



# SEABAD RAKYAT INDONESIA BERPARLEMEN SEJARAH DPR RI





**SEABAD**  
**RAKYAT INDONESIA**  
**BERPARLEMEN**  
SEJARAH DPR RI

SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

2021





# SEABAD RAKYAT INDONESIA BERPARLEMEN SEJARAH DPR RI



**SEABAD RAKYAT INDONESIA BERPARLEMEN  
SEJARAH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA 1918-2020**

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang All rights reserved  
Perpustakaan Nasional Katalog Dalam Terbitan (KDT) x + 273 hlm.; 21 x 28 cm  
ISBN 978-623-5898-00-1  
Cetakan Pertama, Desember 2021

**Tim Penulis 5 Buku:**

Susanto Zuhdi  
Achmad Sunjayadi  
Dita Putri Prameswati  
Ghamal Satya Mohammad  
Fajar Nur Alam  
Mohammad Iskandar  
Ahmad Fahrurodji  
Teuku Reza Fadeli  
Andi Arif Adi Mulya  
Annisa Mardiani  
Abdurakhman  
M. Wasith Albar  
Dwi Mulyatari  
Arif Pradono  
M. Sodikin Faishal  
Hilmy Maulida  
Linda Sunarti  
Didik Pradjoko  
Tini Ismiyani  
Sofian Purnama  
Sulistio  
Agus Setiawan  
Raisye Soleh Haghia  
Aditia Muara Padiatra  
Syefri Luwis  
Yunadi Ramlan

**Editor Peringkasan:**

Prasidono Listiaji  
Nugroho Adhi

**Editor Bahasa:**

Sapto

**Desain Sampul dan Tata Letak:**

Rachman Hakim  
Tim Penerbitan - Biro Pemberitaan Parlemen

**Diterbitkan oleh:**

SEKRETARIAT JENDERAL  
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 SAMBUTAN KETUA DPR RI DALAM BUKU “SEABAD RAKYAT INDONESIA BERPARLEMEN”



**JAS Merah** (Jangan Sekali-kali Meninggalkan Sejarah), itu adalah salah satu perkataan Presiden Soekarno yang sangat ternama. Beliau menjelaskan bahwa “Peganglah teguh sejarahmu itu, *never leave your own history!* Peganglah yang telah kita miliki sekarang, yang adalah AKUMULASI dari pada hasil SEMUA perjuangan kita di masa lampau. Jikalau engkau meninggalkan sejarah, engkau akan berdiri di atas *vacuum*, engkau akan berdiri di atas kekosongan dan lantas engkau menjadi bingung dan akan berupa amuk, amuk belaka.”

Pernyataan itu menunjukkan bahwa Presiden Soekarno terus mengingatkan bangsa Indonesia tentang pentingnya peran sejarah dalam proses pembangunan bangsa. Bahwa sejarah bukan hanya sebatas peristiwa masa lampau yang bisa dilupakan. Tetapi sejarah dapat menjadi sebagai sumber pembelajaran dan sumber inspirasi untuk kita melangkah ke depan sebagai bangsa.

Oleh karena itu keberadaan buku sejarah “Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen” menjadi perlu untuk mengingatkan kita tentang peran strategis dan posisi signifikan lembaga parlemen Indonesia dalam kerja bersama memajukan Indonesia. Buku yang terdiri dari lima jilid ini memaparkan bahwa ada peran aktif parlemen Indonesia dalam berbagai peristiwa penting yang telah membentuk sejarah perjalanan bangsa kita. Mulai dari periode *Volksraad* (Dewan Rakyat) yang bersidang pada tanggal 21 Mei 1918, kemudian periode Komite Nasional Indonesia Pusat, Orde Lama, Orde Baru, hingga pada periode reformasi dan pasca reformasi.

Semoga buku ini dapat memberikan pelajaran bagi kita semua untuk menyongsong Indonesia yang lebih baik di masa depan, yang memiliki parlemen yang kuat, untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan Indonesia.

Selamat membaca.

**Dr. (H.C.) Puan Maharani, S.Sos**



# KATA PENGANTAR



**PUJI** syukur kita panjatkan ke hadirat Allah, Tuhan Yang Maha Kuasa, karena hanya atas berkat dan rahmat-Nya kita berhasil membuat versi baru yang lebih singkat dari Buku Sejarah “Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen” yang telah diterbitkan pada tahun 2019. Dalam versi aslinya, buku yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI tersebut merupakan satu paket terbitan yang terdiri dari lima jilid buku dengan total halaman berjumlah lebih dari 2.000 halaman. Kelima buku itu memaparkan dinamika perjalanan bangsa Indonesia dalam berparlemen, sejak *Voolksraad* pada abad ke-19 hingga masa pascareformasi. Oleh karena itu dibandingkan dengan buku-buku lain yang bercerita tentang sejarah Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya menyoroti periode tertentu, buku “Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen” dapat dikatakan paling lengkap.

Buku ini menceritakan secara kronologis dan detail lembaga perwakilan rakyat yang pernah kita miliki selama satu abad.

Bagaimanapun bagus isi sebuah buku, tak akan ada artinya jika tidak ada yang membacanya. Oleh karena itu, sudah merupakan keinginan sejak lama dari kita semua untuk dapat menerbitkan kembali buku “Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen” dengan format yang lebih ringkas, meskipun pada akhirnya jumlahnya tetap lebih dari 280 halaman. Penerbitan ini bertujuan untuk melengkapi buku yang telah diterbitkan sebelumnya, sehingga pembaca dapat memilih untuk memanfaatkan kedua jenis buku tersebut sesuai dengan tujuan masing-masing, serta “memancing” agar pembaca tertarik untuk menggali lebih dalam sejarah keparlemen yang terdapat dalam lima jilid buku setelah membaca versi yang baru ini.

Saya menyadari, bukanlah sebuah upaya yang mudah untuk menuliskan kembali lima jilid buku menjadi sebuah buku yang tetap mengalir dan dapat merepresentasikan setiap periode yang ada di parlemen secara proporsional. Untuk itu saya ingin menyampaikan apresiasi dan berterimakasih kepada Tim Matair Rumah Kreatif yang telah bekerja keras menyusun buku ini sehingga menjadi sebuah buku yang tetap enak dibaca dan menarik.

“Jangan sekali-sekali meninggalkan sejarah.” Demikianlah Presiden RI pertama, Ir. Soekarno, pernah berpesan. Selamat menengok kembali sejarah perjalanan bangsa kita dalam berparlemen. Semoga buku ini dapat membuat masyarakat Indonesia, termasuk generasi muda, semakin mencintai bangsanya, sekaligus menambah koleksi buku tentang keparlemen.

Sekretaris Jenderal DPR RI

**INDRA ISKANDAR**

# DAFTAR ISI

<b>PENDAHULUAN</b> .....	<b>2</b>
<b>DARI VOLKSRAAD KE KOMITE NASIONAL INDONESIA PUSAT (1917-1949)</b> .....	<b>8</b>
KEINGINAN UNTUK BERPARLEMEN .....	14
PERIODE 1918-1921: DARI 'JANJI NOVEMBER' HINGGA REFORMASI KETATANEGARAAN.....	22
PERIODE 1921-1923: ISU DESENTRALISASI DAN PERLUASAN HAK PILIH BAGI BUMIPUTRA.....	28
PERIODE 1923-1927: PENERAPAN SISTEM PEMILIHAN ANGGOTA VOLKSRAAD DAN PENGARUH PERUBAHAN REGERINGS REGLEMENT 1925.....	31
PERIODE 1927-1931: LEMBAGA KO-LEGISLATIF DENGAN KEWENANGAN TERBATAS.....	33
PERIODE 1931-1942: NAPAS BARU DI PARLEMEN MELALUI FRAKSI NASIONAL.....	35
PETISI SOETARDJO.....	40
CHUO SANGI-IN 1942-1945.....	44
KEANGGOTAAN CHUO SANGI-IN .....	49
KOMITE NASIONAL INDONESIA PUSAT (1945-1949).....	57
PERJANJIAN LINGGARJATI DAN AGRESI MILITER BELANDA.....	72
<b>UPAYA MENYATUKAN KEMBALI REPUBLIK INDONESIA (1950-1960)</b> .....	<b>82</b>
DPR-RIS: UPAYA MEMBANGUN NEGARA FEDERAL.....	84
GEJOLAK NEGARA FEDERAL MENUJU KESATUAN.....	94
TERBENTUKNYA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEMENTARA REPUBLIK INDONESIA (DPRS RI).....	100
PARLEMEN DALAM PERALIHAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT.....	111
PEMILU PARLEMEN 1955: PESTA DEMOKRASI PERTAMA DI INDONESIA.....	119
PARLEMEN BARU-HARAPAN BARU, PARLEMEN INDONESIA (1955-1957).....	122
PARLEMEN DAN USAHA MENGGAPAI KONSTITUSI BARU.....	129
MILITER SEBAGAI KEKUATAN POLITIK.....	136
DEKRIT PRESIDEN 1959.....	139

<b>WAJAH BARU PARLEMEN INDONESIA (1959-1966)</b> .....	<b>154</b>
DARI WAKIL RAKYAT MENJADI PEMBANTU PRESIDEN .....	156
KONSTELASI POLITIK MASA DEMOKRASI TERPIMPIN.....	173
PENYEDERHANAAN PARTAI-PARTAI POLITIK.....	181
PEMBUBARAN PARTAI MASYUMI, PSI, DAN PEMBEKUAN MURBA.....	185
DPR-GR MINUS PKI: PENYEGARAN MENYAMBUT ERA BARU .....	191
PROLOG ORDE BARU: HASIL KERJA DI AWAL ERA PEMBAHARUAN.....	208
<b>DPR-RI MASA ORDE BARU: MENGUATNYA PERAN NEGARA (1967-1998)</b> .....	<b>212</b>
SEJARAH DAN PERANAN DPR-GR 1967-1971.....	214
PERAN DPR DAN MUNCULNYA KRITIK TERHADAP ORDE BARU 1977-1982.....	221
DPR HINGGA MASA AKHIR ORDE BARU 1992-1998: TANTANGAN BANGKITNYA DEMOKRATISASI?.....	227
<b>DINAMIKA DAN PERANAN DPR-RI DALAM MEMPERBAIKI KEHIDUPAN BERNEGARA PADA ERA REFORMASI (1998-2018)</b> .....	<b>236</b>
PEMILU 1999 DAN PEMBENTUKAN DPR PASCA-ORDE BARU .....	238
DPR RI 1999-2004: KIPRAH DAN UPAYA MENGAWAL KEHIDUPAN BERDEMOKRASI.....	246
PARLEMEN INDONESIA 2004-2014: MENEGUHKAN KEHIDUPAN BERDEMOKRASI INDONESIA .....	253
DPR RI 2014-2019: DPR DI ERA MEDIA SOSIAL.....	261
<b>PENUTUP</b> .....	<b>268</b>





# PENDAHULUAN



*Bangsa yang besar  
adalah bangsa yang  
menghargai sejarahnya.*



Ilustrasi yang menggambarkan serah terima Jabatan dari Gubernur Jendral De Jonge (kiri) kepada Van Starckenborgh Stachouwer.

(sumber - Bataviaasch Nieuwsblad, 16 September 1936)

***SELAMA ini kita mengenal pepatah atau ungkapan yang disampaikan Presiden Soekarno bahwa “bangsa yang besar adalah bangsa yang menghargai sejarahnya”. Sesungguhnya tidak persis seperti itu apa yang dikatakan Soekarno, tetapi “hanya bangsa yang pandai mempelajari dan mengambil manfaat dari masa silam yang patut menjadi bangsa yang besar...”***

---

**S**alah satu syarat untuk menjadi bangsa yang besar adalah kemampuan mengambil pelajaran sejarah (*history is a lesson learned*). Dalam konteks ini, perlu ditawarkan ungkapan baru, yakni bahwa bangsa yang besar adalah bangsa yang memiliki narasi tentang identitasnya.

Melalui pengisahannya, suatu bangsa dapat diamati berkenaan dengan perjalanannya dalam meretas waktu, membentang ruang, dan mengisi kehidupan, sehingga membentuk identitas tertentu. Sebagaimana dikemukakan Peter Munz, mengapa orang berkepentingan dengan masa lampau:

***Pertama,***

mereka sekadar ingin tahu, atau karena masa lampau disebut memiliki pesona eksotismenya tersendiri.

***Kedua,***

karena adanya keinginan untuk belajar dari pengalaman orang lain.

***Ketiga,***

meskipun merupakan imajinasi, masa lampau diyakini merupakan modal untuk memperkuat rasa kebersamaan (*a sense of a community*), serta pembentuk identitas.



*Penulisan buku ini adalah sebagai bagian dari upaya mempermudah masyarakat Indonesia, terutama generasi muda, untuk memahami perjalanan panjang bangsanya meletakkan kehidupan berpolitiknya melalui sebuah lembaga perwakilan yang terhormat.*



Meskipun pengertian identitas merupakan gejala yang cair, dalam arti sesuatu yang dibentuk secara terus-menerus oleh faktor internal dan eksternal, gejala relatifnya dapat diamati sebagai karakter dari suatu komunitas tertentu. Secara konseptual, setiap bangsa memiliki identitas oleh karena melekatnya identitas tersebut secara naturaliah, seperti yang dikemukakan oleh Hegel.

Sebagai suatu institusi parlemen dari bangsa yang memperoleh kemerdekaan melalui perjuangan panjang membebaskan diri dari kolonialisme, DPR-RI mempunyai sejarah panjang yang dapat dirunut ke belakang, setidaknya hingga masa awal abad ke-20. Politik Etis pada hakikatnya telah mendorong terciptanya kehidupan baru di negeri jajahan yang dahulu disebut Hindia-Belanda.

Namun, hingga menjelang akhir 2019, belum ada suatu buku yang secara komprehensif dapat mengungkap sejarah dewan perwakilan yang ada di Indonesia. Kalaupun terdapat beberapa buku, pada umumnya berbentuk kronik, cerita episodik, atau penggalan kisah saja.

Karena itu, bukan saja perlu, tetapi juga mendasak bagi sebuah bangsa dengan latar belakang historis, luas wilayah, serta keragaman masyarakat dan kebudayaan yang sedemikian rupa untuk merekonstruksi sejarah bangsanya, termasuk perjalanan parlemennya, yang dalam hal ini merupakan lembaga legislatif atau dewan perwakilan rakyat.

Hingga tahun 2018-2019, ketika Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menginisiasi penulisan lima seri buku Sejarah DPR RI dalam rangka satu abad rakyat Indonesia belajar berparlemen. Sebuah proses penulisan buku yang panjang.

Kelima buku disusun untuk menggambarkan pengalaman bangsa Indonesia dalam kehidupan berparlemen, khususnya dalam memperjuangkan aspirasi dari masyarakat yang tertindas, juga dalam upaya mencapai kemerdekaan dari penjajahan asing. Dalam pembahasannya, lima buku itu berusaha memperlihatkan “benang merah” perjuangan bangsa melalui peranan para tokoh, organisasi, dan aktivis pergerakan di dalam lembaga parlemen masa kolonial hingga kemerdekaan, dan masa-masa sesudahnya. Diakhiri dengan kisah kehidupan parlemen pada hari-hari ini.

Penulisan buku ini adalah sebagai bagian dari upaya mempermudah masyarakat Indonesia, terutama generasi muda, untuk memahami perjalanan panjang bangsanya meletakkan kehidupan berpolitiknya melalui sebuah lembaga perwakilan yang terhormat. Detail sejarahnya tetap bisa diikuti dari lima buku besarnya.

Pembabakan buku ini mengikuti pola yang telah diletakkan dalam lima buku besar. Bagian pertama adalah cerita tentang awal mula rakyat Indonesia berpikir untuk memiliki lembaga yang mewakili kepentingan mereka dalam kehidupan bernegara. Ini terjadi pada awal abad ke-20, ketika bahkan Indonesia belum menjadi sebuah negara yang merdeka.

Bagian tersebut memperlihatkan tarik-ulur antara rakyat Indonesia yang diwakili tokoh-tokoh terpelajarnya saat itu berikut para pemimpin lokal menggagas tentang menjadi Indonesia. Pada bagian itu, diceritakan perjuangan untuk memiliki sebuah negara dari kolonialisme Belanda, masuknya bangsa Jepang, hingga awal Indonesia merdeka.

Buku kedua menceritakan pergulatan bangsa Indonesia setelah merdeka. Perdebatan tentang undang-undang, konstitusi, sistem pemerintahan, hingga model keterwakilan rakyat. Buku ketiga memperlihatkan “perkelahian” bangsa Indonesia dengan bangsanya sendiri untuk mencari jalan mewujudkan cita-cita kemerdekaan. Buku keempat berisi cerita ketika akhir pergulatan politik dan kehidupan bernegara yang lebih stabil. Pada buku kelima, dikisahkan proses pendewasaan rakyat Indonesia dalam berpolitik di era reformasi.

Dalam buku ini, tiap buku besar diringkas menjadi kesatuan bab. Sementara itu, bagian-bagian dalam tiap buku besar ada yang tetap dituliskan dengan sub-judul sendiri, ada pula beberapa bagian yang dilebur menjadi satu sub-bagian tersendiri.

Ada pula yang tidak disertakan, terutama bagian-bagian perdebatan di parlemen. Pertimbangannya, pembaca bisa mengikuti alur perdebatan dalam buku besar. Selain itu, hal ini dilakukan karena pertimbangan teknis penghalamanannya.

***Pada akhirnya, buku ini disusun untuk memudahkan pembaca memahami sejarah perjalanan rakyat berparlemen. Sudah pasti ada bagian atau detail yang tak tertuliskan di buku ini. Namun, harapannya, buku ini dapat menjadi awal untuk belajar tentang parlemen di Indonesia, tentang identitas kita sebagai sebuah bangsa. Tentang Indonesia.***



# DARI VOLKSRAAD KE KOMITE NASIONAL INDONESIA PUSAT (1917-1949)



*Pembentukan Volksraad di  
Hindia-Belanda tidaklah  
serta merta karena sistem  
pemerintahan di Belanda.*



Ilustrasi yang menggambarkan akhir dari perdebatan di dalam *Volksraad* mengenai anggaran pendidikan.

(Sumber: Bataviaaschnieuwblad, 21 Agustus 1937)

## ***Volksraad* (1918-1931)**

Pembentukan Volksraad di Hindia-Belanda tidak lepas dari situasi dan kondisi masyarakat kolonial yang dikuasai Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda saat itu. Dasar sistem pemerintahannya diletakkan Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels (1808-1811).

**PENGGAMBARAN *Volksraad* dapat dianggap sebagai cikal bakal pembentukan dewan perwakilan rakyat di Hindia-Belanda, sekarang Indonesia, dan dimulai pada 1918. *Volksraad* berasal dari bahasa Belanda yang berarti dewan rakyat atau parlemen.**



ada dua daerah koloni Belanda yang memiliki Volksraad, yaitu di *Zuid-Afrikaansche Republiek* (Republik Afrika Selatan) dan Hindia-Belanda. Di Afrika Selatan, Volksraad telah ada sejak pertengahan abad ke-19 hingga 1902. Lembaga ini merupakan perwakilan unikameral (sistem satu kamar) dengan anggota sebanyak 24 orang, dan pada 1890 diubah menjadi sistem bikameral atau dua kamar.

Bagaimana di Hindia-Belanda? Pembentukan Volksraad di Hindia-Belanda tidaklah serta merta karena sistem pemerintahan di Belanda. Berdasarkan *Regerings Reglement* (RR) 1854, aturan pemerintahan Belanda, pemegang pimpinan pemerintahan di Hindia-Belanda adalah gubernur jenderal (*gouverneur generaal*). Ia haruslah seorang berkebangsaan Belanda dan bertanggung jawab kepada Raja/Ratu dan Parlemen di Belanda. Berdasarkan RR itu, Hindia-Belanda adalah sebuah *wingewest*, yang berarti daerah yang menguntungkan bagi Kerajaan Belanda.



Sidang pembukaan *Volksraad* tahun 1918

(Sumber: KITLV 4513)

Dengan RR tersebut, situasi di Hindia-Belanda menjadi berat sebelah, terutama bagi bumiputra, karena kekuasaan gubernur jenderal yang begitu kuat. Dan hal itu disadari oleh sebagian kecil elite di negeri Belanda. Mereka pun mengajukan beberapa rencana perubahan peraturan dan sistem yang akan diterapkan di Hindia-Belanda. Ini dilakukan untuk menjadi penyeimbang dari kekuasaan gubernur jenderal. Pada 1894, melalui Menteri Urusan Koloni Willem van Dedem, pernah ada rencana untuk membentuk suatu badan perwakilan di samping gubernur jenderal dan Raad van Indie, Dewan Hindia di Asia, sebagai penasihat gubernur jenderal.

Sebagai bentuk pembaruan terhadap RR, pada 23 Juli 1903 dikeluarkan *Decentralisatie Wetgeving* (Perundang-undangan Desentralisasi) yang disetujui oleh *Staten Generaal* di Belanda. Ini adalah parlemen Belanda dengan hak anggaran belanja di semua koloni negeri itu, termasuk Hindia-Belanda, hingga 1942. Undang-undang yang dipublikasikan melalui *Nederlandsche Staatsblad* Nomor 219.10 membuka kemungkinan desentralisasi dalam pemerintahan untuk mewujudkan daerah-daerah otonom yang meliputi *gewest* (wilayah) dan *gedeelte van gewest* (bagian dari wilayah).

