

B A B III

KEHIDUPAN POLITIK MENJELANG DEMOKRASI TERPIMPIN

A. Perjalanan Konstituante

Sebagai tindak lanjut pelaksanaan UUDS 1950 pasal 135 yang mengatur tentang wakil-wakil rakyat yang duduk dalam Konstituante, maka pemilihan umum pertama 1955 menghasilkan 542 wakil dari berbagai aliran faham yang duduk dalam Konstituante. Jumlah ini adalah dua kali dari jumlah Dewan Perwakilan Rakyat yang pada waktu itu hanya mencapai 272 orang. Badan ini dilantik pada tanggal 10 Nopember 1956. Adapun tugas dan wewenang konstituante, seperti yang tertera pada UUDS 1950 pasal 134, yaitu "Konstituante (sidang pembuat UUD) bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-undang Dasar Sementara ini".¹

Adapun tata aturan yang berhubungan dengan keputusan dalam Konstituante (bersama pemerintah) akan menetapkan Undang-undang Dasar, dalam Undang-undang Dasar Sementara 1950 ditetapkan sebagai berikut :

- a. Rapatnya baru sah, apabila telah dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota.
- b. Keputusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah suara anggota sidang yang hadir.²

¹H.A.K. Pringgodigdo, Tiga Undang-undang Dasar, Pembangunan, Jakarta, 1961, hal. 26.

²UUDS. 1950 pasal 37 ayat 1 dan 2.

Persyaratan yang diberikan kepada Konstituante dalam menetapkan Undang-undang Dasar itu dapat dikatakan "cukup berat".³ Persyaratan yang demikian ini agar hasil keputusannya itu benar-benar mendapatkan dukungan yang besar dari anggota Konstituante. Sebab menyangkut Undang-undang Dasar yang penting bagi kehidupan kenegaraan seluruh rakyat Indonesia.

Jika kita lihat hasil pemilu 1955, maka tampak jelas adanya tiga aliran faham ideologi, yaitu : Islam, Nasionalisme dan marxisme/sosialisme. Ketiga aliran faham ini masing-masing mempunyai ciri-ciri ideologi yang menjadi konsep perjuangannya, khususnya di dalam Majelis Konstituante.

Suatu hal yang perlu diperhatikan, bahwa perbedaan ideologi dalam Konstituante; namun dalam menyusun konstitusi Negara Indonesia mereka mempunyai kesamaan ketentuan yaitu dasar negara itu seharusnya.:

1. Sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia
2. Dijiwai semangat revolusi 17 Agustus tahun 1945
3. Musyawarah hendaknya menjadi dasar dalam segala perundingan dan penyesuaian mengenai segala persoalan kenegaraan
4. Terjamin adanya kebebasan beragama dan beribadat
5. Berisikan jaminan sendi-sendi prikenusiaan, kebangsaan yang luas dan keadilan sosial.⁴

Karena adanya aliran faham yang berlainan dalam badan Konstituante, mengakibatkan terjadinya perdebatan yang sengit yang tidak dapat diselesaikan. Sehingga badan ini mengalami kegagalan dalam membentuk Undang-undang baru. Perdebatan ini terutama terjadi pada waktu

³J.C.T. Simorangkir, Penetapan Undang-undang Dasar, Agung, Jakarta, 1984, hal. 68.

⁴Tentang Dasar Negara RI dalam Konstituante I, hal. 1.

menetapkan dasar negara, apakah dasar negara itu berbentuk Pancasila atau Sosial Ekonomi.

Baiklah sekarang akan penulis uraikan konsep-konsep dasar dan beberapa argumentasi dari masing-masing kelompok dalam rangka menetapkan dasar negara Republik Indonesia.

a. Kelompok pendukung Pancasila terdiri dari :

- Partai Nasional Indonesia (PNI) sebanyak	116 anggota
- Partai Komunis Indonesia (PKI) sebanyak	80 anggota
- Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	16 anggota
- Partai Sosialis Indonesia (PSI) sebanyak	10 anggota
- Partai Katolik Indonesia (PKRI) sebanyak	10 anggota
- Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	8 anggota
- Persatuan Indonesia Raya (PIR) sebanyak	2 anggota
- Partai Rakyat Indonesia (PRI) sebanyak	2 anggota
- Partai Indonesia Raya (Parindra)	2 anggota
- Partai Rakyat Demokrat (Banteng	2 anggota
- Partai Rakyat Nasional (PRN)	2 anggota
- Partai Wanita Rakyat (PWR)	2 anggota
- Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI)	2 anggota
- Ikatan Nasional Indonesia (INI)	2 anggota
- Partai Rakyat Jelata (PRJ)	2 anggota
- Partai Tani Indonesia (PTI)	2 anggota
- Wanita Demokrasi Indonesia (WDI)	2 anggota

Jumlah = 273 anggota.⁵

Adapun Konsep Dasar Pancasila adalah Pancasila yang murni yaitu Pancasila yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang berbunyi :

⁵Endang Saifuddin Anshori, Piagam Jakarta, Pustaka Bandung, 1983, hal. 70.

