kabinet jang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri zonder memperdulikan adanya Parlemen sebagai Badan Perwakilan Rakjat, asal dapat sepakat ataupun asal ada perintah dari Kepala Negara? Atau pun suatu Kabinet jang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri jang bertanggung djawab kepada Parlemen dan selalu memperhatikan kehendak Dewan Perwakilan Rakjat met of zonder sepakat atau perintah Kepala Negara? Memang dalam hubungan ini adalah termasuk djuga persoalan bagaimana dan sampai dimanakah kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara sebagai Lambang Persatuan dan Kekuasaan Negara, sebagai pemegang hak-hak prerogatif.

Pada tiap-tiap pembentukan Kabinet selalu dibarengi dengan persoalan Kabinet sematjam apakah jang patut dan jang seharusnja dibentuk: Kabinet Nasionalkah, luas atau tidak luas?

*Saudara Ketua,  
dengan terbentuknja  
Kabinet Wilopo  
sekarang ini mulai  
tegas dan teranglah  
isi maksud dari pasal  
51 Undang-undang  
Dasar Sementara,*

Kabinet Koaliskah jang tjukup kuat sudah boleh? Zaken kabinetkah, jang sedapat mungkin tidak bertanggungjawab kepada Parlemen, hanja djatuh atas kemauannja sendiri?

Saudara Ketua, dengan terbentuknja Kabinet Wilopo sekarang ini mulai tegas dan teranglah isi maksud dari pasal 51 Undang-undang Dasar Sementara, ayat 1, dan berikutnja ayat 2 dan 3, dan pula mendjelaskan isi maksud pasal 52 ayat 2, demikian pulalah djelasnja pasal 83 ayat 1 dan 2. Hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara jang tidak dapat diganggu gugat (pasal 83 ayat 1) telah menundjuk seorang pembentuk Kabinet (pasal 51 ayat 1) jang berarti bahwa ketjakangan, kekuatan dan kekuasaan seorang pembentuk Kabinet jang telah ditundjuk itu, jang tidak dapat diganggu-gugat itulah mendjadi pokok dasar djaminan atas pasal 82 jang berbunji demikian:

Pemerintah menjelenggarakan kesedjahteraan Indonesia dan teristimewa berusaha supaja Undang-undang Dasar, Undang-undang dan peraturan lain didjalankan”.

Pertentangan dalam pembentukan Kabinet antara pembentuk dan Kepala Negara mengenai orang-orangnja tidaklah pada tempatnja, djika program jang telah ataupun jang sedang disusun sudah atau dapat dimufakati olehnja.

Disamping itu Parlemenlah badan jang dapat atau tidak menerima isi maksud dan djiwa program Kabinet jang baru terbentuk. Partai-partai dalam Parlemen berikut dengan Partai-programnja adalah subjecten jang menentukan menerima atau menolak kabinet-program.

Atas pekerdjaan-pekerdjaan partai-partai dalam Parlemen itulah jang selandjutnja diikuti ataupun ditolak, pendek dikontrol oleh Rakjat sebagai pemilih-pemilih, baik jang berkumpul dalam sesuatu partai maupun jang non-partaj, maka Rakjat: sebagai pemilih dapat mendjalankan

*Saudara Ketua, djika  
saja tadi mengatakan,  
bahwa dengan  
terbentuknja Kabinet  
Wilopo adalah suatu  
hal perkembangan  
parlementairisme,*

hak- kewadajiban inilah, djika Rakjat itu berpolitik, maka hak berpolitik inilah sendi dari pada hak-hak demokrasi.

Saudara Ketua, djika saja tadi mengatakan, bahwa dengan terbentuknja Kabinet Wilopo adalah suatu hal perkembangan parlementairisme, perkembangan partaiwezen dan berikut perkembangan hak-hak demokrasi maka harus pulalah dari Pemerintah mendapat perhatian jang luar biasa dengan dibarengi oleh tindakan-tindakan jang membuktikan perkembangan-perkembangan tersebut itu.

Saudara Ketua, dimana perintah Kepala Negara kepada pembentuk Kabinet berbunyi: ,Membentuk suatu Kabinet Nasional jang tjukup luas, maka kebidjaksanaannja pembentuk sendirilah dengan siapa-siapa dan partai-partai mana ia akan berunding tentang isi program dan personalia, jang berarti pula siapa-siapa dan partai-partai manakah jang ia anggap tidak usah dan perlu diadjak berunding ataupun diadjak berunding tetapi tidak diadjak membentuk Kabinet dan selandjutnja diantara pemimpin-pemimpin siapakah jang akan diadjak mengemudi negara. Kebidjaksanaan itulah jang mengandung isi tanggung-djawab dan mengandung segala akibat-akibat, consequentiesnja. Dimana perkembangan partaiwezen belum sempurna karena dasar-dasar pokok demokrasi belum sempat dan berkesempatan berkembang, maka disamping pertentangan antara partai-partai masih berbangkit pula pertentangan antara pemimpin-pemimpin dalam satu partai. Demokrasi jang luas dan sehat sukar akan dapat berkembang didalam suasana dimana para anggota Dewan Perwakilan terpaksa menjampaikan suaranya dalam sesuatu persoalan dengan rasa tertekan hanja dengan tafsiran bahwa pemerintahnja, kabinetnja, harus dapat hidup terus. Demokrasi jang luas dan sehat

*Saudara Ketua,  
kesempatan  
mengadakan  
pemandangan-umum  
tentang Program  
Kabinet sekarang  
ini adalah ketiga  
kalinja Parlemen  
Republik Indonesia  
membitjarakan  
Program kabinet  
dalam suasana  
jang sama, ...*

sukar pula dapat berkembang didalam suasana masjarakat jang masih bersembojan: „wie niet voor ons is, is tegen ons” (siapa jang tidak setuju dengan kami adalah lawan kami), maka berposisi adalah mudah disinjilir sebagai suatu hal jang berbahaja dan djahat, maka dari itu haruslah dibasmi, diberantas sampai kepada akar-akarnja.

Saudara Ketua, saja belum melihat didalam perdjalanan Kabinet Wilopo sekarang ini dimana akan sampainja, lebih-lebih belum dapat melihat apakah maksud-maksud perkembangan demokrasi itu akan mendapat perhatian dan tuntunan sepenuh-pemuhnja.

Saudara Ketua, kesempatan mengadakan pemandangan-umum tentang Program Kabinet sekarang ini adalah ketiga kalinja Parlemen Republik Indonesia membitjarakan Program kabinet dalam suasana jang sama, seperti dua kali jang telah sudah, karena sampai pada saat sekarang inipun kita belum pernah membitjarakan tentang Rantjangan Undang-undang Anggaran Belandja. Belum pernah diadakan, saudara Ketua, maka oleh karenanja pemandangan umum tentang Program Kabinet tak dapat disangkal dan tak dapat diherankan, djika sebagian besar mirip kepada pembitjaraan tentang Rantjangan Undang-undang Anggaran Belandja. Berhubung dengan Anggaran Belandja Negara baik dari tahun 1950, tahun 1951, maupun dari tahun 1952 Pemerintah tidak menjjnggung, sepatah katapun tidak, maka menurut hemat saja perlulah sekali Pemerintah menjatakan pendapatnja tentang Undang-undang Anggaran Belandja tahun 1950/51. Jang saja maksudkan tentang tjara pembitjaraannya.”<sup>167</sup>

Rapat tersebut menegaskan bahwa DPR memiliki peran penting di dalam menerima atau menolak program kabinet. Para anggota

167 Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952, h. 1900-3

Kuasa Presiden juga dilandasi oleh aturan lain yang memperkuat posisinya. Sesuai dengan Pasal 83 UUDS 1950, keputusan Presiden tidak dapat diganggu gugat.

DPR menganggap bahwa Kabinet Wilopo merupakan kabinet yang mengedepankan nilai-nilai parlementer serta hak-hak demokrasi. Secara umum, partai-partai yang eksis pada masa tersebut masih jauh dari karakter disiplin.<sup>168</sup> Kontrol yang dilakukan oleh pucuk pimpinan partai tidak bisa menjangkau ke berbagai wilayah yang jauh dari pusat kekuasaan.

Sebenarnya, DPR memiliki beberapa kewenangan yang diperoleh dari sistem pemerintahan. Akan tetapi, kewenangan DPR pada masa itu masih dibayangi oleh kekuatan Presiden yang ‘absolut’. Sesuai dengan Pasal 84 UUDS 1950,

“Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menjatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari.”

Kuasa Presiden juga dilandasi oleh aturan lain yang memperkuat posisinya. Sesuai dengan Pasal 83 UUDS 1950, keputusan Presiden tidak dapat diganggu gugat. Selain itu, berbagai usulan perundang-undangan yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR, harus mendapat pengesahan dari Presiden. Hal ini juga mengindikasikan bahwa DPR masih berada di bayang-bayangi oleh kharisma dan kontrol ketat Presiden.

Sementara itu, Wilopo yang tidak ingin dinilai atau ditafsirkan memberikan harapan palsu, maka ia berupaya mengakomodir semua “kepentingan” yang ada. Sikap ini antara lain terlihat, pertama, sewaktu dia memperkenalkan kabinetnya pada tanggal 9 Mei 1952 dan kedua, sewaktu dia menjawab pertanyaan dan kritik dari para anggota parlemen pada tanggal 3 dan 19 Juni 1952. Karena itu tidak banyak program baru dari pernyataan Wilopo, baik sewaktu membentuk format kabinet, maupun dalam dari pernyataannya selaku Perdana Menteri. Kebijakan yang digariskannya merupakan kebijakan lama – sebuah fakta yang dianggap tidak progresif oleh sejumlah orang yang mengharapkan perubahan radikal dari kabinet “generasi muda” (berisi banyak politisi muda). Pernyataan Wilopo hampir sama dengan pernyataan Natsir.

<sup>168</sup> Daniel Lev, 1967, Political Parties in Indonesia, *Journal of Southeast Asian History*, 8(1), h. 59.

Sangat penting di sini untuk mempertimbangkan kebijakan-kebijakan dan penekanan yang secara langsung berkaitan dengan kegiatan partai politik. Kebijakan kabinet untuk pemilihan umum adalah salah satunya. Mengenai hal ini, pernyataan Wilopo menjelaskan bahwa tindakan itu dimaksudkan dan juga ditunjukkan oleh fakta bahwa pemilihan untuk Majelis Konstituante dan dewan legislatif daerah telah ditempatkan sebagai prioritas pertama dalam program kabinet. Hal tersebut adalah refleksi dasar dalam perjuangan politik pembentukan kabinet itu sendiri. Wilopo menyatakan bahwa pemerintah telah melakukan penelitian serta persiapan yang cukup – melalui delegasinya ke Australia dan India dan dalam pemilihan dewan regionalnya di Minahasa, Yogyakarta dan Makassar – untuk memungkinkannya membentuk sistem pemilihan umum yang cocok untuk Indonesia. Oleh karena itu, hal selanjutnya yang perlu dilakukan adalah mempersiapkan Rancangan Undang-Undang pemilihan.

Akan tetapi, dalam masalah ini, Wilopo tidak memberikan informasi spesifik menyangkut aspek-aspek yang melibatkan politik. Ia menyatakan bahwa pemerintah cenderung mendukung langsung atas pemilihan tidak langsung. Ia mengatakan bahwa dewan regional yang sedang aktif akan terus melakukannya hingga dewan yang baru terpilih. Namun, ia tidak mengatakan apakah pemilihan untuk Dewan Konstituante akan diadakan sebelum pemilihan untuk dewan regional, juga tidak menetapkan batas waktu, atau menjawab anggota parlemen yang bertanya tentang jenis undang-undang pemilihan.

Sejarah pemilu di Indonesia dapat ditarik ke masa sebelum 1949. Pemilihan daerah (residensi) diadakan di wilayah Republik pada awal 1946 dan pada tahun 1948 *Badan Pekeraja* mengeluarkan undang-undang yang menetapkan sistem pemilihan tidak langsung berdasarkan representasi proporsional dari semua orang di atas delapan belas tahun. Di bawah undang-undang yang sama ini, Kantor Pemilihan Pusat juga didirikan dan setelah itu kantor ini mendirikan cabangnya di seluruh wilayah Indonesia.<sup>169</sup> Namun, perjuangan gerilya yang berkelanjutan dan Agresi Belanda Kedua, yang mengambil sebagian besar wilayah Indonesia, membuat penyelenggaraan pemilihan terhambat hingga kedaulatan penuh didapatkan Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949. Meskipun di banyak negara bagian “federal” dan wilayah (dibentuk oleh Belanda di daerah di luar Indonesia), diadakan pemilihan untuk dewan perwakilan, tetapi penilaian yang signifikan terhadap hasil

169 Herbert Feith. (1954). Toward Elections in Indonesia. *Pacific Affairs*, 27(3), h. 236.

Akan tetapi, dalam masalah ini, Wilopo tidak memberikan informasi spesifik menyangkut aspek-aspek yang melibatkan politik.

Gagasan pengakuan kedaulatan yang akan diberikan kepada Indonesia kemudian berubah menjadi enam bulan lebih awal.

yang dicapai menjadi sulit untuk dilakukan karena adanya fakta bahwa pemilihan ini diselenggarakan oleh administrator Belanda dan diawasi oleh pasukan kolonial.<sup>170</sup>

Gagasan pengakuan kedaulatan yang akan diberikan kepada Indonesia kemudian berubah menjadi enam bulan lebih awal. Kesepakatan yang sebelumnya telah dibuat pada Oktober 1949 tersebut mengatakan bahwa kedaulatan penuh akan diberikan pada pertengahan tahun 1950. Namun kemudian muncul “*New Course*” rangkaian negosiasi langsung antara Indonesia dan Belanda yang dimulai dengan kesepakatan Roem van Royen dan mengarah ke Konferensi Meja Bundar yang menentukan di Den Haag mendorong pengakuan kedaulatan enam bulan lebih awal. Meskipun kedaulatan sudah didapatkan, akan tetapi pemilihan umum belum menjadi agenda yang bisa direalisasikan.

Karena adanya asumsi bahwa rekonstitusi yang diperlukan dari RIS (Republik Indonesia Serikat) yang dibentuk di bawah perjanjian Den Haag tidak akan berpengaruh hingga Majelis Konstituante telah terbentuk, kemudian muncul dorongan bahwa pemilihan Majelis Konstituante harus diadakan dengan segera. Akan tetapi tekanan nasionalisme di seluruh negeri terlalu kuat, sehingga dalam beberapa minggu setelah pembentukannya, terlihat bahwa struktur RIS (Republik Indonesia Serikat) akan mengalami keruntuhan, dan tujuh setengah bulan kemudian gagasan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) kembali muncul, hal ini menjadi alasan hilangnya kesempatan politik untuk mengadakan pemilu. Kebutuhan untuk menyelenggarakan pemilihan umum menjadi kurang mendesak didukung oleh kenyataan bahwa setelah tanggal 27 Desember 1949 dan setelah 15 Agustus 1950, Indonesia memperoleh konstitusi baru dan parlemen yang baru.<sup>171</sup>

Semenjak dilantiknya Kabinet Wilopo oleh Presiden Sukarno, pemilihan umum selalu menjadi isu penting yang mendapat perhatian besar. Salah satu program utama Kabinet Wilopo adalah mewujudkan pemilihan umum untuk Majelis Konstituante dan Dewan Daerah. Prospek pemilihan umum awal jauh dianggap lebih serius setelah kabinet ini menduduki jabatan. Salah satu tindakan pertamanya adalah memperkenalkan Rancangan Undang Undang untuk pendaftaran pemilih pada bulan Juli. Subdivisi parlemen menunggu lama sebelum membahasnya dan kemudian pada bulan September menjawab dengan

<sup>170</sup> *Ibid.*, h. 236-7.

<sup>171</sup> *Ibid.*

pernyataan keberatan yang cukup penting. Khususnya, jawaban keberatan tersebut untuk menempatkan tanggung jawab hukum untuk pendaftaran pada pemilih, umumnya harus ada pada pejabat desa. Di sisi lain, parlemen telah berusaha dalam menempatkan di bulan Juli untuk mengukur pengisian kursi yang saat ini kosong atas dasar nominasi partai. Janji-janji resmi pemilihan terus dilakukan, tetapi tidak ada langkah-langkah konkret lebih lanjut dari setiap kepentingan yang diambil, meskipun terdapat tekanan yang berkelanjutan dan semakin meningkat, terutama dari kelompok-kelompok politik dan bagian-bagian pers yang bersimpati pada ide-ide Sutan Sjahrir dan Partai Sosialis-nya.<sup>172</sup>

Terdapat beberapa sikap yang dari para anggota DPR terkait Pemilihan Umum dan Dewan Konstituante di Daerah-Daerah di dalam rapat pandangan umum para anggota Dewan terkait keterangan pemerintah mengenai program Kabinet Wilopo. Pemerintah mencapai kesepakatan dalam menyatakan sikap untuk cenderung memilih sistem pemilihan langsung. Ketika itu, hampir seluruh anggota DPR menolak untuk mengadopsi sistem pemilihan bertingkat yang diusulkan oleh pemerintahan sebelumnya di dalam Rancangan Undang-Undang pembentukan konstituante. Selain itu, sistem pemilihan bertingkat dianggap kurang demokratis. Hal ini didasari oleh fakta bahwa lebih dari 80% penduduk Indonesia yang ketika itu belum dapat membaca (tuna aksara), tidak menjadi alasan bahwa hak memilih itu hanya dapat dimiliki dan dilaksanakan oleh penduduk yang dapat membaca. Hal ini juga didukung dengan gagasan bahwa penduduk yang buta akan huruf, tidak berarti buta akan politik.<sup>173</sup>

Pandangan dasar tersebut kemudian mendapat persetujuan dari DPR dan Kabinet Wilopo. Akan tetapi, terdapat beberapa pokok-pokok permasalahan yang cukup penting yang mendapatkan perhatian di dalam rapat. Permasalahan yang belum mencapai satu titik kesepakatan tersebut antara lain adalah wilayah pemilihan dalam skala nasional yang terdiri dari satu daerah pemilihan atau beberapa daerah. Apabila terdiri dari beberapa daerah, perlu ketegasan akan jumlah daerah pemilihannya. Rapat tersebut berupaya untuk mendengarkan masukan-masukan dari para anggota Parlemen. Maruto Nitimihardjo di dalam pidatonya mengatakan:

<sup>172</sup> *Ibid.*, 240.

<sup>173</sup> Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952, h. 1903.

Pemerintah  
mencapai  
kesepakatan dalam  
menyatakan sikap  
untuk cenderung  
memilih sistem  
pemilihan langsung.

*Saudara Ketua, oleh karena salah satu sebab, bahwa Rakjat kita pada waktu sekarang ini lesu, apathis, bersikap masa bodo dan mempengaruhi keamanan dalam negeri, ...*

“...Saudara Ketua, Pemerintah disamping akan meneruskan pemitjaraan tentang Rantjangan Undang-undang pembentukan konstituante jang telah terhenti lebih dari satu tahun, Pemerintah akan pula mendahului ataupun sedjalan dengan Rantjangan Undang-undang tersebut tadi, memadjukan Rantjangan Undang-undang pendaptaran pemilih-pemilih, jang ketjuali dipergunakan bagi pembentukan konstituante, djuga untuk pembentukan Dewan-dewan Perwakilan Daerah. Hal ini dapat saja sambut dengan baik, akan tetapi hendaknja Pemerintah djanganlah hanja memberikan harapan-harapan jang bukan-bukan kepada chalajak ramai, bahwa pemilihan umum itu sudah dekat. Maka perlulah Rantjangan Undang-undang itu dengan segera diadjukan kepada Dewan Perwakilan Rakjat, dan dengan segera diikuti dengan peraturan-peraturan bagi mendjalankannja, dan pula dengan segera didjalankan.

Saudara Ketua, oleh karena salah satu sebab, bahwa Rakjat kita pada waktu sekarang ini lesu, apathis, bersikap masa bodo dan mempengaruhi keamanan dalam negeri, ialah bahwa sesudah penjerahan Kedaulatan dalam bulan Desember 1949 sampai sekarang ini, pengharapan- pengharapan dapat menjusun dan membangun Negara dalam segala lapangan selalu tertahan, kadang-kadang terhenti, dan tahu tidak tabu apa jang mendjadikan sebab, akan tetapi tidak mampu menolak, menghantjurkan penghalang-penghalang lebih-lebih didaerah-daerah, apalagi jang djauh daripada lbukota Negara, hak-hak azasi dan demokrasi seolah-olah tidak ada, tidak dapat didjalankan, bahkan apalagi dapat berkembang.

Berlainan paham dan beroposisi sering ditafsirkan anti-Pemerintah dan menentang Pemerintah, sehingga terasa bahwa demokrasi tidak ada, dan hanja birokrasi ataupun facisme

*Sedjalan dengan pemitjaraan dan persiapan-persiapan atas pemilihan umum itu (konstituante dan Dewan Perwakilan Daerah), hendaknja Pemerintah menghentikan semua persiapan jang dilakukan menurut Undang-undang dan peraturan jang sekarang sedang sibuk diadakan,*

ataupun kolonialisme jang masih hidup terus dan jang masih dirasakan sepenuhnya.

Perasaan-perasaan dan anggapan-anggapan demikian itulah menimbulkan pertanjaan-pertanjaan sekitar persoalan-persoalan: Apakah jang dinamakan kemerdekaan, jang dinamakan Negara hukum, berdaulat dan merdeka, jang dinamakan revolusi nasional.

Rasa apathis, lesu, dapat dihindarkan dan dihilangkan djika Pemerintah dengan tegas dan segera mendjalankan pemilihan-pemilihan umum, baik bagi pembentukan konstituante, maupun bagi Dewan-dewan Daerah. Hendaknja Pemerintah menentukan pedoman waktu bila pemilihan-pemilihan itu akan didjalankan, karena penelitian pedoman-pedoman waktu itu, perlu untuk menghilangkan apathisme, kegelisahan jang dapat meningkat kepada tidak pertjaja kepada pemerintahnja sendiri.

Sedjalan dengan pemitjaraan dan persiapan-persiapan atas pemilihan umum itu (konstituante dan Dewan Perwakilan Daerah), hendaknja Pemerintah menghentikan semua persiapan jang dilakukan menurut Undang-undang dan peraturan jang sekarang sedang sibuk diadakan, umpamanya Undang-undang No. 7 tahun 1950. Terhadap daerah-daerah jang vacuum, seperti Propinsi Sumatera-Tengah, dimana dengan Peraturan Pemerintah No. 1 tahun 1951, Dewan Perwakilan Rakjat Propinsi dibekukan, hendaknja Dewan Perwakilan Rakjat jang lama dihidupkan kembali dengan mentjabut Peraturan Pemerintah No. 1 tahun 1951 itu.

Semua partai-partai jang ada di Sumatera-Tengah menghendaki kebidjaksanaan Pemerintah, supaja dengan segera mengembalikan Dewan Perwakilan Rakjat Propinsi, Sumatera-Tengah, agar rasa kegelisahan dan apathisme itu dengan segera dapat hilang, dan mengembalikan kepertjajaan Rakjat terhadap Pemerintahnja sendiri.

*Djika Pemerintah dalam menindjau kembali Undang-undang nomor 22 tahun 1948 berusaha untuk mengurangi pokok-pokok dari pemerintahan daerah, maka saja peringatkan kepada Pemerintah, ...*

Sebagai lampiran saja masukkan disini tembusan surat dari Komisariat Partai Murba Sumatera-Tengah kepada Presiden dengan resolusi konperensi daerah jang diadakan dalam pertengahan bulan April jang lalu.

Saudara Ketua. Terhadap penyelesaian penjelenggaraan dan mengisi otonomi daerah jang Pemerintah sekarang ini sedang rentjanakan, saja sambut dengan baik. Karena salah satu sjarat mutlak untuk dapat menjelenggarakan dan mempertcepat pembangunan dalam segala lapangan ialah stabilisasi dan koordinasi jang baik dalam bentuk memberi otonomi jang teratur dan tegas, karena hak-hak demokrasi dalam segi turut bertanggung-djawab atas turut sertanja mengatur Negeranja sendiri dari tingkatan bawah sampai keatas, hendaknja selekasnja diwujudkan dan diberikan.

Djika Pemerintah dalam menindjau kembali Undang-undang nomor 22 tahun 1948 berusaha untuk mengurangi pokok-pokok dari pemerintahan daerah, maka saja peringatkan kepada Pemerintah, bahwa maksud untuk mengadakan stabilisasi dan koordinasi pemerintahan daerah akan mendapat kegagalan jang berakibat lebih djauh. Maka karena itu djanganlah diartikan menindjau kemhali itu mengurangi dasar-dasar pokok, akan tetapi mentjari tjara untuk dapat didjalankan didaerah-daerah.

Saudara Ketua, terhadap perkembangan pemerintahan daerah jang terendah, jaitu desa-desa, perlu saja kemukakan, bahwa sekarang ini sudah waktunya untuk mengadakan ontsluiting (membuka dan hubung-menghubungkan) dari desa-desa setjara besar-besaran. Djadi djika Pemerintah akan mengadakan Undang-undang kedesaan jang baru, perlu diperhatikan, bahwa didalam segala lapangan hidup djanganlah diperbeda-bedakan antara desa dan kota. Kemadjuan desa-desa

Di dalam rapat pandangan umum DPR atas program kerja Kabinet Wilopo pada tanggal 16 Mei 1952, Yunan Nasution mengatakan perlu adanya intervensi khusus di dalam masa peralihan pembentukan dewan-dewan di daerah,

*sebagai bentuk bagian masyarakat yang menjadi tulang-punggung Negara kita akan membawa penjempurnaan kesedjahteraan.”<sup>174</sup>*

Selain itu dari permasalahan di atas, terdapat permasalahan lain mengenai peraturan pemilihan daerah yang masih menghadapi dilema. Di dalam rapat pandangan umum DPR atas program kerja Kabinet Wilopo pada tanggal 16 Mei 1952, Yunan Nasution mengatakan perlu adanya intervensi khusus di dalam masa peralihan pembentukan dewan-dewan di daerah, berikut pidatonya:

*Saudara Ketua, program politik Pemerintahan hendak melaksanakan pemilihan umum untuk Konstituante dan Dewan-dewan Daerah menjadi titik perhatian dalam keterangan Pemerintah. Teman-teman anggota sudah banjak membitjarakan soal itu. Walaupun begitu, saya masih merasa perlu mengemukakan pandangan mengenai soal tersebut, terutama sekali mengenai pemilihan umum untuk Dewan-dewan Daerah.*

*Dalam Keterangan Pemerintah (halaman 5) antara lain dinjatakan, bahwa untuk penjusunan Dewan-dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintah tidak dapat mengambil jalan lain dari pada mengadakan pemilihan-pemilihan bagi dewan-dewan tersebut. Menunggu penetapan sistim yang masih menjadi persoalan maka dapat diusahakan sebagai tindakan pertama pendaftaran pemilih sesuai dengan apa yang dilukiskan diatas.*

*Saudara Ketua, kalau saja tidak salah memahamkan, maka Pemerintah tidak akan membentuk Dewan-dewan Daerah, ketjuali dengan peraturan pemilihan umum. Sudah barang tentu yang dimaksudkan itu, ialah daerah-daerah yang sampai pada waktu ini masih belum mempunyai dewan-dewan. Pada pokoknya saja dapat menginsjafi dan menjetudju pendirian Pemerintah*

174 Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952, h. 1903-5.

Saudara Ketua,  
untuk mengadakan  
pendaftaran-  
pendaftaran  
saja, seperti yang  
dimaksud oleh  
rentjana Pemerintah,  
menghendaki waktu  
paling sedikit 4 a 5  
bulan.

itu, dengan pengertian, sebelum dapat dibentuk Dewan-dewan Daerah dengan pemilihan umum jtu, haruslah ada sesuatu overgangsbepling, suatu masa peralihan.

Saja merasa perlu ada tindakan-tindakan untuk masa peralihan, sebab berdasar kepada keadaan-keadaan dan perhitungan, saja tidak begitu optimistis bahwa Dewan-dewan Daerah itu dapat dibentuk dalam masa yang singkat. Sampai pada waktu ini, undang-undang pemilihan langsung, dimana Pemerintah sendiri dalam keterangannya tjongdong kepada sistim pemilihan langsung itu, masih dalam kandungan. Procedure yang harus ditempuh untuk menetapkan undang-undang yang dimaksud, walaupun rantjangannya umpamanya sudah tersedia, harus lagi melalui pembijtaraan-pembijtaraan dalam Kabinet dan Parlemen, yang pasti akan menghendaki waktu yang lama.

Saudara Ketua, untuk mengadakan pendaftaran-pendaftaran saja, seperti yang dimaksud oleh rentjana Pemerintah, menghendaki waktu paling sedikit 4 a 5 bulan. Propinsi Sumatera Tengah umpamanya, yang telah menerima instruksi, biasa, dan sudah mulai bekerdja untuk melaksanakan pendaftaran tersebut berdasar kepada Undang-undang No. 7/1950, menurut keterangan yang saja peroleh dari Gubernur Sumatera Tengah sendiri, paling lekas pendaftaran itu bisa selesai pada akhir bulan September yang akan datang. Belum lagi pelaksanaan pemilihan-pemilihan itu sendiri. Berdasar atas keadaan-keadaan itu, paling tjepat dalam masa setahun baru bisa diharapkan selesai dan terbentuk Dewan-dewan Daerah yang dimaksud.

Saudara Ketua, mengingat hal-hal ini, maka saja bertanja: Apakah daerah-daerah, terutama daerah-daerah yang sampai pada waktu ini belum mempunjai dewan-dewan, harus

*Tentang tugas, hak-hak dan kewadajiban Dewan Pemerintahan Daerah Sementara itu, dapat diatur begitu rupa, sehingga tidak akan menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan pemerintahan sehari-hari.*

disuruh menunggu lebih kurang setahun lagi, baru mendapat kesempatan untuk mengetjap suasana demokratisering? Saja rasa, Saudara Ketua, tjara jang demikian tidak dapat dipertanggung-djawabkan lebih lama.

Oleh sebab itu, saja memadjukan usul kepada Pemerintah, supaja didaerah-daerah jang belum ada mempunjai dewan-dewan, paling minim harus dapat dibentuk Dewan Pemerintahan Daerah, jang diangkat oleh Pemerintah Pusat dari wakil-wakil organisasi-organisasi rakjat didaerah-daerah, atas usul Kepala Daerah jang bersangkutan. Saja insaf, Saudara Ketua, bahwa tjara pembentukan itu mungkin akan menimbulkan kesulitan-kesulitan baru, terutama akan ada aliran-aliran, golongan-golongan, atau organisasi-organisasi rakjat jang tidak merasa puas, terutama mengenai zetel-verhouding dalam Dewan Pemerintahan Daerah Sementara itu kelak, akan tetapi, kesulitan-kesulitan jang mungkin timbul itu, saja pandang lebih ketjil rasikonja dari pada membiarkan satu daerah berada dalam suasana demokratisch- vacuum.

Tentang tugas, hak-hak dan kewadajiban Dewan Pemerintahan Daerah Sementara itu, dapat diatur begitu rupa, sehingga tidak akan menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan pemerintahan sehari-hari.

Tjara jang demikian, dapat dilakukan dalam Propinsi-propinsi, Kabupaten-kabupaten, Kota-kota Besar, jang sampai pada waktu ini belum mempunjai dewan-dewan. Sebagai tjontoh, saja kemukakan kota Medan jang begitu penting kedudukannja, sampai pada waktu ini tidak mempunjai Dewan Kota. Pemerintahan hanja didjalankan oleh Walikota sadja, dibantu oleh apparaatnja dari zaman Negara Sumatera Timur, jang sampai pada saat ini tidak banjak perubahan-perubahannja.

Saja ingin mendengar keterangan Pemerintah mengenai overgangsbepaling jang dimaksudkan itu isi otonomi, financiele-verhouding dan masalah pegawai.

Mengenai soal otonomi, Pemerintah dalam keterangannya menjatakan akan melandjutkannya dengan mendjalankan penjerahan jang njata (riele-overdracht), sehingga bisa diharapkan dapat memberi isi kepada daerah-daerah otonom tersebut. Demikian djuga akan ditetapkan financiele-verhouding serta memusatkan perhatian terhadap kekurangan-kekurangan pegawai daerah otonom, terutama pegawai tehnis.

Saudara Ketua, isi otonomi seperti keadaan sekarang dimana sebagian ketjil sadja hak-hak dan kekuasaan Pemerintah Pusat jang diserahkan kepada daerah-daerah, adalah merupakan satu verkapte- otonomi, sedang inwezen prakteknja lebih dielek lagi dari pada sifat centrale-regeling jang dahulu. Saja katakan demikian, sebab kalau centrale-regeling dahulu beaja daerah jang ditetapkan tinggal menerima sadja dari Pemerintah Pusat, maka otonomi sekarang harus memadjukan lebih dahulu rentjana-rentjana, jang kadang-kadang berbulan-bulan baru disahkan dan disetudjui. Dalam pada itu, seringkali biaja jang diminta itu, baru sampai kepada daerah-daerah pada achir-achir kwartal jang diminta, sehingga praktis daerah-daerah tidak dapat mengatur plan menurut semestinja. Herankah kita djika biaja untuk Propinsi Djawa Barat pada tahun 1951 jang lalu, kedapatan satu overschot sedjumlah 19 milliun, sehingga bagi orang jang tidak mengetahui duduknja persoalan itu akan menarik kesan, bahwa propinsi tersebut seolah-olah tidak bisa mempergunakan keuangan jang disediakan.

Saudara Ketua, saja katakan tadi. bahwa isi otonomi jang sekarang ini sangat tidak memuaskan. Saja kemukakan ljontohnja seperti Pendidikan,

*Saudara Ketua, isi otonomi seperti keadaan sekarang dimana sebagian ketjil sadja hak-hak dan kekuasaan Pemerintah Pusat jang diserahkan kepada daerah-daerah, adalah merupakan satu verkapte- otonomi,*

*Tentang pegawai-  
pegawai, nampak  
benar bahwa  
pegawai-pegawai  
jang tinggal di daerah  
otonom, kurang  
sekali tenaga-tenaga  
menengah dan tinggi.*

Pengadjaran dan Kebudajaan. Djabatan Pendidikan, Pengadjaran dan Kebudajaan jang diserahkan kepada Propinsi-propinsi hanja mengenai Sekolah Rakjat sadja, sedang lain-lainnja masih diurus oleh Pemerintah Pusat.

Mengenai financiele-verhouding antara Pemerintah Pusat dengan daerah-daerah, hendaknja dapat ditetapkan satu patokan, bahwa satu djumlah prosentase jang tertentu dari seluruh pemasukan keuangan negara jang ada dalam lingkungan daerah-daerah itu, diperuntukkan mendjadi keuangan daerah otonom. Dengan demikian, bukan sadja patokan-patokan jang demikian memenuhi perasaan keadilan, akan tetapi daerah-daerah sendiripun akan semakin giat mengusahakan pemasukan-pemasukan keuangan negara bahkan dengan sendrinja terpupuk pula dasar-dasar auto-activiteit daerah.

Tentang pegawai-pegawai, nampak benar bahwa pegawai-pegawai jang tinggal di daerah otonom, kurang sekali tenaga-tenaga menengah dan tinggi. Beberapa propinsi tidak mempunjai tenaga jurist, padahal tenaga akademisi ini perlu sekali untuk mengatur dan menghadapi perundang-undangan di daerah-daerah.

Memang benar, pada waktu jang achir-achir ini Pemerintah Pusat telah banjak djuga mengirimkan pegawai-pegawai dari pulau Djawa ke daerah-daerah lain, terutama sesudah diadakan peraturan bahwa pegawai-pegawai jang dipindahkan dari pulau Djawa ke daerah-daerah seberang diberikan hadiah enam bulan gadji sekaligus. Akan tetapi, pegawai-pegawai jang dikirimkan itu, baik qua pengalaman, maupun qua kapasiteitnja, tidak dapat dikatakan lebih tinggi dari pegawai-pegawai jang ada di daerah-daerah sendiri.

Berkenaan dengan peraturan memberikan enam bulan gadji sekali gus bagi pegawai-pegawai jang dipindahkan dari Djawa ke daerah-daerah seberang,

*sedangkan dari daerah seberang jang dipindahkan kepulauan Djawa atau kelain-lain daerah diluar pulau Djawa, tidak termasuk dalam peraturan itu, inginlah saja mendengar keterangan dari Pemerintah apakah dasar-dasar pertimbangannya maka peraturan itu- ibarat pisau- hanja, tadjam sebelah” sadja?”<sup>175</sup>*

Permasalahan lain yang diutarakan di dalam rapat tersebut antara lain adalah status dan kedudukan dari para kepala desa dan pamong-pamong desa yang memiliki status istimewa.

Permasalahan lain yang diutarakan di dalam rapat tersebut antara lain adalah status dan kedudukan dari para kepala desa dan pamong-pamong desa yang memiliki status istimewa. Perlu diketahui bahwa para kepala desa maupun pamong desa memiliki peran penting di desa yang diibaratkan sebagai prajurit yang berjaga siang dan malam. Posisi tersebut ditempati oleh orang-orang yang memberikan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat di pedesaan. Meskipun begitu, posisi tersebut sering didapati tidak bersifat formal dan terkadang tidak mendapatkan upah yang memadai di dalam menjalankan pekerjaannya. Terdapat satu contoh desa di Sumatra Utara yang pada tahun 1951, di mana para kepala desa secara serentak melakukan mogok kerja dan meletakkan jabatan mereka karena beban kerja yang berat tanpa adanya penghasilan yang mencukupi untuk kehidupan sehari-hari. Peraturan Gubernur Sumatra Utara pada waktu itu ditetapkan dengan suatu surat keputusan, bahwa kepada para kepala kampung, menurut rasio perbandingan populasi penduduk dalam wilayah masing-masing, diberikan upah bekerja dengan nominal minimal Rp15 dan nominal maksimal Rp115 serta kepada para kepala ‘negeri’ berjumlah minimal Rp90 maksimal Rp227,50 Upah bekerja tersebut diberikan sekaligus untuk tahun 1951, sedangkan di tahun 1952, belum terdapat ketentuan lebih lanjut untuk pembiayaan upah para pekerja di daerah.<sup>176</sup>

Selain masalah tenaga kerja pemerintah di pedesaan, rapat tersebut juga menjelaskan pengajuan status otonomi di beberapa wilayah. Terdapat pembahasan mengenai proses Rancangan Undang-Undang beberapa kabupaten dan kota di Sumatra serta pembentukan Provinsi Kalimantan dan kabupaten-kabupatennya. Semenjak tahun 1946, terdapat beberapa kabupaten di Sumatra yang menjalankan tugas serupa dengan kabupaten-kabupaten yang otonom, yang dibentuk dengan perauran-peraturan daerah pada waktu itu. Apabila dilihat

<sup>175</sup> Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952, h. 1957-60.

<sup>176</sup> *Ibid.*, h. 1960.

Apabila dilihat dari kondisi di atas, tindakan-tindakan tersebut adalah manifestasi dari perasaan-perasaan yang tidak puas.

dari perspektif juridis formal, kabupaten-kabupaten tersebut belum dapat dikatakan sebagai kabupaten yang otonom, karena belum ada penyerahan hak dan kewajibannya secara formal dengan undang-undang yang menyertainya. Konsekuensi dari kondisi ini menyiratkan beberapa hal seperti tidak adanya ketegasan terkait status yang diberikan terhadap para pekerja pemerintah, serta keterbatasan kekuasaan untuk mengambil kebijakan di tingkat kabupaten. Selain itu, pemberian otonomi yang luas kepada daerah-daerah dapat mencegah terjadinya bahaya provinsialisme di Indonesia.<sup>177</sup>

Terdapat satu kasus di dalam suatu sidang pleno DPR di tingkat kabupaten. Ketika sidang pleno tersebut, keputusan tersebut tidak mencapai *quorum*, karena anggota-anggotanya tidak merasakan ada gunanya di dalam meneruskan rapat tersebut karena dianggap sia-sia. Keadaan tersebut dialami terutama oleh daerah-daerah yang memiliki kepala daerah yang tidak dapat menyesuaikan diri dengan kehendak-kehendak demokrasi. Pada satu titik tertentu, terdapat dewan-dewan daerah yang bersikap “*zelfmoord plegen*” atau membubarkan dan membunuh diri sendiri. Apabila dilihat dari kondisi di atas, tindakan-tindakan tersebut adalah manifestasi dari perasaan-perasaan yang tidak puas. Di situasi ini, pihak DPR mendorong pemerintah untuk segera mengentaskan permasalahan tersebut di dalam periode yang sesingkat-singkatnya.

Agenda penting bagi pemerintah Kabinet Wilopo adalah penyederhanaan organisasi pemerintahan. Di dalam salah satu satu rapat pleno, Yunan Nasution menyatakan di dalam pidatonya sebagai berikut:

*“Saudara Ketua, pemerintah dalam keterangannya menjatakan, bukan sadja akan menjederhanakan organisasi pemerintahan di Pusat, akan tetapi djuga organisasi pemerintahan didaerah- daerah. Dengan demikian, Pemerintah akan bermaksud mentjegah pemborosan tenaga dan keuangan.*

*Tertarik dengan program Pemerintah ini, saja ingin mengemukakan beberapa keadaan jang perlu diperbaiki dalam usaha penjederhanaan itu. Sebagai salah satu tjontoh dapat saja kemukakan tentang pembentukan Kantor-kantor Penempatan Tenaga dari Kementerian Perburuhan pada*

177

Suara Masyarakat, 28 Oktober 1953.

*Dalam hubungan ini, apakah tidak termasuk dalam pemborosan keuangan namanja, djika sampai pada waktu ini daerah-daerah masih harus menerima alat-alat kantor dari Djakarta?*

...

beberapa tempat di Sumatera. Hampir ditiap-tiap Kabupaten didjumpai Kantor-kantor Penempatan Tenaga itu. Kalau kantor itu didirikan ditempat-tempat jang banjak kaum buruhnja atau kaum penganggur, masih dapat dipahamkan. Akan tetapi, kalau kantor-kantor itu didirikan pula dikota-kota jang sama sekali tidak ada atau kurang probleem pengangguran atau perburuhan didaerah itu, maka jang ditampung oleh Kantor-kantor Penempatan Tenaga itu ialah pegawai-pegawainja sadja. Ini hanja satu dari berpuluh-puluh tjontoh jang dapat dikemukakan.

Dalam hubungan ini, apakah tidak termasuk dalam pemborosan keuangan namanja, djika sampai pada waktu ini daerah-daerah masih harus menerima alat-alat kantor dari Djakarta? Kalau jang dikirimkan dari Pusat itu mesin tik dan lain-lain slat import, masih dapat dipahamkan. Akan tetapi, untuk alat-alat sekolah dan kantor buat djawatan-djawatan Pendidikan, Pengadjaran dan Kebudajaan dan Penerangan umpamanja, jaitu bangku-bangku, medja-medja, kursi-kursi, lemari-lemari dan lain-lain, semua dikirimkan dari Pusat, sehingga kadang-kadang sampai ketempat jang ditudju, kalau kursi banjak jang tinggal hanja kaki dua atau tiga. Ongkosnja sudah pasti lebih besar, sebab selain harga barang itu harus ditambah lagi dengan ongkos-ongkos transport, bukan sadja dilaut, tetapi dari pelabuhan sampai ketempat jang ditudju, kadang-kadang beratus-ratus kilometer djauhnya, jang ongkosnja tentu sadja tidak sedikit.

Mengenai hal ini, sukalah hendaknja Pemerintah memberikan keterangan, apakah dasar-dasar pertimbangannja mendjalankan tjara jang demikian? Bukankah barang-barang seperti itu dapat diperbuat didaerah-daerah? Dipandang dari sudut membimbing perkembangan perekonomian rakjat, maka pembuatan barang-barang jang seperti itu didaerah-daerah dapat

*Saudara Ketua,  
tjara jang demikian  
tidak terbatas hanja  
padadjawatan-  
djawatan sipil  
sadja, akan tetapi  
tentarapun demikian  
pula, kalau tidak boleh  
saja katakan lebih  
membangunkan  
pikiran lagi.*

menghidupkan usaha-usaha pertukangan rakjat. Kalau pun harganja mungkin sedikit mahal, tetapi dapat dipastikan tidak lebih mahal dari pada harga barang-barang itu di Djakarta ditambah dengan ongkos-ongkos pengangkutannja.

Saja teringat, Saudara Ketua, perhitungan ekonomis dari seorang Njonja Besar, jang setiap pagi pergi kepasar dengan menaiki kendaraan mobil untuk membeli sajur-sajuran, walaupun didekat rumahnja itu sendiri ada pekan ketjil, dimana dia dapat membeli sajur-sajur tersebut.

Akan tetapi, katanja, harganja dipasar lebih murah. Dengan sadar atau tidak, dia tidak perhitungkan benzine mobil jang dipakai untuk itu dan ongkos-ongkos lainnja.

Saudara Ketua, tjara jang demikian tidak terbatas hanja padadjawatan-djawatan sipil sadja, akan tetapi tentarapun demikian pula, kalau tidak boleh saja katakan lebih membangunkan pikiran lagi. Sebagai salah satu tjontoh saja kemukakan pendirian asrama tentara di Tarutung. Asrama itu sudah berdiri, akan tetapi beberapa waktu lamanja, kalau hudjan terpaksa kehudjanan, sebab harus menunggu atapnja, jaitu zink, jang pada bulan jang lewat, masih belum sampai ditempat itu dari Djakarta. Tiangnja, dindingnja, pintunja, djendelanja, semua dikirimkan dari Djakarta. Hanja lantainja sadja jang dikerdjakan ditempat itu. Kalau lantainja jang disemen bisa diangkut dengan kapal, mungkin dengan itupun akan dikirim dari Pusat. Djika diingat bahwa djarak dari pelabuhan Belawan ke Tarutung ada kira-kira 300 km, maka orang akan dapat menaksir sendiri berapa ongkos-ongkosnja untuk mengangkut bahan-bahan dari kaju jang disebutkan tadi, padahal Tarutung sendiri dan sekitarnja tjukup mempunyai persediaan papan dan alat-alat lainnja untuk mendirikan perumahan. Hendaknja Pemerintah Iekas bertindak mentjegah pemborosan keuangan jang seperti itu dalam segala linie djabatan-djabatan.”<sup>178</sup>

Di dalam pidato tersebut, terlihat jelas bahwa masalah pemborosan adalah satu hal penting yang menjadi permasalahan pokok. Hal tersebut dapat dituntaskan dengan membuat kebijakan publik yang lebih kondusif di segala lini pemerintahan. Selain itu, hal lain yang menjadi pemasalahan besar adalah persoalan lahan (agraria). Yunan Nasution memberikan pernyataan:

*“Saudara Ketua, facet lain dalam keterangan Pemerintah jang menarik perhatian saja ialah mengenai politik agraria. Pemerintah akan melandjutkan lebih dahulu usaha-usaha untuk membentuk Undang-undang Pokok Hukum Tanah. Akan tetapi,- sebagaimana djuga diterangkan oleh Pemerintah- ada masalah-masalah jang segera atau dalam djangka pendek harus diselesaikan. Pendirian Pemerintah bahwa “pertentangan kepentingan antara usaha modal asing dan pertanian rakjat sesetempat akan diselesaikan atas dasar kepentingan negara dan bangsa jang lebih luas”, memang sudah sewadjaranja. Hanja pendirian itu harus direaliseer sedemikian rupa, supaja djangan sampai menimbulkan exces-exces jang tidak menguntungkan bagi negara.*

Saudara Ketua, izinkanlah saja mengenai soal ini mengemukakan sedikit tentang penjelesaian soal tanah di Sumatera Timur, jang kalau Pemerintah tidak Iekas mengatasinja, akan mendjadi sumber sentimen-sentimen politik. Duduk kedjadian itu adalah sebagai berikut :

Pada permulaan tahun 1947, waktu perkebunan-perkebunan asing didaerah Sumatera Timur masih “dibeheer” oleh Pemerintah Republik, Residen Sumatera Timur pada waktu itu mengeluarkan satu penetapan, bahwa sebagian tanah-tanah konsesi perkebunan jang tidak diusahakan, boleh dipakai oleh rakjat untuk ditanami padi atau bahan-bahan makanan lainnja. Pertimbangan-pertimbangan

*“Saudara Ketua,  
facet lain dalam  
keterangan  
Pemerintah jang  
menarik perhatian  
saja ialah mengenai  
politik agraria. ...*

*Setelah terbentuk  
Negara Kesatuan,  
maka Pemerintah  
hendak menjelesaikan  
soal itu menurut  
hukum,*

jang dipakai pada waktu itu, ialah mengingat bahwa daerah Sumatera Timur adalah daerah minus sedang keperluan beras bertambah besar, berhubung dengan banjarknja tentara dan laskar jang pada waktu itu mempertahankan daerah itu, sedang daerah-daerah lain jang surplus, berhubung dengan kesukaran- kesukaran pengangkutan, tidak dapat memasukkan beras itu sebagai jang diperlukan. Kesempatan itu banjak dipergunakan oleh kaum tani, tentu sadja dengan melalui izin atau pengetahuan pemerintahan setempat-setempat.

Akan tetapi, lambat-laun penduduk-penduduk dari daerah-daerah lain, bertambah banjak djuga jang masuk kedaerah Sumatera Timur, dengan maksud untuk mengadakan perladangan atau persawahan diatas tanah-tanah konsessi jang tidak diusahakan itu.

Terbawa oleh arus berpikir menurut zaman revolusi, memang banjak jang mengambil tanah itu untuk diusahakan menurut kemauannja, dengan tidak mendapat izin jang pada umumnja tjara jang demikian disebut „wilde-occupatie”.

Ketika zaman Negara Sumatera Timur, atas pengaduan pihak ondernemers jang bersangkutan, tidak sedikit djumlahnja kaum-kaum tani jang dihukum, karena dipersalahkan melanggar peraturan- peraturan.

Setelah terbentuk Negara Kesatuan, maka Pemerintah hendak menjelesaikan soal itu menurut hukum, dengan tidak berarti menghilangkan pertimbangan-pertimbangan politis. Langkah pertama diadakan perundingan dengan pihak kaum ondernemers, supaja menjerahkan sebagian tanah konsesi itu untuk diusahakan oleh rakjat. Dengan pihak Deli Planters Vereniging diperoleh persetudjuan principe, bahwa Deli Planters Vereniging menjerahkan kembali 130.000 ha (lebih seperdua dari tanah-tanah konsessi jang dipunjainja) untuk maksud tersebut diatas. Oleh

Avros, menurut rentjananja, akan dikembalikan seluas 200.000 ha, akan tetapi sekarang kabarnja baru dalam tingkat karteringen.

Dalam tingkat penjelesaian jang demikian terus-menerus, djuga terdjadi pendudukan tanah-tanah tersebut dengan tjara jang tidak sah, sehingga soal itu achirnja boleh dikatakan sudah “gecompliceerd”.

Untuk mentjegah supaja pendudukan tanah-tanah jang tidak sah itu djangan terus-menerus terdjadi, maka paling achir Pemerintah Daerah mengambil suatu ketetapan, bahwa tanah-tanah konsessi jang telah diusahakan oleh rakjat sampai kepada bulan Nopember 1951 jang lalu, menunggu penjelesaiannja, dapat dikerdjakan terus, tetapi djangan diperluas lagi, atau djangan diadakan lagi pengambilan baru. Djadi diadakan suatu tjara sematjam “stand-fast”. Barangsiapa jang melanggar ketetapan itu, dituntut kemuka pengadilan berdasar kepada pelanggaran agrarische-wet jang ada sekarang, jaitu undang-undang dari zaman kolonial.

Soal-soal inilah, Saudara Ketua, jang perlu Iekas diatasi sebab kalau tidak, seperti saja katakan tadi, bisa menimbulkan sumber-sumber sentimen politik.

Untuk menjelesaikan masalah ini, baru-baru ini saja batja dalam surat-surat kabar bahwa Pemerintah Pusat akan mengeluarkan sebuah undang-undang agraria, jaitu untuk Sumatera Timur. Saja ingin bertanja kepada Pemerintah, apakah Pemerintah dapat mengemukakan kepada kita garis-garis besar dan pokok-pokok dari pada undang-undang agraria tersebut?

Pertanjaan kedua, apakah Pemerintah tidak mempunyai djalan-djalan untuk Iekas memperoleh kembali tanah-tanah jang saja sebutkan tadi, jaitu kira-kira 200.000 ha supaja djuga dengan Iekas dapat dikerdjakan oleh rakjat, biarpun belum habis konsesinja? Haruslah diingat bahwa tanah-tanah

*Untuk menjelesaikan masalah ini, baru-baru ini saja batja dalam surat-surat kabar bahwa Pemerintah Pusat akan mengeluarkan sebuah undang-undang agraria, jaitu untuk Sumatera Timur.*

Permasalahan agraria adalah isu yang mendapat perhatian besar pada periode tersebut dan DPR menjadikan masalah agraria sebagai salah satu permasalahan yang harus mendapat prioritas bagi pemerintahan Kabinet Wilopo.

*itu telah direntjanakan ntuk dikembalikan kepada rakjat, akan tetapi telah berbulan-bulan kabarnja baru dalam tingkat karteringen.*

*Saja peringatkan sekali lagi, Saudara Ketua, bahwa djika masalah jang saja kemukakan ini tidak dengan Iekas diatasi, maka itu akan menimbulkan suatu keadaan jang tidak menjenangkan bagi kita bersama.*

*Terima kasih.*<sup>179</sup>

Permasalahan agraria adalah isu yang mendapat perhatian besar pada periode tersebut dan DPR menjadikan masalah agraria sebagai salah satu permasalahan yang harus mendapat prioritas bagi pemerintahan Kabinet Wilopo. Kebijakan yang simpang siur terhadap masalah penggunaan lahan perkebunan menyebabkan penempatan dan penggunaan lahan dengan cara yang liar. Salah satu contoh yang terjadi adalah di Sumatra bagian Timur, terdapat banyak petani yang mendapat hukuman karena dianggap melakukan pelanggaran. Hal ini diperparah dengan adanya peningkatan jumlah penduduk<sup>180</sup> yang bermigrasi di daerah tersebut, sehingga para penegak hukum sulit melakukan kontrol yang ketat.

Di pihak lain, keterangan pemerintah yang diberikan pada tanggal 9 Mei 1952 mendapatkan respon dari salah satu anggota DPR Ibrahim Sedar. Menurutnya, pemerintahan di Kabinet Wilopo tidak memiliki banyak perbedaan yang berarti di dalam beberapa kebijakan yang diambil. Perbedaan di sini hanya terkait dengan adanya menteri-menteri baru yang dianggap memiliki keahlian di bidangnya. Hal ini pula yang mendasari *zaken* kabinet dengan dasar meritokrasi yang kuat. Akan tetapi, ia menyatakan bahwa banyak kebijakan yang diambil dengan tergesa-gesa serta tidak diuji dan melupakan banyak faktor penting yang melatarbelakanginya. Selain itu, terdapat kesan impulsif yang dapat disematkan kepada para Menteri yang menduduki instansi penting di pemerintahan. Hal ini disampaikan di dalam pidato sebagai berikut:

*Saudara Ketua, keterangan Pemerintah jang telah diutjapkan tanggal 9 Mei jang lalu oleh Perdana Menteri Mr Wilopo tidak banjak bedanja*

179 Ibid., h. 1962-3.

180 Y. Hayashi, (2002), "Agencies and Clients: Labour Recruitment in Java, 1870s – 1950s", CLARA Working Paper, No. 14, Amsterdam, h. 22.

*Bagi saja hal ini sangat menggembirakan berdasar atas kejakinan, bahwa usaha-usaha dan tindakan-tindakan jang telah dilakukan oleh Kabinet-kabinet dahulu dapat diselesaikan dan disempurnakan.*

dengan apa-apa jang telah diuraikan djuga dalam keterangan Kabinet Natsir dan Sukiman-Suwirjo dahulu. Karena itu mungkin diambil kesimpulan, bahwa programma politik Kabinet-kabinet dahulu dalam lapangan-lapangan jang tertentu dilandjutkan (gecontinueerd) oleh Kabinet jang baru, dengan perbedaan, bahwa kebidaksanaan dan kegiatan dalam usaha pelaksanaan programma itu kini terletak pada Menteri-menteri baru.

Bagi saja hal ini sangat menggembirakan berdasar atas kejakinan, bahwa usaha-usaha dan tindakan-tindakan jang telah dilakukan oleh Kabinet-kabinet dahulu dapat diselesaikan dan disempurnakan. Tetapi, untuk mentjapai hasil-hasil baik sebesar-besarnja dan setjepat-tjepatnja, perlu kiranja para Menteri dalam Kabinet Wilopo itu memperhatikan dengan sungguh dan seksama segala matjam faktor dan keadaan jang menjebabkan kelantjaran ataupun kegagalan usaha-usaha dan tindakan-tindakan Menteri-menteri dalam Kabinet-kabinet dahulu.

Negara dan Pemerintah Indonesia dengan alat-alat dan pegawai-pegawainja kian hari kian bertambah pengetahuan, ketjakapan dan pengalamannja. Dalam berpuluh-puluh sektor telah tertjapai perbaikan dan kemajuan, meskipun dalam sektor-sektor lainnja tampak kemunduran dan kekatjauan. Karena itu para Menteri dalam Kabinet Wilopo mungkin dan perlu mempergunakan pengetahuan, ketjakapan dan pengalaman jang terus-menerus bertambah banjak itu untuk menghindarkan kegagalan dimasa jang akan datang, serta untuk memperbaiki akibat-akibat dan keadaan-keadaan buruk jang ditinggalkan oleh Kabinet-kabinet jang lampau.

Dalam hal ini saja ingin memintakan perhatian atas suatu soal jang hingga kini kurang mendapat perhatian dan karena itu kerap kali diabaikan, jaitu suatu penjakit dari bangsa jang masih muda dan

*Kepada para Menteri dalam Kabinet baru ini saja ingin mengandjurkan dan menasehatkan, agar bekerdja dan berpikir djangan impulsief,*

karena itu terlalu ingin melakukan pertjobaan-pertjobaan (experimenten) dalam usahanja memperbaiki keadaan-keadaan dan aturan-aturan jangtelah ada. Kerapkali terdjadi, bahwa pertjobaan-pertjobaan itu direntjanakan dalam waktu tergesa-gesa oleh seorang atau beberapa orang sadja setjara impulsief. Rentjananja disusun rapih menurut theorie dan wetenschap. tetapi siperantjang sebenarnja belum mengetahui sedalam-dalamnja seluk-beluk soal jang bersangkutan, Masih banjak faktor-faktor, terutama jang terletak diluar lingkungan pemandangan dan pekerdjaannja, belum diselidiki dan diperhitungkan lebih dahulu dengan teliti. Mereka tidak atau kurang melakukan perembukan, penjelidikan, pertimbangan dan keputusan bersama-sama dengan segala instansi dan pihak jang banjak-sedikitnja bersangkutan-paut dengan soal itu. Karena itu, maka berulang-ulang ternjata, bahwa rentjana jang telah disusun setjara demikian, sesudah dilaksanakan, tidak atau kurang memberikan hasil-hasil baik jang dikehendaki. Malahan sering terdjadi, bahwa keadaan buruk jang hendak diperbaiki itu bertambah rusak-binasa, karena ada faktor-faktor lain merintangij perbaikan itu, faktor-faktor mana dahulunj belum atau kurang diperhatikan dan diperhitungkan dengan teliti.

Kepada para Menteri dalam Kabinet baru ini saja ingin mengandjurkan dan menasehatkan, agar bekerdja dan berpikir djangan impulsief, tetapi lebih teliti dan lebih hati-hati dalam usahanja merentjanakan dan melaksanakan sesuatu undang-undang, aturan, usaha atau tindakan dalam segala lapangan. Perembukan dengan instansi-instansi dan pihak-pihak jang berkepentingan - baik dalam bentuk panitia maupun dalam bentuk pembitjiaraan perseorangan - hemdaklah selalu dan berulang-ulang dilakukan, agar sesuatu buah pikiran atau maksud tudjuan dapat disaring lebih dahulu sedjernih-djernihnja.<sup>181</sup>

181 Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952, h. 1964-5.

Respon lain yang diberikan oleh DPR adalah dengan memberikan desakan dan tuntutan terhadap Kabinet Wilopo.

Di dalam konteks ini, anggota DPR mendorong pemerintah Kabinet Wilopo untuk membentuk panitia negara yang berada di pusat maupun di daerah. Pembentukan tersebut dapat bersifat sementara maupun bersifat jangka panjang. Pembentukan panitia tersebut memiliki tujuan untuk menyelidiki untuk menyelidiki, mempertimbangkan, serta merancang kebijakan terkait hal-hal di daerahnya secara lebih komprehensif, terutama daerah-daerah yang masih berada di dalam kondisi yang sulit. Di dalam hal ini, kondisi negara Indonesia masih dijangkiti oleh beberapa permasalahan sistemik yang sulit diselesaikan. Permasalahan paling utama adalah sistem perekrutan tertutup yang seringkali tidak berdasarkan kemampuan pegawai yang relevan dengan pekerjaannya. Karenanya, banyak tugas dan kewajiban yang tidak mampu diselesaikan dalam waktu yang diinginkan. Konsekuensinya, banyak terdapat kekecewaan dari pemerintah pusat dan terdapat kerugian negara yang bersifat akumulatif.

Respon lain yang diberikan oleh DPR adalah dengan memberikan desakan dan tuntutan terhadap Kabinet Wilopo. Salah satu desakan yang paling kuat memiliki keterkaitan dengan penetapan status negara. DPR berharap agar pemerintah tidak dapat serta merta menggunakan haknya untuk menetapkan undang-undang darurat. Kondisi ini dikecualikan apabila terdapat keadaan-keadaan yang mendesak sehingga adanya pelaksanaan adanya aturan-aturan tertentu.

Penetapan keadaan darurat memiliki imbas yang cukup penting bagi jalannya pemerintahan. Selama parlemen masih di dalam keadaan darurat, stabilisasi politik sulit dicapai. Hal ini berdampak kepada terjadinya kemunduran dalam perekonomian dan keuangan negara.<sup>182</sup> Menurut para anggota DPR, kabinet Wilopo harus dapat menunjukkan *goodwill* dan kerja sama yang efektif dan efisien, serta menghargai parlemen. Oleh karena itu, penetapan keadaan maupun undang-undang darurat harus melalui tinjauan yang ketat dan perlu perencanaan yang matang serta diatur melalui konsensus yang disepakati oleh banyak pihak di pemerintahan.

Keputusan penetapan status darurat merupakan suatu hal yang sangat menentukan citra DPR. Secara umum, pihak DPR atau Parlemen selalu menjadi pihak yang mendapatkan kritik bagi setiap kesalahan pemerintahan. Masyarakat melihat bahwa kebijakan penetapan status darurat akan memiliki dampak yang berimbas kepada banyak sektor. Oleh karena itu, pertimbangan yang matang dan bijaksana

182 *Suara Merdeka*, 23 Desember 1953.

Pada titik tersebut, kerja sama antar instansi pemerintah menjadi sangat penting. Di dalam konteks ini, kabinet yang baru terbentuk dengan DPR harus memiliki hubungan yang baik agar kerja sama yang efektif dan efisien dapat terjalin secara kondusif.

perlu dilakukan oleh Kabinet Wilopo dengan seluruh komponen pemerintahannya.

Pada titik tersebut, kerja sama antar instansi pemerintah menjadi sangat penting. Di dalam konteks ini, kabinet yang baru terbentuk dengan DPR harus memiliki hubungan yang baik agar kerja sama yang efektif dan efisien dapat terjalin secara kondusif. Hubungan yang baik ini perlu diterapkan di berbagai tingkat pemerintahan baik di antara pemerintahan pusat maupun pemerintahan di daerah. Praktik kerja sama di tingkat pemerintah pusat ini juga menjadi gestur politik yang bisa menjadi contoh baik bagi berbagai instansi pemerintahan di tingkat daerah maupun organisasi-organisasi masyarakat. Menurut DPR, koordinasi antar berbagai lembaga pemerintahan dapat diperkuat agar terciptanya pemerintahan yang baik. Ibrahim Sedar memberikan tambahan terkait hal tersebut:

*“Karena itu antara Kabinet dan Parlemen perlu adanya perhubungan kerdja jang baik, sesuai dengan tugas kewadjabannja masing-masing. Djika Pemerintah sendiri menetapkan sikap atau melakukan siasat jang tidak atau kurang djudjur terhadap Parlemen, maka tjontoh jang buruk itu dan bertentangan dengan Konstitusi Negara kita tentu akan diturut dan dipraktekkan pula oleh instansi-instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah-pemerintah atau Dewan-dewan Daerah, partai-partai politik dan organisasi-organisasi rakjat. Sebagai akibatnja, maka baik dipusat maupun didaerah kepertjajaan dan penghargaan antara satu pihak dengan pihak-pihak lainnja berangsur-angsur tentu akan berkurang, sedang kerdja-sama dan koordinasi bertambah sukar diwujudkan. Sudah tentu alam pikiran bertambah katjau, sedang pelaksanaan sesuatu aturan, usaha atau tindakan tak mungkin berdjalan lantjar dengan hasil-hasil jang dikehendaki, karenakurang adanya sokongan atau karena adanya sabotage dari satu atau beberapa pihak.*

*Saudara Ketua, kini tiba saatnja bagi saja untuk mengemukakan pendapat terhadap beberapa*

Persoalan lain yang menjadi sorotan masalah adalah pemilihan umum yang menjadi isu penting bagi setiap kabinet yang telah menjalankan pemerintahan. Soal pemilihan umum, bagi yang merupakan pemilihan untuk Konstituante, ...

*matjam soal jang telah disinggung-singgung dalam keterangan Pemerintah. Dengan sengadja saja tidak akan membitjarakan segala matjam soal itu satu-persatu, agar pembitjaraan saja dapat disingkatkan. Pada umumnja saja dapat menjetudjuji garis-garis besar dari rentjana-rentjana atau usaha-usaha Pemerintah jang akan dilaksanakan oleh Kabinet Wilopo. Meskipun demikian, saja ingin menjatakan disini suatu pengharapan, jaitu agar programma politik Kabinet itu dilaksanakan dengan sesungguhnya dan segiat-giatnja, dengan bukti pekerdjaan dan perbuatan jang dapat dirasa dan dilihat rakjat. Hal ini bukan berarti, bahwa saja mengandung suatu perasaan tjuriga atau ketjewa terhadap Kabinet Wilopo dalam susunannja sekarang. Sebaliknya saja bersedia memberikan kesempatan kepada Kabinet itu untuk memenuhi tugas-kewadajiban jang telah diterimanja.”<sup>183</sup>*

Persoalan lain yang menjadi sorotan masalah adalah pemilihan umum yang menjadi isu penting bagi setiap kabinet yang telah menjalankan pemerintahan. Soal pemilihan umum, bagi yang merupakan pemilihan untuk Konstituante, pemilihan umum untuk Parlemen, maupun pemilihan untuk dewan-dewan di daerah, merupakan suatu persoalan hangat yang harus segera diuntaskan (*brandpunt van belangstelling*). Hal tersebut adalah yang menjadi pokok pikiran dan pembicaraan di masyarakat luas, hingga ke berbagai kalangan di tingkat pedesaan yang sangat terpencil. Oleh karena itu, pihak DPR mendapatkan respon yang positif ketika ada maksud yang baik dari Kabinet Wilopo untuk mengurus dan mengatur pemilihan umum secara profesional.