Desentralisasi adalah sasaran utama para pendukung Politik Etis, dengan harapan terjadi pendistribusian kekuasaan dari Den Haag ke Batavia; dari Batavia ke daerah-daerah; dan dari orang-orang Belanda ke orang-orang bumiputra. Pelaksanaan desentralisasi tersebut diikuti dengan dibentuknya dewan-dewan di daerah.

## 1 April 1905

didirikan dewan kota di tiga kota di wilayah Jawa Barat, yaitu Gemeente Batavia, Meester Cornelis (Jatinegara), dan Buitenzorg (Bogor).

Di tingkat *gewest* dibentuk *gewestelijk raad*, dewan karesidenan; di daerah-daerah bagian *gewest* dibentuk *plaatselijke raad*, sedangkan di daerah-daerah yang banyak penduduk Eropa dibentuk *gemeenteraad*. Selanjutnya, pada 1905, pembentukan dewan-dewan tersebut diatur dalam *Locale Raden Ordonantie* yang dicatat dalam *Indische Staatsblad* Nomor 181.

Pada 1 April 1905, didirikan dewan kota di tiga kota di wilayah Jawa Barat, yaitu *Gemeente* Batavia, Meester Cornelis (Jatinegara), dan Buitenzorg (Bogor). Setelah ketiga kota itu, diikuti 12 dewan kota besar di Hindia-Belanda. Misalnya, setahun setelah pembentukan dewan kota pertama, pada 1906 muncul di beberapa kota di Jawa, seperti *Gemeente* Surabaya, juga di luar Jawa. Setelah 1907, dibentuk dewan-dewan daerah pada tingkat karesidenan yang didirikan di seluruh Jawa.

**Setidaknya hingga 1939 telah terdapat 32 dewan kota, 19 di antaranya di Jawa, dan yang menjadi ketua adalah wali kota.**

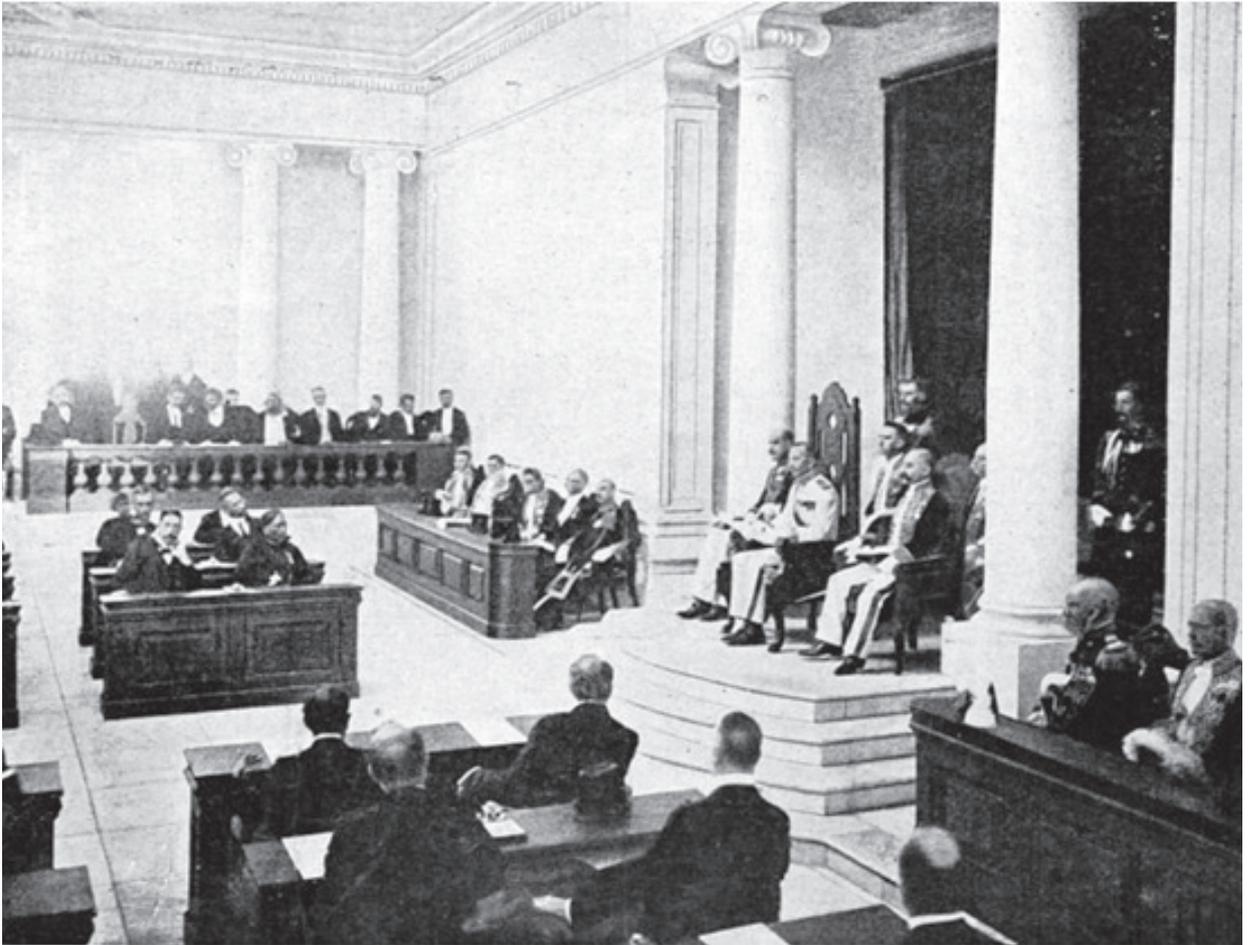
Begitupun undang-undang desentralisasi ini dinilai memberikan wewenang otonomi semu kepada kabupaten dan *gemeente* (pemerintah kota) di Hindia-Belanda. Pembaruan ini memberikan jalan bagi bumiputra untuk ikut serta dalam pemerintahan kolonial.

Dewan kabupaten dan *gemeente* (*haminte*) kota dibentuk dengan aturan setiap 500 bumiputera berhak memilih *keesman* (wali pemilih). Kemudian, wali pemilih ini berhak memilih sebagian anggota dewan kabupaten, sebagian lain diangkat oleh gubernur atas usul bupati. Demikian pula dengan setiap provinsi memiliki dewan

provinsi yang sebagian anggotanya dipilih oleh dewan kabupaten dan *gemeente* kota di wilayah provinsi tersebut.

Golongan masyarakat Eropa merupakan anggota mayoritas dari dewan kota tersebut. Di antara anggota dewan kota, ada yang diangkat oleh gubernur jenderal, ada yang diangkat berdasarkan jabatan, seperti bupati dan patih dalam dewan daerah atau karesidenan. Dengan demikian, sistem ini belum dapat disebut sebagai otonomi daerah.

Namun, setidaknya pemerintah kolonial telah mengupayakan suatu pemerintahan desentralisasi. Maka, setidaknya hingga 1939 telah terdapat 32 dewan kota, 19 di antaranya di Jawa, dan yang menjadi ketua adalah wali kota.



Semua anggota melewati proses pemilihan, meskipun mayoritas orang Belanda. Hal itu disebabkan batasan hak memilih yang diterapkan, yaitu anggota harus pria yang melek huruf, dengan pajak pendapatan sedikitnya 300 gulden. Akibatnya hanya mencakup segolongan bumiputera. Selain itu, anggota dewan harus paham bahasa Belanda.

Adapun kegiatan harian di dewan kota dilakukan oleh dewan pengurus harian. Dewan-dewan lokal juga dibentuk di setiap kabupaten (76 kabupaten di Jawa), sebagian anggotanya adalah pegawai dengan bupati sebagai ketua. Di luar Jawa, jumlah dewan lokal sebanyak sepuluh dewan, kecuali di Sumatera Timur, yang semua anggotanya adalah bumiputra.

**Pembukaan Sidang Volksraad oleh  
Gubernur Jenderal Van Limburg  
Stirum pada 18 Mei 1918.**

(Koleksi Tropen Museum Amsterdam)

## KEINGINAN UNTUK BERPARLEMEN

**TUNTUTAN** rakyat Hindia-Belanda untuk memperjuangkan adanya badan perwakilan rakyat telah lama mengemuka di kalangan elite bumiputra, bahkan sebelum Volksraad dibentuk. Gagasan perwakilan rakyat tersebut dirancang para *founding father* Indonesia dalam sejumlah organisasi yang dibentuk pada awal abad ke-20, dan diserukan dalam banyak tulisan mereka.

Salah satu organisasi yang dibentuk adalah *Indische Partij* (Partai Hindia). Ini merupakan partai politik pertama di Hindia-Belanda, yang didirikan di Bandung pada 6 September 1912 oleh E.F.E. Douwes Dekker (1879-1950), seorang wartawan radikal yang berupaya membangkitkan kesadaran akan pentingnya kesetaraan antara bangsa.

Tujuan organisasi ini adalah: "Untuk membangkitkan patriotisme semua orang Hindia terhadap Hindia yang telah menghidupi mereka, untuk mendesak mereka supaya bekerja sama berdasarkan kesetaraan politik yang membawa perkembangan bagi tanah air Hindia ini dan mempersiapkan rakyat yang merdeka."

Kebanyakan anggota *Indische Partij* adalah keturunan Indo, tetapi di antara mereka terdapat pula kalangan bumiputra, seperti Cipto Mangunkusumo (1886-1943), dokter lulusan *School Tot Opleiding Indische Artsen* (STOVIA) atau Sekolah Dokter Jawa, dan Suwardi Suryaningrat yang kemudian dikenal dengan nama Ki Hajar Dewantara (1889-1959), seorang keturunan keluarga Paku Alam yang sempat belajar di STOVIA dan kemudian aktif menjadi wartawan.

Setelah setahun *Indische Partij* berdiri, organisasi politik ini tidak juga mendapatkan izin dari pemerintah kolonial untuk diakui sebagai partai politik resmi. Menurut Pemerintah Hindia-Belanda, *Indische Partij* sudah terlalu jauh berpropaganda menentang diskriminasi rasial dan memperjuangkan gagasan Hindia yang mandiri, lepas dari negeri Belanda.

Pada 4 Maret 1913, terbitlah surat Gubernur Jenderal A.W.F. Idenburg kepada *Indische Partij*. Isi surat itu adalah penolakan terhadap *Indische Partij* menjadi organisasi politik berbadan hukum (*rechtspersoon*).

*Indische Partij* sempat mengajukan permohonan kembali, namun kembali ditolak. Pemerintah Hindia-Belanda menganggap *Indische Partij* merupakan organisasi yang terlalu berbahaya bagi kelangsungan pemerintahan kolonial. Hampir setiap rapat mereka mendapat penjagaan dan pengawasan polisi dan jaksa.

Para pegawai pemerintah yang menjadi anggota *Indische Partij* pun diperingatkan. Bahkan, ada beberapa perusahaan yang memecat pegawainya karena menjadi anggota *Indische Partij*. Dalam jangka waktu satu hingga dua tahun, akibat sikap keras pemerintah kolonial itu, jumlah keanggotaan *Indische Partij* turun menjadi hanya 700 orang dari sekitar 4.000 anggota sebelumnya. Padahal, keanggotaan mereka pun sebenarnya rahasia, dalam arti para pendukung partai mendaftarkan diri sebagai anggota secara diam-diam.

Meskipun *Indische Partij* tidak diakui sebagai organisasi resmi, Douwes Dekker dan kawan-kawannya tetap menyuarakan gagasan dan kritik terhadap pemerintah. Misalnya ketika Pemerintah Hindia-Belanda berencana merayakan 100 tahun bebasnya negeri Belanda dari Prancis pada 1913, dibentuklah sebuah panitia di Bandung dengan nama *Comite Boemi Poetra* yang diketuai Cipto Mangunkusumo, dengan Suwardi Suryaningrat sebagai sekretaris, serta Abdul Muis dan A. Wignyadisastra sebagai anggota.

Tujuan pembentukan panitia itu antara lain tuntutan mencabut Pasal 111 Regerings Reglement tentang larangan perkumpulan atau persidangan di Hindia-Belanda yang membicarakan soal pemerintahan (politik); membentuk parlemen/majelis perwakilan rakyat sejati; dan adanya kebebasan berpendapat di tanah jajahan.

Akibatnya, Cipto Mangunkusumo, Suwardi Suryaningrat, Abdul Muis, dan Wignyadisastra ditahan. Mereka dianggap menghina Pemerintah Hindia-Belanda dan memicu keresahan di masyarakat. Namun mereka berkukuh. Perihal keinginan untuk pembentukan parlemen kembali ditegaskan Suwardi dalam catatan pembelaannya ketika ia sudah ditahan.

Selain *Indische Partij*, keinginan untuk berparlemen juga dikemukakan oleh Cokroaminoto, seorang tokoh Sarekat Islam. Cokroaminoto mengemukakan hal tersebut dalam pidatonya di Kongres Nasional Sarekat Islam I di Bandung pada 17-24 Juni 1916. Ia mengungkapkan perihal perlunya desentralisasi, *zelfbestuur*, dan otonomi di berbagai wilayah di Hindia-Belanda.



Abdul Muis, c. 1916.

(Sumber: KITLV 7814)



Mas Dwidjosuwojo, c. 1920

(Sumber: KITLV 7268)

Selain peristiwa-peristiwa di Hindia-Belanda, ide untuk berparlemen di koloni itu juga mengemuka di negeri Belanda. Beberapa tahun menjelang Perang Dunia I pada 1914, pemerintah kolonial mulai menyadari adanya kemungkinan serangan militer dari luar jika pecah perang. Mereka mulai berpikir perlu usaha menambah pasukan darat untuk mempertahankan wilayah Hindia-Belanda yang luas. Selain, tentu, melindungi warga Belanda yang ada di Hindia-Belanda.

Namun, penambahan pasukan berarti perlu anggaran dari Belanda. Karena itu, pada 1912 ada usulan untuk melakukan perekrutan milisi pribumi. Persoalan ini dikenal dengan nama *Indie Weerbaar* (Pertahanan Hindia).

Gagasan ini sempat ditolak oleh Pemerintah Hindia-Belanda. Namun, ketika Perang Dunia I meletus pada September 1914, pandangan pemerintah kolonial berubah. Meskipun Belanda dan Hindia-Belanda tidak terlibat langsung dalam Perang Dunia I, ancaman perang dirasakan oleh penduduk Belanda di Hindia-Belanda. Terutama dari sekutu Jerman di Asia, Jepang.

Gagasan *Indie Weerbaar* kembali muncul. Organisasi pemuda Budi Utomo, yang anggota-anggota cabangnya berasal dari kalangan orang Jawa, banyak yang memutuskan untuk menjadi anggota tentara kolonial dan ikut mengkampanyekan pembentukan milisi tersebut.

Pengurus pusat Budi Utomo mengirim Komisaris Dwijosewoyo dan Sastrowiyono melakukan perjalanan di Jawa, untuk berkampanye mendukung rencana tersebut.

Selain Budi Utomo, Sarekat Islam ikut mengkampanyekan *Indie Weerbaar* dan mengakui pentingnya usulan ini. Sarekat Islam bahkan mengajukan tuntutan yang lain, yaitu harus adanya perwakilan bumiputra dalam Pemerintahan Hindia-Belanda.

Dalam sebuah rapat Sarekat Islam di Surabaya, direncanakan sebuah mosi mendukung milisi, tapi tidak terjadi. Mosi yang diusulkan oleh Cokroaminoto justru dijadikan sebagai jaminan untuk membentuk *volks vertegenwoordiging* atau perwakilan rakyat. Dengan kata lain, Cokroaminoto menuntut pembentukan sebuah badan resmi di mana rakyat Hindia-Belanda dapat menyatakan pendapat mereka dengan bebas, sebelum membahas milisi pribumi.

Pada 1915, Budi Utomo mendukung tuntutan Sarekat Islam, sehingga kampanye *Indie Weerbaar* berubah menjadi kampanye isu perwakilan

rakyat. Gubernur Jenderal Hindia-Belanda Van Limburg Stirum memberikan harapan pada pembahasan masalah pertahanan Hindia oleh organisasi pribumi ini.

Pada Juli 1916, dibentuk Komite *Indie Weerbaar* (Komite Pertahanan Hindia) dengan anggota para wakil dari organisasi Budi Utomo, Centrale Sarekat Islam (CSI), *Regenten Bond* (Ikatan Para Bupati), serta perhimpunan dari empat daerah kerajaan, yaitu *Narpowandowo* (kawasan Susuhunan di Surakarta), *Prinsen Bond Mataram* (Kawasan Sultan di Yogyakarta), *Mangkunegaran* (Kadipaten Mangkunegaran), *Abdi Dalem Wargo Pakualam* (Kadipaten Pakualaman). Sementara itu, golongan Insulinde dan kaum sosialis tidak tertarik pada komite ini.

Melalui rapat komite pada 31 Agustus 1916, dihasilkanlah keputusan berupa usulan untuk mengirim delegasi ke negeri Belanda guna menyampaikan mosi kepada Ratu Belanda, Wilhelmina, juga kepada Menteri Urusan Koloni dan Parlemen Belanda.

Delegasi itu terdiri atas enam anggota, yaitu Pangeran Ario Kusumodiningrat sebagai perwakilan Prinsen Bond Mataram, Bupati Magelang Raden Tumenggung Danu Sugondo sebagai perwakilan Regenten Bond, Mas Ngabehi Dwijosewoyo sebagai perwakilan Budi Utomo, Abdul Muis sebagai perwakilan dari Sarekat Islam, Frits Laoh sebagai perwakilan dari Perserikatan Minahasa, dan W.V. Rhemrev. Mereka didampingi Dirk van Hinloopen Labberton, Ketua Perhimpunan Teosofi, yang juga seorang tokoh pendukung Politik Etis, yang ditunjuk untuk bertindak sebagai ketua delegasi.

Di Belanda, beberapa anggota delegasi aktif mengikuti berbagai diskusi. Dua yang sangat aktif adalah Abdul Muis dan Dwijosewoyo. Dwijosewoyo berusaha menjalin relasi sebanyak-banyaknya selama ada di Belanda. Dalam *Verslag Boedi Oetomo* 1919, dilaporkan sejumlah kegiatan Dwijosewoyo yang meluas ke semua kalangan masyarakat di Belanda, termasuk menghadap Sri Ratu. Ia juga menghadiri sidang majelis rendah. Di sini ia berusaha menyampaikan cita-cita Budi Utomo, yaitu agar tugas milisi diberikan kepada penduduk pribumi dalam hubungan dengan hak perwalian rakyat bagi Hindia-Belanda.

*Dwijosewoyo berpidato di berbagai kota di Belanda, membicarakan dua isu utama yang menjadi dasar keberangkatan delegasi Hindia-Belanda itu, yaitu soal **milisi dan parlemen.***

Dwijosewoyo berpidato di berbagai kota di Belanda, membicarakan dua isu utama yang menjadi dasar keberangkatan delegasi Hindia-Belanda itu, yaitu soal milisi dan parlemen. Ia menegaskan bahwa keberadaan sebuah perwakilan rakyat yang berkekuatan legislatif merupakan tuntutan yang mendesak di Hindia-Belanda saat itu.

Dan persoalan milisi sesungguhnya tidaklah penting dan bukan sasaran pokok yang ingin dicapai delegasi. Tujuan rakyat pribumi melalui perwakilan ini sebenarnya adalah munculnya perundang-undangan yang dapat menjamin terbentuknya parlemen sendiri.

Gubernur Jenderal Hindia-Belanda pun sangat memperhatikan persoalan ini. Hal ini diperlihatkan dalam surat-suratnya yang ditujukan kepada Menteri Urusan Tanah Jajahan, supaya penyelesaian terhadap persoalan perundang-undangan itu dapat dilakukan dengan cepat. Surat-menyurat tersebut berlangsung sejak Juli hingga undang-undang tersebut akhirnya disahkan pada Desember 1916.

Pembahasan mengenai perundang-undangan untuk pembentukan parlemen di Hindia-Belanda sebenarnya sudah dibicarakan pada periode sebelumnya. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari pemberian otonomi kepada Hindia-Belanda. Salah satu bentuk pelaksanaan dan pemberian otonomi itu adalah persiapan mendirikan Dewan Rakyat.

Pada 1907, Menteri Urusan Koloni Dirk Fock (1858-1941) mengusulkan perluasan Dewan Hindia. Pada 1913, pengganti Fock, Jan Hendrik de Waal Malefijt, mengusulkan pendirian suatu *Koloniale Raad* (Dewan Kolonial) yang beranggotakan 29 orang. Di antara anggota Dewan Kolonial terdapat anggota Dewan Hindia. Sebelas anggota yang dipilih oleh Dewan Lokal sebagian mewakili kepentingan Belanda, sementara sebagian lain diangkat untuk membela kepentingan pribumi.