1. Ketuhanan Yang Maha Esa
2. kemanusiaan yang adil dan beradab
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmet kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
5. Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Untuk meyakinkan kepada lawan idologiannya yang ada dalam Konstituante, maka kelompok pendukung Pancasila memberikan argumentasi-argumentasi antara lain sebagai berikut :

- Di dalam Pancasila pengakuan terhadap Tuhan Yang Maha Esa bukanlah hanya sekedar sila pertama tapi ini adalah titik pokok pertemuan semua agama, dan sumber dari sila-sila yang lain. Karena Ketuhanan Yang Maha Esa adalah alfa dan omega (permulaan dan akhir segala sesuatu).
- Di samping itu memberikan kepada pemerintah dasar-dasar yang kokoh untuk melaksanakan keadilan, kebaikan dan kejujuran serta persaudaraan keluar dan kedalam.
- Pancasila mengandung nilai keagamaan, sehingga Pancasila bukan sekuler. Pancasila sesuai dengan watak kepribadian bangsa Indonesia.
- Pancasila sejak tahun 1945 sebagai "perjanjian moral yang luhur" telah ditepati pokok-pokok Islam dan kebangsaan yang mengadakan perjanjian tersebut.⁶

b. Kelompok Pendukung Dasar Islam

Kelompok pendukung dasar Islam adalah terdiri dari partai-partai Islam yang terdiri dari :

⁶Konstituante RI., Risalah Perundingan, VII, 81-dang ke III rapat ke 71 tahun 1957, hal. 996 - 600.

- Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi)	112 anggota
- Nahdlatul Ulama' (NU)	91 anggota
- Partai Syarekat Islam Indonesia (PSII)	16 anggota
- Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	7 anggota
- Gerakan Pemilihan Sunda (Gerpis)	1 anggota
- Partai Politik Tharekat Islam (PPTI)	1 anggota
- Angkatan Kemenangan Umat Islam (Akui)	1 anggota
- Penyaluran	1 anggota

Jumlah 230 anggota.⁷

Konsep dasar negara dari kelompok pendukung Islam dalam Majelis Konstituante adalah merealisasikan nilai-nilai luhur Islam yang terkandung dalam Al Qur-an dan hadits. Cita-cita Islam yang diperjuangkan oleh kelompok partai Islam dalam Majelis Konstituante merupakan tujuan program perjuangan yang diilhami oleh asas partai yang menjadi anggaran dasar dan anggaran rumah tangganya.

Untuk meyakinkan lawan idologinya maka kelompok pendukung dasar Islam membeberkan argumentasi-argumentasi nya sebagai berikut :

- Islam adalah peraturan Tuhan dan Rasul-Nya yang sempurna dan abadi, untuk umat manusia sedunia tanpa membedakan bangsa untuk dijadikan pedoman hidup baik perorangan maupun kemasyarakatan, agar mereka hidup aman dan tentram di dunia dan di akhirat.
- Islam mencakup ide-ide yang terdapat dalam Pancasila dan Sosial Ekonomi, ditinjau dari segi politik, sosial dan sebagainya bahkan dalam Islam sile-sile Pancasila mempunyai acuan dasar yaitu Al Qur-an dan Al hadits.

⁷Endang Saifuddin Anshori, op. cit., hal. 70.

- Islam dalam ajaran-ajarannya mengandung unsur-unsur modern dan progresif, dan cocok dengan kepribadian bangsa Indonesia yang 99% beragama dan 85% Islam dan cukup memberikan toleransi kepada pemeluk agama lain.
- Islam dalam perjuangannya di Indonesia banyak dipelopori oleh pemimpin-pemimpin Islam, dengan demikian Islam telah menjiwai proklamasi 17 Agustus 1945. Menurut historienya dalam pembentukan UUD 1945, maka kini telah tiba waktunya untuk Dewan Konstituante guna memasukkan materi Islam kedalam UUD yang sedang dibuat.
- Islam selain agama juga sebagai ideologi dan filsafat hidup, di Indonesia telah menjadi unsur-unsur kebudayaan. Karenanya ia telah menjadi sendi nasional.⁸

c. Kelompok pendukung konsep Sosial Ekonomi

Kelompok pendukung konsep sosial ekonomi terdiri dari:

- Partai Murba Pembela Proklamasi, 5 anggota
- Partai buruh 4 anggota

Jumlah : 9 anggota.⁹

Adapun konsep dasar negara dari kelompok ini adalah seperti yang dirumuskan dalam UUD 1945 ayat 33. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh salah satu pendukungnya yaitu Soedijono Djoyo Prajitno (dari fraksi Murba), katanya, sosial ekonomi yang sesuai dengan tujuan revolusi pada prinsipnya telah dirumuskan.

⁸ Konstituante RI., Risalah Perundingan, VII sidang ke III rapat ke 71, tahun 1957, hal. 586 - 592.

⁹ Endang Saifuddin Anshori, loc. cit.

kan dalam UUD 1945 pasal 33, sebagai "dasar prinsip" melaksanakan kenakaaran.

Revolusi dalam arti revolusi politik dan sekaligus sosial, dimana kekuasaan politik dan ekonomi berada di tangan rakyat.¹⁰

Prinsip Sosial Ekonomi dirumuskan dalam bentuk sila atau ideologi antara lain sebagai berikut :

1. Kerakyatan (demokrasi) yang berdasarkan musyawarah dengan melalui badan perwakilan atau pilihan rakyat yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara RI.
2. Kemanusiaan (humanisme) yang bersendi atas penguatan hak hidup serta kebebasan lahir batin bagi tiap-tiap orang, menuju kesejahteraan, perdamaian dan perdamaian dunia.
3. Kebangsaan (nasionalisme) yang bersendi atas tiap-tiap bangsa menentukan nasib sendiri (Right of self determination), serta bersifat anti imperialisme dalam bentuk apapun juga.
4. Keadilan sosial buat seluruh rakyat yang bersendi atas asas gotong-royong dimana alat-alat produksi vital menjadi milik rakyat, milik umum dan dikuasai oleh negara.¹¹

Argumentasi-argumentasi yang dikemukakan oleh kelompok pendukung Sosial Ekonomi dalam rangka meyakinkan lawan ideologinya yang ada dalam Konstituante adalah sebagai berikut :

- Dengan dasar Sosial Ekonomi pasal 33 UUD 1945 dan pasal 38 UUDS 1950, harus dinaikkan derajatnya menjadi preambuli UUD, dan dapat dilakukan oleh pemerintah negara secara sukarela. Jika perusahaan-perusahaan sudah dikuasai pemerintah, barulah keadaan Sosial Ekonomi rakyat terjamin.