Bagi DPR, tahapan awal di dalam menuntaskan permasalahan pemilihan umum adalah dengan memberikan anjuran ataupun masukan kebijakan kepada pemerintah. DPR menganjurkan kepada Kabinet Wilopo untuk segera membentuk suatu djawatan (lembaga) khusus yang mengurus permasalahan pemilihan umum. Lembaga tersebut memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menyelesaikan

183 Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952, h. 1965-6.

permasalahan konstituante dan parlemen di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Secara struktural, DPR mendorong pemerintah untuk menempatkan lembaga pemilihan umum itu di berada langsung di bawah pimpinan Perdana Menteri. Selain itu, lembaga tersebut berpusat di Jakarta dengan kantor- kantor cabang dan rantingnya berada di setiap ibu kota provinsi, kabupaten dan kotapradja. Lembaga-lembaga itu selanjutnya menggantikan kedudukan dan kewajiban kantor pemilihan pusat maupun yang ada di daerah-daerah terutama di Jawa dan Sumatra, pemilihan umum itu diselenggarakan oleh dua kementerian, yaitu Kementerian Kehakiman bagi pemilihan konsituante atau parlemen, dan Kementerian Dalam Negeri bagi pemilihan dewan-dewan di daerah. Apabila keadaan tersebut terus berlanjut, prosedur pemilihan umum yang baku belum dapat terwujud. Hal yang sangat memungkinkan untuk terjadi adalah cara-cara dan aturan-aturan pemilihan umum tidak memiliki standar yang sama di setiap daerah. Kemudian adanya ketimpangan jumlah anggaran yang dikeluarkan oleh setiap lembaga yang mengakibatkan adanya peluang korupsi dan pemborosan yang sulit untuk dikontrol. Hal tersebut diperparah yang kondisi daerah-daerah di Indonesia yang tidak memiliki tingkat pengetahuan yang seragam terkait pemilihan umum. Terdapat perkiraan bahwa akan ada sejumlah besar masyarakat yang tidak mampu memahami prosedur pemilihan umum yang ditetapkan oleh pemerintah.

Di dalam hal ini, DPR sangat mendorong pemerintah Kabinet Wilopo untuk membenahi aturan terkait pemilihan umum. DPR mengharapkan adanya keterangan pemerintah untuk bersedia membentuk lembaga pemilihan umum secepatnya terlepas dari penetapan undang-undang pemilihan umum itu sendiri. Hal ini terkait dengan persoalan lainnya yang mendapat perhatian khusus di kalangan masyarakat.

Persoalan pembentukan daerah-daerah otonom yang besar dan kecil adalah permasalahan yang mendapat perhatian besar pada masa itu. Pembentukan daerah-daerah tersebut dijalankan bersama-sama dengan pembentukan dewan-dewan di daerah tersebut. Pembentukan tersebut menggantikan pemerintahan perseorangan (*eenhoofdig bestuur*) di seluruh wilayah di Indonesia. Hal tersebut dianggap sebagai permasalahan yang mendesak dan harus dilaksanakan secepat mungkin disertai dengan penyerahan sumber-sumber keuangan untuk keperluan belanja rumah tangga daerah.

Di dalam hal ini, DPR sangat mendorong pemerintah Kabinet Wilopo untuk membenahi aturan terkait pemilihan umum.

Desentralisasi dan demokratisasi di tingkat pemerintahan daerah itu juga dianggap penting oleh Kabinet Wilopo sesuai dengan rapat dengar pendapat dari pihak DPR. Meskipun demikian, tindakan pemerintahan yang baik mendapatkan dukungan yang positif dalam kurun waktu yang singkat. Beberapa perubahan yang dilakukan antara lain adalah:

- a. Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru, sebagai pengganti Undang-undang No. 22/1948.
- b. Undang-undang pembentukan daerah-daerah otonom tingkatan pertama (provinsi) dan tingkatan kedua (kabupaten dan kotapradja).
- c. Undang-undang pembentukan daerah-daerah otonom tingkatan ketiga yang paling rendah.
- d. Undang-undang penyerahan soal-soal otonomi kepada daerah-daerah otonom, baik untuk seluruh Indonesia secara serempak, maupun untuk masing-masing provinsi atau beberapa provinsi.
- e. Penggantian baru atau perubahan undang-undang dan peraturan-peraturan lama yang pada saat itu masih berlaku, hingga kekuasaan dan kewajiban untuk pelaksanaan undang-undang atau peraturan-peraturan itu - yang pada saat itu dilakukan oleh pegawai-pegawai Pamongpradja atau pegawai-pegawai pada instansi-instansi pemerintahan di tingkat pusat lainnya - selanjutnya diserahkan kepada pemerintah daerah in medebewind.
- f. Undang-undang penjerahan sumber-sumber keuangan, baik seluruhnya ataupun sebagiannya, oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah-daerah otonom.

Hal-hal tersebut adalah sebagian dari respon pemerintah terhadap aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui Parlemen yang memberikan pendapat secara di berbagai rapat yang diselenggarakan oleh DPR. Selain dari tindakan-tindakan tersebut di atas, DPR juga memberikan pendapat bahwa seluruh komponen masyarakat dapat memberikan kontribusi bagi jalannya pemerintahan baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat. Hal ini diungkapkan oleh Ibrahim Sedar, sebagai berikut:

Desentralisasi dan demokratisasi di tingkat pemerintahan daerah itu juga dianggap penting oleh Kabinet Wilopo sesuai dengan rapat dengar pendapat dari pihak DPR.

*“Saudara Ketua, selama tindakan-tindakan jang saja sebutkan diatas tadi belum dilaksanakan dengan sempurna, maka selama itu pula akan tetap ada dan akan terbit terus perasaan kurang senang dan kurang puas dikalangan penduduk daerah terhadap Pemerintah Pusat.*

“Saudara Ketua, selama tindakan-tindakan jang saja sebutkan diatas tadi belum dilaksanakan dengan sempurna, maka selama itu pula akan tetap ada dan akan terbit terus perasaan kurang senang dan kurang puas dikalangan penduduk daerah terhadap Pemerintah Pusat. Keinginan rakjat - djuga jang tinggal didesa-desa dan dikampung-kampung - untuk turut serta tjampurtangan dalam pimpinan pemerintahan daerah dengan djalan memilih wakil-wakilnja dalam dewan jang menggantikan pemerintahan perseorangan (eenhoofdig bestuur) perlu dan harus segera dipenuhi. Hanja dengan tjara demikian, pemerintahan demokratis oleh dan untuk rakjat jang sedjak bertahun-tahun diidam-idamkan, dan digembar- gemborkan - seperti djuga telah ditjantumkan dalam Undang-undang Dasar - dapat diwujudkan dan dipraktekkan. Djuga hanja dengan tjara demikian seluruh rakjat akan merasa turut bertanggung djawab atas madju mundurnja atau bangkit runtuhnja negara pada umumnja dan daerah-daerah pada chususnja.

Dalam hubungan soal ini saja ingin memadjukan pertanjaan kepada Pemerintah, jaitu:

- a. Bilakah rantjangan undang-undang pembentukan propinsi Kalimantan atau 2 atau 3 propinsi di Kalimantan sebagai daerah otonom akan disampaikan kepada Parlemen?
- b. Bilakah rantjangan undang-undang pengesahan pembentukan daerah-daerah otonom, jaitu kabupaten- kabupaten dan kotapradja di Kalimantan Selatan, serta daerah-daerah istimewa di Kalimantan Timur, akan dimadjukan kepada Parlemen?

Sampai sekarang propinsi Kalimantan jang dalam bulan Agustus 1950 telah dibentuk sebagai wilajah pemerintahan belum dijadikan daerah otonom dengan Dewan Perwakilan Rakjat dan

Saja sendiri mengetahui kesulitan-kesulitan jang harus diatasi dan dialami dalam usaha membentuk daerah-daerah otonom tingkatan paling rendah itu.

Dewan Perwakilan Daerahnja. Daerah-daerah otonom dan istimewa di Kalimantan Selatan dan Timur jang sulit dibentuk seljara darurat dengan surat keputusan Gubernur Kalimantan tanggal 14 Agustus 1950 lengkap dengan Dewan Perwakilan Rakjat dan Dewan Pemerintah Daerahnja - terketjuali Daerah Istimewa Kutai - belum disahkan statusnja dengan undang-undang.

Karena itu pihak Pengadilan Negeri pernah menjatakan, bahwa daerah-daerah otonom di Kalimantan Selatan itu setjara juridisch tak mungkin dianggap sah kedudukan, kekuasaan dan kewajibannja sebagai daerah otonom, terutama dalam hal menetapkan peraturan-peraturan daerah jang memuat aturan-aturan hukuman.

Disamping daerah-daerah otonom tingkatan propinsi dan kabupaten, maka pembentukan daerah- daerah otonom tingkatan jang paling rendah adalah sjarat mutlak untuk memberikan kepuasan dan rasa tanggung djawab kepada rakjat djelata. Propinsi dan kabupaten atau kotapradja masih terletak pada djarak jang sangat djauh dari pandangan dan pikiran rakjat umum jang sebahagian besar masih buta huruf dan belum sanggup memperhatikan dan memikirkan soal-soal jang besar dan sulit. Bagi mereka kepentingan desa atau kampungnja serta desa-desa atau kampung-kampung sekelilingnja adalah soal hidup atau mati, senang atau susah bagi penghidupannja sehari-hari. Karena itu modernisering dan demokratisering pemerintahan daerah itu sebenarnya dan seharusnya dimulai dari bawah, bukan dari propinsi dan kabupaten.

Saja sendiri mengetahui kesulitan-kesulitan jang harus diatasi dan dialami dalam usaha membentuk daerah-daerah otonom tingkatan paling rendah itu. Tetapi sebaliknya, hasrat dan tjita-tjita seluruh rakjat Indonesia, terutama jang tinggal didesa-desa dan dikampung-kampung, djuga ditengah- tengah

Perhatian pemerintah terhadap pembentukan daerah-daerah otonom yang berada di tingkatan kecamatan adalah salah satu tuntutan DPR di masa pemerintahan Kabinet Wilopo.

*palau Kalimantan, untuk memperoleh kesempatan turut serta mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnja masing-masing, tidak boleh dan tidak mungkin diabaikan sadja.”<sup>184</sup>*

Meskipun demikian, terdapat beberapa persyaratan tertentu yang perlu disesuaikan dengan kondisi daerah. Selama desa, marga, kuria, negari, kampung dan sebagainya belum dapat dianggap memenuhi syarat-syarat untuk dijadikan daerah otonom yang terendah, DPR beranggapan bahwa kecamatan-kecamatan yang pada saat itu masih merupakan wilayah pemerintahan. Hal ini disesuaikan dengan keperluan sesudah lingkungannya dilihat dan ditetapkan – serta dibentuk menjadi daerah otonom tingkatan yang paling rendah, dengan kemungkinan kecamatan otonom itu kelak kemudian hari masih mungkin dipecah-pecah menjadi beberapa daerah-daerah otonom yang lebih kecil.

Perhatian pemerintah terhadap pembentukan daerah-daerah otonom yang berada di tingkatan kecamatan adalah salah satu tuntutan DPR di masa pemerintahan Kabinet Wilopo. Bagi para anggota DPR, pembentukan daerah-daerah otonom besar dan kecil berdasarkan Ayat 1 Pasal 131 Undang-Undang Dasar, bukanlah merupakan tindakan terakhir, tetapi hanya langkah pertama ke arah desentralisasi dan demokratisasi pemerintahan daerah. Penyerahan kekuasaan-kekuasaan dan berbagai kewajiban menurut Ayat 2 Pasal 131, penetapan otonomi daerah adalah hal prioritas yang harus segera dilaksanakan. Berbagai hal yang bersifat lokal atau yang menurut pemerintah dapat diatur dan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, harus dapat segera dilaksanakan. Hal ini harus dilakukan tanpa adanya kesulitan maupun hal-hal yang memperlambat proses tersebut. Wewenang kepada pemerintah di daerah harus menjadi otoritas yang tidak boleh dimiliki oleh berbagai instansi di pemerintahan pusat.

Di dalam rapat-rapat DPR, sentralisasi dan vertikalisasi dianggap memberikan dampak yang buruk terhadap banyak pihak. Berikut adalah kutipan dari rapat pleno DPR:

*“Kita telah mengalami dua tahun ini akibat-akibat buruk dari sistim vertikalisasi dan sentralisasi jang mengikatkan atau memusatkan segala matjam soal dan urusan, djuga jang ketjil*

184 Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952, h. 1964-8.

Terutama didaerah-daerah diluar Djawa telah terdengar suara-suara jang menuduh, seolah-olah daerah-daerah Seberang dianaktirikan oleh Pemerintah Pusat, ...

dan kurang penting, kepada Pemerintah Pusat. Undang-undang, peraturan-peraturan usaha atau tindakan Pemerintah Pusat tentang berbagai-bagai matjam soal dan urusan ternjata tidak mungkin diubah, diganti atau ditetapkan dalam keadaan serba lengkap dan serba tjotjok dengan keadaan dalam daerah-daerah diseluruh Indonesia, sebab pertama keadaan-keadaan setiap daerah memang berbeda-beda, dan kedua karena Pemerintah Pusat tak mungkin mengetahui seluk-beluk sesuatu daerah apalagi jang djauh letaknja dari Djakarta. Djuga usaha atau tindakan Pemerintah Pusat kerap kali terlambat dilakukan, ataupun salah dilaksanakannya oleh pegawai-pegawai Djawatan Pusat jang bekerdja didaerah-daerah, hingga roda pemerintahan berdjalan timpang dan lambat, serta mengakibatkan kemunduran dalam berbagai lapangan.

Terutama didaerah-daerah diluar Djawa telah terdengar suara-suara jang menuduh, seolah-olah daerah-daerah Seberang dianaktirikan oleh Pemerintah Pusat, malahan lebih hebat lagi, jaitu seolah-olah Djawa mendjadjah daerah-daerah itu. Bahwa tuduhan atau anggapan demikian sangat buruk arti dan akibatnja, hingga perlu dan harus segera ditjegah dan dilenjakkan, karena mungkin membahayakan kesedjahteraan dan keamanan negara ataupun memetjahkan kesatuan nusa dan bangsa Indonesia, rasanja tidak perlu didjelaskan lebih djauh. Djandji-djandji, sembojan-sembojan dan rentjana-rentjana jang muluk-muluk, tetapi kini tidak atau belum mungkin dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dengan baik dan lantjar, tentu tidak mungkin dan tidak sanggup melenjakkan tuduhan dan anggapan tersebut. Usaha-usaha dan tindakan-tindakan jang konkrit dengan bukti-bukti hasil pekerdjaan dan perbuatan jang njata, adalah sjarat-sjarat mutlak untuk memperbaiki keadaan buruk dan mendjernihkan suasana keruh jang tidak diinginkan itu.”<sup>185</sup>

185 *Ibid.*, h. 1964.

Bagi DPR, persoalan tersebut adalah masalah pokok yang menjadi tugas utama pemerintahan di masa Kabinet Wilopo di samping permasalahan-permasalahan lainnya seperti pemilihan umum dan sebagainya.

Bagi DPR, persoalan tersebut adalah masalah pokok yang menjadi tugas utama pemerintahan di masa Kabinet Wilopo di samping permasalahan-permasalahan lainnya seperti pemilihan umum dan sebagainya. Hal tersebut menghasilkan pergeseran kekuasaan para pegawai pamong praja maupun pegawai di lembaga lainnya di daerah. Posisi para wedana dan asisten wedana digantikan oleh anggota Dewan Pemerintah Daerah, sehingga bentuk pemerintahan *bestuurdualisme* (pemerintahan kembar) dapat dihindari. DPR menganggap perlunya penghapusan daerah-daerah otonom dengan cara menyerahkan penyelenggaraan undang-undang dan peraturan-peraturan pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah otonom yang lebih rendah. Penghapusan ini juga perlu dibarengi dengan mengubah bentuk organisasi pegawai praja di daerah-daerah tertentu.

### 4.3 DPR dalam Menghadapi Masalah Ekonomi dan Politik

Permasalahan lain yang mendapat perhatian adalah persoalan perimbangan keuangan atau (*financiele verhouding*). Isu tersebut menjadi fokus utama dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menjadi salah satu prioritas penting di dalam pemerintah. Pada saat itu daerah-daerah tertentu belum memiliki aturan yang komprehensif dalam mengatur masalah keuangan. Terkait dengan masalah keuangan, terdapat kondisi *sluitppst-systeem* di daerah-daerah otonom, yaitu adanya kekurangan anggaran belanja daerah yang seluruhnya diambil alih oleh pemerintah pusat. Di dalam hal ini, pemerintah pusat memberikan suntikan uang pada akhir tahun anggaran. Aktivitas tersebut memberikan dampak yang sangat merugikan dan memperparah kondisi keuangan negara.

Permasalahan lain yang mendapat perhatian adalah persoalan daerah-daerah dan pemerintahan swapraja. Persoalan ini tidak disinggung di dalam keterangan pemerintahan Kabinet Wilopo, walaupun persoalan ini memiliki kaitan yang erat dengan pembentukan daerah-daerah otonom dengan dewan-dewan di dalamnya. Oleh karena itu, pihak DPR mengajukan pertanyaan terkait ketegasan akan permasalahan swapraja.

Pasal 132 Ayat 1 Undang-Undang Dasar menyatakan dengan tegas bahwa kedudukan daerah-daerah swapraja akan diatur di dalam Undang-Undang sebagai pengganti dari "*lange politieke contracten*"

Di dalam hal ini, reorganisasi lembaga-lembaga pemerintah di daerah menjadi karena adanya pembagian efisiensi pekerjaan yang efektif.

dan “Zelbestuursregelen 1938” yang pada awal tahun 1950-an masih berlaku secara formal. Pihak DPR menginginkan untuk pemerintah agar dapat memberikan keterangan terkait permasalahan swapraja. Pasal tersebut juga menerangkan bahwa penghapusan dan penyusutan wilayah-wilayah swapraja. Sebagian besar dari pemerintahan swapraja tersebut telah dibekukan, sedang beberapa daerah swapraja telah menciptakan gerakan berupa tuntutan dan desakan agar kedudukan daerah-daerah swapraja tersebut dihapuskan.

Di dalam hal ini, reorganisasi lembaga-lembaga pemerintah di daerah menjadi karena adanya pembagian efisiensi pekerjaan yang efektif. Pembagian tugas antar lembaga juga menjadi jelas, serta mencegah terjadinya perselisihan terkait kompetensi setiap lembaga yang mengakibatkan tidak terurusnya suatu persoalan. Di samping itu, DPR menganggap bahwa koordinasi antar lembaga pemerintah juga perlu dilakukan. Hal ini perlu mendapat dukungan dari tentara dan kepolisian yang bertugas untuk menciptakan rasa aman. Selain itu, lembaga-lembaga pemerintah yang berada di Jakarta dianggap harus dapat memberikan contoh yang baik dalam masalah kerjasama dan koordinasi antar lembaga. Meskipun kondisi di Jakarta masih memerlukan banyak perbaikan, akan tetapi kondisi lembaga-lembaga pemerintahan di Jakarta masih memiliki keunggulan jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang berada di luar Jakarta.

Persoalan lain yang mendapat perhatian besar adalah masalah politik keuangan dan anggaran keuangan. Hal ini disampaikan di dalam rapat pleno sebagai berikut:

*“Saudara Ketua, soal keempat jang perlu djuga dikemukakan dalam pemandangan umum ini, jaitu politik keuangan (monetaire politick) dan anggaran keuangan (landsbegro-ting).*

*Dalam keterangan Pemerintah soal politik keuangan itu tidak disinggung-singgung. Politik revaluasi rupiah dengan politik gunting dan deviezen-certificaat, jang kemudian disusul dengan politik revaluasi rupiah dengan kenaikan extra bea dan tjukai serta penghapusan deviezen-certifieaat, ternjata tidak berhasil memperbaiki nilai dan posisi uang Indonesia. Djuga tingkatan penghidupan rakjat ternjata tidak bertambah baik, malahan*

bertambah turun dan buruk, sebagai akibat dari tindakan-tindakan yang disebutkan tadi. Dalam hal ini kesalahan atau kechilafan yang menyebabkan mslukking dari experimenten itu terutama terletak pada Kementerian Keuangan, tetapi pun juga pada beberapa Kementerian lainnya.

Kini kepertjajaan terhadap mata uang Indonesia, baik didalam maupun diluar negeri, sudah sangat merosot dan hampir hilang lenjap. Malahan dikalangan rakyat telah terbit dugaan, bahwa tak lama lagi Pemerintah akan mendjalankan tindakan baru dalam lapangan politik keuangan itu yang hasilnya tentu akan menambah pula kesukaran dan kesusahan penghidupan rakyat djelata. Karena itu saja mengharap mendapat keterangan yang tegas dan djelas dari Pemerintah, jaitu apakah rantjangan usaha atau tindakan Pemerintah untuk memperbaiki keadaan yang buruk itu? Pengalaman pahit yang telah dialami sebagai akibat experimenten dalam lapangan politik keuangan itu hendaknya akan mendorong kepada Kabinet Wilopo, agar lebih berhati-hati dan teliti, ketika mempertimbangkan dan melaksanakan usaha-usaha dan tindakan-tindakan baru dalam seal itu. Djika nilai rupiah kita kian hari kian bertambah merosot, maka Negara Indonesia tentu akan menghadapi keruntuhan dan kebangkrutannya.

Ketua, dalam hal ini tidak kurang pentingnya, malahan lebih penting pula, soal Anggaran Belandja Negara tahun 1952 dan seterusnya. Djika Anggaran Belandja tahun 1950 dan 1951 terlambat dimajukan kepada Parlemen untuk dibitjarakan dan disetudjui, sehingga kini - sebab djatuhnya Kabinet Sukiman-Suwirjo - belum dapat ditetapkan dengan undang-undang, maka kelalaian itu masih dapat dimaafkan, karena penjusunan anggaran-anggaran belandja itu merupakan pioniersarbeid yang dilakukan untuk pertama kali sedjak penjerahan kedaulatan.

Tetapi, bahwa Kabinet Wilopo dalam keterangannya sama sekali tidak menjengung-

*Ketua, dalam hal ini tidak kurang pentingnya, malahan lebih penting pula, soal Anggaran Belandja Negara tahun 1952 dan seterusnya*

Penetapan anggaran  
belandja dan  
penjelenggaraannja  
sebenarnja meliputi  
seluruh lapangan  
politik,

njinggung soal pembitjaraan Rantjangan Anggaran Belandja tahun 1952, padahal tahun itu kini telah berdjalan 4 1/2 bulan, mau tak mau menerbitkan pertanyaan, apakah tidak ada keinginan atau kesanggupan Pemerintah untuk menjusun dan menjampaiakan Rantjangan Anggaran Belandja tahun 1952 itu kepada Parlemen dalam waktu setjepat mungkin?

Penetapan anggaran belandja dan penjelenggaraannja sebenarnja meliputi seluruh lapangan politik, usaha dan tindakan Pemerintah untuk kepentingan Negara dan rakjat seluruhnja. Anggaran Belandja tahun 1950 dan 1951 telah disusun dan dilaksanakan oleh Kabinet-kabinet jang lampau sesuka-suka hatinja sendiri, bebas dari pentjampuran tangan dan pengawasan dari pihak Parlemen. Malahan anggaran tambahan tahun 1951 jang telah didjandjikan oleh Pemerintah Sukiman-Suwirjo, hingga kini belum djuga dimadjukan kepada Parlemen.

Tetapi akibat-akibatnja telah njata, jaitu, bahwa keadaan keuangan negara kian hari bertambah buruk, pemborosan uang dilakukan atas tjara-tjara jang menjolok mata, penggelapan uang dan ketjurangan pegawai mengakibatkan kehilangan uang negara ratusan djuta rupiah, sedang pernbangunan dalam segala lapangan tertunda dan terlantar, karena ongkos-ongkosnja tidak mungkin disediakan. Dari pihak rakjat terdengar dugaan, bahwa dalam hal ini Parlemenpun turut bersalah. Kiranja kesalahan jang telah menerbitkan akibat-akibat buruk itu untuk tahun 1952 dan seterusnya tidak akan terulang lagi. Kabinet dalam hal ini seharusnya menundjukkan goodwill terhadap Parlemen, agar kerdja-sama bertambah baik dan pertanggungnjan djawab atas buruk-baiknja anggaran belandja itu dapat dipikul bersama-sama, Hanja dengan djalan demikian kepentingan rakjat dan negara mungkin diperbaiki, dipelihara dan diselenggarakan sebaik-baiknja.<sup>186</sup>

186 Ibid., h. 1974.

Sebelumnya di masa pemerintahan Kabinet Natsir, susunan kebijakan perekonomian masih memiliki kekurangan.

Semenjak masa pemerintahan Kabinet Natsir pada tahun 1950, Sumitro Djojohadikusumo ditunjukkan sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Secara intens, ia melakukan pembahasan rencana perbaikan perekonomian di dalam rapat-rapat di dalam kabinet. Terdapat banyak polemik yang menjadi topik pembahasan pada masa itu yang menimbulkan banyak perdebatan. Dalam hal tersebut, Sumitro memberikan solusi konkret terkait kebijakan perekonomian. Ia menawarkan paket kebijakan yang dikenal dengan RUP (Rencana Urgensi Perekonomian). Kebijakan ini adalah salah satu dari kebijakan awal yang diterapkan oleh pemerintah Republik Indonesia dalam upaya untuk mendorong pembangunan industri yang berkelanjutan. Di dalam proses pembangunan ini, industri diposisikan sebagai tulang punggung yang menopang serta menggerakkan perekonomian negara. RUP adalah landasan awal yang menjadi pedoman untuk penerapan PMA (Penanaman Modal Asing). Meskipun demikian, RUP juga memberikan ruang untuk perkembangan industri kecil dan menengah pada saat itu. Fokus utama yang menjadi sasaran utama dari RUP adalah industrialisasi yang berorientasi terhadap pengurangan ketergantungan impor terhadap produk-produk vital yang berasal dari luar negeri.

Sebelumnya di masa pemerintahan Kabinet Natsir, susunan kebijakan perekonomian masih memiliki kekurangan. Di dalam keterangan Perdana Menteri tentang politik pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintahan Kabinet Natsir terkait perekonomian, keuangan, dan buruh, rencana ekonomi dinilai masih berat sebelah dengan adanya fokus terhadap produksi barang-barang ataupun komoditas agraris untuk diekspor. Perekonomian nasional yang menjadi cita-cita bersama pada tahun awal-awal kemerdekaan Republik Indonesia, kenyataannya masih jauh dari harapan.

Di dalam struktural perekonomian, cita-cita ekonomi nasional juga masih jauh dari harapan. Sebelum Perang Dunia Kedua hanya 19 persen dari modal non-pertanian dimiliki oleh orang Indonesia asli, sementara 52 persen dipegang oleh kepentingan Belanda.<sup>187</sup> Pertanian adalah satu-satunya wilayah di mana kepemilikan sumber daya Indonesia sangat penting, dan sebagian besar penduduk Indonesia sebenarnya adalah petani kecil. Para petani mungkin merasakan kebahagiaan dan kemakmuran, tetapi tidak mungkin menunjukkan akumulasi modal yang cepat. Alasan untuk ini dapat ditemukan dalam

<sup>187</sup> Hans Schmitt, (1962), *Foreign Capital and Social Conflict in Indonesia, 1950-1958*, *Economic Development and Cultural Change*, 10(3), h. 285.

kenyataan bahwa di masyarakat di mana kekuasaan dan prestise didasarkan pada kepemilikan tanah, dengan ekspansi modal sering ditentang sebagai ancaman terhadap kepentingan para pemilik tanah yang sudah mapan.

Terkait hal ini, DPR memberikan tanggapan terhadap perekonomian rakyat yang dianggap penting sebagai landasan ekonomi nasional. Berikut kutipan pidato dari Ibrahim Sedar di dalam salah satu rapat DPR:

*“Saudara Ketua, soal kelima Jang rapat sangkut-pautnja dengan soal politik keuangan dan anggaran belandja, jaitu perekonomian rakjat. Sampai kini ternjata, bahwa usaha-usaha dan tindakan- tindakan jang telah didjalankan oleh Kabinet-kabinet jang lampau untuk memperbaiki perekonomian rakjat- seberapa mungkin djuga untuk mempertinggi tingkat penghidupan dan kemakmuran rakjat djelata- tidak atau kurang berhasil. Penghidupan rakjat kian hari bertambah susah dan buruk, hingga kepertjajaannja terhadap kedjurdjuran, ketjindakan, kegiatan dan kebidjaksanaan Pemerintah dengan alat-alat dan pegawai- pegawainja dalam soal ini praktis telah hi lang lenjap.*

*Disamping kemelamatan rakjat umum, maka golongan-golongan penduduk Eropah dan Tionghoa, demikian pula segelintir orang-orang Indonesia asli dalam lapangan perdagangan, perindustrian dan perusahaan, telah berhasil menambah kekajaannja, hingga berpuluh atau beratus ganda, atas tjara-tjara jang pada umumnja tak berbeda dengan penghisapan rakjat dan perbuatan tjurang dengan bantuan*

*Sekelompok ketjil pegawai-pegawai Pemerintah, sipil dan militer jang korup dan kurang djudjur mendjalankan tugas kewadjabannja.*

*Perdagangan gelap, penimbunan barang-barang dagangan, pendjualan barang dengan harga jang lebih tinggi dari harga resmi dan sebagainya*

... kenyataan bahwa di masyarakat di mana kekuasaan dan prestise didasarkan pada kepemilikan tanah, dengan ekspansi modal sering ditentang sebagai ancaman terhadap kepentingan para pemilik tanah yang sudah mapan.

*Karena itu saja  
ingin bertanja  
kepada Pemerintah:  
Tindakan-tindakan  
dan usaha-usaha  
apalah jang akan  
didjalankan oleh  
Pemerintah ...*

masih tetap berdjalan dengan leluasa, sedang tindakan-tindakan Pemerintah dengan alat-alat dan pegawai-pegawainja untuk memberantas perbuatan-perbuatan itu nampaknja belum memberikan hasil-hasil jang njata.

Selain dari itu soal-soal dan urusan-urusan jang bersangkutan-paut dengan kepentingan rakjat tidak atau kurang mendapat pelajaran jang baik dan ljepat, baik dari pihak instansi-instansi Pemerintah maupun dari pihak beberapa perusahaan partikelir. Bureaucratic lebih hebat dari dizaman koloniaal. Sikap pegawai-pegawai sangat formalistis, dengan kurang mengusahakan kelemahan (soepelheid). Tiap-tiap surat izin tidak mungkin diperoleh dengan tjepat, djika si pemohon tak suka membayar uang persenan atau sogokan kepada pegawai-pegawai jang berkuasa.

Karena itu saja ingin bertanja kepada Pemerintah: Tindakan-tindakan dan usaha-usaha apalah jang akan didjalankan oleh Pemerintah untuk memberantas, sekurang-kurangnja memperketjil kedjahatan-kedjahatan jang disebutkan tadi, agar kemakmuran rakjat dapat terdjamin dan keuangan negara bertambah baik dan kuat? Keamanan rakjat dan negara lahir-bathin mungkin dikembalikan dan dipelihara hanja djika penghidupan dan kemakmuran rakjat telah menljapai sesuatu tingkatan jang agak tinggi, djauh lebih tinggi dari tingkatan sebelum perang kedua dan terlebih pula dari tingkatan pada masa ini sangat rendah. Sjarat mutlak untuk mentjapai tingkatan itu antara lain, jaitu bahwa segala undang-undang, aturan, tindakan dan usaha Pemerintah benar-benar ditaati oleh segala pihak dikalangan masjarakat, serta didjalankan sebaik-baiknja dan sedjudjur-djudjurnja oleh pegawai-pegawai Pemerintah sendiri.<sup>188</sup>

188 Ibid., h. 1974-5.

Sebelumnya, penguatan ekonomi rakyat sudah diinisiasi pada masa pemerintahan Kabinet Natsir. Perdana Menteri Muhammad Natsir ketika itu menjalankan Program Benteng

Sebelumnya, penguatan ekonomi rakyat sudah diinisiasi pada masa pemerintahan Kabinet Natsir. Perdana Menteri Muhammad Natsir ketika itu menjalankan Program Benteng. Program adalah program ekonomi yang bertujuan untuk menggiatkan serta menghidupkan kapitalisme domestik. Di dalam hal ini, para pengusaha pribumi mendapat dukungan pemerintahan untuk melakukan ekspansi bisnisnya. Pada saat itu, terdapat beberapa program yang ditawarkan oleh pemerintah, akan tetapi salah satu sektor yang menjadi fokus utama adalah sektor impor. Di dalam sektor ini, pengusaha pribumi mendapatkan kemudahan untuk memperoleh izin impor. Selain itu, terdapat pemberian kredit bagi para pengusaha pribumi. Program ini diharapkan dapat menjaga dominasi pribumi di dalam melakukan kontrol terhadap alokasi berbagai lisensi impor.<sup>189</sup>

Selama tiga tahun (1950-1953) terdapat sejumlah kurang lebih 700 perusahaan milik pribumi yang menerima bantuan kredit dari program ini. Tetapi tujuan program ini tidak dapat tercapai dengan baik meskipun beban keuangan pemerintah semakin besar. Kegagalan program ini disebabkan karena beberapa hal, antara lain:

1. Para pengusaha pribumi tidak dapat bersaing dengan pengusaha non pribumi dalam kerangka sistem ekonomi liberal.
2. Para pengusaha pribumi memiliki mentalitas yang cenderung konsumtif.
3. Para pengusaha pribumi sangat tergantung pada pemerintah.
4. Para pengusaha kurang mandiri untuk mengembangkan usahanya.
5. Para pengusaha ingin cepat mendapatkan keuntungan besar dan menikmati cara hidup mewah.
6. Para pengusaha menyalahgunakan kebijakan dengan mencari keuntungan secara cepat dari kredit yang mereka peroleh.

Program ini kemudian dilanjutkan secara masif pada masa Kabinet Ali Sastroamidjojo I yang melaksanakan kebijakan nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing (meskipun baru dapat direalisasikan

---

189 Y. Latief. 2003. *Inteligensia Muslim dan Kuasa: Genealogi Inteligensia Muslim Indonesia Abad ke-20*, Jakarta: Mizan.

Akan tetapi karena kendala-kendala yang dihadapi di atas, penguatan keuangan serta terciptanya perekonomian nasional belum dapat direalisasikan oleh pemerintah.

dalam skala yang lebih besar di awal tahun 1960-an)<sup>190</sup>. Akan tetapi karena kendala-kendala yang dihadapi di atas, penguatan keuangan serta terciptanya perekonomian nasional belum dapat direalisasikan oleh pemerintah. Terkait dengan hal ini, DPR melakukan pembahasan di dalam rapat pada 16 Mei 1952. Isu terkait diskriminasi golongan ekonomi disampaikan oleh salah satu anggota DPR, J.P. Snel, di dalam pidato sebagai berikut:

*“Saudara Ketua, hak Natie Indonesia atas Kemerdekaan dan Kedaulatan asal- mulanja berakar dalam diterimanja azas-azas Demokrasi.*

*Maka dalam pasal 1 Undang-undang Dasar kita ada terbatja, bahwa Republik Indonesia adalah bersifat Negara Hukum jang berdemokrasi. Inti-pati azas-azas Demokrasi itu, ialah pengakuan atas persamaan harga dan persamaan hak bagi para kawan senegara; hal ini berarti, bahwa tidak boleh uiaJdkan diskriminasi berdasarkan djenis bangsa (ras), warna kulit, bahasa, agama, asal national atau asal kemasjarakatan, milik ataupun kelahiran. Inipun ada terbatja dalam pernajaan Hak- hak Manusia jang telah diterima oleh hampir semua anggota Perserikatan Bangsa-bangsa.*

*Saudara Ketua, pada mulai bertindaknja Kabinet Wilopo, maka saja hendak mengadjak Pemerintah baru ini, supaja kiranja didjelaskan kepada kita, apakah akan dilandjutkan djalan jang telah ditempuh oleh pemerintah-pemerintah dahulu mengenai kebidjaksanaan jang tidak berdemokrasi terhadap beberapa golongan rakjat.*

*Beberapa kali dalam ruangan ini sudah saja perhatikan tentang hal tersebut dan dengan djalan pertanjaan dan nota-pun telah saja tundjukkan akan kesalahan politik diskriminasi jang sedemikian itu. Akan tetapi, tindakan-tindakan pelaksanaan, baik dari Pemerintah Pusat maupun dari Pengusaha- pengusaha setempat, sajang sekali*

190 Alec Gordon, 1986, Colonial Mode of Production and Indonesian Revolution, *Economic and Political Weekly*, Vol. 21, No. 32 (Aug. 9), h. 1423.

Oleh karena itu, DPR mengajukan beberapa pernyataan sebagai respon terhadap rencana Anggaran Belanja Negara untuk tahun 1950 dan 1951 yang telah diajukan oleh Sukiman-Suwirjo pada DPR.

menjatakan, bahwa tidak ada perbaikan dalam keadaan tersebut. Sering dipakai sebagai alasan, ialah kewadajiban akan melindungi golongan-golongan jang lemah keadaan ekonominja.

Sebagai seorang demokrat prinsipiil saja sendiri menjokong dengan sepenuhnja perlindungan jang sedemikian itu; akan tetapi setjara prinsipiil tidaklah benar, orang setjara otomatis termasuk golongan jang keadaan ekonominja lebih kuat atau lebih lemah, karena asalnja atau karena termasuknja dalam sesuatu golongan rakjat.

Saudara Ketua, bila mula-mula telah didjalankan tindakan-tindakan jang berdiskriminasi ... misalnja disediakan tempat-tempat sebagai importir untuk apa jang dinamakan golongan benteng melulu bagi warga-negara asli sadja, sekarang malapetaka politik-asli itupun malah telah meresap kedalam lingkungan perundang-undangan djuga!<sup>191</sup>

Di dalam keterangan pemerintah mengenai pasal 2A mengenai upaya untuk memajukan tingkat penghidupan rakyat dengan meningkatkan produksi nasional, terutama bahan makanan rakyat. Persoalan politik keuangan dan keadaan keuangan negara hanya disinggung dengan sangat minim. Oleh karena itu, DPR mengajukan beberapa pernyataan sebagai respon terhadap rencana Anggaran Belanja Negara untuk tahun 1950 dan 1951 yang telah diajukan oleh Sukiman-Suwirjo pada DPR. Dalam hal ini pembicaraan rencana tersebut telah mencapai tingkat:

1. Telah diadakan persiapan penyelidikan di masing-masing seksi parlemen;
2. Telah dibicarakan dalam masing-masing bagian parlemen;
3. Pemerintah telah memberikan jawabannja atas pemandangan-pemandangan dan pendapat-pendapat para anggota Parlemen dalam masing-masing bagian.
4. Parlemen telah menetapkan waktu pembicaraan rencana anggaran belanja dalam sidang pleno atas dasar *memorie van antwoord* dari pemerintahan Kabinet Sukiman yang sudah meletakkan jabatannya.

191 Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952, h. 2002-3.

Kemudian pihak DPR memiliki maksud formal dan *zonder meer* yaitu memberikan rencana tersebut dan menghendaki agar parlemen menjalankan rencana penyediaan anggaran tambahan (*supletoire begroting*) untuk tahun rencana tersebut. Terkait dengan anggaran 1950 dan tahun 1951 milik Dewan Perwakilan Rakyat, belum ada penerimaan rencana yang dimaksudkan tersebut. Hingga bulan Mei 1952, hampir di pertengahan tahun anggaran 1952, belum ada realisasi anggaran, sedangkan pemerintah harus mengeluarkan uang yang tidak sedikit jumlahnya. Akan tetapi, rencana Anggaran Belanja Negara untuk tahun 1952 juga belum siap untuk diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Melalui seksi keuangan, terdapat penyampaian sebuah konsep usul resolusi yang disusun oleh Iwa Kusumasumantri untuk meminta perhatian dan sokongan untuk seksi tersebut. Adapun usul-resolusi itu mempunyai maksud seperti berikut:

1. Supaja Parlemen dalam tahun ini telah dapat membitjarkan rentjana Anggaran Belandja Negara buat tahun 1952 dan 1953.
2. Usul resolusi itu mendapat perhatian dan akan diperbintjangkan dalam Seksi Keuangan dengan semasak-masaknja, Berdasarkan pasal 113 dan pasal 114 ayat 1 Undang-undang Dasar Republik Indonesia
3. Fraksi kami mengingini pendapat dan ketentuan Pemerintah mengenai rentjana Anggaran Belandja tahun 1950 dan 1951.
4. Dalam hubungan ini perlu diperhatikan pasal 112 ayat 1 dan 2 Undang-undang Dasar Republik Indonesia dan pasal 54 Indische Comptabiliteitswet.

Di dalam keterangan pemerintah, pengeluaran dan penerimaan di tahun 1951 adalah sebagai berikut<sup>192</sup>:

Pengeluaran netto pada tahun 1951	Rp8,940,000,000
Pengeluaran-pengeluaran satu kali dan lain-lain	Rp3,800,000,000
Jumlah	Rp12,740,000,000
Penerimaan negara netto pada tahun 1951	Rp10,204,000,000
Pada akhir tahun 1951 mengalami defisit	Rp2,536,000,000

Menurut keterangan pemerintah, angka defisit yang tertera di atas akan dibebankan pada anggaran belanja negara di tahun 1952. Sedangkan penerimaan pajak-pajak dari Djawatan Pajak pada tahun 1951 adalah sebagai berikut<sup>193</sup>:

192 *Ibid.*, h. 2095  
193 *Ibid.*

Terkait dengan anggaran 1950 dan tahun 1951 milik Dewan Perwakilan Rakyat, belum ada penerimaan rencana yang dimaksudkan tersebut.

1	Semua jenis pajak	Rp2,294,517,736.00
2	Bea dan cukai	Rp3,459,963,277.50
	Jumlah seluruhnya	Rp5,754,481,013.50

Jumlah di atas adalah nominal yang dinyatakan oleh pemerintahan Kabinet Wilopo yang setara dengan 75% dari jumlah penerimaan negara seluruhnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Republik Indonesia, melalui politik moneter keuangannya, menitikberatkan penerimaan negara dari sektor pajak. Secara langsung maupun tidak langsung, pemerintah memberikan beban yang berat kepada rakyat umum secara luas. Menurut Hutomo Supardan, sistem pajak yang berlaku di Republik Indonesia memiliki beberapa akibat yang berimplikasi sebagai berikut:

1. Secara umum, pembayar pajak di dalam *laatst* instansi itu adalah rakyat (*consumenten*) yang terbanyak;
2. Para pedagang-pedagang juga membayar dan dikenakan pajak, tetapi beban ini kemudian dilemparkan kepada para konsumen-konsumen dalam bentuk harga barang-barang keperluan sehari-hari yang lebih tinggi dari apa yang semestinya;
3. Banyak perusahaan nasional yang harus gulung tikar karena salah satu sebab, yaitu daya beli (*koopkracht*) masyarakat yang amat rendah, hingga produksi-produksi perusahaan nasional itu tidak mempunyai aset; karena para pengusaha-pengusaha tersebut dikenakan pajak yang bisa dibilang memberatkan bagi sebagian pengusaha.

Terkait dengan permasalahan ini, DPR memberikan saran kepada pemerintah agar pemerintahan di Kabinet Wilopo tidak salah paham bahwa DPR menginginkan supaya rakyat terbebas sama sekali dari pembayaran pajak. Melainkan DPR menginginkan agar pemerintahan Kabinet Wilopo dapat menciptakan sumber-sumber keuangan negara dengan:

Memperbesar produksi di segenap sektor (pertanian, perindustrian, pertambangan, perhewanan, perikanan, pergaraman dan sebagainya);

Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Republik Indonesia, melalui politik moneter keuangannya, menitikberatkan penerimaan negara dari sektor pajak.

Selain itu, keadaan ekonomi Indonesia juga sangat ditentukan oleh situasi perekonomian dunia. Sektor ekonomi dan keuangan di Indonesia sangat dipengaruhi oleh perkembangan ekspor dan harga komoditas di pasaran dunia

1. Menasionalisasi perusahaan-perusahaan (perindustrian) vital yang sekarang menjadi milik modal monopoli asing dengan memberikan kompensasi, jika dipandang perlu;
2. Membangunkan industri-industri yang fundamental menurut istilah pemerintah (industri induk=basis industri)
3. Mengadakan hubungan dagang dengan semua negara atas dasar:
  - a) Saling menguntungkan;
  - b) Saling tidak mengurangi kedaulatan masing-masing pihak yang bersangkutan;
  - c) Barter;
  - d) Perjanjian dagang yang biasa dengan U.S.A. Dollar (\$) sebagai basis valuta;
  - e) Perjanjian dagang yang memakai basis valuta suatu negeri yang menguntungkan kedua belah pihak.

Dengan dasar politik yang dikemukakan oleh DPR, langkah-langkah konkrit dapat mewujudkan UUD Pasal 37 Ayat 3 dan Pasal 38 yang berbunyi seperti berikut: "Penguasa mentjegah adanya organisasi-organisasi jang bersifat monopoli partikular jang merugikan ekonomi nasional menurut peraturan-peraturan jang ditetapkan dengan undang-undang."<sup>194</sup>Pada kenyataannya, pemerintahan Kabinet Wilopo mengakui bahwa struktur ekonomi negara yang masih merupakan produsen bahan-bahan mentah (atau yang pada saat itu disebut masih bersifat kolonial), memiliki beberapa ciri yang menjadi karakter kondisi Indonesia, yaitu:

1. Tempat penanaman modal monopoli;
2. Tempat pengambilan bahan-bahan mentah (*grondstoffengebied*);
3. Pasar penjualam hasil-hasil industri (*afzetgebied*);
4. Sumber tenaga yang murah.<sup>195</sup>

Selain itu, keadaan ekonomi Indonesia juga sangat ditentukan oleh situasi perekonomian dunia. Sektor ekonomi dan keuangan di Indonesia sangat dipengaruhi oleh perkembangan ekspor dan harga komoditas di pasaran dunia, sehingga apabila terjadi kondisi lesu di

<sup>194</sup> *Ibid.*, h. 2096.  
<sup>195</sup> *ibid.*, h. 2097.

Uang tunai yang merupakan modal yang diedarkan guna perusahaannya diwujudkan dengan bentuk barang-barang stok dengan dasar harga sebelum gunting uang.

dalam pasaran dunia, Indonesia akan terkena dampaknya.

Semenjak masa pemerintahan Kabinet Hatta dan Kabinet Sukiman, pemerintahan telah melakukan tindakan-tindakan terkait moneter. Pertama, Menteri Keuangan Sjafruddin mengadakan sistem *deviezen certificaat* mengenai perdagangan impor. Kemudian tindakan ini juga diikuti dengan politik gunting uang. Bagi DPR, kebijakan ini berakibat merugikan rakyat banyak, sedangkan beberapa kelompok tertentu justru mendapat keuntungan yang banyak karena sebelum kebijakan tersebut diberlakukan, mereka telah melakukan berbagai persiapan dengan melakukan langkah-langkah moneter yang menghindarkan mereka dari kerugian.

Uang tunai yang merupakan modal yang diedarkan guna perusahaannya diwujudkan dengan bentuk barang-barang stok dengan dasar harga sebelum gunting uang. Sesudah adanya kebijakan gunting uang, harga barang naik berlipat ganda. Pada hakikatnya kebijakan “gunting uang” ini adalah suatu tindakan “tertutup” (*verkapt*) untuk mendevaluasikan rupiah. Adapun nilai tukar antara rupiah dengan rupiah Negeri Belanda adalah 3 : 1, sedangkan antara Rupiah dan U.S.A. Dollar (\$) 1 : 11,40. Kebijakan mendevaluasikan rupiah ini menurut Menteri Keuangan Sjafruddin mempunyai maksud untuk mencegah bahaya inflasi pada waktu itu. Akan tetapi, kebijakan ini tidak menemui keberhasilan setelah diberlakukan. Banyak keperluan sehari-hari pada saat itu yang memiliki harga yang tinggi.

Kedua, Menteri Keuangan Wibisono melakukan tindakan menghapus *deviezen-certificaat* yang diikuti dengan adanya sistem “Bukti Export Dollar”. Tujuan dari kebijakan “Bukti Export Dollar” tersebut adalah untuk memberikan stimulan kepada para pengusaha ekspor untuk mengeksport bahan-bahannya ke daerah dollar. Dengan demikian pemerintah akan mendapatkan devisa dolar sebanyak-banyaknya. Akan tetapi, kebijakan ini juga menemui kebuntuan sama seperti “gunting uang”.

Pada masa pemerintahan Kabinet Wilopo, peraturan terkait perekonomian mendapat sorotan penting. Pencegahan terhadap pemborosan anggaran menjadi salah satu hal yang digalakkan. Hal ini juga sejalan dengan diberlakukannya penghematan untuk mengurangi perilaku konsumtif yang sebelumnya banyak ditemukan. Ketika itu, usaha-usaha untuk melakukan penghematan keuangan dilakukan dengan beberapa cara. Sebagai contoh, setiap kementerian dan jawatan baik yang berada di pusat maupun di daerah, memiliki *pool* mobil. Di

Selain itu, terdapat banyak pegawai yang pada tahun 1952, tidak memiliki rumah tetap. Ketika itu banyak pegawai pemerintahan yang terpaksa tinggal di hotel-hotel dengan biaya yang tidak sedikit.

dalam *pool* mobil tersebut terdapat berbagai jenis mobil seperti bus, jip, mobil *pick up*, sedan, hingga wagon. Setiap hari, tersedia 10 liter bensin untuk setiap mobil. Setiap bulan, terdapat uang yang disediakan untuk reparasi sebesar Rp650 untuk setiap mobil atau kendaraan yang mana jika dihitung per tahun, maka biaya bensin adalah Rp3,780 dan biaya reparasi adalah Rp7,800. Selain itu terdapat pembiayaan lain seperti pembelian ban, penggantian *spare part* dan gaji supir senilai kurang lebih Rp8,000. Jika dibulatkan, maka totalnya adalah Rp20,000. Seandainya di seluruh Indonesia terdapat 25,000 unit kendaraan baik mobil ataupun motor dari masing-masing instansi pemerintahan, pengeluaran ini adalah 25,000 x Rp20,000 yaitu Rp500 juta rupiah. Ketika itu terdapat alternatif lain bagi pegawai pemerintahan. Para pegawai menengah dan tinggi, terdapat kesempatan untuk menyewa mobil dari *pool* dengan tarif sewa dari Rp40 hingga Rp60 per bulannya. Mereka mendapatkan keuntungan berupa gratis supir dan bensin 10 liter per hari. Di dalam perhitungan, setiap pegawai yang menyewa mobil tersebut di dalam tiap bulannya akan mendapat keuntungan tertentu.

Selain itu, terdapat banyak pegawai yang pada tahun 1952, tidak memiliki rumah tetap. Ketika itu banyak pegawai pemerintahan yang terpaksa tinggal di hotel-hotel dengan biaya yang tidak sedikit. Satu pegawai yang tidak memiliki rumah dan harus bertempat tinggal di hotel dengan segenap keluarganya harus membayar biaya hotel dengan jumlah Rp7,000 untuk setiap bulannya. Dalam hal ini, pegawai tersebut hanya membayar biaya sewa hotel sebesar 70 persen dari gaji pokoknya. Sisa uang yang harus dibayarkan adalah tanggung jawab pemerintah. Terdapat banyak anggota DPR yang bertempat tinggal di hotel, jika jumlah uang tersebut dihitung seluruhnya maka angka yang didapat mencapai jutaan rupiah.

Dilandasi dengan kondisi demikian, DPR mendorong pemerintahan Kabinet Wilopo untuk menghemat pengeluaran negara dengan sebaik-baiknya. Hal tersebut dilakukan dengan beberapa cara, antara lain:

- 1) Adanya pembatasan mobil-mobil di setiap *pool* kementerian dan jawatan di seluruh Indonesia, *pool* mobil tiap-tiap Kementerian dan Setiap *pool* hanya perlu menyediakan mobil sebanyak satu

DPR menganggap bahwa tindakan penghematan di atas adalah salah satu langkah pemerintah dalam upaya agar dapat menjalankan program usaha demi kepentingan keuangan negara di tahun 1952.

hingga dua buah untuk kepentingan dinas. Jika para pegawai ingin membeli mobil, hal tersebut supaya diatur oleh pemerintah dengan adanya kemudahan dan atas tanggungan sendiri;

- 2) Pemerintah harus melakukan antisipasi dengan segera secara besar-besaran membuat perumahan-perumahan untuk pegawai-pegawai dan mahasiswa dan sebagainya.<sup>196</sup>

DPR menganggap bahwa tindakan penghematan di atas adalah salah satu langkah pemerintah dalam upaya agar dapat menjalankan program usaha demi kepentingan keuangan negara di tahun 1952. Hal ini perlu dilakukan karena adanya deficit sebesar Rp2,5 miliar di tahun sebelumnya.

Hal lain yang menjadi pertanyaan bagi DPR adalah persoalan nasionalisasi *De Javasche Bank*. Hutomo Supardan mempertanyakan sejauh mana usaha panitia bank dalam menyelesaikan rancangan undang-undang bank (*bankwet*). Hingga masa pertengahan pemerintahan Kabinet Wilopo, perhimpunan bankir telah di bentuk dengan *Javasche Bank* menjadi bagian dari anggotanya. Demikian pula belum ada kejelasan terkait sikap pemerintah mengenai bank-bank partikelir nasional dan terhadap bank-bank asing.

Di dalam keterangan pemerintah, wilayah kerja bank-bank asing belum memiliki kejelasan. Di dalam keterangan tersebut, belum adalah hal-hal yang disinggung soal bank asing yang memiliki wilayah eksploitasi di daerah Republik Indonesia, terutama apakah bank-bank tersebut perlu dibatasi wilayah kerjanya di bawah supervisi dari pemerintah Republik Indonesia. Menurut statistik di tahun 1951, bank-bank tersebut mengirimkan laba sebesar Rp5,040,000, dividen Rp415,000 dan *afschrijving* (depresiasi) Rp278,000 yang keseluruhannya di dalam kurs mata uang Belanda. Di akhir tahun 1951, terdapat pabrik yang mengirimkan Rp5,000,000 ke Hongkong Shanghai Bank. Di samping dapat mengirimkan transfer dan sebagainya, bank-bank tersebut menjadi pemodal perusahaan-perusahaan asing di Indonesia dan memiliki hak untuk menggunakan devisa negara.

Isu terkait impor dan ekspor menjadi fokus dari rapat di DPR. Menurut statistik, bahan baku ekspor yang paling dominan adalah karet. Di tahun 1951, terdapat sejumlah 554,430 ton karet rakyat yang diekspor dengan nilai harga Rp1,606,608,000 sedangkan karet

<sup>196</sup> *Ibid.*, h. 2097-9.

Pada umumnya negara demokrasi rakyat juga membutuhkan bahan karet guna keperluan-keperluan pembangunannya.

*onderneming* sejumlah 202,405 ton dengan nilai harga sejumlah Rp772,800,000. Pada pertengahan tahun 1952, terjadi kemerosotan harga karet. Hal tersebut disebabkan beberapa faktor, akan tetapi, faktor dominan yang paling berpengaruh adalah adanya embargo. Embargo tersebut menyebabkan Amerika Serikat berperan sebagai *single buyer* yang mengakibatkan adanya permainan harga karet dan sulitnya ekspor hasil-hasil karet dari Indonesia. Untuk keluar dari kesulitan tersebut, pemerintah Indonesia merancang kerja sama dengan negara-negara demokrasi dan Uni Sovyet.

Pada umumnya negara demokrasi rakyat juga membutuhkan bahan karet guna keperluan-keperluan pembangunannya. Negara itu juga telah menghasilkan alat-alat mekanik yang sekira bisa digunakan di Indonesia. Oleh karena itu, DPR merasa perlu mengadakan perjanjian dagang dengan beberapa negara termasuk Uni Sovyet, atas dasar saling menguntungkan dan tidak mengurangi kedaulatan masing-masing. Hal ini dapat direalisasikan dengan sistem barter, yaitu dengan memakai £/\$ sebagai basis valuta. Dalam hubungan ini Indonesia dapat mengekspor bahan-bahan mentahnya ke mancanegara.

Di banyak negara, termasuk Uni Sovyet dapat menciptakan keadaan hubungan timbal balik berupa impor alat-alat mekanik, terutama mesin-mesin untuk *small-scale-industry* dan sebagainya dari negara-negara tersebut. Alat-alat mekanik inilah sebenarnya yang dibutuhkan pada saat itu, bukan barang-barang mewah yang berasal dari Amerika Serikat, Eropa, dan negara-negara kapitalis lainnya.

Selain dari permasalahan di atas, persoalan kekurangan beras yang bagi pemerintah Indonesia merupakan masalah yang sangat menentukan harga, adalah persoalan yang harus segera dipecahkan dengan melakukan beberapa pertimbangan dalam merumuskan kebijakan. Beberapa hal di antaranya adalah:

1. Perlu dengan segera mengadakan perjangjian perdagangan dengan Republik Rakyat Tiongkok.
2. Republik Indonesia mengekspor bahan-bahan karetnya ke Republik Rakyat Tiongkok dan Republik Rakyat Tiongkok mengirimkan berasnya ke Indonesia.
3. Dasar perjanjian perdagangan dapat bersifat suatu perjanjian dagang biasa dengan memakai basis-valuta dolar Amerika Serikat, Poundsterling Inggris, atau dengan dasar barter.<sup>197</sup>

<sup>197</sup> *Ibid.*, h. 2102.

Sebagai salah satu langkah yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pembelian padi.

Kondisi stok beras di Indonesia pada periode tersebut berjumlah hamper mencapai 5.7 juta ton, sedangkan jumlah konsumsi beras berkisar di 7.6 juta ton. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat kekurangan persediaan beras untuk konsumsi dengan jumlah mencapai sekitar 2 juta ton.

Sebagai salah satu langkah yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pembelian padi. Pemerintah melakukan pembelian padi sebagai 15% dari total produksi padi di seluruh Indonesia. Pembelian padi tersebut juga diperuntukkan untuk tentara, polisi, serta buruh perkebunan. Sisa produksi padi sejumlah 85% akan tetap beredar di masyarakat secara bebas. Di samping itu, terdapat aturan baru bahwa pabrik-pabrik penggilingan padi yang sebelumnya diperbolehkan untuk menggiling padi secara bebas, mulai digantikan dengan adanya aturan untuk hanya menggiling padi milik pemerintah.

Terkait dengan permasalahan kekurangan beras, pemerintah melakukan beberapa upaya untuk mengentaskan kesulitan tersebut. Pemerintah melakukan impor berat dari Republik Rakyat Tiongkok. Hal ini didasarkan atas tukar-menukar hasil-hasil bahan produksi yang saling dibutuhkan dan saling menguntungkan. Persoalan beras adalah salah satu masalah yang paling penting dan harga besar adalah faktor yang paling berpengaruh terhadap komoditas-komoditas lainnya.

Selain dari permasalahan-permasalahan di atas, pergolakan di daerah juga menjadi permasalahan yang krusial di tahun 1950-an. Masa awal pendirian Indonesia sebagai negara bangsa selalu diwarnai oleh krisis, yang disebabkan oleh ketidakstabilan dan kelemahan instansi yang mengatur jalannya pemerintahan. Daerah-daerah di luar Jawa di seringkali mendapat ancaman keamanan karena adanya bandit dan minimnya pengelolaan hukum dan ketertiban.<sup>198</sup> Euforia kemerdekaan pada masa tersebut dibarengi dengan adanya represi negara terhadap berbagai pergerakan yang dianggap mengancam kesatuan negara. Berdasarkan regulasi pemerintah kolonial tentang peraturan status darurat pemerintah (*SOB / Staat van Oorlog en Beleg*) dan pelanggaran terhadap pers atau *persdelict*, banyak pemimpin serikat buruh dan jurnalis yang dipenjarakan karena permasalahan politik. Pada tahun 1951, karena adanya tekanan dari Amerika Serikat yang didukung oleh pemerintahan Kabinet Sukiman, terdapat razia besar pada bulan Agustus 1951 yang menghasilkan penangkapan terhadap 15,000

198 R. Cribb. 2010. 'Tracing the Corruption problem in Indonesia across the era of Regime Change'. Paper: Conference on Kemerdekaan dan Perubahan Jati Diri. Post-Colonial Indonesian Identity, Yogyakarta.

anggota saya kiri, dan pada akhir tahun tersebut, sebanyak 21,000 tahanan memenuhi penjara dengan tuduhan yang berkenaan dengan politik.<sup>199</sup>Pada tahun 1952, Kabinet Wilopo melepaskan banyak tahanan politik. Sejumlah 14,000 dari orang-orang yang ditahan kemudian bebas, meskipun masih tunduk pada beberapa aturan yang ketat.

#### 4.4 DPR dan Permasalahan Politik, Hukum, serta Keamanan Negara

Pada tahun 1952, pemerintahan Kabinet Wilopo menghadapi peristiwa 17 Oktober 1952 yang diinisiasi oleh kelompok militer. Apa yang terjadi pada tanggal 17 Oktober dan sesudahnya hanya dapat dipahami secara utuh dan jelas dengan melihat perjuangan parlemen selama tiga bulan sebelumnya, yang mendapat kritikan keras dari pihak TNI, khususnya TNI-Angkatan Darat (TNI-AD). Surat yang dilayangkan oleh Kolonel TNI-AD, Bambang Supeno, ke bagian Pertahanan-Parlemen dan pendekatannya kepada Presiden Sukarno yang menentang atasan militernya. Suratnya memuat sejumlah kritik spesifik dan tuduhan umum bahwa kebijakan militer pada waktu itu terlalu menekankan pada peningkatan teknis sesuai dengan praktik militer Barat dan mengesampingkan moral para tentara revolusioner. Dalam pembahasan parlementer yang diikuti perasaan-perasaan partai terangkat ke tingkat yang belum pernah terjadi di Indonesia pasca-revolusi.

Perlu diketahui bahwa pasca-Revolusi, tentara Republik Indonesia memiliki komposisi anggota yang heterogen. Terdapat tentara yang mengikuti pendidikan militer dari Belanda, tentara yang mendapatkan pelatihan dari Jepang, maupun anggota paramiliter yang turut berjuang pada masa perjuangan kemerdekaan di antara tahun 1945 hingga tahun 1949. Dalam refleksi tentang perang gerilya yang ditulis pada awal tahun 1950-an, Jenderal AH Nasution menyatakan pandangan bahwa:

*“Gerilya tidak dapat hanya menekankan pertempuran tetapi juga harus menekankan aspek politik-psikologis dan sosio-ekonomi .... Seorang pemimpin militer akan gagal jika ia membatasi dirinya sendiri atau terbatas pada urusan militer*

199 H. Nordholt. 2011. Indonesia in the 1950s: Nation, modernity, and the post-colonial state. *Bijdragen Tot De Taal-, Land- En Volkenkunde*, 167(4), h. 394.

Perlu diketahui bahwa pasca-Revolusi, tentara Republik Indonesia memiliki komposisi anggota yang heterogen.

*semata karena dia tidak akan mampu melaksanakan perang politik, propaganda dan ekonomi yang mutlak penting untuk kemenangan.”<sup>200</sup>*

Selama tahun-tahun setelah pengalihan kedaulatan pada tahun 1949, tentara berdiri di pinggir-pinggir politik, tetapi dengan pernyataan darurat militer pada tahun 1957, peran non-militer dari tentara berkembang pesat.

Selain dari sumber pelatihannya, terdapat anggota tentara yang merupakan pemimpin lokal di wilayah tertentu hingga anggota muda yang direkrut untuk mengikuti perang gerilya. Partai-partai politik, yang mengakui militer sebagai salah satu pusat kekuasaan yang paling penting, seringkali berhasil dalam upayanya untuk mendapatkan perhatian dari kelompok-kelompok ini. Dengan kondisi ekonomi memburuk sebagai akibat dari kemerosotan harga bahan baku, dan adanya penurunan kepercayaan dalam kerangka nasionalis demokratik, perjuangan partai tumbuh semakin kuat di bulan-bulan sebelum Oktober 1952. Perdebatan di parlemen yang panjang tentang urusan tentara dan peristiwa-peristiwa yang mengikutinya, menuntunnya ke isu perebutan kekuasaan sehingga mencapai klimaks di pertengahan bulan Oktober 1952.<sup>201</sup>

Pada awalnya, sasaran utama serangan parlementer adalah posisi kuat Partai Sosialis di dalam angkatan bersenjata. Tetapi ketika serangan itu berkembang menjadi jelas bahwa pendukung terkuatnya juga berarti menarik jatuh seluruh kabinet Wilopo. Tujuan ini mendominasi tahap terakhir dari perdebatan. Semakin banyak masalah kemudian menjadi satu, yaitu antara kabinet dan parlemen, karena pendukung kabinet menolak hak legislatif untuk mengambil keputusan dalam hal-hal seperti kebijakan personil dan tuduhan korupsi. Pada 16 Oktober, DPR melakukan perhitungan jajak pendapat yang menghasilkan jumlah 91 berbanding 54 suara yang meloloskan mosi Manai Sophian dari P.N.I. – sebuah mosi yang menurut Menteri Pertahanan, Sultan Hamengku Buwono IX, akan mempertimbangkan salah satu dari ketidakpercayaan pada dirinya sendiri karena itu menyiratkan perlunya perubahan dalam kepemimpinan militer. Ketika Partai Sosialis dan kedua partai Kristen dijanjikan dukungan Sultan

200 Abdul Haris Nasution, (1964), *Pokok-Pokok Gerilja*, Jakarta: Pembimbing Masa, h. 23, 47. (Lihat juga Crouch, H. (1975). *Generals and Business in Indonesia*. *Pacific Affairs*, 48(4), 519-540.)

201 Herbert Feith, (1954), *op.cit.*, h. 240-1. (Terkait relasi antara militer dan politik lihat Daniel S. Lev. (1963). *The Political Role of the Army in Indonesia*. *Pacific Affairs*, 36(4), 349-364.)

Selain dari sumber pelatihannya, terdapat anggota tentara yang merupakan pemimpin lokal di wilayah tertentu hingga anggota muda yang direkrut untuk mengikuti perang gerilya.

Kritik terhadap rencana tersebut kemudian beralih menjadi rumor yang menyatakan bahwa PSI berencana mengurangi jumlah angkatan perang hingga menjadi suatu organisasi yang hanya setia kepadanya dan kemudian menggunakannya untuk melancarkan suatu percobaan kudeta.

Hamengku Buwono IX, tanda-tanda kejatuhan pemerintahan Kabinet Wilopo semakin terlihat dengan jelas.

Sultan Hamengku Buwono IX, yang merupakan Manteri Pertahanan pada kabinet Wilopo, memiliki hubungan khusus dengan kelompok-kelompok profesional dalam jajaran TNI-AD seperti A.H. Nasution dan T.B. Simatupang serta sebagian besar pendukung terdekat mereka yang berasal dari kelompok non-partai seperti Sjahrir dan PSI (Partai Sosialis Indonesia). Meskipun demikian, Nasution lebih memiliki kedekatan dengan kelompok militer dibandingkan dengan kelompok sipil lainnya. Beberapa nama tersebut menginisiasi rencana sentralisasi dan demobilisasi untuk mengurangi jumlah angkatan perang mencapai 50% dari jumlah total. Usulan tersebut menjadi bahan perdebatan kelompok pusat dengan para panglima tentara di daerah, yang umumnya mengakui dan memiliki simpati terhadap Sukarno dan PNI. Kritik terhadap rencana tersebut kemudian beralih menjadi rumor yang menyatakan bahwa PSI berencana mengurangi jumlah angkatan perang hingga menjadi suatu organisasi yang hanya setia kepadanya dan kemudian menggunakannya untuk melancarkan suatu percobaan kudeta.<sup>202</sup>

Pada pagi hari 17 Oktober sebuah demonstrasi mengejutkan dimulai di jalan-jalan di Jakarta. Sekelompok orang yang mungkin terdiri dari 5.000 pria, dari berbagai kota dan negara, masuk ke gedung parlemen, dan menyerukan “Parlemen bukan Kedai Kopi” serta menghancurkan kafetaria. Dari sana mereka bergerak di sekitar kota, memajang spanduk-spanduk yang dilukis dengan baik yang menuntut pembubaran parlemen dan penyelenggaraan pemilihan umum. Setelah beberapa insiden kecil di mana beberapa bendera Belanda keluar dari tiang-tiang mereka, kerumunan sejumlah 30,000 orang berdemonstrasi di depan rumah Presiden. Dalam pidato yang luar biasa dari langkah-langkahnya, Presiden Sukarno memarahi dan menenangkan mereka. Presiden Sukarno menyatakan dengan tegas bahwa akan ada pemilu sesegera mungkin. Tetapi sementara itu, ia berujar bahwa ia tidak bisa membubarkan parlemen seperti itu, dan apabila rakyat meminta presiden untuk melakukannya adalah memintanya menjadi seorang diktator. Hal ini memberikan konsekuensi akan hal yang sia-sia dari apa yang telah diperjuang sejak dulu. Presiden Sukarno mengirim para demonstran ke rumah setelah mereka bersorak dan pergi. Pada titik ini, Presiden Sukarno

202 Merle Calvin Ricklefs, (2008), *op. cit.*, h. 510.

Hal ini terjadi karena adanya tantangan bagi para politisi untuk segera melaksanakan pemilihan umum di dalam jangka waktu yang singkat.

menunjukkan kekuatannya dalam memobilisasi massa.<sup>203</sup>

Pembubaran DPR adalah salah satu isu di dalam Peristiwa 17 Oktober 1952. Di dalam situasi kebingungan dan adanya guncangan komando berikutnya, parlemen secara jelas dapat menegaskan kembali prinsip kontrol sipil atas militer; tetapi ketika ekstremisme partisan meningkat dan ekonomi berubah dari buruk menjadi lebih buruk, sejumlah komandan tentara regional mengidentifikasi diri mereka dengan gerakan di provinsi-provinsi untuk otonomi daerah yang lebih besar.<sup>204</sup>

Hal ini terjadi karena adanya tantangan bagi para politisi untuk segera melaksanakan pemilihan umum di dalam jangka waktu yang singkat. Kemudian di bulan April tahun 1953, pengesahan undang-undang terkait pemilihan umum akhirnya menemui titik terang. Pemilihan anggota DPR ditetapkan pada bulan September 1955 dan pemilihan untuk anggota Majelis Konstituante direncanakan pada bulan Desember 1955.<sup>205</sup> (Lampiran 1) Di dalam hal ini, Majelis Konstituante memiliki tugas untuk merancang suatu undang-undang dasar.