Nama *Koloniale Raad* (Dewan Kolonial) tidak dapat diterima oleh kaum pergerakan, sehingga yang digunakan adalah nama *Volksraad* (Dewan Rakyat). Berdasarkan amendemen dari Dirk Fock dan kawan-kawan pada 20 September 1916, nama "*Koloniale Raad*" diganti dengan "*Volksraad voor Nederlandsch-Indie*" yang terdapat dalam Pasal 131. Perihal penggantian nama *Koloniale Raad* menjadi *Volksraad* juga dibahas dalam rapat *Tweede Kamer* pada 3 Oktober 1916.

Sementara itu, dalam Pasal 132 disebutkan bahwa anggota *Koloniale Raad*, yang kemudian menjadi *Volksraad*, terdiri atas sekurang-

kurangnya 39 anggota. Pemilihannya sebagai berikut:

1. Ketua diangkat oleh Ratu;
2. Sembilan belas anggota dipilih oleh anggota Dewan Daerah dan Dewan Kota; di antara mereka sepuluh orang berasal dari kalangan pribumi dan sembilan orang lainnya adalah orang Eropa.



Soal terbentuknya Volksraad waktu itu, J.J. Schrieke, Wakil Panitera *Raad van Justitie* (Dewan Kehakiman) Batavia, menulis sebuah catatan dalam bahasa Melayu untuk para priayi. Ia menekankan kaitan antara pembentukan Volksraad dengan persamaan hak menurut gagasan Politik Etis. Ia menunjukkan bahwa dewan-dewan setempat, yang merupakan tempat bagi calon anggota Volksraad, di waktu yang akan datang akan lebih dikuasai oleh pegawai pemerintah, dan hal itu harus diubah. Jika Volksraad dikendalikan oleh para pejabat, maka Volksraad hanya akan menjadi suatu kegagalan dalam konteks perwakilan.

Berita pengesahan undang-undang didirikannya Volksraad oleh *Staten Generaal* telah sampai ke Hindia-Belanda sebelum delegasi kembali dari Belanda. Kabar yang menarik perhatian penduduk pribumi adalah dalam parlemen baru tersebut akan ada 15 anggota dari kalangan pribumi, dengan perincian 10 anggota dipilih dan 5 anggota diangkat dari 38 anggota keseluruhan.

Sidang Volksraad, c. 1924/1925.

(Sumber: KITLV 116908)

Budi Utomo segera mengambil inisiatif membentuk Komite Nasional dengan anggota para pimpinan berbagai organisasi pribumi. Tujuannya membahas masalah Volksraad dan mempersiapkan pemilihannya. Organisasi yang ikut dalam komite tersebut antara lain Budi Utomo dengan dua utusan, empat organisasi daerah kerajaan dengan enam utusan, Ikatan Para Bupati dengan dua utusan, CSI dengan satu utusan, serta dua utusan dari Persatuan Guru Hindia-Belanda (PGHB). Dari semua organisasi, hanya PGHB yang tidak termasuk delegasi yang diberangkatkan ke Belanda.

*Pelantikan anggota Volksraad diselenggarakan pada 18 Mei 1918, dengan pembukaan sidang pertama oleh Gubernur Jenderal Mr. Johan Paul Graaf van Limburg Stirum.*

Menjelang pemilihan anggota Volksraad, bangsa Belanda di Hindia-Belanda juga serentak membentuk partai-partai politik. Kelompok yang konservatif di kalangan pejabat Belanda dalam pemerintahan diwakili oleh *Vereeniging van Ambtenaren bij het Binnenlandsch Bestuur* (VABB) atau Perhimpunan Pegawai Pemerintahan Dalam Negeri, yang dibentuk pada 1911.

Kalangan etis, baik yang berada di dalam maupun di luar kalangan pejabat Belanda, membentuk *Nederlandsch-Indische Vrijzinnige Bond* (NIVB) atau Perhimpunan Liberal Hindia-Belanda, yang dibentuk pada 1916. Partai ini dikelola secara luwes menjadi suatu perhimpunan dengan keanggotaan yang terbuka bagi berbagai lapisan penduduk pribumi.

Kelompok masyarakat Kristen juga membentuk partai sendiri, seperti masyarakat Protestan yang membentuk *Christelijke Ethische Partij* (CEP) atau Partai Kristen Etis pada September 1917. Sesudah Volksraad diresmikan, masyarakat Katolik Roma mendirikan *Indische Katholieke Partij* (IKP) pada November 1918. Sebelumnya, terdorong oleh inisiatif Budi Utomo, masyarakat Tionghoa mengadakan rapat pada 7 Oktober 1917 untuk memilih calon-calon anggota Volksraad.

Pemilihan diperkirakan berlangsung pada Januari 1918. Gubernur Jenderal Van Limburg Stirum menyampaikan kepada Menteri Urusan Koloni Pleijte pada 21 Januari 1918 tentang hasil pemungutan suara.

Pelantikan anggota Volksraad diselenggarakan pada 18 Mei 1918, dengan pembukaan sidang pertama oleh Gubernur Jenderal Mr. Johan

Paul Graaf van Limburg Stirum. Dalam pidato pembukaannya, ia meyakini sekilas mengenai upaya pemerintah kolonial dalam mendirikan semacam badan penasihat sejak akhir abad ke-19. Ia juga mengungkapkan dengan nada optimistis kemungkinan keberhasilan dari badan ini pada masa mendatang.

Ketua Volksraad, J.C. Koningsberger, sebagai pembicara kedua mengingatkan bahwa lembaga Volksraad mudah-mudahan di mata penduduk pribumi dapat “memuaskan walaupun belum sempurna”. Ia juga menyuarakan rasa optimistisnya pada masa mendatang, dengan didorong oleh kemauan untuk bekerja keras demi kebaikan Hindia-Belanda, dan yakin akan tujuan bekerja sama dengan pemerintah.



Dalam pemerintahan kolonial, 18 Mei 1918 merupakan “hari bersejarah”, mengingat sudah lebih dari 25 tahun disusun rencana pembentukan sebuah dewan kolonial. Di lembaga itulah berbagai kelompok penduduk dan kelompok fungsional dapat mendengarkan pendapat masing-masing dari mereka mengenai kebijakan kolonial. Bila ditelusuri ke belakang, pencapaian ini bermula pada rencana pertama pembentukan Dewan Kolonial pada 1893, sampai kepada pembentukan Volksraad pada 1916.

#### Sidang Pembukaan Volksraad tahun 1928

(Sumber: Bataviaasch Nieuwsblad,  
19 Mei 1928)

## Periode 1918-1921:

# DARI 'JANJI NOVEMBER' HINGGA REFORMASI KETATANEGARAAN

Rapat Volksraad pertama digelar pada 21 Mei 1918, dibuka pada pukul sembilan pagi oleh Ketua Volksraad, Koningsberger. Jumlah anggota yang hadir, termasuk ketua, adalah 30 orang.

**BERBEDA** dengan antusiasme yang ditunjukkan para pemimpin organisasi pribumi, masyarakat Eropa tidak begitu memedulikan berdirinya *Volksraad*. Hal ini diperlihatkan dari situasi jalan-jalan di Batavia pada 18 Mei 1918, yaitu pada hari pembukaan dewan itu. Hanya ada satu bendera yang berkibar di sepanjang rute yang ditempuh oleh wali negeri tersebut. Tampaknya, publik masih beristirahat sesudah mengikuti pesta besar di Kebun Tanaman dan Binatang (*Planten-en Dieren-tuin*) dan menghindari Taman Hertogspark, lokasi keberadaan gedung Volksraad.

Dilihat dari keanggotaannya, Volksraad bukan dewan rakyat yang sebenarnya. Dari 39 anggotanya, 20 orang, termasuk ketua, berasal dari kelompok masyarakat Eropa, lalu kemudian diikuti oleh 15 kelompok penduduk bumiputra, dan tiga orang yang tergolong sebagai *Vreemde Oosterlingen* (Timur Asing). Setengahnya dipilih oleh dewan-dewan lokal.

Dalam sidang-sidang pertama, tribun untuk publik sering kosong. Suasana persidangan tampak hangat dan seru setelah banyak lontaran kritik dari para anggota bumiputra, sehingga kemudian barulah membangunkan perhatian para wakil golongan Eropa. Kebanyakan dari mereka bereaksi atau mengejek bumiputra yang vokal.

Kaum komunis dan mereka yang berasal dari *Indische Sociaal Democratische Vereeniging* (ISDV), serta berbagai pemimpin Sarekat Islam yang berorientasi kiri, sudah sejak awal menentang pembentukan dewan itu. Dewan itu hanya sebuah "permainan boneka", sebuah "komedi omong". Itulah dua nama ejekan yang sering diberikan kepada *Volksraad* oleh

mereka. Jumlah kaum nasionalis yang meragukan manfaat dewan itu cepat meningkat pada awal 1920-an.

Meskipun berada di tengah-tengah kritik dari kelompok kiri dan menghadapi berbagai persoalan lain, Volksraad tetap bekerja secara efektif dan memiliki tiga *afdeling* (bagian). Pada bulan-bulan pertama kegiatan Volksraad, mereka menghadapi persoalan kontroversial yang mengancam keutuhan lembaga tersebut, yakni tentang bahasa resmi yang digunakan di dalam Volksraad.

Dalam konteks itu, pada 25 Mei 1918, yaitu pada sidang hari kedua, para wakil Budi Utomo bersama dengan anggota Volksraad lainnya mengajukan mosi, antara lain menuntut supaya bahasa Melayu tidak dikesampingkan. Berbeda dengan usul Jayadiningrat, Van Hinloopen Labberton mengajukan usul yang sedikit berbeda. Labberton tidak secara khusus menyebutkan bahasa Melayu, melainkan sekedar menganjurkan untuk menggunakan juga "salah satu bahasa pribumi".

Alasan di balik mosi Jayadiningrat dan Van Hinloopen Labberton adalah kepraktisan dalam menyampaikan pernyataan mereka di muka dewan. Jika para wakil pribumi mendapat kesempatan yang sama untuk mengemukakan pendapat mereka di depan Volksraad, mereka harus diizinkan untuk membahas persoalannya dengan bebas menggunakan bahasa ibu mereka. Namun, hal ini mendapatkan tentangan dari pihak Belanda. Bahkan J.E. Stokvis, seorang wakil yang merupakan tokoh sosialis Belanda dan selalu mendukung perjuangan pribumi, menyatakan bahwa hal tersebut pasti akan menimbulkan kekacauan komunikasi luar biasa.

Sampai 1927, Volksraad hanya memiliki tugas memberikan nasihat, bukan ikut membentuk undang-undang, juga tidak memiliki hak inisiatif. Pemerintah dapat meminta nasihat kepada dewan hanya jika pemerintah membutuhkan, walaupun dalam beberapa kasus nasihat tersebut adalah wajib, misalnya dalam menyusun anggaran belanja Hindia-Belanda, juga dalam menyusun ordonansi umum tertentu, seperti peraturan umum bagi penduduk Hindia-Belanda untuk melakukan



Sidang Pembukaan Volksraad  
tahun 1929

(Sumber: Bataviaasch Nieuwsblad,  
15 Juni 1929)

tugas militer, atau untuk ordonansi tingkat tinggi lembaga-lembaga di daerah dan ordonansi pemilihan untuk Volksraad.

Setiap tahun, Volksraad melakukan dua kali sidang, tetapi dalam hal khusus, dewan dapat mengadakan sidang tambahan. Semua laporan persidangan dimasukkan ke *Handelingen van den Volksraad*. Cara kerja dewan berangkat dari cara kerja yang sama yang diterapkan di *Tweede Kamer* (Majelis Rendah) di Belanda. Para anggotanya berdebat dalam termin pertama dan kedua, lalu mengajukan mosi dan kemudian amendemen.

Sementara itu, di Belanda, di penghujung Perang Dunia I, muncul gejolak di kalangan kaum sosialis yang mendesak pemerintah melakukan perubahan demokratis, juga soal koloni mereka di Hindia-Belanda. Misalnya, P.J. Troelstra (1860-1930), politikus yang aktif dalam gerakan buruh sosialis, ingin menggerakkan revolusi. Memang revolusi yang dianjurkan Troelstra gagal, tetapi Pemerintah Belanda mengirimkan berita ke Hindia-Belanda terkait situasi yang ada di negara induk.

Berita tersebut disampaikan dalam rapat Volksraad pada 18 November 1918. Mr. Dr. D. Talma, sebagai Wakil Pemerintah Untuk Urusan Umum (*Regeering Gemachtigde voor Algemeene Zaken*) membacakan *November-verklaring* (Pernyataan November). Pernyataan itu merupakan pedoman baru yang akan digunakan oleh pemerintah dalam politiknya. Ia menyatakan bahwa pemerintah akan menghilangkan aturan-aturan yang kurang baik di dalam

Volksraad. Hal itu lebih populer dengan nama *November-belofte* (Janji November).

Menanggapi *November-verklaring* tersebut, para anggota Konsentrasi Radikal, yang terdiri dari Cokroaminoto, Sastrowiyono, Dwijosewoyo, Cramer, Rajiman Wedyodiningrat, Cipto Mangunkusumo, Teeuwen, Abdul Muis, dan Thayeb, membuat mosi kepada Volksraad pada 25 November 1918. Mosi tersebut dikenal dengan nama "Mosi Cokroaminoto".



NA ZIJN OPENINGSREDE ter gelegenheid van de eerste zitting van den nieuwen Volksraad te Batavia verlaat Gouverneur-Generaal jhr. mr. A.C.D. de Graeff het gebouw, in gezelschap van Koesoemo Oetoyo.

Anggota Volksraad, Kusumo Utoyo (kiri) bersama Gubernur Jenderal de Graeff selepas sidang pembukaan Volksraad tahun 1931.

(Sumber: De Sumatra Post, 29 Juli 1931)

Mosi Cokroaminoto lahir karena ketidakjelasan rencana pedoman Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda. Hal-hal yang tidak jelas antara lain mengenai batasnya dan bagaimana bentuk perubahan-perubahan yang akan dilaksanakan bersama-sama tersebut.

Pada 2 Desember 1918, pemerintah hanya memberikan tanggapan tanpa dapat memberikan jawaban atas mosi tersebut. Pemerintah tidak mau dianggap mendahului pekerjaan yang akan dilaksanakan oleh sebuah komisi yang dibentuk. Penjelasan pemerintah mengenai *November-verklaring* menimbulkan kecurigaan bahwa *November-verklaring* atau *November-beloofte* lahir karena situasi kalut internasional dan kekhawatiran situasi tersebut terjadi juga di Belanda.

Dalam masa persidangan pertama pada 1918, para anggota Volksraad mengajukan *voorstellen* (usulan). Tercatat ada 13 usulan yang diajukan oleh anggota Volksraad. Para anggota Volksraad dari kalangan bumiputra juga memberikan usulan. Dari 13 usulan, sembilan diajukan oleh anggota Volksraad dari kalangan bumiputra.

Selain mengajukan usulan, anggota Volksraad juga dapat mengajukan *amendment* (amendemen). Tercatat pada 1918, ada setidaknya 50 amendemen, sementara di tahun 1919 hanya sekitar 13 amendemen. Dalam tahun persidangan 1918-1919, tercatat ada 22 mosi dengan berbagai persoalan yang diajukan oleh anggota Volksraad. Dapat dikatakan masalah yang diajukan sangat beragam, mulai dari pertanian, pajak, perusahaan pemerintah, *heeren diensten* (kerja wajib), imigran, hak pilih, pendidikan, peraturan pemerintah, transportasi, hingga kesehatan.

Misalnya saja ketika Achmad Jayadiningrat, yang merupakan wakil Ikatan Para Bupati, beserta Labberton mengajukan mosi untuk menggunakan bahasa Melayu selain bahasa Belanda sebagai bahasa resmi dalam persidangan di Volksraad. Setelah Gubernur Jenderal setuju dan mayoritas hasil pemungutan suara menyetujui Mosi Jayadiningrat, bahasa Melayu pun digunakan dalam sidang Volksraad, selain bahasa Belanda.

*Selain mengajukan usulan, anggota Volksraad juga dapat mengajukan amendment (amendemen).*

*Tercatat pada 1918, ada setidaknya 50 amendemen, sementara di tahun 1919 hanya sekitar 13 amendemen.*

Pada 17 Desember 1918, anggota *Herzieningscommissie* (Komisi Peningjau) dilantik. Ketua komisi tersebut adalah Prof. Carpentier Alting. Anggotanya H. Agus Salim, D.M.G. Koch, Kusumo Utoyo, Darwis Datuk Majolelo, H.H. Kan, dan Cramer. Baik Mosi Cokroaminoto maupun Jayadiningrat tidak pernah secara langsung dibicarakan dalam *Volksraad* karena kerap ditunda. Jawaban yang diberikan oleh pemerintah terkait kedua mosi tersebut adalah untuk menunggu laporan dari *Herzieningscommissie*.



Gedung Volksraad di Batavia, c. 1935.

(Sumber: KITLV 4226)

*Herzieningscommissie* mengeluarkan laporan yang berisi rancangan-rancangan perubahan yang dikehendaki. Salah satunya adalah menuju ke arah Hindia-Belanda yang otonom dengan membentuk parlemen yang memiliki hak untuk mengatur urusan dalam negeri dengan nama *Landstaten* sebagai pengganti *Volksraad*, yang hanya dapat memberikan *advies* (saran).

Kelak pada 30 Juni 1920, laporan *Herzieningscommissie* dikirimkan kepada pemerintah. Dalam laporan tersebut, diusulkan perubahan yang berhubungan dengan *Volksraad*. Isinya adalah hak bersama-sama untuk menetapkan anggaran belanja, hak mengajukan amendemen di dalam membuat undang-undang, hak mempertahankan kepentingan Hindia-Belanda di Belanda dengan cara mengirim utusan ke

sana, hak ikut serta dalam pengangkatan anggota *Raad van Indie*, hak mengajukan calon kepada pemerintah untuk diangkat menjadi ketua dari Rekenkamer (Dewan Audit), hak interpelasi, dan hak angket.

Pada periode 1918-1921, komposisi partai di Volksraad terdiri atas Nederlandsch-Indische Vrijzinnige Bond (NIVB), Christelijke Ethische Partij (CEP), Indische Katholieke Partij (IKP), dan Indische Sociaal-Democ-



ratische Partij (ISDP), dengan anggota yang multirasial. Wakil dari NIVB antara lain terdiri dari lima orang Eropa dan lima orang Indonesia menjadi kelompok terkuat di Volksraad. CEP merepresentasikan diri dengan menempatkan tiga wakil, disusul oleh IKP dan ISDP dengan masing-masing satu wakil.

Beberapa perwakilan lain muncul dari *Vereeniging van Ambtenaren van het Binnenlandsch Bestuur* (VABB) dengan satu wakil, Budi Utomo dengan empat wakil, Serikat Sumatera dengan satu wakil, serta Sarekat Islam dengan dua wakil. Selain itu, terdapat pula anggota independen yang tidak mewakili partai atau organisasi politik apa pun, yaitu delapan orang Eropa, lima orang Indonesia, dan tiga dari golongan Timur Asing.

Para anggota Volksraad, c. 1935. Tampak di antaranya M.H. Thamrin (berdiri, 13 dari kanan), Soangkupon (berdiri, 7 dari kanan), dan Kusumo Utoyo (duduk, 4 dari kanan).

(Sumber: KITLV 2641)

## Periode 1921-1923:

# ISU DESENTRALISASI DAN PERLUASAN HAK PILIH BAGI BUMIPUTRA

Sidang luar biasa pertama Volksraad pada periode yang baru ini dibuka pada 4 April 1921 dan kembali diketuai oleh Mr. Dr. W.M.G. Schumann. Dalam pembukaan tersebut, hadir 22 anggota. Muurling juga kembali menjadi perwakilan dari pemerintah kolonial.

**DALAM** sidang yang dilangsungkan pada 17 Mei 1921, diperkenalkan pula anggota baru, yaitu H. Agus Salim, yang menggantikan posisi Cokroaminoto di Sarekat Islam. Dalam sidang yang sama, persoalan yang dibahas terkait dengan peninjauan kembali undang-undang yang menginginkan hak otonomi yang lebih luas bagi daerah koloni.

Pada akhir Desember 1921, R.M.A.A. Kusumo Utoyo ikut berperan dalam *Commitee voor de Autonomie van Indie* (Komite Otonomi Hindia) bersama R.T.A. Wiranata Kusuma, dan R.A.A. Achmad Jayadiningrat sebagai ketua. Pemilihan ketiga tokoh bupati tersebut sepertinya didasari oleh alasan latar belakang mereka sebagai bupati yang kinerjanya cakap dan progresif.

Komite itu sendiri dibentuk untuk membangun argumen yang diharapkan dapat mempengaruhi pendapat umum, baik di Hindia-Belanda maupun di negara induk. Pada awal 1922, komite ini mengirim sejumlah utusan ke Belanda yang ketika itu sedang melakukan pemilihan anggota parlemen baru. Utusan tersebut diharapkan dapat memberikan pengaruh kepada pandangan anggota parlemen di Belanda supaya mendukung otonomi yang lebih luas di Hindia-Belanda.

Dalam periode rapat luar biasa pada 1921, muncul 17 amendemen yang terbagi atas dua pokok persoalan. Salah satu persoalan amendemen yang diajukan pada periode rapat luar biasa tahun 1921 ini adalah *de behandeling van het voorstel tot herziening der Grondwet* (pembahasan atas usul peninjauan kembali Undang-Undang Dasar). Ada 16 amendemen untuk persoalan yang berhubungan dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar.