¹⁰Tentang Dasar Negara RI dalam Konstituante I, hal. 391.

¹¹Ibid., hal. 392 - 393.

- Sosial Ekonomi sesuai dengan tujuan Revolusi yang telah dirumuskan oleh UUD 1945 dan pasal 33 UUDS 1950, dasarnya juga disetujui oleh blok Islam dan Pancasila. Ide Sosial Ekonomi merupakan kumpulan dari segala yang baik yang pernah diperjuangkan oleh para pejuang Sosialisme, dengan meninggalkan ide-ide yang tidak cocok untuk masyarakat Indonesia.
- Dasar Sosial Ekonomi dapat diadakan aturan-aturan mengenai pembagian rizki yang adil sehingga tidak menimbulkan perpecahan, dan akan membawa rakyat banyak ke tingkat kemakmuran yang lebih tinggi, dengan memperhebat hasil produksi serta mengadakan distribusi yang sehat.
- Dalam masyarakat Sosialis, Islam dan lain-lain agama dapat menduduki tempat yang sesuai dengan pentingnya agama itu dalam masyarakat.
- Dasar Sosial Ekonomi tidak akan mendesak ide-ide golongan kebangsaan dan sekaligus merupakan kehendak rakyat dan kepentingannya. Dasar Sosial Ekonomi yang baik adalah syarat mutlak untuk membebaskan rakyat dari segala kesenggangan.
- Dasar Sosial Ekonomi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan merupakan tujuan perjuangan kemerdekaan Indonesia.¹²

Demikian itulah konsep-konsep dasar negara dan beberapa argumentasi yang dilontarkan oleh para pendukungnya dalam memperebutkan dasar negara RI dalam sidang Konstituante. Sehingga dengan adanya pertentangan ideologi itu mengakibatkan sidang berlarut-larut tidak

¹² Konstituante RI., op. cit., hal. 583.

dapat mengambil suatu keputusan.

Dalam keadaan yang demikian ini akhirnya pemerintah ikut campur tangan dalam Konstituante. Dalam sidanganya pada tanggal 19 Pebruari 1959. Dewan Menteri mengambil keputusan dengan suara bulat mengenai pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali kepada UUD 1945.¹³ "Keputusan ini telah disetujui oleh Kepala Negara".¹⁴

Kemudian pada tanggal 22 April 1959 sebelum berangkat ke luar negeri Soekarno memberikan amanat di depan badan Konstituante di Bandung, ia menghinbau untuk kembali ke UUD 1945.¹⁵

Tentang kembali ke UUD 1945 itu, para pemimpin dari partai Islam mengajukan penjelasan serta pertanyaan kepada Soekarno/pemerintah tentang penjelasan kalimat mengenai Piagam Jakarta. Achmad Syaichu mengajukan pertanyaan apakah pengakuan Piagam Jakarta berarti pengakuan sebagai dokumen historis saja ataukah mempunyai akibat hukum. Dalam hal ini pemerintah menjawab sebagai berikut :

Pengakuan adanya piagam Jakarta sebagai dokumen historis bagi pemerintah berarti pengakuan pula akan pengaruhnya terhadap Undang-undang Dasar 1945. Djedi pengaruh termaksud tidak mengenai pembukaan Undang-undang Dasar saja, tetapi juga mengenai pasal 29 Undang-undang Dasar 1945, pasal mana selanjutnya harus menjadi dasar bagi kehidupan hukum di bidang keagamaan.

¹³Departemen Penerangan RI., Kembali ke UUD 1945 t.p., t.t., hal. 5.

¹⁴Ibid., hal. 46.

¹⁵BJ. Boland, Pengumpulan Islam di Indonesia, Grafiti Pers, Jakarta, 1985, hal. 98.

Jeitu bahwa dengan demikian kepada perkataan "Ketuhanan" dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dapat diberikan arti "Ketuhanan dengan kewajiban bagi umat Islam untuk menjalankan *sjare'ataja*" sehingga atas dasar itu dapat ditjiptakan perundang-undangan bagi para pemeluk agama Islam, yang dapat disesuaikan dengan *sjare'at* Islam.¹⁶

Pada tanggal 12 Mei 1959 H. Zainal Arifin dari NU mengusulkan dengan mengajukan argumentasinya. Piagam Jakarta telah melepaskan jalan bagi proklamasi Indonesia sehingga secara tegas dapat dikatakan piagam Jakarta inilah yang merupakan landasan Republik Indonesia yang sesungguhnya, bukan yang telah diubah seperti yang terkandung dalam pembukaan UUD yang telah disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Dan ia memberikan tafsiran ayat "cahaya" yang terdapat pada Al Qur-an Surat An Nur ayat 35,¹⁷ sebagai berikut :

Piagam Jakarta dapat dibandingkan sebagai sinar suatu pelita, UUD, yang bagaikan suatu bintang bercahaya, menjadi sumber sinar abadi bagi UUD 1945, untuk menerangi jalan gelap yang telah dilalui rakyat Indonesia dan yang masih akan harus dilalui.¹⁸

Dalam hal ini pemerintah menyatakan bahwa sebagai kaidah dasar untuk negara dan peraturan perundang-

¹⁶Departemen Penerangan RI., op. cit., hal. 129.