Para politisi yang menduduki jabatan penting pada saat itu kemudian mulai mencari suara dengan membangun dukungan massa. Di antara beberapa usaha yang dilakukan adalah dengan menggunakan daya tarik ideologis yang berdampak di tataran akar rumput di pedesaan. Terdapat ketegangan karena adanya perbedaan ideologis dari partai-partai yang diusung. Ketegangan tersebut sangatlah terlihat secara eksplisit di kalangan petani-petani di pedesaan. Sebagai contoh, terdapat aktivis partai Islam yang menghendaki negara Indonesia sebagai negara yang memiliki landasan hukum Islam di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kemudian terdapat partai-partai sekuler, termasuk PNI dan PKI, yang berusaha mengaitkan gagasan partai-partai politik bercorak Islam seperti Masyumi dan Darul Islam, sebagai partai yang menggagas Pancasila sebagai slogan anti-Islam. Hal ini jauh berbeda dengan apa yang ditawarkan oleh Sukarno, bahwa Pancasila adalah falsafah dasar negara yang berupaya untuk mengayomi seluruh masyarakatnya.

Di dalam periode dua tahun setelah adanya penetapan tanggal pemilihan umum secara resmi, kekacauan terus terjadi. Selama dua tahun tersebut, terdapat kekacauan politik dan kekerasan yang jumlahnya semakin hari semakin tinggi. Masyarakat luas berharap

<sup>203</sup> *Ibid.*, h. 242.

<sup>204</sup> Justus Van der Kroef, (1960), *op. cit.*, h. 231.

<sup>205</sup> *Ibid.*, h. 512. (Lihat juga lampiran 1. UU No. 7 Tahun 1953 tentang UU No. 7 Tahun 1953 Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR)

Meskipun dasar-dasar pemerintahan parlementer di paruh akhir periode tahun 1950-an sudah menuju kemapanan di Indonesia, suprastruktur proses demokrasinya menjadi salah satu konstruksi yang tidak pasti.

bahwa pemilihan umum yang nanti diselenggarakan pada tahun 1955, akan memberikan dampak yang positif terhadap kehidupan seluruh pendudukan Indonesia. Dampak yang paling diharapkan adalah adanya struktur politik yang kokoh untuk periode pemerintahan selanjutnya di masa mendatang.

Pemilihan umum atau jajak pendapat nasional pertama di Indonesia merupakan sebuah periode besar tidak hanya dalam sejarah Republik Indonesia 10 tahun sejak Indonesia berdiri, tetapi dalam pertumbuhan lembaga Parlementer di Asia. Pemilihan umum telah menempatkan demokrasi di dalam persidangan sosial politik Indonesia, dan itu adalah kemenangan gemilang bagi kekuatan demokrasi bahwa orang Indonesia, melalui ujian yang bebas dan cerdas atas hak pilih mereka, telah memproklamasikan keyakinan mereka pada cara hidup demokratis dan memiliki menunjukkan kedewasaan politik yang luar biasa dalam menegakkan cita-cita demokrasi yang diagung-agungkan. Pemilih Indonesia telah menghilangkan ketakutan dan menepis ramalan akan kritik suram bahwa demokrasi akan layu di Indonesia dan rakyatnya akan mengacaukan kemerdekaan Indonesia.<sup>206</sup>

Meskipun dasar-dasar pemerintahan parlementer di paruh akhir periode tahun 1950-an sudah menuju kemapanan di Indonesia, suprastruktur proses demokrasinya menjadi salah satu konstruksi yang tidak pasti. Sistem politik negara tercermin dalam sejumlah besar kelompok politik dari semua ukuran partai dan warna ideologis. Terdapat hampir sejumlah besar partai politik di Indonesia, banyak yang mencerminkan kepentingan khusus, regional, agama atau pekerjaan. Sebagai hasil dari pemilihan nasional pertama menjelang penutupan tahun 1955, empat partai dengan sekitar 78% suara keluar sebagai ketua blok politik, tetapi meskipun banyak partai yang lebih rendah perolehan suaranya, situasi politik masih menemui ketidakstabilan dan sistem kepartaian tidak berkurang. Hal ini dikarenakan banyak dari partai-partai dominan itu sendiri terdiri dari faksi-faksi yang sering bertikai tajam.<sup>207</sup>

Di awal tahun 1953, Presiden Sukarno menyampaikan amanatnya di dalam Rapat Pembukaan Tahun DPR-RI mengenai isu-isu yang dihadapi oleh Republik Indonesia. Berikut adalah penggalan pidatonya:

206 Qutubuddin Aziz, (1955), Indonesia's First General Elections. *Pakistan Horizon*, 8(3), h. 400.

207 Justus Van der Kroef. (1958). The Trials of Indonesian Democracy. *The Review of Politics*, 20(1), h. 71.

Tetapi djuga dengan lain-lain Negara dari pada jang tersebut diatas, kerdja-sama kita adalah baik, dan pertalian kita diperluas.

Saudara Ketua, pada hari ini Dewan Perwaklan Rakjat akan memulai tahun sidang 1953.

Kesempatan ini patutlah dipergunakan untuk menindjau keadaan dimasa jang lampau, dan dengan mengingat perms kembangan-perkembangan dan kemungkinan-kemungkinan pada dewasa ini, merentjanakan -tindakan-tindakan kita dalam tahun jang akan datang. Sekalipun keadaan internasional sampai sekarang masih tetap suram, tetapi dalam usaha untuk mengisi politik luar negeri jang bebas dengan aktiviteit jang sesuai dengan kewadjiban kita dalam kekeluargaan bangsa-bangsa dan dengan kepentingan nasional, telah tertjapailah hasil-hasil jang memberikan harapan baik.

Dalam hubungan ini kami menjebutkan terutama kerdja. sama baik, didalam maupun diluar Perserikatan Bangsa-bangsa antara Indonesia dan Negara-negara Asia dan Afrika. Kerdjasama itu antara lain ternjata dalam memberi bantuan kepada perdjjuangan kemerdekaan negeri-negeri djadjahan dan setengah djadjahan, dan akan masuknja Indonesia kedalam Plan Kolombo.

Tetapi djuga dengan lain-lain Negara dari pada jang tersebut diatas, kerdja-sama kita adalah baik, dan pertalian kita diperluas. Dengan dibukanja legasi-legasi baru di Negeri-negeri Italia dan Djerman Barat, maka perwakilan kita diluar negeri bertambah djumlahnja mendjadi 37 buah. Dengan beberapa Negeri kita telah mengadakan persetudjuan-persetudjuanperdagangan. Diantara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Amerika Serikat selandjutnja telah ditjapai persesuaian untuk mengganti Persetudjuan jang mengenai M.S.A. tertanggal 5 Djanuari 1952.

Persiapan-persiapan sedang diadakan guna melandjutkan perundingan-perundingan untuk menjelenggarakan perhubungan antara Indonesia dan Belanda atas dasar Statut-Uni mendjadi

Dari pernyataan di atas, permasalahan keuangan dan anggaran negara masih menjadi persoalan yang diprioritaskan oleh negara.

hubungan jang berdasarkan perdjandjian internasional biasa, jang menghilangkan hasil-hasil Konperensi Media Sundar jang merugikan rakjat dan Negara kita.

Dalam pada itu telah tertjapailah persetujuan untuk membuka perundingan mengenai Misi Militer Belanda dalam waktu sebelum achir bulan Maretjang akan datang. Dengan sendirinja hasrait kita untuk meneruskan perjuangan memasukkan Irian Barat dalam wilajah de facto Indonesia setjepat-tjepatnja tetap akan mendapat perhatian besar dari Pemerintah. Dalam politik dalam negeri kita melandjutkan usaha-usaha pendemokrasian pemerintahan daerah untuk melaksanakan azas-azas dan dasar-dasar pemerintahan sebagai tertjantum dalam Undang-undang Dasar kita.

Maksud kita jang bulat ialah memberi bangunan pemerintahan jang berotonomi di daerah-daerah jang seragam. Disamping melaksanakan pekerdjaan itu, jang akan memakan waktu tidak sedikit, maka kita telah mentjoba mengisi sebanjak mungkin otonomi daerah jang sekarang belum sempurna itu dengan menjerahkan beberapa kekuasaan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah antara lain diapangan kesehatan, pekerdjaan umum, pendidikan, perhewan, pertanian, perikanan dan sosial.

Bertalian dengan tjita-tjita tersebut diatas, maka telah dibentuk "Panitia Perimbangan Keuangan", jang telah menjiapkan suatu rantjangan undang-undang tentang perimbangan keuangan atara Negara dan daerah-daerah otonom, beserta peraturan pelaksanaannja."<sup>208</sup>

Dari pernyataan di atas, permasalahan keuangan dan anggaran negara masih menjadi persoalan yang diprioritaskan oleh negara. Akan tetapi, permasalahan lain seperti otonomi daerah juga mendapat

---

208 Risalah Perundingan 1953 Dewan Perwakilan Rakjat Republik Indonesia, h. 4-6.

perhatian besar yang diamanatkan Presiden Sukarno kepada seluruh anggota DPR-RI. Terdapat persiapan pemebntukan daerah-daerah otonom baru di beberapa provinsi termasuk Sulawesi, Maluku, dan Kalimantan.<sup>209</sup> Di bidang agraria, pemerintah terus menjalankan kebijakan untuk mengembalikan tanah-tanah partikelir sembari membuat rancangan undang-undang.

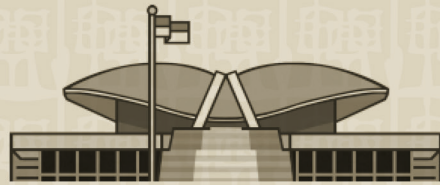
Di dalam periode yang sama, isu keamanan juga menyita perhatian DPR. Pengeluaran negara untuk menjamin keamanan dalam negeri masih mendapat prioritas di dalam penyusunan anggaran belanja di tahun 1953. Di dalam rangkaian pengurangan belanja di berbagai sektor, biaya angkatan perang telah dikurangi hingga mencapai batas yang dapat menjamin pemeliharaan yang rasional. Hal ini berdampak pada pengurangan anggaran di tahun 1953 dibandingkan tahun 1952. Meskipun demikian, pemerintah menganggap perlu untuk menambah anggaran untuk Korps Cadangan Nasional dan Korps Demobilisan Pelajar.<sup>210</sup>

Di dalam periode yang sama, isu keamanan juga menyita perhatian DPR. Pengeluaran negara untuk menjamin keamanan dalam negeri masih mendapat prioritas di dalam penyusunan anggaran belanja di tahun 1953.

---

<sup>209</sup> *Ibid.*, h. 6.

<sup>210</sup> *Ibid.*



## Parlemen Baru-Harapan Baru Parlemen Indonesia 1955-1957

### 5.1. Pendahuluan

**Periode 1955 – 1959 merupakan periode penting dalam sejarah parlemen Indonesia. Pada periode inilah untuk pertama kalinya parlemen diisi oleh wakil-wakil yang dipilih langsung oleh rakyat.**

**P**ara wakil rakyat merasa memiliki legitimasi yang kuat untuk menyuarakan aspirasi rakyat dan menjadi penyeimbang dan oposisi pemerintah. Kondisi seperti ini sudah menjadi ciri khas dari kehidupan politik demokrasi (liberal). Selain itu dalam periode ini Indonesia berhasil menyelenggarakan perhelatan besar dengan menggalang solidaritas negara-negara Dunia Ketiga di Asia dan Afrika melalui Konferensi Asia-Afrika yang diselenggarakan pada bulan April 1955 di kota Bandung. Peristiwa itu secara tidak langsung telah meningkatkan prestise dan peran Indonesia di kancah perpolitikan internasional.

Penyelenggaraan Konferensi Asia Afrika (KAA) memberikan momentum penting dalam lanskap politik internasional yang berdampak penting pada politik dalam negeri Indonesia. Salah satu dampak positif bagi Indonesia adalah meningkatnya dukungan internasional terhadap perjuangan Indonesia untuk “merebut” kembali Irian Barat dari tangan Belanda. Selain itu KAA sedikit banyak dapat

Berbagai persoalan yang dihadapi pemerintah dan negara seperti masalah ekonomi (perdagangan, pelayaran) juga mendapat sorotan penting dari kalangan DPR.

“menengahi” dan “menenangkan” hubungan diplomasi antar beberapa negara Asia yang sudah terlanjur ikut terlibat dalam “Perang Dingin” (*cold war*) dengan ikut menjadi bagian blok-blok yang dikembangkan Amerika Serikat dkk (Blok Barat) serta Uni Soviet (Blok Timur). Sebagai catatan, sejak selesainya Perang Dunia II, pertentangan ideologi antara Blok Barat dan Blok Timur semakin menajam dengan dibentuknya fakta-fakta pertahanan, seperti *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO), dan *The Central Treaty Organization* (CENTO) yang lebih dikenal dengan sebutan *Baghdad Pact* atau *Middle East Treaty Organization* yang didirikan pada bulan Februari 1955, atau beberapa bulan sebelum diselenggarakannya KAA<sup>211</sup>. Semua fakta pertahanan regional itu disponsori oleh Amerika Serikat dan Inggris, alia Blok Barat. Sementara salah fakto pertahan yang dibentuk Blok Timur yang disponsori Uni Soviet adalah Pakta Warsawa yang dibentuk sebagai reaksi didirikannya NATO. Pertentangan ideologi itu akhirnya Meletus menjadi konflik bersenjata yang melibatkan bangsa Asia terjadi di Semenanjung Korea dan membuat bangsa Korea terbelah menjadi Korea Selatan dan Korea Utara. Peristiwa perang inilah yang membeikan pelajaran kepada pemimoin bangsa Indonesia. Hatta yang menjadi Perdana Menteri Republik Indonesia Serikat memutuskan agar Indonesia tidak ikut blok manapun, namun tetap aktif dalam politik perdamaian dunia, yang kemudian dikenal dengan “Politik Bebas Aktif”. Dan DPR sebagai penyambung aspirasi rakyat sekaligus mitra Pemerintah ikut pula berperan aktif dalam mengontrol dan mendukung kebijakan politik luar negeri Indonesia, termasuk dalam penyelesaian masalah Irian Barat agar secepatnya kembali ke pangkuan Indonesia.

Berbagai persoalan yang dihadapi pemerintah dan negara seperti masalah ekonomi (perdagangan, pelayaran) juga mendapat sorotan penting dari kalangan DPR. Selain itu pada periode ini khususnya tahun 1958 Indonesia sebagai negara kesatuan mendapat ujian yang berat dengan terjadinya berbagai pemberontakan yang merongrong kewibawaan pemerintah pusat dan mengancam eksistensi negeri ini. Dan di sini terlihat bagaimana DPR memposisikan diri dalam penyelesaian berbagai permasalahan krusial tersebut.

Periode 1955-1959, suatu masa yang relatif singkat, 3 kali terjadi perubahan kabinet atau pemerintahan (Kabinet Burhanudin Harahap, Kabinet Ali Sastroamidjojo dan Kabinet Djuanda). Dengan

<sup>211</sup> Dibentuk pada 25 Februari 1955 oleh Turki dan Irak yang didukung oleh Barat. Pakta ini kemudian berkembang menjadi CENTO (Central Treaty Organization).

Pemilu pertama dibayang-banyangi dengan kondisi republik yang tidak stabil khususnya dengan berbagai gangguan keamanan yang ditimbulkan oleh munculnya kelompok-kelompok separatis bersenjata.

dikeluarkannya Dekrit Presiden (5 Juli 1959) Indonesia menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusinya, dan hal ini berdampak pada posisi DPR yang dipilih dalam pemilu yang menggunakan UUDS 1950 sebagai payung hukumnya. Namun demikian dengan menggunakan Penpres No 1 tahun 1959 yang diterbitkan pada 22 Juli 1959 DPR tetap menjalankan aktivitasnya. DPR 'dibubarkan' oleh Presiden Soekarno melalui Penpres No 3 tahun 1960 yang dikeluarkan pada tanggal 5 Maret 1960, pasca penolakan DPR atas RAPBN yang diajukan oleh Presiden Soekarno. Sebagai gantinya Presiden Soekarno kemudian mengangkat DPR Gotong Royong (DPR-GR) yang para anggotanya ditunjuk dan diangkat oleh presiden. Peristiwa itu sekaligus periode demokrasi parlementer.

Pemilu pertama dibayang-banyangi dengan kondisi republik yang tidak stabil khususnya dengan berbagai gangguan keamanan yang ditimbulkan oleh munculnya kelompok-kelompok separatis bersenjata. Kelompok-kelompok bersenjata ini menyebar terror dan ketakutan di masyarakat serta berusaha mendelegitimasi kekuasaan pemerintah pusat. Selain itu kondisi diperparah dengan terjadinya perpecahan di kalangan militer. Gangguan keamanan ini juga disusupi oleh kekuatan asing yang mendukung upaya mereka menggerogoti kekuasaan pusat. Dalam kondisi seperti ini pemerintah mengambil sikap tegas, dengan menyatakan sikap tidak berkompromi dan berunding dengan para pemberontak.

Sementara itu di kalangan partai-partai utama, yakni Masjumi, PNI, NU, dan PKI juga terjadi pergesekan yang keras dalam upaya mereka mempengaruhi opini publik dan mengakses kekuasaan. Koalisi dan persetujuan antara kelompok-kelompok Partai yang berubah-ubah, polemik yang sengit antar-partai terlihat jelas mewarnai masa-masa menjelang pemilu.

Kondisi diatas yang melatarbelakangi pesimisme masyarakat internasional bahwa pemilu di Indonesia bisa terlaksana dengan baik. Kegagalan pemilu bisa mendiskreditkan pemerintah Indonesia dan bisa semakin menjerumuskan bangsa ini kedalam perpecahan dan disintegrasi bangsa. Kalangan Barat yang dimotori oleh Pers Belanda meyakini bahwa pemilu di Indonesia tidak akan berhasil dan akan menimbulkan berbagai gangguan yang berdampak negatif terhadap Indonesia. Sikap ini sengaja dikembangkan oleh Belanda yang memiliki interes tersendiri terkait beberapa wilayah Indonesia yang masih dikuasainya.

Konstituante merupakan lembaga perwakilan sebagaimana amanat Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Keberadaan lembaga ini sebagai perwujudan keinginan bangsa Indonesia memiliki konstitusi yang dibuat oleh perwakilan seluruh rakyat Indonesia.

Konstituante merupakan lembaga perwakilan sebagaimana amanat Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Keberadaan lembaga ini sebagai perwujudan keinginan bangsa Indonesia memiliki konstitusi yang dibuat oleh perwakilan seluruh rakyat Indonesia. Dalam kurun waktu eksistensinya (1956-1959) Konstituante telah melakukan berbagai diskusi dan perdebatan yang penting mengenai struktur konstitusi yang ideal bagi bangsa Indonesia. Namun disparitas pandangan ideologi yang tajam kaya itu harus dihentikan dengan dikeluarkannya dekrit Presiden. Alasan bahwa konstituante yang merupakan produk dari sistem liberal, menjadi satu sandaran bagi alasan dibubarkannya lembaga pembuat konstitusi itu, ditengah ide tentang demokrasi terpimpin yang sedang gencar dilancarkan oleh pemerintah saat itu.

Dalam Bab ini juga direkonstruksi dan dijelaskan peran parlemen, khususnya DPR, dalam mengawal dan mengkritisi kegiatan pemerintah. Sikap oposisi partai-partai yang berada di luar kekuasaan terlihat jelas dan tegas. Selain itu parlemen juga berperan sebagai partner pemerintah yang mendukung kebijakan-kebijakan strategis pemerintah, khususnya dalam menghadapi pihak-pihak asing maupun pihak-pihak yang mengancam integritas negara Indonesia.

### 5.1.1. Peran DPR sebagai Penyeimbang Pemerintah

Tidak seperti Dewan Konstituante, DPR yang telah mewarisi tradisi parlementaris sejak Indonesia merdeka perlahan menjadi lembaga yang sangat gesit dalam mengimbangi kinerja pemerintah dan mengawal kepentingan rakyat, bangsa dan negara. Setumpuk persoalan-persoalan kebangsaan dan kemasyarakatan Indonesia, sebagai negara yang baru berdiri, membutuhkan perhatian parlemen sebagai mitra pemerintah. Sangat mencolok adalah peran parlemen dalam mendukung usaha pemerintah mendapatkan pengakuan internasional, dengan mengesahkan UU kerjasama hubungan bilateral dan perdagangan dengan berbagai negara di awal kemerdekaan Indonesia. Hingga akhir tahun 1954 tercatat setidaknya ada 6 perjanjian persahabatan dengan negara-negara: (1) Mesir, (2) Syria, (3) India (4) Pakistan, (5) Birma, (6) Filipina.<sup>212</sup> Sementara pada akhir tahun yang sama Indonesia telah menjalin hubungan kerjasama diplomasi dengan Uni Soviet. Hingga akhir 1959 tercatat 11 hubungan kerjasama dengan berbagai negara termasuk: Afganistan, Mesir, Kerajaan Irak dan Iran.

<sup>212</sup> Sekretariat DPR-GR, 1970, Hlm 142.

Dalam era demokrasi parlementer peran Parlemen sangatlah sentral dalam menjaga 'benang merah' visi dan misi negara.

Dalam era demokrasi parlementer peran Parlemen sangatlah sentral dalam menjaga 'benang merah' visi dan misi negara. Hal ini mengingatkan pemerintah yang kurang stabil karena seringkali jatuh bangun Kabinet karena tidak mendapat kepercayaan dari rakyat. Sebagai contoh, dalam 5 tahun era DPR Sementara/DPRS (Agustus 1950 – Maret 1956) telah terjadi 5 kali perubahan pemerintahan (Kabinet), dan dalam masa tugas DPR hasil pemilu (1955) terjadi sedikitnya 3 kali perubahan kabinet. Hal ini membuat pemerintah tidak bisa menjalankan program-program dan kebijakannya dengan tuntas. Namun justru peran DPR lah yang berfungsi sebagai penyambung dan perekat kebijakan-kebijakan yang disusun oleh pemerintah-pemerintah yang datang dan pergi.

Berikut ini adalah beberapa peran yang terlihat dan mencolok sebagaimana yang terlihat dari berbagai media pada tahun-tahun 1955 hingga tahun 1960 mengenai kinerja parlemen dalam mengimbangi dan mengkritisi pemerintah: (1) menyuarakan sikap Indonesia dalam atas isu-isu nasional internasional, misalnya masalah Irian Barat, intervensi asing dalam berbagai pemberontakan di daerah-daerah. (2) mengancam keterlibatan asing dalam pemberontakan daerah yang disinyalir melibatkan beberapa negara seperti: Philipina (pasokan senjata-senjata), Taiwan (pelarangan organisasi Kuomintang di Indonesia), Singapura (penyelundupan-penyelundupan) dan AS (Sikap resmi AS mendukung pemberontak). (3) Mendukung paya nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda, (4) mendorong penetrasi produk-produk Indonesia di pasar Eropa, (5) mendorong proses pembayaran pampasan perang untuk kepentingan pelayaran dan perdagangan RI. Selain itu tak kalah penting adalah (6) mendukung tindak lanjut penyelenggaraan Konferensi Asia – Afrika khususnya dalam kaitan dengan (7) perjuangan pembebasan Irian Barat.

Dalam bulan januari 1955, dalam rangka untuk menghadapi situasi keamanan di daerah-daerah, Pemerintah menyelenggarakan Konferensi Keamanan yang melibatkan para kepala-kepala daerah dan petinggi-petinggi militer di daerah. Hal ini mengingatkan meningkatnya masalah keamanan terkait berbagai gerakan karena ada gerombolan-gerombolan bersenjata seperti DI (Darul Islam) di Jawa Barat, gerakan Daud Beureuh dan gerakan-gerakan yang mengarah separatis lainnya. Konferensi yang diselenggarakan 13-15 Januari 1955 itu ditujukan untuk memahami persoalan-persoalan di daerah masing-masing hingga tiap daerah dapat pula mengetahui keadaan keamanan di seluruh wilayah Indonesia.<sup>213</sup>

213 Bintang Timur, 12 Januari 1955.

Keterlibatan anggota parlemen dalam pelaksanaan urusan luar negeri secara 'konkret' ini justru menghidupkan pengawasan melekat kepada eksekutif tentang kegiatan dan program yang dijalankannya dan bisa memberikan penilaian obyektif, saat eksekutif memberikan laporannya kepada DPR.

Sikap pemerintah terhadap berbagai gerakan itu sangat jelas bahwa pemerintah tidak akan kompromi terhadap setiap gerakan yang merongrong persatuan bangsa Indonesia. Wakil Perdana Menteri Zainul Arifin menilai tidak ada kompromi dan perundingan dengan pihak pemberontak.<sup>214</sup>

### 5.1.2. Kiprah DPR dalam Kebijakan Luar Negeri

Selama menjalankan tugasnya sebagai lembaga legislatif, anggota parlemen baik secara individu maupun kelembagaan, seringkali terlibat langsung dalam urusan eksekutif. Sebagai contoh, Zainul Arifin, Arudji Kartawinata dan Dr. Sukiman Wiryosandjojo termasuk dalam daftar delegasi kunjungan Presiden Sukarno ke Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur dan RRC pada Agustus - September 1956.<sup>215</sup>

Ini bukan merupakan hal yang baru. Pada bulan Mei 1950, Mr. Jusuf Wibisono dan Mr. Sudjono Hadinoto, dan Mr. Moh Yamin sebagai anggota DPR merupakan bagian dari delegasi Indonesia, bersama dengan L.N. Palar (saat itu sebagai Duta Besar RI di PBB) bertemu langsung dengan Menlu Uni Soviet Andrei Wyshinsky guna meminta dukungan agar Soviet mau mengakui Indonesia sebagai negara merdeka dan mendukung Indonesia untuk bisa diterima sebagai anggota PBB.<sup>216</sup> Delegasi ini penting untuk mendapatkan suara mutlak di DK PBB, mengingat Uni Soviet merupakan salah satu anggota tetap DK PBB yang memiliki hak veto.

Keterlibatan anggota parlemen dalam pelaksanaan urusan luar negeri secara 'konkret' ini justru menghidupkan pengawasan melekat kepada eksekutif tentang kegiatan dan program yang dijalankannya dan bisa memberikan penilaian obyektif, saat eksekutif memberikan laporannya kepada DPR.

Sementara itu seperti bergantian dengan kunjungan kenegaraan Presiden Sukarno ke Uni Soviet, setelah kedatangan Presiden Sukarno pada awal September 1956, pada tanggal 18 September 1956 giliran delegasi parlemen mengunjungi Soviet. Sebagaimana ditulis kedutaan Besar Uni Soviet di Jakarta dalam Bulletin yang diterbitkan oleh Bagian Penerangan Kedubes Soviet:

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> Arsip ANRI, Koleksi Sekretariat Negara Kabinet Perdana Menteri, 1950-59, No. 2269.

<sup>216</sup> Arsip ANRI, Koleksi Sekretariat Negara Kabinet Perdana Menteri, 1950-59, No. 2338.

Atas undangan dari Soviet tertinggi URSS Delegasi Parlemen Republik Indonesia yang dipimpin oleh Mr. Hardi, ketua Fraksi PNI dalam Parlemen, pada tgl.19 September malam telah tiba di Moskow.

Atas undangan dari Soviet tertinggi URSS Delegasi Parlemen Republik Indonesia yang dipimpin oleh Mr. Hardi, ketua Fraksi PNI dalam Parlemen, pada tgl.19 September malam telah tiba di Moskow. Delegasi ini terdiri dari 21 orang anggota, termasuk pemimpin2 dan wakil2 fraksi Parlemen dari: PNI, Masjumi, Nahdatul Ulama, Partai Komunis Indonesia dan partai2 serta organisasi2 rakjat di Indonesia lainnja. Para tamu disambut oleh S.M. Arusyanyan, Wakil Ketua Presidium Sovjet Tertinggi URSS, W.T.Lacis, Ketua Madjelis Bangsa2 Sovjet Tertinggi URSS, dan pemimpin2 politik serta pemimpin2 rakjat lainnja.<sup>217</sup>

Kunjungan delegasi parlemen yang berlangsung hampir 3 pekan (hingga 9 Oktober) itu diikuti oleh perwakilan fraksi-fraksi di DPR. Tidak hanya ke Moskow, delegasi ini berkunjung ke kota-kota besar dan negara-negara bagian Uni Soviet dan bertemu dengan pejabat-pejabat (parlemen Soviet) yang setingkat. Kunjungan yang hanya berselang kurang dari satu bulan dari kunjungan pertama Presiden Sukarno ke Soviet ini menunjukkan bahwa parlemen Indonesia mendapatkan kesempatan untuk mengenal dan memahami kegiatan diplomatik pemerintah yang sedang dibangun, khususnya dengan negara-negara Blok Timur.

Ketika hubungan Indonesia – Australia mengalami ketegangan, diantaranya terkait rencana penyelenggaraan Konferensi Asia – Afrika, Parlemen berinisiatif menyelenggarakan pengiriman misi goodwill ke Australia. Ketua Seksi Luar Negeri Parlemen, I.A. Muis, sebagaimana disebutkan harian Bintang Timur (1955) menyatakan bahwa “Pada waktu ini terasa kerenggangan hubungan antara Indonesia–Australia, dan ia mengharapkan dengan pertukaran pengiriman misi parlementer, kebudayaan lain2nja usaha untuk memperluas hubungan baik antara kedua negeri ini, kerenggangan itu dapat dirapatkan kembali” ia menyatakan bahwa:

*Pengiriman misi goodwill Parlemen ke Australia pada permulaan April [1955] yang akan datang ... merupakan salah satu facet untuk mempererat perhubungan Indonesia – Australia yang nantinja dapat diperluas dengan pertukaran kebudayaan, pengiriman pelajar, hbungan dagang dan lain2nja lagi.*<sup>218</sup>

217 “Delegasi Parlemen Indonesia Tiba di Moskow” dalam Bulletin Kedutaan Besar Uni republic- Republik Sovjet Sosialis di Republik Indonesia. Edisi No. 61. September 1956 hlm 1.

218 *Bintang Timur*, 9 Februari 1955

Parlemen mendukung kebijakan politik luar negeri bebas dan aktif yang diusung oleh pemerintahan-pemerintahan di era demokrasi parlementer.

Lebih jauh ia menyatakan bahwa:

*Hubungan yang baik antara Indonesia- Australia dipandang penting [...] mengingat Australia adalah negara tetangga kita, dan seperti diketahui Republik Indonesia menjalankan politik luar negeri yang bebas dan politik tetangga yang baik.<sup>219</sup>*

Dalam kebijakan luar negeri yang penting sebagai penyeimbang dan pendukung pemerintah dalam penyelesaian isu-isu strategis, ada beberapa langkah DPR yang penting untuk dicatat sebagai berikut.

Sewaktu Pemerintah Indonesia membatalkan kesepakatan KMB secara sepihak, DPR mendukungnya. Hal ini dibuktikan ketika pada 21 Februari 1956 Perdana Menteri Burhanuddin Harahap mengajukan rancangan UU tentang pembatalan KMB kepada DPR, maka dalam kurun waktu sepekan yakni tanggal 28 September 1956, DPR menyetujui RUU tersebut menjadi UU.

Selain mendukung pemerintah dalam pembuatan perjanjian KMB, DPR juga mendukung Usaha Pembebasan Irian Barat, dengan mengeluarkan beberapa resolusi, mendukung penguatan posisi pemerintah dalam menghadapi pergolakan di daerah-daerah dan mendukung usaha penyatuan dwi-tunggal Sukarno-Hatta.<sup>220</sup>

Parlemen mendukung kebijakan politik luar negeri bebas dan aktif yang diusung oleh pemerintahan-pemerintahan di era demokrasi parlementer. Sebagai implementasi kebijakan tersebut, di tahun 1956 saat kunjungan Presiden Sukarno dan rombongan ke Moskow, Uni Soviet sempat ditandatangani pernyataan bersama (*joint statement*) antara Indonesia dan Uni Soviet (URSS). Penandatanganan dilakukan oleh Menlu Roeslan Abdulgani dan Wakil Menlu Soviet Andrei Gromyko. Penandatanganan itu langsung mendapatkan reaksi beragam pada publik dalam negeri. Partai-partai di parlemen menanggapi beragam langkah yang diambil pemerintah tersebut.

K.H. Dachlan dari Partai NU menilai tindakan penandatanganan pernyataan bersama itu sebagai langkah yang tidak tepat. Ia menilai bahwa seharusnya tidak perlu ada penandatanganan itu karena itu akan membuat Indonesia seolah-olah condong kepada Blok Timur. Dia menilai bahwa politik bebas aktif harusnya seimbang dan tidak condong

<sup>219</sup> *Ibid.*

<sup>220</sup> Sekretariat DPR-GR, 196-204

Sementara itu berbeda dengan tanggapan Ketua PB NU di atas, kalangan PNI menilai sebaliknya, dan mendukung kebijakan pemerintah.

kepada salah satu blok. Ia memberikan alasan bahwa saat kunjungan Presiden ke Amerika Serikat, tidak dilakukan penandatanganan, tetapi ketika di Soviet diadakan penandatanganan. Dalam pernyataannya sebagaimana dikutip harian *Merdeka* menyebutkan:

“waktu rombongan Presiden Sukarno melawat ke Amerika Serikat tidak ada dikeluarkan pernyataan apa2. Sekarang ketika rombongan berada di Sovjet Rusia, baru dikeluarkan pernyataan. Ini tidak pada tempatnja, seakan-akan kita sudah tjondong ke Blok Sovjet. Kalau dahulu tidak mengeluarkan pernyataan, sekarang [harusnya] djuga tidak.”

Sementara itu berbeda dengan tanggapan Ketua PB NU di atas, kalangan PNI menilai sebaliknya, dan mendukung kebijakan pemerintah. S. Mangunsarkoro (wakil Ketua I DPP PNI) menanggapi positif pernyataan bersama dalam rangka kunjungan presiden Soekarno ke Uni Soviet September 1956.

Menurut Sarkoro, penandatanganan itu harus dilihat dari sudut pandang politik luar negeri kita yang bebas dan aktif.

Aktif dalam arti jang baik buat pembangunan negara kita. Indonesia harus menjalin kerjasama yang baik dan menguntungkan dengan negara Barat dan Timur. Dinjatakan oleh Mangunsarkoro bahwa hingga saat ini kita telah banyak kerjasama dengan negara-negara Barat baik di lapangan kebudayaan maupun di lapangan tehnick dan ekonomi. Dengan negara2 Timur kerdjasama jg demikian itu boleh dikatakan belum ada dan rupanja baru dimulai.<sup>221</sup>

Sementara itu dalam penegasannya pemerintah menyatakan bahwa pernyataan bersama yang ditandatangani Menlu Roeslan Abdulgani dan Wakil Menlu Soviet Andrei Gromyko ini merupakan hasil berbagai pembicaraan selama di Moskow, yang tidak memerlukan ratifikasi dari parlemen masing-masing. Mengenai kunjungan ke Amerika serikat dimana tidak ditandatangani pernyataan bersama, karena Amerika Serikat tidak menyetujui prinsip-prinsip yang telah dicapai dalam Konferensi Asia – Afrika di Bandung tahun yang lalu, yaitu mengenai ko-eksistensi. Oleh Karena itu ini jangan dipandang dari sudut pandang Psikologis, tapi dilihat dari sudut politik luar negeri kita yang bebas dan aktif.<sup>222</sup>

221 Lihat: *Harian Merdeka*, September 1956 judul “Pendapat kalangan Partai-partai mengenai Pernjataan Bersama Indonesia-URSS”

222 Lihat: Artikel “Pernjataan Bersama Ri-URSS: Pelaksanaan Politik LN jang Bebas dan aktif”

### 5.1.3. DPR dan Politik Luar Negeri Bebas Aktif

Pentingnya menjaga kebijakan luar negeri agar berada dalam koridor politik luar negeri bebas dan aktif menjadi bagian dari peran DPR sebagai mitra pemerintah. Demikian yang dijalankan DPR hasil pemilu dalam mengkritisi setiap tindakan dan kebijakan pemerintah dalam berhubungan dengan negara lain. Sebagai contoh ketika pemerintah merencanakan mengajukan pinjaman dari Uni Soviet.

Dalam rapat lengkap DPR pada tahun 1958, tanggal 22 Januari 1958 dibahas Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang pinjaman Republik Indonesia dari Uni Soviet (URSS). Sidang ini diketuai oleh Haji Zainul Abidin Ahmad (Wakil ketua III DPR), dan dihadiri oleh wakil-wakil dari pemerintah yakni, Dr. Subandrio (Menlu) dan Mr. Sutikno Slamet (Menkeu). Rapat itu ditujukan untuk membahas rancangan UU tentang pinjaman dari Uni Soviet senilai USD 100 Juta kepada Indonesia. Faktor ekonomi-politis hingga geopolitik dibahas dalam rapat ini. Syarat perjanjian yang ringan dan menguntungkan Indonesia menjadi salah satu pertimbangan perlunya DPR menyetujui rancangan ini untuk disahkan menjadi UU. Diantaranya adalah bunga sebesar 2 ½ persen, dan pembayaran cicilan dilakukan 3 tahun setelah pencairan pinjaman.

Anggota Parlemen Djodi Gondokusumo mengatakan bahwa syarat ini lebih ringan dari pinjaman yang diberikan Eximbank, yakni bunganya sebesar 3 ½ persen dan pembayaran cicilan pertama harus dilakukan sebulan setelah pencairan hutang. Bagi bangsa Indonesia yang sedang menata ekonomi ini merupakan syarat yang berat.

Sementara itu Ny. Soepeni dari PNI menyatakan bahwa pinjaman harus sesuai dengan politik luar negeri yang bebas aktif. Dalam paparannya, Soepeni menyatakan bahwa:

Indonesia selalu mendasarkan politiknya atas kepentingan negara dan rakyat Indonesia sendiri, dengan tidak menolak untuk mengadakan hubungan persahabatan dengan negara manapun yang mau bersahabat dengan kita atas dasar saling menghargai sebagai sesama bangsa. Ditilik dari sudut itu, maka tiap-tiap melakukan pinjaman yang menjadi soal, bukannja dari mana kita pinjam, tetapi apakah dengan pinjaman itu, kita berbuat untuk kepentingan Indonesia, ataukah lebih banyak menguntungkan negara yang meminjamkan.<sup>223</sup>

223 1958, hlm.34.

Anggota Parlemen Djodi Gondokusumo mengatakan bahwa syarat ini lebih ringan dari pinjaman yang diberikan Eximbank, yakni bunganya sebesar 3 ½ persen dan pembayaran cicilan pertama harus dilakukan sebulan setelah pencairan hutang.

Hal ini ditekankan guna memastikan apakah pinjaman itu bermanfaat atau justru merugikan rakyat.

Pernyataan tokoh PNI ini berkaitan dengan adanya pendapat yang tidak setuju pinjaman dari Uni Soviet, dan kekhawatiran bahwa Indonesia akan cenderung ke Blok Timur. Suasana Perang Dingin sangat mempengaruhi suasana politik dan pertimbangan-pertimbangan di kalangan anggota DPR saat itu.

Soepeni mendukung kebijakan pemerintah untuk meminjam dari Uni Soviet dengan syarat bahwa Indonesia juga menjual produk-produknya ke Uni Soviet dengan sistem barter (imbal beli), yang mana ini memang merupakan salah satu cara pembayaran sebagaimana yang tercantum dalam perjanjian kedua negara. Selain itu Soepeni menilai pentingnya penggunaan pinjaman itu untuk dikontrol oleh parlemen. Hal ini ditekankan guna memastikan apakah pinjaman itu bermanfaat atau justru merugikan rakyat. Iapun optimis bahwa hubungan yang baik antara pemerintah dan parlemen akan menjamin mekanisme kontrol tersebut.

#### 5.1.4. Produktivitas Lembaga Legislatif

Dalam fungsinya sebagai lembaga legislatif, parlemen, meskipun selalu bersikap kritis namun telah secara aktif bersama-sama dengan pemerintah mengesahkan berbagai produk-produk legislatif yang penting khususnya di masa-masa darurat 1957-1959. PM Djuanda di akhir masa jabatannya dalam memimpin Kabinet Karya (1957-1959) di depan anggota DPR menyampaikan:

Selama 2 tahun Kabinet Karya senantiasa bekerdja sama dengan D.P.R. dalam suasana jang baik sehingga dalam bidang perundang2an dapat ditjapai hasil2 jang banjak seperti UU keadaan bahaya, UU wadajib militer, UU Nasionalisasi perusahaan Belanda, UU pembatalan hak pertambangan dll. Disamping itu pemerintah menjatakan terimakasihnja karena adanja pengertian baik dari DPR untuk tindakan2 pemerintah guna mengatasi pelbagai kesulitan jang dihadapi negara dan masjarakat, seperti usaha usaha dalam rangka pernjataan keadaan SOB keadaan perang, konperensi Munas dan Munap, operasi2 militer thd pemberontak2 PRRI-Permesta, tindakan2 thd intervensi asing dan langkah2 dalam hubungan perdjjuangan Irian Barat serta nasionalisasi perusahaan milik Belanda.<sup>224</sup>

Pernyataan PM Djuanda tersebut menunjukkan bahwa DPR telah menjadi mitra yang seimbang dalam mendukung kebijakan-kebijakan

224 Artikel "Kata Perpisahan Pem. Pd. Dewan Perwakilan Rakyat" dalam *Merdeka* edisi. 8 juli 1959.

Peran DPR sebagai lembaga legislatif dilakukan dengan melibatkan masukan-masukan dari masyarakat.

pemerintahan Kabinet Djuanda, baik dalam fungsinya sebagai lembaga legislative maupun sebagai lembaga tinggi negara dalam menghadapi persoalan-persoalan negara seperti pemberontakan dan intervensi asing.

Selama pemerintahan Kabinet Karya (Kabinet Djuanda), DPR memang sangat produktif dalam membuat dan mengesahkan Undang-undang. Dalam kurun waktu tahun 1957-1958 saja tercatat sebanyak 167 UU telah disahkan. Itu belum termasuk UU yang disahkan sebelum dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang mana selama tahun 1959 tercatat 29 UU telah disahkan.<sup>225</sup>

Selama sekitar lima tahun masa tugasnya DPR hasil pemilu 1955 telah secara produktif menghasilkan produk-produk hukum yang sangat berguna bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebanyak 113 UU baru telah disahkan. Angka itu dari total 145 RUU yang diajukan pemerintah dan 8 RUU dari usul inisiatif DPR sendiri. Dari 145 RUU ada 16 Rancangan yang ditarik kembali dan 16 RUU yang belum sempat dibicarakan. Dari 8 RUU inisiatif DPR, 3 diantaranya disetujui dan disahkan menjadi Undang-undang, sementara 4 RUU ditolak dan sisanya 1 RUU ditarik kembali.

Selain itu DPR juga menghasilkan 23 resolusi dan 3 interpelasi, dan 1 hak angket yang belum dibahas. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam tabel berikut.<sup>226</sup>

Peran DPR sebagai lembaga legislatif dilakukan dengan melibatkan masukan-masukan dari masyarakat. Berbagai lapisan masyarakat yang mewakili aspirasi rakyat Indonesia bisa memberikan masukannya yang berguna bagi proses pembuatan UU. Sebagai contoh, dalam kunjungannya ke Universitas Airlangga, Surabaya, tanggal 1 April 1958, Ketua DPR Mr. Sartono meminta masukan dari kalangan mahasiswa dan akademisi universitas tersebut untuk pembuatan UU tentang perguruan tinggi.

Menurut Mr. Sartono, sebagaimana dikutip Harian Merdeka (1958):

*... bagi penjusunan Undang2 itu masih belum diperoleh persesuaian antara Universitas2 jang ada di Indonesia karena masih terdapat 2 aliran jang sama dipegang teguh: jaitu satu pihak tetap menghendaki sistim continental sebagai berlaku di*

225 Sekretariat DPR-GR, 1970 Hlm, 507-518  
226 Marbun, 1992: 108-109

*Perguruan Tinggi Indonesia sekarang ini dan lain pihak menghendaki sistim pendidikan di Amerika Serikat.<sup>227</sup>*

Selain membicarakan UU pendidikan juga didengarkan berbagai usulan dan keluhan dari kalangan perguruan tinggi, dimana masyarakat menilai DPR memiliki kapasitas untuk menjembatani aspirasi rakyat agar tersampaikan kepada pemerintah. Profesor Pringgodigdo, Presiden (rektor) Universitas Airlangga dalam forum yang dihadiri kalangan dosen dan para curator perguruan tinggi tersebut menyampaikan usul:

*... agar parlemen dapat memberikan bantuan supaya gedung Rumah Sakit Umum Pusat di Karangmendjangan<sup>228</sup> Surabaya dapat diserahkan kepada Fakultas Kedokteran Universitas Airlangga. Permintaan tsb. diajukan karena coasistensi blm begitu memuaskan sebab tidak mempunyai rumah sakit sendiri.<sup>229</sup>*

Selain itu Pringgodigdo juga menyatakan agar anggaran Belanja untuk Perguruan Tinggi tidak dikurang oleh Parlemen dan kalau mungkin ditambah, menjawab hal tersebut Mr. Sartono menyatakan bahwa, "Parlemen tidak pernah mengurangi Anggaran Belandja itu, bahkan menjokongnja untuk tetap ditambah. Dan ini sudah mendjadi tradisi dari Parlemen. Oleh karena itu tidak perlu dichawatirkan tentang Anggara Belandja itu."<sup>230</sup>

Dari petikan kutipan diatas terlihat bahwa DPR menjalankan fungsinya tidak hanya sebagai pembuat UU dengan mendapatkan masukan dari rakyat, tapi juga menerima aspirasi dan keluhan masyarakat untuk disampaikan kepada pemerintah. Sebagai contoh usulan mengenai penyerahan Rumah Sakit Karangmenjangan kepada universitas, saat ini kita melihat bahwa RS. Dr. Sutomo, yang tidak lain adalah RS. Karangmenjangan kini menjadi RS pendidikan dibawah pengelolaan Universitas Airlangga.

227 Artikel "Sartono harapkan Bantuan Universitas2" dalam *Harian Merdeka* edisi 3 April 1958.

228 Rumah Sakit Karangmenjangan adalah cikal Bakal Rumah Sakit Dr. Sutomo. RS ini didirikan pada tahun 1938 oleh Belanda dengan nama *Centraal Burgerlijk Ziekenhuis* di desa Karang Menjangan Surabaya. Setelah beberapa kali mengalami perubahan nama, pada tahun 1950 di bawah Kementerian RS ini berganti nama menjadi RS Umum Pusat.

229 Ibid.  
230 Ibid.

... dan keluhan dari kalangan perguruan tinggi, dimana masyarakat menilai DPR memiliki kapasitas untuk menjembatani aspirasi rakyat agar tersampaikan kepada pemerintah.

## 5.2. Konstelasi Politik Dunia dan Pemilu 1955

Situasi politik dunia awal tahun 1955 khususnya menjelang penyelenggaraan Konferensi Asia – Afrika (KAA) ditandai dengan meningkatnya perseteruan ideologis antara Blok Barat, Kapitalis yang disponsori AS dan Blok Timur, Sosialis, dibawah pimpinan Uni Soviet. Perang Dingin merupakan istilah yang mengemuka untuk menggambarkan kondisi dunia saat itu. sikap saling curiga yang dibangun oleh masing-masing kubu telah membelah dunia dalam dua kekuatan besar.

Sementara itu negara-negara yang baru merdeka pasca perang Dunia kedua, atas prakarsa beberapa negara menggagas pertemuan untuk membangun solidaritas. Lima negara yang menggagas solidaritas yang terdiri dari India, Birma, Srilangka, Pakistan dan Indonesia. Hasil dari pertemuan dari perwakilan kelima negara tersebut adalah diselenggarakannya Konferensi Asia Afrika di Indonesia.

Penyelenggaraan KAA ini mendapat halangan dari negara-negara Blok Barat khususnya AS yang melihat konferensi ini sebagai kepanjangan interes Blok Timur. Dalam berbagai media pada saat itu terlihat bagaimana reaksi dan penolakan yang dilakukan Barat berkaitan dengan rencana penyelenggaraan KAA.

### 5.2.1 KAA dan Perjuangan Pembebasan Irian Barat

Penyelenggaraan konferensi Asia Afrika merupakan bagian dari kerangka besar penguatan solidaritas bangsa-bangsa Dunia Ketiga di bawah semangat anti-kolonialisme PBB. Penyelenggaraan konferensi yang merupakan manifestasi pergerakan bangsa-bangsa di Asia dan Afrika untuk menuntut kemerdekaan pada hakikatnya merupakan gerakan melawan imperialisme dan kolonialisme.

Konferensi Asia – Afrika senafas dengan perjuangan Indonesia untuk merebut kembali Irian Barat, sebagai prasyarat kemerdekaan Indonesia secara penuh dan lepas dari kolonialisme Belanda. Karenanya upaya penyelenggaraan perhelatan negara-negara Dunia Ketiga itu tidak bisa dilepaskan dari semangat perjuangan pembebasan Irian Barat. Memang sejauh ini perjuangan memperebutkan Irian Barat dilakukan dengan jalur diplomasi, yakni melalui cara perundingan dengan Belanda, maupun melalui fora internasional yakni di PBB.

Sementara itu negara-negara yang baru merdeka pasca perang Dunia kedua, atas prakarsa beberapa negara menggagas pertemuan untuk membangun solidaritas.

Mula-mula Indonesia menempuh jalur perundingan bilateral, namun karena perundingan itu berkahir dengan jalan buntu, maka langkah yang kedua, yakni ke PBB lah yang ditempuh selanjutnya.

Subandrio dalam memuarnya berjudul *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat* (2001) memaparkan:

Kabinet Ali Sastroamidjojo yang dilantik pada tanggal 26 Maret 1956, merencanakan program konkret tentang perjuangan Irian Barat yakni: Menyelesaikan perjanjian KMB secara unilateral baik formal maupun material, meneruskan perjuangan untuk mewujudkan kekuasaan de facto atas Irian Barat, berdasarkan kekuatan rakyat dan kekuatan anti kolonialisme di dunia internasional, serta membentuk provinsi Irian Barat yang diresmikan pada tanggal 17 Agustus 1956.<sup>231</sup>

Yang dimaksud oleh Subandrio di sini adalah Kabinet Ali Sastroamidjojo kedua. Dimana dalam masa ini Parlemen juga merupakan parlemen yang baru dilantik dan merupakan hasil pilihan rakyat. Parlemen tanpa menunda-nunda langsung menyetujui langkah pemerintah untuk mengesahkan UU terkait pembatalan KMB secara unilateral.

Menurut Subandrio upaya perjuangan Irian Barat juga dilakukan lewat lawatan Sukarno ke beberapa negara baik ke blok Barat (Amerika Serikat) maupun ke beberapa negara Blok Timur (ke Uni Soviet, Tiongkok, Chekoslovakia dan lain-lain). Subandrio mencatat sebagai berikut:

Bung Karno mengawali perjalanannya dengan berkunjung ke Amerika pada 16 Mei 1956 sampai dengan 3 Juni 1956. Dalam pembicaraannya dengan Presiden Amerika, Eisenhower, ternyata Amerika tetap mengambil sikap netral mengenai masalah Irian Barat, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya oleh Menteri Luar Negeri J. Foster Dulles pada tanggal 12 Maret 1956.<sup>232</sup>

231 Dr. H. Subandrio, 2001: 32-33.  
232 *Ibid.* hlm.33.

Yang dimaksud oleh Subandrio di sini adalah Kabinet Ali Sastroamidjojo kedua. Dimana dalam masa ini Parlemen juga merupakan parlemen yang baru dilantik dan merupakan hasil pilihan rakyat.

Memang semangat Dasasila Bandung sebagai gerakan pembebasan bagi bangsa-bangsa di Asia Afrika, menjadi medium yang tepat bagi Indonesia untuk menyuarkan perjuangan bangsa Indonesia merebut kembali Irian Barat.

Tidak mendapatkan respon positif dan dukungan dari Amerika dari hasil lawatannya ke negara tersebut, pada saat lawatannya ke negara-negara blok Timur Sukarno menyampaikan permasalahan Irian Barat kepada para pemimpin Soviet dan negara-negara eropa Timur.

Memang semangat Dasasila Bandung sebagai gerakan pembebasan bagi bangsa-bangsa di Asia Afrika, menjadi medium yang tepat bagi Indonesia untuk menyuarkan perjuangan bangsa Indonesia merebut kembali Irian Barat. Dalam berbagai komunike dan pernyataan bersama, berkaitan dengan lawatan Presiden Sukarno di tahun 1956 ke berbagai negara di Eropa timur dan Tiongkok tersebut, semangat prinsip Bandung menjadi bagian yang disepakati bersama dalam bingkai perjuangan melawan imperialisme dan kolonialisme. Dan dalam beberapa pernyataan bersama, isu perjuangan Irian Barat juga menjadi bagian dalam perjuangan melawan kolonialisme tersebut.

Dalam pidatonya di depan DPR menyampaikan laporan kunjungan presiden Sukarno ke beberapa negara eropa Timur dan Tiongkok, Menlu Roeslan Abdulgani menyatakan:

*Saudara Ketua Jang terhormat,*

*Selama empat belas hari Presiden beserta rombongan beliau mendapat kesempatan mengundjungi pusat2 perekonomian, perindustrian, pertanian dan pendidikan Soviet Uni jang terpenting, antara lain di Moscow, Leningrad, Sverdlovsk, Tashkent, Baku dan Stalingrad. Disamping itu beliau djuga mengambil kesempatan untuk menjampaikan da mendjelaskan berbagai msalah Indonesia kepada chalajak ramai di daerah2 tersebut. Adapun pokok2 pidato jang khusus diutjapkan Presiden dalam perdjalanannya itu adalah:*

- 1. Dasar negara Pantja Sila Negara R.I.*
- 2. Kemadjuan2 didalam negeri (pemilihan umum, keamanan, pembreantasan buta huruf, rentjana pembangunan 5 tahun).*
- 3. Politik luar negeri (persahabatan dan perdamaian seluruh bangsa2, anti kolonialisme, Irian Barat, anti imperialisme, mediation didalam cold war).*
- 4. Konperensi Asia-Afrika.<sup>233</sup>*

233 ANRI, Setneg KPM 1950-1959 No. 2269.

Dalam pernyataan yang ditandatangani pada tanggal 17 September 1956 di Beograd itu ditekankan masalah Irian Barat sebagai masalah penjajahan yang masih belum dituntaskan.

Dalam kutipan tersebut masalah Irian Barat merupakan bagian yang turut disampaikan dalam pidato Sukarno. Masalah Irian Barat dibicarakan dalam kerangka tema pembicaraan mengenai anti-kolonialisme, anti-imperialisme, persahabatan dan perdamaian. Disamping tema-tema itu juga dibicarakan mengenai keberhasilan Indonesia menjadi tuan rumah sekaligus salah satu inisiator pelaksanaan Konferensi Asia – Afrika.

Dalam pernyataan bersama antara Republik Indonesia dan Yugoslavia masalah Irian Barat muncul dalam salah satu ayat dalam dokumen diplomatik tersebut:

1. *Dalam menegaskan harapan2 dan tuntutan2 rakjat didunia sekarang, mereka terutama menekankan kejaminannja bahwa semua masaalah internasional jang penting harus diselesaikan semata-mata setjara damai dan dengan perstudjuan2 jang diperundingkan.*
2. *Dalam bertukar pandangan mengenai keadaan internasional sekarang, kedua fihak berpedoman pada semangat dan azas2 tersebut.  
[...]*
3. *Kedua fihak menegaskan bahwa masalah2 pendjadjahan jang masih ada di banjak bagian dunia sekarang, seperti Irian Barat, adalah sumber2 ketegangan internasional dan bahwa segala usaha harus didjalankan untuk memetjahkan maasalah2 itu dalam waktu sesingkat-singkatnja. Oleh karena itu mereka menjatakan sokongannja kepada proses emansipasi dari bangsa2 jang masih belum merdeka.<sup>234</sup>*

Dalam pernyataan yang ditandatangani pada tanggal 17 September 1956 di Beograd itu ditekankan masalah Irian Barat sebagai masalah penjajahan yang masih belum dituntaskan. Kedua pihak sepakat untuk mendukung proses emansipasi bangsa-bangsa yang hingga saat itu masih berada dibawah kekuasaan kolonial.

Prinsip-prinsip Konferensi Bandung bahkan dijadikan salah satu pedoman dalam tata pergaulan internasional sebagaimana tercantum dalam komunike bersama Republik Indonesia – Uni Soviet sebagai berikut:

---

234 Ibid.

Indonesia sejak tahun 1955-1957 mempersiapkan diri membawa permasalahan Irian Barat ke PBB agar PBB mengeluarkan resolusi terkait masalah ini.

Mengenai soal2 internasional seperti masalah perlutjutan senjata, perdjungan anti-kolonialisme, larangan pemakaian dan pertjobaan sendjata atom dan nuclear dsb. Soviet Uni dan Republik Indonesia berpedoman kepada djiwa dan azas Konperensi Bandung.<sup>235</sup>

Indonesia sejak tahun 1955-1957 mempersiapkan diri membawa permasalahan Irian Barat ke PBB agar PBB mengeluarkan resolusi terkait masalah ini. Agar lolos sebuah resolusi harus didukung oleh minimal 2/3 dari jumlah anggota yang hadir dalam proses pemungutan suara di Majelis Umum PBB.

Pemerintahan Ali Sastroamidjojo dalam strateginya tentang masalah Irian Barat membagi kebijakan dalam 2 strategi perjuangan yakni (a) perjuangan jangka pendek dan (b) perjuangan jangka panjang. Dalam perjuangan jangka pendek disebutkan sebagai berikut:

1. *Perdjungan dalam djangka pendek pada dewasa ini berpusat kepada perdebatan dalam sidang P.B.B. j.a.d.*
2. *Maksudnja adalah supaja soal ini senantiasa hangat dalam forum internasional. Untuk itu harus diusahakan resolusi jang sebaik mungkinjang dapat diterima oleh suara terebanjak dalam sidang tersebut.*
3. *Berhubung dengan maksud tersebut diatas, kegiatan2 kita harus diarahkan kepada negara2 jang dalam soal Irian Barat masih mengambil sikap ragu2.*<sup>236</sup>

Dari kutipan di atas terlihat bahwa strategi jangka pendek penanganan masalah Irian Barat ditujukan untuk memenangkan 'perang diplomasi' khususnya di PBB. Upaya untuk menarik perhatian masyarakat internasional dilakukan agar negara-negara di PBB mendukung Indonesia dalam masalah Irian Barat.

Kalkulasi dukungan diplomatis yang diperoleh Indonesia dalam perjuangan pembebasan Irian Barat di Majelis Umum PBB ini, sebagian bertumpu pada dukungan solidaritas bangsa-bangsa dunia ketiga yang ambil bagian dalam gerakan negara-negara Asia Afrika. Duta Besar Indonesia di PBB Mr. Sudjarwo Tjondronegoro (1957) memprediksi dukungan terhadap perjuangan diplomasi Indonesia untuk pembebasan Irian barat sebagai berikut:

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> Diambil dari kesimpulan2 oleh panitia Irian Barat pada konferensi kepala2 perwakilan R.I. Eropa, di Jenewa, 5-6 September 1956, ANRI Arsip Kabinet Perdana Menteri 1950-1959 No.2269.

Namun demikian perjuangan Indonesia melalui jalur diplomasi di PBB akhirnya kandas, karena tidak didukung oleh suara yang cukup di Majelis Umum PBB.

*Seperti diketahui, sifat perjuangannya di PBB itu pada dasarnya technically ialah mencari dan mengumpulkan suara sokongan, seperti halnya didalam suatu parlemen. Sukarnja ialah bahwa untuk mendapatkan suatu resolusi yang dianggap penting (dan hampir semua resolusi itu termasuk dalam golongan ini) diperlukan 2/3 golongan majoriti [...] Dalam soal Irian Barat hingga kini sudah dapat dipastikan bahwa Belanda paling sedikit akan mendapat suara penjonkong 20, dan malahan akhir ini mereka dapat merelley suara 25. Kalau Belanda dapat mempertahankan jumlah 25 tersebut (bisa dilihat dalam record negara-negara mana yang termasuk 25 itu), maka paling sedikit kita harus dapat merelley  $2 \times 25 = 50$  suara penjonkong yang sungguh tidak sedikit.<sup>237</sup>*

Di sini terlihat bahwa untuk bisa mengajukan suatu resolusi bagi masalah Irian Barat diperlukan sekitar 50 suara yang mendukung. Dari angka itu setengahnya atau sebanyak 25 suara didapatkan dari negara-negara Asia Afrika. Sementara sisanya didapatkan dari negara-negara Blok Timur dan negara-negara lain yang simpati terhadap perjuangan anti-kolonial Indonesia.<sup>238</sup> Upaya untuk mendapatkan tambahan suara tersebut akhirnya gagal, namun dari sini terlihat bahwa dukungan dari solidaritas bangsa-bangsa Asia Afrika merupakan modal penting bagi diplomasi Indonesia di forum internasional.

Namun demikian perjuangan Indonesia melalui jalur diplomasi di PBB akhirnya kandas, karena tidak didukung oleh suara yang cukup di Majelis Umum PBB.

Strategi jangka panjang yang ditetapkan Kementerian Luar Negeri era Kabinet Ali Sastroamidjojo II adalah sebagai berikut:

1. *Dalam longterm policy kita untuk memperjuangkan kembalinya Irian Barat kedalam wilayah Indonesia, disamping usaha2 untuk mengadakan pressi terhadap Belanda melalui P.B.B. dan dengan tindakan2 kita dilapangan fneec, masih*

<sup>237</sup> Memorandum dari Mr. Sudjarwo Tjondronegoro kepada Pemerintah Indonesia, New York 1 Juni 1957 tentang Irian Barat di PBB sumber: ANRI, arsip Kabinet Presiden RI No.579.

<sup>238</sup> Sebanyak 9 suara akan didapatkan dari Uni Soviet dan negara-negara Blok Timur, 1 suara Yugoslavia, 6 dari Amerika Latin dan Yunani. Kekurangan suara sekitar 7-10 dukungan, menurut Sudjarwo, bisa dimungkinkan dari Cambodia, Hungaria (jika hadir), dan Ghana. Sementara sisanya dirasa mustahil. *Ibid.*

Konferensi Asia Afrika diselenggarakan di Bandung tanggal 18 – 24 April 1955. Konferensi yang dihadiri oleh 29 negara dari Benua Asia dan Afrika ini menghasilkan 10 butir prinsip yang kemudian dikenal dengan Dasa Sila Bandung.

*dirasa ada gunanja untuk melemahkan tegenstand Belanda sendiri dengan menggunakan golongan2 dinegeri Belanda jang bersympati kepada kita, dan/atau golongan2 jang tidak melihat djalan keluar dengan politik Belanda dewasa ini.*

2. *Perlu djuga usaha serupa ini didjalankan di Australia, dimana tantangan terhadap perdjjuangan kita djuga besar.*
3. *Selain dari itu adalah penting sekali untuk mempengaruhi sikap negara2 Amerika Selatan. Selain approach langsung pada negara2 ini, perlu pula negara2 ini dipengaruhi setjara tidak langsung melalui Vatican dan Washington.*
4. *Kesempatan ini adalah merupakan usaha tambahan untuk kekuatan2 didalam negeri jang harus dapat ditimbulkan, dan jang merupakan tenaga pokok bagi perdjjuangan Irian Barat.<sup>239</sup>*

Dalam kebijakan jangka panjang, Kabinet Ali Sasatroamidjojo menilai perlu mendekati negara-negara seperti Amerika Serikat dan Vatikan yang memiliki pengaruh bagi negara lawan yakni Belanda, mengadakan tekanan-tekanan terhadap Belanda baik di dunia internasional, maupun di dalam negeri Belanda sendiri. Keyakinan bahwa banyak masyarakat belanda sendiri yang tidak setuju dengan kebijakan pemerintahnya, mendorong pemerintah dan Kementerian Luar Negeri Indonesia untuk melakukan kelompok-kelompok masyarakat di Belanda.

Konferensi Asia Afrika diselenggarakan di Bandung tanggal 18 – 24 April 1955. Konferensi yang dihadiri oleh 29 negara dari Benua Asia dan Afrika ini menghasilkan 10 butir prinsip yang kemudian dikenal dengan Dasa Sila Bandung. Berikut adalah sepuluh azas yang menjadi acuan bagi politik internasional yang dikumandangkan oleh negara-negara dunia ketiga:

- 1.) *Menghormati hak-hak dasar manusia dan tudjuan-tudjuan serta azas-azas jang termuat dalam piagam P.B.B.*
- 2.) *Menghormati kedaulatan dan integritet teritorial semua bangsa.*
- 3.) *Mengakui persamaan semua ras dan persamaan semua bangsa besar maupun ketjil.*
- 4.) *Tidak melakukan intervensi atau tjampur tangan dalam soal-*

<sup>239</sup> Opcit. ANRI KPM 1950-1959 No. 2269.

Blok Barat yang telah membentuk Aliansi di eropa (NATO), sebagai upaya untuk perluasan pengaruhnya di timur membentuk Aliansi serupa untuk negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang bernama Southeast

soal dalam negeri negara lain.

- 5.) Menghormati hak tiap2 bangsa untuk mempertahankan diri setjara sendirian atau setjara kolektif, jang sesuai dengan Piagam P.B.B.
- 6.) (a) Tidak menggunakan peraturan-peraturan dari pertahanan kolektif untuk bertindak bagi kepentingan khusus dari salah satu dari negara-negara besar.  
(b) Tidak melakukan tekanan terhadap negara lain.
- 7.) Tidak melakukan tindakan-tindakan atau antjaman agresi atau penggunaan kekerasan terhadap integritet teritorial atas kemerdekaan politik suatu negara.
- 8.) Menjelesaikan segala perselisihan internasional dengan djalan damai, seperti perundingan, persetudjuan, arbitrase atau penjelesaian hakim ataupun tjara damai lain-lain lagi menurut pilihan pihak-pihak jang bersangkutan, jang sesuai piagam P.B.B.
- 9.) Memajukan kepentingan bersama dan kerdja sama.
- 10.) Menghormati hukum dan kewadjiban-kewadjiban internasional.<sup>240</sup>

Pemerintah PM Ali Sastroamidjojo melaporkan kepada DPR keberhasilan penyelenggaraan Konferensi ini dalam rapat pleno secara panjang lebar, dimana sebagai tindak lanjut keberhasilan konferensi ini, kemudian diselenggarakan beberapa konferensi antara negara-negara Asia Afrika, seperti Konferensi Wartawan Asia – Afrika, Konferensi Pengarang Asia – Afrika, Konferensi Islam Asia – Afrika, dan lain-lain.<sup>241</sup>

## 5.2.2 Konferensi AA versus Konferensi SEATO

Blok Barat yang telah membentuk Aliansi di eropa (NATO), sebagai upaya untuk perluasan pengaruhnya di timur membentuk Aliansi serupa untuk negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang bernama Southeast Asia Treaty Organization (SEATO). Publik di dalam negeri melihat penyeenggaraan Konferensi Seato di Bangkok Filipina

<sup>240</sup> Sekretariat DPR GR, hlm.173.