Di antaranya adalah amendemen Pasal 1 dan 164 Undang-Undang Dasar mengenai penggantian istilah "Nederlandsch-Indie" dengan "Indonesia" yang diajukan Van Hinloopen Labberton, Cramer, dan Vreede dengan status ditolak. Ada pula amendemen Pasal 122 mengenai penggantian istilah "*Koloniën en bezittingen*" (Koloni dan Bawahannya) dengan "*zelfstandige staatsdelen*" (negara bagian mandiri) yang diajukan oleh Van Hinloopen Labberton, Cramer, dan Vreede dengan status dibatalkan.



Sementara itu, terdapat 10 mosi yang diajukan dalam periode rapat luar biasa kedua pada 1921. Anggota Volksraad bumiputra ada yang turut mengajukan mosi dalam periode ini. Persoalan yang mereka ajukan dalam mosi antara lain mengenai desentralisasi, khususnya perluasan hak pilih bagi bumiputra, yang diajukan oleh Abdul Muis, Cokroaminoto, Van Hinloopen Labberton, Thayeb, Teeuwen, Sastrowijono, dan Dwijosewoyo.

Mosi tersebut diajukan sejak sidang biasa pertama pada 1918 dengan status belum dibahas karena pembahasan ditunda dan harus menunggu peninjauan kembali berdasarkan konstitusi negara. Mosi itu menyoroti persoalan penjelasan pemerintah dalam hal reformasi ketatanegaraan di Hindia-Belanda yang bersamaan dengan pembentukan sebuah parlemen dengan wewenang legislatif penuh dan pemerintah yang bertanggung jawab pada parlemen tersebut.

**Pertemuan dalam rangka Akhir  
Masa Kerja Volksraad periode  
1931-1935.**

(Sumber: Bataviaasch Nieuwsblad,  
20 Februari 1935)

*Sebagai lembaga yang dibentuk untuk kepentingan Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda, ada semacam aturan tak tertulis yang mewajibkan semua anggota Volksraad untuk berbicara dalam bahasa Belanda.*

Persoalan bahasa yang pernah muncul pada awal berdirinya Volksraad kembali muncul dalam persidangan Volksraad periode ini. Pada 1922, dalam suatu sidang Volksraad, Agus Salim berpidato dengan menggunakan bahasa Melayu. Puluhan anggota Volksraad, terutama mereka yang berasal dari kalangan Eropa, terkejut saat menyaksikan hal tersebut. Apa yang dilakukan oleh Salim membuat geger peserta sidang.

Sebagai lembaga yang dibentuk untuk kepentingan Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda, ada semacam aturan tak tertulis yang mewajibkan semua anggota Volksraad untuk berbicara dalam bahasa Belanda. Agus Salim pada akhirnya ditegur oleh Ketua Volksraad, walaupun ia tak terpengaruh oleh teguran tersebut. Ia beralasan bahwa sebagai anggota dewan, ia memiliki hak berbicara dalam bahasa Melayu.

Namun, Salim tidak hanya berbicara dalam bahasa Melayu, tetapi juga mengkritik sikap pemerintah Belanda yang tidak memedulikan rakyat jajahannya, sebagai berikut: "Apa yang diputuskan Volksraad tidak diindahkan oleh pemerintah dan hilang lenyap. Padahal Hindia-Belanda telah menyelamatkan Negeri Belanda dari kehancuran akibat Perang Dunia I.

Perbuatan Salim membuat gusar Bergmeijer, salah seorang anggota Volksraad dari perwakilan Zending. Bergmeijer lalu meminta Salim menerjemahkan kata "ekonomi" ke dalam bahasa Melayu. Ia mengira dan berharap bahwa Salim akan menghentikan pidatonya karena

malu tidak dapat menjawab pertanyaannya. Namun, dengan cerdas Salim menjawab tantangan Bergmeijer. Ia akan menjawab pertanyaan Bergmeijer dengan satu syarat, yaitu: "Tuan sebutkan dulu apa kata ekonomi itu dalam bahasa Belanda."

Bergmeijer terdiam, lalu Salim meneruskan pidatonya. Salim telah mengetahui pula bahwa pada masa itu memang belum ada padanan kata bahasa Belanda yang sesuai untuk kata "ekonomi".

## Periode 1923-1927:

# PENERAPAN SISTEM PEMILIHAN ANGGOTA VOLKSRAAD DAN PENGARUH PERUBAHAN REGERINGS REGLEMENT 1925

Sidang luar biasa pertama Volksraad 1923 dibuka pada 2 Mei. Posisi Ketua Volksraad ketika itu masih dipegang oleh Mr. Dr. W.M.G. Schumann, dengan anggota 36 orang.

**PADA** periode 1923 ini mulai diterapkan *kiesregeling* atau peraturan pemilihan yang ditujukan kepada warga bumiputra di Jawa dan Madura. Wilayah tersebut dibagi menjadi empat *kieskring* (daerah pemilihan), antara lain: (1) I, *West-Java* (Jawa Barat); (2) II, *Midden-Java* (Jawa Tengah); (3) III, *Oost-Java* (Jawa Timur); dan (4) IV, *Vorstenlanden* (Daerah Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta).

Di luar Jawa dan Madura, terdapat Daerah Pemilihan V (*Zuid-Sumatera*/Sumatera Selatan), VI (Minangkabau), VII (Tanah Batak), VIII (Pantai Timur Sumatera, Riau, dan daerah bawahan), IX (*Oost-Borneo*/Borneo Timur), X *Celebes* (Sulawesi), XI (Kepulauan Maluku), dan XII (Bali dan Lombok).

Sidang biasa pertama Volksraad pada 1924 dibuka oleh Gubernur Jenderal Dirk Fock, yang sebelumnya disambut oleh Komisi Penyambutan yang terdiri dari Ariodinoto, Dwijosewoyo, Jacobs, dan Van der Weyden.

Tahun 1924 merupakan pertama kali para wakil pribumi di Volksraad ditentukan melalui sistem pemilihan. Sejumlah daerah diwakili oleh wakil masing-masing. Sebagai contoh, jumlah kursi untuk keseluruhan Sumatera hanya diwakili satu kursi atau satu orang.



Kongres kedua PPPKI di Surakarta, c. 1929. Tampak di antaranya M.H. Thamrin (duduk, 3 dari kiri), Sukarno (duduk, 7 dari kiri), Ali Sastroamijoyo (berdiri, 7 dari kiri), dan Sartono (berdiri, 9 dari kiri).

(Sumber: KITLV 53480)

Pada 1925, RR 1854 diubah namanya menjadi *Indische Staatsregeling*. Perubahan ini juga memiliki konsekuensi tersendiri, yaitu mengubah susunan anggota Volksraad menjadi 61 anggota, termasuk ketua, dengan perincian 30 anggota berasal dari kalangan bumiputra terpilih, sedangkan 23 anggota diangkat dari kalangan warga Belanda.

Sehubungan dengan pembagian tersebut, terkait dengan komposisi kewarganegaraan yang ada, para anggota dibagi lagi menjadi sebagai berikut:

1. Dari jumlah 30 anggota yang dipilih, diperinci lagi menjadi 20 anggota dipilih dan 10 anggota diangkat;
2. Dari minimum 25 anggota warga Belanda, diperinci menjadi 15 anggota dipilih dan 10 (maksimal) anggota diangkat; dan
3. Maksimal 5 warga negara orang Belanda, dengan ketentuan tiga dipilih dan dua diangkat.

## Periode 1927-1931:

# LEMBAGA KO-LEGISLATIF DENGAN KEWENANGAN TERBATAS

Jika pada periode sebelumnya wewenang Volksraad tidak lebih dari sekedar lembaga penasihat, pada 1927 Volksraad memiliki wewenang sebagai lembaga ko-legislatif bersama Gubernur Jenderal. Namun, kewenangan Volksraad masih terbatas karena Gubernur Jenderal memiliki hak veto.

**DARI** jumlah total anggota 60 orang, 30 orang merupakan penduduk Belanda dengan komposisi 15 terpilih dan 15 ditunjuk, 25 orang berasal dari kalangan bumiputra, dengan komposisi 19 terpilih dan 4 ditunjuk, serta 5 orang penduduk Tionghoa dengan 3 dipilih dan 2 ditunjuk. Mekanisme keanggotaan Volksraad dipilih melalui pemilihan tidak langsung.

Salah satu tokoh bumiputra dalam keanggotaan Volksraad adalah Yahya Gelar Datuk Kayo dari Minangkabau. Ia terpilih menjadi anggota Volksraad pada 1927. Sidang pertama Volksraad yang ia ikuti adalah sidang yang diselenggarakan pada Juni 1927. Ketika terpilih menjadi anggota Volksraad, ia masih menjadi Demang Padang Panjang, yang kemudian dipindahkan ke Air Bangis (Desember 1928–Mei 1929).

Yahya adalah salah satu dari 25 wakil golongan bumiputra dari jumlah keseluruhan 55 orang yang menjadi anggota Volksraad. Ia mewakili Minangkabau untuk periode 1927-1931, menggantikan Tuan Lutan Datuk Rangkayo Maharajo.

Dalam pidato pertamanya pada 16 Juni 1927, Yahya seperti ingin mengubah kondisi Volksraad yang dikritik Haji Agus Salim sebagai suatu "komedi omong". Yahya hendak mengatakan, sebelum ada Volksraad, pemerintah hanya mendengar dari pihak pemerintah. Pemerintah tidak mendapatkan cukup informasi dari penduduknya. Namun, setelah ada Volksraad, situasi berubah.



Yahya Datuk Kayo

(Sumber: Volksalmanak Melajoe  
Serie No. 77, 1928)

**Penangkapan  
terhadap para tokoh  
yang dianggap  
membahayakan  
pemerintah mewarnai  
tahun-tahun akhir  
dekade 1920.**

Ketika Yahya berpidato di depan sidang Volksraad pada 16 Juni 1927, ia melakukan sesuatu yang tak lazim. Ia berpidato menggunakan bahasa Melayu (Indonesia). Selain Agus Salim, Yahya adalah orang kedua yang menggunakan bahasa Melayu (Indonesia) dalam pidato pertamanya. Ia juga mengimbau para anggota Volksraad yang hadir untuk menyela pembicaraannya jika ada suatu ketidakpantasan, namun perlu dilakukan dalam bahasa Melayu.

Salah satu anggota Volksraad dari kalangan bumiputra adalah Teuku Nyak Arif (1899-1946) dari Aceh, yang diangkat menjadi anggota pada 1927. Setelah menyelesaikan Sekolah Raja jurusan pamong praja pada 1908 di Bukittinggi, ia juga aktif dalam kegiatan politik dengan menjadi anggota *Nationale Indische Partij* (NIP) pada 1918, yang sebelumnya bernama Insulinde.

Beberapa bulan sebelum Kongres Pemuda dilaksanakan pada Oktober 1928, dalam sidang Volksraad 18 Juni 1928, Nyak Arif menyampaikan pidato dalam bahasa Belanda yang berisikan konsep "Indonesia". Pada saat itu, konsep "Indonesia" masih berupa cita-cita dan merupakan hal yang sensitif bagi pemerintah kolonial. Dalam pidatonya, Nyak Arif menyatakan bahwa jika mereka membicarakan keadaan politik di dalam negeri ini, tidak dapat dimungkiri itu akan menyinggung kata "Indonesia". Kelak Nyak Arif bersama M.H. Thamrin membentuk Fraksi Nasional di dalam Volksraad.

Dalam periode 1930-an, Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda semakin memperketat pengawasannya terhadap partai-partai yang bersikap radikal. Penangkapan terhadap para tokoh yang dianggap membahayakan pemerintah mewarnai tahun-tahun akhir dekade 1920. Namun cita-cita persatuan nasional semakin kuat. Berbagai isu di dalam dan di luar Volksraad yang memancing timbulnya perdebatan di dalam sidang-sidang yang mewarnai catatan sejarah Volksraad dalam kebijakan reaksioner pemerintah kolonial.

## Periode 1931-1942:

# NAPAS BARU DI PARLEMEN MELALUI FRAKSI NASIONAL

VOLKSRA Volksraad AD merupakan lembaga legislatif untuk Hindia-Belanda di kala itu. Dari sanalah suatu kesempatan muncul bagi rakyat untuk menunjukkan berbagai gagasan dan ide yang lebih memihak kaum pribumi. Muncullah suatu gagasan untuk membuat fraksi yang beranggotakan orang pribumi dalam Volksraad. Kelak fraksi ini akan dikenal sebagai Fraksi Nasional.

**IDE** pembentukan Fraksi Nasional di dalam *Volksraad* ini muncul dari anggota Volksraad sendiri, yakni M.H. Thamrin, yang merupakan ketua dari Perkumpulan Kaum Betawi. Idenya lahir atas dasar beberapa faktor, antara lain:

- a. Sikap Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda terhadap gerakan politik masyarakat pribumi Hindia-Belanda.
- b. Anggapan dan perlakuan yang sama oleh Pemerintah Kolonial Hindia terhadap semua gerakan nasional baik yang bersifat kooperatif dan nonkooperatif, dan sering dilakukannya aksi sepihak oleh Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda terhadap organisasi pergerakan masyarakat pribumi Hindia-Belanda.
- c. Didirikannya *Vaderlandsche Club* (VC) pada 1929 sebagai protes terhadap "*ethisch beleid*" Gubernur Jenderal de Graeff.

Keinginan membentuk Fraksi Nasional menjadi bukti bahwa sejak saat itu hanya ada dua partai yang mendominasi Volksraad. Satu pihak dalam kenyataannya tidak pernah percaya bahwa kebijakan dari Politik Etis kolonial dapat dilaksanakan. Sedangkan di pihak Fraksi Nasional, mereka tidak berharap akan adanya sesuatu yang berharga yang dapat dihasilkan oleh hasil kebijakan kolonial tersebut.



**Kunjungan Thamrin dan R.A.A. Kusumo Utoyo ke Medan pada bulan Mei 1930, sehubungan dengan Fonds Nasional.**

(Sumber: <https://niadilova.wordpress.com>; mengutip Pandji Pustaka, No. 3, 30 Mei 1930, hlm. 685)

Suhu perdebatan tentang mayoritas pribumi di Volksraad meningkat dengan duduknya M.H. Thamrin sebagai ketua *Comite voor de Inlandsche Meerderheid in de Volksraad* (Komite bagi Mayoritas Pribumi di Volksraad). Usulan tentang “mayoritas pribumi” di Volksraad, menurut Thamrin, dirumuskan terlalu terburu-buru. Dan ketika para anggota dari golongan sosialis menyetujui usul itu, Thamrin justru kurang setuju.

Pada waktu itu jumlah anggota Dewan dari hasil pemilihan sangat sedikit. Misalnya, pada 1924, di Jawa jumlah anggota terpilih kurang lebih 700 orang, di antaranya hanya 169 orang dari kalangan pribumi. Dari jumlah tersebut sekitar 70 orang dari golongan priayi seperti bupati, dan sisanya sebagian besar anggota pangreh praja. Tekanan dari kalangan priayi atas proses pemilihan wakil-wakil dari golongan pribumi sangat kuat dan tidak dapat dihindarkan. Kebanyakan anggota pribumi di Volksraad, jika bukan pejabat, dapat dipastikan berhaluan nasional moderat seperti Thamrin dkk.

Pada periode persidangan yang kedua, ketiga, dan keempat—yang diselenggarakan pada 1921-1931—kelompok yang mendominasi dari kalangan pribumi adalah PEB. Sedangkan dalam persidangan Volksraad

yang kelima pada 1931-1935, kelompok yang mendominasi justru perhimpunan yang terdiri dari para pejabat pribumi.

Di Volksraad, fraksi kaum pribumi berusaha menempatkan wakil-wakil andalannya untuk tetap menduduki kursi jabatan agar bisa menyesuaikan permasalahan dan kondisi sosial masyarakat Hindia-Belanda. Beberapa perwakilan masyarakat pribumi di Volksraad sering mengemukakan pendapat dan gagasan, dan sering kali gagasan itu disampaikan melalui pidato atau mosi. Berbagai gagasan dan mosi itu biasanya dipertimbangkan dulu Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda sebelum ditembuskan kepada Menteri atau Menteri Negara Jajahan dan *Tweede Kamer* di Belanda.

Untuk mewujudkan keterwakilan kaum pribumi di Volksraad yang telah lama dicanangkan oleh penduduk Hindia-Belanda, yang menginginkan sebuah pemerintahan sendiri, maka harus ada dasar pemikiran dan perencanaan untuk merealisasikan gagasan itu. Dalam upaya itu, kadang terjadi gesekan antara wakil pribumi dan masyarakat Eropa.

Di sepanjang perjalanan Volksraad dalam rentang periode 1928-1930, misalnya, Thamrin pernah menantang Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda untuk memindahkan seorang nasionalis veteran, yakni Cipto Mangunkusumo, dari pembuangannya di Banda ke Batavia untuk menduduki kursinya di Dewan.

Gubernur Jenderal A.C.D. de Graeff (1926-1933) mencoba memecahkan masalah jurang pemisah yang semakin tumbuh antara masyarakat Eropa dan Indonesia. Ini antara lain dengan memperkuat posisi penasihat *Inlandse Zaken* (Badan Urusan Pribumi). Dengan *Gouvernementsbesluit* (Suatu Keputusan dari Pemerintah kolonial Hindia-Belanda), pada 14 Agustus 1931, jabatan penasihat ditempatkan langsung di bawah Gubernur Jenderal. Pejabat Hindia-Belanda pada waktu itu boleh berkorespondensi langsung dengan otoritas sipil dan militer. Ia, misalnya, harus selalu tahu tentang tindak-tanduk masyarakat Arab di Hindia-Belanda, dan juga harus mempelajari perkembangan internal Islam dalam

***Pada 14 Agustus 1931, jabatan penasihat ditempatkan langsung di bawah Gubernur Jenderal. Pejabat Hindia-Belanda pada waktu itu boleh berkorespondensi langsung dengan otoritas sipil dan militer.***



Cornelia Hendrika Razoux Schultz-Metzer.

konteks internasional. Namun, instruksi baru itu hampir tidak memberikan efek politik.

Pada Juli 1931, M.H. Thamrin mengemukakan persoalan *Poenale Sanctie* sebagai hal yang akan ditangani oleh *Nationale Fractie* atau Fraksi Nasional. Setahun setelahnya, yakni pada Juli 1932, M.H. Thamrin yang kembali terpilih sebagai ketua Fraksi Nasional mengumumkan di Volksraad bahwa terdapat perubahan kecil perihal tujuan dari fraksi tersebut, yakni “kemerdekaan Indonesia secepatnya”.

Pada 1935, Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda menunjuk seorang perempuan Belanda bernama Razoux Schultz-Metzer menjadi anggota Volksraad. Dua tahun kemudian, ia mengusulkan hak pilih bagi perempuan tanpa diskriminasi ras.

Saat itu juga komposisi anggota Volksraad beragam, ada yang anggotanya orang Belanda yang memang kelompok anggota mayoritas, serta orang Hindia-Belanda (Indonesia), Timur Asing (Arab, Cina), juga mereka yang berasal dari ras campuran Belanda-Indonesia, yang kemudian hari membentuk fraksi sendiri. Kemunculan Razoux Schultz-Metzer adalah faktor pembeda dari Volksraad pada periode ini. Ia kemudian mendukung agar perempuan pribumi juga dapat menduduki posisi sebagai anggota Volksraad.

Pada 16 September 1928, Cipto ditunjuk oleh kantor pemilihan Volksraad untuk menduduki kursi kosong yang ditinggalkan oleh anggota dari Paguyuban Pasundan, Oto Kusuma Subrata. Dengan duduknya Cipto di Volksraad, pendapat yang biasanya banyak diwakili oleh golongan konservatif, yakni para pangreh praja dan pejabat BB (*binnenlands bestuur*/pegawai negeri), kini dapat ditandingi secara kuat oleh seorang veteran nasionalis yang sangat paham dengan situasi dan masalah daerah tersebut.

Setelah usul tentang “mayoritas pribumi” yang telah dimenangkan, juga setelah apa yang disebut Stokvis sebagai keadaan sulit yang dihadapi De Graeff, Fraksi Nasional kemudian menikmati tahun pertama yang indah di Volksraad. Begitupun, mayoritas anggota Volksraad tidak melunakkan sikap mereka terhadap kaum nasionalis yang dengan lantang menentang Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda.

Dalam tindakannya, Fraksi Nasional lebih memusatkan usahanya di dalam lingkungan Volksraad. Maka, Fraksi Nasional mempunyai tujuan

untuk menjamin tercapainya kemerdekaan nasional dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, dengan jalan:

- a. Mengusahakan perubahan-perubahan ketatanegaraan.
- b. Berusaha menghapuskan perbedaan-perbedaan politik, ekonomi, dan intelektual antara masyarakat pribumi dan Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda.
- c. Mengusahakan kedua hal tersebut dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.