¹⁷Surat An Nur, ayat 35 yang artinya : Perumpamaan cahaya Allah, adalah seperti sebuah lubang yang tembus, yang di dalamnya ada pelita besar. Pelita itu di dalam kaca (dan) kaca itu seakan-akan bintang (yang bercahaya) seperti mutiara, yang dinyalakan dengan minyak dari pohon yang banyak berkahnya, (yaitu) pohon Zaitun yang tumbuh tidak di sebelah timur (sesuatu) dan tidak di sebelah baratnya, yang minyaknya saja hampir menerangi, walaupun tidak disentuh api, cahaya di atas cahaya (berlapis-lapis), Allah membimbing kepada cahaya-Nya siapa yang Dia kehendaki. (Departemen Agama Al Qur-an dan Terjemahnya, Pelita II/1978, hal. 550).

¹⁸RJ. Boland, op. cit., hal. 100 - 101.

undangnya dicantumkan dalam pembukaan UUD 1945 (dengan kata lain, pemerintah tidak mengakui piagam Jakarta yang asli). Di samping itu pemerintah memantapkan hati umat Islam. Umat Islam tidak usah khawatir sebab komposisi penduduk Indonesia, DPR, MPR yang akan datang sebagian besar terdiri dari anggota-anggota yang beragama Islam.¹⁹

Dari tanggal 25 - 29 Mei 1959 berlangsung pembahasan lebih lanjut dalam Konstitusante. Berbagai fraksi dari golongan Islam menyatakan tidak puas atas jawaban pemerintah. Hamka dan Prawoto Mangku Sasmito mengingatkan tentang bahayanya Demokrasi Terpimpin dan kekhawatirannya terhadap munculnya kembali dwitunggal Soekarno dan Hatta. Adapun anggota lainnya misalnya dari PERTI ingin mengganti pembukaan UUD 1945 dengan Piagam Jakarta yang asli. KH Masykur (NU), dan juru bicara PERTI, ingin melekatkan kembali "tujuh kata" dari Piagam Jakarta tersebut diulang kembali dalam pasal 29 UUD 1945.²⁰

Akhirnya semua fraksi dari golongan Islam sepakat untuk mempertahankan "tujuh kata" itu dengan mempunyai kekuatan hukum. Kemudian dari NU, MASYUMI, PSII dan PERTI mengajukan sebuah amandemen dalam rangka mempertahankan tujuh kata tersebut baik dalam pembukaan UUD 1945 maupun dalam pasal 29 UUD 1945.

Setelah itu rapat ditunda dengan harapan agar dicapai kompromi dengan melalui cara Lobbying. Tetapi hal ini tidak berhasil. Akhirnya diadakan pemungutan suara tentang amandemen yang telah diusulkan oleh partai Is-

¹⁹ Ibid., hal. 101.

²⁰ Ibid., hal. 102.

lan. Dalam pemungutan suara itu amandemen yang diajukan oleh partai Islam itu ditolak dengan perbandingan suara 268 lawan 210 pada saat perhitungan pertama dinyatakan keliru kemudian dalam perhitungan kedua dicapai suara 265 lawan 210.

Sehari kemudian beberapa partai politik masih mendapat kesempatan untuk memberikan alasan. Dalam hal ini partai Islam bersepakat, bahwa mereka hanya dapat menerima usul pemerintah dengan syarat yang telah dirumuskan dalam amandemen mereka yang telah ditolak itu.²¹

Kemudian pada tanggal 30 Mei, 1 dan 2 Juni 1959 dilaksanakan pemungutan suara dalam rangka kembali ke UUD 1945. dengan perbandingan suara: 269, 264, dan 263 setuju dan 199, 204 dan 203 tidak setuju.²² Akhirnya IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia) mengusulkan agar Konstituante membubarkan diri. Kemudian Konstituante berakhir pada tanggal 2 Juni 1959.

B. Kondisi Politik pada masa Konstituante

Kalau kita lihat dinamika politik pada masa Demokrasi Liberal antara lain dapat ditempuh melalui jumlah pergantian kabinet yang demikian cepat dari kabinet yang satu ke kabinet yang lain.

Sebagaimana yang dikutip oleh Arbi Sanit bahwa sejak Indonesia merdeka tidak kurang dari 25 kabinet yang telah memerintah di Indonesia. Dari jumlah

²¹ Ibid., hal. 103.

²² P dan K, 30 Tahun Indonesia Merdeka 1950-1964, PT. Citra Lantoro Gung Persada, Jakarta, 1965, hal. 140-141.

yang ada itu yang berhasil memerintah selama 12-23 bulan sebanyak 7 kabinet, sedangkan yang 12 kabinet berumur 6-11 bulan, dan yang 6 kabinet hanya berumur 1-4 bulan.²³ Keadaan yang demikian inilah yang dijadikan standart ketidakstabilan politik pada masa itu.

Kabinet yang merupakan koalisi banyak partai itu tampak jatuh bangun di awal sampai pertengahan tahun 1950-an. Suatu kenyataan yang tidak dapat dibantah lagi bahwa dengan mengaut asistia banyak partai yang memang diperbolehkan oleh UUDS 1950 bangsa kita yang dihadapkan pada suatu alternatif yaitu munculnya gejala-gejala yang ditafsirkan sebagai "ketidakstabilan politik". Ketidakstabilan politik dan kegagalan-kegagalan yang dialami pada masa Demokrasi Liberal inilah yang mendorong timbulnya ide penyederhanaan jumlah partai.²⁴ Bahkan seperti apa yang dikatakan Deliar Noer; pertikaian antara partai yang menyebabkan kabinet senantiasa jatuh bangun, mengundang Soekarno untuk mencoba memakai sistem lain dan mengancam partai politik dan malah menganggapnya tidak perlu.²⁵

Sebagai salah satu sarana untuk melaksanakan demokrasi untuk mengikutsertakan rakyat dalam menentukan wakil dan calon yang harus duduk dalam pemerintahan, maka pada tahun 1955 diadakanlah pemilihan umum yang pertama sejak Indonesia merdeka. Rencana Undang-undang Pemilu ini ditanda tangani oleh parlemen pada tanggal 25 November 1952 dan disahkan pada tanggal 4 April 1953.