<sup>241</sup> Ibid. hlm 174.

merupakan upaya kapitalisme Barat untuk memperluas pengaruhnya. SEATO dilihat sebagai perpanjangan kolonialisme dan imperialism di Asia Tenggara.

Proses pemilu yang berjalan dengan baik yang tidak sebagaimana yang diprediksi Barat. Pers Barat khususnya Belanda sebelumnya telah memprediksi bahwa pemilu Indonesia akan menimbulkan kegaduhan politik di Indonesia. Hal ini sebagaimana ditulis oleh harian Merdeka yang mengutip pemberitaan-pemberitaan di media-media di Eropa:

*Soal sekitar adanya kegelisahan dan ketidak-amanan di Indonesia merupakan bahan2 komentar jang tidak kering2nja bagi sebagian pers di Nederland. Pada hari menjelang dilakukannya pemilihan umum di Indonesia, hampir semua surat kabar di Nederland hampir sepenuhnya sefaham, bahwa pemilihan umum pertama di Indonesia itu tidak akan dapat berlangsung tiada dengan pertentangan2 hebat. Sebagian besar dari pers barat, jang dalam hal mengenai Indonesia menerima bahan2nja dari wartawan2 Nederland, juga berisi berita2 dan komentar2 jang menimbulkan kesan kuat, bahwa, dalam pemilihan umum di Indonesia itu akan terdjadi kegaduhan2. Dan lambat laun mereka djuga mengetahui dan menarik konklusi, bahwa nudjuman2 itu tidak benar.<sup>242</sup>*

Opini negatif yang dibangun di dunia Barat terhadap pelaksanaan pemilu di Indonesia ternyata tidak membuahkan hasil. Pers Eropa melansir tulisan-tulisan dari para wartawan Belanda, ternyata harus kecewa karena ternyata pemilu itu berlangsung dengan tanpa gangguan yang berarti sebagaimana yang diprediksi Barat.

<sup>242</sup> "Pemilihan Umum di Indonesia: Peninjau2 Eropa mengira bhw di Indonesia akan gaduh" Merdeka 9 Oktober 1955.

Opini negatif yang dibangun di dunia Barat terhadap pelaksanaan pemilu di Indonesia ternyata tidak membuahkan hasil.

## 5.3. Pemilu Parlemen 1955: Pesta Demokrasi Pertama di Indonesia

### 5.3.1. Pelaksanaan Pemilu DPR September 1955

Meski tertunda selama hampir dua dasa warsa dari amanat Maklumat No X tanggal 3 Nopember 1945, yang menyebutkan bahwa pemilu pertama akan dilaksanakan pada bulan Januari 1946, pemilu 1955 merupakan catatan sejarah tentang keberhasilan bangsa Indonesia dalam menata sistem politik kita yang demokratis sebagai negara yang baru merdeka. Sesuai dengan amanat tersebut pemilu pertama harusnya memilih anggota DPR dan MPR. Namun pada kenyataannya, pemilu baru terselenggara pada tahun 1955 yang memilih DPR (Bulan September) dan Konstituante (Desember 1955).

Keberhasilan penyelenggaraan pesta demokrasi untuk pertama kalinya dalam sejarah Indonesia melahirkan optimisme di kalangan para pemimpin dan seluruh rakyat Indonesia. Pemilu pertama yang diselenggarakan pada bulan September 1955 itu menepis pandangan dan prediksi pers Barat yang pesimis terhadap kemampuan pemerintah Indonesia menyelenggarakan pesta demokrasi tersebut.

Dilaksanakan pada 29 September 1955, pemilu ditetapkan untuk memperebutkan 260 kursi dimana masing-masing kursi mewakili 300 ribu suara. Pemilu diselenggarakan oleh sebuah panitia yang disebut dengan PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) yang memiliki cabang-cabang di 16 wilayah. Pada pemilu 1955 ditetapkan sebanyak 96.000 TPS di seluruh Indonesia.<sup>243</sup>

Namun pada kenyataannya hasil pemilu mencatatkan terpilihnya 272 anggota parlemen. Jumlah itu terdiri dari 257 orang terpilih dalam pemilu, 3 orang diangkat untuk mewakili daerah Irian Barat, 6 orang diangkat mewakili minoritas Eropa, dan 6 orang diangkat sebagai wakil minoritas Tionghoa.<sup>244</sup> Penambahan 15 anggota diluar pemilu diangkat oleh Presiden tersebut.

Pelaksanaan pemilu pertama menggunakan UUDS 1950 yang mengatur tentang Presiden dan lembaga tinggi lainnya. UUDS sendiri merupakan modifikasi dari Konstitusi RIS, yang mana seiring dibubarkannya RIS dan ditetapkannya Indonesia sebagai negara kesatuan pada 17 agustus 1950, pemerintah harus memodifikasi

Keberhasilan penyelenggaraan pesta demokrasi untuk pertama kalinya dalam sejarah Indonesia melahirkan optimisme di kalangan para pemimpin dan seluruh rakyat Indonesia.

243 Aziz, Qutubuddin, 1955, "Indonesia's First General Election" in *Pakistan Horizon*, ed.3 September 1955, hlm. 403.

244 Sekretariat DPR-GR 1970, hlm 192-193.

konstitusi tersebut agar sesuai dengan rancang bangun dengan negara kesatuan (unitaris) dari struktur RIS yang federatif. Berdasarkan UUDS “anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”.<sup>245</sup> Dalam pasal 56 undang-undang tersebut disebutkan bahwa setiap 300.000 WNI akan memiliki wakilnya di DPR.

Sebagaimana tradisi demokrasi pada umumnya, pelaksanaan pemilihan umum didahului dengan kampanye dan pemasangan tanda gambar masing-masing partai untuk menarik massa dan menyampaikan ide-ide dan gagasan partai, sehingga masyarakat tertarik dan kemudian memilih tanda gambar salah satu partai yang diminatinya.

Pada awal Januari 1955 tanda-tanda gambar telah dipasang sehingga masyarakat bisa menyaksikan berbagai simbol partai peserta pemilu pertama itu. Pemasangan tanda gambar partai Komunis (PKI) yang diberi tulisan “PKI dan orang2 tak berpartai mendapat kecaman dan reaksi keras dari partai-partai lain seperti Masjumi PNI dan NU.

Pada 17 Januari 1955 sekelompok anggota DPR mengusulkan mosi Amelz yang mengajukan penghapusan kata-kata dan tanda gambar yang ditujukan kepada Panitia Pemilu (PPI). Hal ini disebabkan oleh dimuatnya kata-kata “PKI dan Orang tak Berpartai” yang dianggap sebagai *fait accompli* dan merugikan orang-orang tak berpartai. Mosi ini ditandatangani oleh Mr. Burhanudin Harahap (Masjumi), St. Makmur (PIR- Tadjuddin), Mr. Hamid Algandrie (PSI), Tjung Tin Yan dan A.C. Manoppo (PSI).<sup>246</sup>

Mosi Amelz ini sempat dibawa ke Sidang Pleno Terbuka DPR dan akan dibahas pada tanggal 25 Januari 1955. Namun atas Prakarsa Dr. Diapari yang didukung oleh Ir. Sakirman (PKI) dan Bachmid (NU) diadakan Sidang Pleno terbuka tanggal 24 Januari 1955 yang mengusulkan untuk menghapus Mosi tersebut dari agenda pembahasan dengan alasan karena telah dianggap selesai. Penghapusan itu dilakukan dengan cara voting dengan suara 78 lawan 5 yang dihadiri oleh 136 anggota Dewan. Mr. Burhanudin Harahap menyuarakan suara partainya menolak usulan Diapari yang dilihatnya sebagai pencabutan hak mosi dan menyatakan bahwa fraksinya tidak akan mengikuti voting.<sup>247</sup>

Pada awal Januari 1955 tanda-tanda gambar telah dipasang sehingga masyarakat bisa menyaksikan berbagai simbol partai peserta pemilu pertama itu.

245 Sekretariat DPR-GR, 1970, hlm 136, 623.

246 Bintang Timur, 17 Januari 1955.

247 Bintang Timur, 25 Januari 1955.

Sebetulnya permasalahan tanda gambar PKI itu telah selesai ketika PKI, NU dan PPI sebagai penyelenggara pemilu duduk bersama untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Pertemuan segitiga itu dilaksanakan pada tanggal 22 Januari 1955 yang dihadiri tokoh-tokoh dari kedua partai tersebut dan dari PPI. Hadir sebagai mediator adalah ketua PPI S.Hadikusumo, sementara dari kalangan kedua partai adalah Asrarudin, H. Idham Khalid, H.Munir Abi Sudja, D.N. Aidit dan Njoto.

Media massa menyebutkan bahwa pertemuan itu berlangsung dalam suasana kekeluargaan dan menghasilkan satu komunikasi bersama sebagaimana dikutip harian Bintang Timur sebagai berikut:

*Sesudah mengadakan perundingan jg. mendalam dan dalam suasana persaudaraan jg.baik sekali, pertemuan segitiga antara Panitia Pemilihan Indonesia, NU dan PKI sampai pada kesimpulan, bahwa di dalam surat2 resmi nama daftar “PKI dan tak berpartai” selanjutnja disebut “PKI” dengan menghapuskan keterangan “dan orang tak berpartai” dengan pengertian bahwa isi dan maksud semula, jaitu diadjukannja calon2 tak berpartai jang menjetudjui program PKI, tetap berlaku sebagai sediakala.<sup>248</sup>*

Pertemuan mediasi tidak hanya berlangsung sekali. Sebelum pertemuan tanggal 22 Januari tersebut, telah diadakan pertemuan-pertemuan terpisah antara PPI sebagai penyelenggara pemilu dengan NU, dan PPI dengan PKI. Kedua pertemuan itu dilaksanakan tanggal 15 Januari, yang dilanjutkan pada pertemuan segitiga pertama tanggal 18 Januari, dan finalisasinya pada tanggal 22 Januari 1955.

Penyelesaian masalah yang menyita perhatian publik ini dengan cara musyawarah, merupakan keberhasilan PPI sebagai penyelenggara pemilu. Ketua PPI S. Hadikusumo kemudian melaporkan hasil mediasi itu dalam Sidang Kabinet Dewan Menteri, dan pemerintah menyambut baik penyelesaian masalah tersebut yang berjalan lancar. Sementara itu PPI juga mengumumkan penundaan batas waktu pendaftaran peserta pemilu dari yang tadinya tanggal 30 Januari, diundur hingga tanggal 28 Februari 1955.<sup>249</sup>

<sup>248</sup> Bintang Timur, 22 Januari 1955.  
<sup>249</sup> Bintang Timur, 27 Januari 1955.

Pertemuan mediasi tidak hanya berlangsung sekali. Sebelum pertemuan tanggal 22 Januari tersebut, telah diadakan pertemuan-pertemuan terpisah antara PPI sebagai penyelenggara pemilu dengan NU, dan PPI dengan PKI.

Dalam salah satu bab peraturan PPI tersebut secara tegas melarang penulisan kata-kata lain selain dengan kata-kata “Tanda-gambar untuk Pemilihan Umum” yang ditempatkan di bawah tanda gambar.

Berkaitan dengan berbagai kegaduhan akibat papan nama PKI tersebut pada akhir Januari panitia Pemilu (PPI) mengeluarkan aturan yang melarang pemasangan tanda gambar atau ‘papan nama’ yang tidak sesuai dengan Ketetapan Panitia Pemilihan Indonesia tanggal 31 Mei 1954. Dalam salah satu point-nya menyebutkan:

*Partai jang telah memasang papan tetapi apa jang termuat dalam papan itu tidak sesuai dengan ketentuan2 pada bab 1 dan bab 2 diminta mengadakan perobahan2 seperlunja menurut ketentuan2 tersebut dalam waktu satu bulan terhitung mulai tanggal pengumuman ini.<sup>250</sup>*

Dalam salah satu bab peraturan PPI tersebut secara tegas melarang penulisan kata-kata lain selain dengan kata-kata “Tanda-gambar untuk Pemilihan Umum” yang ditempatkan di bawah tanda gambar. Peraturan ini merespon persoalan yang terkait konflik PKI dan partai-partai peserta pemilu 1955.

### 5.3.2 Susunan Anggota, Pimpinan, dan Kelengkapan DPR

Pelantikan anggota DPR hasil pemilu 1955 dilaksanakan pada tanggal 20 Maret 1956. Pelantikan dilakukan oleh Presiden dan dihadiri para anggota Kabinet Burhanuddin Harahap, yang baru saja menyerahkan kekuasaannya kepada Kabinet Ali Sastro II, dan anggota DPR Sementara. Pelantikan dilakukan dalam sidang istimewa yang dipimpin oleh Mr. A.M.Tambunan.<sup>251</sup>

Pada tanggal 26 Maret 1956 dalam sidang perdana DPR hasil pemilu pimpinan sidang dipilih dari anggota yang tertua, yakni R. Sudjono Prawiro Sudiro, yang terpilih melalui calon perorangan.<sup>252</sup> Ini seperti mengulang tradisi sebelumnya, yakni ketika DPR RIS pertama kali bersidang, maka anggota yang berusia tertua yang dinobatkan untuk memimpin sidang. Dalam sidang yang dilaksanakan pada 15 Februari 1950 tersebut DPR RIS dipimpin oleh Sonda Daeng Mattajang.<sup>253</sup>

250 Bintang Timur, 30 Januari 1955.

251 Sekretariat DPR-GR, hlm.189.

252 Ibid. hlm.191.

253 Hal ini sebagaimana yang disampaikan Mr. Sartono dalam memperingati 5 tahun sejarah parlemen Indonesia, sebagaimana dikutip Bintang Timur, 16 Februari 1955.

Dari hasil pemilu September 1955 diangkat sebanyak 272 anggota DPR. Untuk itu dipilihlah susunan pimpinan DPR berdasarkan perimbangan kekuatan partai-partai peserta pemilu. Susunan pimpinan DPR hasil pemilu sebagai berikut:

Ketua: Mr. Sartono (PNI)

Wakil ketua I: H. Zainul Arifin (NU)

Wakil ketua II: Arudji Kartawinata (PSII)

Wakil ketua III: Zainul Abidin Achmad (Masjumi).

Dari 272 anggota Dewan tergabung dalam 18 fraksi, dimana mayoritas tergabung dalam 4 fraksi besar yakni PNI (58 anggota), Masyumi (60 anggota), NU (47 anggota), dan PKI (32 anggota), sementara 2 orang anggota merupakan non-fraksi. Adapun susunan anggota dalam v sebagai berikut:

No.	Nama Fraksi	Jml Anggota	Keterangan
1	Fraksi PNI	58	
2	Fraksi Masjumi	60	
3	Fraksi NU	47	
4	Fraksi PKI	32	
5	Fraksi Nasional Progresif	11	Gabungan dari Baperki, Permai, Acoma, Murba, PKN, Grinda, PIR Wongsonegoro, Perorangan R Soedjono Prawiro Soedardjo
6	Fraksi Pendukung Proklamasi	11	Gabungandari IPKI, Partai Buruh, PRI dan PRD
7	Fraksi PSII	8	
8	Fraksi Parkindo	9	
9	Fraksi partai Katolik	8	Bergabung dengan wakil Persatuan Daya
10	Fraksi pembangunan	7	Anggota dalam pemilu dicalonkan PKI
11	Fraksi PSI	5	
12	Fraksi Perti	4	
13	Fraksi Gerakan Pembela Pancasila	2	
14	Fraksi P3RI (persatuan Pegawai Polisi	2	
15	Fraksi Perorangan AKUI	1	
16	Fraksi PIR Hazairin	1	
17	Fraksi PPII	1	
18	Fraksi persatuan	2	Perwakilan Irian Barat
19	Non-fraksi	2	

Sumber: Sekretariat DPR GR, 1978: 222-223 dan Marbun, 1992: 95

Dari perolehan kursi di DPR, PKI meskipun menempati posisi ke-4 terbesar dalam parlemen, tapi tidak berhasil menempatkan wakilnya sebagai pimpinan DPR. Dinamika politik yang berkembang

Peraturan tata tertib dan badan kelengkapan DPR hasil pemilu, tidak mengalami perubahan dan masih menggunakan aturan yang lama yakni Tata tertib DPRS yang dibuat pada tanggal 27 September 1950.

saat itu justru menguntungkan PSII. PSII yang hanya memiliki 8 wakilnya di parlemen, berhasil menempatkan Arudji Kartawinata sebagai salah satu pimpinan DPR, sebagai Wakil Ketua II.

Peraturan tata tertib dan badan kelengkapan DPR hasil pemilu, tidak mengalami perubahan dan masih menggunakan aturan yang lama yakni Tata tertib DPRS yang dibuat pada tanggal 27 September 1950. Adapun mengenai badan kelengkapan sebagaimana peraturan yang lama disebutkan bahwa badan-badan kelengkapan DPR adalah sebagai berikut:

1. Panitia Permusyawaratan yang terdiri dari Ketua DPR merangkap anggota; Wakil Ketua dan sekurang-kurangnya 7 anggota lainnya yang mewakili berbagai aliran.
2. Panitia Rumah tangga yang terdiri dari Ketua dan Para Wakil Ketua DP, beserta sekurang-kurangnya 8 anggota lainnya yang ditetapkan oleh DPR dengan memperhatikan keinginan fraksi-fraksi dan golongan-golongan.
3. Seksi-seksi yang jumlah namanya berubah-ubah dan akhirnya ditetapkan 10 seksi, dengan bidang tugas mengikuti bidang-bidang pemerintahan tertentu.
4. Bahagian, dimana seluruh anggota DPR dibagi dalam 6 Bahagian yang mana jumlah anggota masing-masing Bahagian diusahakan sama. Pengaturan ke dalam Bahagian-Bahagian dilakukan oleh Panitia Permusyawaratan, dan lakukan dengan mempertimbangkan keterwakilan masing-masing fraksi dan aliran dalam DPR.
5. Panitia Khusus. Panitia Khusus terdiri maksimal 7 orang anggota, termasuk seorang ketua, seorang wakil ketua dan seorang pelapor. Panitia ini dibentuk oleh DPR jika dianggap perlu.<sup>254</sup>

Badan kelengkapan ini pada dasarnya ditujukan untuk mempermudah dan memperlancar tugas-tugas DPR. Tugas utama DPR adalah dalam rapat Pleno yang merupakan tempat untuk pengambilan keputusan dan karena seringkali dilakukan perdebatan-perdebatan

<sup>254</sup> Ibid. hlm 162-163.

sebelum keputusan diambil. Sedangkan tugas-tugas penyiapan, pemeriksaan dan lain-lain ada dalam Badan Kelengkapan DPR.

### 5.3.2.1 Seksi-seksi DPR dan Bidang Tugasnya

Sebagaimana disebutkan di atas, DPR hasil pemilu memiliki 10 Seksi, Seksi-seksi itu adalah:

- A. Perekonomian
- B. Keuangan
- C. Pertanian dan Agraria.
- D. P.U.dan T. dan Perhubungan.
- E. P.P.dan K., Agama dan Kesehatan
- F. Perburuhan, Urusan Pegawai dan Sosial.
- G. Dalam Negeri dan Penerangan.
- H. Kehakiman dan Keamanan dalam Negeri
- I. Pertahanan, dan
- J. Luar Negeri.<sup>255</sup>

Istilah seksi-seksi ini untuk DPR saat ini disebut dengan istilah komisi. Proses pemilihan anggota seksi ditunjuk oleh DPR setelah mendengar permintaan fraksi-fraksi dan anggota-anggota perorangan. Ketua seksi dipilih oleh anggota-anggota seksi yang bersangkutan dalam rapat pertama dalam satu masa sidang. Adapun tugas seksi-seksi adalah mengawasi kebijakan-kebijakan pemerintah sesuai dengan bidang yang menjadi tugasnya. Rapat-rapat yang diselenggarakan oleh seksi, bisa dihadiri oleh menteri atas undangan Ketua DPR, untuk membicarakan tentang suatu hal. Rapat ini dinamakan Rapat Kerja. Disamping rapat kerja Seksi-seksi juga bisa menyelenggarakan rapat sendiri tanpa dihadiri Menteri atau utusan pemerintah. Hasil dari pembicaraan rapat Seksi dibawa ke Rapat Pleno, untuk diambil keputusan.

Seksi bertugas melakukan pemeriksaan terhadap usulan rancangan Undang-Undang (RUU) atau usulan-usulan lain yang diberikan dari Panitia Permusyawaratan. Termasuk dalam hal ini

<sup>255</sup> Ibid., hlm. 162-63

Disamping rapat kerja Seksi-seksi juga bisa menyelenggarakan rapat sendiri tanpa dihadiri Menteri atau utusan pemerintah. Hasil dari pembicaraan rapat Seksi dibawa ke Rapat Pleno, untuk diambil keputusan.

adalah usulan tentang Rancangan Anggaran Belanja Negara. Hasil pembicaraan ditingkat Seksi terkait anggaran, kemudian diserahkan kepada Panitia Permusyawaratan.<sup>256</sup>

### 5.3.3 Pemilu Konstituante Desember 1955

Setelah terbentuknya DPR hasil pemilu, pada tahun berikutnya rakyat Indonesia memilih untuk anggota Konstituante yang ditujukan untuk membuat Undang-Undang Dasar (Konstitusi) yang diharapkan bahwa Undang-Undang itu merupakan hasil dari sebuah lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat. Pada tanggal 15 Desember 1955 diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante. Untuk satu kursi anggota Konstituante diperlukan suara sebanyak 150.000 atau setengah dari anggota DPR. Dari Total jumlah kursi yang ditetapkan sebanyak 520 oleh PPI, hanya 514 kursi yang mengisi keanggotaan konstituante. Dari partai-partai yang dominan sebagaimana hasil pemilu 1955, komposisi kekuatan partai-partai di Konstituante adalah sebagai berikut: PNI mendapat 119 kursi, Masyumi (112 kursi), Nahdatul Ulama (91 Kursi) dan PKI (60 kursi). Wilopo (dari PNI) tokoh politik yang pernah menjabat sebagai Perdana Menteri (19 Maret 1952 – 2 Juni 1953), terpilih sebagai Ketua Konstituante.

Dalam perjalanannya karena keanggotaan yang heterogen dimana seringkali terjebak dalam kepentingan parsial, tugas utama Dewan Konstituante untuk menghasilkan undang-undang dasar tidak sebagaimana yang diharapkan.

Sebagai contoh dalam Sidang I masa Persidangan tahun 1958 anggota yang hadir kurang dari 2/3 sebagaimana yang dipersyaratkan dalam UUDS 1950. Namun demikian Mr. Wilopo, sebagai ketua Sidang tetap melanjutkan sidang, dengan alasan bahwa ini adalah pembukaan dan bukan sidang majelis. Wilopo menilai kehadiran 304 dari 502 anggota Konstituante itu sudah merupakan prestasi mengingat berbagai kendala yang dihadapi oleh para anggotanya. Wilopo menyebut masalah transportasi, penerbangan dengan Garuda Indonesia Airways (GIA) dan tidak normalnya 'perhubungan lalu lintas' sebagai salah satu penyebab absennya anggota Dewan pembuat Konstitusi ini. Selain itu Wilopo juga menyatakan bahwa banyak anggota Konstituante yang bekerja di eksekutif (pemerintah) dan perjuangan Irian Barat.<sup>257</sup> Ketua Konstituante itu juga menyalahkan

Dalam perjalanannya karena keanggotaan yang heterogen dimana seringkali terjebak dalam kepentingan parsial, tugas utama Dewan Konstituante untuk menghasilkan undang-undang dasar tidak sebagaimana yang diharapkan.

<sup>256</sup> Ibid. 165-166.

<sup>257</sup> "Sidang Konstituante 1958: Dibuka tanpa mentjapai Quorum" dalam harian Merdeka, 14 Januari 1958.

cara kerja Panitia Persiapan Konstituante yang meskipun berjumlah 170 orang tapi dianggapnya tidak bisa menyiapkan cara kerja yang nyaman.

Kenyataan ini menunjukkan adanya pengulangan kegagalan Dewan Konstituante pada sidang tahun sebelumnya yang tidak berhasil menelurkan hasil yang diharapkan. Akibatnya muncul keresahan di kalangan masyarakat, termasuk keresahan di kalangan para anggota Dewan itu sendiri, seperti diungkapkan oleh harian *Merdeka* yang terbit pada 14 Januari 1958 sebagai berikut:

*Tentang Sidang Pleno Konstituante ke-III tahun 1957 yang tidak dapat menyelesaikan atjaranja dan tidak dapat mengambil putusan tentang Dasar Negara, oleh Wilopo dikatakan, bahwa itu menimbulkan rasa kurang puas di kalangan masjarakat, bahwa di sana sini terdengar suara2 putus asa. Diluar Gedung Konstituante banjak tersiar pendapat, bahwa yang dianggap orang djalan buntu itu, Konstituante akan membubarkan diri.*<sup>258</sup>

Reaksi masyarakat terhadap Dewan Konstituante tidak lepas dari berbagai opini negatif yang ditujukan terhadap lembaga itu sebagai bagian dari sistem demokrasi liberal, yang mulai dipertanyakan kegunaannya. Presiden Sukarno dengan konsepsinya tentang Demokrasi yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dipahami sebagai sebuah doktrin untuk meninggalkan sistem demokrasi langsung. Demokrasi yang ideal saat itu adalah demokrasi yang dipimpin, diatur oleh kekuatan tertentu yakni pemerintah. Pemerintah. Konsepsi Presiden inilah yang kemudian mendorong munculnya wacana tentang “Demokrasi Terpimpin.”

#### **5.4. DPR Hasil Pemilu dan Kabinet Burhanudin Harahap (1955-56)**

Nasib pemerintah sangat dipengaruhi oleh hasil perolehan suara dalam pemilu yang digelar 29 September 1955. Setelah penyerahan Mandat Kabinet Ali Sastroamidjojo I kepada pemerintah, atas rekomendasi Wakil Presiden Moh. Hatta, ditunjuklah Burhanuddin Harahap dari Masyumi sebagai formatur untuk membentuk Kabinet

<sup>258</sup> Ibid.

Reaksi masyarakat terhadap Dewan Konstituante tidak lepas dari berbagai opini negatif yang ditujukan terhadap lembaga itu sebagai bagian dari sistem demokrasi liberal, yang mulai dipertanyakan kegunaannya.

yang baru. Kabinet baru pun terbentuk dengan pimpinan Masjumi dan menggandeng 12 partai lainnya membentuk sebuah koalisi besar. Namun upaya untuk mengajak PNI kedalam koalisi pemerintahan yang baru tidak berhasil. Konflik Masjumi – PNI terjadi karena masalah susunan kabinet. Calon-calon yang diusulkan PNI untuk duduk dalam kabinet koalisi ditolak Masjumi. Sebagaimana ditulis Harian Merdeka tanggal 9 Agustus sebagai berikut:

*Masjumi tidak dapat menerima tjalon-tjalon jang diusulkan oleh PNI jg terdiri dari Mr. Hardi (Wk. P.M.), Mr. Sunario (Menlu) ... Masjumi menghendaki Wilopo dan Mukarto sebagai orang2 jang akan menduduki kursi Wk.PM dan Menlu ... Kalangan PNI menduga bahwa penolakan Masjumi atas Mr. Hardi mungkin karena Mr. Hardi dahulu pernah dituduh oleh golongan Masjumi dengan apa jang mereka sebut “mentjemarkan nama agama Islam” Tapi, demikian kalangan PNI, hal ini tidak dapat dibenarkan [dibuktikan] oleh umum dan pengadilan karena sampai sekarang karena tidak ada saksi jang menguatkan tuduhan tersebut. Mengenai keberatan Masjumi terhadap Mr. Sunario, hal ini berdasarkan atas politik L.N. Sunario jang tidak setuju masjumi mengenai perundingan2 di sekitar Uni Indonesia-Belanda. <sup>259</sup>*

Perbedaan pendapat antara PNI dan Masyumi dalam proses penentuan struktur pemerintahan yang baru, menghapus harapan banyak pihak, termasuk Hatta, akan terbentuknya pemerintahan yang kuat.

Perbedaan pendapat antara PNI dan Masyumi dalam proses penentuan struktur pemerintahan yang baru, menghapus harapan banyak pihak, termasuk Hatta, akan terbentuknya pemerintahan yang kuat.

259 “Kesulitan Baru Timbul mengenai Personalialia Kabinet” dalam Merdeka, 9 Agustus 1955.

Perbedaan pendapat antara PNI dan Masyumi dalam proses penentuan struktur pemerintahan yang baru, menghapus harapan banyak pihak, termasuk Hatta, akan terbentuknya pemerintahan yang kuat.

Parlemen	Periode	Kabinet	Koalisi	Periode
DPRS	1950-1956	Kabinet Natsir	Zaken Kabinet/Kabinet Masjumi	6 Sept 1950 – 18 April 1951
		Kabinet Sukiman	Koalisi Masjumi-PNI-Parkindo-PIR	26 April 1951 – 26 April 1952
		Kabinet Wilopo	Koalisi PNI-Masjumi-PSI	19 Maret 1952 – 2 Juni 1953

**Parlemen Periode 1950-1959**

Parlemen	Periode	Kabinet	Koalisi	Periode
DPRS	1950-1956	Kabinet Ali Sastroamidjojo I	Koalisi PNI-NU-PIR-PRN-PSII	1 Agustus 1953 – 12 Agustus 1955
		Kabinet Burhanuddin Harahap	Koalisi Masyumi, PIR Hazairin, PSII, NU, PSI, Partai Buruh, PRN, Parindra Parkindo, Demokrat, PRI.	12 Agustus 1955 – 3 Maret 1956
DPR (hasil pemilu)	1956- 1959	Kabinet Ali Sastroamidjojo II	Koalisi PNI-Masjumi-NU	24 Maret 1956 – 14 Maret 1957
DPR UUD 45	22 Juli 1959 – 4 Juni 1960	Kabinet Djuanda /Kabinet Karya	Zaken Kabinet	9 April 1957 – 10 Juli 1959

Hatta menilai bahwa kesulitan pembentukan Kabinet disebabkan karena terlalu banyaknya partai di parlemen. Karena itu ia mnegusulkan untuk mencari jalan untuk penyederhanaan kepartaian.

Hatta menilai bahwa kesulitan pembentukan Kabinet disebabkan karena terlalu banyaknya partai di parlemen. Karena itu ia mnegusulkan untuk mencari jalan untuk penyederhanaan kepartaian.<sup>260</sup>

PNI sebagai partai besar terlempar dari rencana koalisi dan memposisikan diri berseberangan dengan pemerintah sebagai oposisi. Kekuatan oposisi ditambah, tentu saja dengan PKI yang dari awal memang tidak diajak bergabung dalam koalisi, dan beberapa partai medioker seperti PIR Wongsonegoro. Namun demikian pemerintahan Burhanuddin disokong oleh partai besar lain seperti NU, yang meskipun pada awalnya ragu-ragu, tapi akhir memberikan dukungan pada Koalisi pimpinan Masjumi.

Komposisi kabinet berdasarkan jatah untuk tiap-tiap partai pendukung adalah sebagai berikut: Masyumi mendapat jatah 4 menteri, PIR Hazairin (2 menteri), PSII (2 menteri), NU (2 menteri), PSI (2 menteri), Partai Buruh (2 Menteri), PRN (2 menteri) Parindra (2 menteri), Parkindo, Demokrat dan PRI masing-masing 1 menteri, dan satu orang menteri non-partai.

Secara lengkap nama-nama anggota kabinet Burhanudin Harahap adalah sebagai berikut:

1. Perdana Menteri - Mr. Burhanuddin Harahap
2. Wakil Perdana Menteri I - R. Djanu Permadi
3. Wakil Perdana Menteri II - Harsono Tjokroaminoto
4. Menteri Luar Negeri - Mr. Anak Agung Gede Agung

<sup>260</sup> "Wk.Presiden di Surabaya: Kabinet BH terbentuk tidak 100% sesuai dengan Oprdracht" Merdeka, 24 Agustus 1955.

Program-program kerja ini pada gilirannya mendapat kritikan dari DPR. Kritik bersumber dari baik pelaksanaan program tersebut yang tidak sesuai, maupun karena berbagai penyimpangan-penyimpangan lain.

5. Menteri Dalam Negeri - Mr. R. Sunaryo
6. Menteri Pertahanan - Mr. Burhanudin Harahap
7. Menteri Keuangan - Prof. Dr. Sumirto Djoyohadikusumo
8. Menteri Perekonomian - I.J. Kasimo
9. Menteri Pertanian - Muhammad Sarjan
10. Menteri Perhubungan - F. Laoh
11. Menteri Muda Perhubungan - Asraruddin
12. Menteri Agraria - Mr. Gunawan
13. Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga - R. Pandji Suroso
14. Menteri Kehakiman - Mr. Lukman Wariadinata
15. Menteri Perburuhan - Iskandar Tedjakusuma
16. Menteri Sosial - Sudibyso
17. Menteri Agama - K. H. Muhammad Iljas
18. Menteri PP & K - Prof. Ir. Suwandi
19. Menteri Kesehatan - Dr. J. Leimena
20. Menteri Penerangan - Sjamsuddin Sutan Makmur
21. Menteri Negara - Abdul Halim
22. Menteri Negara - Sutomo (Bung Tomo)
23. Menteri Negara - Drs. Comala Ajaib Nur

Dalam visinya kabinet ini mencanangkan 6 program kerja yang terdiri dari:

- (1) Mengembalikan kewibawaan (*gezag*) moril pemerintah,
- (2) Melaksanakan pemilihan umum menurut rentjana yang sudah ditetapkan dan menjegerakan terbentuknja parlemen baru,
- (3) Menghilangkan faktor-faktor yang menimbulkan inflasi,
- (4) Memberantas korupsi,
- (5) Meneruskan perjuangan mengembalikan Irian Barat kedalam wiajah republic Indonesia, dan
- (6) Memperkembangkan politik kerdja-sama Asia-Afrika, berdasarkan bebas dan aktif menudju perdamaian.<sup>261</sup>

Program-program kerja ini pada gilirannya mendapat kritikan dari DPR. Kritik bersumber dari baik pelaksanaan program tersebut yang tidak sesuai, maupun karena berbagai penyimpangan-penyimpangan lain.

Dalam sidang DPR mengenai pemandangan umum babak pertama program kerja pemerintah, tanggal 12 oktober 1955, Anggota

<sup>261</sup> Sekretariat DPR-GR, hlm. 154.

Dewan Mr. Subagio Reksodipuro mengkritik kebijakan pemerintah BH di sektor ekonomi. Menurutnya pemerintah tidak menunjukkan ketegasannya dalam menghidupkan industri nasional yang sangat muda umurnya. Menurutnya, kaum industri nasional sangat terpuak dengan kebijakan pemerintah. Ia menyarankan agar Pemerintah memberikan devisa yang khusus untuk keperluan industri dalam negeri dan nasional, pembatasan terhadap barang-barang yang sama dengan apa yang diproduksi di dalam negeri.<sup>262</sup>

Mengenai masalah kebijakan luar negeri parlemen justru melihat kesalahan kabinet BH menempatkan Anak Agung Gede Agung sebagai menteri luar negeri. Parlemen menyoroti politik kepegawaian di Kemlu yang dianggap mengalami kemunduran dengan menempatkan orang-orang 'federalis' dalam posisi-posisi penting. Sementara itu B.M. Diah<sup>263</sup> menyatakan bahwa kebijakan luar negeri terkait Irian Barat pemerintahan Burhanuddin Harahap dinilai ragu-ragu sehingga menyulitkan hubungan Indonesia dengan negara-negara Asia dan Afrika.<sup>264</sup>

Sementara itu parlemen juga menyoroti kebijakan yang tidak sinkron antar kementerian dalam kabinet BH.<sup>265</sup> Selain kebijakan-kebijakan yang tidak sinkron diantara para menteri yang menjadi sasaran empuk bagi kalangan oposisi, pemerintahan BH ternyata juga bermasalah dengan partai-partai pendukungnya yang tergabung dengan koalisi. Sebagai contoh, Partai PRN (Partai Rakyat Nasional) tidak mengakui keberadaan kadernya, F. Laoh yang menjabat sebagai Menteri Perhubungan dan Mr. Gunawan (Menteri Agraria) sebagai kader yang mewakili PRN dan meminta pemerintah agar menarik putusan pengangkatan kader kader PRN tersebut dari pemerintah.<sup>266</sup> Sementara itu sebagai contoh ketidaksinkronan kebijakan antar menteri dalam kabinet BH dilihat dari perbedaan pendapat antara Sutomo (Bung Tomo) sebagai Menteri Negara dan F.Laoh (Menteri Perhubungan) mengenai masalah pelayaran niaga. Sementara itu di kalangan kementerian penerangan telah diadakan mutase besar-besaran yang dilakukan oleh St. Makmur selaku Menteri Penerangan ditentang oleh Djanu Ismadi (Wakil PM I).<sup>267</sup> Sementara itu Burhanuddin tidak bisa serta merta meresufle para menterinya, hal mana ini dikhawatirkan akan menimbulkan reaksi di parlemen

262 Merdeka, 15 oktober 1955.

263 B.M. Diah menjadi anggota DPR menggantikan Ki Hadjar Dewantoro sejak 30 Juni 1954.

264 Merdeka, 15 okt 1955.

265 Merdeka, 15 okt 1955.

266 Merdeka, edisi 25 Oktober 1955.

267 Ibid.

Mengenai masalah kebijakan luar negeri parlemen justru melihat kesalahan kabinet BH menempatkan Anak Agung Gede Agung sebagai menteri luar negeri.

Belum sebulan  
setelah  
penyelenggaraan  
pemilu, desakan  
terhadap  
pemerintahan PM  
Burhanudin Harahap  
untuk segera  
mengundurkan diri  
telah muncul di  
masyarakat.

yang bisa berujung pada dikeluarkannya mosi tidak percaya terhadap pemerintahan Kabinet Burhanuddin Harahap.

Belum sebulan setelah penyelenggaraan pemilu, desakan terhadap pemerintahan PM Burhanudin Harahap untuk segera mengundurkan diri telah muncul di masyarakat. *Harian Merdeka* melansir Kantor Berita “Antara” tanggal 26 Oktober 1955, menulis:

*Dalam pernyataan bersama yang ditandatangani oleh 44 partai dan organisasi di daerah Jogjakarta antara lain dituntut agar supaya pemerintahan Burhanuddin Harahap segera mengembalikan mandatnya, dan supaya parlemen menjatakan demissioner pemerintah Burhanuddin Harahap. Juga didesak kepada Presiden, agar supaya segera menjatakan demissioner pemerintah BH serta parlemen sementara RI. Adapun tuntutan tersebut ialah, bahwa menurut susunan dan historis pemerintah Burhanuddin tidak sesuai denganimbangan kekuatan yang ada didalam dan diluar parlemen yang dibuktikan dengan hasil pemilihan umum.*<sup>268</sup>

Tulisan pada harian *Merdeka* itu, yang diklaim merupakan aspirasi dari gabungan 44 partai pemilu 1955 dan organisasi-organisasi di Jogjakarta itu, tentu saja tidak hanya mewakili masyarakat Jogja, tetapi merupakan representasi aspirasi masyarakat di Jawa dan Indonesia pada umumnya. Dalam artikel lain pada harian yang sama juga disebutkan bahwa “Gabungan Pemuda Progresip Indonesia Sulawesi (GAPPIS) menuntut agar pemerintah yang sekarang meletakkan djabatannya, karena tidak lagi mewakili kemauan rakyat banyak.”<sup>269</sup>

Tentu opini yang disampaikan harian *Merdeka* itu tidak sepenuhnya benar. Desakan agar Kabinet Burhanuddin Harahap mengundurkan diri atau demisioner, bukan karena kabinet itu tidak mencerminkan konstelasi politik yang ada dalam Parlemen atau Dewan Konstituante dan DPR, karena naiknya Burhanuddin Harahap dari Masyumi menjadi Perdana Menteri pada tahun 1955 adalah sebagai konsekuensi logis dari sistem parlementer. Presiden Soekarno telah

<sup>268</sup> “Organisasi desak turunnja Kabinet BH” dalam *Koran Merdeka*, edisi 27 Oktober 1955.

<sup>269</sup> “Pemerintah Wadajib Letakkan Djabatannya karena Tak Wakili Rakyat Banjak” dalam *Merdeka*, edisi 27 oktober 1955.

memberi kewenangan untuk membentuk Kabinet setelah Perdana Menteri Kabinet Ali Sastroamidjojo dari PNI menyerahkan mandatnya. Setelah itu Kabinet Burhanuddin menyelenggarakan Pemilu yang pada dasarnya sudah diprogramkan oleh Kabinet Ali. Jadi dengan sendirinya Kabinet Burhanuddin tanpa disuruh mundur pun, akan menyerahkan kembali mandatnya setelah pemenang Pemilu diketahui dan siap membentuk Kabinet baru.

### 5.4.1. Peran DPR dalam Masalah Irian Barat di era Pemerintahan BH

Perhatian DPR hasil pemilu terhadap masalah Irian Barat ditandai dengan beberapa langkah konkret yang mendukung langkah pemerintah memenangkan pertarungan baik di lapangan diplomasi, maupun penggalangan massa di dalam negeri untuk menunjukkan dukungan yang menyeluruh dari pelbagai lapisan masyarakat Indonesia. Perhatian terhadap penyelesaian masalah Irian Barat merupakan program warisan dari beberapa pemerintahan sejak pemerintahan Kabinet Natsir (1950-1951), dan berlanjut hingga pemerintahan Burhanuddin Harahap ini.

Dalam rapat Pleno dengan DPRS dengan Pemerintah tanggal 4 Desember 1950 dijelaskan bahwa perundingan Indonesia – Belanda tentang penyerahan kedaulatan menemui jalan buntu, dimana Belanda hanya bersedia menyerahkan kedaulatan atas Irian Barat kepada Uni, sedang Pemerintahan tetap ada ditangan Belanda. Sikap ini ditentang oleh delegasi Indonesia dengan pendirian:

- a. Tetap memperjuangkan claim nasional terhadap Irian Barat dengan tjara-tjara jang patut;
- b. Perundingan dilakukan atas dasar penjerahan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia;
- c. Persetujuan-persetudjuan Indonesia dengan Belanda memerlukan peninjauan dan untuk itu Pemerintah akan membentuk sebuah Panitia Negara.<sup>270</sup>

Sebagaimana Piagam Penyerahan Kedaulatan pasal 2, masalah status kenegaraan Irian Barat akan ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia dan Belanda melalui perundingan 1 tahun setelah penandatanganan KMB. Artinya perundingan akan dilaksanakan sebelum 27 Desember 1950. Beberapa perundingan tingkat Menteri telah dilakukan, dan ditetapkan bahwa Perundingan Indonesia

<sup>270</sup> Sekretariat DPR-GR, hlm.176.

Perhatian terhadap penyelesaian masalah Irian Barat merupakan program warisan dari beberapa pemerintahan sejak pemerintahan Kabinet Natsir (1950-1951), dan berlanjut hingga pemerintahan Burhanuddin Harahap ini.

– Belanda akan dilaksanakan di Belanda pada 4 Desember 1950. Peran DPR dalam perundingan itu terlihat dengan turut sertanya beberapa anggota DPR sebagai anggota delegasi Indonesia di negeri Belanda. Pemerintah Kabinet Natsir menunjuk 18 anggota delegasi yang diketuai oleh Menlu Mr. Mohammad Roem, Menteri Kesehatan Dr. J. Leimena, sebagai wakil ketua. Dalam Keputusan Presiden No.57 tahun 1950 itu, anggota-anggota parlemen yang terlibat dalam diplomasi Irian Barat adalah: Mr. Teng Tjin Leng, Hamid Algadrie, I.J. Kasimo, B. Sahetapy Engel, Mr. Sunaryo, dan Mr. Muhammad Yamin.<sup>271</sup>

Sikap keras Belanda yang ingin mempertahankan kekuasaannya di Irian Barat, sebagaimana yang disampaikan pemerintah itu, mendapat reaksi keras di kalangan DPR. Untuk itu anggota DPR mengajukan beberapa usul Mosi tentang Irian Barat. Mosi pertama diajukan oleh Anggota DPR, Kusnan, dan mosi kedua disampaikan oleh Djody Gondokusumo. Dalam perkembangannya Gondokusumo dkk. Menarik mosi, sehingga tinggal mosi Kusnan dkk. yang melaju untuk dibicarakan di sidang Pleno DPR.

Dalam mosi Kusnan disebutkan tuntutan parlemen Indonesia sebagai berikut:

- a. Tetap menuntut masuknja Irian Barat dengan segera kedalam wilajah R.I. dengan Status jang sama dengan Daerah-daerah Indonesia lainnja.
- b. Menghapus Uni Indonesia Belanda
- c. Menindjau kembali dalam waktu selama-lamanja 3 bulan hasil-hasil K.M.B. untuk menghapuskannja.<sup>272</sup>

Dari hasil *voting* yang dilakukan dalam untuk pengajuan mosi tersebut, mosi itu disetujui dengan perimbangan suara 66 setuju dan 63 menolak.<sup>273</sup> Hasil pemungutan suara tanggal 10 Januari 1951 menjadi titik awal bagi perjuangan Indonesia untuk kembali merebut Irian Barat dari kekuasaan kolonial Belanda.

Aspirasi dan desakan masyarakat terhadap penyelesaian masalah Irian Barat juga muncul seiring dengan persiapan pelaksanaan pemilu. Dan dengan sendirinya, ketika DPR baru sebagai hasil pilihan rakyat terbentuk, harapan besar tertumpu pada pundak para anggota legislatif tersebut. Namun demikian DPR hasil pemilu 1955 mewarisi tidak hanya semangat optimisme untuk menggabungkan kembali Irian Barat sebagai bagian dari kedaulatan Indonesia, tetapi juga mewarisi

Sikap keras Belanda yang ingin mempertahankan kekuasaannya di Irian Barat, sebagaimana yang disampaikan pemerintah itu, mendapat reaksi keras di kalangan DPR

271 ANRI, koleksi Delegasi Indonesia No. 1504.

272 Sekretariat DPR-GR, hlm.177.

273 Ibid.

pesimisme dan langkah mundur pada pemerintahan sebelumnya.

Pada masa pemerintahan Kabinet Burhanudin Harahap (Agustus 1955 – Maret 1956) Anak Agung Gede Agung, Menteri Luar Negeri Kabinet BH dan Menlu Belanda Luns membuat *joint statement* mengeluarkan masalah sengketa Irian Barat dari agenda PBB, padahal pembicaraan di forum internasional itu sangat diperlukan Indonesia dalam perjuangan diplomasinya mengembalikan Irian Barat ke pangkuan ibu pertiwi.

Tindakan Pemerintah ini langsung mendapat reaksi keras dari DPR dan dalam rapat Pleno tanggal 24 Januari 1956, DPR mengajukan hak interpelasi sebagaimana diusulkan oleh I.A. Moeis dkk. Dalam interpelasinya DPR mengajukan beberapa pertanyaan yang harus dijawab pemerintah: (1) Atas dasar apakah Menteri Luar Negeri melakukan pembijtaraan-pembijtaraan dengan menteri Belanda Luns di New York dan apa isi pembijtaraan itu? dan (2) Apakah alasan pemerintah untuk menjetujui pentjabutan masalah Irian Barat dari atjara P.B.B.<sup>274</sup>

Tindakan  
Pemerintah ini  
langsung mendapat  
reaksi keras dari  
DPR dan dalam  
rapat Pleno tanggal  
24 Januari 1956,  
DPR mengajukan  
hak interpelasi  
sebagaimana  
diusulkan oleh I.A.  
Moeis dkk.

### 5.4.2. All-Indonesian Congress dan Partisipasi Seluruh Rakyat untuk Irian Barat

Desakan penyelesaian masalah Irian Barat telah menguat sebelum terbentuknya DPR hasil pemilu 1955. Pada saat pergantian kabinet dari Kabinet Ali Sastroamijoyo I ke Kabinet Burhanuddin Harahap, tanggal 10-16 Agustus 1955 sebuah kongres bernama Kongres Rakyat Seluruh Indonesia (*All-Indonesian Congress*) telah diselenggarakan.

Penyelenggaraan kegiatan itu dilaksanakan oleh sebuah Panitia bernama Panitia Kongres Rakyat seluruh Indonesia atau *All-Indonesian Congress* (AIC) yang menghimpun tokoh-tokoh Angkatan 1945. Gerakan massa yang terbentuk pada tahun 1955 ini bertujuan untuk berpartisipasi dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan bangsa. Muncul sebagai respons dari seruan Bung Karno untuk menyelenggarakan organisasi berbasis gerakan massa. Gerakan ini dibentuk oleh Panitia Angkatan 45 dengan pengurus merupakan tokoh-tokoh dari berbagai kalangan. Dalam pertemuannya di rumah Walikota Jakarta, Sudiro diputuskan susunan Panitia Pimpinan All Indonesian Congress sebagai berikut:

274 Sekretariat DPR-GR, hlm. 177.

Ketua Kehormatan: Ki Hadjar Dewantara

1. Arudji Kartawinata
2. Bung Tomo
3. Sudiro
4. Prof. Dr. Prijono
5. Dr. Buntaran
6. Mr. Tambunan
7. Dr. Diapari
8. Sofjan Siradj
9. D.N. Aidit
10. Idham Chalid
11. Isa Anshary
12. Maridie Danukusumo
13. Adam Malik
14. Subadio Sastrosatomo
15. I. Sutardjo
16. K. Werdojo
17. Otto Rondonuwu
18. Sutarto Hadi Sudibyo
19. Siauw Giok Tjhan
20. A.M. Hanafi<sup>275</sup>

Dalam pengumumannya sebagaimana dikutip *Harian Bintang Timur* (1955), ditambahkan keterangan sebagai berikut:

- 1) *Panitya All Indonesian Congress* tersusun atas dua bagian. Bagian pertama disebut sebagai *BADAN PIMPINAN Panitya AIC*. Bagian Kedua *BADAN PEKERDJA Panitya AIC*.
- 2) Tenaga-tenaga *BADAN PIMPINAN PANITYA*, diambilkan atas dasar mengutamakan “individu”nja, dengan tidak melupakan faktor2 nasional-politis (bukan kepartai) dan baik “historis” maupun “psychologis” dapat diterima oleh angkatan2 jang madju pada umumnya.
- 3) Pengisian tenaga2 dari *BADAN PEKERDJA Panitya AIC* diambilkan dari orang2 *PANITYA PERTEMUAN ANGKATAN 1945* sebagai “stootkracht” dan tokoh2 politik dari berbagai aliran jang belum ambil bagian didalam mendukung

---

<sup>275</sup> *Bintang Timur*, 19 januari 1955

*Panitya All Indonesian Congress tersusun atas dua bagian. Bagian pertama disebut sebagai BADAN PIMPINAN Panitya AIC. Bagian Kedua BADAN PEKERDJA Panitya AIC.*

*terlaksananja AIC, dan orang-orang dari oraganisasi-organisasi massa, seperti Pemuda, Mahasiswa, buruhm Tani, Bekas Pedjuang, organisasi2 Pengusaha Nasional dan lain-lainnja. Dengan demikian ditempuh djalan agar AIC didukung oleh potensi nasional setjara luas.<sup>276</sup>*

Selain tokoh-tokoh nasional, khususnya angkatan 1945, gerakan ini juga melibatkan seluruh komponen bangsa mulai dari kalangan pemuda, mahasiswa, buruh, tani, pengusaha dan sebagainya. Gerakan ini menunjukkan upaya yang sistematis untuk menggalang seluruh potensi bangsa untuk mengatasi permasalahan bangsa khususnya masalah pembebasan Irian Barat.

Sebagaimana keputusan dalam pertemuan di Rumah Walikota Sudiro tanggal 30 januari 1955, setidaknya ada 3 permasalahan bangsa yang ingin dijawab dengan diebtuknya gerakan kongres Seluruh Rakyat Indonesia dihapusnya Finec, terciptanya perdamaian nasional dan masalah irian Barat.<sup>277</sup>

Kongres itu mengeluarkan satu pernyataan dan 4 resolusi yang disampaikan kepada pemerintah dan DPR terkait penyelesaian masalah Irian Barat. Resolusi itu membahas seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dan mendesak kepada seluruh bangsa untuk bersatu padu memikirkan dan memecahkan permasalahan Irian Barat dalam berbagai aspek dan dimensinya. Adapun poin-poin resolusi yang dikeluarkan dari berbagai elemen masyarakat itu terdiri dari: (1) kekuatan nasional, (2) politik, (3) Ekonomi, dan (4) Kebudayaan, Pendidikan dan Pengajaran.<sup>278</sup>

Sebagai respon dari desakan masyarakat dan dalam upayanya mendukung kebijakan pemerintah dalam memecahkan persoalan Irian Barat tersebut, DPR hasil pemilu menyetujui Rancangan UU tentang pembentukan Propinsi Irian Barat sebagaimana yang diajukan pemerintah. Rancangan UU itu kemudian disahkan menjadi UU Nomor 15 tahun 1956.

Permasalahan Irian Barat mendapat perhatian yang besar dari DPR maupun Konstituante. Dengan dukungan yang bulat dari Konstituante terhadap kepemilikan Irian Barat oleh Indonesia, Dewan Nasional Kongres Rakyat seluruh Indonesia (AIC) mengirimkan kawat ke PBB dengan pernyataan sebagai berikut:

<sup>276</sup> Bintang Timur, 19 januari 1955.

<sup>277</sup> Bintang Timur, 20 januari 1955

<sup>278</sup> Yamin, Mr. Mohd, *Kedaulatan Indonesia atas Irian Barat*, Jakarta: 1956, 99-109.

Kongres itu mengeluarkan satu pernyataan dan 4 resolusi yang disampaikan kepada pemerintah dan DPR terkait penyelesaian masalah Irian Barat.

Bersama-sama dengan negara tersebut AS dan Belanda telah menandatangani perjanjian saling mendukung pada tanggal 6 Februari 1947 menyusul meningkatnya suhu politik dunia di awal Perang Dingin.

*The Indonesian Constituent Assembly unanimously decided that Western Irian is an unseparatable part of Indonesia territory stop the National Council of Peoples congress is convince that the Nations General Assembly will respect this decision therefore urge USA and some United Nations members to repudiate that the south pacific commission Agreement 1947 for mutual support to the Dutch in matters concerning Irian stop the Indonesian people regards aforesaid agreement as supporting the Dutch strengthening its military occupation in Western Irian which is an act of aggression full stop.*<sup>279</sup>

Pernyataan yang dikeluarkan pada 10 Nopember 1957 ini untuk mengantisipasi dan mendelegitimasi dukungan AS, dan negara-negara sekutu Belanda yang tergabung dalam Perjanjian Komisi Pasifik Selatan yakni: Australia, Selandia Baru, Inggris, dan Prancis. Bersama-sama dengan negara tersebut AS dan Belanda telah menandatangani perjanjian saling mendukung pada tanggal 6 Februari 1947 menyusul meningkatnya suhu politik dunia di awal Perang Dingin.

Selain itu dalam rangka mendukung pemerintah atas masalah Irian Barat di forum internasional, DPR hasil pemilu mengeluarkan resolusi pada tanggal 23 Oktober 1958 yang berisi:

- a. Menjokong usaha pemerintah memperdjuangkan pembebasan Irian Barat melalui P.B.B.
- b. Menjatakan penghargaan dan terimakasih atas usaha 15 negara jang mengusulkan masalah Irian Barat menjadi atjara sidang umum P.B.B.
- c. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat semua negara dinjatakan harapan agar mendesak pemerintahannja masing2 untuk menjokong tuntutan Indonesia atas Irian Barat.
- d. Kepada sidang umum P.B.B. disampaikan harapan disampaikan suatu keputusan jang menudju ke arah penyelesaian masalah Irian Barat setjara damai.<sup>280</sup>

279 ANRI, Kabinet Presiden No.821.  
280 Sekretariat DPR-GR, hlm.202.

Dari keempat poin yang tertuang dalam resolusi tersebut terlihat dukungan yang maksimal yang diberikan DPR terhadap upaya pemerintah dalam pertarungan politik dan diplomasi internasional terhadap masalah Irian Barat. Meski demikian upaya itu, hingga berakhirnya DPR hasil pemilu 1955, belumlah mendapatkan hasil yang maksimal. Perjuangan melalui jalur diplomasi di forum internasional belum membuahkan hasil. Dengan suara yang tipis Indonesia masih kalah dalam menyuarakan masalah Irian Barat di forum PBB.

## 5.5. DPR Hasil Pemilu dan Kabinet Ali Sastroamindjojo II (1956-57)

Setelah penyelenggaraan pemilu, panitia Pemilihan Indonesia (PPI) mengumumkan daftar resmi nama-nama calon anggota DPR yang baru pada tanggal 1 Maret 1956. Atas dasar itulah Presiden Sukarno kemudian menunjuk Ali Sastroamidjojo untuk menjadi formatur pembentukan Kabinet, yang merupakan manifestasi dari kekuatan di DPR dan karenanya diharapkan pemerintahan yang terbentuk nantinya mendapatkan dukungan dari parlemen. Tepat seminggu dari pengumuman PPI di atas, tanggal 8 Maret 1956 Ali Sastroamidjojo sudah mengemban tugas sebagai formatur pembentukan kabinet dan diberi waktu selama sepekan, hingga tanggal 16 Maret untuk membentuk pemerintahan. Pada tanggal 24 Maret 1956 susunan Kabinet pimpinan Ali segera disahkan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden No.85.<sup>281</sup>

Dalam pertemuannya dengan parlemen tanggal 9 April 1956, PM Ali Sastroamidjojo memperkenalkan seluruh anggota kabinetnya yang terdiri dari 24 orang anggota. Dalam susunan kabinetnya, Ali Sastroamidjojo memasukkan satu jabatan baru yakni Menteri Negara Urusan Umum. Jabatan itu diisi oleh K.H. Rusli Abdulwahid. Keberadaan jabatan ini sempat dipertanyakan salah seorang anggota parlemen, Mr. Muhammad Yamin. Namun kepala pemerintahan menjawab bahwa penempatan jabatan itu merupakan kebutuhan berdasarkan pengalamannya menjabat sebagai Perdana Menteri pada periode sebelumnya.

Pertemuan pertama antara pemerintah dan DPR tersebut sudah berlangsung cukup panas. Dalam pertemuan itu para anggota dewan selain mengajukan berbagai pertanyaan, juga melancarkan kritik dan kecaman baik terhadap struktur pemerintahan baru, maupun

<sup>281</sup> Kementerian Penerangan. *Keterangan dan Djawaban Pemerintah tentang Program Kabijent Ali Sastroamidjojo Kedua di Dewan Perwakilan Rakyat*. Tanpa tahun, hlm.3

Setelah penyelenggaraan pemilu, panitia Pemilihan Indonesia (PPI) mengumumkan daftar resmi nama-nama calon anggota DPR yang baru pada tanggal 1 Maret 1956.

terhadap pribadi perdana menteri sendiri. Hal itu sebagaimana yang disampaikan PM Ali Sastroamidjojo di depan parlemen dalam jawabannya atas pemandangan umum babak pertama sebagai berikut:

*Pemerintah menghargai benar pandangan-pandangan dari tidak kurang daripada 53 Anggota Parlemen, jang dalam pemitjaraannya pada umumnya menjatakan pendapatnja setjara zakelijk dan bertaraf tinggi. Sajang sekali ada seorang Anggota jang pemitjaraannya sama sekali menjimpang dari kesusilaan perlemen itu, tidak membahas program jang diadjudkan oleh Pemerintah, tetapi setjara kasar dan agitatoris menjerang Perdana Menteri setjara persoonlijk [...] Beberapa diantara pemitjara Jang terhormat menjinggung tentang komposisi Kabinet dan diantara mereka itu ada jang menjatakan keketjewaannya [...] tetapi sajang sekali Pemerintah tidak dapat memberi kepuasan kepada Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakjat jang menjatakan keketjawaan itu [...] Pemerintah merasa tidak akan membawa manfaat untuk memperdebatkan tentang komposisi Kabinet sekarang ini lebih landjut ...<sup>282</sup>*

Pernyataan PM Ali Sastroamidjojo didepan parlemen ini menunjukkan bahwa sejak awal ada anggota-anggota DPR yang kecewa dengan komposisi pemerintahan yang dibentuk oleh Ali Sastroamidjojo.

Pernyataan PM Ali Sastroamidjojo didepan parlemen ini menunjukkan bahwa sejak awal ada anggota-anggota DPR yang kecewa dengan komposisi pemerintahan yang dibentuk oleh Ali Sastroamidjojo. Selain waktu yang singkat yang diberikan Presiden, penentuan anggota-anggota Kabinet tentu memperhatikan perimbangan kekuatan koalisi di pemerintah. Kabinet Ali Sastromidjojo II merupakan Kabinet koalisi PNI dan NU, sementara, masjumi dan PKI berada diluar pemerintah dan berperan sebagai oposisi. Adapun anggota kabinet Ali sastroamidjojo II sebagaimana diperkenalkan di sidang DPR adalah sebagai berikut:

<sup>282</sup> Kementerian Penerangan. *Keterangan dan Djawaban Pemerintah tentang Program Kabijent Ali Sastroamidjojo Kedua di Dewan Perwakilan Rakjat*. Tanpa tahun, hlm.55-56.

Dari nama-nama di atas terlihat beberapa sosok politisi kawakan seperti Mr. Mohammad Roem, Idham Chalid, Roeslan Abdulgani dan Ir. Haji Djuanda yang diharapkan mampu memperkuat performa kabinet ini.

Mr. Ali Sastroamidjojo	Perdana Menteri merangkap Menteri Pertahanan
Mr. Moh. Roem	Wakil Perdana Menteri I
K.H. Idham Chalid	Wakil Perdana Menteri II
H. Roeslan Abdulgani	Menteri Luar Negeri
Mr. Soenarjo	Menteri Dalam Negeri
Mr. Boerhanoedin	Menteri Perekonomian
F.F. Umbas	Menteri Muda Perekonomian
Mr. Jusuf Wibisono	Menteri Keuangan
Sabilal Rasjad	Menteri Perburuhan
Prof. Mr. Muljatno	Menteri Kehakiman
H. Suchjar Tedjasukmana	Menteri Perhubungan
A. Bl. De Rozari	Menteri Muda Perhubungan
Sarino Mangunpranoto	Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan
Ir. Pangeran Moh. Noor	Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga
Eni Karim	Menteri Pertanian
Syech Marhaban	Menteri Muda Pertanian
K.H. Fatah Jasin	Menteri Sosial
Dr. H. Sinaga	Menteri Kesehatan
Sudibjo	Menteri Penerangan
K.H. Ilijas	Menteri Agama
Prof. Mr. A.A. Soehardi	Menteri Agraria
Ir. H. Djuanda	Menteri Negara Urusan Perentjanaan
K.H. Rusli Abdulwahid	Menteri Negara Urusan Umum <sup>284</sup>

Dari nama-nama di atas terlihat beberapa sosok politisi kawakan seperti Mr. Mohammad Roem, Idham Chalid, Roeslan Abdulgani dan Ir. Haji Djuanda yang diharapkan mampu memperkuat performa kabinet ini.

### 5.5.1. Program Kerja Kabinet Ali Sastroamidjojo II dan Tanggapan DPR

Dalam pemaparannya di hadapan DPR PM Ali Sastroamidjojo menyampaikan 4 pokok kebijakan pemerintahannya yang meliputi:

- (1) Pembatalan KMB
- (2) Irian Barat
- (3) Luar negeri, dan
- (4) Dalam negeri

Program kerja dalam negeri diperinci dalam beberapa sub-program (a) bidang keamanan, (b) ekonomi dan keuangan, (c) otonomi dan organisasi negara, (d) pertahanan, (e) perburuhan dan kepegawaian, (f) pendidikan, pengajaran dan kebudayaan, (g) soal veteran, (h) agama dan (i) hal lain-lain.<sup>283</sup>

Dalam kebijakan di bawah sub-program keamanan ditetapkan kebijakan-kebijakan:

- (1) Pemulihan keamanan dalam negeri sebagai akibat kekacauan yang dilakukan oleh gerombolan-gerombolan ilegal;
- (2) Penyempurnaan koordinasi alat-alat negara dalam tindakan pemulihan keamanan.

Sementara itu sub-program ekonomi dan keuangan terdiri dari: (1) perekonomian umum, yang memuat rencana pembangunan yang teratur dan berjangka 5 tahun (merupakan cikal bakal repelita) dan (2) perubahan dari ekonomi kolonial menjadi ekonomi-nasional yang bertumpu pada kepentingan rakyat. Selain itu pada program perekonomian umum juga ditegaskan tentang penguatan perkembangan koperasi dan transmigrasi.<sup>284</sup>

Pada sub-program keuangan menitikberatkan pada (1) penyehatan keuangan negara hingga mencapai imbang anggaran belanja biasa yang baik dan memberi kemungkinan untuk melanjutkan pembangunan, (2) penyempurnaan keuangan negara dengan pengutamaan pada penambahan sumber keuangan baru, (3) perbaikan pengawasan pemakaian uang negara, dan (4) perkreditan pemerintah yang ditujukan untuk memproteksi usaha ekonomi nasional dari persaingan modal asing.<sup>285</sup>

Program pemerintah bidang pertahanan memprioritaskan diri pada usaha: (1) melancarkan stabilitas kekuasaan negara, (2) penyelenggaraan kewajiban milisi bagi semua warganegara sesuai dengan undang-undang yang berlaku, dan (3) perbaikan nilai-nilai

<sup>283</sup> *Ibid.* hlm. 4-5.

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> Dalam pemaparan programnya Pemerintah menyajikan data-data tentang penurunan persediaan emas dan devisa negara yang terus mengalami penurunan pada periode Desember 1952 - Desember 1954, dan kenaikan pada periode Maret - Desember 1955. Naiknya cadangan devisa ini yang menyisakan optimism pemerintah untuk bisa mempertahankan dan bahkan meningkatkan cadangan devisa negara. Lihat Kementerian Penerangan. *Keterangan dan Djawaban Pemerintah tentang Program Kabijent Ali Sastroamidjojo Kedua di Dewan Perwakilan Rakjat.* Tanpa tahun, hlm. 5-7, 29.

(1) penyehatan  
keuangan negara  
hingga mencapai  
imbangan anggaran  
belanja biasa yang  
baik dan memberi  
kemungkinan  
untuk melanjutkan  
pembangunan,

teknis, pendidikan rohani dan jasmani militer Angkatan Perang Republik Indonesia (APRI).

### 5.5.2. Pembahasan UU Pembatalan KMB

Sebagai salah satu program Kabinet Ali Sastroamidjojo, UU tentang Pembatalan Perjanjian KMB merupakan produk DPR hasil pemilu 1955 yang lahir tak lama setelah terbentuknya DPR pilihan rakyat dan disahkannya pemerintahan baru Kabinet Ali Sastroamidjojo II. Program ini merupakan 'warisan' dari pemerintahan sebelumnya yakni Pemerintahan Burhanuddin Harahap. DPRS dalam sidangnya tanggal 28 Februari 1956 menerima usul rancangan Undang-Undang (RUU) tentang pembatalan Uni Indonesia – Belanda, statut Uni dan perjanjian-penjanjian lainnya secara unilateral. RUU ini sebetulnya diusulkan oleh Pemerintah Burhanuddin Harahap yang harus mengakhiri jabatannya pada tanggal 3 Maret 1956 menyusul terbentuknya parlemen baru sebagai hasil pemilu 1955.