Sesungguhnya pemakaian kata “fraksi” dalam Volksraad adalah hal yang kurang tepat, sebab para anggotanya bukan berasal dari satu partai politik atau perkumpulan yang sama, atau bahkan ada yang tidak berpartai. Namun, hal tersebut telah biasa terjadi di Volksraad, di mana suatu golongan pada akhirnya dapat berdiri sebagai suatu faksi tersendiri. Dari tujuannya, jelas terlihat bahwa Fraksi Nasional bersifat revolusioner, untuk menyejahterakan masyarakat pribumi Hindia-Belanda, meskipun kerap kali pendapat dari fraksi nasional di dalam Volksraad tidak direalisasikan oleh pemerintah Hindia-Belanda.

Lahirnya Fraksi Nasional di bawah pimpinan Thamrin merupakan sebuah langkah konkret bagi kaum pribumi di Volksraad yang berada dalam dominasi orang Belanda. Para wakil pribumi di Volksraad banyak menyuarakan apa yang sebenarnya terjadi di kehidupan sosial masyarakat Hindia-Belanda yang jarang diketahui secara langsung oleh Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda.

Berbagai mosi yang diajukan oleh Fraksi Nasional merupakan representasi dari keadaan rakyat pribumi di Hindia-Belanda, yakni apa yang menyangkut berbagai isu yang terjadi di seputar kehidupan sosial masyarakat pada waktu itu. Akan tetapi, tidak semua mosi dikabulkan oleh Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda, walaupun ada beberapa yang ditolak juga.

*Berbagai mosi yang diajukan oleh Fraksi Nasional merupakan representasi dari keadaan rakyat pribumi di Hindia-Belanda, yakni apa yang menyangkut berbagai isu yang terjadi di seputar kehidupan sosial masyarakat pada waktu itu.*

## PETISI SOETARDJO

**PADA** 15 Juli 1936, Soetardjo Kartohadikusumo mengajukan petisi. Garis besar isinya adalah usulan agar Indonesia dalam waktu 10 tahun dapat berdiri sendiri atau mencapai kemerdekaan, meskipun masih dalam batas-batas seperti ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 *Grondwet* (Undang-Undang Dasar). Dalam Undang-Undang Dasar Kerajaan Belanda Pasal 1 tersebut, disebutkan bahwa Kerajaan Belanda meliputi wilayah Nederland (Belanda), Hindia-Belanda, Suriname, dan Curacao. Petisi tersebut didukung oleh Kasimo dan Ratulangi.

*Soetardjo sangat yakin untuk mengajukan petisi yang dinilai wajar itu dalam rangka pemberian otonomi bagi Indonesia, guna membentuk pemerintahan yang dapat berdiri secara mandiri. Dengan demikian, warga pribumi juga akan diperlakukan setara dengan warga Belanda.*

Butir lainnya dari petisi itu ialah desakan agar diselenggarakan suatu konferensi yang dihadiri oleh wakil baik dari negeri Belanda maupun Hindia-Belanda, dengan kedudukan yang sejajar. Tujuannya merancang bersama rencana 10 tahun ke depan, guna menyiapkan Hindia-Belanda memiliki otonomi, walaupun tetap berada dalam jalinan kesatuan dengan Kerajaan Belanda. Karena itu, petisi ini memandang perlu terbentuknya sebuah dewan kerajaan yang terdiri dari wakil-wakil Belanda maupun Indonesia untuk mendiskusikan hubungan keduanya dalam kerangka konstitusi, serta mempertimbangkan kemungkinan kedudukan Indonesia untuk menjadi pihak yang sejajar dengan Belanda.

Petisi Soetardjo memiliki landasan yuridis sendiri karena jika kita melihat Pasal 1 dari Undang-Undang Kerajaan Belanda, disebutkan bahwa Kerajaan Belanda meliputi wilayah Belanda (Nederland), Hindia-Belanda (Indonesia), Suriname, dan Curacao. Menurut Soetardjo, keempat wilayah ini sudah sepantasnya memiliki

kedudukan yang sama, sehingga Soetardjo sangat yakin untuk mengajukan petisi yang dinilai wajar itu dalam rangka pemberian otonomi bagi Indonesia, guna membentuk pemerintahan yang dapat berdiri secara mandiri. Dengan demikian, warga pribumi juga akan diperlakukan setara dengan warga Belanda.

Petisi tersebut jelas memancing perdebatan yang alot di Volksraad. Pembahasan isu panas tersebut berlangsung selama seminggu, hingga pada akhirnya dilakukan pemungutan suara pada 29 September 1936, yang hasilnya antara lain: 26 suara setuju dan 20 menolak.

Kelompok yang menolak Petisi Soetardjo mengatakan bahwa rakyat Indonesia belum matang untuk berdiri sendiri, sedangkan pendukung Petisi Soetardjo beralasan sebaliknya, yakni rakyat Indonesia telah cukup matang untuk berdiri sendiri. Mereka juga mendesak pemerintah untuk memberikan lebih banyak hak yang seharusnya dimiliki rakyat.

Namun, yang jelas, Petisi Soetardjo ditolak oleh Parlemen Belanda dengan alasan bahwa saat ini belumlah waktunya bagi Belanda dan Hindia-Belanda untuk duduk sederajat dalam satu meja. Penolakan tersebut dituangkan dalam Keputusan Kerajaan Belanda pada 16 November 1938.

Kasus penolakan terhadap Petisi Soetardjo merupakan pukulan hebat bagi kaum pergerakan pada umumnya, terutama bagi mereka yang beraliran moderat. Gagalnya perjuangan terhadap Petisi Soetardjo, yang didukung oleh kalangan pergerakan nasional, telah menjadi cambuk bagi kaum pergerakan nasional untuk menuntut dan menyusun kembali barisan dalam wadah organisasi persatuan, yakni Gabungan Politik Indonesia (GAPI), pada 21 Mei 1939, yang secara terbuka menuntut "Indonesia Berparlemen".

Kegagalan Petisi Soetardjo merupakan sebuah titik balik dari sikap kooperatif rakyat terhadap Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda yang berlandaskan pada ketidakpercayaan yang sudah menumpuk, yang di kemudian hari memunculkan beberapa gagasan untuk membawa pergerakan ke arah yang lebih kuat demi mengupayakan hak otonomi secara utuh.

Keinginan rakyat Hindia-Belanda semakin menggebu setelah dibentuknya GAPI sebagai salah satu wadah pemersatu. Dari sanalah mulai terpolarisasinya sebuah strategi dari para anggota *Volksraad*, yang termasuk dalam organisasi pergerakan dan partai-partai politik pada saat itu.

Di luar Volksraad, gerakan nasional bersatu, walaupun di dalam Volksraad suara mereka terpecah. Perpecahan ini khususnya terjadi



**Sidang Volksraad pada tahun 1933.**

(Sumber: De Indische courant,  
17 Juni 1933)

pada tubuh Fraksi Nasional sendiri. Setelah pembukaan Volksraad yang baru pada 1939, Fraksi Nasional ditinjau kembali. Yamin, yang pada 1939 menjadi anggota Volksraad, menyusun rencana yang dalam beberapa hal lebih luas daripada rencana yang dirancang oleh Thamrin.

Yamin mengusulkan agar Fraksi Nasional dapat menyusun suatu program yang akan diumumkan kepada seluruh rakyat Indonesia. Tujuannya menghentikan kecaman bahwa Fraksi Nasional itu tidak hanya bekerja untuk Jawa, tetapi juga untuk daerah-daerah di luar Jawa.

Usul Yamin tidak disetujui oleh Thamrin. Maka, pada 10 Juli 1939, atas gagasan Yamin di Volksraad didirikanlah Golongan Nasional Indonesia (GNI) di samping Fraksi Nasional. Badan tersebut tidak mewakili partai-partai di Volksraad, melainkan mewakili golongan-golongan rakyat. Dapat dikatakan bahwa GNI ini bersifat provinsialistis. Semua anggota GNI adalah utusan dari luar Jawa, seperti Yamin, Soangkupon, Abdul

Rasyid, dan Tajuddin Noor. Anggota Fraksi Nasional dari luar Jawa yang tetap setia pada Fraksi Nasional adalah Mukhtar dan Lopian.

Pers menyambut baik perihal pendirian GNI dan melihatnya sebagai upaya untuk meningkatkan perjuangan nasional. Namun, ada suara lain yang mengkhawatirkan upaya tersebut sebagai tindakan memecah belah yang justru akan memperlemah perjuangan. Dilihat dari asas dan tujuannya, kedua kelompok tersebut tidak jauh berbeda karena sama-sama mengurus kepentingan di berbagai daerah luar Jawa, sehingga sebenarnya orang Sumatera juga dapat tetap berada dalam Fraksi Nasional.

Pada 15 Agustus 1939, Thamrin mengajukan mosi yang menuntut penggantian kata *Nederlandsch-Indië* dan *Inlander* dalam istilah perundang-undangan menjadi Indonesia, *Indonesiër*, dan *Indonesisch*. Pada 18 Januari 1940, Abikusno, Thamrin, dan Amir Syarifuddin menerbitkan pengumuman Kongres Rakyat Indonesia (KRI). Mereka mengajak semua putra-putri Indonesia untuk menjadi propagandis demi mewujudkan *Indonesia Berparlemen* dengan cara membentuk komite-komite, tempat studi, dan arak-arakan umum.

Pada 23 Agustus 1939, Dr. H.J. Levelt, yang merupakan wakil dari pemerintah, memberikan jawaban atas mosi tersebut. Disebutkan bahwa pemerintah akan menghapus kata "*inlander*" dalam masyarakat, dan menganjurkan untuk mengganti penggunaan istilah "*Indonesier*" atau "*inheemse*" dengan "*bumiputra*". Namun untuk mengganti istilah "*Nederlandsch-Indië*" dengan "*Indonesia*", pemerintah merasa berkeberatan karena hal tersebut memerlukan penggantian redaksional terhadap Undang-Undang Dasar ketatanegaraan Hindia-Belanda. Perubahan tersebut hanya dapat dilakukan dengan izin *Staten Generaal* yang pada waktu itu tidak dapat dihubungi lagi.

*Disebutkan bahwa pemerintah akan menghapus kata "inlander" dalam masyarakat, dan menganjurkan untuk mengganti penggunaan istilah "Indonesier" atau "inheemse" dengan "bumiputra".*

## CHUO SANGI-IN 1942-1945

Setelah menyerang Pearl Harbour pada 8 Desember 1941, Jepang mengarahkan sasaran perang Asia Timur Raya yang dicetuskannya ke Asia Tenggara. Indonesia merupakan sasaran utama karena kekayaan sumber daya alamnya.

**DENGAN** jatuhnya Singapura, kedudukan Belanda di Indonesia terancam. Sasaran Jepang kemudian adalah pangkalan minyak di Tarakan, yang diserang dan diduduki pada 10 Januari 1942. Berturut-turut setelah Balikpapan jatuh ke tangan Jepang pada 20 Januari, Pontianak 2 Februari, Banjarmasin malam harinya dan setelah Palembang jatuh pada 14 Februari, Jawa hanya tinggal selangkah lagi.

Tentara Jepang masuk ke Jawa di tiga tempat pendaratan: Banten, Eretan (Jawa Barat), dan Kragan (Jawa Timur). Menarik dicatat, umumnya kedatangan tentara Jepang disambut baik orang Indonesia. Faktor pertama adalah karena masyarakat Indonesia ketika itu percaya kepada ramalan Jayabaya sebagai bentuk ungkapan aspirasi kemerdekaan di kalangan rakyat. Hal itu juga sudah disadari Jepang, sehingga pada saat mengumumkan Perang Pasifik, Jepang bergerak cepat mengambil tindakan dengan menyatakan kepada orang-orang Jawa melalui pamflet yang disebar dari pesawat udara.

Isinya: bangsa Jepang akan segera memenuhi janji Jayabaya, bahwa akan ada orang berkulit kuning dari utara yang datang untuk menyelamatkan bangsa Indonesia dari penjajahan Belanda. Kedua, faktor eksternal yang berperan sebagai sumber inspirasi kaum nasionalis Indonesia yang baru muncul, yaitu kemenangan Jepang atas Rusia pada 1905.

Ketika Jepang menguasai Indonesia pada masa awal pendudukannya, pemerintahan bersifat sementara, sehingga kemudian dibentuklah Kantor Pemerintah Militer Jawa (*Jawa Gunseibu*). Ia berada di bawah pengawasan langsung Kepala Staf Tentara Ke-16 yang diangkat sebagai Kepala Pemerintahan.

Pemerintahan militer di wilayah-wilayah Indonesia yang diduduki diatur oleh dua dokumen pokok, yaitu "Asas-asas mengenai pemerintahan di Wilayah-wilayah Selatan yang diduduki", yang dirumuskan

dalam Konferensi Penghubung antara Markas Besar Kemaharajaan Jepang dan Kabinet Jepang pada 20 November 1941, serta "Perse-tujuan Pokok antara Angkatan Darat dan Angkatan Laut mengenai pemerintahan militer di wilayah-wilayah yang diduduki", tertanggal 26 November 1941.

Berdasarkan dokumen tersebut, pemerintahan militer di Jawa diatur oleh Panglima Tentara Ke-16, yang mempunyai kode "Kelompok Osa-mu". Selama masa pendudukan, ia dikenal sebagai *Gunshireikan* atau *Saiko Shikikan* (Panglima Tertinggi), tetapi pemerintahan sehari-hari dilakukan oleh Kepala Pemerintahan Militer yang disebut *Gunseikan*. *Saiko Shikikan* menetapkan peraturan yang dinamakan *Osamu Seirei*, sedangkan peraturan yang dikeluarkan oleh *Gunseikan* disebut *Osa-*



*mu Kanrei*. Peraturan-peraturan tersebut diumumkan dalam *Kan Fo*, surat kabar milik pemerintah, yang merupakan sebuah penerbitan resmi yang dikeluarkan oleh *Gunseikanhu* (Kantor Kepala Pemerintahan Militer).

Masa lebih kurang tiga setengah tahun pendudukan Jepang dalam sejarah Indonesia berdampak pada ingatan kolektif bangsa secara negatif maupun positif. Dalam banyak catatan sejarah, betapa kejam praktik pemerintahan militer Jepang di Indonesia antara lain dengan Romusha, serta penjarahan atas hampir semua harta kekayaan yang dimiliki masyarakat untuk kepentingan Jepang. Belum lagi banyak kaum perempuan yang dipaksa melayani nafsu serdadu Jepang, yang dikenal sebagai *jugun ianfu*.

**Sidang Volksraad sedang membahas mengenai pengaturan penjualan gula.**

(Sumber: De Sumatra Post, 30 Januari 1933)



Para anggota Volksraad mengunjungi pabrik Goodyear di Buitenzorg, salah satu perusahaan yang menggunakan karet sebagai bahan bakunya.

(Sumber: Bataviaasch Nieuwsblad, 3 Februari 1937)

Akan tetapi masih juga diingat betapa dalam masa pendudukan Jepang memberi kesempatan, misalnya kepada para pemuda yang dilatih dalam Tentara Pembela Tanah Air (Peta), dan sebagian lagi dibawa ke medan pertempuran sebagai anggota Heiho atau tentara pembantu pasukan Jepang.

Masa pendudukan Jepang yang singkat telah memberi peluang yang cukup besar bagi pergerakan nasional dalam pematangan menuju kemerdekaan. Meskipun perdebatan boleh berlanjut mengenai apakah Jepang berperan terhadap kemerdekaan Indonesia, fakta menunjukkan bahwa Jepang membentuk suatu badan untuk bekerja dalam kerangka persiapan kemerdekaan.

Wadah itu adalah Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (*Dokuritsu Junbi Chosa-kai*). Dalam badan itulah bangsa Indonesia melalui para pendiri bangsa merancang dan merumuskan Negara Indonesia merdeka, baik dari landasan dasar Negara, wilayah negara, dan susunannya. Suatu badan yang juga dibentuk dalam masa pendudukan Jepang adalah *Chuo Sangi-In*, yakni badan pertimbangan.

Pada 1 Agustus 1943, Panglima Tertinggi Tentara Ke-16 mengumumkan tentang garis besar rencana pengambilan bagian dalam pemerintahan

negeri yang meliputi *Chuo Sangi-In* atau Dewan Pertimbangan Pusat, dan *Shu Sangi-kai* atau Dewan Pertimbangan Daerah—di 17 karesidenan, Kota Praja Istimewa Jakarta, serta di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta, serta jabatan tinggi lainnya yang diperuntukkan bagi orang-orang Indonesia. *Chuo Sangi-In* hanya mempunyai fungsi sebagai penasihat.

Hal tersebut sebenarnya serupa dengan *Volksraad* atau Dewan Rakyat yang sebelumnya dibentuk oleh Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda. Kekuasaan Dewan Rakyat dapat dikatakan hanya sebatas memberi nasihat, bukan merupakan badan legislatif yang berlaku secara utuh.

Pada waktu itu, situasi perang tidak memungkinkan Jepang untuk memikirkan dan membentuk sistem perwakilan rakyat. Jepang hanya mendirikan *Chuo Sangi-In* sebagai dewan yang hanya bertugas untuk memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh pemerintah pendudukan militer Jepang, serta mengajukan usul yang tidak ada akibatnya bila tidak dilaksanakan oleh pemerintah pendudukan Jepang.

Para tokoh politik Indonesia diberi tempat atau lembaga untuk menyampaikan aspirasi, lembaga bersuara untuk menyuarakan aspirasinya yang serupa dengan *Volksraad* di zaman Belanda, tetapi fungsinya hanya sebagai penasihat yang harus sejalan dengan strategi politik Jepang. Pemerintah militer Jepang di Jawa juga mengeluarkan serangkaian peraturan di masa awal kekuasaannya, khususnya mengenai pembentukan *Chuo Sangi-In*.

Berdasarkan Osamu Seirei No. 36 Tahun 1943, soal-soal yang boleh dirundingkan oleh *Chuo Sangi-In* adalah harus yang menyangkut topik-topik sebagai berikut: pengembangan Pemerintah Militer, meningkatkan derajat rakyat, pendidikan, dan penerangan, soal-soal industri dan ekonomi, kemakmuran dan bantuan sosial, serta kesehatan.

Bila dilihat sepintas, hal-hal yang boleh dirundingkan oleh *Chuo Sangi-In* tampaknya memang mencakup semua bidang. Akan tetapi,

*Pemerintah militer Jepang di Jawa juga mengeluarkan serangkaian peraturan di masa awal kekuasaannya, khususnya mengenai pembentukan Chuo Sangi-In.*

*Volksraad adalah suatu dewan yang dibentuk dalam keadaan damai yang fungsinya didasarkan atas asas liberal parlementer, sehingga para anggotanya mempunyai kesempatan berinisiatif dan mengajukan resolusi yang meminta pemerintah untuk mengoreksi sikapnya mengenai masalah tertentu.*

semua ini ditujukan untuk kepentingan Jepang semata, sehingga apa yang dimaksudkan dengan mempertinggi derajat rakyat, kemakmuran, bantuan sosial, maupun kesehatan adalah sangat bertentangan dengan arti yang sebenarnya. Hal tersebut sama sekali tidak terbukti dilakukan oleh pemerintah pendudukan, walaupun berulang kali diusulkan oleh Chuo Sangi-In dalam sidang-sidangnya. Bahkan sebaliknya, derajat rakyat banyak, kemakmuran, serta kesehatan justru semakin menurun sejak pendudukan Jepang.

Sidang-sidang Chuo Sangi-In, baik yang biasa maupun yang istimewa, diadakan di Jakarta. Sidang-sidang tetap diadakan setiap tiga bulan sekali. Sepuluh hari sebelum diselenggarakan sidang, hal-hal yang akan dibicarakan dan peraturan-peraturan tentang persidangan diumumkan oleh Saiko Shikikan. Sidang Istimewa Chuo Sangi-In hanya diadakan bila dianggap perlu, misalnya diadakannya Sidang Istimewa pada 11 September 1944 sehubungan dengan diumumkannya "Janji Kemerdekaan".

Pembentukan Chuo Sangi-In memperlihatkan bahwa ternyata Jepang mempunyai suatu pemikiran tersendiri untuk membentuk sebuah dewan yang mirip Volksraad di masa Pemerintah Kolonial Belanda. Namun dengan corak organisasi dan fungsinya berbeda dari Volksraad. Perbedaan ini diperjelas oleh pernyataan resmi Pemerintah Pendudukan Militer Jepang yang menandakan bahwa tidak ada pegawai pemerintah yang duduk dalam dewan ini.

Perbedaan ini adalah wajar jika dilihat dari berbagai situasi perang yang membutuhkan struktur dan fungsi tertentu. Volksraad adalah

suatu dewan yang dibentuk dalam keadaan damai yang fungsinya didasarkan atas asas liberal parlementer, sehingga para anggotanya mempunyai kesempatan berinisiatif dan mengajukan resolusi yang meminta pemerintah untuk mengoreksi sikapnya mengenai masalah tertentu.

Pendapat Ir. Soekarno sehubungan dengan dibentuknya Chuo Sangi-In, bila dibandingkan dengan Volksraad, adalah meskipun ada ketidakberdayaan, dalam kenyataannya anggota Volksraad dapat dengan bebas mengkritik pemerintah dengan mengajukan pertanyaan yang berhubungan dengan hampir semua aspek Pemerintah Kolonial. Tidak demikian dengan Chuo Sangi-In. Hal ini semakin nyata ketika Pemerintah Pendudukan Militer Jepang menerangkan bahwa para anggota harus sadar bahwa tidak ada tempat bagi orang Indonesia yang bertujuan selain kehendak Jepang.