²³ M. Rusli Karim, Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Rajawali, Jakarta, 1983, hal. 113.

²⁴ Ibid., hal. 117.

²⁵ Ibid.

Rancangan ini direncang dan disahkan oleh kabinet Wilopo. Tetapi tidak lama kemudian kabinet ini jatuh dan diganti oleh kabinet Ali yang pertama. Masa kampanye kabinet ini pun jatuh sebelum diselenggarakannya pemilu. Kabinet ini digantikan oleh kabinet Burhanuddin Harahap pada tanggal 12 Agustus 1955, kabinet ini adalah kabinet koalisi dengan Masyumi sebagai intinya; sedangkan PNI menjadi partai oposisi. Pada masa kabinet inilah diselenggarakan pemilihan umum yang pertama. Kabinet ini menyerahkan mandatnya pada bulan Maret 1956 dan digantikan oleh kabinet Ali Satromijoyo yang kemudian dikenal sebagai kabinet Ali II, dan dilantik pada tanggal 24 Maret 1956.

Pemilihan umum pertama diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955 yang menghasilkan sebanyak 272 anggota DPR yang masing-masing anggota DPR mewakili 300.000 orang penduduk. Dan 542 anggota Konstituante. DPR hasil pemilu ini dilantik pada tanggal 20 Maret 1956 dan Konstituante dilantik pada tanggal 10 Nopember 1956.²⁶

Dalam hal ini pemilihan umum terayata tidak dapat membawa perbaikan dalam kehidupan politik. Kestabilan pemerintah tidak dapat tercapai karena DPR hasil pemilu itu seperti juga DPRS, terpecah-pecah dalam sekian banyak partai. Sehingga setiap kabinet tergantung kepada dukungan yang ikut dalam koalisinya.²⁷ Sehingga kehidupan politik di Indonesia setelah pemilu 1955 menjadi sangat ruwet dan kabur.

Pada masa itu ketegangan politik telah memuncak,

²⁶P dan K, op. cit., hal. 88.

²⁷Ibid.

24

tetapi Presiden Soekarno tidak terlala menghiraukan pergolakan politik seperti itu, bahkan Soekarno telah bergerak di luar dengan membuat kejutan dalam dunia politik yaitu pada tanggal 28 Oktober 1956, ia menyatakan di hadapan sekumpulan pemuda di Jakarta bahwa semua partai politik harus dikubur dalam rangka membuat jalan bagi tercapainya perestuan nasional.²⁸

Dalam kesempatan lain di Surabaya, Soekarno juga mengatakan bahwa demokrasi ala Barat tidak sesuai lagi untuk diterapken di Indonesia bahwa Indonesia telah mempunyai bentuk demokrasi yang asli yaitu Demokrasi Terpimpin.²⁹

Pada masa itu masalah pembubaran partai politik dan Demokrasi Terpimpin, telah menjadi buah bibir khususnya di kalangan para politikus di Jakarta. Masalah ini telah disadari oleh Moch. Hatta bahwa Soekarno mau mengambil seluruh kekuasaan politik di tangennya sendiri yaitu dengan menerapkan Demokrasi Terpimpin. Akhirnya pada tanggal 1 Desember 1956, Moch. Hatta mengundurkan diri dari jabatannya sebagai wakil Presiden, dengan alasan; mulanya dia menerima jabatan sebagai wakil Presiden itu hanya satu tahun dua tahun saja.³⁰ Tapi sesungguhnya pengunduran Hatta ini karena mengalami kesulitan dalam berhubungan dengan Soekarno, karena Soekarno mempunyai rasa sangkuh.

Pengunduran Hatta ini menimbulkan keresahan serta rangkaian protes, khususnya di kalangan masyarakat

²⁸ Genis Harsono, Cakrawala Politik Era Soekarno, Inti Idaya Pers, Jakarta, Cet. I, 1985, hal. 84.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

luar Jawa, serta di kalangan masyarakat yang anti Komunis. Adanya simpati kepada Hatta ini telah memperkuat kecenderungan masyarakat luar Jawa anti Jakarta dan anti Soekarno.³¹ Inilah yang menjadi sumber timbulnya pemberontakan PRRI. Ditambah pula dengan adanya ketidakpuasan sistem pemerintahan Soekarno.

Pada akhir tahun 1956, menteri-mentri yang berasal dari Masyumi mengundurkan diri dari kabinet. Tapi NU masih tetap menduduki kursinya. Hal ini menambah memperuncingnya ketegangan antara NU dan Masyumi dalam pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari. Walaupun demikian mereka dapat bersatu dalam Konstituante dalam rangka membela Islam sebagai dasar negara. Mereka berjuang mati-matian agar Islam ditetapkan sebagai dasar negara Republik Indonesia.

Dengan adanya pengunduran diri Hatta dan para menteri dari partai Masyumi serta kecenderungan masyarakat luar Jawa anti Jakarta dan anti Soekarno, tampak jelas ketidakpuasan masyarakat luar Jawa terhadap sistem pemerintahan Soekarno.

Dalam suasana politik yang semakin memburuk dengan meluasnya pemberontakan di daerah-daerah dan tidak dicapainya pemerintahan yang stabil, maka Soekarno melontarkan suatu gagasan untuk memperbaiki keadaan pemerintahan.