Selain karena masalah transisi pemerintahan, RUU itu tidak diundangkan karena Presiden Sukarno keberatan sebagaimana dalam suratnya tertanggal 27 Maret 1956.<sup>286</sup> Keberatan Presiden ini disampaikan Pemerintahan kepada Parlemen pada hari yang sama. Namun melihat perkembangan situasi dimana masyarakat diyakini akan mendukung rencana pembatalan perjanjian dengan Belanda tersebut, maka pada bulan April pemerintah Ali Sastroamidjojo mengajukan RUU yang baru tentang masalah tersebut kepada Parlemen. RUU yang berisi tentang pembatalan secara sepihak hubungan Indonesia – Belanda berdasarkan KMB diajukan ke DPR dan pemerintah berharap agar RUU ini mendapatkan prioritas dari parlemen.

Dalam pembahasannya dengan DPR usulan RUU pemerintah ini mendapat tanggapan dari kalangan DPR. Beberapa anggota DPR seperti M.H. Lukman, Mr. Suprpto, Ibnu Parna, dan Mr. Muh Yamin menginginkan konfirmasi Pemerintah, apakah dengan RUU pembatalan KMB ini yang akan dibatalkan adalah seluruh perjanjian, termasuk piagam penyerahan kedaulatan. Pemerintah menegaskan bahwa itu termasuk penyerahan kedaulatan.<sup>287</sup>

Sementara itu Anggota parlemen Mr. Mohammad Yamin dan Pandu Kartawiguna pernah mengusulkan supaya ditambah pasal 5 yang isinyamenyatakan bahwa hubungan Indonesia – Belanda ditangguhkan hingga masalah Irian Barat selesai, tapi usul ini ditolak.

286 Departemen Penerangan. 1956. Keterangan dan Djawaban Pemerintah tentang Program Kabinet Ali Sastroamidjojo (Kedua) hlm.9-10.

287 Perjanjian KMB didaftarkan di Sekretariat PBB pada tanggal 14 Agustus 1950 No. 894.

Selain karena masalah transisi pemerintahan, RUU itu tidak diundangkan karena Presiden Sukarno keberatan sebagaimana dalam suratnya tertanggal 27 Maret 1956.

Pemerintah bersama-sama dengan DPR telah mempersiapkan berbagai hal termasuk mengantisipasi perkembangan internasional sebagai dampak penarikan diri Indonesia secara sepihak dari perjanjian KMB. Dalam mengantisipasi hal itu pemerintah membentuk sebuah panitia penampungan masalah yang diberi nama Panitia Negara Penasehat Penyelesaian Pembatalan K.M.B. Panitia ini bertugas memberikan pertimbangan kepada pemerintah dalam hal penyelesaian akibat-akibat yang ditimbulkan oleh pembatalan perjanjian-perjanjian KMB seluruhnya. Panitia ini terdiri dari kalangan pemerintah dan DPR.<sup>288</sup>

Setelah diuji dalam perdebatan-perdebatan di DPR akhirnya RUU ini mendapatkan persetujuan dari DPR pada tanggal 21 April 1956 dan kemudian disahkan menjadi Undang-Undang.

DPR terus mengawal proses pelaksanaan undang-undang pembatalan KMB dan antisipasi yang dilakukan pemerintah terhadap dampak-dampak yang ditimbulkan akibat pembatalan perjanjian yang mengikat Indonesia dengan bekas negara yang pernah menjajahnya tersebut. Penekanan dan konsern DPR adalah pada masalah kedaulatan Indonesia sebagai negara yang merdeka, yang harus tercermin dalam setiap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah Kabinet Ali Sastroamidjojo. Untuk itu tak lama setelah diundangkannya UU tentang pembatalan KMB, pada bulan Juni 1956 DPR telah menggelar rapat kerja yang pertama dengan Kementerian Pertanian guna membahas masalah program kerja kementerian tersebut berkaitan dengan pembatalan KMB.

Dalam rapat yang diadakan Seksi C (Membawahi bidang Pertanian dan Agraria) DPR dengan Menteri Pertanian dan Jajarannya, DPR meminta penjelasan langkah-langkah yang akan diambil DPR pasca pembatalan perjanjian KMB, pemerintah Ali Sastroamidjojo menyatakan sebagai berikut:

*Sektor pertanian rakyat dan perkebunan besar harus dilakukan dalam iklim yang baru dan tjarat yang baru. Untuk ini diperlukan peralatan yang baru, dimana Sdr. Anggota parlemen sebagai badan pembuat Undang-undang mendesak untuk meng-Indonesiakan perkebunan yang besar itu.*

<sup>288</sup> Departemen Penerangan. 1956. Keterangan dan Djawaban Pemerintah tentang Program Kabinet Ali Sastroamidjojo (Kedua) hlm. 122.

Setelah diuji dalam perdebatan-perdebatan di DPR akhirnya RUU ini mendapatkan persetujuan dari DPR pada tanggal 21 April 1956 dan kemudian disahkan menjadi Undang-Undang.

*Maka dari itu harus dipikirkan tjara2 jang baru dan disiapkan peraturan2. Terutama tak boleh dilupakan, jaitu perkebunan2 itu djangan sampai dirusakkan dan djanganlah nasionalisasi itu malah akan merugikan kita. Penjesuaian pada masjarakat jang akan datang itu dengan beberapa tjara harus meliputi hasil jang banjak. Pembijtjara menjatakan belum mengetahui arah mana, djalan meng-Indonesiakan itu, tetapi diharapkan djanganlah perkebunan2 itu sampai rusak untuk dapat kita teruskan.<sup>289</sup>*

Dalam kutipan di atas ditekankan mengenai proses nasionalisasi perkebunan-perkebunan Belanda di Indonesia, dan perlunya langkah-langkah antisipasi yang diambil agar proses tersebut tidak merusakkan perkebunan tersebut yang mengakibatkan kerugian bagi Indonesia. Selain itu terlihat bahwa pemerintah belum mengetahui atau belum menetapkan kebijakan terkait nasionalisasi perkebunan-perkebunan Belanda tersebut, dan hanya berfokus pada penyelamatan perkebunan itu sebagai asset bagi kementerian Pertanian bagi pelaksanaan pembangunan Indonesia.

Dalam rapat kerja tanggal 14 Juni 1956 itu Pemerintah menilai perlunya penyiapan kader-kader tenaga ahli pertanian untuk sebagai tindak lanjut Indonesianisasi perkebunan-perkebunan Belanda tersebut:

*Untuk melandjutkan usaha2 ini perlu lekas2 dibentuk kader2. Kita masih sangat kekurangan tenaga2 ahli jang universiter, akademis, menengah. Kini Kementerian Pertanian sudah mempunyai Akademi Pertanian di Bogor, Sukabumi, dan dilain2 propinsi. Semua menudju kesuatu arah untuk menjediakan kader2 itu bagi suatu perubahan untuk meng-Indonesiakan pertanian2 ini. Penjesuaian dan rehabilitasi ini hanja bisa dilaksanakan dengan baik kalau didukung oleh instituu2 research seperti Balai Penyelidikan Pertanian, tanah, tumbuh2-an, perikan laut dan darat, kehutanan dsb.<sup>290</sup>*

289 Risalah rapat pleno DPR 1956 hlm 20.  
290 Risalah rapat pleno DPR 1956 hlm 20

... terlihat bahwa pemerintah belum mengetahui atau belum menetapkan kebijakan terkait nasionalisasi perkebunan-perkebunan Belanda tersebut, ...

Masalah gangguan keamanan sebagaimana yang disampaikan pemerintah menjadi alasan bagi pemerintah akan terkendalanya pelaksanaan program-program khususnya di beberapa daerah yang dilanda gangguan separatis.

Kekurangan tenaga-tenaga ahli madya dan tenaga ahli lulusan akademi dan perguruan tinggi dianggap masalah urgen yang dijawab pemerintah dengan mengidentifikasi lembaga-lembaga pendidikan bidang pertanian guna mengantisipasi kebutuhan bidang itu.

Selain itu disoroti juga masalah keamanan akibat gerakan gerombolan separatis di berbagai wilayah Indonesia yang menjadi kendala program Kementerian Pertanian:

*Pun soal2 keamanan memainkan peranan penting dalam hal ini. Gangguan keamanan mendjadi penghambat pekerdjaan rehabilitasi, misalnya didaerah Sulawesi selatan dll. Dimana sebetulnya ada supply rakjat jang cukup banjak tetapi tak dapat diambil oleh karenanja kita akan memulai starting point pada masjarakat tani jang ada, jaitu petani ketjil dan pedagang ketjil.*<sup>291</sup>

Masalah gangguan keamanan sebagaimana yang disampaikan pemerintah menjadi alasan bagi pemerintah akan terkendalanya pelaksanaan program-program khususnya di beberapa daerah yang dilanda gangguan separatis.

Sementara itu menanggapi keterangan pemerintah melalui Kementerian Pertanian, DPR mengajukan sanggahan dan masukan. Dalam notanya tentang “Pendapat dan Pertanjaan atas pernjataan pemerintah (Kementerian Pertanian) pada rapat kerja seksi C pada 14 Djuni 1956 jbl.” Seksi C - DPR RI secara tertulis mereview pokok-pokok keterangan Pemerintah bahwa:

*Pembatalan KMB tidak membawa perubahan akan kebidjaksanaan umum Kementerian, karena sifatnja Kementerian jang tehnis itu. Kebidjaksanaan itu akan merupakan suatu rentjana “rehabilitasi” atas segenap objek ekonomi jang berada dibawah Kementerian jang selama ini rusak dan terlantar akibat perang dan revolusi. Dalam hubungan ini rentjana pembangunan Kementerian akan lebih ditekankan pada “modernisasi” dan akan didjaga*

291 Risalah rapat pleno DPR 1956 hlm 20.

*agar angka sumbangan Kementerian sebesar 75 % dari segenap goederen-voorzeining, tidsak (sich!) merosot.<sup>292</sup>*

DPR melihat bahwa Kementerian Pertanian hanya fokus pada permasalahan teknis terkait rehabilitasi berbagai sumberdaya yang berada dibawah tanggungjawab kementerian tersebut. Karenanya proses nasionalisasi sebagai dampak dari pembatalan perjanjian KMB tidak hanya dipahami dalam kerangka teknis dan tidak banyak berpengaruh pada program kerja kementerian tersebut. Sementara DPR menilai permasalahan yang perlu diantisipasi pemerintah terkait pembatalan KMB tidak hanya seputar persoalan teknis belaka, tapi bagaimana menyiapkan infrastruktur dan mentalitas masyarakat Indonesia sebagai konsekuensi pengambil-alihan asset-aset kolonial tersebut. Dalam pernyataan tertulisnya DPR menyampaikan bahwa:

*Didalam melaksanakan program kerdjanja Kementerian Pertanian tidak sadja dan tidak akan tjukup menghadapi masalah2 jang besifat tehnis semata, tetapi djuga akan berhubungan dan menghadapi seribu-satu soal sosial dan ekonomi sebagai konsekwensi dari fungsi dan lapang Kementerian di tengah-tengah masjarakat. Sebagai akibat perdjjuangan kemerdekaan, maka dalam masjarakat kita selam[a] sepuluh tahun ini terdjadi pergeseran2 disemua lapang[an] kegiatan jang memaksa kita untuk memberi nilai2 baru oang tentu sadja berbeda dengan ukuran2 kolonial) pada pekerdjaan dan rentjana kita dan kepada semua hal jang berhubungan dengan itu. Sekarang ini rakjat Indonesia tidak sadja sudah tampil sebagai rakjat jang merdeka jang sudah melemparkan mentalitet2nja sebagai rakjat djadjahan, tetapi malahan djuga njata2 menempati suatu posisi sebagai tenaga masjarakat jang dinamis dan positif jang turut menentukan perkembangan masjarakat sekarang dan dihari jang akan datang.<sup>293</sup>*

DPR melihat bahwa Kementerian Pertanian hanya fokus pada permasalahan teknis terkait rehabilitasi berbagai sumberdaya yang berada dibawah tanggungjawab kementerian tersebut.

292 Risalah rapat pleno DPR 1956 hlm 67.

293 Risalah rapat pleno DPR 1956 hlm 67.

Dalam pendapatnya tersebut, DPR juga memberikan masukan agar pemerintah mengambil langkah-langkah untuk meminimalisir berbagai dampak negative dari program-program pemerintah.

DPR menekankan pentingnya mentalitas yang merdeka, dan melihat terjadinya proses dinamika kearah itu dikalangan masyarakat Indonesia. Selain itu DPR juga menyitir berbagai permasalahan yang ada dalam masyarakat yang merupakan eksese dari program-program pemerintah, sebagaimana pernyataan berikut:

*Kami berpendapat, bahwa selama ini masih terlalu banyak “eskses” dalam rentjana2 jang “baik” (pengusiran kaum tani dari tanah garapannja dengan tjara sewenang2, penangkapan dan pembakaran rumah2 kaum tani seperti jang terdjadi di Banjuwangi baru2 ini, dll). Dan bahwa penjakit dan kepintjangan2 sosial (patjeklik, hongeroedeem, pengangguran, harga kebutuhan rakjat jang semakin membumbung tinggi) masih meradjalela hingga membawa akibat buruk pada masjarakat dan dengan demikian berpengaruh djelek pada rentjana dan usaha2 pembangunan Pemerintah itu.*

*Maka dalam hal itu, jang pertama2 harus diperhatikan adalah agar Pemerintah dengan semua rentjana2nja dan tentu sadja dengan bantuan aparaturnja jang berhubungan dengan rakjat, ialah membikin dan mendjaga segi2 jang negative itu seketjil mungkin. Kepada rakjat dan kepada masjarakat haruslah dihidupkan sjarat2 jang memungkinkan diatasinja segi2 merugikan itu oleh masjarakat sendiri bersama2 dengan Pemerintah.<sup>294</sup>*

Dalam pendapatnya tersebut, DPR juga memberikan masukan agar pemerintah mengambil langkah-langkah untuk meminimalisir berbagai dampak negative dari program-program pemerintah. Di sini terlihat peran DPR dalam mengkritisi kebijakan pemerintah dengan melihat dan mengedepankan kepentingan rakyat.

294 Hlm. 68.

### 5.5.3. Masalah Kesejahteraan dan Keamanan

DPR menyoroti masalah keamanan dalam kinerja Kabinet Ali Sastroamidjojo II. Dalam pernyataannya yang mengkritik kinerja pemerintah, Asrarudin dari Partai Buruh menyatakan kekecewaannya kepada pemerintah. Asrarudin menyebutkan bahwa Pemerintahan saat ini telah mendapat dukungan dari parlemen yang dipilih langsung oleh rakyat, mestinya bisa menjalankan pemerintahan dan program-program yang sesuai dengan harapan rakyat. Namun kenyataannya justru sebaliknya. Sebagaimana dikutip harian *Indonesia Raya* (1957) Asrarudin mengatakan: “Keadaan ekonomi kian bertambah bobrok sehingga rakyat ketjewa akan hasil pemilihan umum jang lalu.”<sup>295</sup>

Lebih lanjut Asrarudin menyoroti keterkaitan antara AD (Angkatan Darat) dan peristiwa-peristiwa keamanan yang terjadi di berbagai daerah, khususnya di Sumatera. Mewakili Partai Buruh ia menyatakan:

*Demi keselamatan dan keutuhan nasional, lebih baik mengorbankan Kabinet. Karena dengan bubarja Kabinet, masalah2 ruwet di Sumatera chususnja dan Angkatan Darat pada umumnja dapat diselesaikan.*<sup>296</sup>

Senada dengan itu dari kubu oposisi, suara ketidakpercayaan terhadap pemerintah disampaikan oleh mantan PM pemerintahan sebelumnya. Burhanudin Harapan dari Masjumi menyalahkan pemerintah atas berbagai tindakan separatis yang terjadi di Sumatera. Dalam sebuah judul besar di halaman pertama, koran *Indonesia Raya* (1957) menuliskan “Bekas PM Buhanuddin Harahap: Sumatera tak pertjaja lagi pada Kabinet.”<sup>297</sup>

Media ini mengutip pendapat dari tokoh politik yang baru saja turun dari kekuasaan berkaitan dengan meluasnya berbagai konflik separatis di berbagai daerah. Peristiwa-peristiwa yang terjadi di Sumatera Utara, Sumatera Tengah, Sumatera Selatan dianggap sebagai bentuk ‘mosi tidak percaya’ atas kebijakan Pemerintahan Ali Sastroamidjojo II kepada daerah. Burhanuddin mengatakan:

<sup>295</sup> *Indonesia Raya*, 17 Januari 1957

<sup>296</sup> *Ibid.*

<sup>297</sup> *Harian Indonesia Raya*, 17 Januari 1957

DPR menyoroti masalah keamanan dalam kinerja Kabinet Ali Sastroamidjojo II. Dalam pernyataannya yang mengkritik kinerja pemerintah, Asrarudin dari Partai Buruh menyatakan kekecewaannya kepada pemerintah.

Burhanuddin menegaskan bahwa peristiwa di daerah-daerah itu didukung oleh berbagai lapisan masyarakat. Hal ini, dikatakannya sebagai, bentuk kekecewaan rakyat yang sudah meluas terhadap pemerintah.

*Sebenarnya kejadian2 di Sumatera Utara, Tengah dan Selatan pada hakekatnja sama sadja. Tetapi dalam hal ini Pemerintah menghadapi dengan kebidjakan jang berlainan2. Kelihatanlah dengan njata karena peristiwa2 di Sumatera Tengah didukung oleh semua rakjatnja, maka pemerintah tidak banjak bitjara. Tetapi sebaliknja peristiwa di Sumatera Utara pemerintah mengambil putusan lain. Kejadian2 di Sumatera itu bukannya tidak diduga2 tetapi malah sudah ada tanda2 apa jang akan terdjadi, seperti realisasi putusan2 reuni ex. Divisi Banteng.<sup>298</sup>*

Burhanuddin menegaskan bahwa peristiwa di daerah-daerah itu didukung oleh berbagai lapisan masyarakat. Hal ini, dikatakannya sebagai, bentuk kekecewaan rakyat yang sudah meluas terhadap pemerintah. Perbedaan penanganan di masing-masing daerah juga memicu rasa ketidakadilan dan semakin meningkatkan skala konflik yang terjadi di daerah-daerah tersebut.

Dalam pernyataannya Burhanuddin juga menyatakan bahwa pemberontakan itu mendapat dukungan tidak hanya kalangan sipil tapi juga militer:

*Sudah lama disampaikan, bahwa keketjewaaan daerah2 itu sudah merata, tidak hanya dikalangan rakjatnja, tetapi djuga dikalangan pamong dan militer [...] kebidjaksanaan pemerintah untuk kejadian2 di Sumatera Utara kalau tidak dilakukan dengan seadil-adilnja dan sedjudjur2nja, maka akan timbullah dendam kesumat, akan terdjadilah pertentangan2 antara alat2 negara TNI sesama perwiranja, antara suku dengan suku dan lain2nja.<sup>299</sup>*

Kritik Burhanuddin yang diarahkan terhadap penanganan gerakan separatis di Sumatera itu terlihat seperti peringatan dan bahkan ancaman. Menurutnya, tindakan yang tidak tepat yang diambil

<sup>298</sup> Ibid.  
<sup>299</sup> Ibid.

oleh pemerintah Pusat akan berdampak pada konflik horisontal dan perpecahan di tubuh TNI sebagai aparatur negara.

*Pemerintah Pusat mengira bahwa tergulingnja terguling Kolonel Simbolon keadaan sudah akan reda, tetapi tidak demikian halnya. Karena keadaan sudah demikian rupa di Sumatera utara itu, maka sebelumnja mengambil tindakan jang tegas alangkah baiknja orang2 tua disana diadjak bersama-sama memetjahkan soal peristiwa2 itu.<sup>300</sup>*

Dalam pernyataannya tersebut, Burhanuddin menyarankan agar pemerintah menggandeng tokoh-tokoh setempat dalam pengambilan keputusan agar permasalahan di daerah, khususnya di Sumatera Utara, tersebut bisa dipecahkan. Menanggapi soal ditaklukkannya Kolonel Mahidin Simbolon, Burhanuddin menilai bahwa 'kemenangan itu' tidak berarti menghentikan pergolakan yang terjadi di daerah.

Konflik separatis di Sumatera menunjukkan peningkatan yang signifikan. Terbentuknya Dewan Banteng yang menentang pemerintahan pusat mendapat dukungan dari sebagian masyarakat, militer dan bahkan partai politik lokal. Tokoh-tokoh pimpinan partai di Pusat pun berafiliasi dengan berbagai gerakan di daerah yang menggerogoti kewibawaan pemerintah pusat.

Dewan Banteng yang mengklaim membawa aspirasi semangat 1945 menuntut kepemimpinan dwi-tunggal Sukarno-Hatta dan menolak kepemimpinan pemerintahan Ali-Idham (istilah untuk Kabinet Ali Sastroamidjojo II). Dengan dalihnya tersebut, kelompok pemberontak yang bercokol di Sumatera tengah itu menolak utusan pemerintah. Pada upaya yang kedua pemerintah mengirim delegasi yang dipimpin oleh Menteri Pertanian Eni Karim yang merupakan putra daerah tersebut. Diharapkan kehadiran dari Eni Karim dan anggotanya bisa diterima dewan banteng untuk melaksanakan perundingan guna penyelesaian masalah di daerah tersebut.<sup>301</sup>

Gerakan separatis seperti Dewan Banteng mendasarkan argumennya pada kekecewaan terhadap pemerintah pusat, sehingga menjadi alasan daerah-daerah untuk melakukan pemberontakan. Dalam pernyataannya kepada media, tokoh dari dewan Banteng

300 *Harian Indonesia Raya*, 17 Januari 1957.

301 *Harian Indonesia Raya*, 18 Januari 1957

Dalam pernyataannya tersebut, Burhanuddin menyarankan agar pemerintah menggandeng tokoh-tokoh setempat dalam pengambilan keputusan agar permasalahan di daerah, khususnya di Sumatera Utara, tersebut bisa dipecahkan.

*Ramawi Izhar mengumpamakan negara RI ini sbg suatu N.V. jang tjita2 untuk mendirikannya sudah dikandung semendjak dulu, tetapi konkretnja rentjana itu disusun semendjak tahun 1928, dan dengan resmi didirikan dengan lahirnja proklamasi dengan akte notaris atas nama Sukarno-Hatta.*

yakni Komisaris Dewan Banteng Sumatera Tengah untuk Jakarta dan sekitarnya, Ramawi Izhar sebagaimana dikutip Harian Indonesia Raya (1957) menyatakan:

*Ramawi Izhar mengumpamakan negara RI ini sbg suatu N.V. jang tjita2 untuk mendirikannya sudah dikandung semendjak dulu, tetapi konkretnja rentjana itu disusun semendjak tahun 1928, dan dengan resmi didirikan dengan lahirnja proklamasi dengan akte notaris atas nama Sukarno-Hatta.*

*Organisasi asing belum mengakui*

*Orang asing terutama Belanda belum mengakui N.V. ini, sedangkan rakjat Indonesia bekerdja keras membanting tulang, seia-sekata semua lapisan masyarakat, berkat hikmat dari Dwitunggal jang sedentjing bak besi, setjiap bak ajam dalam memimpin perdjuaan mempertahankan dan merebut hak hidup N.V.ini. Saham atau andl VN ini dimiliki oleh seluruh rakjat Indonesia, modalnja ialah rentjana ialah rentjana th. 1928, sumpah pemuda 1928, pengetahuan-pengalaman kesadaran semendjak 1908, proklamasi 1945 jang disusul oleh perdjuaan dan tekad rakjat, Bhinneka Tunggal Ika, Pantja sila dan lain2.*

*Sesudah tahun 1950*

*Sesudah tahun 1950, setela N.V. diakui oleh seluruh dunia, maka pekerdjaan selandjutnja ialah memperkembangkan dan memadjuanNV untuk menebus djndji kepada seluruh pemegang2 saham, memberikan kepda mereka keuntngan dalam bentuk keadilan, kesedjahteraan, kemakmuran dan kebebasan dari kehinaan.*

*Sampai dimanakah dipenuhi djandji kepada pemegang2 saham, sesudah 11 tahun berdiri? Masih djauh dari tjita2 tsb.diatas, keadilan belum dipraktekkan, kesedjahteraan-kemakmuran itu masih djauh sekali. Jang beruntung hanya segelintir manusia jang didalam organisasi NV kebetulan duduk dalam posisi baik jang dapat*

Selain masalah dalam negeri persoalan-persoalan lain dalam kaitannya dengan perkembangan situasi internasional akibat upaya perluasan Blok Barat dengan dibentuknya Seato, juga menjadi konsen anggota DPR.

menjalahgunakan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh pemegang2 saham.

Hatta mundur

Hatta sebagai dwitunggal yang ikut menandatangani akte notaris NV ini, sesudah berkali2 berusaha mempertahankan NV dari kehantjuran, sedang ia tidak diberi kesempatan untuk mengendalikan NV kedjalan yang wadjar, mengundurkan diri dengan tidak mendjual sahamnja, karena upatjara tentang keberhentiannya ini tidak dilakukan.

Dalam reunie bekas perwira2 Divisi Banteng segala kepintjangan ini dianalisa dengan tadjam. Rakjat sebagai pemegang saham utama tidak berhak lagi atas miliknya, saham2 kosong banjak didjual dipasaran, dan ketjurangan2 banjak dilakukan dalam NV. Reunie di Padang itu mengambil keputusan yang intisari ingin mendapat proefbalans dari NV selama 11 tahun ini, tetapi keinginan luhur dari pemegang2 saham asli ini diremehkan sadja.

Dewan Banteng Mengambil oper.

Maka pada tanggal 20 Desember 1956 Dewan banteng yang didukung oleh rakjat Sum.Tengah mengoper kembali tjabang dari NV yang berbentuk daerah Sumatera Tengah yang berarti menuntut proefbalans NV dengan tiba2.

Dan apa yang dilakukan oleh Sum.Utara, Sum.Selatan, dan sebelum itu oleh Pasundan dan Sulawesi pada hakekatnja sama sadja. Rakjat menunjuk proefbalans dengan tiba2. Mereka tidak hendak melikwidir NV dan tidak pula mau mendirikan NV lain dari saham yang telah ada.<sup>302</sup>

Selain masalah dalam negeri persoalan-persoalan lain dalam kaitannya dengan perkembangan situasi internasional akibat upaya perluasan Blok Barat dengan dibentuknya Seato, juga menjadi konsen anggota DPR. Dalam Rapat dengan Pemerintah, anggota DPR dari fraksi

302 Indonesia Raya, 17 Januari 1957.

... terlihat perhatian yang besar dari parlemen terhadap perkembangan situasi politik kawasan dan dampaknya terhadap keamanan teritorial Indonesia.

PKI Nyoto menanyakan tentang latihan militer Seato di dekat Laut Jawa. Berikut jawaban Pemerintah sebagaimana yang ditulis dalam harian Indonesia Raya (1957):

*Mendjawab pertanyaan anggota DPR Njoto (PKI) mengenai latihan2 SEATO dekat Laut Djawa Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo menjatakan bahwa menteri laur negeri telah menjatakan penjesalan Indonesia kepada Australia, Inggeris dan Amerika Serikat berkenaan dengan sangat terlambatnja pemberitahuan tentang latihan itu diberitahukan oleh pihak Seato.*

*Latihan2 Seato itu tidak diadakan dilaut Djawa, tetapi dilautan dekat pulau Tambelan, suatu kepulauan antara Kalimantan dan Malaya, daerah mana dapat dikatakan termasuk daerah Lautan Tiongkok- Selatan dan bukan lautan Djawa.*

*Akan tetapi kementerian Luar Negeri baru mendapat pemberithuan tentang akan diadakannya latihan tersebut sehari sebelum diadakan. Nota penjesalan pemerintah Indonesia tadi disampaikan kepada kedutaan2 negara jang bersangkutan.*

*Pemerintah berpendapat, bhwa latihan didaerah jang berdejkatan dengan wilayah Indonesia menambah rasa tjuriga terhadap maksud negara2 Seato, apalagi daam suatu masa jang segmenting ini, demikian djawaban Ali Sastroamidjojo kepada Njoto.<sup>303</sup>*

Dari kutipan diatas terlihat perhatian yang besar dari parlemen terhadap perkembangan situasi politik kawasan dan dampaknya terhadap keamanan teritorial Indonesia. Dan terlihat bahwa pemerintah telah mengambil langkah diplomatis kepada pihak Australia yang terlibat dalam kegiatan tersebut.

## 5.6. Konstituante dan Sistem Demokrasi Parlementer

Sebagai lembaga tinggi negara, Konstituante, merupakan institusi yang muncul sebagai konsekuensi dinamika politik pasca-kemerdekaan dan alotnya perdebatan pemerintah Republik dan Belanda tentang pengakuan Indonesia sebagai negara merdeka. Dalam maklumat Wakil Presiden No X tanggal 3 Nopember 1946 tentang penyelenggaraan pemilu, tidak disebutkan lembaga Konstituante, melainkan DPR dan MPR sebagai lembaga perwakilan yang merupakan manifestasi dari aspirasi rakyat.

Perjanjian KMB Desember 1949 menandai pengakuan kedaulatan Republik Indonesia oleh pemerintah Belanda dalam bentuk negara serikat (RIS) dan menysaikan control Belanda dalam Uni Indonesia Belanda. Konstitusi RIS merupakan payung hukum bagi susunan ketatanegaraan Indonesia, termasuk terbentuknya Konstituante.

Konstituante yang merupakan hasil pemilu 1955, mengemban tugas pokok untuk menyusun konstitusi yang sesuai dengan struktur negara Indonesia yang sudah tidak lagi berbentuk federasi.

### 5.6.1. Struktur Konstituante

Konstituante dipimpin oleh seorang ketua dan beberapa wakil ketua dan sekretaris. Sidang Pleno merupakan lembaga tertinggi yang terdiri dari seluruh anggota konstituante. Dalam konstituante dibentuk sebuah Panitia Persiapan Konstitusi (PPK) yang terdiri dari beberapa bagian (1) Panitia Rumah Tangga, (2) Panitia Musyawarah, (3) Panitia Konstitusi, (4) Panitia Istilah, (5) Panitia Perumus, dan (6) Panitia Redaksi.

Dalam panitia konstitusi dibentuk beberapa komisi. Ada 4 Komisi di Konstituante. Berikut Komisi-komisi konstituante

- I. Komisi Ideologi negara atau Komisi Konstitusi I beranggotakan 61 orang.
- II. Komisi Hak-hak asasi manusia
- III. Komisi Bentuk pemerintahan.
- IV. Komisi Wilayah, Bahasa, Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan

Komisi-komisi Konstituante diatas mmiliki beberapa sub-komisi sesuai dengan bidang tugasnya<sup>304</sup>

Perjanjian KMB Desember 1949 menandai pengakuan kedaulatan Republik Indonesia oleh pemerintah Belanda dalam bentuk negara serikat (RIS) dan menysaikan control Belanda dalam Uni Indonesia Belanda.

304 Lubis, 1995: 552

Pada bulan Februari 1957 Presiden Sukarno sudah mewacanakan sebuah Kabinet Gotong-Royong yang merupakan representasi semua partai yang ada ditambah dengan golongan fungsional. Namun wacana ini ditentang oleh beberapa partai seperti Masjumi, PSII, NU, Katholik dan PRI. Penolakan ini didasarkan bahwa perubahan sistem ketatanegaraan merupakan ranah dan tugas Konstituante. Karenanya, menurut pendapat partai-partai tersebut, hal itu harus diserahkan kepada Dewan Konstituante.<sup>305</sup>

## 5.6.2. Perdebatan Mengenai Dasar Negara

Tanggal 29 Agustus 1957 diadakan rapat pemandangan umum babak I, kemudian pada tanggal 3-4 September 1957 rapat pemandangan umum babak II. Dalam rapat umum Babak I dan II dibicarakan mengenai rumusan dasar negara. Dalam perdebatan yang panjang tersebut pembahasan mengerucut pada 3 rumusan mengenai dasar negara yaitu: (1) Sosial-ekonomi sebagai dasar negara, (2) Islam sbagai dasar negara, dan (3) Pancasila sebagai dasar negara.

Faksi yang mendukung sosial-ekonomi sebagai dasar negara bertumpu pada argumentasi bahwa, sebagaimana pasal 33 UUD 1945 kemakmuran dan keadilan sosial merupakan cita-cita kemerdekaan. Karenanya, sosial-ekonomi sebagai dasar negara sesuai dengan tujuan revolusi bangsa Indonesia. Selain itu kelompok ini juga mengusulkan disusunnya sistem politik yang sesuai dengan pasal 1 ayat 1 dan 2 UUD 45.

Adapun pokok-pokok pikiran pandangan ini sebagaimana tertuang dalam rumusan hasil rapat mengenai dasar Negara adalah sebagai berikut:

*Pendapat jang mengatakan bahwa Sosial-Ekonomi adalah Dasar Negara; dan Sosial-Ekonomi jang sesuai dengan tudjuan revolusi ialah apa jang pada prinsipnja telah dirumuskan dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 33, sebagai dasar prinsip untuk melaksanakan kemakmuran dan keadilan sosial. Dan untuk mendjamin terlaksananja Sosial-Ekonomi itu, disusunlah suatu sistim politik seperti*

<sup>305</sup> Nugroho Notosusanto dalam William H Frederick dan Soerio Soeroto (ed.) *Pemahaman Sejarah Sebelum dan Sesudah Revolusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, hlm 380-381.

Pada bulan Februari 1957 Presiden Sukarno sudah mewacanakan sebuah Kabinet Gotong-Royong yang merupakan representasi semua partai yang ada ditambah dengan golongan fungsional.

termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (1) dan (2).<sup>306</sup>

Pandangan kedua diusung oleh para tokoh dan ulama muslim anggota konstituante yang melihat pentingnya Islam sebagai dasar negara. Pandangan ini bertumpu pada negara harus berdasarkan kedaulatan hukum Tuhan. Sebagai manifestasi dari prinsip ini adalah ditetapkannya demokrasi musyawarat antara wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat. Konsepsi kedaulatan hukum Tuhan mendudukan demokrasi sebagaipelaksanaan kebenaran dan hak, dimana pemimpin berkewajiban bertanggungjawab penuh kepada rakyat. Pandangan ini sebagaimana tertuang dalam rumusan hasil rapat Konstituante sebagai berikut:

Pandangan kedua diusung oleh para tokoh dan ulama muslim anggota konstituante yang melihat pentingnya Islam sebagai dasar negara.

*Pendapat jang menghendaki ISLAM didjadikan Dasar Negara, antara lain pada dasarnja sebagi berikut:*

- a. *Berdasarkan kedaulatan hokum Tuhan itu maka: Islam mewadajibkan demokrasi jang berdasarkan musjawarat diantara wakil-wakil rakjat jang dipilih oleh rakjat itu sendiri, demokrasi jang mendudukan kebenaran dan hak.*

*Islam mewadajibkan pemimpin rakjat, pemimpin Negara dan pemimpin pemerintahan penuh bertanggung-djawab kepada rakjat. Islam menegakkan kemerdekaan lahir dan bathin menolak pendjadjahan, penindasan/eksploitasi manusia atas manusia dalam bentuk apapun djuga.*

*Islam memberantas kemiskinan dan kemelaratan dan menegakkan kemakmuran lahir dan bathin atas dasar hidup keragaman antara golonga dan golongan (kelas).*

*Islam meletakkan dasar hidup antara baangsa dengan bangsa, antara suku bangsa dengan suku bangsa atas dasar harga-menghargai, memberi dan menerima.*

---

306 DPR RI, Risalah sementara konstituante RI

Islam menghormati  
tiap-tiap  
kepertjajaan,  
kejakinan  
dan agama lain.

Islam membersihkan hidup bangsa dan suku bangsa darichauvenisme dan rasialisme sehingga perdamaian dapat terpelihara.

Islam mendjamin dan mempertahankan kemerdekaan menganut dan endjalankan agama oleh pemeluknja masing-masing.

Islam mendjundjung tinggi nilai-nilai perikemanusiaan.

Islam mewadjabkanmenunaikan fardlu'ain disamping menunaikan fardlu kifajah, sehingga tidak boleh ada egoism jang tamak dan bathil; kekajaan milik perseorangan tidak terlepas dari fungsi sosial sehingga rezeki dapat merata.

Islam mendjamin Hak-hak Asasi Manusia (Human Rights), dengan menitik beratkan menunaikan kewadjaban-kewadjaban asasi.

Islam memberi penilaian jang sama antara kaum wanita dan prija, dengan tidak mengurangi kenjataan, bahwa perbedaan sifat dan bakat antara kaum wanita dan prija membawa pula pembagian tugas dan lapangan pekerdjaan bagi masing-masing kaum.

- b. Karena Islam itu di Indonesia banjak pengikut dan penganutnja, maka Islam dapat mendjamin keselamatan dan kesedjahteraan umat manusia demi kebahagiaan dari dunia sampai keachirat, berdasarkan hokum jang bersumber kepada Al-Qur'an dan Hadits jang djelas dan njata.
- c. Dalam Islam sudah tersedia hokum-hukum dan aturan-aturan jang sempurna tentang masalah kebangsaan, prikemanusiaan, kebebasan agama, keadilan social dalam semua susunan social masjarakat.
- d. Islam menghormati tiap-tiap kepertjajaan, kejakinan dan agama lain.
- e. Islam melarang melakukan paksaan terhadap pemeluk-pemeluk agama lain, oleh karenanja Islam merupakan djaminan jang kuat, sehingga pemeluk-pemeluk agama lain akan merasa

*njaman dan tenteram hidup berdampingan  
setjara damai dan umat Islam.*<sup>307</sup>

Pandangan ini melihat bahwa Islam menegakkan kemerdekaan lahir dan batin, menolak penjajahan, penindasan dan eksploitasi manusia atas manusia (*exploitation de l'home par l'home*). Islam juga memberantas kemiskinan, menegakkan kemakmuran atas dasar keragaman antar golongan dan dalam konteks global Islam meletakkan dasar hidup antarbangsa. Pandangan ini juga memperlihatkan bagaimana Islam sebagai jaminan bagi penghormatan keberagaman dan perbedaan keyakinan dan kepercayaan.

Sementara itu pendapat yang mendukung Pancasila sebagai dasar negara, bertumpu pada prinsip-prinsip bahwa Pancasila merupakan titik pertemuan segala golongan yang berbeda-beda. Kelima dasar yang ada dalam Pancasila sudah cukup memberikan kelonggaran kepada bermacam-macam Pandangan hidup. Pengusung pendapat ini menilai bahwa Pancasila merupakan “voedingsbodem” yang subur untuk persatuan dan kesatuan bangsa. Dan sila-sila dalam Pancasila sudah mencerminkan tabiat dan watak bangsa Indonesia. Dalam mengantisipasi permasalahan kehidupan bangsa yang heterogen, kelompok ini menilai bahwa Pancasila memastikan terjaminnya musyawarah rakyat sebagai salah satu dasar cara penyelesaian persoalan negara, terjaminnya jiwa pelaksanaan proklamasi 1945, dan terjaminnya kebebasan beragama dan beribadat menurut kepercayaannya masing-masing. Hal ini sebagai mana tertuang dalam kesimpulan rapat sebagai berikut:

*Pendapat jang menghendaki PANTJA SILA  
didjadikan dasar Negara antara lain beralasan  
sebagai berikut:*

- a. Dasar Pantja Sila merupakan titik pertemuan dari pada segala golongan dan aliran jang berbeda dalam tubuh Bangsa Indonesia, dimana suatu golonganpun tidak dirugikan dalam menganut ideologinja masing-masing.*
- b. Karena kelima dasar jang ada didalam Pantja Sila sudah tjukup memberi kelonggaran kepada bermatjam-matjam pandangan hidup, tjukup*

307 Ibid.

Islam juga memberantas kemiskinan, menegakkan kemakmuran atas dasar keragaman antar golongan dan dalam konteks global Islam meletakkan dasar hidup antarbangsa.

*Pantja Sila  
merupakan  
"voedingsbodem"  
jang subur untuk  
persauan dan  
kesatuan bangsa*

- memberi keleluasaan untuk siapapun guna memberi ujud dan realisasi dari pada pandangan hidupnja.
- c. Pantja Sila merupakan "voedingsbodem" jang subur untuk persauan dan kesatuan bangsa.
  - d. Didalam Pantja Sila sudah tjukup mentjerminkan sifat, tabiat dan watak Bangsa Indonesia.
  - e. Didalam Pantja Sila tjukup memberi dasar hidup bagi bangsa Indonesia jang lebih tjenderung kepada Zat Ilahi jang banjak membuka kemungkinan hidup berreligie dari pada akal pikiran.
  - f. Di dalam Pantja Sila tjukup memberi djaminan bagi hidup Bangsa Indonesia dalam penggolongan kebangsaannja tidak sempit dan memberi kemungkinan seluas-luasnja untuk mentjari persambungan dengan umat lain didunia ini untuk kelangsungan hidup kemanusiaannja.
  - g. Didalam Pantja Sila terdjamin bahwa musjawarat rakjat didjadikan salah satu dasar tjara penjelesaian persoalan kenegaraan.
  - h. Didalam Pantja Sila sudah terdjamin djiwa pelaksanaan Proklamasi 1945.
  - i. Didalam Pantja Sila sudah terdjamin kebebasan beragama dan melakukan ibadat menurut kepertjajaannja masing-masing.
  - j. Didalam Pantja Sila sudah tjukup didjamin kesedjahteraan dan kebahagiaan rakjat Indonesia dan pula didjamin pentjegahan timbulnja sistim kapitalisme/liberalism.
  - k. Pantja Sila mendjamin bahwa Negara bukan untuk segolongan, bukan untuk sebagian besar dan tidak untuk bagian jang terbesar dan terbanjak sadja.
  - l. Pantja Sila sudah sesuai dengan tjita-tjita revolusi 1945.
  - m. Pantja Sila mendjamin kebebasan berkejakinan hidup.<sup>308</sup>

---

308 Ibid.

Sebagaimana pandangan yang lain, pandangan faksi ini juga menekankan bagaimana ideologi yang diusungnya sejalan dengan jiwa bangsa Indonesia yang mengandung semangat proklamasi 1945. Penghargaan terjadi nilai-nilai keberagaman, perbedaan keyakinan dan lain-lain dijamin dengan ideologi yang diusungnya.

Untuk melihat peta kekuatan ketiga faksi perhatikan tabel di bawah ini.

#### Tiga Faksi Ideologis di Konstituante

Sumber : J.T.C. Simorangkir dalam Nasution, Adnan Buyung. 1995. *Aspirasi Pemerintahan*

NAMA FAKSI		JUMLAH KURSI
<b>I. BLOK PANCASILA</b>		
1	PNI (Partai Nasional Indonesia)	119
2	PKI (Partai Komunis Indonesia)	60
3	Republik Proklamasi	20
4	Parkindo (Partai Kristen Indonesia)	16
5	Partai Katolik	10
6	PSI (Partai Sosialis Indonesia)	10
7	IPKI (ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia)	8
8	PRN (Partai Rakyat Nasional)	3
9	P3RI (Partai Pegawai Polisi Republik Indonesia)	3
10	Partai Persatuan Daya	2
11	GPPS (Gerakan Pembela Panca Sila)	2
12	Baperki	2
13	PRIM (Partai Republik Indonesia Merdeka)	2
15	PIR (Partai Indonesia Raya – Wongsonegoro)	2
16	PIR (Partai Indonesia Raya – Hzairin)	2
17	Gerinda	1
18	PRD (Partai Rakyat Desa)	1
19	R. Soedjono Prawirosedarso	1
20	Gerakan Banteng Republik Indonesia	1
21	Partai Tani Indonesia	1
22	Radja Kaprabonan	1
23	PIR (Nusa Tenggara Barat – Lombok)	1
24	Permai	2
	Jumlah	274
<b>II. BLOK ISLAM</b>		
1	Masjumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia)	112
2	NU (Nahdlatul Ulama)	91
3	PSII (Partai Sarikat Islam Indonesia)	16
4	Perti (Persatuan Tarbijah Islamijah)	7
5	AKUI – Madura	1
6	PPTI	1

Sebagaimana pandangan yang lain, pandangan faksi ini juga menekankan bagaimana ideologi yang diusungnya sejalan dengan jiwa bangsa Indonesia yang mengandung semangat proklamasi 1945.

7	Gerakan Pilihan Sunda	1
8	Pusat Penggerak Pentjalonan I.E. Idrus Effendi – Sul Tenggara	1
	Jumlah	230
<b>III. BLOK SOSIAL-EKONOMI</b>		
1	Partai Buruh	5
2	Partai Murba	4
3	Acoma	1
	Jumlah	10

*Konstitusional Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 32-33.

Dari komposisi partai-partai yang mendukung ketiga faksi tersebut di atas terlihat bahwa mayoritas partai mendukung Pancasila sebagai Ideologi Negara (sebanyak 24 partai dengan 274 kursi di konstituante) partai besar yang tergabung di sini antara lain PNI, PKI, Republik Proklamasi, dan Parkindo). Kekuatan kedua yang mendukung ideologi Islam ada 8 partai (dengan jumlah 230 kursi di konstituante). Kelompok ini didukung partai-partai besar seperti Masjumi, NU, PSII, Perti dan partai-partai kecil seperti AKUI – Madura, PPTI, Gerakan Pilihan Sunda dan lain-lain. Kelompok terakhir yakni faksi yang mendukung sosial-ekonomi sebagai ideologi. Blok ini didukung 3 partai (dengan 10 kursi di konstituante) yang umumnya berhaluan sosialis seperti Partai Buruh, Partai Murba dan Acoma.

Sebagai salah satu pendukung sosial-ekonomi sebagai ideologi pandangan Fraksi Murba di Konstituante terhadap ideologi negara, Indonesia dilihat sebagai bangsa yang lahir dari revolusi. Oleh karena itu menurut pandangan kelompok ini:

*“Ideologi jang ditimbulkan oleh revolusi adalah rumusan paham atau konsep tentang struktur masyarakat Indonesia, jang meliputi politik, sosial dan ekonomi jang sesuai dengan tudjuan revolusi, jang terpantjang diatas masjarakat sebagai patokan-patokan baru guna melaksanakan hak asasi bangsa menentukan nasib sendiri (“right of selfdetermination”) jang tersusun dalam bentuk Konstitusi”*<sup>309</sup>

309 DPR RI, Risalah sementara Konstituante RI: Sidang III 56 s/d 57

Kelompok terakhir yakni faksi yang mendukung sosial-ekonomi sebagai ideologi. Blok ini didukung 3 partai (dengan 10 kursi di konstituante) yang umumnya berhaluan sosialis seperti Partai Buruh, Partai Murba dan Acoma.

Lebih lanjut Partai Murba menegaskan bahwa konstitusi atau undang-undang dasar adalah hukum dasar. Hukum dasar adalah ideologi. Jadi UUD pada hakikatnya adalah ideologi juga.

Lebih lanjut Partai Murba menegaskan bahwa konstitusi atau undang-undang dasar adalah hukum dasar. Hukum dasar adalah ideologi. Jadi UUD pada hakikatnya adalah ideologi juga. Rumusan mengenai menentukan nasib sendiri bagi fraksi Murba meliputi 3 pokok masalah: (1) kedaulatan bangsa atas daerah wilayahnya serta hak menentukan Bentuk Pemerintah sendiri; (2) hak menentukan sistim sosial; (3) hak menentukan sistim ekonomi.<sup>310</sup>

Berdasarkan keyakinan Partai Murba sebagai pengusung Ideologi Sosial-Ekonomi kedaulatan suatu bangsa yang tidak meliputi ketiga hal di atas dianggap tidak memenuhi syarat “*Right of Self-determination*”. Bertumpu pada UUD 1945 pasal 1 ayat (1) dan (2) yang menekankan bahwa Kedaulatan Bangsa Indonesia atas daerah wilayahnya serta merumuskan Bentuk Pemerintahan sendiri.

Dalam resumennya mengenai dasar Negara, pandangan fraksi Murba menekankan bahwa:

*Bukan ideology melainkan Sosial-Ekonomi jang mendjadi dasar atau sendi negara. Oleh karenanja djuga bukan ideologi jang menentukan bentuk dan isi Sosial-Ekonomi, melainkan Sosial-Ekonomilah jang menentukan bentuk da nisi ideologi.*

*Ideologi jang ditimbulkan oleh revolusi bukanlah ideologi jang mendjamin tetap berlakunja kekuasaan modal monopoli kolonial, melainkan ideologi jang mendjamin hapusnja kekuasaan monopoli finans-kapital internasional atas masjarakat Indonesia. Ideologi jang ditimbulkan revolusi menghantjurkan segala matjam ideologi jang berbau kolonial. Ideologi jang ditimbulkan oleh revolusi adalah patokan-patokan baru jang berpantjang diatas masjarakat guna melaksanakan hubungan masjarakat baru jang belum pernah berlaku selama ini, tetapi jang akan dan harus berlaku dimasa dating atas kekuasaan revolusi.*

*Inti (substance) dari pada Ideologi Negara harus dirumuskan dalam Mukadimah Undang-undang Dasar sebagai perintah berlakunja patokan-patokan baru jang terpantjang diatas masjarakat Indonesia.<sup>311</sup>*

<sup>310</sup> Ibid.  
<sup>311</sup> Ibid.

Dari *resume* pandangan kelompok ini terlihat penekanan jiwa revolusioner yang bertumpu pada pandangan terbentuknya masyarakat baru yang bertumpu pada patokan-patokan baru sebagai sikap anti-kolonialisme, liberal dan kapitalisme.

Dari *resume* pandangan kelompok ini terlihat penekanan jiwa revolusioner yang bertumpu pada pandangan terbentuknya masyarakat baru yang bertumpu pada patokan-patokan baru sebagai sikap anti-kolonialisme, liberal dan kapitalisme.

Sementara itu Fraksi Partai Komunis Indonesia (PKI) dalam uraiannya tentang pencarian dasar Negara merumuskan pikirannya dalam delapan prinsip, sebagaimana pernyataannya berikut ini:

*Delapan “pokok-pokok pikiran” dalam mentjari “Dasar Negara” sebagai berikut:*

1. *Manusia adalah machluk jang menegakkan tudjuan-tudjuan dialam hidupnja. Machluk lain seperti binatang-binatang jang hidup di dunia ini tidak ada jang mempunjai tudjuan hidup.*
2. *Negara adalah alat dalam tangan manusia untuk mentjapai tudjuan-tudjuannja.*
3. *Tudjuan-tudjuan manusia dalam dunia dapat dirangkumkan dalam satu kata: Kebahagiaaan.*
4. *Banjak objek kebahagiaan itu menurut taraf kemadjuan manusia masing-masing. Tetapi jang sudah pasti, tidak ada manusia jang akan bisa memperoleh kemungkinan atas kesempatan berbahagia djika tidak lebih dulu dipenuhi sjarat-sjarat kehidupan zhahirnja, jakni makanan, pakaian, perumahan. Ini bukan penjembahan kepada materie dan belum berarti “materialism”. Tuhan sendiri ada berkata:  
“Aku adalah jang Zhahir dan jang Bathin”. Djadi dalam “Dasar Negara” nanti haruslah ada prinsip jang membimbing kita kearah masjarakat dimana sjarat-sjarat penghidupan Zhahir itu dapat dipenuhi.*
5. *Manusia terdjadi dari pada raga dan djiwa. Kalau kebutuhan-kebutuhannja sudah dipenuhi, kalau semua tenaga dan pikirannja sudah tidak lagi dikuasai oleh tanja bagaimana mentjari penghidupan materie, maka djiwanja akan menjatakan adanja keinginan-keinginan akan makanan, minuman, sjahwat dan lain-lain. Keinginan-keinginan atau kerinduan-kerinduan djiwa itu bersifat ruhani dan puntjak dari pada keinginan-keinginan atau kerinduan itu apa jang disebut orang dengan kata “religi”,*

Uraian pokok pikiran yang terdiri dari delapan butir ini disampaikan fraksi PKI sebagai semacam pembuka ruang pikir untuk masuk ke dalam pembicaraan mengenai dasar Negara mana yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia.

jakni keinginan atau kerinduan bersatu dengan Chaliq-nja, sebagai ada diadjarkan oleh semua agama. Djadi dalam “Dasar Negara” kita haruslah ada prinsip jang memungkinkan warna-negara kita memenuhi keinginan-keinginan kerinduan-kerinduan djiwanja itu.

6. Negara kita meliputi tanah air jang kita sebut Indonesia dan bangsa jang kita namakan Bangsa Indonesia. Djadi dalam “Dasar Negara” kita haruslah ada satu prinsip jang menundjukkan dimana kebahagiaan itu diusahakan oleh siapa dan untuk siapa kebahagiaan itu diusahakan.
7. Tanah air Indonesia adalah sebagian dari dunia dan Bangsa Indonesia adalah sebagian dari djenis kemanusiaan. Tidak ada manusia atau suatu bangsa bisa hidup dengan bahagia djika ia memutuskan hubungan dengan sedjenisnja. Djadi dalam “Dasar Negara” kita haruslah ada satu prinsip jang menundjukkan bahwa Negara dan bangsa kita ada berhubungan dengan dunia diluar negara kita dengan bangsa-bangsa diluar bangsa kita.
8. Negara adalah satu organisasi untuk mengatur proses masjarakat. Tiap organisasi memerlukan pimpinan. Djuga negara memerlukan pimpinan jang disebut pemerintah. Menegakkan pemerintah itu ada bermatjam-matjam djalannja. Djadi dalam “Dasar Negara” kita harus ada satu prinsip jang menentukan bagaimana kita menegakkan suatu pemerintah.

Uraian pokok pikiran yang terdiri dari delapan butir ini disampaikan fraksi PKI sebagai semacam pembuka ruang pikir untuk masuk ke dalam pembicaraan mengenai dasar Negara mana yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia.

Selanjutnya fraksi ini menekankan kenyataan masih kuatnya pengaruh asing dalam kehidupan bangsa Indonesia. Pandangan-pandangan yang berbau kolonialisme dan imperialism, menurut fraksi ini, masih menentukan pergaulan hidup rakyat sehari-hari. Untuk itu ditekankan bukan undang-undang dasarnya yang diubah, tapi perilaku dan pergaulan hidup yang harus diubah, sebagaimana pernyataan berikut:

*Djadi, bukannya dasar Negara jang harus diubah, melainkan pergaulan hiduplah jang harus*

*dirombak, jang meliputi lapangan Politik – Sosial – Ekonomi sesuai dengan tjita-tjita Revolusi 17 Agustus 1945.*

*Achirnja, sebagaimana telah diinginkan oleh Partai saja, saja masih tetap merasakan adanja manfaat jang besar demi kesatuan dan persatuan*

PANTJA SILA SEBAGAI DASAR NEGARA.<sup>-312</sup>

Dalam penekannya Partai Komunis Indonesia (PKI) menilai perlunya perubahan cara dan gaya hidup yang menyesuaikan dasar Negara yang sudah ada, yakni Pancasila. Pergaulan hidup yang meliputi berbagai aspek politik, sosial, ekonomi, yang harus sesuai dengan cita-cita revolusi, yakni proklamasi 17 Agustus 1945. Karenanya PKI mendukung UUD 1945 sebagai dasar Negara Indonesia.

Sementara itu Fraksi Nahdlatul Ulama (NU) yang erupakan salah satu partai pengusung Islam sebagai Ideologi Negara menguraikan seputar anggapan bahwa agama harus dipisahkan dari Negara. Berikut petikan uraian panjang yang disampaikan Zainul Arifin dari NU:

*Agama itu dituturkan kepada Ummat Manusia pada tiap-tiap masa dan zaman jang disesuaikan pula bidang waktu dan keadaan pada masa itu. Kesempurnaan jang penuh dari Agama itu dituntunkan dengan perantaraan NABI JANG PALING TERACHIR ialah MUHAMMAD S.A.W. Kesemuanja TUNTUNAN TUHAN JANG MAHA ESA ITU menurut adjaran Alqur'an ialah I S L A M.*

*Oleh karena itu, Sdr.Ketua, ISLAM sebagai TUNTUNAN TUHAN JANG MAHA ESA untuk HIDUP dan KEHIDUPAN tidak mengenal dalam adjarannja suatu terminologi jang biasa dipakai orang didalam menjusun NEGARA apa jang disebut "pemisahan geredja dan Negara" atau dalam bahasa asingnja scheidung van kerk en staat. Djika saja mensiteer dalam hal ini pidato P.J.M. Presiden Republik Indonesia SUKARNO, dalam kullian umum di Universitas Indonesia pada tanggal 17 Mei 1953, jang diantara lain beliau berkata:*

312 Ibid.

Dalam penekannya Partai Komunis Indonesia (PKI) menilai perlunya perubahan cara dan gaya hidup yang menyesuaikan dasar Negara yang sudah ada, yakni Pancasila.

*“Islam tidak mengenai theokrasi, walaupun Islam adalah satu agama. Jang biasa diartikan dengan perkataan theokrasi, ialah pemerintahan ke-padrian.*

“Islam tidak mengenai theokrasi, walaupun Islam adalah satu agama. Jang biasa diartikan dengan perkataan theokrasi, ialah pemerintahan ke-padrian. Terutama sekali di dalam Geredja Katholik kita melihat persusunan kepadrian. Ada Uskup, bahkan ada Paus santa Bapak, ada Kardinal-kardina, ada Uskup-uskup ada Pater-pater. Didalam Islam tidak ada hal itu. Islam tidak mengenal Priesterdom. Islam tidak membutuhkan seorang padri untuk hubungan dia dengan Tuhannja. Islam menghendaki hubungan langsung antara manusia dengan Tuhan sonder perantaraan padre atau priester. Maka oleh karena itu theokrasi tidak dikenal oleh Islam. Maka oleh karena itu pula *scheiding van kerk en staat* tidak ada didalam ISLAM”.

Demikianlah kata P.J.M. Presiden kita itu.

Untuk mengatur HIDUP dan PERIKEHIDUPAN itulah didalam ISLAM diberikan tuntunan tidak sadja untuk mengaturhubungan ummat manusia dengan Tuhannja jang dinamakan UBUDIJA, tetapi diberi pula untuk mengatur PERIKEHIDUPAN jang dinamakan MUAMALAH ja’ni Peraturan jang mengatur hukum<sup>2</sup> privaat dalam artikata jang seluas-luasnja jang meliputi pula sosial dan ekonominja, hubungan manusia dengan manusia hubungan golongan dengan golongan, Bangsa dengan Bangsa dll sebagainya jang dapat disesuaikan dengan bidang waktu dan keadaan ditiap<sup>2</sup> masa dan zaman. Diikuti pula oleh DJINAJAH jang meliputi perihal sangsi-sangsi (sich!) dengan apa jang disebut dengan kata-kata kita sekarang HUKUM PIDANA dan PERDATA. Dan hukum<sup>2</sup> hubungan antara prija dan wanita (pernikahan) dan hukum<sup>2</sup> serta peraturan jang meliputi kekeluargaan.<sup>313</sup>

313 Ibid.

Dalam uraiannya tokoh NU ini menjelaskan bahwa negara tidak harus dipisahkan dari agama, setidaknya dalam konteks Islam, karena dalam Islam tidak mengenai theokrasi dan hierarki kepadrian sebagaimana yang ada dalam gereja Katolik.

Dalam uraiannya tokoh NU ini menjelaskan bahwa negara tidak harus dipisahkan dari agama, setidaknya dalam konteks Islam, karena dalam Islam tidak mengenai theokrasi dan hierarki kepadrian sebagaimana yang ada dalam gereja Katolik. Selain itu dipaparkan bahwa Islam mengatur manusia dalam hidup dan kehidupannya dalam apa yang disebut Ubudiyah (ibadah) yakni hubungan manusia dengan Tuhannya, Muamalah yakni hubungan sosial antara manusia dengan manusia dan masyarakat sekitarnya, serta Dinayah atau hukum yang berisi aturan dan sanksi-sanksi bagi pelanggaran.

### 5.6.3. Konsepsi Presiden

Wacana yang diusulkan Presiden Sukarno ini dikenal dengan “konsepsi Presiden”. Dengan alasan untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari kesulitan-kesulitan yang dihadapinya, Sukarno menyatakan usulnya dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. *Sistem demokrasi parlementer setjara Barat (demokrasi liberal) tidaklah sesuai dengan kepribadian Indonesia. Oposisi di D.P.R. jang selalu berusaha menggulingkan Pemerintah adalah sesuatu jang tidak tjotjok dengan suasana kepribadian Indonesia tersebut. Oleh karena itu sistim Demokrasi Parlementer harus diganti dengan sistim Demokrasi Terpimpin, demokrasi gotong-royong, yakni suasana demokrasi jang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusjawaratan.*
2. *Untuk melaksanakan sistim Demokrasi Terpimpin ini, maka perlulah dibentuk suatu Kabinet Gotong-Rojong jang anggota2nja harus terdiri dari semua partai, dan organisasi berdasarkan perimbangan kekuatan jang ada dalam masjarakat. Dengan melaksanakan Konsepsi gotong-royong, maka lenjaplah oposisi dalam D.P.R. Perbedaan2 pendapat jang ada dalam D.P.R. haruslah digunakan untuk mentjari perbaikan dan kemandjuan2, bukan untuk semata-mata mendjatuhkan pemerintah jang ada.*
3. *Pembentukan Dewan Nasional. Anggota2 Dewan Nasional terdiri dari golongan fongsionil dalam masjarakat. Tugas utamanya adalah memberi nasehat kepada Kabinet, baik diminta maupun tidak diminta. Golongan fungsionil itu adalah golongan buruh, golongan tani, golongan tjendikiawan, pengusaha nasional, pemuda, wanita, angkatan '45, alim ulama, Protestan-Katholik, orang jang*

*membawakan suara daerah, kepala staf angkatan, kepala kepolisian, Djaksa Agung dan beberapa Menteri.*

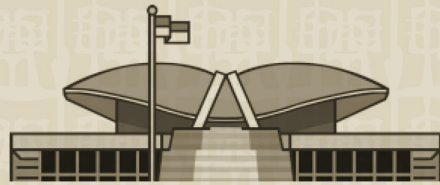
4. *Pembentukan Kabinet Kaki Empat. Konsepsi presiden itu menghendaki membentuk Kabinet Kaki Empat, dimana partai2 besar turut serta di dalamnja jaitu P.N.I., Masjumi, N.U., dan P.K.I., jang maksudnja untuk mentjiptakan kegotong-rojongan nasional.<sup>314</sup>*

Konsepsi Presiden ini secara prinsip mengurangi kekuatan DPR hasil pemilu 1955. Presiden Sukarno menilai bahwa berbagai persoalan yang terjadi, ketidakstabilan politik yang membahayakan kehidupan bangsa dan negara itu bersumber dari sikap oposisi DPR yang dianggapnya destruktif. Presiden mengkaitkan hal itu dengan sistem demokrasi liberal yang ditentangnya. Sebagai alternatif dari sistem itu, Presiden mengusung konsep Demokrasi Terpimpin yang mengedepankan prinsip gotong-royong. Lalu gotong-royong itu, oleh Presiden dimaknai dengan menetapkan wakil-wakil sesuai dengan perimbangan kekuatannya di masyarakat. Dari situlah tercetus istilah Kabinet 'kaki empat' yang terdiri dari kekuatan empat partai utama pemenang pemilu 1955.

Sejak wacana konsepsi presiden dilancarkan sekitar tahun 1957, ada beberapa Tarik ulur antara pemerintah dan presiden dengan kekuatan di parlemen dan masyarakat. Wacana itu sendiri memunculkan kekhawatiran menguatnya kekuasaan presiden dan matinya demokrasi. Namun Sukarno dengan dalih penyelamatan negara berhasil meyakinkan berbagai kalangan akan pentingnya konsepsi yang diusulkannya itu.

Sejak wacana konsepsi presiden dilancarkan sekitar tahun 1957, ada beberapa Tarik ulur antara pemerintah dan presiden dengan kekuatan di parlemen dan masyarakat.

314 Sekretariat DPR-GR, hlm 205-206.



## PARLEMEN DAN UPAYA MENGGAJAI KONSTITUSI BARU, 1957-1960

### Upaya-upaya kembali ke bentuk pemerintahan presidensial mulai mengemuka lewat gagasan politik Sukarno dan konsepsi presiden.

**S**eperti telah disinggung pada bab sebelumnya, gagasan politik Sukarno tersebut menjadi tonggak pula dikemukakannya wacana kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Setelah Konsepsi Presiden dikemukakan, maka mulai dilakukan langkah-langkah untuk merealisasikan gagasan politik yang terkandung di dalamnya. Sukarno kemudian mengupayakan pembentukan kabinet baru tanpa penyesuaian dengan komposisi kursi di parlemen. Kabinet baru tersebut akhirnya terbentuk dengan nama Kabinet Karya. Selain kabinet baru, masa 1957-1960 pun diwarnai oleh pembentukan lembaga ataupun forum-forum baru yang semakin melemahkan parlemen. Konstituan sebagai lembaga perumus konstitusi baru pada masa ini pun semakin mendapat tekanan. Dapat dikatakan bahwa tahun 1957 sampai dengan 1960 adalah kurun yang identik dengan krisis pemerintahan. Puncaknya, setelah Undang-undang Dasar 1945 kembali menjadi konstitusi yang sah bagi Indonesia melalui Dekrit Presiden, atas nama menyelamatkan pemerintahan Republik Indonesia, Konstituante dibubarkan dan DPR sebagai lembaga legislatif bahkan “diperbaharui” oleh eksekutif.

Pembentukan Kabinet Karya dilatarbelakangi oleh suasana politik yang ketika itu sedang kacau, karena adanya polarisasi yang dilakukan oleh partai-partai politik

## 6.1 Kabinet Karya dan Upaya Memudarkan Demokrasi Parlementer

Pembentukan Kabinet Karya dilatarbelakangi oleh suasana politik yang ketika itu sedang kacau, karena adanya polarisasi yang dilakukan oleh partai-partai politik dan juga pembagian Jawa-luar Jawa, yang akhirnya memicu sentimen-sentimen kedaerahan karena adanya perbedaan dan ketimpangan antara pusat dengan daerah. Selain itu, pembentukan Kabinet Karya juga tidak terlepas dari adanya lontaran gagasan politik presiden Sukarno, yaitu Konsepsi Presiden pada 21 Februari 1957. Melalui Konsepsi Presiden ini, Sukarno menyampaikan beberapa hal, diantaranya adalah adanya keinginan dari Sukarno untuk mencampuri urusan pemerintahan sebelum Konstituante menyelesaikan pekerjaannya sampai hasil kerjanya dapat direalisasikan.<sup>316</sup> Kemudian mengenai kabinet yang hendaknya dijadikan sebagai Kabinet Gotong Royong dan juga mengenai pembentukan dewan yang dinamakan Dewan Nasional, yang bertugas untuk memberikan nasihat kepada kabinet.

Sejak permulaan 1957, Presiden Sukarno sudah mulai menggagas suatu sistem politik baru karena merasa bahwa banyaknya partai-partai politik merupakan sumber 'penyakit'. *Konsepsi Presiden*, yang mengusulkan sistem pemerintahan baru, dilontarkan oleh Sukarno untuk 'mencari jalan keluar daripada kesulitan-kesulitan yang dihadapi sekarang oleh negara dan rakyat Indonesia'.<sup>317</sup>

Adapun Konsepsi Presiden itu terdiri atas dua hal. *Pertama*, satu hal mengenai kabinet. *Kedua*, mengenai satu hal yang dinamakan Dewan Nasional. Untuk perihal kabinet, presiden berkeinginan untuk membentuk Kabinet Gotong Royong. Istilah 'gotong royong' sengaja digunakan oleh Presiden Sukarno karena menurutnya perkataan tersebut merupakan perkataan asli Indonesia yang menggambarkan jiwa Indonesia semurni-murninya. Namun, menurut Sukarno, selama ini kabinet-kabinet yang pernah memerintah di Indonesia hanya terdiri dari sebagian partai-partai atau fraksi-fraksi saja. Dengan demikian, Indonesia perlu menyusun satu kabinet yang terdiri dari semua fraksi-fraksi atau partai-partai di dalam parlemen. Oleh karena itu, muncul harapan besar agar kabinet yang akan dibentuk selanjutnya mencakup

316 Marwati Djoened Poesponegoro, *Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI* (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hlm. 379.