## KEANGGOTAAN CHUO SANGI-IN

Dalam Osamu Seirei No. 36 Tahun 1943 tentang pembentukan Chuo-Sangi-In disebutkan bahwa Chuo Sangi-In terdiri dari para anggota Chuo Sangi-In dan Sekretariat Chuo Sangi-In atau yang disebut Zimukyoku (Pasal 2). Yang menjadi anggota Chuo Sangi-In adalah mereka yang diangkat oleh Saiko Shikikan dan mereka yang dipilih untuk mewakili daerah (*Shu dan Tokubetsu-shi*), serta yang diusulkan oleh daerah istimewa (*kochi*).

**BANYAKNYA** anggota adalah sebagai berikut:

1. Anggota yang diangkat oleh Saiko Shikikan adalah 23 orang;
2. Anggota yang dipilih dari antara dan oleh anggota Shu Sangikai dan Tokubetsu Shi Sangi-kai (dari tiap *Shu dan Tokubetsushi* masing-masing satu orang), jumlah seluruhnya 18 orang;
3. Anggota yang diusulkan dari Kochi adalah dua orang.

Dalam penjelasan Osamu Kanrei No. 36 dan 37 Tahun 1943 yang dikeluarkan oleh Gunseikan, dinyatakan bahwa agar suara rakyat yang sebenarnya dapat diperhatikan oleh pemerintah, pegawai pangreh praja



Sidang pembukaan Volksraad  
tahun 1936.

(Sumber: Soerabaijasch  
handelsblad, 18 Juni 1936)

tidak diangkat sebagai anggota Chuo Sangi-In, baik di pusat maupun di daerah. Para pangreh praja dibiarkan fokus pada jabatannya saja.

Menurut Pasal 4 Osamu Seirei 36 Tahun 1943, Ketua (*Gicho*) dan Wakil Ketua (*Huku Gicho*) dari Chuo Sangi-In dipilih oleh anggota-anggota Chuo Sangi-In. Tetapi, dalam kenyataannya, semua keputusan tetap berada di tangan Saiko Shikikan, sebagaimana terjadi dalam pemilihan Wakil Ketua Chuo Sangi-In yang pertama.

Zimukyoku ini terdiri dari dua bagian (*ka*), yaitu Bagian Urusan Umum (*Shomu-ka*), yang mengurus hal-hal tentang urusan umum, keuangan, dan surat menyurat, serta Bagian Perundingan (*Gizika*), yang melakukan persiapan persidangan, menjalankan pekerjaan juru bahasa (penerjemah), mengatur perundingan, membuat catatan perundingan, mengadakan hubungan dengan para anggota Chuo Sangi-In, dan mengurus hal-hal yang berhubungan dengan pihak luar, serta mengurus hal-hal yang tidak termasuk pada pekerjaan *Shomu-ka*.

Dalam persidangan Chuo Sangi-In, Ketua Chuo Sangi-In memimpin dan mengatur sidang. Apabila ketua tidak dapat menghadiri persidangan karena sesuatu hal, wakil ketua menggantikan ketua dalam jabatannya. Kemudian, bila ketua dan wakil ketua sama-sama berhalangan, salah seorang anggota yang ditunjuk oleh Saiko Shikikan dapat diangkat untuk mewakili ketua dalam jabatannya.

Lama jabatan anggota Chuo Sangi-In adalah satu tahun, tetapi bila diangkat seorang anggota baru untuk mengisi jabatan yang kosong, lama jabatannya adalah sama dengan sisa masa jabatan anggota yang digantikannya.

Di antara anggota yang diangkat maupun yang ditunjuk untuk mewakili daerah, terdapat 21 orang dari golongan nasionalis. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan kaum nasionalis lebih baik jika dibandingkan dengan kedudukannya dalam Volksraad pada masa sebelumnya. Selain itu, dari golongan Islam terdapat enam orang yang terpilih, sementara dari golongan pangreh praja, yang sesungguhnya tidak akan diikutsertakan, ternyata terdapat nama-nama anggota sebanyak delapan orang. Lalu, terdapat tiga orang non-Indonesia (Cina).

Setelah satu tahun masa keanggotaan Chuo Sangi-In, pada 5 September 1944 dikeluarkanlah Osamu Seirei No. 36 tentang tindakan istimewa terhadap lamanya masa jabatan keanggotaan Chuo Sangi-In, serta Shu dan Tokubetsu-shi, yaitu lamanya jabatan dilanjutkan atau diperpanjang selama satu tahun, terhitung mulai Oktober 1944. Peraturan ini berlaku sejak diumumkannya pada 5 September 1944.

Situasi perang yang semakin memburuk bagi kedudukan Jepang mengharuskan Jepang mengambil tindakan guna mempertahankan pengaruhnya di antara penduduk Indonesia. Berdasarkan Sidang Istimewa ke-85 Parlemen Jepang di Tokyo, pada 7 September 1944, dinyatakan oleh Perdana Menteri Koiso kepada seluruh dunia bahwa Hindia Timur (Indonesia) akan diberi kemerdekaan di kemudian hari. Pernyataan ini kemudian dikenal sebagai "Janji Koiso".

Pada saat Soekarno berpidato setelah dipilih menjadi ketua Chuo Sangi-In, terlihat bahwa apa yang ia sampaikan di hadapan para anggota Chuo Sangi-In lainnya adalah bentuk kepercayaan dan optimisme terhadap janji dari pemerintah Jepang yang direpresentasikan oleh

*Berdasarkan Sidang Istimewa ke-85 Parlemen Jepang di Tokyo, pada 7 September 1944, dinyatakan oleh Perdana Menteri Koiso kepada seluruh dunia bahwa Hindia Timur (Indonesia) akan diberi kemerdekaan di kemudian hari. Pernyataan ini kemudian dikenal sebagai "Janji Koiso".*

Perdana Menteri Jepang pada saat itu telah memberikan janji kemerdekaan bagi Indonesia.

Tindak lanjut dari "Janji Koiso" adalah adanya perluasan partisipasi politik serta diperkenalkannya orang Indonesia untuk mengadakan penyelidikan tentang masalah yang berhubungan dengan kemerdekaan tersebut. Selain itu, pada 8 September 1944, sehari sebelum diumumkannya "janji kemerdekaan" Koiso, telah dikeluarkan Maklumat Shikikan Nomor 6 tentang diperkenalkannya pengibaran bendera Indonesia "Sang Merah Putih", serta diizinkan masyarakat untuk menyanyikan lagu kebangsaan "*Indonesia Raya*".

***Janji Koiso ini dapat dikatakan masih bersifat abu-abu karena tidak benar-benar dibicarakan secara serius. Misalnya, ditetapkan batas waktu yang tepat dari kemerdekaan itu, seperti yang juga dilakukan pemerintah Jepang terhadap Burma dan Filipina.***

Janji Koiso ini dapat dikatakan masih bersifat abu-abu karena tidak benar-benar dibicarakan secara serius. Misalnya, ditetapkan batas waktu yang tepat dari kemerdekaan itu, seperti yang juga dilakukan pemerintah Jepang terhadap Burma dan Filipina. Begitupun, pengaruh Janji Koiso bagi bangsa Indonesia kemudian ditulis secara besar-besaran dalam sejumlah surat kabar setempat, sehingga muncul perasaan antusias, gembira, dan berterima kasih di kalangan masyarakat, serta muncul perayaan-perayaan sesudahnya.

Keangkuhan pemerintah pendudukan militer Jepang tidak kunjung menurun, demikian pula dengan kekuasaannya. Sementara itu, keadaan ekonomi semakin hari semakin buruk. Hal itu turut menciptakan keresahan di antara rakyat, yang akhirnya meledak dalam pemberontakan suatu detasemen Peta melawan perwira-perwira Jepang di Blitar pada pertengahan Februari 1945.

Pemberontakan itu gagal, tetapi telah memberikan kejutan yang amat sangat dan merupakan tantangan yang paling berbahaya terhadap Pemerintah Pendudukan Militer Jepang di Jawa. Sekiranya hal ini terjadi pada masa yang lebih awal, kemungkinan besar Pemerintah Pendudukan Militer Jepang akan mengambil tindakan dengan

konsekuensi-konsekuensi yang jauh jangkauannya. Tetapi, itu terjadinya dapat dikatakan terlambat bagi Jepang, yaitu pada masa sesudah diumumkankannya “janji kemerdekaan”.

Pengawasan Pemerintah Pendudukan Militer Jepang pun tidak diperketat karena pemberontakan itu. Bahkan pada akhirnya mereka mulai memperlunak pegangannya terhadap kehidupan politik Indonesia. Sebagai contoh, dalam sidang Chuo Sangi-In yang ketujuh, pada Februari 1945, para anggota mulai melontarkan kritik-kritik terhadap pemerintah.

Segala sesuatunya berjalan cukup cepat bagi Jepang. Hal itu menyebabkan impian mereka untuk mewujudkan “Lingkungan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya” lambat-laun mulai menghilang. Pada 1 Maret 1945, Saiko Shikikan mengumumkan pembentukan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Setelah terjadi berbagai perubahan lebih lanjut, akhirnya Panglima Tentara Wilayah Ketujuh yang dipimpin Jenderal Itagaki Seishiro di Singapura mengizinkan pembentukan Badan Penyelidik

Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada 28 Mei 1945. Badan ini terdiri dari ketua, wakil ketua, dan 60 anggota, termasuk empat orang dari golongan Cina dan Arab, serta seorang dari golongan Indo-Belanda.

Selain itu, terdapat tujuh orang Jepang sebagai anggota istimewa untuk menghadiri setiap sidang, tetapi mereka tidak mempunyai hak suara. Perlu diketahui pula bahwa hampir setengah dari anggota Chuo Sangi-In turut menjadi anggota badan ini. Dalam upacara pembukaan badan ini pada 28 Mei 1945, bertempat di Gedung Chuo Sangi-In, dilakukan pengibaran bendera Hinomaru oleh Mr. A.G. Pringgodigdo, yang kemudian disusul dengan pengibaran bendera Sang Merah Putih oleh Toyohido Masuda.



Upacara di Volksraad pada tahun 1936 dalam rangka menyambut Gubernur Jenderal yang baru, van Starckenborgh Stachouwer.

(Sumber: Soerabaijasch handelsblad, 18 September 1936)



**Sidang pembukaan Volksraad  
tahun 1939.**

(Sumber: Bataviaasch nieuwsblad,  
15 Juni 1939)

Dalam sidang pertama pada 29 Mei sampai 1 Juni 1945, sebagian besar anggota Indonesia menekankan pendapatnya mengenai masalah kemerdekaan yang akan datang. Muhammad Yamin dan Soekarno terdapat di antara para pembicara yang mengusulkan lima dasar falsafah negara, yang kemudian dikenal sebagai *Pancasila*. Lalu, sidang kedua di tanggal 10-16 Juli 1945 membicarakan berbagai masalah, antara lain bentuk negara dan struktur pemerintahan. Semua berjalan tanpa campur tangan Jepang. Hanya saja batas wilayah negara yang akan dibentuk tetap berada dalam Lingkungan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya.

Sebelum BPUPKI dibentuk, pada 16-18 Mei 1945 telah diadakan kongres pemuda seluruh Jawa di Bandung, yang diselenggarakan atas sponsor Angkatan Muda Indonesia yang dibentuk oleh Jepang pada pertengahan 1944. Acara kongres ini dibagi menjadi dua bagian, yaitu yang resmi dengan pidato-pidato sambutan dari orang Jepang, dan yang tidak resmi, yang disambung dengan perdebatan di antara para utusan. Acara yang tidak resmi ini mempertegas solidaritas di antara mereka.

Kongres itu menghasilkan dua resolusi. Pertama, semua perkumpulan di Indonesia harus dipersatukan dan bernaung di bawah satu pimpinan. Kedua, kemerdekaan Indonesia harus direalisasikan secepatnya. Resolusi yang kedua ini didorong oleh ketidaksabaran para pemuda dalam menanti janji-janji Jepang yang tidak kunjung tiba.

Pada 18 Juni 1945, untuk terakhir kalinya dalam masa pendudukan Jepang, Chuo Sangi-In mengadakan sidang, yaitu sidang kedelapan. Ketika itu, perang telah semakin dekat ke Pulau Jawa, sementara Morotai dan Tarakan pada saat itu sudah berada di tangan Sekutu. Serangan bom, terutama di Kalimantan dan Sulawesi, telah bertambah

gencar. Para anggota Chuo Sangi-In menyadari kedudukan Jepang yang semakin terdesak. Hal tersebut merupakan kesempatan yang baik untuk menentukan sikap bangsa Indonesia yang sebenarnya.

Para anggota BPUPKI dibagi ke dalam beberapa *Bunkakai* dan satu Panitia Hukum Dasar dengan 19 orang anggota di bawah pimpinan Soekarno. Nama kepanitiaan ini kemudian diganti menjadi Panitia Undang-Undang Dasar. Sebagian Panitia Undang-Undang Dasar ditugaskan untuk duduk dalam Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar di bawah pimpinan Prof. Dr. Mr. Supomo. Dalam menjalankan tugas, BPUPKI mengadakan dua kali sidang resmi dan satu kali sidang tidak resmi yang seluruhnya diadakan di Jakarta, sebelum kekalahan Jepang terhadap pasukan Sekutu pada 14 Agustus 1945.

BPUPKI mengadakan sidang-sidang resmi untuk membahas masalah dasar negara, wilayah negara, kewarganegaraan, serta rancangan Undang-Undang Dasar yang dipimpin langsung oleh Ketua BPUPKI, Dr. Rajiman Wedyodiningrat. Sidang pertama berlangsung pada 28 Mei hingga 1 Juni 1945 untuk membahas dasar negara. Sidang kedua berlangsung pada 10-17 Juli 1945 untuk membahas rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar, ekonomi dan keuangan, pembelaan, serta pendidikan dan pengajaran.

Adapun sidang tidak resmi, yang dihadiri oleh 38 anggota BPUPKI, berlangsung dalam masa reses antara sidang pertama dan sidang kedua untuk membahas rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dan dipimpin oleh anggota BPUPKI, Soekarno.

Sidang pertama BPUPKI diadakan pada 29 Mei 1945 dengan agenda membahas tentang dasar negara Indonesia serta diketuai Dr. Rajiman Wedyodiningrat dan R.P. Suroso. Sementara itu, sidang Pertama Rapat Besar yang diadakan pada 31 Mei 1945 dilaksanakan di Gedung Chuo Sangi-In, dengan agenda rapat membahas tentang "Dasar Negara Indonesia (lanjutan)" dan pembicaraan tentang "Daerah Negara dan Kebangsaan Indonesia".

*Dalam menjalankan tugas, BPUPKI mengadakan dua kali sidang resmi dan satu kali sidang tidak resmi yang seluruhnya diadakan di Jakarta, sebelum kekalahan Jepang terhadap pasukan Sekutu pada 14 Agustus 1945.*

*Rapat Besar yang berlangsung pada 1 Juni 1945 diadakan di Gedung Pejambon, sebelumnya Gedung Chuo Sangi-In, BPUPKI membahas tentang dasar negara Indonesia (lanjutan).*

Saat sidang berlangsung, Supomo menanyakan perihal dasar negara Indonesia merdeka. Supomo mengungkapkan bahwa ia sepakat dengan beberapa pembicara dalam sidang yang telah membahas syarat-syarat mutlak (faktor konstitutif).

Ia setuju dengan pendapat yang mengatakan bahwa "pada dasarnya Indonesia harus meliputi batas Hindia-Belanda." *Kedua*, hal rakyat sebagai warga negara yang pada dasarnya merujuk pada warga negara yang mempunyai kebangsaan Indonesia, yang kemudian dengan sendirinya termasuk pada kategori bangsa Indonesia asli. Bangsa Peranakan Tionghoa, India, dan Arab yang telah turun-temurun tinggal di Indonesia harus diterima pula sebagai warga negara dengan diberikan kebangsaan Indonesia. Syarat mutlak yang ketiga menurut hukum internasional adalah pemerintah yang berdaulat.

Rapat Besar yang berlangsung pada 1 Juni 1945 diadakan di Gedung Pejambon, sebelumnya Gedung Chuo Sangi-In, BPUPKI membahas tentang dasar negara Indonesia (lanjutan). Dalam rapat yang diketuai Dr. Rajiman Wedyodiningrat, Sukarno berpidato mengenai dasar bernegara.

## KOMITE NASIONAL INDONESIA PUSAT (1945-1949)

Pada 7 Agustus 1945, Nanpo Gun (Tentara Umum Selatan) mengumumkan terbentuknya Dokuritsu Junbi Inkai atau Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Hanya berbeda beberapa jam, di Jakarta, Saiko Shikikan juga memberikan pengumuman yang sama kepada rakyat di daerah Jawa dan Madura.



**WALAU**PUN PPKI dibentuk berdasarkan keputusan Nanpo Gun, dalam kenyataannya baru mengadakan sidang pada 18 Agustus 1945, sehari setelah Indonesia merdeka. Dengan demikian, PPKI tidak lagi terikat pada keputusan Nanpo Gun tersebut. Sebab, dengan adanya proklamasi berarti semua hukum yang diberlakukan, baik oleh Hindia-Belanda maupun tentara pendudukan Jepang, menjadi teranulir. Proklamasi merupakan sumber dari segala sumber tata hukum yang baru.

Posisi Ketua dan Wakil Ketua PPKI dipegang oleh Soekarno dan Mohammad Hatta, sedangkan Badan Penasihat diketuai oleh Mohammad Hatta dan wakilnya Ahmad Subarjo. Adanya penambahan anggota semakin menguatkan pendapat bahwa PPKI bukan lagi milik Jepang, tetapi sudah menjadi milik Republik, karena penambahan

Para anggota Volksraad sedang berkumpul di rumah Sukarjo (2 dari kiri). Tampak diantaranya Soangkupon (4 dari kiri), Sam Ratulangi (5 dari kiri) dan M.H. Thamrin (paling kanan).

(sumber : Bataviaasch Nieuwsblad, 24 Desember 1935)



**Ketua Volksraad, Jonkman bersama para anggota Volksraad dalam suatu pertemuan.**

(sumber : Bataviasch Nieuwsblad, 12 Januari 1940)

itu dilakukan oleh orang Indonesia sendiri, bukan Jepang. Selain itu, karena anggota PPKI bukan hanya berasal dari Jawa, tapi dari berbagai kepulauan Indonesia, maka PPKI sifatnya hanya menjadi badan pendahuluan Komite Nasional. PPKI pada hakikatnya mempunyai sifat representatif atau sifat perwakilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Mengenai kekuasaan, badan legislatif, gagasan, dan asas-asasnya dibicarakan dalam sidang hari pertama pada 18 Agustus 1945. Hal yang sama juga berlaku dengan Komite Nasional. Dalam Sidang PPKI hari kedua, Komite Nasional hanya disinggung sedikit karena tergeser oleh masalah lain yang lebih mendesak, seperti departemen dan pemerintahan daerah. Sedangkan dalam sidang hari ketiga, yaitu yang dilaksanakan pada 22 Agustus 1945, Komite Nasional merupakan pokok permasalahan. Hal itu terlihat dalam keputusan PPKI yang sangat terperinci mengenai Komite Nasional.

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) sebagaimana diajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan negara. Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan karena:

1. UUD 1945 tidak membatasi secara tajam bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.
2. UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan dibagi atas tiga bagian saja

dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja.

3. UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Kemudian, kekuasaan legislatif Presiden dapat dilihat dari keterangan Supomo dalam sidang PPKI yang menyebutkan "Di samping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR dapat disebut sebagai badan yang, bersama-sama dengan Presiden, bertujuan membentuk Undang-Undang (UU) bersama Presiden, dalam suatu badan legislatif"

DPR sebetulnya memegang kekuasaan terbanyak dalam Republik Indonesia. Selain mempunyai hak dan kewajiban sesuai dengan ketentuan UUD 1945, DPR juga merupakan rekanan Presiden di tingkatan legislatif, serta sarana untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan-keputusan MPR, karena anggota DPR juga merangkap menjadi anggota MPR pada masa itu.

Karena anggota DPR juga merangkap sebagai anggota MPR, segala pasal yang menyangkut hak MPR juga menjadi hak DPR. Sering para ahli menyebutkan bahwa DPR mempunyai dua fungsi, yaitu: pertama fungsi menetapkan kebijakan dan membuat undang-undang. Kedua, fungsi kontrol. Untuk yang pertama, DPR mempunyai hak legislatif, hak amendemen, dan hak anggaran, sedangkan untuk fungsi yang kedua DPR mempunyai hak tanya, hak interpelasi, hak angket, dan hak mosi.

Dalam sidang hari ketiga itu, PPKI mengambil keputusan sebagai berikut:

1. Komite Nasional dibentuk di seluruh Indonesia dengan pusat di Jakarta.
2. Komite Nasional adalah penjelmaan kebulatan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat.