Pada tanggal 21 Pebruari 1957, Presiden Soekarno mengumumkan konsepsinya mengenai Demokrasi Terpimpin di hadapan para wakil partai politik. Konsep ini dengan tujuan untuk menyelamatkan Republik Indonesia. Dalam konsep itu yang dikehendaki Soekarno adalah adanya

³¹ S.J. Boland, *op. cit.*, hal. 91.

kabinet Gotong royong yang di dalamnya setiap pemimpin partai politik mempunyai peluang yang sama untuk menjadi perdana menteri. Ia juga menghendaki adanya satu Dewan Penasehat Nasional yang akan melibatkan semua unsur dari semua kelas piramida, tanpa melihat umur, jenis dan fungsi.³² Dalam badan ini akan diangkat wakil-wakil dari golongan fungsional seperti petani, buruh, cendekiawan, tentara, politisi dan golongan agama. Dalam badan ini akan dipimpin langsung oleh Soekarno.

Untuk cepatnya mendapat tanggapan dari masyarakat/rakyat, maka Soekarno meminta kepada partai-partai politik untuk mengusulkan jawabannya terhadap konsep Presiden ini dalam waktu satu minggu. Dari partai-partai besar, kaum Nasionalis (PNI) dan kaum Komunis (PKI) menyatakan setuju. Sedangkan Masyumi dan partai Katolik menyatakan menentang. Partai-partai lainnya memberi jawaban dengan berseyrat, misalnya NU mau menerima dengan syarat PKI tidak diikuti sertakan.³³ "Dan mereka berpendapat bahwa mengubah sistim pemerintahan dan suasana ketatanegaraan secara radikal seperti itu adalah wewenang Konstituante".³⁴

Dalam suasana yang semakin tegang ini dan semakin memuncaknya gerakan-gerakan di daerah, Perdana Menteri Ali Sastromijoyo mengembalikan mandatnya pada bulan Maret 1957. Kemudian setelah itu pada tanggal 14 Maret 1957 Presiden menyatakan seluruh Indonesia, termasuk semua perairan teritorialnya dalam keadaan darurat pe-

³² Genis Hersono, *op. cit.*, hal. 88.

³³ H. J. Boland, *op. cit.*, hal. 92.

³⁴ P dan K, *op. cit.*, hal. 107.

rang.³⁵

37
7

Setelah Kabinet Ali Sastromijoyo jatuh, Presiden Soekarno membentuk Kabinet Darurat Ekstra Parlemenar dengan menunjuk Ir. Djuanda sebagai Perdana Mentrianya. Kabinet ini diberi nama Kabinet Karya. Yang dilantik pada tanggal 9 April 1957.

Dengan demikian kekuasaan terpusat pada Soekarno dan Militer. Dalam keadaan yang seperti ini DPR hasil Pemilu tidak berfungsi. Kekuasaan diambil alih oleh badan yang dibuat oleh Soekarno yang disebut "Dewan Nasional".³⁶

Dewan Nasional ini dibentuk pada tanggal 12 Mei 1957 yang diketuai oleh Soekarno, wakil ketua Ruslan Abdul Gani. Dewan ini mempunyai tugas memberi nasihat kepada kabinet. Tapi Dewan Nasional ini kemudian banyak membicarakan masalah kenegaraan. Yang paling lama dibahas adalah soal Demokrasi Terpimpin. Dalam pelaksanaan Demokrasi Terpimpin salah satu eksponennya adalah (Golongan Karya).

Dalam hal ini golongan militer banyak berbicara dalam Dewan Nasional ini. Usul Dr. Nasution agar militer dimasukkan dalam Golongan Karya, salah satu rumusan Golongan Karya adalah :

Golongan fungsional adalah otot demokrasi berupa penggolongan warga negara Indonesia menurut tugas pekerja dalam lapangan produksi dan jasa dalam melaksanakan pembangunan masyarakat adil, makmur se-

³⁵ BJ. Boland, op. cit., hal. 92.

³⁶ Daniel Dhakedie, "Pemilihan Umum di Indonesia Saksi Pasang Naik dan Surut Politik", Priama, 9 September 1981, LP 3 ES, Jakarta, 1981, hal. 17 - 40.

usai dengan cita-cita bangsa Indonesia.³⁷

Dengan diterimanya usul rumusan Golongan Karya dalam Dewan Nasional, berarti memberi tempat kepada kegiatan politik dari Angkatan Bersenjata di segala bidang.

Pertentangan antara pemerintah pusat dan beberapa daerah semakin meruncing. Akhirnya terjadilah pemberontakan di tengah-tengah pergolakan politik di Ibu kota, ketidakstabilan pemerintah, masalah korupsi, perdebatan-perdebatan dalam Konstituante serta pertentangan dalam masyarakat mengenai konsep Presiden.

Herbet Fiet memandang bahwa sejak tahun 1956 politik kerakyatan di Indonesia didasarkan atas garis etnis dan garis geografis. Ini bisa dilihat dari kemunculan berbagai dewan di luar Jawa. Seperti Banteng di Sumatra Barat, Garuda di Sumatra Selatan, Permana di Indonesia Timur dan lain-lain yang mencapai puncaknya dengan meletusnya pemberontakan PRRI pada bulan Februari - Maret 1958. Pada tahun-tahun 1957-1958 tampak bahwa politik rakyat tidak dapat dikekang. Hal ini membawa Indonesia ke dalam imposisi yang serius. Terbukti dengan adanya; pertama kabinet-kabinet koalisi partai sering jatuh, kedua terjadi peresingian politik sebelum pemilu-1955, ketiga menyebarnya kekuatan kerakyatan ke dalam politik etnisitas dan sentrifugalisme. Hal inilah yang mendorong Soekarno untuk mengadakan perbaikan politik dengan konsepnya Demokrasi Terpimpin.³⁸

Tepatnya pada tanggal 15 Februari 1958 suatu pe-

³⁷ Cosmos Batu Bara, Dwivindu Orde Baru, BP. Dharma Bhakti, Jakarta Timur, 1984, hal. 9.