317 P.N.H. Simandjuntak, *Kabinet-Kabinet Republik Indonesia: Dari Awal Kemerdekaan Sampai Reformasi*, 2003, hlm. 177-179.

semua partai-partai atau fraksi-fraksi di dalam parlemennya yang cukup mencapai *kiesquotient*.<sup>318</sup>



### Presiden Sukarno Menyampaikan Konsepsi di Istana Negara

Sumber: Suara Rakyat, 23 Februari 1957

Kehadiran Konsepsi Presiden yang tanpa sepengetahuan pemerintah kemudian menimbulkan masalah baru dan akhirnya menempatkan pemerintah dalam posisi yang sulit karena pemerintah dalam hal ini kabinet harus mempertanggungjawabkan apa yang telah disampaikan oleh presiden, meskipun presiden beralasan bahwa hal ini merupakan bentuk keprihatinannya atas kekacauan politik yang ketika itu sedang terjadi di Indonesia. Bagi Kabinet Ali II, tentunya tidak ada jalan lain selain mengembalikan mandat oleh Kabinet Ali II kepada presiden pada 14 Maret 1957. Bertepatan dengan pengembalian mandat, pada hari yang sama presiden mengumumkan negara dalam keadaan bahaya (SOB).<sup>319</sup>

Dengan berakhirnya Kabinet Ali II, tidak hanya menjadi awal bagi sebuah pemerintahan baru, tetapi juga sekaligus menjadi akhir dari sistem parlementer di Indonesia, meskipun UUDS masih berlaku. Hal lainnya adalah, dengan berakhirnya sistem parlementer ini juga membuat peranan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam kehidupan

318 Kementerian Penerangan RI, Menjelamatkan Republik Proklamasi: Konsepsi Bung Karno, 1957, hlm. 8.  
319 *Ibid*, hlm. 19.

Kehadiran Konsepsi Presiden yang tanpa sepengetahuan pemerintah kemudian menimbulkan masalah baru dan akhirnya menempatkan pemerintah dalam posisi yang sulit ...

perpolitikan dan bernegara menjadi berkurang, begitu juga dengan peranan dan kedudukan partai-partai yang ada makin tidak berarti, sehingga makin tersisih. Pasca jatuhnya Kabinet Ali II, pemerintah dalam hal ini presiden sempat membentuk kabinet formatur, yaitu dengan menunjuk Soewirjo dari PNI sebagai formatur, untuk membentuk kabinet yang sesuai dengan Konsepsi Presiden. Dalam hal ini, kabinet yang dimaksud adalah kabinet kaki empat, yang terdiri dari wakil-wakil PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Namun usaha yang dilakukan oleh Soewirjo sebagai formatur gagal dan tak berhasil membentuk kabinet baru.

Setelah tidak berhasil membentuk kabinet kaki empat, Soewirjo Sukarno pun kembali menunjuknya sebagai formatur kabinet dengan komposisi lain. Kala itu, Sukarno meminta Soewirjo agar membentuk *zaken kabinet* dan membentuk pula Dewan Nasional. Namun, upaya Soewirjo itu kembali menemui kegagalan. Kegagalan ini tidak terlepas dari adanya selisih paham dengan Partai Masyumi mengenai komposisi menteri-menteri yang akan duduk dalam kabinet, sehingga kemudian Soewirjo harus mengembalikan mandatnya kepada presiden Sukarno. Langkah selanjutnya yang ditempuh oleh Sukarno dalam menghadapi situasi seperti itu ialah mengadakan pertemuan di istana dengan sejumlah tokoh-tokoh partai dan organisasi politik.

Presiden Sukarno mengadakan pertemuan tertutup di Istana Negara dengan beberapa tokoh masyarakat dan tokoh-tokoh organisasi politik untuk membicarakan mengenai pembentukan kabinet dan juga untuk memilih sosok yang tepat untuk memimpin kabinet ini. Dalam kabinet yang baru ini Sukarno menginginkan orang yang tidak berasal dari partai politik karena kabinet ini tidak didirikan atas dasar kepentingan partai politik. Dan selain itu, hal ini juga merupakan imbas dari kegagalan konstituante dalam menyusun Undang-Undang Dasar pengganti UUDS 1950 serta terjadinya perebutan kekuasaan di kalangan partai-partai politik. Setelah mengadakan pertemuan tersebut, pada tanggal 4 April 1957 presiden Sukarno kemudian mengambil sikap, yaitu dengan melakukan penunjukan terhadap warga negara Ir. Sukarno sebagai formatur kabinet.<sup>320</sup>

Pertemuan yang dilakukan pada tanggal 4 April 1957 itu diadakan dalam rangka membentuk suatu *zaken kabinet ekstraparlemen*. Presiden menekankan bahwa cara pembentukan kabinet itu harus dilakukan dengan jalan darurat pula. Titik berat dari penyusunan

<sup>320</sup> Ibid., hlm. 20.

Setelah tidak berhasil membentuk kabinet kaki empat, Soewirjo Sukarno pun kembali menunjuknya sebagai formatur kabinet dengan komposisi lain.

kabinet tersebut di atas tidak lagi memperhatikan kekuatan yang ada dalam DPR, tetapi lebih mengutamakan keahlian dan kecakapan menteri-menteri yang diangkat. Setelah bertukar pikiran dengan tokoh-tokoh yang hadir pada pertemuan itu, maka diputuskanlah bahwa Presiden Sukarno merupakan formatur kabinet selanjutnya.<sup>321</sup>

Berdasarkan pertemuan tersebut disepakatilah nama Ir. Djuanda, yang memang tidak berasal dari golongan partai politik manapun dan juga memiliki pengalaman dalam pemerintahan. Sebagai formatur kabinet, Sukarno berhasil membentuk Kabinet Darurat Ekstraparlementer dengan Ir. Djuanda sebagai perdana menteri. Kabinet yang dibentuk berdasarkan surat Keputusan Presiden Nomor 108 tahun 1957 dan diresmikan pada 9 April 1957 oleh Sukarno ini diberi nama Zaken Kabinet atau Kabinet Karya.<sup>322</sup> Seperti yang diharapkan oleh Sukarno, yang tidak menginginkan adanya unsur partai politik dalam kabinet ini, Kabinet Karya tidak memiliki unsur partai politik dan pendiriannya pun tidak berlandaskan partai politik. Kabinet ini lebih banyak diduduki oleh para profesional dalam masing-masing bidang, meskipun beberapa menterinya masih berasal dari kalangan partai politik. Meskipun beberapa menteri masih berasal dari kalangan partai politik, mereka tidak diajukan oleh masing-masing partainya, tetapi masing-masing membawa nama pribadi, sehingga diharapkan menteri-menteri ini akan bekerja demi kepentingan negara bukan untuk kepentingan partainya.<sup>323</sup>

Sebagai formatur, Presiden Sukarno rupanya berhasil membentuk sebuah kabinet baru hanya dalam waktu empat hari. Kabinet yang berhasil disusunnya ialah kabinet yang dipimpin oleh Ir. Djuanda, seorang teknokrat nonpartai, sebagai Perdana Menteri serta didampingi oleh wakil-wakil Perdana Menteri yang masing-masing berasal dari PNI, NU, dan Parkindo. Sebagian besar menterinya merupakan anggota partai-partai politik dan menduduki jabatan secara pribadi, tidak mewakili partainya sehingga kebijakan pemerintah tidak tergantung dari kepentingan partai. Menteri-menteri tersebut umumnya berasal dari PNI dan NU, serta dua orang merupakan simpatisan PKI.<sup>324</sup> Kabinet pimpinan Ir. Djuanda yang dilantik pada tanggal 9 April 1957 itu dikenal dengan nama Kabinet Karya .

321 Wilopo, *op.cit.*, 1976, hlm. 52.

322 Febta Pratama Aman, *Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Masa Kabinet Djuanda 1957-1959*, (Jurnal SOCIA, Mei 2013, Vol. 10, No.1, hal. 80-90), hlm. 83.

323 Zaini Muslim Ahmad, "Sikap Politik Soekarno terhadap Partai Masyumi 1957-1960" (Skripsi Jurusan Sejarah, Universitas Negeri Semarang, 2013), hlm. 44.

324 Pardiyo, *Dewan Nasional: Suatu Badan Penasehat Pemerintah 1957-1959*. Skripsi, 1989, hlm.18

Sebagai formatur,  
Presiden Sukarno  
rupanya berhasil  
membentuk sebuah  
kabinet baru hanya  
dalam waktu  
empat hari.

Kabinet Karya merupakan kabinet dengan usia terlama jika dibandingkan kabinet-kabinet sebelumnya yang berusia pendek.

Setelah resmi dilantik, Kabinet Karya mulai mempersiapkan segala hal yang diperlukan untuk menjalankan roda pemerintahan. Pada tanggal 16 April 1957, kabinet ini mengadakan rapat yang membicarakan program kerja kabinet dan pembagian pekerjaan antara para menteri.<sup>325</sup> Program Kabinet Darurat Extra Parlementer (Kabinet Karya) ini disebut Panca Karya, yang antara lain sebagai berikut:<sup>326</sup>

- 1) Membentuk Dewan Nasional,
- 2) Normalisasi Keadaan Republik,
- 3) Melanjutkan Pelaksanaan Pembatalan KMB,
- 4) Perjuangan Irian Barat,
- 5) Mempergiat Pembangunan.

Setelah program kabinet tersusun, maka Kabinet Djuanda melaporkannya kepada DPR mulai 17 Mei 1959. Pembahasan tentang program-program tersebut di dalam DPR tidak mengalami kesulitan dan tidak mendapat banyak tantangan. Oleh karena itu, kabinet oleh parlemen diberi kesempatan untuk bekerja. Di samping itu hal ini memperlihatkan bahwa meski berbeda dari pembentukan kabinet sebelumnya, Kabinet Karya tetap bertanggung jawab kepada DPR.<sup>327</sup>

Dengan dibentuknya Kabinet Karya, kekuatan yang ada dalam tubuh DPR tidak lagi diperhatikan, karena lebih mengutamakan keahlian yang dimiliki oleh menteri-menteri yang ada dalam kabinet. Pada awal pemerintahan, kabinet ini ternyata tidak memenuhi harapan seperti yang disampaikan presiden Sukarno melalui Konsepsi Presiden. Kabinet ini tidak dapat dikatakan sebagai kabinet kaki empat, karena dari empat partai pemenang Pemilu, perwakilan dari PKI tidak dimasukkan dalam kabinet, meskipun ada simpatisannya yang diangkat sebagai menteri dalam Kabinet Karya.<sup>328</sup>

Kabinet Karya merupakan kabinet dengan usia terlama jika dibandingkan kabinet-kabinet sebelumnya yang berusia pendek. Pada awal pemerintahan, Ir. Djuanda merumuskan lima program pokok Kabinet Karya yang kemudian dikenal dengan Panca Karya, yaitu pembentukan dewan nasional, normalisasi keadaan RI, pelaksanaan pembatalan KMB, perjuangan pengembalian Irian Barat, dan mempergiat pembangunan. Pada masa pemerintahan Djuanda, kabinet sudah harus menghadapi berbagai tantangan, diantaranya adalah penentangan yang dilakukan oleh Partai Masyumi, yang

325 Kementerian Penerangan RI, *Kabinet-Karya; Mendjelang Genap Satu Tahun Usianja*, 9 April 1957–9 April 1958, 1958, hlm. 3.

326 *Ibid.*, hlm. 8; *Suara Rakyat*, 18 Mei 1957.

327 Wilopo, *op.cit.*, 1976, hlm. 52; *Suara Rakyat*, 13 April 1957; *Suara Rakyat*, 17 April 1957.

328 Pardomuan Siregar, *op.cit.*, hlm. 22.

Sebagai kabinet yang tidak menitikberatkan pada kekuatan DPR dan juga tidak disusun atas kehendak DPR, bukan berarti hubungan antara kabinet dengan DPR memburuk, ...

beranggapan bahwa pembentukan Kabinet Karya merupakan suatu pelanggaran, karena melanggar UUDS yang ketika itu masih berlaku dan juga melanggar tata tertib ketatanegaraan serta norma-norma demokrasi. Penolakan terhadap pembentukan Kabinet Karya ini terlihat ketika kabinet menyampaikan program kerjanya ke DPR, dimana fraksi dari Partai Masyumi melalui juru bicaranya, Burhanuddin Harahap menganggap bahwa prosedur pembentukan kabinet tidak proporsional dan masih tidak jelas.<sup>329</sup>

Selain itu, kritik terhadap pembentukan Kabinet Karya juga datang dari Mawardi Noor, Mohammad Natsir, dan Mohammad Hatta. Bagi Mawardi, Kabinet Karya adalah *Kabinet Haram Jadah* karena bukan bagian yang sah dari parlemen, meskipun kemudian Ketua Mahkamah Agung, Wirjono Prodjodikoro menyatakan kabinet ini sah dengan alasan keadaan darurat. Menurut Natsir, pembentukan Kabinet Karya ini merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar. Sedangkan Hatta mengkritik dengan merujuk pada pasal 83 Undang-Undang Dasar yang menyebutkan bahwa kedudukan presiden sebagai kepala negara tidak dapat diganggu gugat. Dalam hal ini presiden tidak memiliki tanggung jawab politik secara langsung. Oleh karena itu, presiden tidak bisa menunjuk dirinya sendiri sebagai formatur kabinet, karena bagaimana mungkin Sukarno sebagai warga negara akan bertanggung jawab kepada dirinya sendiri yang merupakan seorang presiden.<sup>330</sup>

Selain kritik-kritik yang dilancarkan terkait dengan pembentukan kabinet ini, Djuanda selaku perdana menteri, juga harus menghadapi berbagai masalah, diantaranya adalah masalah ketegangan antara Presiden Sukarno dengan Wakil Presiden Moh. Hatta, dimana pada tahun 1956 Hatta mengundurkan diri dari kursi wakil presiden, kemudian pergolakan daerah akibat ketimpangan antara pusat dengan daerah, dan masalah pengembalian Irian Barat yang juga belum mampu diselesaikan oleh kabinet-kabinet sebelumnya.

Sebagai kabinet yang tidak menitikberatkan pada kekuatan DPR dan juga tidak disusun atas kehendak DPR, bukan berarti hubungan antara kabinet dengan DPR memburuk, meskipun ada fraksi partai politik yang kontra terhadap kabinet. Kabinet dalam hal ini perdana menteri tetap menghormati DPR sebagai lembaga legislatif negara, yaitu dengan tetap mempertanggungjawabkan segala aktivitas

329 Insan Fahmi Siregar, *Pasang Surut Politik Masyumi dalam Pemerintahan 1945-1960*, (Forum Ilmu Sosial, Juni 2008, Vol. 35, No. 1) hlm. 26.

330 Lukman Hakiem, *100 Tahun Mohammad Natsir: Berdamai dengan Sejarah* (Jakarta: Republika, 2008), hlm. 178.

Terlepas dari pro dan kontra dalam pembentukan Kabinet Karya, sama seperti kabinet-kabinet yang ada sebelumnya, kabinet ini juga memiliki kekurangan dan bahkan di awal pembentukannya pun sudah mengundang kritik dari berbagai pihak.

politiknya kepada DPR.<sup>331</sup> Demikian juga dengan pengambilan keputusan yang harus mendapatkan persetujuan dari DPR.

Terlepas dari pro dan kontra dalam pembentukan Kabinet Karya, sama seperti kabinet-kabinet yang ada sebelumnya, kabinet ini juga memiliki kekurangan dan bahkan di awal pembentukannya pun sudah mengundang kritik dari berbagai pihak. Pembentukan kabinet ini dianggap oleh beberapa pihak sebagai sebuah batu loncatan Sukarno untuk beralih pada Demokrasi Terpimpin. Seperti diketahui, sebelum dibentuknya Kabinet Karya, presiden Sukarno beberapa kali mengeluarkan pernyataan bahwa Demokrasi Liberal sudah tidak cocok untuk diterapkan dan demokrasi tersebut merupakan demokrasi ala Barat. Bagian terpenting dalam pembentukan Kabinet Karya adalah bagaimana usaha Sukarno untuk menekan dominasi partai-partai politik dalam pengaturan jalannya pemerintahan, dimana mereka melakukan koalisi dengan satu atau dua partai besar dengan beberapa partai kecil, sehingga membuat koalisi yang dibangun kurang mantap dan mudah goyah.<sup>332</sup>

Di sisi lain, partai-partai dalam barisan oposisi juga tidak mampu berperan sebagaimana mestinya dan akhirnya hanya menonjolkan sisi-sisi negatif dari partai oposisi, yaitu upaya untuk menumbangkan pemerintahan yang sedang berjalan dan menggantinya dengan pemerintahan dari oposisinya sendiri. Hal inilah yang kemudian membuat kabinet-kabinet sebelumnya berumur pendek dan juga menyebabkan kemandegan konstelasi politik di parlemen. Atas dasar inilah kemudian presiden Sukarno menginginkan sebuah kabinet baru yang terlepas dari campur tangan partai-partai politik dan juga kekuatan DPR.<sup>333</sup>

## 6.2 Dewan Nasional dan Musyawarah Nasional: Melemahnya Peran DPR

Langkah pertama yang dilakukan kabinet bersama dengan Presiden Sukarno ialah membentuk Dewan Nasional pada tanggal 6 Mei 1957. Di saat yang bersamaan itu pula, Presiden Sukarno terpilih sebagai pemimpinnya. Sebagai pimpinan Dewan Nasional, Sukarno menunjuk sendiri orang-orang yang akan duduk di dalamnya. Setelah mendapatkan nama-nama calon anggota Dewan Nasional, Sukarno

331 Nasruddin Anshoriy, *Bangsa Gagal: Mencari Identitas Kebangsaan* (Jakarta: LKIS, 2008), hlm. 161.

332 Zaini Muslim Ahmad, *op.cit.*, hlm. 31

333 *Ibid.*

Pembentukan Dewan Nasional dimaksudkan untuk menghimpun kekuatan-kekuatan atau potensi dinamis dalam masyarakat, yang dipandang kurang tersalurkan secara efektif dalam lembaga-lembaga negara yang ada.

mengajukan rancangannya kepada kabinet. Dengan demikian, diperoleh 45 anggota yang masing-masing mewakili golongan fungsional seperti tani, buruh, wanita, dan pemuda.<sup>334</sup> Pada kemudian hari, jumlah anggotanya terus bertambah sebab presiden kerap mengajukan rancangan anggota Dewan Nasional dan kabinet pun turut memberikan usul-usul perubahan.

Sejak awal pembentukannya, telah ada berbagai golongan yang mengecam pembentukan dewan ini sebab dalam UUDS tidak ada pasal yang dapat dijadikan dasar hukum untuk pembentukannya.<sup>335</sup> Maka sebagai landasan hukumnya, dibentuklah Undang Undang Darurat No.7/1957 sebab pemerintah menurut UUDS Pasal 96 dan 97 dibenarkan membuat suatu Undang Undang Darurat atas persetujuan DPR.<sup>336</sup>

Pembentukan Dewan Nasional dimaksudkan untuk menghimpun kekuatan-kekuatan atau potensi dinamis dalam masyarakat, yang dipandang kurang tersalurkan secara efektif dalam lembaga-lembaga negara yang ada.<sup>337</sup> Menurut Pasal 1 UU Darurat No.7/1957, pembentukan Dewan Nasional bertujuan untuk menyempurnakan kelancaran roda pemerintahan masyarakat Indonesia sebaik-baiknya. Tugas Dewan Nasional berdasarkan Pasal 2 UU Darurat No.7/1957 dan Pedoman Umum Dewan Nasional ialah memberikan nasihat kepada pemerintah mengenai soal-soal pokok kenegaraan dan kemasyarakatan, baik atas permintaan pemerintah maupun atas inisiatif sendiri. Nasihat Dewan Nasional itu disampaikan kepada Pemerintah oleh presiden.<sup>338</sup> Sedangkan, menurut Konsepsi Presiden, Dewan Nasional berfungsi untuk menunjukkan kewibawaan kabinet yang serta memberi nasihat dan masukan kepada kabinet, baik masukan yang diminta maupun yang tidak diminta. Dengan demikian, terciptalah suatu hubungan erat antara kabinet dan Dewan Nasional. Oleh karena itu, melalui Dewan Nasional ini dapat dikatakan bahwa setiap tindakan pemerintah berhubungan dengan kehendak masyarakat.<sup>339</sup>

Dengan melihat Konsepsi Presiden serta UU Darurat No.7/1957, dapat disimpulkan bahwa pembentukan Dewan Nasional akan memperkuat kedudukan atau melindungi kabinet agar tidak dengan mudah jatuh karena keberadaan oposisi dari partai-partai politik

334 Loc.cit.

335 Marwati Djoened Poesponegoro, *Sejarah Nasional Indonesia VI: Zaman Jepang dan Zaman Republik*. Edisi Pemutakhiran, 2011, hlm. 380.

336 Pardiyo, *op.cit.*, 1989, hlm. 23.

337 Departemen Penerangan RI, *Sekitar Dewan Nasional*, 1958, hlm. 20.

338 Pardiyo, *op.cit.*, 1989, hlm. 23-24.

339 Kementerian Penerangan RI, *op.cit.*, 1957, hlm. 12-13.

Keadaan dalam negeri, terutama ketika terjadi pemberontakan PRRI dan Permesta serta gangguan-gangguan keamanan di beberapa daerah Indonesia umumnya merupakan hambatan-hambatan pembangunan negara pada masa Kabinet Djuanda.

dalam DPR. Di samping itu, UU Darurat No.7/1957 dapat memberikan legalitas (sebagai dasar hukum) kepada Presiden Sukarno untuk ikut campur dalam urusan pemerintah walaupun sifatnya hanya nasihat yang tidak mengikat. Dengan dibentuknya dewan itu diharapkan terjadi keseimbangan antara DPR, kabinet serta Dewan Nasional sehingga kabinet dapat melaksanakan rencana program-programnya dengan baik.<sup>340</sup> Akan tetapi, dalam praktiknya kabinet sering kali mengabaikan masukan Dewan Nasional terutama tentang langkah-langkah yang harus ditempuh kabinet. Meskipun demikian, sebagai seorang teknokrat nonpartai, Perdana Menteri Djuanda hanya bisa meminta petunjuk-petunjuk Presiden Sukarno selaku kepala negara untuk menjalankan pemerintahan dengan sebaik-baiknya.<sup>341</sup>

Keadaan dalam negeri, terutama ketika terjadi pemberontakan PRRI dan Permesta serta gangguan-gangguan keamanan di beberapa daerah Indonesia umumnya merupakan hambatan-hambatan pembangunan negara pada masa Kabinet Djuanda. Oleh karena itu, pemerintah mengadakan Musyawarah Nasional dan Musyawarah Nasional Pembangunan saat menjelang akhir tahun 1957. Di lain sisi, pelaksanaan Musyawarah Nasional merupakan salah satu cerminan dibentuknya forum dan badan pendukung eksekutif yang menyiratkan upaya melemahkan sistem demokrasi parlementer. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh bangsa kemudian dibawa ke sebuah forum ataupun badan baru guna mencari solusi dengan mendengarkan pendapat dari berbagai kalangan yang dianggap kredibel oleh pemerintah, tentunya selain unsur-unsur partai politik.

Musyawarah Nasional membahas tentang permasalahan pemerintah, pergolakan daerah, persoalan ekonomi dan keuangan, permasalahan pembangunan, Angkatan Perang, dan perihal partai-partai serta persoalan Dwitunggal Sukarno-Hatta. Hasil yang didapatkan dari musyawarah tersebut mencerminkan suasana saling pengertian. Sementara itu, untuk menindaklanjuti hasil Musyawarah Nasional dalam persoalan pembangunan, dilaksanakanlah Musyawarah Nasional Pembangunan.

Musyawarah Nasional Pembangunan ini bertujuan untuk membahas persoalan pembangunan secara mendalam. Kemudian, untuk mempersiapkan dasar-dasar untuk Rencana Pembangunan Nasional yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan

<sup>340</sup> Kementerian Penerangan RI, *op.cit.*, 1957, hlm. 24-25.

<sup>341</sup> Wilopo, *op.cit.*, 1976, hlm. 53.

Langkah yang ditempuh pemerintah selanjutnya ialah membuka tanah-tanah baru untuk pertanian dan menyempurnakan pengairan-pengairan dalam usaha menambah hasil produksi bahan makanan.

bangsa serta menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sentosa yang sesuai dengan kepribadian rakyat Indonesia. Selain itu, Musyawarah Nasional Pembangunan juga bermaksud untuk mengadakan persiapan-persiapan untuk menjamin penyaluran rencana tersebut ke arah pelaksanaan dan keikutsertaan rakyat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.<sup>342</sup>

Namun, kenyataannya upaya tersebut hanya bermanfaat politis saja. Sementara masalah pembangunan tidak dapat terlaksana dengan baik sebab tidak adanya ketersediaan dana.<sup>343</sup> Meskipun demikian, Djuanda tetap berusaha melakukan pembangunan dengan mengambil keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan prinsipil dalam bidang perekonomian dan pembangunan. Sebab bagaimana pun sulitnya keadaan saat itu, pembangunan harus tetap diupayakan apabila mengacu pada program Kabinet Djuanda yang terdapat dalam Panca Karya pasal kelima, yakni mempergiat pembangunan.

Langkah yang ditempuh pemerintah selanjutnya ialah membuka tanah-tanah baru untuk pertanian dan menyempurnakan pengairan-pengairan dalam usaha menambah hasil produksi bahan makanan. Terkait persoalan ini pemerintah pun menetapkan undang-undang tentang pokok-pokok agraria, penghapusan tanah-tanah partikelir, penghapusan monopoli garam, dan lain sebagainya. Selain itu, mengenai soal pembangunan perekonomian negara pada upayanya telah dicarikan berbagai usaha yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia, di antaranya ialah dengan membentuk Biro Stabilisasi Ekonomi yang anggota-anggotanya telah dilantik oleh Perdana Menteri Djuanda tanggal 27 Mei 1958. Biro ini berkewajiban mengambil tindakan-tindakan guna perbaikan serta efisiensi di bidang ekonomi dan keuangan.<sup>344</sup>

Selain itu, pemerintah juga berupaya untuk menjamin kehidupan dan pekerjaan yang layak serta memperluas kesempatan bekerja bagi seluruh penduduk dengan ditetapkan pengaturan dengan Undang-Undang No.85 tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960, yang berlaku mulai tanggal 31 Desember 1958. Lalu, dalam rangka menyapu bersih sisa-sisa kolonial di lapangan ekonomi, pemerintah menetapkan peraturan-peraturan tentang Penetapan semua Badan Pengawas Bank-Bank Belanda (P.P. No.

342 Sukarno, Mohammad Hatta, dan Djuanda, *Tiga Prasaran Pembangunan*. Djakarta: Sekretariat Musjawarah Nasional Pembangunan, 1957, hlm. 35.

343 Pardomuan Siregar, *Kabinet Djuanda: Merintis Jalan Untuk Ke Demokrasi Terpimpin dalam Rangka Undang-Undang Dasar 1945*. Skripsi, 1989, hlm. 33.

344 Kementerian Penerangan RI, *Op.cit.*, 1958, hlm. 13.

Selama melakukan pembangunan, pemerintah menemui berbagai masalah terkait pembangunan negara

22 tahun 1958); Penempatan semua perusahaan Belanda di bawah penguasaan Pemerintah RI (P.P. No. 23 tahun 1958); dan Penempatan perusahaan perkebunan/pertanian milik Belanda di bawah penguasaan Pemerintah RI (P.P. No. 24 tahun 1958).<sup>345</sup>

Dalam mengatasi kesulitan dana untuk membangun, Kabinet Djuanda mendapatkan pinjaman dari Uni Sovyet sebesar 100 juta USD yang diatur dalam Undang-Undang No. 9 tahun 1958. Selain itu, pemerintah juga mengerahkan persetujuan pinjaman antara Republik Indonesia dan Exim Bank Washington (Amerika Serikat), yang mana persetujuan pinjaman ini diatur dalam Undang-Undang No.15 tahun 1958.<sup>346</sup>

Dalam rangka pembangunan negara secara keseluruhan, pemerintah merasa perlunya memberi kesempatan bagi daerah untuk ikut serta membangun. Maka otonomi daerah perlu disempurnakan sesuai dengan Undang-Undang No.1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Untuk itu, beberapa daerah Swatantra 1 menurut keadaan dan kebutuhan dipecah menjadi dua atau tiga daerah tingkat 1 seperti Sumatera Utara-Tengah, Kalimantan, dan Maluku. Sementara itu, Swatantra Nusa Tenggara dijadikan tiga daerah tingkat 1. Selain itu, dibentuk beberapa Daerah Swatantra tingkat II baru. Kepada daerah-daerah Swatantra 1 telah diserahkan beberapa tugas Pemerintah Pusat secara berangsur seperti tugas di lapangan bimbingan dan perbaikan sosial, tugas urusan perumahan, urusan lalu lintas jalan dan tugas-tugas lain di luar tugas-tugas yang telah terlebih dahulu diserahkan seperti urusan perikanan laut, kehutanan, dan karet rakyat.<sup>347</sup>

Selama melakukan pembangunan, pemerintah menemui berbagai masalah terkait pembangunan negara. Masalah yang terpenting ialah terkait dengan keamanan. Dengan demikian, pembangunan Angkatan Perang, selaku pihak yang berkewajiban untuk memelihara dan mengembalikan keamanan negara, merupakan syarat yang mutlak. Masalah kedua ialah terkait pengadaan alat transportasi antarpulau. Untuk persoalan Angkatan Perang maka pemerintah memesan senjata dari luar negeri. Terkait hal itu, pemerintah tidak mepedulikan dari mana asalnya senjata-senjata tersebut. Selama senjata-senjata tersebut dapat dijangkau oleh pemerintah maka pemerintah akan membelinya. Begitu juga dengan persoalan alat transportasi antarpulau, pemerintah memesan pesawat terbang dan kapal laut dari luar negeri. Pemesanan alat-alat untuk kebutuhan Angkatan Perang dan alat transportasi antarpulau dari berbagai negara itu telah berjalan lancar meskipun terkadang pihak

<sup>345</sup> Pardomuan Siregar, *op.cit.*, 1989, hlm. 34.

<sup>346</sup> Kementerian Penerangan RI, *op.cit.*, 1958, hlm. 14.

<sup>347</sup> *Ibid*, hlm. 15.

Belanda masih berupaya untuk menghalangi upaya tersebut.

Demikianlah segala upaya yang dilakukan oleh Kabinet Djuanda dalam rangka mewujudkan pembangunan yang merata antara pusat dan daerah. Terlepas dari bagaimana hasilnya, upaya kabinet tersebut perlu diapresiasi. Sebab pembangunan yang dilakukan pada kisaran tahun 1958 hingga berakhirnya Kabinet Djuanda tidaklah suatu perkara yang mudah mengingat adanya keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh negara pada saat itu. Selain dana yang digunakan untuk melakukan pembangunan terbatas, pemerintah juga harus berjuang dalam menormalisasikan keadaan.

Di sisi lain, Dewan Nasional dan pelaksanaan Musyawarah Nasional dapat diartikan sebagai upaya melemahkan peran DPR sebagai rekan kerja pemerintah dalam hal memutuskan suatu kebijakan, menyelesaikan konflik, dan menyusun rencana pembangunan. Kabinet yang memang tidak kental keterlibatan partainya ini semakin membuka jalan untuk pelaksanaan “demokrasi terpimpin”.

### 6.3 Posisi DPR dan Pencapaian Kabinet Karya

Tahun 1957 dan 1958 dapat dikatakan sebagai tahun krisis bagi Indonesia. Berbagai masalah datang, mulai dari pergolakan yang terjadi di Sumatera dan Sulawesi sampai dengan masalah Irian Barat yang belum terselesaikan sejak penyerahan kedaulatan Indonesia pada Konferensi Meja Bundar tahun 1949. Untuk keluar dari masalah-masalah tersebut, Indonesia yang ketika itu berada di bawah pemerintahan Kabinet Djuanda melakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada dengan berbagai kebijakan yang dibuatnya. Pemerintahan Kabinet Djuanda dapat dikatakan memiliki tanggung jawab yang sangat besar, terutama untuk menyelesaikan masalah-masalah besar yang datang dalam waktu bersamaan dan harus diselesaikan segera. Salah satu program penting yang harus dilaksanakan oleh Perdana Menteri Djuanda adalah terkait dengan penyelesaian masalah PRRI-Permesta dan upaya untuk mempertahankan Irian Barat. Dalam hal ini, pemerintah dituntut untuk membagi fokus dalam menyelesaikan persoalan yang cukup besar ini.

Di luar permasalahannya dengan Dewan Nasional, beruntung Kabinet Karya tidak mendapatkan kesulitan apapun dari partai-partai yang pada waktu itu sudah tersudutkan. Namun, ada permasalahan besar yang harus segera diselesaikan oleh Kabinet Karya, yakni

Demikianlah segala upaya yang dilakukan oleh Kabinet Djuanda dalam rangka mewujudkan pembangunan yang merata antara pusat dan daerah.

Namun, jalan penyelesaian masalah lewat perumusan kebijakan tidaklah cukup. Pemerintah pun tidak dapat membiarkan tindakan yang membahayakan keselamatan negara itu.

pergolakan yang terjadi di daerah-daerah. Pergolakan di sejumlah daerah dilatarbelakangi oleh adanya perasaan tidak puas terhadap kebijakan Pemerintah Pusat pada waktu itu. Hal ini disebabkan karena adanya kesenjangan dalam pembangunan daerah dan pembangunan wilayah pusat. Di samping itu, ada daerah-daerah yang beranggapan bahwa Pemerintah Pusat telah terpengaruh oleh golongan komunis. Manifestasi dari perasaan tidak puas ini diwujudkan dalam bentuk gerakan-gerakan yang bersifat kedaerahan seperti PRRI di Sumatera dan Permesta di Sulawesi.

Terkait ketidaknormalan tersebut, Djuanda berpendapat bahwa pergolakan-pergolakan di daerah itu juga mengandung unsur-unsur baik, yakni sebagai hasrat murni rakyat daerah untuk mendapatkan otonomi yang luas, perimbangan keuangan yang sehat antara pusat dan daerah, alokasi deviden kepada daerah-daerah, dekonsentrasi perdagangan luar negeri dan lain sebagainya. Seperti telah disinggung sebelumnya, sebagai salahsatu upaya menyelesaikan isu ketimpangan pusat dandaerah yang berujung pemberontakan, pemerintah pun menyelenggarakan Musyawarah Nasional yang berlangsung dari tanggal 10 hingga 15 September 1957 dan kemudian Musyawarah Nasional Pembangunan yang berlangsung dari tanggal 25 November hingga 4 Desember 1957. Musyawarah-musyawarah itu diadakan dengan tujuan untuk bersama-sama mencari penyelesaian terkait persoalan-persoalan yang dihadapi antara daerah-daerah dan pusat. Akan tetapi, upaya penyelesaian tersebut disalahgunakan oleh pihak-pihak yang menjalankan politik obstruksi di luar parlemen terhadap Presiden dan Pemerintah.<sup>348</sup>

Namun, jalan penyelesaian masalah lewat perumusan kebijakan tidaklah cukup. Pemerintah pun tidak dapat membiarkan tindakan yang membahayakan keselamatan negara itu. Maka, pemerintah bertindak secara tegas dalam usaha menumpas kaum pemberontak yang benar-benar bertindak secara kontra revolusioner dan mengkhianati negara dan bangsa Indonesia dengan cara menghancurkannya demi keutuhan wilayah Republik Indonesia. Sebagai contoh, keadaan yang genting di masa pemerintahan Djuanda pun baru dapat diselesaikan pada bulan Agustus 1958 melalui pendekatan militer yang digunakan pemerintah untuk menangani peristiwa PRRI-Permesta.

Peristiwa PRRI-Permesta yang terjadi tidak dapat dilepaskan dari berbagai pergolakan yang terjadi, diantaranya adalah akibat adanya kesenjangan dalam tubuh Angkatan Darat yang melibatkan para

348 Kementerian Penerangan RI, *op.cit.*, 1958, hlm. 4-5.

Apa yang terjadi  
kemudian  
menimbulkan  
permasalahan, karena  
orang-orang hasil  
“droping pegawai” ini  
dianggap membawa  
misi dari pusat yang  
sifatnya sentralistik, ...

panglima tentara di daerah-daerah dengan para pimpinan mereka di Jakarta. Selain itu hal penting lainnya adalah akibat gagalnya sistem politik di Indonesia. Sejak Indonesia belum diakui sebagai sebuah negara yang berdaulat sampai kini, sistem politik, dalam hal ini adalah sistem birokrasi yang berjalan, dapat dikatakan masih belum memuaskan. Masih terdapat banyak sekali celah dalam birokrasi di Indonesia sehingga kemudian menimbulkan sebuah kebingungan. Sistem birokrasi di Indonesia masih sangat terikat dengan partai politik yang berkuasa, sehingga partai yang berkuasa berhasil membuat para pengikutnya menjadi tulang punggung birokrasi, baik di pusat maupun daerah. Hal ini kemudian diperparah dengan berbagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh kabinet-kabinet yang berkuasa lebih banyak hanya menjadi sebuah semboyan saja dan ditambah lagi adanya upaya-upaya dari kabinet yang berkuasa untuk melakukan “droping pegawai”, yaitu membuka peluang bagi orang-orang tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan penting demi meraih keuntungan materiil.<sup>349</sup> Contohnya adalah mengirimkan orang-orang Jawa ke daerah-daerah lain di luar Jawa untuk mengisi jabatan-jabatan penting yang berada di sana.

Apa yang terjadi kemudian menimbulkan permasalahan, karena orang-orang hasil “droping pegawai” ini dianggap membawa misi dari pusat yang sifatnya sentralistik, sehingga daerah-daerah memiliki keterbatasan ruang gerak dan tidak diperkenankan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Apa yang terjadi kemudian memicu respon berupa tuntutan “otonomi”. Tuntutan otonomi merupakan upaya yang dilakukan daerah untuk mendapatkan kebebasan dalam mengatur pemerintahan dan urusan rumah tangganya sendiri. Dalam hal ini, daerah ingin diberi hak penuh untuk mengatur hal-hal yang berhubungan langsung dengan kesejahteraan rakyatnya, seperti dalam hal pengangkatan guru-guru, pembinaan kesenian, dan kebudayaan daerah. Sedangkan hal-hal lain yang terkait dengan kepentingan nasional, seperti keamanan, politik luar negeri, dan industrialisasi menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.<sup>350</sup>

Pemberontakan PRRI-Permesta yang terjadi pada masa Kabinet Djuanda tidak dapat terlepas dari para golongan oposisi dari Partai Masyumi dan PSI yang mulai terdesak kedudukannya di pemerintahan pusat. Bahkan beberapa elite politik dari partai-partai tersebut

349 R.Z Leirissa, 1997, *PRRI-PERMESTA: Strategi Membangun Indonesia Tanpa Komunis*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 10.  
350 *Ibid.*

kemudian memilih bergabung dengan Dewan Perjuangan bentukan panglima militer di daerah bergolak. Bersama dengan para panglima yang membangkang, para elite politik ini menuntut hak otonomi daerah yang luas dalam sektor ekonomi. Atas dasar itulah kemudian mereka mengajukan “Piagam Perjuangan Menyelamatkan Negara”, yang isinya adalah mengusulkan agar Mohammad Hatta dan Sri Sultan Hamengkubuwono IX menjadi formatur kabinet menggantikan Kabinet Djuanda, yang dianggap tidak sanggup untuk mengatasi ketegangan politik. Dalam hal ini, Dewan Perjuangan menuntut, jika keinginan usulan mereka tidak diterima, maka mereka akan mengambil kebijakan sendiri dan menganggap dirinya “terbebas dari wajib taat kepada Sukarno sebagai Kepala Negara”. Usul tersebut disampaikan kepada Presiden Sukarno, Perdana Menteri Djuanda, Mohammad Hatta, Sultan Hamengkubuwono IX, dan ketua parlemen.<sup>351</sup> Tetapi kemudian usulan tersebut ditolak oleh Djuanda. Penolakan ini kemudian menimbulkan reaksi dari para pemberontak, yaitu dengan mendirikan pemerintahan tandingan. Dewan Perjuangan mendeklarasikan berdirinya PRRI (Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia) pada 15 Februari 1958 di Bukittinggi. PRRI didukung oleh Permesta di Sulawesi Utara, sehingga kemudian pemberontakan ini lebih dikenal dengan nama PRRI-Permesta.<sup>352</sup>

Pemberontakan PRRI-Permesta pecah tidak lama setelah kepulangan Presiden Sukarno dari luar negeri.<sup>353</sup> Hal yang menarik dari pemberontakan ini adalah bukan hanya sekadar dipicu oleh masalah ketimpangan antara pusat dan daerah saja, tetapi juga ada bagaimana adanya upaya dari para pemberontak untuk menarik masuk kekuatan asing dalam persoalan di dalam negeri. Keterlibatan pihak asing dalam PRRI-Permesta ini kemudian terlihat dalam rentetan-rentetan peristiwa yang terjadi setelahnya dan kemudian menyebabkan masalah dalam waktu yang singkat. Melihat hal ini, pemerintah melalui Menteri Luar Negeri, Subandrio, berperan penting untuk mematahkan kegiatan pemberontak yang berada di luar negeri, baik dalam usahanya untuk menyuplai bantuan persenjataan dan perbekalan atau dalam propaganda penghasutan untuk mendapatkan simpati dari kalangan tokoh-tokoh politik di luar negeri.<sup>354</sup>

351 *Ibid.*, hlm. 185.

352 Martin Sitompul, 2014, *Perjuangan Diplomasi Indonesia dalam Sengketa Irian Barat 1959–1963*, Skripsi Program Studi Ilmu Sejarah FIB UI, hlm. 51.

353 Kementerian Penerangan RI, 1959, *Mendjelang Dua Tahun Kabinet Karya: 9 April 1957–9 April 1959*, Jakarta: Kementerian Penerangan RI, hlm. 25.

354 *Ibid.*

Pemberontakan  
PRRI-Permesta  
pecah tidak lama  
setelah kepulangan  
Presiden Sukarno  
dari luar negeri.

Upaya pertama yang dilakukan oleh pemerintah adalah mempengaruhi negara-negara di Asia Tenggara, Asia dan Afrika agar tidak menaruh simpati terhadap kaum pemberontak dan ikut mengutuk adanya campur tangan asing dalam urusan dalam negeri Indonesia, yang mampu mengancam perdamaian di Asia.

Upaya pertama yang dilakukan oleh pemerintah adalah mempengaruhi negara-negara di Asia Tenggara, Asia dan Afrika agar tidak menaruh simpati terhadap kaum pemberontak dan ikut mengutuk adanya campur tangan asing dalam urusan dalam negeri Indonesia, yang mampu mengancam perdamaian di Asia. Pentingnya hal ini dilakukan oleh pemerintah Indonesia, karena politik propaganda kaum pemberontak yang menggunakan dalil-dalil anti komunisme berusaha untuk menarik simpati para negara-negara yang tergabung dalam pakta SEATO (Pakta pertahanan wilayah Asia Tenggara bersama dengan AS), seperti Filipina. Selain melancarkan politik propaganda, kaum pemberontak juga berusaha untuk menyiarkan berita-berita yang bersifat menghasut kekuatan asing, dengan mengatakan bahwa pemerintah pusat telah menerima bantuan persenjataan dari Uni Soviet.<sup>355</sup> Kemudian untuk melawan hasutan-hasutan tersebut, pemerintah Indonesia melalui Menteri Luar Negerinya, menyatakan keberatan dengan berita-berita tersebut dan menegaskan bahwa pemerintah Indonesia tidak menerima bantuan persenjataan dari Uni Soviet. Disamping itu dalam kesempatan tersebut, Menteri Luar Negeri, Subandrio, menyampaikan bahwa pemerintah Indonesia berhasil menjatuhkan pesawat berpilot warga negara Amerika Serikat, Allen Lawrence Pope pada 18 Mei 1958 di lapangan terbang Pekanbaru. Dalam hal ini, Pope mengakui bahwa ia adalah seorang tentara bayaran yang disewa untuk melakukan pengeboman di wilayah Indonesia Timur. Belakangan diketahui bahwa pesawat yang digunakan oleh Pope berasal dari Filipina, yang merupakan pangkalan dari SEATO (Pakta pertahanan wilayah Asia Tenggara bersama dengan AS).<sup>356</sup>

Upaya lain yang dilakukan adalah pengajuan protes oleh Konsol Djenderal RI di Singapura. Protes ini dilancarkan kepada pemerintah Singapura yang dianggap memberikan izin kepada tokoh-tokoh pemberontak untuk memasuki dan melakukan kegiatan bersifat anti Indonesia di wilayah Singapura. Selain juga dilakukan kunjungan oleh Duta Besar RI di Manilla kepada Menteri Luar Negeri Filipina untuk menyampaikan *aide memoire* yang berisi bantahan tegas mengenai campur tangan Uni Soviet dalam masalah internal di Indonesia. Kunjungan yang dilakukan oleh Duta Besar Indonesia di Filipina ini dilakukan karena ada indikasi bahwa Filipina beranggapan bahwa Indonesia memihak kubu komunis. Hal ini terlihat ketika kunjungan dilakukan, para pejabat Filipina terlihat bersimpati pada kaum

<sup>355</sup> *Ibid*, hlm. 26.

<sup>356</sup> Martin Sitompul, *op.cit.*, hlm. 50

pemberontak. Kemudian agar permasalahan ini tidak berlarut-larut dan kemudian mengganggu hubungan baik antara Indonesia dengan Filipina, pemerintah Indonesia melalui Menteri Luar Negeri Subandrio pada pertengahan April 1958, mengadakan kunjungan ke Filipina untuk menjelaskan duduk persoalan yang sebenarnya.<sup>357</sup>

Selanjutnya upaya lainnya adalah pada Mei 1958, Subandrio mengadakan pertemuan dengan Duta Besar Amerika Serikat di Jakarta. Dalam kesempatan tersebut, Subandrio menjelaskan tentang adanya bukti-bukti dari campur tangan pihak Amerika Serikat dalam permasalahan dalam negeri Indonesia, yang dapat menimbulkan akibat-akibat yang buruk, dalam hal ini terkait dengan PRRI-Permesta.<sup>358</sup> Selain itu, dalam pertemuan ini Subandrio meminta kepada pemerintah Amerika Serikat, melalui Duta Besarnya di Jakarta, untuk tidak membiarkan warga negaranya terlibat dalam persoalan dalam negeri Indonesia, karena masalah internal Indonesia harus diselesaikan oleh rakyat Indonesia sendiri. Pihak Amerika Serikat melalui Duta Besarnya menyatakan penyesalan bahwa ada warga negaranya yang terlibat sebagai tentara bayaran untuk membantu para pemberontak PRRI-Permesta.<sup>359</sup>

Berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah berhasil menggagalkan usaha-usaha pemberontak dalam menarik simpati dari negara-negara tetangga. Sepak terjang kaum pemberontak ini berakhir dengan dikeluarkannya pengumuman oleh Menteri Luar Negeri pada 26 Juni 1958, yang isinya adalah dengan jatuhnya Manado ke tangan Angkatan Perang RI, maka berakhirilah pemberontakan sejak Februari 1958 dan pemerintah menyatakan bahwa sejak awal, pemberontakan yang dikatakan sebagai perjuangan anti komunis dengan dengan cara menarik simpati negara lain merupakan sebuah perjuangan yang tidak mendapatkan dukungan dari rakyat.<sup>360</sup>

Selain melalui cara-cara damai, upaya-upaya untuk menghentikan pemberontakan PRRI-Permesta juga dilakukan secara militer melalui Operasi Gerak Cepat TNI pada pertengahan 1958. Keterlibatan para elite politik partai dalam PRRI-Permesta telah menodai wibawa partai-partai politik tersebut. Tetapi sebaliknya, keberhasilan TNI di bawah pimpinan Jenderal Nasution dalam menumpas PRRI-Permesta makin meningkatkan kekuasaan Nasution dalam perpolitikan.<sup>361</sup>

357 *Ibid.*

358 *Ibid.*, hlm. 26-27.

359 *Ibid.*, hlm. 27.

360 *Ibid.*, hlm. 27-28.

361 *Ibid.*, hlm. 51.

Selanjutnya upaya lainnya adalah pada Mei 1958, Subandrio mengadakan pertemuan dengan Duta Besar Amerika Serikat di Jakarta.

Keberhasilan Kabinet  
Djuanda dalam  
menumpas PRRI-  
Permesta belum  
dibarengi dengan  
keberhasilannya  
dalam upaya untuk  
mempertahankan  
Irian Barat.

Keberhasilan Kabinet Djuanda dalam menumpas PRRI-Permesta belum dibarengi dengan keberhasilannya dalam upaya untuk mempertahankan Irian Barat. Sejak status Irian Barat ditanggihkan pada penyerahan kedaulatan Indonesia pada 1949, masalah Irian Barat kemudian menjadi sengketa antara pihak Belanda dan pihak Indonesia yang menginginkan agar Irian Barat menjadi bagian penuh dari kedaulatan RI. Masing-masing kedua belah pihak memiliki argumentasi-argumentasi dalam upayanya untuk mempertahankan Irian Barat. Pihak Belanda berpendapat bahwa Irian Barat yang masih terbelakang akan lebih baik jika berada di bawah Belanda, karena Belanda beranggapan bahwa Indonesia adalah sebuah negara baru yang masih belum kuat secara ekonomi sehingga tidak akan mampu untuk mengurus Irian Barat dan juga tidak memiliki perbedaan dalam etnis dan kebudayaan. Sedangkan pihak Indonesia beranggapan bahwa Irian Barat memiliki arti penting dalam keutuhan kemerdekaan Indonesia yang telah diraih dan anggapan Belanda mengenai adanya perbedaan dalam hal etnis dan kebudayaan tidak dapat dijadikan dasar untuk tidak menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia.

Sejak pengakuan kedaulatan pada 1949, masalah sengketa Irian Barat selalu mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah Indonesia. Dengan sistem parlementer yang memberikan kekuasaan terhadap partai politik untuk memerintah, dinamika masalah Irian Barat terus bergulir dari satu kabinet ke kabinet berikutnya.<sup>362</sup> Hal itu tidak terlepas dari kegagalan-kegagalan diplomasi dalam upaya pemerintah Indonesia untuk mempertahankan Irian Barat, baik secara bilateral maupun dalam forum internasional.

Pada masa Kabinet Djuanda, perjuangan untuk mempertahankan Irian Barat masuk dalam pasal 4 program kabinet. Dalam programnya tersebut, Perdana Menteri Djuanda mencoba untuk mengajukan kembali resolusi terkait persoalan Irian Barat ke PBB. Perlu diketahui, sejak pertengahan tahun 1954, pemerintah Indonesia tidak lagi berunding secara langsung dengan Belanda dan lebih memilih untuk membawa persoalan Irian Barat dalam forum internasional. Namun meskipun persoalan Irian Barat telah dibawa ke dalam forum internasional, tetapi persoalan ini tidak menemui titik temu. Dalam satu kesempatan, melalui Menteri Luar Negeri, Subandrio, pemerintah Indonesia mengajukan suatu resolusi keras dalam Sidang Majelis Umum PBB ke-22. Bersama dengan 21 negara sponsor, Indonesia

<sup>362</sup> *Ibid*, hlm. 5.

Kegagalan kesekian kalinya yang dialami oleh Indonesia di PBB menjadi titik balik diberlakukannya politik “Jalan Lain”, yang ditempuh pada menjelang akhir tahun 1957.

mengajukan resolusi kepada komite politik PBB, yang isinya adalah meminta Majelis Umum untuk mengundang Indonesia dan Belanda untuk menyelesaikan masalah sengketa Irian Barat dengan damai dan sesuai dengan azas PBB, kemudian meminta Sekretaris Jenderal PBB membantu kedua belah pihak dalam mengimplementasikan resolusi, serta melaporkan kemajuan yang telah dicapai dalam persidangan berikutnya.<sup>363</sup>

Dalam pemungutan suara pada Sidang Majelis Umum ke-22 PBB, pada 29 November 1957, resolusi yang diajukan Indonesia kembali gagal, karena 2/3 suara tidak tercapai.<sup>364</sup> Hal ini juga tidak dapat terlepas dari negara-negara Barat yang masih memberikan dukungannya kepada Belanda dan dukungan tersebut makin kuat dengan adanya pengaruh perang dingin yang akhirnya membuat dunia terpolarisasi dua kubu, yaitu blok Barat dan blok Timur. Dengan adanya hasil tersebut, hal ini kemudian makin memperkuat posisi Belanda yang tidak ingin menyerahkan Irian Barat dan bahkan untuk membicarakannya saja mereka sudah tidak mau lagi.

Kegagalan kesekian kalinya yang dialami oleh Indonesia di PBB menjadi titik balik diberlakukannya politik “Jalan Lain”, yang ditempuh pada menjelang akhir tahun 1957. Dalam hal ini, Indonesia harus bersiap-siap untuk menempuh cara tegas demi mendapatkan Irian Barat. Politik Jalan Lain yang coba diberlakukan oleh pemerintah Kabinet Djuanda memiliki beberapa tujuan, yaitu mempercepat pengembalian Irian Barat ke dalam wilayah kedaulatan RI, kemudian untuk mempercepat pelaksanaan dasar-dasar ekonomi nasional, dan memperbaiki kedudukan Indonesia dalam dunia internasional, yang hingga kini masih sangat terbatas karena hubungan Indonesia dan Belanda yang tidak sehat.<sup>365</sup> Langkah awal dari pemberlakuan Politik Jalan Lain adalah pada 1 Desember 1957, pemerintah mengumumkan pemogokan umum terhadap warga Indonesia yang bekerja di perusahaan, perkebunan, dan pabrik milik Belanda.<sup>366</sup> Kemudian dilanjutkan dengan kebijakan nasionalisasi yang dilakukan terhadap aset dan perusahaan Belanda. Kebijakan nasionalisasi yang dilaksanakan diantaranya adalah dalam bidang perhubungan, perusahaan pelayaran milik Belanda, KPM, yang sebelumnya memonopoli pelayaran antarpulau di Indonesia, mulai diambilalih kepemilikannya. Untuk mengisi kekosongan yang

363 *Ibid*, hlm. 40.

364 Alexander Aryesam, 1997, *Masalah Irian Barat dan Gagasan Pembentukan Negara Papua (1949–1962)*, Skripsi Program Studi Ilmu Sejarah FIB UI, hlm. 59–60.

365 Kementerian Penerangan RI, *op.cit*, hlm. 21.

366 Martin Sitompul, *op.cit*, hlm. 41.

terjadi, pemerintah melakukan pemesanan kapal-kapal di luar negeri agar kegiatan-kegiatan pelayaran tetap berjalan.<sup>367</sup> Dan demikian pula dengan maskapai penerbangan Belanda, KLM, dilarang untuk mengudara di wilayah Indonesia. Selain itu, Indonesia juga memblokir akses komunikasi Belanda, termasuk telekomunikasi melalui pos.<sup>368</sup>

Pada awalnya, kebijakan nasionalisasi sempat diragukan, karena adanya kekhawatiran jika Indonesia tidak mampu mengisi kekosongan-kekosongan yang terjadi, tetapi pada akhirnya dengan berjalannya waktu, Indonesia mampu mengatasinya. Secara umum, upaya-upaya Indonesia dalam mempertahankan Irian Barat lebih kepada usaha untuk memupuk kekuatan didalam negeri, yaitu dengan mematahkan urat nadi perekonomian Belanda di Indonesia, yang telah lama menjadi hambatan dalam perkembangan perekonomian Indonesia.<sup>369</sup> Kebijakan nasionalisasi yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia tentunya juga tidak terlepas dari adanya kebijakan pembatalan KMB yang terus diupayakan oleh pemerintahan Kabinet Djuanda.

Selain menerapkan kebijakan nasionalisasi terhadap aset Belanda, pemerintah Kabinet Djuanda juga merepratriasi warga keturunan Belanda yang berada di Indonesia. Melalui Menteri Kehakiman, pada 6 Desember 1957 pemerintah Indonesia mengumumkan bahwa sebanyak 50.000 warga negara Belanda akan diusir dan dipulangkan dalam tiga tahap. Tahap pertama adalah pemulangan warga Belanda yang tidak memiliki pekerjaan, kemudian tahap kedua pemulangan terhadap warga Belanda golongan menengah, dan tahap terakhir adalah pemulangan terhadap warga Belanda yang merupakan para tenaga ahli yang sulit tergantikan.<sup>370</sup> Selain beberapa upaya-upaya tersebut, pemerintah juga melarang segala sesuatu yang berkaitan dengan Belanda berada dalam tatanan sosial dan budaya masyarakat Indonesia. Pelarangan ini meliputi penggunaan bahasa Belanda, surat kabar terbitan Belanda, dan pelarangan terhadap peredaran film-film berbahasa Belanda.

Pelarangan-pelarangan yang dibuat ini kemudian menjadi pil pahit bagi para warga Belanda yang masih tinggal di Indonesia,

367 Kementerian Penerangan RI, *op.cit.*, hlm. 11.

368 Martin Sitompul, *op.cit.*, hlm. 41.

369 Kementerian Penerangan RI, *op.cit.*, hlm. 11

370 Martin Sitompul, *op.cit.*

Selain menerapkan kebijakan nasionalisasi terhadap aset Belanda, pemerintah Kabinet Djuanda juga merepratriasi warga keturunan Belanda yang berada di Indonesia.

Di tengah upaya menyelesaikan persoalan pergolakan di daerah dan perjuangan pembebasan Irian Barat, Kabinet Djuanda atau Kabinet Karya pun memiliki pencapaian yang diakui bahkan oleh dunia internasional.

karena pelarangan-pelarangan ini bertepatan dengan perayaan Natal dan mereka pun juga dilarang untuk merayakan tradisi Natal mereka di bulan Desember. Peristiwa inilah yang kemudian disebut dengan tragedi “Santa Klaus Hitam”. Kehadiran kebijakan-kebijakan pemerintah Kabinet Djuanda inilah yang kemudian makin meningkatkan sentimen anti-Belanda dalam masyarakat Indonesia.<sup>371</sup> Selain itu, berbagai kebijakan yang dilakukan untuk menekan Belanda, sejauh itu cukup mampu memukul perekonomian Belanda, karena telah sejak lama perusahaan-perusahaan swasta Belanda beroperasi dan telah memiliki basis yang kuat di Indonesia.

Di tengah upaya menyelesaikan persoalan pergolakan di daerah dan perjuangan pembebasan Irian Barat, Kabinet Djuanda atau Kabinet Karya pun memiliki pencapaian yang diakui bahkan oleh dunia internasional. Pencapaian tersebut ialah digaungkannya Deklarasi Djuanda yang kemudian menjadi awal mula diakuinya Indonesia sebagai negara kepulauan. Deklarasi Djuanda lahir dalam tekanan situasi politik yang dilanda pergolakan dari daerah. Deklarasi ini dapat dikatakan pula sebagai upaya pemerintah Indonesia unjuk kekuatan dalam rangka penyelesaian masalah Irian Barat. Deklarasi adalah modal bagi diplomasi Indonesia di dunia internasional.

Deklarasi Djuanda bermula ketika Kabinet Djuanda 13 Desember 1959 melakukan pertemuan untuk membahas kondisi krisis di dalam negeri. Pembahasan pada pertemuan tersebut mengerucut pada kasus unjuk kekuatan Belanda lewat kapal perangnya di Laut Jawa dan perairan Indonesia Timur. Menghadapi kasus tersebut, rapat kabinet memutuskan untuk membuat rancangan undang-undang guna menangkal aksi Belanda akan terulang lagi. Namun, setelah melalui perundingan disepakati bahwa dibutuhkan suatu sikap yang segera dari pemerintah Indonesia sebagai respon tindakan Belanda. Maka, kabinet kemudian menyepakati akan mengeluarkan pernyataannya yang kemudian dikenal dengan nama Deklarasi Djuanda.<sup>372</sup>

Isi dari deklarasi tersebut dapat dilihat pada salinan berikut:

<sup>371</sup> *Ibid*, hlm. 42.

<sup>372</sup> John G. Butcher dan R.E. Elson, *Sovereignty and The Sea: How Indonesia Became an Archipelagic State* (Singapore: NUS Press, 2017), hlm. 71-73.

KABINET PERDANA MENTERI  
REPUBLIK INDONESIA  
JAKARTA

PENGUMUMAN PEMERINTAH  
MENGENAI  
WILAYAH PERAIRAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Dewan menteri, dalam sidangnya pada hari Jumat tanggal 13 Desember 1957 membicarakan soal wilayah perairan Negara Republik Indonesia.

Bentuk geografi Indonesia sebagai suatu Negara kepulauan yang terdiri dari (beribu-ribu) pulau mempunyai sifat dan corak tersendiri.

Bagi keutuhan territorial dan untuk melindungi kekayaan Negara Indonesia semua kepulauan serta laut terletak di antaranya harus dianggap sebagai suatu kesatuan yang bulat.

Penentuan batas lautan territorial seperti termaktub dalam "*Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie 1939*" Stbl.1939 No.442 artikel 1 ayat (1) tidak lagi sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, karena membagi wilayah daratan Indonesia dalam bagian-bagian terpisah dengan territorialnya sendiri-sendiri.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan itu maka Pemerintah menyatakan bahwa **"segala perairan di sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak daripada Negara Republik Indonesia. Lalu-lintas yang damai diperairan pedalaman ini bagi kapal-kapal asing dijamin selama dan sekedar tidak bertentangan dengan/mengganggu kedaulatan dan keselamatan negara Indonesia"**.

Penentuan batas lautan territorial (yang lebarnya 12 mil) diukur dari garis yang menghubungkan titik-titik ujung terluar pada pulau-pulau Negara Indonesia.

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas akan diatur selekas-lekasnya dengan Undang-undang.

Pendirian Pemerintah tersebut akan diperhatikan dalam konperensi internasional mengenai hak-hak atas lautan yang akan diadakan dalam bulan Pebruari 1958 di Jenewa.

Jakarta, 13 Desember 1957

PERDANA MENTERI

ttd.

**H.DJUANDA**

Bentuk geografi Indonesia sebagai suatu Negara kepulauan yang terdiri dari (beribu-ribu) pulau mempunyai sifat dan corak tersendiri.

Deklarasi Djuanda  
mendapatkan  
sorotan dari dunia  
internasional,  
bahkan tak sedikit  
respon negatif  
didapatkan.

Deklarasi Djuanda mendapatkan sorotan dari dunia internasional, bahkan tak sedikit respon negatif didapatkan. Namun, sejak saat itu Indonesia terus menyuarakan gagasan “Indonesia sebagai Negara Kepulauan” seperti yang tertuang dalam deklarasi tersebut. Upaya Indonesia berlanjut ke forum-forum internasional, seperti Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Hukum Laut di Genewa yang dilaksanakan pada 1958. Pemerintahan sendiri berupaya untuk menjadikan deklarasi tersebut sebagai undang-undang agar kemudian menjadi kekuatan pula dalam perjuangan pembebasan Irian Barat.

Karena situasi krisis pemerintah yang terjadi di sekitar Deklarasi Djuanda, undang-undang tentang wilayah perairan Indonesia yang berlandaskan deklarasi tersebut baru bisa diundangkan setelah Dekrit Presiden 1959. Undang-undang itu pun bukan dirancang untuk dibahas kemudian disetujui oleh DPR melainkan undang-undang yang dibuat pemerintah sebagai pengganti undang-undang pada kondisi darurat. Kondisi darurat yang dimaksud adalah gentingnya kondisi politik dan dibutuhkannya peraturan tersebut secara mendesak dalam rangka mempertegas batasan-batasan wilayah perairan Indonesia sebagai negara kepulauan. Maka, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau Undang-undang Nomor 4 Prp Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia.<sup>373</sup>

Sementara itu, DPR hasil Pemilu 1955 juga ikut mendukung upaya pemerintah untuk memperjuangkan pembebasan Irian Barat dengan mengeluarkan resolusi pada 23 Oktober 1958. Isi dari resolusi tersebut ialah sebagai berikut,

- 1) Menjokong usaha pemerintah memperjuangkan pembebasan Irian Barat melalui P.B.B.
- 2) Menjatakan penghargaan dan terimakasih atas usaha 15 negara yang mengusulkan masalah Irian Barat menjadi atjara sidang umum P.B.B.
- 3) Kepada Dewan Perwakilan Rakyat semua negara dinjatakan harapan agar mendesak pemerintahnja masing2 untuk menjokong tuntutan Indonesia atas Irian Barat.
- 4) Kepada sidang umum P.B.B. disampaikan harapan disampaikan suatu keputusan yang menudju ke arah penyelesaian masalah Irian Barat setjara damai.<sup>374</sup>

<sup>373</sup> Lihat Indonesia, *Undang-undang Tentang Perairan Indonesia*, UU Nomor 4 Prp Tahun 1960, LN Tahun 1960 Nomor 22. Undang-undang ini kemudian diperbaharui menjadi Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

<sup>374</sup> Sekretariat DPR-GR, *op.cit.*, hlm. 202.

Akan tetapi perjuangan pembebasan Irian Barat belum membuahkan hasil di masa DPR hasil Pemilu 1955. Meskipun begitu, pemerintah terus berupaya melakukan berbagai cara dalam perjuangan pembebasan Irian Barat. Pemerintah juga menempuh jalur hukum, dimana pemerintah mencoba untuk turun langsung sebagai pemimpin perjuangan melalui Dewan Keamanan Nasional yang diketuai oleh Perdana Menteri/Menteri Pertahanan sesuai dengan Undang-Undang Pertahanan Negara dan Undang-Undang Keadaan Bahaya. Hal lainnya adalah melakukan penyederhanaan beberapa badan pembantu dalam staf penguasa perang menjadi satu sebagai badan pembantu Front Nasional. Front Nasional Pembebasan Irian Barat sendiri diresmikan pada tanggal 10 Februari 1958.<sup>375</sup>

Pada perkembangannya, upaya Indonesia untuk mendapatkan Irian Barat makin bertambah sulit, karena Australia menyatakan dukungannya terhadap posisi Belanda di Irian Barat. Dukungan yang diberikan Australia ini juga tidak terlepas dari adanya kepentingan geopolitik mereka terhadap Irian Barat. Australia yang merupakan anggota ANZUS (Pakta pertahanan kawasan Pasifik bersama dengan AS) memandang bahwa tuntutan Indonesia atas Irian Barat sebagai suatu kebijaksanaan ekspansif yang memiliki dampak negatif terhadap wilayah protektorat Papua Nugini. Maka dari itu, kehadiran Belanda di Irian Barat memberikan jaminan keamanan bagi Australia. Wajar saja jika kemudian Australia, meskipun memiliki posisi yang dekat dengan wilayah Indonesia, secara aktif menolak pemberian resolusi atas tuntutan Indonesia terhadap persoalan Irian Barat.<sup>376</sup>

Dengan adanya dukungan dari pihak Australia, kedudukan Belanda di Irian Barat semakin kuat. Bahkan kedua negara tersebut menjalin perundingan rahasia mengenai tindakan bersama kedua negara tersebut dalam mempertahankan Irian Barat dan Papua Nugini. Terkait dengan hal ini, sikap pemerintah Indonesia persoalan Irian Barat yang belum usai, ditegaskan kembali ketika Indonesia mengubah sistem pemerintahan parlementernya menjadi Demokrasi Terpimpin. Perubahan sistem pemerintahan ini ditandai pengembalian mandat oleh Perdana Menteri Djuanda kepada Presiden Sukarno dan dengan tampilnya Presiden Sukarno sebagai figure utama pemerintahan yang *high profile* dan konfrontatif.<sup>377</sup> Upaya-upaya untuk mempertahankan Irian Barat terus dilakukan sampai pada akhirnya pada tahun 15

<sup>375</sup> Kementerian Penerangan RI, *op.cit.*, hlm. 10-11.

<sup>376</sup> Kementerian Penerangan RI, *op.cit.*, hlm. 46.

<sup>377</sup> *Ibid.*, hlm. 47

Akan tetapi  
perjuangan  
pembebasan  
Irian Barat belum  
membuahkan hasil  
di masa DPR hasil  
Pemilu 1955.