*Sering para ahli menyebutkan bahwa DPR mempunyai dua fungsi, yaitu: pertama fungsi menetapkan kebijakan dan membuat undang-undang. Kedua, fungsi kontrol.*

3. Usaha-usaha Komite Nasional ialah:

- a. Menyatakan keinginan rakyat Indonesia untuk hidup sebagai bangsa Indonesia yang merdeka;
- b. Mempersatukan rakyat dari segala lapisan dan jabatan, supaya terpadu pada segala tempat di seluruh Indonesia, persatuan kebangsaan yang bulat dan erat;
- c. Membantu menenteramkan rakyat dan turut menjaga keselamatan umum, serta;
- d. Membantu pemimpin dalam menyelenggarakan cita-cita bangsa Indonesia, dan di daerah membantu pemda untuk kesejahteraan umum.

4. Komite Nasional di pusat memimpin dan memberi petunjuk kepada Komite Nasional di daerah. Di mana perlu, di daerah didirikan pusat daerah.

5. Komite Nasional di pusat, pusat daerah, dan daerah dipimpin oleh seorang Ketua dan beberapa orang anggota pengurus yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional. Untuk pertama kali, Ketua Pusat Daerah ditetapkan oleh Presiden.

Pada 22 Agustus malam harinya, sejumlah tokoh berkumpul di Gedung Permusyawaratan Golongan-golongan Bangsa di Jalan Gambir Selatan Nomor 10 untuk membicarakan siapa-siapa yang akan diangkat sebagai anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Pertemuan Gambir Selatan menetapkan anggota KNIP yang lebih dari 60 orang jumlahnya. Walaupun mereka terdiri dari wakil aliran dan golongan tertentu dalam masyarakat, juga ada wakil-wakil daerah, tapi diusahakan mereka dapat berkedudukan atau tinggal di Jakarta. Dengan kata lain, para anggota merupakan putra daerah tetapi bersedia berdomisili di Jakarta.

*Pertemuan Gambir Selatan menetapkan anggota KNIP yang lebih dari 60 orang jumlahnya. Walaupun mereka terdiri dari wakil aliran dan golongan tertentu dalam masyarakat, juga ada wakil-wakil daerah, tetapi diusahakan mereka dapat berkedudukan atau tinggal di Jakarta.*



Jumlah yang ditentukan itu tidak ada hubungannya dengan perimbangan penduduk, dan jumlah 60 itu masih bisa ditambah menurut kebutuhan. Mereka juga sepakat bahwa rapat pertama KNIP diadakan pada 29 Agustus 1945. Pelantikan anggota KNIP itu dilakukan pada Rabu malam 29 Agustus 1945, bertempat di Gedung Komedi (sekarang Gedung Kesenian Jakarta) di Jalan Pos, Pasar Baru.

Dalam acara pelantikan anggota KNIP itu, Komite memilih pimpinan KNIP, dan yang terpilih adalah:

- Ketua: Kasman Singodimejo
- Wakil Ketua I: Soetardjo
- Wakil Ketua II: Latuharhary
- Wakil Ketua III: Adam Malik

Pada keesokan harinya, KNIP mengirim rombongan ke Bandung untuk mengusahakan pembentukan KNID (daerah). Pengiriman rombongan ke daerah-daerah ini kemudian menjadi suatu tugas rutin KNIP dengan maksud yang sama, yakni mendirikan KNID.

**Rapat Panitia Persiapan  
Kemerdekaan Indonesia pada  
bulan Agustus 1945.**

(sumber : NIOD 57080)



Sidang Pleno ke-4 KNIP di Solo.

(sumber : ANRI-Ipphos, Maret 1946)

Dalam perjalanan mulanya, KNIP ternyata lebih banyak bekerja sebagai pembantu eksekutif daripada pengganti MPR, DPR, dan DPA. Sebagai pembantu pemerintah, Komite Nasional dalam praktiknya sering berfungsi sebagai pengganti pangreh praja dan polisi. Hal ini terutama mungkin sangat terasa di daerah, dan jelas merupakan suatu dualisme. Bahkan, kalau kita perhatikan berbagai keputusan, baik berupa maklumat, instruksi, dan lain sebagainya, akan terlihat bahwa KNIP lebih banyak dijadikan sebagai alat dan penasihat pemerintah daripada pengganti MPR dan DPR dalam masa revolusi.

Selama hampir sebulan lebih, tidak satu pun produk KNIP yang memperlihatkan bahwa komite ini merupakan MPR dan DPR dalam masa revolusi. KNIP lebih banyak berfungsi untuk menerjemahkan kebijakan pemerintah kepada rakyat daripada merekam dan menyampaikan kondisi dan keinginan masyarakat kepada pemerintah. Dalam situasi seperti itu, tidak mengherankan kalau kritik-kritik muncul menyerang KNIP.

Kritik terhadap kekuasaan Soekarno merupakan akibat dari Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, yang menyebutkan bahwa segala kekuasaan dipegang Presiden dengan bantuan Komite Nasional. Kekuasannya tidak terbatas, dan karena ia dibantu oleh Komite Nasional,

maka jalan satu-satunya untuk memperbaikinya adalah menegakkan demokrasi.

Untuk mengatasi berbagai kritik, pemerintah pada 5 Oktober 1945 mengeluarkan pengumuman bahwa persiapan-persiapan untuk mengadakan pemilihan umum (pemilu) telah dilaksanakan. Ini merupakan kabar pertama tentang akan diadakannya pemilu.

Adanya pengumuman pemerintah tentang akan diadakannya pemilu tidak mengurangi keinginan untuk memfungsikan badan itu sesuai dengan asasnya. Dua hari setelah pengumuman itu, yakni pada 7 Oktober 1945, muncul sebuah referendum dalam KNIP. Referendum itu disponsori oleh 50 anggota KNIP yang mendesak Presiden untuk memakai kekuasaan istimewa-nya agar membentuk MPR dengan segera, agar anggota-anggota KNIP dapat dianggap sebagai anggota MPR.

Referendum inilah yang menyebabkan diadakannya Sidang Pleno I KNIP di Jakarta pada 16-17 Oktober 1945, sekitar sembilan hari sejak referendum itu diajukan. Sidang Pleno I KNIP diadakan di Gedung Balai Muslimin Kramat.

Pada waktu membicarakan soal referendum itu, Amir Syarifuddin mengatakan karena situasi yang sangat genting dengan mendaratnya Sekutu, besar kemungkinan para anggota tidak akan bisa hadir dalam setiap rapat yang diadakan KNIP. Selain itu, KNIP yang begitu besar dan dengan anggota yang begitu banyak akan sukar mengambil keputusan-keputusan cepat, maka ia mengusulkan agar dibentuk sebuah "working committee" atau badan pekerja, yang untuk sementara waktu dapat diberikan tugas-tugas legislatif. Amir mencontoh badan pekerja yang ada pada *Indian National Congress* di India. Badan pekerja itu akan bersidang 10 hari sekali, sedangkan KNIP hanya setahun sekali.

Hak dan kewajiban Badan Pekerja itu dijelaskan pada 20 Oktober 1945, dengan keterangan bahwa kewajiban BP adalah: (1) Turut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang berarti bahwa BP

*Untuk mengatasi berbagai kritik, pemerintah pada 5 Oktober 1945 mengeluarkan pengumuman bahwa persiapan-persiapan untuk mengadakan pemilihan umum (pemilu) telah dilaksanakan.*

berkolaborasi dengan Presiden dalam menetapkan GBHN; dan (2) Bersama-sama Presiden menetapkan UU. Penjelasan pertama merupakan tugas MPR, sedangkan penjelasan kedua merupakan tugas DPR.

Penjelasan itu juga menyebutkan bahwa BP yang bertugas atas nama KNIP tidak lagi mengurus pekerjaan eksekutif. Kekuasaan BP akan berakhir setelah terbentuknya MPR dan DPR. Penjabaran tugas yang dibuat berdasar Maklumat Wakil Presiden No. X itu kemudian mengubah secara drastis makna pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945.

*Kekuasaan KNIP yang sehari-hari dilaksanakan oleh Badan pekerja berubah, dari yang semula pembantu Presiden menjadi badan tersendiri yang mempunyai kekuasaan legislatif.*

Dengan maklumat itu, kekuasaan Presiden dikurangi, sementara kekuasaan KNIP yang sehari-hari dilaksanakan oleh BP berubah, dari yang semula pembantu Presiden menjadi badan tersendiri yang mempunyai kekuasaan legislatif. Maklumat No. X, yang kelahirannya didorong oleh Sidang Pleno I KNIP, telah menjadikan KNIP sebagai akar kelahiran MPR dan BP cikal bakal dari DPR.

Siapa yang akan memimpin BP, yang sekaligus memimpin KNIP? Sidang hari kedua yang berlangsung pada 17 Oktober 1945 mendengarkan laporan formatur yang diberi tugas membentuk komposisi dan personalia BP. Jumlah anggota BP adalah 15 orang, antara lain:

- Ketua: Sutan Syahrir
- Wakil Ketua: Amir Syarifuddin
- Sekretaris: Suwandi

Melalui BP, pada 30 Oktober 1945, ketika Soekarno-Hatta dan Amir Syarifuddin sedang berada di Surabaya untuk menengahi pertikaian antara rakyat Surabaya dan Sekutu, mereka mengusulkan kepada pemerintah agar rakyat dapat diberi kesempatan mendirikan partai politik. Konsiderans yang diajukan dalam usul BP adalah karena kemerdekaan bersidang dan berkumpul dijamin oleh UUD 1945.

Usul BP ini langsung dijawab. Pada 3 November 1945 keluarlah maklumat pemerintah yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Hatta, yang

isinya "menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai itu, dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat".

Manuver selanjutnya dari kelompok Syahrir untuk merealisasikan Keputusan Guntur 23 melalui BP adalah Pengumuman Badan Pekerja No. 5 yang dikeluarkan 11 November 1945. Pengumuman ini berisi usul BP tentang pertanggungjawaban menteri kepada DPR.

Pertimbangan yang diajukan BP atas usulnya adalah dengan diubahnya Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 tentang KNIP, yang semula pembantu Presiden menjadi badan legislatif.

Dalam pertemuan di rumah Hatta, Wakil Presiden Hatta dapat menerima usul BP, sementara Syahrir ditunjuk untuk membentuk kabinet baru. Kabinet baru yang disebut Dewan Menteri diumumkan pada 14 November 1945, tiga hari setelah dikeluarkannya usul BP mengenai pertanggungjawaban menteri kepada DPR.

Kabinet Syahrir ini jelas menyalahi UUD 1945, di mana para menteri hanya dapat diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menurut Pasal 17 dari UUD 1945, setiap menteri bertanggung jawab kepada Presiden, sedangkan Kabinet Syahrir bertanggung jawab kepada KNIP. Namun, Kabinet Syahrir dianggap sah dengan alasan "*convention*" atau kebiasaan, yang menurut sebagian ahli secara politis pada waktu itu dapat saja dibenarkan oleh suasana darurat revolusioner.

Walaupun Maklumat No. X memungkinkan KNIP menjalankan semua kekuasaan legislatif dari MPR dan DPR, namun BP yang merupakan pelaksana sehari-hari KNIP, sesuai dengan penjelasannya tanggal 20 Oktober 1945 hanya akan menjalankan sebagian dari Pasal 3 dari UUD 1945 yang berhubungan dengan GBHN. Dari ketiga fungsi yang dipunyai DPR, hanya yang menyangkut fungsi bersama-sama pemerintah membentuk UU. Jika dijabarkan, kewajiban BP hanya terbatas pada:

1. Bersama-sama Presiden menetapkan GBHN.
2. Berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan bersama-sama Presiden menetapkan undang-undang tersebut.
3. Mengadakan amendemen terhadap RUU yang diajukan pemerintah dan bersama-sama Presiden menetapkan undang-undang tersebut.

Baik dalam fungsinya, seperti yang termuat dalam Maklumat No. X, maupun dalam fungsinya yang baru, yakni menerima pertanggungjawaban menteri, hingga Sidang Pleno II KNIP, BP berhasil mengeluarkan delapan keputusan. Dari kedelapan hasil BP tersebut, enam di antaranya dapat disimpulkan sebagai lima hak inisiatif dan satu hak mosi.



Sidang ke-4 KNIP di Solo.

(sumber : Pantja Raja, 15 Maret 1946)

Dalam situasi yang tidak menentu di masa revolusi, masalah tempat kedudukan menjadi suatu hal penting bagi BP KNIP dalam menjalankan tugasnya. Sejak 1945 hingga Februari 1946, BP KNIP memiliki tempat kedudukan di Jakarta. Alasan keamanan yang semakin

tidak menentu di Jakarta setelah kembalinya Belanda membuat BP KNIP berupaya mencari domisili yang baru. Di luar Jakarta, tempat yang menjadi pilihan adalah Yogyakarta, Surakarta, Salatiga, Magelang, dan Purwokerto.

Namun, kelima kota tersebut sudah dipenuhi oleh aktivitas republik. Pilihan mengenai domisili KNIP jatuh pada Purworejo di Jawa Tengah, sebuah kota kecil dan relatif aman di masa revolusi, serta dekat dengan pusat pemerintahan Republik Indonesia di Yogyakarta. Setelah semua perangkat pendukung beserta dengan sarana dan prasarana telah dipersiapkan, pada 23 Maret 1946, BP KNIP mengadakan sidang perdananya di Purworejo.

Salah satu hasil kerja BP KNIP dalam sidang perdananya di Purworejo adalah dibentuknya Badan Penghubung BP KNIP yang ber Kantor di Jl. Cilacap No. 4, Jakarta, untuk menjalin hubungan tetap antara BP KNIP di Purworejo dan pemerintahan di Jakarta yang saat itu dipegang oleh Kabinet Syahrir. Selain itu, dalam sidang ini, BP KNIP juga mengesahkan beberapa rancangan undang-undang, di antaranya adalah Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan, yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 3 tahun 1946.

Setelah masa kepemimpinan Syahrir, KNIP dipimpin Mr. Assaat untuk periode 1946-1949. Masa ini melanjutkan peran KNIP sebagai lembaga legislatif untuk membantu presiden, sebelum didirikannya Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam perkembangannya, KNIP aktif dalam menyuarkan aspirasi berbagai partai politik dan golongan masyarakat yang tergabung di dalamnya. Sebagai lembaga pembantu presiden, peran KNIP pada periode Mr. Assaat sebetulnya jauh lebih besar daripada itu, termasuk menjadi semacam parlemen yang turut andil dalam proses pengambilan keputusan-keputusan yang penting bagi kelangsungan Republik Indonesia.

Walaupun senantiasa muncul konflik dalam tubuh KNIP, terutama dari kubu oposisi Persatuan Perjuangan di masa revolusi, hubungan KNIP dengan lembaga kepresidenan (Presiden, Wakil Presiden, Perdana Menteri, dan Kabinetnya) berjalan dengan baik. Hal ini terlihat dari bagaimana KNIP selalu menyetujui program pemerintah, meskipun pembahasannya kerap berjalan alot, khususnya dalam Sidang Pleno KNIP maupun Rapat Badan Pekerja KNIP.

***KNIP aktif dalam menyuarkan aspirasi berbagai partai politik dan golongan masyarakat yang tergabung di dalamnya.***

*Selain mengerjakan fungsi legislatif, Kepanitiaan BP KNIP juga berfungsi untuk melakukan pengawasan atas kinerja pemerintah. Secara umum, fungsi-fungsi ini dijalankan oleh BP KNIP dengan membagi anggota BP ke dalam kepanitiaan-kepanitiaan yang lebih kecil.*

Sebelum periode BP KNIP aktif di Purworejo, masalah pencatatan dan pengarsipan dokumen-dokumen KNIP masih bersifat sederhana. Pembahasan dalam rapat-rapat BP KNIP hanya dicatat secara ringkas, terutama mengenai hasil rapatnya. Perubahan terjadi setelah BP KNIP bekerja di Purworejo, di mana notulensi dicatat secara lebih terperinci dan sistematis. Hal ini sejalan dengan kegiatan BP KNIP yang diadakan secara lebih teratur.

Sistem "sidang", yaitu serangkaian rapat yang dilaksanakan dalam rentang waktu tertentu, semakin baik pelaksanaannya sejak BP KNIP bertugas di Purworejo. Dalam sidang, BP KNIP juga kerap memberlakukan "masa reses", yaitu periode saat para anggota menghentikan sementara pembahasan dalam sidang. Namun, karena masalah keamanan, diperlukan waktu yang cukup panjang hingga akhirnya BP KNIP dapat lebih membuka diri kepada pers. Barulah pada akhir 1946, rapat-rapat BP KNIP dihadiri oleh perwakilan wartawan.

Selain mengerjakan fungsi legislatif, BP KNIP juga berfungsi untuk melakukan pengawasan atas kinerja pemerintah. Secara umum, fungsi-fungsi ini dijalankan oleh BP KNIP dengan membagi anggota BP ke dalam kepanitiaan-kepanitiaan yang lebih kecil. Kepanitiaan ini bertugas membahas suatu permasalahan yang menjadi tanggung jawabnya, yang kemudian

hasilnya dibicarakan dalam Rapat Pleno BP KNIP dengan mekanisme "tanya-jawab", yang akan menghasilkan suatu mosi dari BP KNIP.

Pihak pemerintah juga menunjuk perwakilan yang diberi tugas menjawab atau memberikan keterangan dalam sidang-sidang BP KNIP. Mengacu kepada tugasnya sebagai lembaga yang terlibat dalam proses keluarnya undang-undang, BP KNIP memiliki panitia-panitia yang memfokuskan diri pada pembahasan undang-undang yang dibicarakan bersama dengan menteri negara terkait. Dalam kaitannya dengan rumah tangga internalnya, BP KNIP memiliki panitia rumah tangga yang mengatur perihal surat-menyurat.

Perkembangan peraturan tata tertib dan administrasi sebagai pedoman kerja BP KNIP dari awal mula pembentukannya hingga akhir merupakan suatu komponen yang menarik untuk dilihat dan dipahami. Namun, hal ini tidak dapat dilakukan oleh karena banyaknya dokumen KNIP yang hilang pada masa revolusi. Dokumen-dokumen KNIP tersebut sengaja dihancurkan oleh pihak Republik pada masa Agresi Militer Belanda ke-2 untuk menghindari jatuhnya informasi penting Republik Indonesia kepada pihak Belanda.

Sebagian arsip yang masih ada dihimpun oleh Arsip Nasional Republik Indonesia dalam kumpulan arsip yang diberi judul "Dokumen BP KNIP". Di antara arsip yang masih ada, terdapat peraturan tata tertib yang paling awal tertanggal 10 Juni 1947, yang menjelaskan peraturan tata tertib pada masa-masa awal BP KNIP ketika dipimpin oleh Mr. Assaat.

Dokumen ini menjelaskan cara kerja BP KNIP baik dalam merancang dan mengesahkan undang-undang bersama pemerintah maupun dalam tugas kontrol atas pemerintah. Terdapat pula ketentuan tentang badan-badan perlengkapan yang membantu BP KNIP dalam melaksanakan tugasnya, di antaranya adalah:

1. Panitia Tetap
2. Panitia Khusus
3. Seksi-seksi
4. Panitia Rumah Tangga

Tugas Panitia Tetap dan Panitia Khusus adalah membantu BP KNIP membentuk undang-undang, dan juga untuk keperluan-keperluan lain yang berkaitan dengan perundang-undangan. Panitia Tetap berkewajiban mengadakan pemeriksaan persiapan atas rancangan undang-undang, termasuk melaporkan hasil pemeriksaannya dengan bersama-sama menyusun "Laporan Gabungan" yang disampaikan kepada menteri, agar selanjutnya dapat dijawab secara tertulis melalui mekanisme "Memori Jawaban".

Selain Panitia Tetap dan Panitia Khusus, BP KNIP memiliki badan perlengkapan yang terbagi ke dalam beberapa seksi. Terdapat enam seksi dalam BP KNIP, yaitu:

1. Luar Negeri
2. Dalam Negeri
3. Pembangunan
4. Penerangan
5. Pertahan negara; dan
6. Kemasyarakatan

Kewajiban enam seksi tersebut dalam BP KNIP, antara lain:

1. Memperhatikan kebijakan pemerintah dalam hal-hal yang masuk urusan seksi tersebut;
2. Memperhatikan kesulitan-kesulitan pemerintah dalam menjalankan undang-undang;
3. Mendengar suara rakyat dalam hal terkait kebijakan pemerintah, seperti menerima rakyat pada hari-hari tertentu dan memperhatikan surat-surat masuk;
4. Melakukan penyelidikan atas peristiwa-peristiwa penting atas kehendak sendiri atau atas keputusan Badan Pekerja; dan
5. Mengajukan usul-usul dan laporan-laporan tentang persoalan yang termasuk urusannya kepada badan Pekerja.

Mengenai urusan rumah tangga dan administrasi, BP KNIP memiliki anggota sekurang-kurangnya empat orang yang bersama-sama dengan Ketua BP KNIP berkewajiban untuk: (1) Mengawasi sekretariat BP KNIP; (2) Mengangkat dan memberhentikan pegawai-pegawai sekretariat, kecuali sekretaris; dan (3) Membuat rancangan anggaran belanja BP KNIP.

Dengan bantuan badan-badan perlengkapan yang ada ini, BP KNIP menjalankan tugasnya, termasuk mengenai tugas pengawasan atas pemerintah, di mana BP KNIP bertugas untuk mendengar keterangan pemerintah tentang kebijakan yang akan atau telah dijalankan oleh pemerintah. Keterangan pemerintah ini kemudian dibahas dan diperdebatkan dengan suatu mekanisme yang disebut "Pemandangan Umum" dari Rapat Pleno BP KNIP. Setelah itu, pemerintah diberi kesempatan menyampaikan jawaban.