³⁸ Herber Fiet, Dialog dalam Prisma, 7 Agustus 1978, Jakarta, LPJES, 1978, hal. 30-31.

merintah tandingan dibentuk yaitu "Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia" (PRRI) Achmed Husein di Sumatra. Yang dua hari kemudian gerakan Permesta di Sulawesi Utara menggabungkan diri dengan PRRI.

Dengan diproklamasikannya PRRI di Sumatra yang diikuti oleh Permesta di Indonesia bagian Timur, pemerintah memutuskan untuk tidak membiarkan masalah ini berlarut-larut dan segera diselesaikan dengan kekuatan senjata. Dan pada awal bulan Mei daerah itu dapat dikuasai kembali oleh pemerintah pusat.

Pada pemberontakan ini pemimpin Masyumi dan PSI terlibat dalam PRRI seperti : M. Naeir, Syarif Usman, Burhanuddin Harahab, Syafruddin Prawiranegara dan lain-lain. Kemudian ini dijadikan alasan untuk menentang rehabilitasi partai ini.

C. Faktor-faktor Kegagalan Konstituante

Dalam perkembangannya Majelis Konstituante bukan lagi merupakan wadah/tempat wakil-wakil rakyat untuk menyusun UUD Negara, tetapi berubah merupakan arena ada argumentasi, saling melencahkan dan unggul-unggulan; baik dari pendukung Pancasila, Islam maupun Sosial-Ekonomi. Adapun perbandingan persentasinya adalah sebagai berikut : Pendukung Pancasila 53%, Islam 44%, dan Sosial Ekonomi 1,75%. Semakin lama kompromi antara mereka ini semakin tidak mungkin. Sehingga penyusunan UUD tidak dapat terselesaikan. Dan tidak mungkin untuk memperoleh dukungan suara mayoritas dari masing-masing aliran ideologi tersebut, karena alasan-alasan yang dikemukakan oleh masing-masing golongan masih bersifat menentang dan menolak dan itupun masih jauh berbeda antara satu sama lainnya. Dan hanya ada lima buah pendapat yang ber-

samen, pada umumnya dapat diterima oleh para pembicara dengan catatan ada yang mengemukakan, menerima dengan penafsiran masing-masing tetapi lima buah pendapat yang bersamaan itu tidak dapat menghilangkan perbedaan antara tiga pokok pendapat tadi.³⁹ Atau dengan kata lain tidak mendapat dukungan suara mayoritas dari masing-masing ideologi atau tidak akan mendapat suara 2/3 dari anggota yang hadir sebagaimana tercantum dalam UUDS 1950 pasal 37 yang berbunyi :

1. Konstituante tidak dapat beresolusi atau mengahil keputusan tentang rancangan UUD baru, jika pada rapatnya tidak hadir sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah suara anggota sidang.
2. Undang-undang Dasar berlaku, jika rancangannya telah diterima sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah suara anggota yang hadir dan kemudian disahkan oleh pemerintah.⁴⁰

Walaupun pada tanggal 11 Desember 1957 rapat pleno Konstituante yang ke 59 telah dilakukan untuk membentuk panitia perumus tentang dasar negara, yang dimaksudkan untuk mencari jalan keluar yaitu dengan mengolah bermacam-macam faham, aliran yang ada dalam Majelis. Tetapi kesimpulan yang diperoleh oleh panitia perumus ini tetap adanya tiga aliran pokok yang berbeda yaitu Sosial-Ekonomi, Islam dan Pancasila.⁴¹ Panitia perumus mengusulkan agar dibentuk suatu panitia Ad Hoc (panitia kompromi), yang terdiri dari tokoh-tokoh "pembela dasar negara Pancasila dan Islam, masing-masing 5 orang". Panitia ini mempunyai tugas mencari suatu perumusan yang

³⁹ Konstituante RI., op. cit., hal. 577.

⁴⁰ HAN. Pringgodigdo, Tiga Undang-undang Dasar, Pembangunan, Jakarta, 1981, hal. 26 - 27.

⁴¹ Konstituante RI., loc. cit.

depat menampung segala keinginan faham yang ada sisalnya dalam bentuk "Nasionalisme, Religie dan Sosialis - me".⁴² Dalam keadaan yang demikian inilah pemerintah muncul kembali untuk kedua kalinya pada tanggal 30 Juli 1958 di depan sidang pleno Konstituante (yang pertama pada tanggal 10 Nopember 1956 ketika pelantikan). Dalam hal ini pemerintah telah memperhatikan persidangan serta hasil-hasil yang dicapai selama kurang lebih 2 tahun. Kemudian pemerintah menganjurkan kepada sidang Konstituante tentang 3 hal yaitu :

1. Beberapa pikiran/harapan mengenai materi Konstitusi.
2. Harapan mengadakan perubahan dalam cara bekerjanya. Konstituante supaya lebih cepat bekerja dalam menyelesaikan tugas kewajibannya, dan
3. Pemikiran mengenai kemungkinan menetopkan waktu (ancer-ancer) bagi penyelesaian tugas, jangan sampai bertele-tele tanpa akhir.⁴³

Keadaan Majelis yang seperti ini mendorong Presiden Soekarno untuk meneruskan konsepnya yaitu tentang "Demokrasi Terpimpin" yang sudah diproses sejak tahun 1956, yang kemudian konsepnya itu diutarakan di depan para pemimpin partai politik. Kemudian ia meminta kepada kabinet untuk mendukung pikirannya ini. Mulai tanggal 5 Desember 1958 berlangsung suatu "pertukaran pendapat" antara presiden dengan kabinet, dan pada tanggal 5 Pebruari 1959 suara aklamasi kabinet memutuskan kembali ke UUD 1945.⁴⁴ Adapun anjuran untuk kembali ke UUD

⁴² Ibid.