Pemerintahan dengan sistem Demokrasi Parlemerter tidak hanya mempengaruhi perkembangan dalam bidang politik dan ekonomi saja, bidang pertahanan dan keamanan pun merasakan dampak dari kebijakan pemerintah pada masa liberal ini.

Agustus 1962, melalui penandatanganan Perjanjian New York, pihak Belanda menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Pada akhirnya, ditengah kemelut kekuatan politik di tubuh eksekutif dan legislatif, dominannnya pendekatan dan peranan militer dalam menyelesaikan persoalan pergolakandaerah dan Irian Barat memunculkan TNI sebagai pahlawan. Keberhasila TNI, terutama dalam mengupayakan keadaan kembali kondusif, menjadi nilai tawar TNI agar mendapat tempat lebih dalam sitem politik Indonesia.

## 6.4 Militer sebagai Kekuatan Politik

Pemerintahan dengan sistem Demokrasi Parlemerter tidak hanya mempengaruhi perkembangan dalam bidang politik dan ekonomi saja, bidang pertahanan dan keamanan pun merasakan dampak dari kebijakan pemerintah pada masa liberal ini. Angkatan bersenjata mengalami perluasan kekuasaan terutama jika dilihat dari keterlibatannya dalam bidang ekonomi terlebih dalam bidang politik. Angkatan bersenjata, terutama Angkatan Darat, memiliki bertugas untuk mengatasi gejala-gejala politik di berbagai daerah Indonesia yang menyebabkan pemerintah kemudian menetapkan keadaan darurat. Namun, keadaan darurat ini dimanfaatkan oleh Angkatan Darat untuk melibatkan diri dalam hal kenegaraan.

Dengan legitimasi Konsepsi Presiden dan dengan doktrin jalan tengah yang digagas Jenderal Nasution, Angkatan Darat mulai terlibat langsung dalam ranah pemerintahan.<sup>378</sup> Perkembangan pemerintahan sejak 1956 hingga 1958 kemudian menunjukkan pengaruhnya dalam sistem politik Indonesia dan peranan Angkatan Darat. Status darurat perang yang ditegaskan melalui undang-undang telah membuka jalan bagi Angkatan Darat untuk memiliki peran penting, tidak hanya dalam bidang keamanan dan pertahanan, tapi juga dalam bidang politik, administrasi umum hingga dalam bidang ekonomi. Setelah memperlihatkan kekuatannya dalam mengatasi pemberontakan, angkatan bersenjata kemudian menuntut peran lebih dalam pemerintahan. A.H. Nasution yang kala itu memimpin Angkatan Darat berhasil mengendalikan dan mempersatukan kepentingan-kepentingan politik Angkatan Darat. Dengan tujuan menjadikan Angkatan Darat

378 David Jenkins. *Soeharto & Barisan Jenderal Orba: Rezim Militer Indonesia 1975 – 1983*. Depok: Komunitas Bambu. 2010, hlm. 2.

Menghadapi tahun-tahun genting di penghujung masa Demokrasi Parlementer, mulai 1958 militer gencar melakukan tekanan terhadap partai politik, pemerintah hingga presiden.

sebagai kekuatan sentral dalam pemerintahan, Angkatan Darat mulai berani menunjukkan kelemahan-kelemahan Demokrasi Parlementer dan menuntut pergantian sistem pemerintahan dengan mengusulkan kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Berjalan bersama dengan Sukarno, Angkatan Darat terlibat menyusun kerangka kerja untuk melaksanakan Demokrasi Terpimpin.<sup>379</sup>

Langkah-langkah yang dijalani Angkatan Darat menuju Demokrasi Terpimpin merupakan reaksi atas krisis pemerintahan yang timbul. Pada dasarnya perluasan peranan politik Angkatan Darat bukan sepenuhnya direncanakan para pimpinan untuk secara sadar memenuhi ambisi-ambisi politiknya. Langkah Angkatan Darat yang berupa reaksi tersebut memperlihatkan kesiapsiagaan Angkatan Darat untuk memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang tidak terduga.<sup>380</sup> Pada masa akhir Demokrasi Parlementer, baiknya konsolidasi kekuatan dalam tubuh Angkatan Darat memungkinkan para pimpinannya untuk melakukan langkah-langkah strategis yang dapat menekan pemerintahan.

Menghadapi tahun-tahun genting di penghujung masa Demokrasi Parlementer, mulai 1958 militer gencar melakukan tekanan terhadap partai politik, pemerintah hingga presiden. Dalam hal ini Angkatan Darat, di bawah hukum darurat perang, bereaksi terhadap krisis pemerintahan yang terjadi dengan terus menekan Dewan Nasional untuk mempercepat kerjanya.<sup>381</sup> Selain itu Angkatan Darat pun menekan Sukarno untuk segera memberikan persetujuan pada usul Angkatan Darat agar kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Upaya Angkatan Darat ini berhasil, bahkan Angkatan Darat semakin melibatkan dirinya dalam pemerintahan dengan ikut serta merancang pelaksanaan Demokrasi Terpimpin hingga akhirnya menjadi salah satu kekuatan dalam pemerintahan Demokrasi Terpimpin.

Sistem pemerintahan Demokrasi Terpimpin memungkinkan angkatan bersenjata memiliki peran yang aktif dalam kenegaraan. Selain itu, sebagai penyeimbang, Sukarno membuka jalan untuk PKI sebagai bagian penting dari pemerintahan. Angkatan bersenjata memberikan dukungan organisasional bagi Presiden Sukarno. Sementara itu, Sukarno pun menyadari bahwa kekuatan Angkatan Darat dalam pemerintahan pun butuh penyeimbang dari kalangan

379 Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 32.

380 *Ibid.*, hlm. 33-34.

381 Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi atas Konstituante 1956-1959*, Cetakan Kedua (Jakarta: Grafiti, 2001), hlm. 312.

Pada kurun 1959-1965, dengan dukungan Sukarno, para pemimpin tentara memperluas dan mempertahankan kedudukan mereka dalam sektor non-militer.

sipil yang memiliki banyak massa dan mendukung Sukarno. Maka, PKI pun dipilih untuk berada di sisi lain yang terdekat dengan presiden. Baik Angkatan Darat ataupun PKI, keduanya menunjukkan kesetiaan terhadap Presiden Sukarno. Namun, pertentangan antara keduanya terselesaikan dan peran Sukarno sebagai penengah dua kekuatan besar ini mutlak dibutuhkan.

Pada kurun 1959-1965, dengan dukungan Sukarno, para pemimpin tentara memperluas dan mempertahankan kedudukan mereka dalam sektor non-militer.<sup>382</sup> Tentara digambarkan sebagai kekuatan yang berada di tengah. Disebutkan juga bahwa pasukan militer secara terus-menerus menghadapi perjuangan terhadap elemen-elemen ekstrem kiri (pemberontakan Madiun 1948 dan percobaan kudeta 1965) serta ekstrem kanan (Pemberontakan DI dan PRRI/ Permesta 1957-1961). Pendekatan keamanan dengan mengandalkan kekuatan militer menjadi pilihan utama dalam menuntaskan pergolakan di berbagai daerah. Maka, kekuatan dari angkatan bersenjata tidak dapat terelakan lagi sehingga tuntutan untuk memiliki peran dalam pemerintahan terus bergulir.

Maka, dapat dikatakan bahwa dalam merumuskan dan menjalankan gagasan politiknya pada masa Demokrasi Terpimpin, Sukarno tampak mengakomodasi dua kepentingan kekuatan pendukungnya. Ia dengan lantang menyuarakan gagasan belum usainya revolusi, seperti yang didukung PKI, dan mengedepankan pula pendekatan militer dalam menyelesaikan persoalan Irian Barat dan konfrontasi dengan Malaysia.

## 6.5 Perdebatan Kembali ke Undang-undang Dasar 1945

Memasuki tahun 1959, hubungan lembaga legislatif dan eksekutif diwarnai memuncaknya isu kegagalan penerapan sistem demokrasi barat di Indonesia. Sukarno beranggapan bahwa tata negara Indonesia dan praktiknya dalam berbagai aspek kehidupan tidak cocok menggunakan sistem demokrasi Barat. Pandangan ini lahir karena Konstituante tidak juga mencapai kata sepakat dalam menyusun konstitusi negara dan jatuh banggunya kabinet dianggap melahirkan instabilitas politik dalam negeri. Maka, sebagai jalan

<sup>382</sup> Davis Jenkins, *op.cit.*, hlm. 3.

Sejak diperkenalkan oleh Sukarno pada 1956, gagasan demokrasi terpimpin perlahan terus bergulir. Sukarno mulai terang-terangan mengemukakan pemikirannya tentang demokrasi terpimpin melalui pidato pada Hari Sumpah Pemuda 1956 dan pada Resepsi Kongres PGRI 1956.

keluar atas berbagai permasalahan bangsa, Sukarno kemudian merasa sistem demokrasi terpimpin telah menemukan masa yang tepat untuk dilaksanakan dan mengeluarkan dekrit presiden adalah cara agar demokrasi terpimpin dapat dilaksanakan.

Sejak diperkenalkan oleh Sukarno pada 1956, gagasan demokrasi terpimpin perlahan terus bergulir. Sukarno mulai terang-terangan mengemukakan pemikirannya tentang demokrasi terpimpin melalui pidato pada Hari Sumpah Pemuda 1956 dan pada Resepsi Kongres PGRI 1956. Pidatonya menekankan bahwa Indonesia sedang alami krisis persatuan akibat penyakit yang ia sebut berasal dari partai. Untuk bisa kembali bersatu ia menyerukan kalimatnya yang tersohor, *“Let’s us act together now to bury all the parties!”*. Lebih lanjut dalam pidatonya Sukarno meyakinkan khalayak bahwa ia adalah seorang demokrat. Namun, demokrasi yang ia hendaki diterapkan di Indonesia bukanlah sistem demokrasi liberal seperti yang diterapkan di negara-negara Eropa Barat tetapi demokrasi terpimpin, yakni demokrasi dengan keterpimpinan.<sup>383</sup> Dengan munculnya wacana tentang demokrasi terpimpin untuk menggantikan demokrasi liberal, maka diperlukan perubahan konstitusi negara yang juga akan mengubah sistem partai dan sistem pemerintahan di Indonesia.

Perjalanan untuk menegakan gagasan demokrasi terpimpin sebenarnya telah ditempuh sejak masa Kabinet Karya pimpinan Djuanda. Kabinet Karya dibentuk akibat munculnya Konsepsi Presiden pada tanggal 21 Februari 1957. Kabinet yang dilantik pada tanggal 9 April 1957 ini merupakan kabinet eksekutif yang menjadi wadah dari pada kekuatan-kekuatan parlemen dan partai-partai politik. Selain melahirkan Kabinet Karya, Konsepsi Presiden pun memunculkan Dewan Nasional yang diresmikan Presiden Sukarno tanggal 12 Juli 1957. Tujuan dari pembentukan Dewan Nasional ialah sebagai badan penasihat serta menampung masukan-masukan dari luar parlemen.

Dalam perjalanannya, Dewan Nasional yang dipimpin langsung oleh Sukarno bergerak cepat untuk mengganti sistem Demokrasi Parlemerter yang dipraktikkan di bawah UUDS 1950 dengan sistem baru. Menurutnya, sistem Demokrasi Parlemerter tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia. Sukarno juga melihat bahwa melalui sistem baru, oposisi di DPR sudah tidak dapat lagi menggulingkan Pemerintah. Oleh karena itu, sistem Demokrasi Parlemerter ini harus diganti

383 Sukarno, *“Indonesia, Pilihlah Demokrasimu Jang Sedjati”*, Pidato Presiden Sukarno pada Hari Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1956 dan pada Resepsi Kongres PGRI ke-8 tanggal 30 Oktober 1956 (Jajasan Prapantja).

Menyadari dibutuhkan langkah yang besar untuk menerapkan gagasan demokrasi terpimpin, Sukarno menarik kembali gagasan tersebut.

dengan sistem demokrasi terpimpin, demokrasi gotong-royong, yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan. Cara-cara pelaksanaannya mula-mula dibahas dalam Dewan Nasional dan hasilnya melalui Presiden disampaikan kepada Pemerintah. Adapun pelaksanaan demokrasi terpimpin ini ialah dengan kembali kepada UUD 1945 karena UUDS 1950 jelas tidak akan bisa menjadi dasar yang kuat bagi sistem yang baru itu.<sup>384</sup>

Menyadari dibutuhkan langkah yang besar untuk menerapkan gagasan demokrasi terpimpin, Sukarno menarik kembali gagasan tersebut. Menurutnya banyak kalangan masih terkejut dan belum siap dengan gagasan demokrasi terpimpin.<sup>385</sup> Barulah pada 1959 Sukarno menyuarkan kembali gagasan demokrasi terpimpin disertai dengan gagasan untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945, kembali ke bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gagasan tersebut kembali Sukarno angkat ke permukaan karena Konstituante dinilai jalan di tempat dalam memutuskan ihwal konstitusi negara. Di samping itu, ada pula tekanan dari Angkatan Darat terhadap pemerintah, presiden dan partai-partai politik untuk memutuskan dan mendukung gagasan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945.

Gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 diprakarsai oleh A.H. Nasution. Nasution yang kala itu sedang menjabat sebagai Kepala Staf TNI Angkatan Darat bermaksud untuk membuka jalan kepada stabilitas ideologi, politik dan memberikan landasan politik keamanan. Gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 adalah upaya Nasution melaksanakan konsepsi sebagai pimpinan TNI AD untuk mengembalikan Negara Kesatuan Republik Indonesia ke rel dan semangat perjuangan 1945 serta mendukung pelaksanaan konsepsi Presiden Sukarno tentang demokrasi terpimpin.<sup>386</sup>

A.H. Nasution mengusulkan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 pada Juli 1958. Menurut Nasution, kembali ke UUD 1945 adalah cara untuk menyelesaikan krisis pemerintahan yang sedang terjadi. Bagi Nasution, Undang-undang Dasar 1945 menempatkan presiden dalam posisi yang kuat namun harus bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam membuat perundang-undangan. Di samping itu, UUD 1945 tidak melarang kehadiran partai

384 Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya*, 1976, hlm. 53.

385 Cindy Adams, *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia*, Edisi Revisi (Yogyakarta: Media Pressindo dan Yayasan Bung Karno, 2014), hlm. 342.

386 A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas Jilid 5: Kenangan Masa Orde Lama*, (Jakarta: Gunung Agung, 1985), hlm. 1-2.

Pidato Nasution menghapuskan ketakutan atas isu-isu yang beredar bahwa angkatan bersenjata, khususnya Angkatan Darat, akan melakukan kudeta terhadap pemerintahan dan Indonesia akan berada dibawah kekuasaan seorang diktator militer.

dan memungkinkan keberadaan golongan karya sebagai wadah untuk peranan angkatan bersenjata di kancah perpolitikan. Perdebatan dan ketakutan akan diambil alihnya kekuasaan oleh angkatan bersenjata mulai muncul, maka Nasution pada 12 November 1958 dalam pidatonya di Akademi Militer, Magelang, mengemukakan usulan doktrin jalan tengah. Doktrin tersebut menegaskan posisi angkatan bersenjata yang tidak bisa disingkirkan dalam urusan politik namun tidak mungkin pula mengambil alih pemerintahan.<sup>387</sup>

Pidato Nasution menghapuskan ketakutan atas isu-isu yang beredar bahwa angkatan bersenjata, khususnya Angkatan Darat, akan melakukan kudeta terhadap pemerintahan dan Indonesia akan berada dibawah kekuasaan seorang diktator militer. Namun, jika dilihat lagi, doktrin tersebut mengesankan ancaman dan tekanan Angkatan Darat untuk terlibat dalam pemerintahan sebagai golongan fungsional. Seolah angkatan bersenjata sedang menyatakan bahwa militer Indonesia adalah kekuatan politik yang harus diperhitungkan sebab jika tidak, hal-hal seperti kudeta justru akan terjadi.

Tekanan yang gencar dilakukan Angkatan Darat membuahkan hasil. Pada 21-23 November 1958 Dewan Nasional memberikan persetujuan bagi Angkatan Darat sebagai golongan fungsional di tubuh parlemen. Meski parlemen menolak untuk melaksanakan reorganisasi, hasil dari tekanan yang gencar dilakukan Angkatan Darat terus berlanjut. Di penghujung 1958, gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 mulai didukung oleh Dewan Nasional bahkan oleh kabinet. Selain itu, hukum darurat perang yang sedang berlangsung diperpanjang selama satu tahun. Dengan demikian, sebenarnya kekuatan parlemen semakin melemah dan jalan untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945 semakin terang benderang. Sukarno mulai meyakini gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945.<sup>388</sup>

Pemerintah kemudian mulai melakukan perundingan untuk melakukan langkah-langkah yang harus ditempuh untuk mengusulkan gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Pemerintah diharuskan melakukan pengusulan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 kepada Konstituante sebagai prosedur formal berdasarkan peraturan yang tertuang pada Pasal 134 Undang-undang 1950. Usul tersebut diajukan oleh presiden atas nama pemerintah. Namun sebelumnya presiden dan kabinet harus terlebih dahulu menyetujui usulan dan kemudian meminta Konstituante melakukan Sidang Pleno.<sup>389</sup>

387 M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008* (Jakarta: Serambi, 2008), hlm. 548-549.

388 Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 313-314.

389 *Ibid.*, hlm. 328.

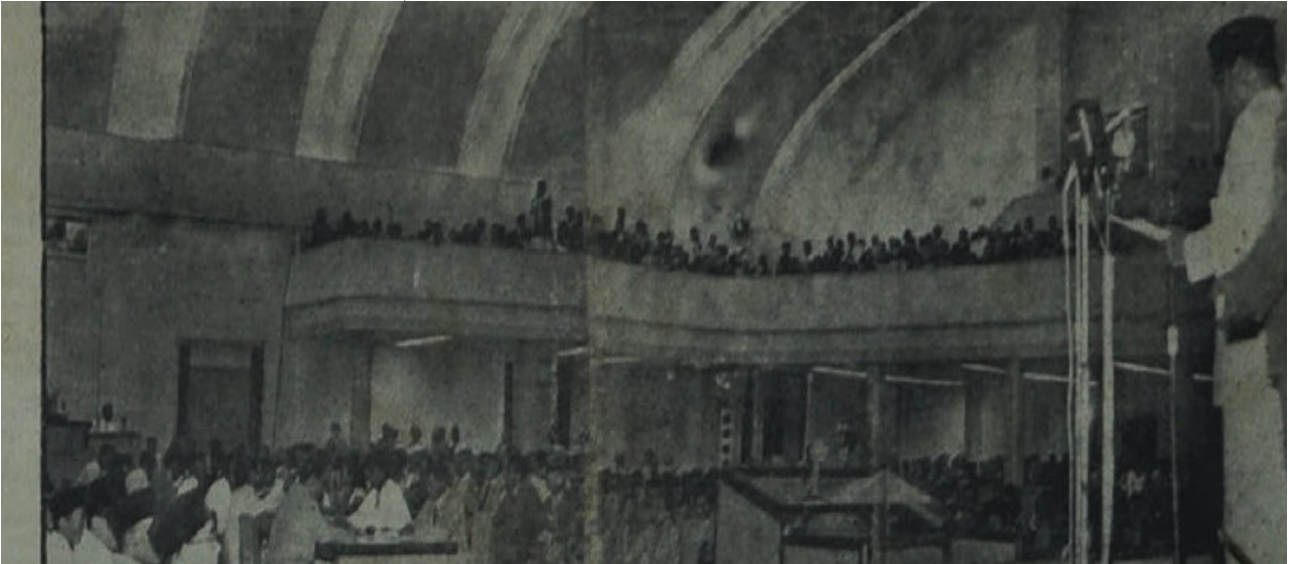
Gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 akhirnya disetujui oleh seluruh Dewan Menteri melalui sidangnya pada 19 Februari 1959. Dalam 20 Februari 1959 Kabinet Djuanda secara resmi menyetujui rumusan anjuran untuk melaksanakan demokrasi dipimpin dalam rangka kembali ke Undang-undang Dasar 1945 dan sehari kemudian naskah rumusan anjuran tersebut secara tertulis disampaikan pada DPR dan Konstituante. Keputusan pemerintah tersebut disampaikan secara langsung dalam Sidang DPR pada 2 Maret 1959. Pemerintah pun menyampaikan keputusan dan keterangannya terhadap DPR di depan Konstituante melalui amanat kepada Konstituante yang disampaikan Presiden Sukarno pada 22 April 1959 di Bandung.<sup>390</sup> Keputusan dan keterangan dari pemerintah tersebut memperlihatkan tergerusnya kekuatan dan semakin berkurangnya kepercayaan terhadap Konstituante dalam menjalankan fungsinya sebagai pembuat undang-undang dasar.

Amanat Presiden Sukarno di depan Konstituante memuat anjuran kepala negara untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945, prosedur kembali ke Undang-undang Dasar 1945, dan anjuran masuknya golongan fungsional ke dalam DPR. Dalam amanatnya Sukarno menyerukan,

“Saja harap Saudara-saudara sekalian dalam waktu jang singkat dapat menerima adjakan Pemerintah jang saja setudjuai sepenuhnya itu, sehingga dalam waktu jang tidak lama lagi Konstituante dan Pemerintah bersama-sama dapat menetapkan naskah Undang-undang Dasar 1945 itu sebagai Undang-undang Dasar Republik Indonesia, guna menggantikan Undang-undang Dasar Sementara jang berlaku sekarang ini. Dengan demikian, maka Konstituante melakukan suatu tindakan jang bersedjarah, baik dalam perdjalananan Revolusi Nasional kita jang masih menggelora terus sampai sekarang ini, maupun dalam riwayat Bangsa Indonesia jang Insja’Allah akan berlangsung untuk

Gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 akhirnya disetujui oleh seluruh Dewan Menteri melalui sidangnya pada 19 Februari 1959.

390 Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad DPR-RI* (Jakarta: DPR-RI, 1970), hlm. 209; Sukarno, “Res Publica! Sekali Lagi Res Publica!”, Amanat Presiden kepada Sidang Pleno Konstituante di Bandung, 22 April 1959 (Penerbitan Khusus Kementerian Penerangan RI); *Suluh Indonesia*, 22 Arpil 1959; *Suluh Indonesia*, 23 April 1959.



**Suasana Sidang Pleno Konstituante  
Mendengarkan Amanat Presiden Sukarno 22 April 1959**

Sumber: *Suluh Indonesia*, 23 April 1959

Sidang Konstituante kemudian diselenggarakan untuk memperdebatkan amanat dari Sukarno terkait kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Pada 29 April sampai dengan 13 Mei 1959 dilaksanakan Pemandangan Umum dari 57 orang anggota Konstituante. Pemerintah kemudian menjawab Pemandangan Umum dari Konstituante pada 21 Mei 1959. Selanjutnya, dilaksanakan Pemandangan Umum babak penegasan pada 25 sampai dengan 26 Mei 1959 dan pemerintah menjawabnya pada 27 Mei 1959.<sup>392</sup>

Pada sidang-sidang Konstituante setelah pidato Sukarno, sebanyak 57 pembicara mengutarakan pandangannya. Mereka mewakili hampir seluruh partai-partai dan fraksi-fraksi dalam Konstituante. Sebagian besar dari pandangan-pandangan anggota Konstituante mendukung usulan pemerintah untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Sebagian besar partai dan fraksi pun, jika dilihat dari pandangan-pandangan yang diutarakan, menyetujui usulan tersebut. Partai-partai yang menyetujui di antaranya, Partai Murba, IPKI, partai-partai nasionalis, serta partai-partai besar yang ada dalam pemerintahan, yakni PNI, PKI, dan NU. Mayoritas dari pendukung usulan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 menghendaki Undang-undang 1945 sebagai undang-undang dasar namun dengan dilakukan

391 Sukarno, "Res Publica! Sekali Lagi Res Publica!", Amanat Presiden kepada Sidang Pleno Konstituante di Bandung, 22 April 1959 (Penerbitan Khusus Kementerian Penerangan RI)

392 Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad DPR-RI* (Jakarta: DPR-RI, 1970), hlm. 209-210.

Sidang Konstituante  
kemudian  
diselenggarakan untuk  
memperdebatkan  
amanat dari Sukarno  
terkait kembali ke  
Undang-undang  
Dasar 1945.

Usulan pemerintah  
untuk kembali ke  
Undang-undang  
Dasar 1945  
sebenarnya telah  
disetujui oleh PKI dan  
PNI sejak awal 1959.

amandemen dan NU menyetujui namun dengan syarat masuknya Piagam Jakarta sebagai bagian dari Mukadimah sedangkan minoritas dari suara pendukung menyetujui usulan pemerintah sepenuhnya untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945 tanpa perubahan. Sementara itu, partai-partai yang menolakan usulan pemerintah, misalnya adalah Masyumi, Partai Buruh, partai Katolik, dan partai-partai Islam.<sup>393</sup>

Usulan pemerintah untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945 sebenarnya telah disetujui oleh PKI dan PNI sejak awal 1959. Namun, dalam sidang-sidang Konstituante yang krusial, keteguhan partai-partai Islam, seperti Masyumi, dalam perdebatan filosofis terkait pemberian tempat khusus kepada Islam dalam Undang-undang Dasar 1945 masih tidak dapat digoyahkan. Kekuatan partai Islam di parlemen masih tidak menyukai gagasan kembali ke konstitusi lama tersebut jika Undang-undang Dasar 1945 disahkan tanpa ada perubahan.<sup>394</sup> Dalam pandangan umum dan jawaban dari pemerintah, pertentangan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 tanpa perubahan coba diakomodasi melalui rancangan Piagam Bandung. Sidang kemudian membahas rancangan piagam itu sebagai dokumen yang akan digunakan untuk pengesahan Undang-undang Dasar 1945. Piagam Bandung pun dicancang agar menyertakan Piagam Jakarta sebagai lampiran dokumen sejarah, inilah yang menjadi upaya agar pandangan partai-partai Islam terakomodasi sehingga diharapkan dengan segera usulan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 dapat disetujui.

Kelompok-kelompok yang menolak gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945, diantaranya adalah kelompok partai Islam, misalnya Masyumi. Mulanya penolakan datang karena ada kekhawatiran bahwa pelaksanaan kembali Undang-undang Dasar 1945 dan Demokrasi Terpimpin akan melemahkan sistem kepartaian dalam sistem politik di Indonesia. Namun, pada akhirnya perdebatan kembali ke undang-undang Dasar 1945 mengarah lagi ke masalah ideologi, yakni keinginan ada tempat khusus bagi Islam dalam konstitusi. NU yang semula mulai mendukung gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 kemudian berdiri di barisan kontra bersama Masyumi dan partai-partai Islam lainnya, seperti Perti dan PSII.<sup>395</sup>

Persoalan yang diangkat oleh kalangan partai-partai Islam dalam perdebatan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 adalah

393 Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 328-329.

394 M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008* (Jakarta: Serambi, 2008), hlm. 550-551.

395 John D. Legge, *op.cit.*, hlm. 346-347.

Perdebatan dan kompromi-kompromi terus dilakukan pada Sidang Konstituante agar Undang-undang Dasar 1945 dapat disetujui Konstituante untuk kembali berlaku.

tentang Piagam Jakarta. NU sebagai perwakilan dari partai-partai Islam mengusulkan agar Piagam Jakarta dimasukkan sebagai bagian dalam Mukadimah Undang-undang Dasar 1945. Seperti telah diketahui bahwa dalam Piagam Jakarta tersirat keharusan pemeluk agama Islam untuk melaksanakan syariat-syariatnya dan partai-partai Islam memang menginginkan konstitusi mengatur hal tersebut padahal kalangan sekuler tidak menginginkan negara terlibat dalam bagaimana warganya memeluk suatu agama. Perdebatan tersebut sebenarnya sudah terjadi sejak penyusunan Undang-undang Dasar 1945 dan Sukarno kala itu dengan pengaruhnya yang kuat berhasil melakukan kompromi dengan kalangan Islam untuk menerima Undang-undang Dasar 1945 tanpa Piagam Jakarta untuk disahkan. Munculnya kembali persoalan ini melahirkan pengulangan perdebatan yang tajam dari kalangan Islam yang kokoh pendiriannya. Di samping itu, kokoh pula pendirian kalangan pendukung Undang-undang Dasar 1945. Pemerintah, melalui Perdana Menteri Djuanda, kala itu menyampaikan penolakannya atas usulan NU. Sidang Pleno di Konstituante pada 29 Mei 1959 pun menolak masukan NU. Untuk berkompromi tentang permasalahan tersebut, diusulkan pembuatan Piagam Bandung yang memuat persetujuan kembalinya Undang-undang Dasar 1945 yang melampirkan Pembukaan dan batang tubuh Undang-undang Dasar 1945 sebagai bagian dokumen resmi serta melampirkan Piagam Jakarta sebagai dokumen sejarah yang kehadiran nafas Islam dalam penyusunan Mukadimah Undang-undang Dasar 1945 tapi bukan sebagai bagian tidak terpisahkan dari Mukadimah.<sup>396</sup>

Perdebatan dan kompromi-kompromi terus dilakukan pada Sidang Konstituante agar Undang-undang Dasar 1945 dapat disetujui Konstituante untuk kembali berlaku. Namun, pada perkembangan sidang Kostituante, kompromi belum juga usai disepakati sebagai pengambilan keputusan tentang kembali atau tidaknya ke Undang-undang Dasar 1945. Panitia Musyawarah akhirnya menyepakati pelaksanaan pemungutan suara agar mencapai keputusan yang sah sebagai upaya terakhir mewujudkan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 melalui jalan konstitusional.

Pemungutan suara dilaksanakan Konstituante untuk menetapkan Undang-undang 1945 menjadi Undang-undang Dasar Republik Indonesia. Sidang pendahuluan sebelum pemungutan suara pertama yang dilaksanakan 30 Mei 1959, menetapkan bahwa pemungutan

<sup>396</sup> *Ibid.*, hlm. 347-348.

Perolehan suara setuju pelaksanaan kembali Undang-undang Dasar 1945 lagi-lagi tidak mencapai dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.

suara dianggap sah apabila dua pertiga anggota Konstituante yang hadir menyatakan setuju. Jika kurang dari dua pertiga perolehan suara setuju, maka akan dilaksanakan pemungutan suara kedua pada 1 Juni 1959 dan pemungutan suara ketiga pada 2 Juni 1959.

Pada pemungutan suara pertama 30 Mei 1959 hadir 478 anggota Konstituante, 269 suara setuju dan 199 suara tidak setuju Undang-undang 1945 menjadi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Karena belum mencapai syarat dua pertiga perolehan suara, diselenggarakanlah pemungutan suara kedua pada 1 Juni 1959.<sup>397</sup>



**Perdana Menteri Djuanda, Wakil Perdana Menteri Leimana dan Ketua Konstituante Mr. Wilopo pada saat jedang pemungutan suara pertama, 30 Mei 1959.**

Sumber: *Suluh Indonesia*, 1 Juni 1959

Setelah sidang pertama tidak berhasil memperoleh suara bulat, pemungutan suara kedua dilaksanakan pada 1 Juni 1959 dan dihadiri 469 orang. Pemungutan suara kedua, seperti terlihat pada gambar di bawah, menghasilkan perolehan 264 suara setuju, 204 suara tidak setuju. Perolehan suara setuju pelaksanaan kembali Undang-undang Dasar 1945 lagi-lagi tidak mencapai dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.

<sup>397</sup> Sekretariat DPR-GR, *op.cit.*, hlm. 210.

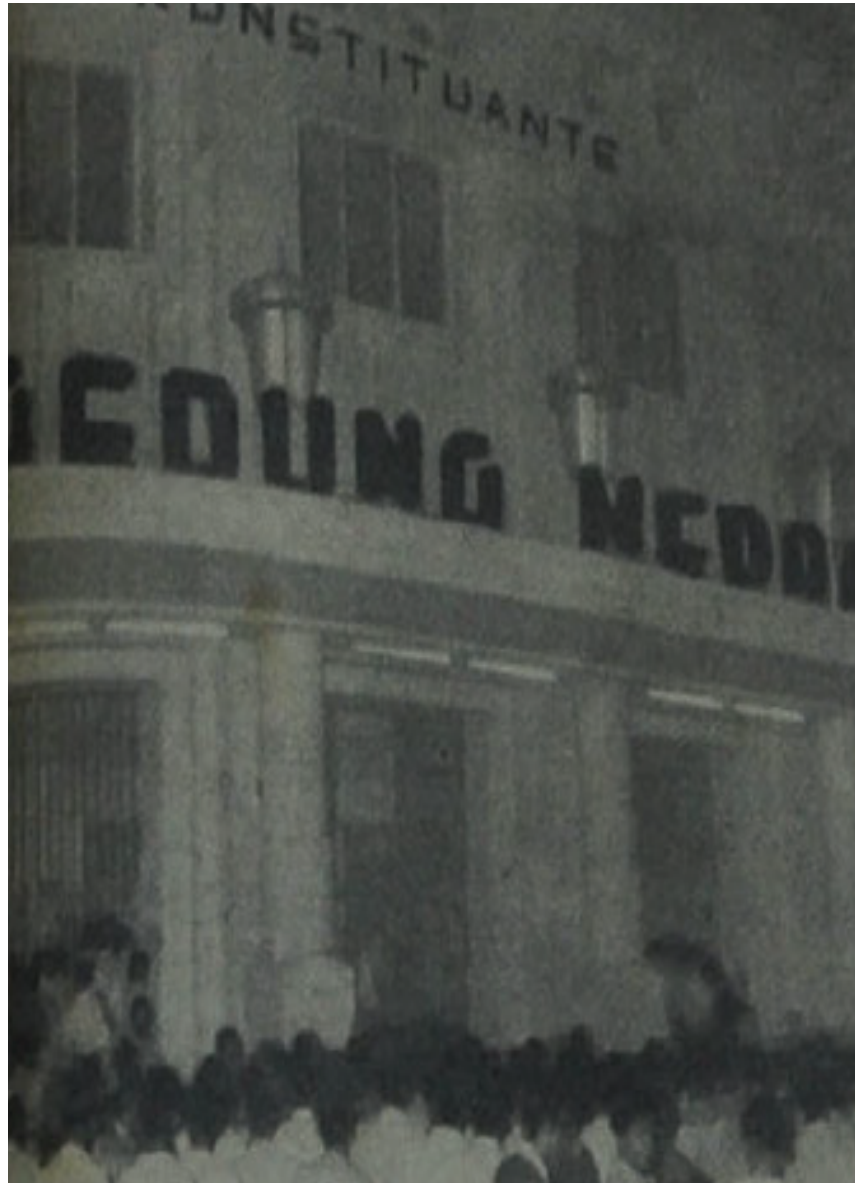


Sumber: Suluh Indonesia, 3 Juni 1959.

Pemungutan suara untuk ketiga kalinya dilaksanakan pada 2 Juni 1959 yang dihadiri 468 anggota dengan perolehan 263 suara setuju, 203 suara tidak setuju.

Pemungutan suara untuk ketiga kalinya dilaksanakan pada 2 Juni 1959 yang dihadiri 468 anggota dengan perolehan 263 suara setuju, 203 suara tidak setuju.<sup>398</sup> Pemungutan suara ketiga kalinya ini mendapatkan perhatian dari masyarakat. Banyak masyarakat berdatangan ke Gedung Konstituante di gedung Merdeka, Bandung, untuk mengetahui hasil dari pemungutan suara yang akan menentukan nasib bangsa dan negara Indonesia

398. Obor Rakyat, 3 Juni 1959.



**Masyarakat antusias menunggu hasil pemungutan suara di Konstituante,  
3 Juni 1959.**

Sumber: *Suluh Indonesia*, 3 Juni 1959

Berikut perbandingan hasil dan sifat dari ketiga pemungutan suara yang telah dilaksanakan Konstituante sebagai upaya pembentukan dan pelaksanaan negara melalui langkah konstitusional.

Tanggal Sidang	Setuju	Menolak	Jumlah yang Hadir	Sifat Sidang
30 Mei 1959	269	199	478	terbuka
1 Juni 1959	264	204	469	tertutup
2 Juni 1959	263	203	468	terbuka

Sumber: BN, Marbun, 1992: 105 dan Sekretariat DPR-GR, 1970: 210.

Setelah melakukan tiga kali pemungutan suara dan belum juga mencapai kesepakatan, Sidang Pleno Konstituante pada 2 Juni 1959 pun berlanjut karena ada usulan dari 58 orang anggota Konstituante, yang diwakili oleh Asnawi Said dari Gerakan Pembela Pancasila (GPPS), agar pada hari itu acara sidang dilanjutkan. Acara sidang diharapkan berlanjut untuk membahas langkah selanjutnya yang akan diambil lembaga pembuat konstitusi itu, bagaimana status Konstituante dan hal-hal yang berkaitan dengannya. Sidang kemudian ditunda namun pada akhirnya diputuskan bahwa pembahasan yang diusulkan Asnawi Said tidak akan dilaksanakan hari itu juga. Panitia Musyawarah Konstituante kemudian mengusulkan agar Konstituante memutuskan masa reses atau masa perhentian sidang.<sup>399</sup>

Menanggapi usulan pembahasan tentang status Konstituante dan masa reses, Amir Anwar Sanusi dari mewakili Fraksi Partai Komunis Indonesia (PKI) mengemukakan pendapatnya:

“... Kenyataan berkali-kali dalam sidang ini, sudah membuktikan, bahwa sampai sekarang Konstituante tidak mampu menjelesaikan kewadajibanja. Di satu pihak Presiden, Pemerintah dan golongan mayoritas dalam Konstituante berpendirian supaya Undang-undang Dasar 1945 dijadikan Undang-undang Dasar Republik Indonesia tanpa perubahan. Dan di lain pihak terdapat golongan minoritet jang tidak/setengahnja tetapi memang masih lebih dari sepertiga, jang menentang Undang-undang Dasar 1945 tanpa perubahan. Sementara itu, Saudara Ketua perimbangan kekuatan dalam masyarakat sudah banjak berubah sedjak pemilihan Konstituante jang lalu dan berarti perubahan lebih banjak menguntungkan kepada pendukung Undang-undang Dasar 1945 untuk ditetapkan

Setelah melakukan tiga kali pemungutan suara dan belum juga mencapai kesepakatan, Sidang Pleno Konstituante pada 2 Juni 1959 pun berlanjut karena ada usulan dari 58 orang anggota Konstituante,

<sup>399</sup> Konstituante, *Risalah Sementara PPK Persidangan I Rapat ke-12-27 Tahun 1959*.

Setelah  
mendengarkan  
pendapat dari  
anggota dan  
menanyakan  
persetujuan kepada  
peserta sidang,  
pimpinan dan  
anggota Konstituante  
lantas menyepakati  
masa reses mulai 3  
Juni 1959

sebagai Undang-undang Dasar Republik Indonesia. Saudara Ketua, kalau kedua pihak ini masih terus berlaku, tidak berubah, Fraksi Partai Komunis Indonesia (PKI) berpendapat bahwa memang tidak ada djalan lain melainkan Konstituante harus mengakui ketidak mampuanja dan membubarkan dirinja sendiri. Sekian Saudara Ketua, terima kasih.”<sup>400</sup>

Setelah mendengarkan pendapat dari anggota dan menanyakan persetujuan kepada peserta sidang, pimpinan dan anggota Konstituante lantas menyepakati masa reses mulai 3 Juni 1959. Masa reses tersebut bukanlah mamsa istirahat semata tapi digunakan untuk melaksanakan agenda tukar pikiran para pimpinan Konstituante dan pihak pemerintah sebagai pengusul kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Sementara itu pembahasan mengenai status Konstituante dan hal lain yang berkaitan tetap akan dilakukan pada Sidang Pleno selanjutnya setelah masa reses.

Sementara itu, di tengah kondisi yang tidak menentu akibat mandeknya pemungutan suara yang dilakukan Konstituante, pemerintah melalui A.H. Nasution sebagai Ketua Penguasa Perang Tertinggi melakukan upaya untuk mengendalikan keadaan. Nasution mengeluarkan Peraturan Penguasa Perang Pusat/Kepala Staf Angkatan Darat tertanggal 3 Juni 1959 No. Prt/Peperpu/040/1959. Peraturan tersebut berisikan larangan melaksanakan kegiatan-kegiatan politik di seluruh Indonesia dan pelanggaran terhadap peraturan tersebut dijatuhi sanksi penjara selama-lamanya satu tahun atau denda sebesar-besarnya Rp10.000,00.<sup>401</sup> Di samping itu Nasution pun menyampaikan pesan kepada Sukarno, yang sedang berada di luar negeri, agar yakin untuk melangkahi keputusan sidang Konstituante dan merealisasikan kembalinya Undang-undang Dasar 1945 dengan mengeluarkan dekrit presiden sebagai langkah tegas dan efektif.<sup>402</sup>

Di tengah pergesekan antar fraksi dalam tubuh parlemen, situasi pun semakin mengkhawatirkan setelah munculnya kecurigaan terhadap Angkatan Darat dan berbagai langkah-langkah menekan lembaga eksekutif maupun legislatif untuk segera menegaskan kembali diberlakukannya Undang-undang Dasar 1945. Kecurigaan tersebut

400 *Ibid.*

401 *Ibid.*, hlm. 551-552; *Obor Rakyat*, 4 Juni 1959.

402 John D. Legge, *op.cit.*, hlm. 348.

Selanjutnya, seperti yang telah disepakati anggota, Konstituante memanfaatkan masa reses untuk melaksanakan agenda tukar pikiran dengan pemerintah.

muncul salah satunya disebabkan oleh pemberitaan-pemberitaan yang bersifat propaganda dari media-media yang berafiliasi pada ideologi tertentu. Namun, melalui keterangan resmi Mayor Harsono selaku Koordinator Penerangan Peperpu Pusat, atas nama KSAD ia menyampaikan bahwa tidak ada keinginan dari Angkatan Darat untuk berkuasa. Keluarnya peraturan larangan kegiatan politik dari KSAD adalah upaya menyelamatkan nusa dan bangsa dalam rangka pelaksanaan undang-undang keadaan bahaya serta yang menurutnya harus diluruskan adalah keputusan tentang peraturan tersebut diambil setelah melalui perundingan dengan berbagai pihak, jadi peraturan tersebut bukan dibuat lalu dikeluarkan oleh Angkatan Darat sendiri. Sebagai himbuan, dalam kondisi rawan media pun diinta oleh Koordinator Penerangan Peperpu Pusat untuk tidak memberitakan hal-hal yang bersifat propaganda ideologis.<sup>403</sup> Peperpu 3 Juni 1959 sendiri baru akan dicabut jika Presiden sudah pulang ke tanah air.<sup>404</sup>

Selanjutnya, seperti yang telah disepakati anggota, Konstituante memanfaatkan masa reses untuk melaksanakan agenda tukar pikiran dengan pemerintah. Pada 27 Juni 1959 dilaksanakan agenda tukar pikiran tersebut tetapi pelaksanaannya tidak berjalan sebagaimana diharapkan karena tidak menghasilkan suatu hal yang konkrit sebagai upaya menyelesaikan krisis pemerintahan. Pada keterangannya setelah pertemuan yang berlangsung lebih dari satu jamitu, Mr. Wilopo sebagai perwakilan dari pemerintah menjelaskan bahwa pertemuan antara pemerintah dan Konstituante bukanlah yang terakhir. Pada pertemuan tersebut kedua pihak saling menyampaikan bahan-bahannya untuk kemudian dibahas.<sup>405</sup> Namun, memang tukar pikiran kedua pihak tidak maksimal terjadi sebab Presiden Sukarno sebagai perwakilan pemerintah yang menyampaikan anjuran kembali ke Undang-undang Dasar 1945 tidak dapat hadir. Sukarno saat itu sedang melakukan kunjungan ke berbagai negara. Sehingga langkah-langkah konkrit baru bisa dilakukan sepuluh hari setelah Presiden dari kunjungan luar negeri.

Sebagaimana diketahui, sehari setelah menyampaikan anjuran kembali ke Undang-undang Dasar 1945 di hadapan Konstituante pada 22 April 1959, Presiden Sukarno berangkat melakukan perjalanan kenegaraan yang panjang. Negara-negara yang dikunjunginya adalah Turki, Polandia, Hongaria, Rusia, Skandinavia, Brazil, Argentina,

403 *Suluh Indonesia*, 4 Juni 1959.

404 *Suluh Indonesia*, 8 Juni 1959

405 *Suluh Indonesia*, 29 Juni 1959.

Meksiko, Amerika Serikat, Jepang, Kamboja, dan Vietnam Utara.<sup>406</sup> Dengan pertimbangan pengendalian situasi yang mengancam keselamatan negara, salah satunya karena Konstituante tidak dapat memutuskan soal Undang-undang Dasar, maka sepulang dari kunjungan ke luar negeri pada akhir bulan Juni, Sukarno segera merumuskan jalan lain untuk mewujudkan tujuan kembali ke Undang-undang Dasar 1945.

Sukarno pada akhirnya memilih jalan lain untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945, yakni melalui dekrit presiden sebagai jalan yang sebetulnya tidak konstitusional. Meski demikian, banyak kalangan menerima dekrit sebagai solusi karena langkah konstitusional melalui Sidang Pleno Konstituante yang diwarnai perdebatan panjang pun tidak dapat diwujudkan hingga tuntas. Krisis pemerintahan yang dikhawatirkan meluas dan tekanan dari Angkatan Darat menjadi faktor-faktor pendorong dikeluarkannya dekrit oleh Presiden Sukarno.

## 6.6 Dekrit Presiden dan Perubahan Lembaga Negara

Sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 1945, konstitusi negara sebagai undang-undang dasar berganti beberapa kali sampai akhirnya dilaksanakan Pemilu pada tahun 1955 dan dibentuknya Konstituante untuk membuat undang-undang dasar yang baru. Namun, perdebatan tajam soal undang-undang dasar tidak dapat dihindari bahkan belum terselesaikan hingga 1959. Gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945 kemudian dianggap menjadi jalan keluar krisis pemerintahan dan lembaga Konstituante dimintai persetujuan untuk menetapkannya. Namun, perdebatan kembali terjadi ketika dilaksanakan pemungutan suara di lembaga Konstituante. Maka, pemerintah menganggap jalan konstitusional tidak dapat ditempuh untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945.

Sepulang kunjungan luar negeri, Sukarno mendapatkan tekanan agar dapat mengendalikan situasi. Sebagai jalan lain, selain jalan konstitusional, akhirnya pada 5 Juli 1959 Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden tentang Kembali Kepada Undang-undang Dasar 1945. Tindakan Sukarno yang krusial ini ia nyatakan sebagai tindakan dengan berdasar pada *staatnoodrecht* atau hukum keselamatan negara dalam

406 John D. Legge, *op.cit.*, hlm. 346.

Sukarno pada akhirnya memilih jalan lain untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945, yakni melalui dekrit presiden sebagai jalan yang sebetulnya tidak konstitusional.

DEKRIT PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA/  
PANGLIMA TERTINGGI ANGKATAN PERANG  
TENTANG  
KEMBALI KEPADA UNDANG-UNDANG DASAR 1945  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
KAMI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA/  
PANGLIMA TERTINGGI ANGKATAN PERANG,

Dengan ini menyatakan dengan khidmat:

Bahwa anjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada Undang-undang Dasar 1945, yang disampaikan kepada segenap Rakyat Indonesia dengan Amanat Presiden pada tanggal 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Dasar Sementara;

Bahwa berhubung dengan pernyataan sebagian terbesar Anggota-anggota Sidang Pembuat Undang-undang Dasar untuk tidak menghadiri lagi sidang, Konstituante tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh Rakyat kepadanya;

Bahwa hal yang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur;

Bahwa dengan dukungan bagian terbesar Rakyat Indonesia dan didorong oleh keyakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi;

Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian-kesatuan dengan Konstitusi tersebut,

Maka atas dasar-dasar tersebut di atas,

KAMI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA/

PANGLIMA TERTINGGI ANGKATAN PERANG

Menetapkan pembubaran Konstituante;

Menetapkan Undang-undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-undang Dasar Sementara.

Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan, serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Ditetapkan di Jakarta,

Pada tanggal 5 Juli 1959

Atas nama Rakyat Indonesia:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA/  
PANGLIMA TERTINGGI ANGKATAN PERANG,

Tertanda,  
**SUKARNO**

Bahwa hal yang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur;

Dekret Presiden pada 5 Juli 1959 utamanya menegaskan Undang-undang Dasar 1945 berlaku kembali menggantikan Undang-undang Dasar Sementara.

keadaan bahaya yang luar biasa. Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tercapailah secara garis besar gagasan Sukarno dalam Konsepsi Presiden yang ia nyatakan dua tahun sebelumnya, yakni pada 1957.<sup>407</sup> Berikut salinan dekrit tersebut:

Dekret Presiden pada 5 Juli 1959 utamanya menegaskan Undang-undang Dasar 1945 berlaku kembali menggantikan Undang-undang Dasar Sementara. Dengan demikian, banyak perubahan yang terjadi dalam lembaga negara Indonesia. Sistem pemerintahan parlementer digantikan oleh sistem presidensial. Maka, sehari setelah dekrit tepatnya 6 Juli 1959 Perdana Menteri Djuanda segera menyerahkan mandatnya di depan parlemen. Djuanda pada akhir masa jabatannya, di depan anggota DPR menyampaikan,

“Selama 2 tahun Kabinet Karya senantiasa bekerja sama dengan D.P.R. dalam suasana yang baik sehingga dalam bidang perundangan dapat ditjapai hasil yang banjak seperti UU keadaan bahaya, UU wadajib militer, UU Nasionalisasi perusahaan Belanda, UU pembatalan hak pertambangan dll. Disamping itu pemerintah menjatakan terimakasihnya karena adanya pengertian baik dari DPR untuk tindakan pemerintah guna mengatasi pelbagai kesulitan yang dihadapi negara dan masyarakat, seperti usaha usaha dalam rangka pernjataan keadaan SOB keadaan perang, konperensi Munas dan Munap, operasi militer thd pemberontak PRRI-Permesta, tindakan thd intervensi asing dan langkah dalam hubungan perjuangan Irian Barat serta nasionalisasi perusahaan milik Belanda.”<sup>408</sup>

Pernyataan Djuanda tersebut menunjukkan bahwa DPR telah menjadi mitra yang seimbang dalam mendukung kebijakan-kebijakan pemerintahan Kabinet Djuanda, baik dalam fungsinya sebagai lembaga legislatif maupun sebagai lembaga tinggi negara dalam menghadapi persoalan-persoalan negara seperti pemberontakan dan intervensi asing.

407 Tercatat sebagai Keputusan Presiden tentang Kembali Kepada Undang-undang Dasar 1945, Kepres Nomor 150 Tahun 1959, LN Tahun 1959 Nomor 75.

408 “Kata Perpisahan Pem. Pd. Dewan Perwakilan Rakjat” dalam *Merdeka*, 8 Juli 1959.

Sementara itu, mengiringi dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Letjen A.H. Nasution sebagai KSAD pun mengeluarkan perintah harian. Perintah tersebut ditujukan kepada seluruh Prajurit, Tamtama, Bintara, dan Perwira serta seluruh pegawai TNI. Isinya adalah anjuran untuk ikut serta memikul keselamatan bangsa dan negara di saat-saat penting dalam rangka mewujudkan kehidupan dengan dasar hukum dan sendi resmi negara, yakni Undang-undang Dasar 1945. Untuk kepentingan negara, berkaitan dengan menjaga stabilitas keamanan dan ketertiban, KSAD melalui Koordinator Penerangan Peperpu menegaskan pula bahwa setelah dekrit keluar, Undang-undang Keadaan Bahaya tetap berlaku dan larangan kegiatan politikpun tetap berlaku.<sup>409</sup>

Setelah Dekrit 5 Juli 1959, sebagaimana tertulis dengan jelas dalam isinya, lembaga Konstituante dibubarkan dan dengan segera dibentuk MPRS. Selain itu, DPR sebagai lembaga legislatif hasil Pemilihan Umum 1955 yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Dasar Sementara pun terpengaruh setelah lahirnya dekrit tersebut. DPR hasil Pemilihan Umum 1955 diminta presiden untuk tetap bekerja namun menyesuaikan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar 1945. Maka, melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 tertanggal 22 Juli 1959 tentang Dewan Perwakilan Rakyat, DPR tetap bekerja sebagai lembaga legislatif untuk mendukung jalannya dekrit.

Melalui penetapan presiden diatur pula pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, Dewan Pertimbangan Agung Sementara, dan penyesuaian Dewan Perancangan Nasional. Penetapan-penetapan presiden, yakni nomor 1 hingga 4, dibuat sesuai hasil dari rapat Kabinet Kerja pada 22 Juli 1959 dan langsung diundangkan pada hari yang sama. Penetapan presiden tersebut dikeluarkan dalam rangka melaksanakan dekrit agar segera dilaksanakan perubahan, pembubaran, pembentukan hingga penunjukan pimpinan dalam tubuh lembaga-lembaga negara pendukung pemerintah.

Penetapan presiden sendiri merupakan salah satu dari peraturan-peraturan baru yang dinyatakan presiden dapat digunakan untuk mendukung pelaksanaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Penetapan presiden menjadi wujud tindakan presiden secara yuridis. Kekuasaan yang luar biasa untuk bertindak dapat terlaksana karena pemerintah merasa kondisi bangsa harus segera diselamatkan dan hal tersebut telah secara aklamasi diterima oleh DPR pada Sidang Pleno khusus 22 Juli 1959. Maka, berdasarkan surat dari Presiden Sukarno terhadap DPR,

409 *Perdamaian*, 25 Juli 1959; *Perdamaian*, 10 Juli 1959.

Setelah Dekrit 5 Juli 1959, sebagaimana tertulis dengan jelas dalam isinya, lembaga Konstituante dibubarkan dan dengan segera dibentuk MPRS.

Tidak hanya pengangkatan anggota DPAS yang dilakukan oleh presiden, bahkan lembaga DPAS sendiri diketuai oleh Presiden Sukarno dan wakil ketuanya adalah anggota dari DPAS yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden Sukarno

diberitahukan akan adanya peraturan-peraturan baru disamping yang telah ditentukan Undang-undang Dasar 1945. Peraturan-peraturan tersebut, ialah

1. Penetapan Presiden untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959;
2. Peraturan Presiden;
3. Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Peraturan Presiden;
4. Keputusan Presiden;
5. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri<sup>410</sup>

Lembaga negara yang kemudian dibentuk setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS). Lembaga yang berkedudukan di Jakarta ini dibentuk untuk menggantikan Dewan Nasional. DPAS dibentuk dengan dasar hukum Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959. Sama dengan MPRS, anggota-anggota DPAS ditentukan oleh presiden seperti yang tertuang dalam pasal 2, sebagai berikut

Ayat (1) anggota-anggota Dewan Pertimbangan Agung Sementara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; ayat (2) jumlah anggota Dewan Pertimbangan Agung Sementara ditetapkan oleh Presiden; ayat (3) anggota-anggota Dewan Pertimbangan Agung Sementara diangkat dari: golongan-golongan politik, golongan-golongan karya, orang-orang yang dapat mengemukakan persoalan-persoalan daerah, dan tokoh-tokoh nasional.<sup>411</sup>

Tidak hanya pengangkatan anggota DPAS yang dilakukan oleh presiden, bahkan lembaga DPAS sendiri diketuai oleh Presiden Sukarno dan wakil ketuanya adalah anggota dari DPAS yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden Sukarno. Menurut Undang-undang Dasar 1945 yang baru diberlakukan lagi, DPA adalah lembaga yang wajib memberi jawab atas pertanyaan presiden dan memiliki hak untuk memberikan usul kepada pemerintah. Maka, DPAS yang diketuai oleh presiden sangat kuat pengaruhnya dalam pemerintahan. Dalam tubuh DPAS duduk ketua-ketua dari partai politik dan perwakilan dari golongan karya, perwakilan daerah serta tokoh nasional. Maka, DPAS

<sup>410</sup> Sekretariat DPR-GR, *op.cit.*, hlm. 220-223.

<sup>411</sup> Indonesia, *Penetapan Presiden tentang Dewan Pertimbangan Agung Sementara*, Penpres Nomor 3 Tahun 1959, LN Tahun 1959 Nomor 78.

Jika dilihat komposisi perwakilan anggota partai yang duduk dari dua lembaga, yakni Dewan Pertimbangan Agung dan Dewan Perancang Nasional, PSI dan Masyumi tidak memiliki wakilnya

memiliki peranan strategis sebagai lembaga yang membahas berbagai macam isu dan memberikan masukan bagi eksekutif berupa kebijakan yang akan diambil.

Selain DPAS, dibentuk pula Dewan Perancangan Nasional melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1959 Tentang Menyesuaikan Undang-undang Nomor 80 Tahun 1958 Tentang Dewan Perancangan Nasional. Dewan ini memiliki tugas untuk menilai perancangan seluruh bidang pembangunan. Ketua dari Dewan Perancangan Nasional adalah menteri *ex officio* yang dapat hadir pada rapat Dewan Menteri. Ketua, wakil dan anggota Dewan Perancangan Nasional, seperti halnya lembaga lain, ditetapkan oleh presiden atas usul Dewan Menteri atau Daerah Swatantra Tingkat I.<sup>412</sup>

Jika dilihat komposisi perwakilan anggota partai yang duduk dari dua lembaga, yakni Dewan Pertimbangan Agung dan Dewan Perancang Nasional, PSI dan Masyumi tidak memiliki wakilnya. Sementara itu, PKI, PNI dan NU serta partai-partai lainnya memiliki wakil di kedua lembaga tersebut.<sup>413</sup> Komposisi ini memperlihatkan bahwa presiden mengutamakan keterwakilan dari partai-partai yang mendukungnya, terutama mendukung gagasan kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Partai-partai oposisi tidak mendapatkan tempat dalam lembaga-lembaga penting di jajaran pemerintah.

Dikeluarkannya penetapan-penetapan presiden untuk membentuk lembaga-lembaga negara sementara dan pembuatan peraturan turunannya sudah memperlihatkan dengan jelas bahwa inisiatif pembuatan undang-undangan dikuasai oleh presiden sebagai eksekutif. Dengan demikian, eksekutif pasca dekrit mengatasnamakan kondisi genting dan menghindari kembali terjadinya krisis pemerintahan sebagai pembenaran dominasi inisiatif-insiatif kebijakan dan pembuatan perundang-undangan. Hal ini mencerminkan berubahnya pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Meski gagasannya sudah lama terdengar, berlakunya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mempertegas dimulainya masa Demokrasi Terpimpin. Peralihan dari Demokrasi Parlementer menuju Demokrasi Terpimpin juga merupakan satu upaya dari Presiden Sukarno untuk membuat kedudukannya sebagai presiden lebih kokoh, sehingga ia memiliki kuasa untuk menjalankan program-programnya. Maka pelaksanaan demokrasi terpimpin adalah peralihan dari sistem

412 Indonesia, *Penetapan Presiden tentang Menyesuaikan Undang-undang Nomor 80 Tahun 1958 Tentang Dewan Perancangan Nasional*, Penpres Nomor 4 Tahun 1959, LN Tahun 1959 Nomor 79, TLN Nomor 1818.

413 M.C. Ricklefs, *op.cit.*, hlm. 553.

parlementer yang pusat kekuasaan berada di tangan partai-partai menuju sistem presidensial yang cenderung otoriter dengan Presiden Sukarno sebagai pemeran utamanya.

Penetapan-penetapan presiden sebagai upaya pelaksanaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, semakin memperjelas kekuasaan yang terpusat pada presiden. Meskipun lembaga-lembaga tinggi negara tetap bekerja, lembaga baru dibuat untuk menggantikan lembaga lama, dan dibentuk pula DPAS, akan tetapi Presiden Sukarno tetap melaksanakan kekuasaannya secara dominan dengan dalih kondisi darurat. Terlebih lagi lembaga-lembaga negara yang dibentuk memiliki komposisi yang didominasi oleh anggota dari partai-partai pendukung presiden.

### 6.6.1 Bubarnya Konstituante dan Dibentuknya MPRS

Langkah lainnya yang ditempuh presiden pasca dekrit adalah pembubaran Konstituante selaku lembaga pembuat konstitusi yang digantikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. Narasi yang muncul kala itu, bahkan bertahan dalam narasi sejarah hingga kini, adalah gagalnya Konstituante dalam melaksanakan tugasnya membuat undang-undang dan gagal pula melakukan upaya konstitusional untuk menyepakati usulan pemerintah kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Adnan Buyung Nasution dalam studi doktoralnya berpendapat bahwa argumen tersebut tidak memiliki bukti yang mendukung. Pada kenyataannya Konstituante tidak diberi kesempatan untuk menyelesaikan upayanya melakukan kompromi atas perdebatan ideologi saat melakukan penyusunan undang-undang dasar, padahal kemungkinan untuk tercapainya kompromi sangatlah terbuka dan selama dua setengah tahun masa kerjanya, Konstituante sendiri telah mencapai keputusan penting tentang upaya membentuk negara yang konstitusional. Hasil-hasil yang dicapai Konstituante, diantaranya penegasan terhadap komitmen demokrasi, penegasan komitmen terhadap HAM, dan pengakuan atas masalah kekuasaan.<sup>414</sup>

Perlu dipahami pula, kesempatan tidak diberikan sepenuhnya kepada Konstituante karena dalam perkembangan pemerintahan di tahun-tahun genting, yakni 1957 sampai dengan 1959, Sukarno

414 Lihat kesimpulan studi mengenai Konstituante dalam Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 409-414.

Langkah lainnya yang ditempuh presiden pasca dekrit adalah pembubaran Konstituante selaku lembaga pembuat konstitusi yang digantikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

melakukan intervensi terhadap berbagai langkah-langkah lembaga negara dalam mengatasi krisis pemerintah. Bahkan agenda pembahasan dalam penyusunan konstitusi yang semua telah direncanakan oleh Konstituante terpaksa batal dilaksanakan dan digantikan oleh penyampaian usulan pemerintah untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945. Oleh karena kesempatan mengkompromikan soal-soal ideologis tidak tuntas diberikan kepada Konstituante, akibatnya perdebatan ideologis dalam tubuh Konstituante kembali terjadi. Dalam upaya melakukan jalan konstitusional untuk kembali ke Undang-undang Dasar 1945 sikap kontra dari kalangan Islam dan keinginannya memasukan Piagam Jakarta pun kembali mengemuka.

Upaya-upaya kompromi yang dilakukan Konstituante pada akhirnya terpaksa dihentikan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Maka, melalui dekrit tersebut Konstituante dibubarkan. Kemudian dikeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang pembentukan lembaga pengganti Konstituante, yakni MPRS. Pada pasal 1 ayat (1) penetapan tersebut tertulis, bahwa

Sebelum tersusun Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang Dasar, maka dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dimaksud dalam Penetapan Presiden No.1 tahun 1959 ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan-aturan seperti berikut.<sup>415</sup>

Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 juga menyebutkan bahwa jumlah anggota MPRS ditentukan presiden dan anggota tambahannya diangkat oleh presiden. Ketua dan Wakil ketua MPRS pun diangkat oleh presiden. Anggota MPRS sebagaimana ditetapkan adalah anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan-golongan. Golongan yang dimaksud adalah golongan karya, diantaranya terdiri dari tani, buruh/pegawai, pengusaha nasional, koperasi, Angkatan '45, Angkatan Bersenjata, veteran, pemuda,

<sup>415</sup> Indonesia, *Penetapan Presiden tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara*, Penpres Nomor 2 Tahun 1959, LN Tahun 1959 Nomor 77.

Upaya-upaya kompromi yang dilakukan Konstituante pada akhirnya terpaksa dihentikan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Maka, melalui dekrit tersebut Konstituante dibubarkan.

wanita, seniman, wartawan, cendikiawan/pendidik, serta alim ulama agama Islam, Katolik, Protestan, dan Hindu. Masuknya Angkatan Bersenjata dalam bagian golongan karya dalam tubuh MPRS sesuai dengan gagasan Sukarno yang pernah ia sampaikan sebagai salah satu anjuran di depan Konstituante pada 22 April 1959. Masuknya Angkatan Bersenjata membuktikan pula usulan “jalan tengah” dari A.H. Nasution yang diakomodasi oleh Sukarno.

### 6.6.2 Dewan Perwakilan Rakyat 1959

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan salah satu lembaga negara yang tentu terpengaruh ketika Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan. DPR yang kala itu dipilih berdasarkan hasil Pemilihan Umum 1955 dan bekerja berdasarkan Undang-undang Dasar Sementara, diminta tetap bekerja menjalankan fungsinya namun dengan mengganti kelengkapan maupun tata tertib sesuai Undang-undang Dasar 1945. DPR pada masa setelah dekrit tersebut dapat dikatakan adalah DPR periode 1959.

Jika kita ulas kembali kinerjanya selama pemerintahan Kabinet Karya (Kabinet Djuanda), DPR hasil Pemilihan Umum 1955 memang produktif dalam membuat dan mengesahkan undang-undang. Sejak 1957 sampai dengan 1958 saja tercatat sebanyak 167 UU telah disahkan, belum termasuk undang-undang yang disahkan sebelum Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang mana selama tahun 1959 tercatat 29 UU telah disahkan.<sup>416</sup>

Selama sekitar lima tahun masa tugasnya, DPR hasil Pemilihan Umum 1955 telah secara produktif menghasilkan produk-produk hukum yang berguna bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebanyak 113 undang-undang baru telah disahkan, dari 145 rancangan undang-undang yang diajukan pemerintah dan 8 rancangan undang-undang dari usul inisiatif DPR sendiri. Sejumlah 145 rancangan undang-undang yang diajukan pemerintah, termasuk 16 rancangan undang-undang yang ditarik kembali dan 16 rancangan undang-undang yang belum sempat dibicarakan. Dari 8 rancangan undang-undang inisiatif DPR sendiri, 3 diantaranya disetujui dan disahkan menjadi undang-undang, sementara 4 rancangan undang-undang ditolak dan sisanya 1 rancangan undang-undang ditarik kembali. Selain itu produk hukum berupa undang-undang, DPR juga menghasilkan 23 resolusi dan 3 interpelasi, dan 1 hak angket yang belum dibahas.<sup>417</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan salah satu lembaga negara yang tentu terpengaruh ketika Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan.

<sup>416</sup> Sekretariat DPR-GR, *op.cit.*, 1970, hlm. 507-518.

<sup>417</sup> Marbun, *op.cit.*, hlm. 108-109.

Dalam menjalankan peran sebagai lembaga legislatif, DPR Hasil Pemilu 1955 pun melaksanakan tugasnya dengan melibatkan masukan-masukan dari masyarakat. Berbagai lapisan masyarakat yang mewakili aspirasi rakyat Indonesia bisa memberikan masukannya yang berguna bagi proses pembuatan undang-undang. Sebagai contoh, dalam kunjungannya ke Universitas Airlangga, Surabaya pada tanggal 1 April 1958, Ketua DPR Mr. Sartono meminta masukan dari kalangan mahasiswa dan akademisi universitas tersebut untuk pembuatan undang-undang tentang perguruan tinggi.

Menurut Mr. Sartono, sebagaimana dikutip Harian Merdeka (1958):

*“... bagi penjusunan Undang2 itu masih belum diperoleh persesuaian antara Universitas2 jang ada di Indonesia karena masih terdapat 2 aliran jang sama dipegang teguh: jaitu satu pihak tetap menghendaki sistim continental sebagai berlaku di Perguruan Tinggi Indonesia sekarang ini dan lain pihak menghendaki sistim pendidikan di Amerika Serikat.”<sup>418</sup>*

Di samping membicarakan undang-undang pendidikan, juga didengarkan berbagai usulan dan keluhan dari kalangan perguruan tinggi. Masyarakat menilai DPR memiliki kapasitas untuk menjembatani aspirasi rakyat agar tersampaikan kepada pemerintah. Profesor Pringgodigdo, Presiden (Rektor) Universitas Airlangga dalam forum yang dihadiri kalangan dosen dan para kurator perguruan tinggi tersebut menyampaikan usul:

*“... agar parlemen dapat memberikan bantuan supaja gedung Rumah Sakit Umum Pusat di Karangmendjangan Surabaya dapat diserahkan kepada Fakultas Kedokteran Universitas Airlangga. Permintaan tsb. diajukan karena coasistensi blm begitu memuaskan sebab tidak mempunjai rumah sakit sendiri.”<sup>419</sup>*

418 “Sartono Harapkan Bantuan Universitas2” dalam Harian Merdeka, 3 April 1958.

419 Merdeka, 3 April 1958.

Di samping membicarakan undang-undang pendidikan, juga didengarkan berbagai usulan dan keluhan dari kalangan perguruan tinggi.

Selain itu Pringgodigdo juga menyatakan agar anggaran belanja untuk Perguruan Tinggi tidak dikurangi oleh Parlemen dan jika memungkinkan ditambah. Menjawab hal tersebut Mr. Sartono menyatakan bahwa,

*“Parlemen tidak pernah mengurangi Anggaran Belanja itu, bahkan menjokongnja untuk tetap ditambah. Dan ini sudah mendjadi tradisi dari Parlemen. Olehkarena itu tidak perlu dichawatirkan tentang Anggaran Belanja itu.”<sup>420</sup>*

Dari petikan kutipan diatas terlihat bahwa DPR menjalankan fungsinya tidak hanya sebagai pembuat undang-undang semata tapi juga sebagai pendengar masukan keluhan masyarakat untuk disampaikan kepada pemerintah. Dari ulusan kinerja DPR hasil Pemilihan Umum 1955 ini dapat dilihat, selain baik dan kuat perannya, DPR hadir pula di tengah masyarakat.

Setelah Dekrit Presiden 1959 berlaku, Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilihan Umum 1955 menerima surat dari Presiden Sukarno tertanggal 13 Juli 1959. Pada surat yang baru diterima pimpinan DPR pada 17 Juli 1959 tersebut Sukarno selaku presiden mengharapkan agar DPR tetap bekerja namun berlandaskan Undang-undang dasar 1945. Surat tersebut ditanggapi DPR dengan mengadakan Rapat Pleno Khusus terbuka pada 22 Juli 1959 yang dihadiri oleh 216 orang anggota. Pada Rapat Pleno Khusus perwakilan berbagai fraksi DPR mengemukakan pendapatnya. Mereka yang berbicara berjumlah 18 orang, yaitu

1. A. Nunung Kusnadi (PSII)
2. Asraroeidin (Pendukung Proklamasi-Partai Buruh)
3. R. Ido Garnida (Pendukung Proklamasi-PRIM)
4. Mr. Memet Tanumidjaja (P3RI)
5. R.H. Soetarto Hadisoedibdjo (Katholik)
6. Dr. Sjech H. Djalaludin (PPTI)
7. H. Siradjudin Abbas (Perti)
8. Achmad Saichu (NU)
9. Mr. Soeprapto (Pembangunan)
10. Mr. Dr. A.M.Tambunan (Parkindo)
11. Soebadio Sastrosatomo (PSI)
12. Moh. Sardjan (Masyumi)

Setelah Dekrit  
Presiden 1959 berlaku,  
Dewan Perwakilan  
Rakyat hasil Pemilihan  
Umum 1955  
menerima surat dari  
Presiden Sukarno  
tertanggal 13 Juli  
1959.

420 Merdeka, 3 April 1958.

13. Hadji P.J. Princen (IP-KI)
14. Silas Papare (Persatuan)
15. Dr. M. Isa (PNI)
16. Siauw Giok Tjhan (Nasional Progresif)
17. M.H. Lukman (PKI)
18. Soetomo alias Bung Tomo (Pendukung Proklamasi-PRI)<sup>421</sup>

Seluruh anggota DPR yang berbicara, mewakili seluruh anggota DPR, secara aklamasi menyetujui surat Presiden Sukarno yang berisi harapan DPR hasil Pemilu 1955 tetap bekerja sesuai Undang-undang dasar 1945. DPR menyetujui surat dari presiden karena apa yang diharapkan itu sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan sah untuk dilaksanakan.<sup>422</sup> Keputusan tersebut kemudian disampaikan kepada presiden melalui surat. Presiden Sukarno segera menanggapi keputusan Sidang Pleno Khusus DPR dengan mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 tertanggal 22 Juli 1959 tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Penetapan presiden sendiri merupakan dasar hukum yang digunakan dalam rangka pelaksanaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebelum dibentuknya DPR dan MPR sesuai Undang-undang Dasar 1945.<sup>423</sup> Maka, DPR hasil Pemilu 1955 yang sebenarnya dibentuk dengan landasan pemerintah parlementer tetap bekerja namun dibawah pemerintah presidensial. Dalam kondisi mendesak dan dengan dasar hukum berupa penetapan presiden, lembaga legislatif ini sebenarnya rawan akan goncangan di tengah tekanan politik yang tinggi. Perdebatan tentang dasar negara yang dituntaskan secara paksa lewat dekrit presiden tetap menyisakan kemungkinan-kemungkinan pertentangan antar partai politik dalam tubuh parlemen.

Dewan Perwakilan Rakyat 1959 kemudian dilantik pada 23 Juli 1959 di Istana Negara oleh Presiden Sukarno. Saat itu dilaksanakan pengambilan sumpah 259 orang anggota DPR yang hadir dari jumlah seharusnya 262 orang anggota DPR. Maka, anggota yang kala itu tidak hadir atas perintah Presiden dapat diambil sumpahnya dihadapan pimpinan DPR. Kemudian dengan berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 157 Tahun 1959, ditetapkan pimpinan DPR 1959 yang sebenarnya sama dengan pimpinan DPR 1955, yakni<sup>424</sup>

Seluruh anggota DPR yang berbicara, mewakili seluruh anggota DPR, secara aklamasi menyetujui surat Presiden Sukarno yang berisi harapan DPR hasil Pemilu 1955 tetap bekerja sesuai Undang-undang dasar 1945.

421 Sekretariat DPR-GR, *op.cit.*, hlm. 219-220; *Perdamaian*, 23 Juli 1959.

422 *Perdamaian*, 23 Juli 1959.

423 Indonesia, *Penetapan Presiden tentang Dewan Perwakilan Rakyat*, Penpres Nomor 1 Tahun 1959, LN Tahun 1959 Nomor 76, TLN Nomor 1815.

424 Terdapat perbedaan jumlah anggota DPR yang kala itu diambil sumpah untuk tetap bekerja di bawah Undang-undang Dasar 1945. Buku terbitan Sekretariat DPR menyebutkan anggota yang hadir dan disumpah adalah 259 orang sementara surat kabar *Obor Rakjat* menyebut 236 orang anggota disumpah dari keseluruhan jumlah anggota 262 orang. Lihat Sekretariat DPR-GR, *op.cit.*, hlm. 222; *Obor Rakjat*, 24 Juli 1959.

Ketua : Mr. Sartono  
 Wakil Ketua I : H. Zainul Arifin  
 Wakil Ketua II : Arudji Kartawinata  
 Wakil Ketua III : H.Zainul Abidin Ahmad

Dewan Perwakilan Rakyat periode 1959 ini memiliki 18 fraksi. Fraksi-fraksi terbentuk dari penggabungan anggota-anggota yang separtai atau segolongan atau memiliki kesamaan azas politik. Tidak semua anggota DPR masuk ke dalam fraksi sebab terdapat 4 orang memutuskan tidak masuk dalam fraksi manapun. Rincian fraksi dan jumlah anggotanya dapat dilihat pada tabel di bawah ini,

**Perimbangan Fraksi-fraksi Dewan Perwakilan Rakyat 1959**

No.	Fraksi	Jumlah Anggota
1.	Parti Nasional Indonesia	58
2.	Madjlis Sjuro Muslimin Indonesia	53
3.	Nahdatul Ulama	45
4.	Partai Komunis Indonesia	33
5.	Fraksi Nasional Progresif: Baperki, Permai, Acoma, Murba, PRN, Gerinda, PIR-Wongso, dan Perorangan Soedjono Prawirosoedarso	12
6.	Fraksi Pendukung Proklamasi: Partai Buruh, PRIM, PRI, PRD	5
7.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	5
8.	Partai Sjarikat Islam Indonesia	8
9.	Partai Kristen Indonesia	8
10.	Partai Katholik	8
11.	Fraksi Pembangunan	6
12.	Partai Sosialis Indonesia	5
13.	Persatuan Tarbyah Islamyah	4
14.	Fraksi Gerakan Pembela Pancasila	1
15.	Fraksi Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	2
16.	Fraksi Persatuan	3
17.	Fraksi Perorangan Partai	1
18.	Fraksi PIR-Hazairin	1
19.	Tidak Berfraksi	4
<b>Total Jumlah</b>		<b>262 orang</b>

Sumber: Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad DPR-RI* (Jakarta: DPR-GR, 1970), hlm. 222-223.

Adapun tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1955 yang bekerja berdasarkan Undang-undang Dasar 1945, adalah sebagai berikut

1. Bersama dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan fungsional, Dewan Perwakilan Rakyat bertugas sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (Pasal 2 ayat 1)

Dewan Perwakilan Rakyat periode 1959 ini memiliki 18 fraksi. Fraksi-fraksi terbentuk dari penggabungan anggota-anggota yang separtai atau segolongan atau memiliki kesamaan azas politik.

Dewan Perwakilan Rakyat bertugas memberikan persetujuan atas keputusan Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.

2. Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan sidang setidaknya sekali dalam satu tahun. (Pasal 19 ayat 2)
3. Dewan Perwakilan Rakyat bertugas memberikan persetujuan atas undang-undang yang dibentuk Presiden dan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. (Pasal 5 ayat 1 dan 2)
4. Setiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. (Pasal 20 ayat 1 dan 2)
5. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pun berhak mengajukan rancangan undang-undang. Meskipun rancangan undang-undang tersebut disetujui DPR, namun jika presiden tidak mengesahkan maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. (Pasal 21 ayat 1 dan 2)
6. Dewan Perwakilan Rakyat bertugas memberikan persetujuan atas keputusan Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain. (Pasal 11)
7. Dewan Perwakilan Rakyat pada persidangan berikutnya, bertugas memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang yang dibuat dalam kondisi kegentingan yang memaksa. Jika tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut harus dicabut. (Pasal 22 ayat 1, 2 dan 3)
8. Dalam hal keuangan (Pasal 23 ayat 1, 2, 3, 4, dan 5) tugas-tugas Dewan Perwakilan Rakyat adalah,
  - a. Menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan setiap tahun oleh pemerintah dan ditetapkan dengan Undang-undang. Jika APBN yang diajukan pemerintah ditolak oleh DPR, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.
  - b. Menyetujui Undang-undang yang dibuat untuk mengatur segala hal yang berkaitan dengan pajak untuk keperluan negara, macam dan harga mata uang, serta hal-hal keuangan negara lainnya.
  - c. Menyetujui Undang-undang pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan menerima pemberitahuan atas hasil pemeriksaan BPK terhadap keuangan negara.<sup>425</sup>Dalam melaksanakan tugasnya sejak 28 Juli 1945, Dewan

425 Lihat Undang-undang Dasar 1945 sebagai lampiran dari (Dekrit Presiden) *Keputusan Presiden tentang Kembali Kepada Undang-undang Dasar 1945*, Kepres Nomor 150 Tahun 1959, LN Tahun 1959 Nomor 75.

Perwakilan Rakyat diatur oleh tata tertib yang dibuat oleh Panitia Permusyawaratan dengan berdasar pada Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian DPR 1959 memasuki masa reses untuk mengadakan rapat pembentukan Peraturan Tata Tertib. Peraturan Tata Tertib tersebut dibicarakan dalam 26 kali rapat dan akhirnya disahkan pada Rapat Pleno tanggal 9 Oktober 1959. Pada Peraturan Tata Tertib terdapat penyederhanaan organisasi DPR dengan mengubah Bagian-bagian dan Seksi menjadi Komisi-komisi yang memiliki tugas sama dengan seksi-seksi sebelumnya namun ditambah tugas pemeriksaan dan persiapan atas rancangan undang-undang berdasarkan bidang-bidang setiap Komisi. Hal ini dijalankan untuk memperjelas pelaksanaan fungsi legislasi dalam tubuh DPR. Setiap komisi pun memiliki fungsing pengawasan, yakni bertugas mengawasi satu atau beberapa departemen. Setiap Komisi diisi oleh setiap anggota DPR, kecuali Ketua dan Wakil Ketua DPR, dengan jumlah yang sama serta memperhatikan keinginan anggota maupun fraksi.<sup>426</sup>

Setelah Peraturan Tata Tertib disahkan, disusun pula badan-badan perlengkapan Dewan Perwakilan Rakyat. Badan-badan tersebut terdiri dari Panitia Permusyawaratan yang beranggotakan Ketua dan 3 Wakil Ketua DPR, Panitia Rumah Tangga, Panitia Anggaran yang beranggotakan 13 orang, dan anggota-anggota lain yang termasuk dalam 9 Komisi. Panitia Anggaran adalah badan yang baru dibentuk karena dirasa butuh panitia tetap yang memiliki kewajiban untuk melaksanakan fungsi anggaran. Panitia Anggaran berkewajiban mengikuti penyusunan Rancangan Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), memberikan pendapat kepada DPR tentang RAPBN, mengikuti pelaksanaan APBN yang telah disahkan, mengajukan pendapat kepada DPR tentang perubahan APBN (anggaran tambahan), meneliti pertanggungjawaban APBN, dan memberikan penapatnya tentang hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pertanggungjawaban APBN. Selain Panitia Anggaran, pembagian kelompok kerja DPR pun mengalami perubahan menjadi 9 Komisi sesuai bidang-bidang, sebagai berikut:

Komisi A	(Keuangan dan Pemerintahan Agung)
Komisi B	(Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan, Penerangan, Penghubung DPR/MPR, serta Penghubung Alim Ulama)

426 Sekretariat DPR-GR, *op.cit.*, hlm. 226-227.

Peraturan Tata Tertib tersebut dibicarakan dalam 26 kali rapat dan akhirnya disahkan pada Rapat Pleno tanggal 9 Oktober 1959.

Komisi C	(Pertahanan, Kehakiman, Kepolisian, dan Veteran)
Komisi D	(Perindustrian Dasar dan Pertambangan, Perindustrian Rakyat dan Perdagangan)
Komisi E	(Pertanian, Agraria, Transmigrasi/Koperasi/Pembangunan Masyarakat Desa serta Pekerjaan Umum dan Tenaga)
Komisi F	(Perhubungan Darat dan P.T.T., Perhubungan Laut dan Perhubungan Udara)
Komisi G	(Sosial, Kesehatan, Agama dan Perburuhan/Urusan Pegawai)
Komisi H	(Dalam Negeri, Otonomi Daerah)
Komisi I	(Luar Negeri) <sup>427</sup>

Setiap Komisi di DPR melaksanakan fungsi pengawasan kebijakan pemerintah sesuai dengan bidang-bidang yang telah disebutkan di atas. Sebagai usaha untuk melaksanakan tugas dan fungsi ini, maka DPR memiliki wewenang untuk: (1) mengajukan pertanyaan secara tertulis kepada pemerintah; (2) meminta keterangan kepada pemerintah yang diusulkan setidaknya oleh sepuluh orang anggota DPR melalui Ketua DPR atau sering disebut sebagai wewenang interpelasi; (3) mengadakan penyelidikan atau angket terhadap hal tertentu yang diusulkan oleh setidaknya dua puluh orang anggota; (4) mengajukan amandemen terhadap rancangan undang-undang oleh sekurang-kurangnya lima orang; (5) mengajukan calon untuk mengisi suatu jabatan; dan (6) mengajukan usul-usul pernyataan pendapat oleh sekurang-kurangnya sepuluh orang.<sup>428</sup>

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib baru, dalam menjalankan tugasnya DPR mengadakan sidang yang terbagi dalam empat masa persidangan dalam satu tahun sidang sejak 15 Agustus hingga 14 Agustus tahun berikutnya. Pembagian empat masa sidang ini didasarkan pada pembahasan APBN di masa persidangan pertama dan kedua serta pembahasan perubahan APBN di masa persidangan ketiga dan keempat sehingga pembahasan lainnya dilakukan di antara atau menjadi bagian dari pembahasan anggaran pada keempat masa sidang tersebut dengan mempertimbangkan masa reses. Sementara ketentuan pengambilan keputusan dalam sidang adalah sedapat mungkin keputusan diambil

427 *Ibid.*, hlm. 228-229.

428 *Ibid.*, hlm. 230-231.

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib baru, dalam menjalankan tugasnya DPR mengadakan sidang yang terbagi dalam empat masa persidangan dalam satu tahun sidang sejak 15 Agustus hingga 14 Agustus tahun berikutnya.

Pada perkembangannya, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap presiden, kabinet, dan lembaga-lembaga eksekutif belum berjalan sesuai Undang-undang Dasar 1945.

dengan suara bulat dengan mempertimbangkan usul Ketua atau lima orang anggota untuk melakukan perundingan di dalam Panitia Musyawarah. Apabila kesepakatan tidak tercapai maka atas usul sepuluh orang, keputusan dapat diambil dengan jalan pemungutan suara untuk memperoleh jumlah suaraterbanyak mutlak.<sup>429</sup>

Pada perkembangannya, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap presiden, kabinet, dan lembaga-lembaga eksekutif belum berjalan sesuai Undang-undang Dasar 1945. Hubungan eksekutif dan legislatif pada masa awal Demokrasi Terpimpin ternyata mengalami pertentangan dalam hal dukungan penuh pelaksanaan dekrit dan pertentangan dalam memaknai mandat.

## 6.7 Pertentangan DPR dengan Kabinet Kerja Hingga Pembubaran DPR

Setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden, pada 6 Juli 1959 Perdana Menteri Djuanda dan Kabinet Karya yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Dasar Sementara mengembalikan mandatnya. Dengan demikian dibentuk kabinet baru dengan sitem presidensial, yakni Kabinet Kerja. Kabinet tersebut disahkan pada 9 Juli 1959 berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 153 Tahun 1959. Pada Kabinet Kerja I, Presiden Sukarno bertindak sebagai perdana menteri. Kemudian untuk membantunya dalam menyelesaikan urusan pemerintahan dalam Kabinet Kerja I, Presiden Sukarno mengangkat Ir. Djuanda sebagai menteri pertama.<sup>430</sup>

Kabinet Kerja memerintah sejak tahun 1959 sampai dengan 1964, yaitu Kabinet Kerja I, Kabinet Kerja II Kabinet Kerja III, dan Kabinet Kerja IV. Adapun susunan Kabinet Kerja I, yaitu<sup>431</sup>

1. Pimpinan Kabinet
  1. Perdana Menteri
  2. Menteri Pertama
  3. Wakil Menteri Pertama
2. Menteri-Menteri Kabinet inti:
  1. Keamanan dan Pertahanan
  2. Keuangan

429 *Ibid.*, hlm. 231-233.

430 Agus Salim, 2009, *Tragedi Fajar*, Bandung: Penerbit Nuansa, hlm. 29.

431 Departemen Penerangan, 1970, *Susunan dan Program Kabinet Republik Indonesia Selama 25 Tahun 1945-1970*, Djakarta: Pradnja Paramita, hlm. 23-25.

3. Produksi
  4. Distribusi
  5. Pembangunan
  6. Kesejahteraan Rakyat
  7. Luar Negeri
  8. Dalam Negeri dan Otonomi Daerah
  9. Sosial Kulturil
3. Menteri-Menteri ex-Officio Bukan Anggota Kabinet Inti
    1. Kepala Staf Angkatan Darat
    2. Kepala Staf Angkatan Laut
    3. Kepala Staf Angkatan Udara
    4. Kepala Kepolisian Negara
    5. Djaksa Agung
    6. W.k Ketua Dewan Pertimbangan Agung
    7. Ketua Dewan Perancang Nasional
  4. Menteri-Menteri Muda, dan Pejabat-Pejabat Berkedudukan Menteri
    1. Dalam Bidang Menteri Pertama
      - a. Menteri Muda Penerangan
      - b. Menteri Muda Pengerahan Tenaga Rakyat
      - c. Menteri Muda Penghubung DPR/MPR
      - d. Menteri Muda Penghubung Alim-Ulama
    2. Dalam Bidang Keamanan/Pertahanan
      - a. Menteri Muda Pertahanan
      - b. Menteri Muda Kehakiman
      - c. Menteri Muda Kepolisian
      - d. Menteri Muda Veteran
    3. Dalam Bidang Keuangan
      - a. Menteri Muda Keuangan
    4. Dalam Bidang Produksi
      - a. Menteri Muda Pertanian
      - b. Menteri Muda Pekerjaan Umum, Tenaga Menteri Muda Perburuhan
    5. Dalam Bidang Distribusi
      - a. Menteri Muda Perhubungan Laut
      - b. Menteri Muda Perhubungan Darat dan Pos Telegrap dan Telepon
      - c. Menteri Muda Perhubungan Udara
    6. Dalam Bidang Pembangunan
      - a. Menteri Muda Perindustrian Rakyat
      - b. Menteri Muda Agraria

- c. Menteri Muda Transmigrasi/Koperasi dan Pembangunan Masyarakat Desa
- d. Menteri Muda Perindustrian Dasar dan Pertambangan
- 7. Dalam Bidang Kesejahteraan Rakyat
  - a. Menteri Muda Kesehatan
  - b. Menteri Agama
  - c. Menteri Muda Sosial
- 8. Dalam Bidang Sosial Kulturil
  - a. Menteri Muda PP dan K
- 5. Pejabat-Pejabat Berkedudukan Menteri
  - 1. Penasehat Hukum Presiden
  - 2. Ketua Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara

Program kerja yang dibawa oleh Kabinet Kerja I lebih berfokus pada masalah keamanan dalam negeri, dalam hal ini terkait dengan masalah keamanan rakyat dan negara. Selanjutnya menyelesaikan penyelesaian masalah Irian Barat, yang mendapatkan titik terang sejak pengakuan kedaulatan atas Belanda pada tahun 1949. Dan program kerja selanjutnya adalah memenuhi kebutuhan rakyat akan pangan dan sandang dalam waktu sesingkat-singkatnya.

Kabinet Karya I dipimpin langsung oleh Sukarno. Namun, Djuanda masih memiliki kedudukan dalam kabinet ini, yakni sebagai Menteri Pertama. Kemudian, Djuanda dibantu oleh Wakil Menteri Utama, yaitu dr. J. Leimena. Di dalam kabinet itu terdapat 9 menteri dan 24 menteri muda. Para Kepala Staf Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara serta Kepala Kepolisian Negara dan Jaksa Agung diangkat sebagai Menteri Negara *ex officio*.

Kabinet Kerja I dilantik oleh Presiden Sukarno pada tanggal 10 Juli 1959. Adapun orang-orang yang duduk dalam kabinet inti, ialah:

Perdana Menteri	:Presiden/Panglima Tertinggi
Menteri Pertama	: Ir. H.Djuanda
Menteri Keamanan/Pertahanan	: Letnan Jendral A.H. Nasution
Menteri Keuangan	: Ir. H.Djuanda
Menteri Produksi	: Kolonel Suprayogi
Menteri Distribusi	: Dr. J. Leimena
Menteri Pembangunan	: Chaerul Saleh
Menteri Kesejahteraan Rakyat	: Muljadi Djojomartono
Menteri Luar Negeri	: Dr. Subandrio
Menteri Dalam Negeri/Otonomi	: Ipik Gandaman Daerah
Menteri Sosial/Kultural	: Prof. Mr. Moh. Yamin <sup>432</sup>

432 *Perdamaian*, 10 Juli 1959.

Program kerja yang dibawa oleh Kabinet Kerja I lebih berfokus pada masalah keamanan dalam negeri, dalam hal ini terkait dengan masalah keamanan rakyat dan negara.

Pada susunan Kabinet Kerja I tidak seorang pun ketua partai besar diangkat menjadi menteri. Dengan demikian, Kabinet Kerja dapat dianggap sebagai kabinet non-partai. Guna meyakinkan bahwa pemerintahan baru itu sungguh-sungguh bersifat nonpartai maka beberapa menteri keluar dari partai mereka, termasuk Soebandrio dari PNI dan Leimena dari Parkai Kristen Indonesia. Hal itu memberikan arti bahwa pengaruh partai dalam kabinet makin berkurang.<sup>433</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa DPR hasil Pemilihan Umum tahun 1955 yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 tetap menjalankan tugasnya dengan landasan Undang-undang Dasar 1945. Hanya saja, DPR diwajibkan untuk menyetujui segala perombakan yang dilakukan oleh pemerintah sampai DPR yang baru tersusun.<sup>434</sup> Dalam sidang tanggal 22 Juli 1959, secara aklamasi DPR menyetujui Dekrit 5 Juli 1959 dan menyetujui tetap bekerja dibawah Undang-undang Dasar 1945. Pada 23 Juli 1959 DPR kemudian dilantik oleh Presiden Sukarno.

Sehari setelah pelantikan para anggota DPR, tepatnya pada 24 Juli 1959, di depan Sidang Pleno Dewan Perwakilan Rakyat pemerintah memberikan keterangan tentang program-program Kabinet Kerja. Rumusan utama tiga program kerja pemerintah ialah:

- Pertama : memperlengkapi sandang pangan rakyat dalam waktu sesingkat-singkatnya
- Kedua : menyelenggarakan keamanan rakyat dan negara
- Ketiga : melanjutkan perjuangan menentang imperialisme ekonomi dan imperialisme politik (Irian Barat)<sup>435</sup>

Mulanya pihak pemerintah merasa percaya diri atas langkah-langkah yang diambil dalam rangka menuntaskan kerja eksekutif di bawah bendera Demokrasi Terpimpin. Kepercayaan tersebut timbul mengingat DPR telah menyetujui dekrit dan menyetujui bekerja di bawah Undang-undang Dasar 1945. Akan tetapi, walaupun semula anggota DPR hasil Pemilihan Umum tahun 1955 menyatakan akan mendukung kebijakan Presiden Sukarno benih konflik mulai tumbuh. Pergesekan antara DPR dan pemerintah mulai terasa ketika DPR menyadari fungsi-fungsi lembaga legislatif ternyata tidak dapat

433 John D. Legge, *Sukarno: Sebuah Biografi Politik*, 1996, hlm. 357-358.

434 Marwati Djoened Poesponegoro, *Sejarah Nasional Indonesia VI: Zaman Jepang dan Zaman Republik*. Edisi Pemutakhiran, 2011, hlm. 420.

435 *Perdamaian*, 10 Juli 1959.

Mulanya pihak pemerintah merasa percaya diri atas langkah-langkah yang diambil dalam rangka menuntaskan kerja eksekutif di bawah bendera Demokrasi Terpimpin.

alam buku A. H. Nasution yang berjudul *Memenuhi Panggilan Tugas* Jilid 4 disebutkan bahwa konflik antar dua institusi tersebut mulai mengemuka ketika Ketua DPR Sartono memberikan saran agar Presiden Sukarno meminta mandat kepada DPR untuk melaksanakan perombakan struktur kenegaraan sesuai dengan UUD 1945.

sepenuhnya berjalan karena tenggelam dengan dominasi kekuasaan presiden. Dalam buku A. H. Nasution yang berjudul *Memenuhi Panggilan Tugas* Jilid 4 disebutkan bahwa konflik antar dua institusi tersebut mulai mengemuka ketika Ketua DPR Sartono memberikan saran agar Presiden Sukarno meminta mandat kepada DPR untuk melaksanakan perombakan struktur kenegaraan sesuai dengan UUD 1945. Selain itu, Ketua DPR juga menyarankan agar Presiden Sukarno meminta mandat kepada DPR untuk melaksanakan program kabinet. Sartono pun meyakinkan Sukarno bahwa DPR akan memberikan mandat tersebut. Namun, Sukarno menolak saran dari Ketua DPR itu. Ia berkata akan datang ke DPR namun bukan untuk meminta mandat, tetapi untuk menjelaskan perubahan konstitusi, program kabinet, dan lain-lain. Dari hal tersebut telah jelas bahwa Presiden Sukarno tidak mau terikat dengan DPR.<sup>436</sup>

Selain menghindari keterikatannya dengan DPR, Sukarno pun berupaya melaksanakan sistem politik yang sepenuhnya dipimpin dengan mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Partai Politik. Penetapan presiden tersebut mencabut Maklumat Pemerintah tertanggal 3 November 1945 tentang anjuran berdirinya partai politik. Akibat maklumat tersebut, pemerintah menilai bahwa partai banyak bermunculan namun tidak berhasil mewujudkan stabilitas politik. Tidak stabilnya politik akibat sistem multipartai, menurut pemerintah, mencapai puncaknya ketika langkah kembali ke Undang-undang Dasar 1945 terpaksa diambil dengan jalan dekrit. Maka, penetapan presiden tersebut dikeluarkan untuk mengatur partai-partai sebagai alat demokrasi agar dapat berjalan sesuai dengan suasana Demokrasi Terpimpin.<sup>437</sup>

Dalam Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 Pasal 1 disebutkan, bahwa Partai adalah organisasi golongan rakyat berdasarkan persamaan kehendak di dalam Negara untuk memperjuangkan bersama-sama tercapainya tujuan rakyat yang tersusun dalam bentuk Negara. Azas dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 harus diterima dan dipertahankan oleh partai, sebagaimana disebutkan pada Pasal 2. Salah satu syarat berdirinya dan diakuinya partai, sebagaimana disebutkan pada Pasal 5, yaitu harus mempunyai cabang-cabang yang tersebar paling sedikit di seperempat jumlah Daerah Tingkat I dan jumlah cabang-cabang itu tersebar di

436 Tim Penulis, *Sketsa Perjalanan Bangsa Berdemokrasi*, 2005, hlm. 77.

437 Indonesia, *Penetapan Presiden Tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Partai*, Penpres Nomor 7 Tahun 1959, LN Tahun 1959 Nomor 149, TLN Nomor 1916.

seluruh wilayah Republik Indonesia. Maka, berdasarkan pengertian dan syarat-syarat tersebut, akan ada partai-partai politik yang telah ada sejak Pemilihan Umum 1955 yang akan terancam penyederhanaan.<sup>438</sup>

Selain itu, peraturan dalam Penpres tersebut yang juga mengancam eksistensi partai-partai adalah adanya peraturan tentang pembubaran pada Pasal 9. Pada ayat (1) dalam Pasal 9 disebutkan,

Presiden, sesudah mendengar Mahkamah Agung, dapat melarang dan/atau membubarkan partai yang: 1) bertentangan dengan azas dan tujuan Negara; 2) programnya bermaksud merombak azas dan tujuan Negara; 3) sedang melakukan pemberontakan karena pemimpin-pemimpinnya turutserta dalam pemberontakan-pemberontakan atau jelas memberikan bantuan, sedangkan partai itu tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya itu; dan 4) tidak memenuhi syarat-syarat lain yang ditentukan dalam Penetapan Presiden ini.<sup>439</sup>

Partai politik merupakan pilar-pilar kekuatan dalam tubuh parlemen memiliki arti penting dalam sistem pemerintahan, khususnya dalam kerja parlemen sebagai pengawas pemerintah. Maka, dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 Tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Partai Politik jelas semakin menggiring parlemen dan pemerintah menuju pertentangan. Dapat dikatakan parlemen merasa terancam karena pilar kekuatannya diusik presiden. Penpres tersebut memperuncing konflik pemerintah dengan DPR yang hubungannya sedang menghangat akibat perdebatan tentang Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).

Konflik terbuka antara parlemen dan pemerintah memuncak ketika DPR menolak Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) tahun 1960 yang diajukan oleh pemerintah. Pemerintah dalam menyusun RAPBN berpendapat bahwa pengeluaran-pengeluaran dalam anggaran akan disesuaikan dengan penerimaan-penerimaan. Jumlah yang diajukan pemerintah adalah 44 miliar rupiah dan untuk menyesuaikan kekurangan penerimaan maka pemerintah akan langkah dengan menaikkan pajak-pajak. Sementara itu, parlemen berpendapat bahwa pengeluaran negara harus disesuaikan dengan

<sup>438</sup> *Ibid.*  
<sup>439</sup> *Ibid.*

Partai politik merupakan pilar-pilar kekuatan dalam tubuh parlemen memiliki arti penting dalam sistem pemerintahan, khususnya dalam kerja parlemen sebagai pengawas pemerintah.

Karena pertentangan soal RAPBN sudah meruncing dalam hubungan parlemen dan pemerintah, Sukarno mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960

membatasinya sekitar 36 sampai dengan 38 miliar rupiah. Parlemen pun tidak menyetujui gagasan pemerintah untuk menaikkan pajak-pajak yang terlalu berat guna menyeimbangkan pengeluaran dan penerimaandalam RAPBN.<sup>440</sup>

Karena pertentangan soal RAPBN sudah meruncing dalam hubungan parlemen dan pemerintah, Sukarno mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 (Lembar Negara Tahun 1960 Nomor 24) pada tanggal 5 Maret 1960 yang menyiratkan bahwa DPR hasil Pemilihan Umum tahun 1955 dibubarkan dan akan digantikan oleh susunan lembaga legislatif yang baru. Lebih lengkap berikut salinan Penetapan Presiden tersebut:

PENETAPAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 3 TAHUN 1960  
TENTANG  
PEMBAHARUAN SUSUNAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang:

1. bahwa dalam menjalankan tugas Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Penetapan Presiden No. 1 tahun 1959, Dewan Perwakilan Rakyat sekarang ternyata tidak memenuhi harapan kami supaya bekerja atas dasar saling membantu antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan jiwa dan semangat Undang-undang Dasar 1945. Demokrasi Terpimpin dan Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959;
2. bahwa kerja-sama antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang tidak memenuhi harapan kami terutama disebabkan oleh susunan Dewan Perwakilan Rakyat sekarang, yang didasarkan atas Undang-undang Dasar Sementara 1950;
3. bahwa hal yang demikian itu menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, nusa dan bangsa, serta menghambat lancarnya pembangunan untuk mencapaimasyarakat yang adil dan makmur.

Mendengar:

Musyawaharah Kabinet Kerja pada tanggal 5 Maret 1960

MEMUTUSKAN:

---

<sup>440</sup> Sekretariat DPR-GR, *op.cit.*, hlm. 235.

Menetapkan:

PERTAMA:

Penghentian pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat sekarang.

KEDUA:

Pembaharuan susunan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dalam waktu yang singkat.

KETIGA:

Penetapan Presiden ini berlaku mulai tanggal 5 Maret 1960.

Ditetapkan di Bogor,

Pada Tanggal 5 Maret 1960

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA, **.com**

Ttd.

**SUKARNO.**

Penetapan presiden tersebut kemudian disusul dengan pembentukan DPR baru yang dikenal dengan DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong) melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960. Dengan dibubarkannya DPR Hasil Pemilu 1955, maka semakin kokoh kekuasaan eksekutif khususnya Sukarno sebagai presiden.

Sebagai ulasan, pada masa kerjanya yang singkat, DPR 1959 belum berhasil menyusun Rancangan Undang-undang Pokok Agraria namun DPR 1959 setidaknya berhasil menghasilkan beberapa Rancangan Undang-undang, menyetujui beberapa Rancangan Undang-undang, dan membuat/mengeluarkan pernyataan pendapat, diantaranya

- 1) Rancangan Undang-undang tentang persetujuan perjanjian persahabatan antara Republik Indonesia dengan Persekutuan Tanah Melayu;
- 2) Rancangan Undang-undang tentang perjanjian bagi hasil;
- 3) Rancangan Undang-undang tentang pengesahan Undang-undang Darurat Nomor 3 Tahun 1955 tentang penunjukan Pelabuhan Palembang menjadi Perusahaan negara;
- 4) Menyetujui Rancangan Undang-undang tentang perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Undang-undang Nomor 1 Tahun 1960);
- 5) Pernyataan pendapat tentang seruan Republik Rakyat Tiongkok dan India agar menyelesaikan masalah perbatasan;

Penetapan presiden tersebut kemudian disusul dengan pembentukan DPR baru yang dikenal dengan DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong) melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960.

- 6) Pernyataan pendapat tentang kutukan terhadap percobaan bom atom Perancis di Sahara.<sup>441</sup>

Fungsi dan tugas ideal Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengawasi eksekutif, mengambil inisiatif perancangan undang-undang, mengesahkan undang-undang, serta anggaran pendapatan dan belanja pada masa-masa berikutnya semakin dipertanyakan. Terlebih dengan dibentuknya DPR-GR susunan presiden, kekuatan parlemen di Indonesia kala itu lenyap di tangan demokrasi yang dipimpin.

DPR Gotong Royong selesai disusun pada tanggal 24 Juni 1960. Sejak saat itu DPR 1959 secara resmi digantikan. Pemantapan komposisi DPR-GR dilakukan di Istana Tampaksiring, Bali, dengan mengundang para ketua tiga partai besar, yaitu PNI, NU, dan PKI serta Kolonel Wiluyo Puspodoyo yang mewakili TNI AD. Para anggota DPR-GR itu baru dilantik pada tanggal 25 Juni 1960.<sup>442</sup> Para anggota DPR-GR yang ditunjuk oleh Presiden Sukarno tidak lagi berdasarkan pertimbangan kekuatan partai atau organisasi dalam Pemilu 1955, tetapi berdasarkan lima golongan, yakni nasionalis, Islam, komunis, Kristen-Katolik, dan golongan fungsional. Dengan demikian, anggota DPR-GR terdiri atas dua kelompok besar, yakni partai dan golongan fungsional.<sup>443</sup>

Anggota DPR-GR yang terdiri dari 283 orang itu memiliki komposisi sebagai berikut. Wakil-wakil partai berjumlah 130 orang, di antaranya yang penting ialah 44 orang berasal dari PNI, 34 orang berasal dari NU, dan 30 orang berasal dari PKI. Sementara itu, Masyumi dan PSI tidak memperoleh kursi dalam DPR yang baru. Dengan melihat komposisi wakil-wakil partai tersebut, dapat terlihat bahwa Sukarno sedang mengupayakan persatuan antara nasionalisme, Islam, dan Marxisme, suatu kehendak yang sudah ia inginkan sejak tahun 1926. Komposisi wakil-wakil partai yang demikian itu kemudian dikenal dengan nama doktrin Nasakom (Nasionalisme, Agama, Komunisme).<sup>444</sup> Kemudian, 153 kursi diberikan kepada golongan fungsional seperti Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, Kepolisian Negara, buruh, tani, tokoh Islam, pemuda, dan cendekiawan.<sup>445</sup>

Menurut buku *20 Tahun Indonesia Merdeka*, seluruh anggota DPR-GR itu ditunjuk oleh Presiden Sukarno secara langsung. Oleh karena itu, peraturan-peraturan tata tertibnya juga ditetapkan sendiri

441 Sekretariat DPR-GR, *op.cit.*, hlm. 239-240.

442 Marwati Djoened Poesponegoro, *op.cit.*, 2011, hlm. 421.

443 Tim Penulis, *op.cit.*, 2005, hlm. 77.

444 M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200–2004*, 2005, hlm. 406. Lihat tulisan Sukarno tentang Nasakom dalam Sukarno, *Dibawah Bendera Revolusi*, Djilid Pertama Tjetakan Kedua (Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, 1963).

445 Tim Penulis, *op.cit.*, 2005, hlm. 78.

DPR Gotong Royong selesai disusun pada tanggal 24 Juni 1960. Sejak saat itu DPR 1959 secara resmi digantikan.

Terkait perkembangan politik itu pernah ada reaksi dari kalangan partai-partai, antara lain beberapa pemimpin Nahdlatul Ulama (NU) dan PNI.

oleh Presiden melalui Peraturan Presiden Nomor 24 tahun 1960 dan Peraturan Presiden Nomor 32 tahun 1964. Berdasarkan pidato Presiden tanggal 25 Juni 1960, disebutkan bahwa tugas DPR-GR ialah melaksanakan Manifesto Politik, merealisasikan Amanat Penderitaan Rakyat, dan melaksanakan Demokrasi Terpimpin. Dalam upacara pelantikan wakil-wakil ketua DPR-GR pada tanggal 5 Januari 1961, Presiden Sukarno menjelaskan kembali bahwa kedudukan DPR-GR ialah sebagai pembantu Presiden / Mandataris MPRS dan pemberi sumbangan tenaga kepada Presiden untuk melaksanakan segala sesuatu yang ditetapkan oleh MPRS.<sup>446</sup>

Terkait perkembangan politik itu pernah ada reaksi dari kalangan partai-partai, antara lain beberapa pemimpin Nahdlatul Ulama (NU) dan PNI. Beberapa tokoh NU pernah menyatakan bahwa mereka keberatan dengan pembubaran DPR hasil pemilihan umum tahun 1955. Tokoh-tokoh NU itu pun mengancam akan menarik pencalonan anggota-anggotanya untuk DPR-GR. Namun, sikap tokoh-tokoh NU itu kemudian berubah setelah jumlah kursi untuk partai tersebut ditambahkan. Akibatnya ialah para tokoh-tokoh NU yang semula menyampaikan keberatannya jadi berbalik memberikan kesempatan bagi Sukarno untuk melanjutkan kebijakan politiknya. Meskipun, ada beberapa tokoh yang masih keberatan karena NU harus duduk dalam satu kabinet dengan PKI. NU sesungguhnya menolak Kabinet Nasakom dan menolak kerja sama dengan PKI.<sup>447</sup>

Tidak hanya beberapa tokoh NU, beberapa tokoh dari PNI pun juga ada yang menyampaikan rasa keprihatinannya terhadap perkembangan politik pada saat itu. Tokoh-tokoh itu ialah Mr. Sartono selaku Ketua DPR hasil pemilihan umum 1955 dan Mr. Iskaq Tjokroadisurjo. Mr. Iskaq bahkan menegaskan bahwa anggota partai mereka yang duduk dalam DPR-GR bukanlah wakil dari PNI. Orang-orang itu sudah tidak ada lagi hubungannya dengan PNI sebab mereka yang duduk dalam DPR-GR itu merupakan hasil penunjukan langsung oleh Presiden. Selain itu, reaksi juga datang dari Prawoto Mangkusasmito (Masyumi) dan Soetomo (Bung Tomo) dari Partai Rakyat Indonesia.

Soetomo bahkan sampai mengajukan pengaduan kepada Mahkamah Agung melalui suratnya tanggal 22 Juni 1960. Dalam suratnya, Soetomo menyebutkan bahwa kabinet yang dipimpin oleh Sukarno telah melakukan pelanggaran atas UUD 1945, melalui

<sup>446</sup> Marwati Djoened Poesponegoro, *op.cit.*, 2011, hlm. 421.

<sup>447</sup> *Ibid.*

Pada akhir bulan  
Maret 1960,  
Liga Demokrasi  
mengeluarkan  
pernyataan yang  
isinya meminta  
agar pemerintah  
membentuk DPR  
yang demokratis dan  
konstitusional.

tindakan-tindakan kabinet membubarkan parlemen Republik Indonesia hasil pilihan rakyat. Soetomo juga membuat tuduhan bahwa Kabinet Kerja telah bertindak sewenang-wenang.

Tuduhan yang dibuat oleh Soetomo bukanlah tanpa landasan. Lebih jauh lagi, ia mengemukakan beberapa fakta tindakan sewenang-wenang yang dilakukan kabinet Sukarno itu. Fakta-fakta tersebut ialah para anggota DPR-GR itu dipaksa menerima Manifesto Politik (Manipol) dan UUD 1945, Sosialisme, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia (Usdek), tanpa diberi tempo terlebih dahulu untuk mempelajarinya. Fakta berikutnya ialah adanya paksaan bagi golongan-golongan Nasionalis, Agama, dan Komunis untuk mengadakan kerja sama. Terakhir, menurut Soetomo, pembongkaran Tugu Gedung Proklamasi di Pegangsaan Timur 56, Jakarta juga ditemukan unsur pemaksaan.

Terkait dengan pembubaran DPR hasil pemilihan umum 1955 dan pembentukan DPR-GR, kalangan partai-partai memang memiliki sikap dan pendapat yang berbeda-beda. Oleh karena itu, atas dorongan Hatta dan beberapa orang tokoh militer, maka PSI, Masyumi, dan beberapa sekutunya membentuk Liga Demokrasi. Liga Demokrasi itu sendiri dibentuk ketika Presiden Sukarno sedang berada di luar negeri. Adapun kegiatan yang dilakukan oleh kelompok tersebut ialah menentang langkah-langkah pembubaran DPR hasil pemilihan umum 1955 dan pembentukan DPR-GR.

Pada akhir bulan Maret 1960, Liga Demokrasi mengeluarkan pernyataan yang isinya meminta agar pemerintah membentuk DPR yang demokratis dan konstitusional. Dengan demikian, tokoh-tokoh yang tergabung dalam Liga Demokrasi berharap agar rencana pemerintah untuk membentuk DPR-GR ditangguhkan. Akan tetapi, upaya Liga Demokrasi untuk menggagalkan pembentukan DPR-GR tidak membuahkan hasil. Sebab ketika kembali ke tanah air, Sukarno segera melarang kelompok tersebut. Setelah adanya larangan tersebut, kegiatan Liga Demokrasi terhenti.

Meskipun Liga Demokrasi tidak berhasil menginisiasi pembentukan DPR yang sesuai prinsip demokrasi dan konstitusi, setidaknya kelompok ini telah berkontribusi untuk menjadikan DPR lebih baik lagi. Liga Demokrasi telah membuktikan rasa kepeduliannya terhadap lembaga legislatif tersebut. Dapat dikatakan bahwa Liga Demokrasi ingin mengembalikan kembali

fungsi DPR sebagaimana mestinya.

Sejak awal Presiden mengumumkan rencana pembentukan DPR-GR, kelompok ini khawatir jika perubahan perimbangan perwakilan golongan-golongan dalam DPR-GR hanya akan memperkuat pengaruh dan kedudukan suatu golongan tertentu yang pada akhirnya mengakibatkan kegelisahan terhadap hal-hal yang tidak diinginkan. Selain itu, DPR-GR yang dibentuk Sukarno pada hakikatnya ialah DPR yang hanya membenarkan semua kehendak presiden sehingga tidak dapat mencerminkan Indonesia sebagai negara hukum dan demokrasi yang sehat. Selanjutnya, Liga Demokrasi juga khawatir apabila pembaruan dengan cara pengangkatan sebagaimana yang dipersiapkan itu adalah bertentangan dengan asas-asas demokrasi yang dijamin undang-undang.<sup>448</sup>

Seiring berjalannya waktu, apa yang dikhawatirkan oleh Liga Demokrasi terkait pembentukan DPR-GR sungguh terjadi. PKI pun menjadi golongan yang berpengaruh dan berkedudukan cukup kuat dalam DPR-GR. Bahkan, tidak hanya dalam DPR-GR, tetapi juga dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Front Nasional, serta dalam Musyawarah Pembantu Pimpinan Revolusi (MPPR). Pencapaian PKI tersebut merupakan akibat dari adanya penentangan golongan agama dan pimpinan TNI AD terhadap usaha-usaha presiden untuk membentuk Kabinet Gotong Royong pada tahun 1960.<sup>449</sup>

Selain itu, terkait dengan pembaruan pengangkatan keanggotaan DPR dalam arti tanpa pemilihan memang tidak bertentangan dengan UUD 1945 namun bisa bertentangan dengan asas-asas demokrasi yang dijamin undang-undang. Hal ini disebabkan karena UUD 1945 tidak memuat ketentuan tersendiri tentang tata cara memilih anggota DPR. Akan tetapi, yang dipermasalahkan ialah akan menyebabkan terkooptasinya lembaga legislatif itu di bawah presiden. Hal ini sungguh terjadi di masa Demokrasi Terpimpin, di mana kewenangan DPR-GR sering kali diabaikan oleh Presiden.

Bahkan lebih jauh lagi, menurut pengakuan Jenderal A. H. Nasution dalam bukunya *Memenuhi Panggilan Tugas* Jilid 5, Presiden Sukarno dengan sengaja mengangkat pimpinan-pimpinan lembaga legislatif dan juga yudikatif sebagai menteri. Dengan begitu, terjadilah sentralisasi kekuasaan. Hal ini disebabkan karena menteri para itu harus bertanggung jawab kepada presiden dan lembaga-lembaga itu tersubordinasi di

448 *Ibid*, hlm. 423.

449 *Ibid*, hlm. 426.

Seiring berjalannya waktu, apa yang dikhawatirkan oleh Liga Demokrasi terkait pembentukan DPR-GR sungguh terjadi. PKI pun menjadi golongan yang berpengaruh dan berkedudukan cukup kuat dalam DPR-GR.

Upaya untuk  
meluruskan kembali  
kehidupan bernegara  
yang sesuai  
dengan hukum dan  
demokrasi terus  
dilakukan.

bawah presiden. Apabila ada lembaga yang dalam melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan keinginan presiden, lembaga itu akan segera dibubarkan dan diganti dengan yang baru. Hal ini antara lain dialami oleh Panitia *Retooling* Aparatur Negara (Paran) di bawah pimpinan Jenderal Nasution. Dengan demikian, apa yang dicemaskan oleh Liga Demokrasi dan mungkin pihak lain yang juga menolak pembubaran DPR hasil pemilihan umum 1955 dan menolak pembentukan DPR-GR sungguh terjadi.<sup>450</sup>

Upaya untuk meluruskan kembali kehidupan bernegara yang sesuai dengan hukum dan demokrasi terus dilakukan. Bahkan Mohammad Hatta yang sebelumnya sudah memberikan reaksi terhadap pembubaran DPR dan pembentukan DPR-GR kembali memberikan tanggapannya. Pada kesempatannya yang kedua itu, ia memberikan kritik tentang dinamika yang terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin. Kala itu, bulan Mei 1960, untuk pertama kalinya ada pihak yang berani memberikan penilaian politik terhadap pelaksanaan Demokrasi Terpimpin. Penilaian politik yang berasal dari Mohammad Hatta itu terdapat dalam sebuah tulisan berjudul *Demokrasi Kita* yang diterbitkan dalam majalah *Islam Pandji Masyarakat*. Dalam kesempatan itu, Hatta mengungkapkan kritiknya terhadap tindakan-tindakan presiden, tugas-tugas DPR, hingga ia sampai pada kesimpulan bahwa Indonesia sedang menghadapi “krisis demokrasi”. Adapun yang dimaksud dengan krisis demokrasi menurut Hatta ialah sebuah demokrasi yang tidak kenal batas kemerdekaannya, lupa syarat-syarat hidupnya, dan melulu menjadi anarki maka perlahan-lahan akan digantikan dengan diktator.<sup>451</sup>

Demikian, beragam dinamika yang muncul sesuai Presiden Sukarno mengumumkan untuk membubarkan DPR hasil pemilihan umum 1955 dan membentuk DPR baru dengan terdapat embel gotong-royong di belakangnya. Sebagai lembaga legislatif keduanya cukup berbeda. Anggota DPR-GR tidak lagi berdasarkan pada perimbangan kekuatan partai atau organisasi dalam pemilu 1955 sebagaimana yang terjadi dalam DPR periode sebelumnya. Justru DPR-GR ini anggotanya terdiri dari lima golongan, yang empat di antaranya merupakan partai politik dengan haluan nasionalis, Islam, komunis, dan Kristen-Katolik. Sementara satu

450 Tim Penulis, *op.cit.*, 2005, hlm. 84.

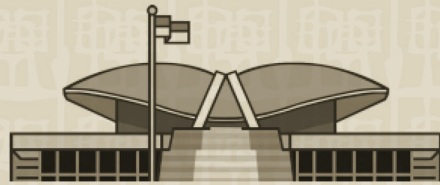
451 *Ibid.*, hlm. 79.

lagi merupakan golongan fungsional. Akan tetapi, hal tersebut justru dianggap buruk bagi beberapa pihak yang duduk di luar pemerintah. Sebab besar kemungkinan akan melahirkan satu golongan yang memiliki pengaruh dan kedudukan yang kuat dalam DPR-GR.

Selain itu, muncul beragam pandangan miring lain tentang DPR-GR. Sesungguhnya, reaksi-reaksi yang muncul terhadap DPR-GR tidaklah lepas dari permasalahan pembubaran DPR hasil Pemilihan Umum 1955. Hal ini terjadi karena sejak Presiden Sukarno membubarkan DPR dan kemudian mengumumkan rencana pembentukan DPR-GR, banyak pihak yang sudah membaca bagaimana nasib dan kedudukan lembaga legislatif tersebut. Walaupun demikian, segala upaya dan reaksi dari pihak yang kontra terhadap pembentukan DPR-GR tidak bisa menghalangi kehendak dari Presiden Sukarno. Sejak memasuki masa Demokrasi Terpimpin, Sukarno telah memiliki kekuasaan yang besar akibat adanya Manifesto Politik sebagai GBHN-nya dan lembaga legislatif sendiri kehilangan perannya karena berada pula dibawah kuasa presiden.

Pembentukan DPR-GR sebagai pengganti DPR Hasil Pemilihan Umum 1955 memperlihatkan semakin terkikisnya peran ideal lembaga legislatif. Peran nyata lembaga legislatif yang melemah kekuatannya puncaknya terjadi di masa DPR-GR. Bahkan hingga Sukarno lengser digantikan oleh Soeharto, lembaga legislatif tidak pernah lagi kembali memperlihatkan kekuatannya yang garang dengan pertentangan ideologisnya dalam mengkritisi pemerintah, mengesahkan anggaran, dan merumuskan undang-undang.

Selain itu, muncul beragam pandangan miring lain tentang DPR-GR. Sesungguhnya, reaksi-reaksi yang muncul terhadap DPR-GR tidaklah lepas dari permasalahan pembubaran DPR hasil Pemilihan Umum 1955.



## Daftar Acuan

### Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)

Arsip Kabinet Perdana Menteri, 1950-1959

Arsip KMB No. A/4/1949

### Sumber Primer yang dipublikasikan

Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1952

Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1953

Risalah Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Sementara 1954

### Buku dan Artikel

Abdullah, T. (2009). *Indonesia Towards Democracy*. Singapore: Institute of South East Asian Studies.

Abdullah, Taufik dan A.B. Lopian (peny.) 2012. *Indonesia dalam Arus Sejarah Jilid VII: Pascarevolusi*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve dan Kemendikbud RI.

Adams, Cindy. 2007. *Bung Karno: Penyambung Lidah Rakyat Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Yayasan Bung Karno.

Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*. Jakarta: Konstitusi Press.

Aziz, Q. (1955). Indonesia's First General Elections. *Pakistan Horizon*, 8(3), 400-405

Aidit, D.N. 1963. *Hajo, Ringkus dan Ganjang Kontra-Revolusi*. Djakarta: Jajasan Pembaruan.

Biro Perantjang Nasional.1959. *Laporan Pelaksanaan Rentjana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960*. Djakarta: Pertjetakan Negara

Bone, R. (1954). The Future of Indonesian Political Parties. *Far Eastern Survey*, 23(2), 17-23.

Bone, R. (1955). Organization of the Indonesian Elections. *The American Political Science Review*, 49(4), 1067-1084

Cribb, R. (2010). 'Tracing the Corruption problem in Indonesia across the era of Regime Change'. Paper: Conference on Kemerdekaan dan Perubahan Jati Diri. Post-Colonial Indonesian Identity, Yogyakarta.

Departemen Penerangan RI. 1958. *Sekitar Dewan Nasional*. Jakarta: Departemen Penerangan RI

Djamin, Awaloedin (peny.). 2001. *Ir. H. Djuanda: Negarawan, Administrator, Teknokrat Utama*. Jakarta: Kompas.

*Dewan Perwakilan Rakjat RIS Tahun Sidang 1950: Pertanyaan Anggota dan Djawaban Pemerintah*. Jilid I. Jakarta: Sekretariat DRP-RIS.

Djamin, Awaloedin (peny.). 2001. *Ir. H. Djuanda: Negarawan, Administrator, Teknokrat Utama*. Jakarta: Kompas.

Djamhari, Saleh As'ad, 1979. *Ikhtisar Sejarah Perjuangan ABRI (1945 - sekarang)*. Jakarta: Departemen Pertahanan Keamanan Pusat Sejarah ABRI

Djawatan Penerangan Pemerintah Djakarta, *Kata Sepakat: Ichtisar Persetudjuan Konperensi Medja Bundar di Den Haag, 23 Agustus - 2 Nopember 1949*. Djakarta: Djawatan Penerangan Pemerintah Djakarta, 1949,

Feith, Herberth. 2007. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing.

Feith, Herberth. (1954). Toward Elections in Indonesia. *Pacific Affairs*,27(3), 236-254.

Feith, Herbert dan Lance Castles.1988. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta: LP3ES.

Hartati, Anna Yulia, 2010. "Separatisme Dalam Konteks Global (Studi Tentang Eksistensi Republik Maluku Selatan (RMS)Sebagai Gerakan Separatis Indonesia), dalam *Spektrum: Jurnal Ilmu Politik Hubungan Internasional*. Vol.7 No.2, Juni 2010

- Hatta, Mohammad, 1982. *Memoir*, Jakarta: Tinta Mas,
- Kahin, Audrey dan George McT Kahin. 1997. *Subversi sebagai Politik Luar Negeri: Menyingkap Keterlibatan CIA di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Kahin, George McTurnan, 1970. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca and London: Cornell University Press
- Kementrian Penerangan Republik Indonesia, 1949. *Perjuangan di Konferensi Medja Bundar (Penjelesaian Pertikaian Indonesia – Belanda)*. Kementrian Penerangan Republik Indonesia.
- Kempen, *Perjuangan*.
- Lev, Daniel S. 2016. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959*. Jakarta: Equinox Publishing.
- Marbun, B.N. 1992, *DPR-RI: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*. Jakarta: Gamedia Pustaka Utama.
- Mortimer, Rex, 2006. *Indonesian Communism Under Sukarno: Ideology and Politics, 1959-1965*. Jakarta: Equinox Publishing.
- Nasution, A.H. 1983, *Memenuhi Panggilan Tugas*. Jil. II. Jakarta.
- Natsir, Mohammad, 1951. "Pidato di Parlemen, Tanggal 31 Mei 1951, Menyambut Keterangan Pemerintah Babak Pertama", *Capita Selecta* jilid II
- Noer, Deliar, 2012. *Mohammad Hatta: Hati Nurani Bangsa*. Jakarta: Kompas.
- Poesponegoro, Marwati Djoened, dan Nugroho Notosusanto. ed. 2009. *Sejarah Nasional Indonesia : Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia*. Jilid VI. Jakarta: Balai Pustaka,
- Prijadi, Daska, 1965. *Gerakan Operasi Militer (GOM) II Operasi penumpasan APRA* Westerling.
- Ricklefs, M.C, 2008. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*. Jakarta: Serambi.
- Saltford, John. 2003. *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, 1962-1969*. New York: RoutledgeCurzon.
- Sjamsuddin, Helius et.al., 1992. *Menuju Negara Kesatuan: Negara Pasundan* (Jakarta: Proyek IDSN Depdikbud RI),
- Sekretariat DPR-GR, 1970. *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat DPR-GR,

Simatupang, T.B. 1960, *Laporan Dari Banaran: Kisah pengalaman seorang prajurit selama perang kemerdekaan*. Djakarta: Pembangunan.

Sunario, Mr. *Politik Luar Negeri Indonesia Jang Bebas*. Djakarta: NV Pustaka, Tanpa Tahun,

Sukarno. 1963. *Dibawah Bendera Revolusi*. Djilid Pertama Tjetakan Kedua. Djakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi.

## Koran/Majalah

Angkatan Darat, 1955

*Indonesia Timur*, 7 Januari 1950

*Kedaulatan Rakjat*, 8 November 1949.

*Keng Po*, 19 November 1949.

*Keng Po*, 21 Nopember 1949

*Keng Po*, 22 November 1949

*Keng Po*, 23 November 1949

*Harian Merdeka*, 23 Oktober 1950

*Harian Merdeka*, 11 September 1950

*Harian Merdeka*, 14 September 1950

*Harian Merdeka*, 23 September 1950

*Harian Merdeka*, 26 September 1950

*Harian Merdeka*, 1954-5

*Harian Umum*, 1952

*Java Post*, 1952

*Mingguan Nasional*, 1952

*Pedoman*, 7 Oktober 1950

*Sedar*. 13 November 1949

*Sedar*. 19 November 1949

*Suara Kalimantan*, 1954

*Suara Masjarakat*, 1952-3

*Suara Rakjat*, 1952-4

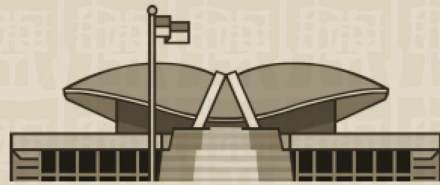
*Tanah Air*, 4 November 1949.

*Trompet Masyarakat*, 9 November 1949.

*Trompet Masjarakat*, 1953

*Warta Indonesia*, 2 dan 3 Desember 1949.







## Penulis

### MOHAMMAD ISKANDAR

**M**ohammad Iskandar Pensiunan PNS –FIBUI, Pendidikan terakhir: S3 Ilmu Sejarah (2007) Judul Disertasi: “Aksi Kolektif Petani Ciomas Tahun 1886: Dampak Politis Terhadap Pemerintahan Hindia Belanda” (2007) Karya dalam 2 Tahun Terakhir: “*Al-Harakât al-munâhadah li al-mahâyikh wa al-ulama al humr fi Priangan al-Ittihad al Akhdar 1920-1949 nahudhajan*”, *Studia Islamica*. (scopus) Volume 24, No.2 Tahun 2017. Kurun Niaga dan Keruntuhan Taradisi Maritim di Jawa”, *Abad: Jurnal Sejarah*. Volume 1, No.2 Tahun 2017.

### TEUKU REZA FADELI

**T**euku Reza Fadeli adalah Dosen Tidak Tetap di Departemen Sejarah Universitas Indonesia. Pendidikan terakhirnya adalah *Master of Arts in History* yang diperoleh dari *School of Oriental and African Studies, University of London, Inggris*, pada tahun 2016 dengan judul tesis *Colonialism and Segregation: The Analysis of Colonial Policies in the Strait of Melaka 1795–1825*. Beberapa karyanya di dalam dua tahun terakhir antara lain adalah *Tracing Javanese Identity and Culture in Malaysia: Assimilation and Adaptation of Javanese in Malay* (2017, bersama Linda Sunarti) yang diterbitkan *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities (JSSH)* dan *Conceptualisation of Ethnicity in the Historiography of Early Modern and Colonial Indonesia* (2018) yang akan diterbitkan di *Asia-Pacific Social Science Review*.



## ANDI ARIF ADI MULYA

**A**ndi Arif Adi Mulya Lahir di Makassar pada tanggal 14 Januari 1989, Andi Arif Adi Mulya adalah alumni program Magister Ilmu Sejarah Universitas Indonesia dan menyelesaikan pendidikannya pada tahun 2017 dengan tesis berjudul Revolusi Hijau di Sulawesi Selatan 1969-1998. Sebelumnya, pada tahun 2011 telah pula menyelesaikan pendidikannya pada program Strata 1 (S1) program studi Ilmu Sejarah Universitas Indonesia dengan skripsi berjudul 'Peranan Partai Al Islam Se-Malaysia (PAS) dalam Upaya Penegakan Syariat Islam di Kelantan 1978-1990.



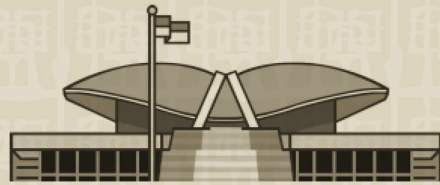
## ANNISA MARDIANI

**A**nnisa Mardiani Lahir di Tasikmalaya, Jawa Barat, 8 Maret 1991, Annisa Mardiani adalah alumni Program Studi Pascasarjana Ilmu Sejarah Universitas Indonesia. Ia menyelesaikan studi magisternya dengan tesis yang berjudul "Sengketa Tanah Sagara dan Gerakan Tani di Priangan Timur, 1984-2001". Annisa mendapatkan gelar sarjana dari Program Studi Ilmu Sejarah Univeritas Indonesia dengan skripsi berjudul "Kerusuhan Sosial di Tasikmalaya 1996". Ia memiliki ketertarikan terhadap studi sejarah sosial.



## AHMAD FAHRURODJI

**Ahmad Fahrurodji** lahir di Jepara 18 November 1970 adalah staf pengajar tetap pada Program Studi Rusia Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya UI. Menyelesaikan program Doktorat Ilmu Sejarah UI pada tahun 2017 dengan judul disertasi “Dari *Druzhba* ke *Mirnoye Sosushyestvovaniye*: Diplomasi Uni Soviet – Indonesia dalam Era Stalin dan Khrushchev (1945-1964)”. Selain mengajar pada Program Studi Rusia, juga tercatat sebagai pengajar pada Program S2 Studi Asia Tenggara – Departemen Kewilayahan FIB UI , sebagai Visiting Lecturer pada *Department of Eastern Languages and Cultures faculty of Modern Philology, Sofia University – Bulgaria* (2012-2013). Aktif dalam berbagai penelitian dan menseminasi pemikirannya pada berbagai forum internasional seperti: The 4<sup>th</sup> Southeast Asia “Integrating Southeast Asia” (Kuala Lumpur, 2015), Role of Second Track Diplomacy in the Further Development and Expansion of SCO (Sochi, 2016), Russia – ASEAN University Forum (Vladivostok, 2016), Russia – Islamic World (Moscow, 2018). Karyanya: Rusia Baru menuju Demokrasi (2005), “Batavia abad XIX dalam Pandangan Intelektual Rusia” (2014), “Menimbang Peran Islam dalam Hubungan Indonesia – Rusia” (2008) dan lain-lain. Alamat email: [geopoliticum@gmail.com](mailto:geopoliticum@gmail.com).







# 2

## UPAYA MENYATUKAN KEMBALI REPUBLIK INDONESIA 1950-1960

Buku Sejarah DPR-RI jilid kedua ini, merupakan kelanjutan dari buku Sejarah DPR-RI jilid pertama. Namun topik atau tema yang disajikan di dalamnya merupakan babak baru dari perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya. Secara *de facto* maupun *de jure*, Belanda telah mengakui kemerdekaan bangsa Indonesia dan mengakui pula kedaulatan Indonesia sesuai dengan kesepakatan KMB yang telah diratifikasi oleh masing-masing DPR atau Parlemennya di akhir bulan November 1949.

DPR di era RIS memang dapat bekerja secara maksimal dalam membantu atau mendukung Pemerintah RIS dalam upaya menciptakan negara federasi Indonesia yang aman dan dapat mensejahterakan rakyatnya. Peran DPR pada era RIS memang cukup besar, terutama dalam proses pembentukan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Melalui mosi Natsir, yang dikenal juga dengan sebutan “mosi unitarian”, akhirnya proses pembentukan kembali NKRI dapat dicapai sehingga pada tanggal 15 Agustus, Presiden Soekarno dapat mengumumkan bahwa RIS telah berakhir dan Indonesia kembali menjadi NKRI.

Kemudian di era NKRI yang masih tetap menggunakan sistem parlementer, DPR-RI kembali menunjukkan jati dirinya sebagai mitra kerja sekaligus pengawas dan pengontrol kinerja Pemerintah yang efektif dan efisien. Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas dan pengontrol kinerja Pemerintah, banyak pertanyaan yang diajukan kepada Pemerintah yang diundang untuk menghadiri rapat-rapat pleno DPR, seperti menanyakan tentang latar belakang munculnya aksi-aksi kolektif di beberapa daerah. DPR juga tidak segan-segan pula mengajukan mosi tidak percaya, karena Pemerintah dinilai telah melanggar Undang-undang, atau kebijakan yang telah dipekatinya sebelumnya. Misalnya dalam kasus MSA di era Kabinet Sukiman, DPR menilai Perdana Menteri Sukiman telah melanggar prinsip “Politik bebas aktif” yang menjadi dasar politik luar negeri Indonesia. Di satu pihak kontrol DPR yang demikian ketat dapat menyelamatkan Pemerintah RI dari kesalahan politik yang fatal. Akan tetapi di pihak lainnya, ketegasan DPR seringkali membuat Pemerintah yang berkuasa tidak sempat mewujudkan program kabinetnya.



**BAGIAN PENERBITAN  
BIRO PEMBERITAAN PARLEMEN  
SETJEN DAN BADAN KEAHLIAN DPR RI  
Gedung Nusantara II Lt. 3  
Jl. Jend. Gatot Subroto - Senayan  
Jakarta - 10270  
Telp. 021-571 5697 Fax. 021-571 5421  
Email : bag\_penerbitan@dpr.go.id**

**dpr.go.id**

ISBN 978-623-91598-5-6