⁴³ JCT. Simorangkir, Penetapan UUD, Gunung Agung, Jakarta, 1984, hal. 104.

⁴⁴ BJ. Boland, op. cit., hal. 96; Moch. Yamin, Wajah Perundingan UUD, III, Yayasan Prapanca, 1960, hal. 245 - 249.

1945, akan penulis uraikan nanti pada bab berikutnya.

Di samping itu anggota sidang yang dari golongan PNI dan PKI serta yang sepaham dengan mereka tidak bersedia lagi hadir, sehingga praktis tidak mungkin lagi bisa melanjutkan sidangnya. Dan dengan demikian suara yang ditentukan untuk mencapai dua pertiga tidak dapat tercapai. Sehingga Konstituante tidak dapat melanjutkan tugasnya.⁴⁵

Akhirnya pada tanggal 5 Juli 1959 Soekarno sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang dan sebagai Presiden, mendekritkan secara resmi untuk kembali ke UUD 1945 dan sekaligus membubarkan Konstituante, tanpa mengindahkan hasil-hasil yang diperoleh selama sidang. Dan sejak itulah sistem pemerintahan baru yaitu Demokrasi Terpimpin dimulai.

Dari uraian di atas dapatlah penulis ambil kesimpulan, bahwa faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan badan Konstituante dalam merumuskan UUD baru adalah sebagai berikut :

- a. Adanya tiga aliran ideologi yang tidak bisa dikompromikan, dalam Konstituante.
- b. Tidak adanya kesempatan tentang masalah dasar negara, apakah dasar negara itu berbentuk Islam, Pancasila atau Sosial-Ekonomi.
- c. Keluksembaan pemerintah dalam menangani masalah ini.
- d. Campur tangan Presiden Soekarno dalam Konstituante. Yang mana Soekarno sendiri memang sejak lama ingin menempatkan dirinya sebagai figur pusat seluruh kekuasaan.
- e. Tidak hadirnya golongan PNI dan PKI dalam persidangan.

⁴⁵ Ibid., hal. 104.

an. Sehingga praktis tidak mungkin lagi diadakan lagi sidang Konstituante berikutnya. Dengan demikian target yang ditentukan tidak akan dapat tercapai yaitu untuk mencapai suara dua pertiga dari jumlah anggota sidang.

Demikian itulah hal-hal yang menyebabkan Majelis Konstituante tidak dapat menyelesaikan tugasnya untuk menciptakan Undang-undang Dasar baru bagi negara RI.

Ikut campurnya pemerintah dengan Soekarno inilah hal yang pokok terhadap kegagalan Konstituante. Sebesar-besarnya ketidakmampuan Konstituante dalam menjalankan tugasnya itu adalah karena desakan Presiden Soekarno atas Konstituante untuk menerima berlakunya kembali UUD 1945. Latar belakang masalah ini adalah memang "Presiden Soekarno telah terlebih dahulu menghendaki penghapusan UUDS 1950 dan penggantinya dengan UUD 1945; ia bertekad untuk melakukan kesemuanya baik dengan cara konstitusional maupun bila perlu dengan cara kekerasan".⁴⁶

Ketidakhadiran golongan PKI dan PNI dalam sidang Konstituante itu adalah akibat dari pada tidak adanya putusan dari Majelis Konstituante terhadap anjuran dari Presiden untuk kembali ke UUD 1945. Agar supaya badan Konstituante itu tidak dapat melanjutkan sidangnya, maka golongan yang menyokong keinginan Presiden Soekarno, dibuat untuk tidak menghadiri sidangnya. Sehingga dengan jalan itu Konstituante tidak akan mencapai suara 2/3. Dan akibatnya badan Konstituante tidak dapat melanjutkan sidangnya.

Kegagalan Konstituante dalam rangka melaksanakan

⁴⁶SW. Amin, Indonesia di bawah Rezim Demokrasi Terpimpin, Bulan Bintang, Jakarta, 1967, hal. 14.

tugas untuk menciptakan UUD baru sebagai ganti daripada UUDS 1950 sekenerianya adalah PKI. Saya katakan begini adalah karena dalam periode Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin PKI berusaha untuk menempatkan dirinya sebagai golongan yang menerima Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia. Hal itu adalah hanya merupakan strategi PKI untuk mengambil alih kekuasaan di Indonesia. Sementara ia mengikuti aturan permainan parlementer dan jika tiba saat yang tepat ia akan merebut kekuasaan dari tangan pemerintah yang resmi.

Dengan tidak hadirnya PKI dan PNI menyebabkan kegagalan Konstituante dalam rangka rangka merumuskan UUD baru. Hal ini mendorong Soekarno untuk mendekritkan berlakunya kembali UUD 1945 bagi negara Republik Indonesia dan sekaligus membubarkan Konstituante. Dalam pada itu PKI berusaha untuk menjadi golongan yang mendukung Pancasila yang sejati (Pancasila) dan mendukung ajaran-ajaran Presiden Soekarno yang menguntungkannya.⁴⁷ Dalam hal ini DN. Aidit mengatakan "hubungan Soekarno dengan kaum Komunis bukanlah hubungan haram, tetapi hubungan yang yakin akan kebenaran marxisme dan mengabdikan kepada urusan revolusi".⁴⁸ Itu hanyalah sebagai dalih DN. Aidit dalam rangka mencari hati Soekarno tetapi pada hakikatnya "PKI tidak saja ingin dilindungi, bahkan ingin menghancurkan yang melindunginya itu".⁴⁹

⁴⁷ Nugroho Noto Susanto, Sejarah Nasional Indonesia, Jilid VI, t.p. t.t., hal. 317.

⁴⁸ Laporan Inti Majalah Kiblat, 20 September-5 Oktober 1987, hal. 26.

⁴⁹ Ibid., hal. 27.