Dalam sesi pembahasan yang dapat berlangsung cukup panjang ini, anggota BP KNIP dapat mengajukan mosi mendukung atau tidak mendukung terhadap usulan atau kinerja pemerintah yang dilaporkan.

Peraturan tata tertib BP KNIP tanggal 10 Juni 1947 menjelaskan bahwa Sidang Pleno BP KNIP dilakukan setidaknya-tidaknya dua kali setiap bulan, antara tanggal 10 dan 25. Anggota BP KNIP dengan sendirinya berkewajiban menghadiri sidang. Apabila berhalangan hadir, anggota BP KNIP diharuskan memberitahukannya ke panitia sidang, sebelum sidang dimulai. Apabila secara berturut-turut tidak dapat menghadiri



sidang tanpa alasan yang jelas, anggota tersebut dapat dikenai sanksi setinggi-tingginya, yaitu berupa pemberhentian dari keanggotaan dalam BP KNIP.

Rapat atau Sidang Pleno BP KNIP dianggap sah apabila dihadiri setengah dari jumlah anggota. Apabila pada jam yang telah ditetapkan jumlah anggota minimal (kuorum) belum terpenuhi, ketua dan anggota-anggota yang hadir dapat menentukan waktu rapat selanjutnya. Ini berkaitan dengan suasana revolusi yang mengharuskan KNIP untuk bertindak secara fleksibel. Dengan cara ini, rapat tidak perlu ditunda hingga kuorum terpenuhi. Sementara itu, susunan agenda rapat disusun dan ditetapkan oleh Ketua BP KNIP bersama dengan ketua-ketua seksi.

**Ketua BP KNIP, Mr. Assaat  
memimpin Sidang ke-5 KNIP  
di Malang.**

(sumber: ANRI-IPPHOS No. 441  
Februari-Maret 1947)

## PERJANJIAN LINGGARJATI DAN AGRESI MILITER BELANDA

**BAGI** KNIP, dapat dikatakan bahwa tahun 1947 adalah tahun yang penuh ketidakpastian karena Agresi Militer Belanda I dan II dilancarkan ke daerah kantong dan pusat aktivitas Republik, sehingga membuat rapat-rapat BP KNIP semakin sulit diadakan. Bahkan di kota-kota yang dikuasai sepenuhnya oleh Republik seperti di Yogyakarta dan Purworejo, suasana tidak menentu juga mempengaruhi aktivitas penghuninya. Namun demikian, BP KNIP pimpinan Mr. Assaat tetap menjalankan tugas dengan cermat. Dimulai dari pembahasan mengenai respons terhadap susunan anggota KNIP oleh pemerintah, pembahasan mengenai pertahanan dan keamanan, hubungan dengan Belanda, hingga masalah kewarganegaraan dan administrasi daerah.

Pada awal 1947, 25 Februari hingga 5 Maret, KNIP juga mengadakan sidang pleno yang ke-5 di Jawa Timur, tepatnya di Kota Malang, yang juga menjadi basis kekuatan Republik. Dipilihnya Malang sebagai tempat Sidang Pleno ke-5 melalui pertimbangan yang matang dari segi pertahanan dan keamanan, serta juga sarana dan prasarannya. Bagaimanapun, Sidang Pleno KNIP adalah acara besar demokrasi Indonesia di masa revolusi. Selepas sidang ini, BP KNIP kembali menjalankan tugas sebagai “pelaksana harian” badan legislatif yang turut mendukung jalannya pemerintahan Republik Indonesia.

Sebagai tempat dilangsungkannya Sidang Pleno KNIP ke-5, aktivitas di Kota Malang meningkat pada awal 1947. Hal ini disebabkan oleh persiapan Sidang Pleno KNIP dan juga datangnya para anggota KNIP dan KNI Daerah dari berbagai wilayah Republik Indonesia ke kota ini. Keamanan Kota Malang pada saat menjelang dan berlangsungnya sidang menjadi tanggung jawab TNI dan Polri. Hasil pekerjaan dari kedua lembaga ini juga baik, terbukti dari laporan yang menjelaskan penjagaan mereka menghasilkan suatu lingkungan yang amat kondusif.

Pada hari terakhir Sidang Pleno, sidang secara resmi menerima dan meratifikasi Perjanjian Linggarjati. Badan legislatif KNIP menerima secara sah bahwa wilayah RI terbatas pada Jawa, Madura, dan Sumatera.

Surat kabar harian *Pandji Rakjat* memberitakan mengenai penerimaan sidang KNIP terhadap Perjanjian Linggarjati secara padat dan jelas, sebagai berikut:



*Pada hari terakhir sidang pleno KNIP di Malang tanggal 5 Maret 1947, semoea partai*

*(kecuali Masyumi dan PNI) menetapkan mosi berisi pernyataan percaya dan mufakat terhadap sikap pemerintah, termasuk dalam hal perundingan dengan pihak Belanda (terkait naskah Perjanjian Linggarjati)."*

Namun, dalam perkembangannya, Agresi Militer Belanda I yang dilancarkan pada 21 Juli 1947 membuat pemerintah RI membatalkan ratifikasi Perjanjian Linggarjati. Sejak saat itu, dalam situasi yang semakin tidak menentu di masa revolusi, Sidang Pleno KNIP juga tidak bisa lagi diadakan hingga 1949 di Yogyakarta.

Agresi Militer Belanda I (atau "aksi polisionil" menurut sumber Belanda) ke daerah-daerah Republik Indonesia di Jawa dan Sumatera. Serangan ini didukung oleh tentara Belanda dengan alat-alat persenjataan modern, serta pihak Indonesia yang pro terhadap kembalinya Belanda ke Tanah Air, karena sebagian dari mereka adalah lulusan *Koninklijk Nederlandsch-Indische Leger* (KNIL) atau Tentara Kerajaan Hindia-Belanda. Walaupun begitu, perlawanan rakyat Indonesia terhadap serangan Belanda begitu gigih di berbagai front pertempuran.

Apabila dilihat dari kaca mata para perwakilan di meja perundingan, Agresi Militer Belanda I adalah satu dari banyak konsekuensi dari penolakan Pemerintah Indonesia atas *aide-memoire* (nota diplomatik) yang diajukan oleh Lt. Gubernur Jenderal H.J. van Mook pada Mei 1947. Isi dari *aide-memoire* ini adalah:

*Apabila dilihat dari kaca mata para perwakilan di meja perundingan, Agresi Militer Belanda I adalah satu dari banyak konsekuensi dari penolakan Pemerintah Indonesia atas aide-memoire (nota diplomatik) yang diajukan oleh Lt. Gubernur Jenderal H.J. van Mook pada Mei 1947.*

1. Sebelum terbentuknya RIS, Belandalah yang berkuasa atas seluruh daerah Hindia-Belanda, dan karena itu RI harus menghentikan segala hubungannya dengan luar negeri;
2. Untuk keperluan keamanan dan ketertiban, pihak Belanda menghendaki diadakannya pasukan keamanan bersama dalam wilayah RI, termasuk daerah-daerah republik yang memerlukan bantuan Belanda;
3. Belanda menghendaki adanya dan dipertahankannya suatu ikatan kenegaraan (*Staatsverbond*) yang abadi antara Nederland dan Indonesia. Indonesia akan tetap berbentuk federasi;
4. Antara Republik Indonesia dan Belanda dibentuk pemerintahan ad interim bersama;
5. Mengeluarkan uang bersama Belanda dan mendirikan lembaga devisa bersama;
6. Republik Indonesia harus mengirimkan beras untuk rakyat di daerah-daerah yang diduduki Belanda;
7. Menyelenggarakan pemilikan bersama atas impor dan ekspor.

Bagi pihak Indonesia, permintaan Belanda ini tidak dapat diterima. Sebab, berdasarkan *aide-memoire* ini, Indonesia seolah "diminta" masuk secara sukarela kembali dalam naungan Pemerintah Kolonial Hindia-Belanda. Bahkan, poin ketiga *aide-memoire* ini sudah menyalahi pokok persetujuan dalam Perjanjian Linggarjati, yang baru diratifikasi oleh KNIP pada 5 Maret 1947. Dalam Perjanjian Linggarjati, Uni Indonesia-Belanda yang akan dibentuk dapat memberikan hak kepada RI untuk memiliki kepala negara sendiri. Uni Indonesia-Belanda akan dikepalai oleh Raja/Ratu Belanda, yang bertindak sebagai "*supervisor*/pengawas".

Untuk menghindari perang dengan Belanda, PM Syahrir mengajukan konsesi kepada Belanda, yaitu pengakuan kedaulatan Belanda atas Indonesia selama masa peralihan, suatu hal yang sesungguhnya dikecam oleh partai-partai dan juga BP KNIP. Kabinet Syahrir akhirnya jatuh pada 26 Juni 1947 karena tekanan yang luar biasa terkait dengan konsesinya kepada Belanda. Kabinet Amir Syarifuddin (Fraksi PKI), yang menggantikan Kabinet Syahrir, juga kesulitan dalam menjawab *aide-memoire* Belanda itu.



Untuk itu, BP KNIP kemudian mengadakan Sidang Tertutup bersama PM Amir Syarifuddin pada 10 dan 11 Juli 1947. Sidang BP KNIP berpendirian bahwa persoalan keamanan RI merupakan tanggung jawab pemerintah RI, dan karena itu BP KNIP menolak pengawasan keamanan bersama Belanda. Sidang BP KNIP bersama dengan PM Amir Syarifuddin mencapai kesepakatan untuk memberikan konsesi-konsesi lain kepada Belanda yang tidak terlalu merugikan Indonesia.

Namun itu ditolak Belanda, yang tetap menginginkan *aide-memoire*-nya dikabulkan sepenuhnya. Akibat tidak disetujuinya permintaan Belanda oleh RI, pada 21 Juli, Belanda melancarkan serangan.

BP KNIP segera merespons Agresi Militer Belanda I dengan mengadakan rapat kilat di Yogyakarta. Hasil dari rapat ini adalah para ketua, pimpinan fraksi, dan golongan dari BP KNIP tetap berada di Yogyakarta untuk "selalu siap bersidang". Upaya menarik simpati rakyat Belanda dilakukan oleh Wakil Ketua I BP KNIP, Iskandar Tejasukmana. Ia menyampaikan pidato melalui radio kepada rakyat Belanda agar memprotes keputusan pemerintahnya yang melakukan penyerangan bersenjata terhadap RI.

Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak RI, termasuk dalam hal ini kecaman BP KNIP, mendapat dukungan dari dunia internasional.

**Suasana Penghitungan suara  
untuk memilih Ketua KNIP, 1947.**

(sumber : ANRI-IPPHOS, No. 446  
Februari-Maret 1947)

*Setelah penandatanganan Perjanjian Renville, terjadi gejolak politik dalam pemerintah RI. Seluruh anggota PNI dan Masyumi yang tergabung dalam Kabinet Amir Syarifuddin mengundurkan diri sebagai wujud penolakan atas perjanjian ini.*

Pada 1 Agustus 1947, Dewan Keamanan (DK) PBB bersidang untuk membahas permasalahan Indonesia dengan Belanda. Hasilnya, DK PBB meminta kepada kedua belah pihak untuk memulai gencatan senjata. Pada 4 Agustus 1947, keputusan untuk melakukan gencatan senjata diumumkan, yang kemudian menandakan akhir dari periode Agresi Militer Belanda yang pertama.

Pada 1948, KNIP memasuki masa genting revolusi. Perjanjian Renville yang ditandatangani pada 17 Januari 1948 di atas dek kapal USS Renville menandai sebuah babak baru pada jalannya revolusi Indonesia. Sebelumnya, dalam Perjanjian Linggarjati pada 15 November 1946, Belanda mengakui kekuasaan RI secara *de facto* atas Jawa, Madura, dan Sumatera.

Dengan disetujuinya Perjanjian Renville, pencapaian yang dihasilkan oleh TNI di medan peperangan menjadi sia-sia. Ditambah lagi, tidak ada poin dalam Perjanjian Renville yang menyebutkan bahwa Belanda mengakui kekuasaan RI secara *de facto*. Dalam situasi ini, BP KNIP perlu merespons Perjanjian Renville secara komprehensif, termasuk juga menghadapi tantangan-tantangan lain pada periode ini.

Setelah penandatanganan Perjanjian Renville, terjadi gejolak politik dalam pemerintah RI. Seluruh anggota PNI dan Masyumi yang tergabung dalam Kabinet Amir Syarifuddin mengundurkan diri sebagai wujud penolakan atas perjanjian ini. Amir Syarifuddin pun mengundurkan diri sebagai Perdana Menteri. Pengganti Kabinet Amir Syarifuddin adalah Kabinet Wakil

Presiden Mohammad Hatta. Ia memimpin Kabinet Presidensial Darurat yang memberikan seluruh pertanggungjawabannya langsung kepada Presiden Soekarno. Walaupun begitu, BP KNIP tetap menjalankan aktivitas sebagaimana layaknya kabinet parlementer, dengan menyampaikan pendapat dan mengawasi jalannya lembaga eksekutif.

Melemahnya kedudukan RI di tingkat internasional membuat Belanda semakin berupaya untuk mempertahankan bekas negeri koloninya

secara utuh dengan suatu skema baru mengenai kerja sama antara Indonesia dan Belanda. Tidak lama setelah penandatanganan Perjanjian Renville, Belanda segera membentuk negara-negara boneka di bekas wilayah jajahannya pada 1948. Dimulai dari Negara Madura pada 23 Januari, Negara Sumatera Timur pada 24 Maret, Negara Pasundan pada 26 April, serta Negara Jawa Timur pada 26 November, yang sebelumnya merupakan bagian dari RI dalam Perjanjian Linggarjati.

Seperti halnya negara bentukan Belanda di luar wilayah Republik Indonesia, Belanda juga menawarkan suatu pemerintahan yang demokratis dan makmur kepada seluruh rakyat RI.

Tawaran Belanda ini juga berarti ajakan untuk membuat suatu Dewan Perwakilan yang anggotanya berasal dari semua unsur masyarakat, seperti halnya yang ada di Negara Indonesia Timur.

Bagi Belanda, apabila Soekarno-Hatta dapat menjanjikan demokrasi, Belanda pun dapat memberikan sistem demokrasi yang lebih layak bagi Indonesia. Ratu Belanda, Wilhelmina, dalam pidatonya melalui siaran radio pada tanggal 3 Februari 1948, menyampaikan pokok-pokok ajakannya kepada rakyat Indonesia.

Ia optimistis mengenai suatu kerja sama antara rakyat Indonesia dan rakyat Belanda untuk membentuk pemerintahan yang demokratis dalam bentuk negara federal. Ia juga menekankan jalan yang dapat ditempuh Indonesia untuk mencapai "kebebasan" (atau kemerdekaan), yaitu melalui suatu hubungan kerja sama dengan Belanda. Setelah itu, berdasarkan pidato Ratu Wilhelmina, Negara Indonesia Serikat akan diusulkan oleh Belanda kepada PBB untuk bisa merdeka sepenuhnya. Tentunya, hal ini berbeda dengan cita-cita para nasionalis Republik.

Sidang BP KNIP pada periode pasca-Perjanjian Renville diisi dengan melanjutkan agenda kegiatannya seperti biasa, tanpa adanya catatan respons terhadap pidato penguasa tertinggi Kerajaan Belanda itu. Pada periode ini, BP KNIP sudah turut "hijrah" ke ibu kota RI di Yogyakarta, sehingga memudahkan koordinasi dan rapat-rapat yang semakin intens setelah Perjanjian Renville.

Pada Masa pemerintahan Kabinet Hatta, hubungan BP KNIP dengan pemerintah berlangsung cukup intensif. PM Hatta secara khusus menekankan kepada para menteri di jajaran kabinetnya untuk sering mengadakan rapat dengan BP KNIP. Hal ini dapat dijelaskan dari

pandangan Hatta yang menghormati BP KNIP sebagai representasi praktik demokrasi di Indonesia. Walaupun sistem kabinet pada masa Hatta adalah kabinet presidensial, Hatta tidak meninggalkan BP KNIP sebagai badan legislatif yang dapat memperkuat kinerja pemerintah.

Pada 14 Februari 1948, PM Hatta memberikan keterangan tentang program kabinetnya kepada BP KNIP. Beberapa hal yang disinggung dalam keterangan tersebut di antaranya adalah bahwa sistem kabinet presidensial yang dijalkannya hanya bersifat sementara untuk meredakan pertikaian antarpantai. Selanjutnya, Hatta berharap akan dapat segera kembali ke bentuk sistem parlementer.

Hatta menjelaskan bagaimana strategi perjuangan pemerintah telah berubah dari mempertahankan RI kepada pembentukan RIS. Betul bahwa RI dalam RIS akan banyak mengorbankan hak dan kekuasaannya. Tetapi, inilah satu-satunya cara pada saat itu agar kemerdekaan dan kedaulatan di seluruh wilayah Indonesia dapat tercapai. PM Hatta mengatakan kepada BP KNIP bahwa perjuangannya selanjutnya adalah aktif dalam RIS, di mana RI akan memainkan peran tersendiri dalam pemerintahan sementara tersebut.

Jalannya pemerintahan di daerah-daerah RI telah menjadi perhatian para anggota BP KNIP sejak beberapa tahun lalu. Namun, pembahasannya baru dapat dilakukan pada 1948, yaitu sejak 15 Mei 1948. BP KNIP akhirnya sepakat mengenai pengajuan RUU Pokok Pemerintahan di Daerah yang diajukan oleh pemerintah dengan perubahan. Pokok dari RUU ini, setelah direvisi oleh BP KNIP, adalah sebagai berikut:

Daerah RI dibagi atas tiga tingkatan daerah otonom yang mempunyai pemerintahan dan lapangan pemerintahan sendiri, yaitu provinsi, kabupaten atau kota besar, dan daerah desa. Tiap-tiap daerah mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dipilih langsung oleh penduduk masing-masing. Sidang badan eksekutif di samping DPRD dipimpin oleh ketua yang merangkap kepala daerah.

Pengangkatan kepala daerah dilakukan oleh presiden untuk provinsi, oleh Menteri Dalam Negeri untuk kabupaten, dan oleh Gubernur untuk daerah desa atas anjuran masing-masing DPRD. Kepala daerah memangku jabatan yang tidak terbatas lamanya, sementara DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada institusi yang mengangkatnya.

Anggota Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) dipilih oleh dan dari anggota DPRD. Ketua dan wakil ketua DPRD tidak boleh duduk dalam badan DPD, sebab DPD bertanggung jawab kepada DPRD sebagai *collegiaan bestuur* (pemerintahan bersama).



Daerah Istimewa (DI) susunannya sama dengan susunan daerah biasa, begitu juga dengan tingkatannya. Keistimewaan dari DI terletak pada pengangkatan kepala daerahnya yang dilakukan oleh presiden, diangkat dari orang-orang keturunan raja-raja di daerah yang bersangkutan sebelum zaman RI dan masih menguasai daerah itu. Dengan bentuk Daerah Istimewa, seorang raja atau sultan dapat terus memerintah daerahnya, walaupun kekuasaannya terbatas di bawah presiden, dan raja atau sultan itu harus mendengar suara dari DPRD. Ini mencerminkan penghormatan kepada hak-hak kepala daerah tradisional dan juga pengakuan BP KNIP terhadap perjuangan mereka dalam revolusi Indonesia.

**Para Peninjau sedang mengikuti jalannya Sidang KNIP ke-5, 1947.**

(sumber : ANRI-IPPHOS, No. 446  
Februari-Maret 1947)

Agresi Militer Belanda II, yang dimulai pada 19 Desember 1948, membuat pemerintahan RI di Yogyakarta tidak berfungsi. Belanda menahan para petinggi RI yang berada di ibu kota Yogyakarta, termasuk Presiden Soekarno, Wakil Presiden merangkap PM Hatta, dan juga Ketua BP KNIP Mr. Assaat. Untuk meneruskan pemerintahan, RI mengirimkan telegram kepada pejabat-pejabat RI yang sedang berada di Bukit Tinggi, Sumatera Barat, untuk menjalankan Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI) di bawah pimpinan Menteri Kemakmuran RI Syafruddin Prawiranegara.

Konsolidasi para diplomat dan pemimpin-pemimpin RI dilakukan, termasuk Mr. Mohammad Rum dan delegasi RI di PBB, PM Hatta di pe-



**Sidang Pleno KNIP ke-6 di Sitihiinggil, Yogyakarta. PM Hatta memberikan keterangan di depan Sidang KNIP.**

(sumber : ANRI-IPPHOS No. 1423  
14 Desember 1949)

nahanan di Bangka, dan Pejabat Presiden Syafruddin Prawiranegara di Bukittinggi guna mendesak pemimpin-pemimpin internasional untuk mengambil sikap terhadap tindakan Belanda kepada RI. Hasilnya, 7 Mei 1949, lima bulan setelah agresi Belanda ke Yogyakarta, tercapailah Persetujuan Rum-Royen.

Para pemimpin RI segera dibebaskan oleh Belanda, sedangkan pemerintahan dikembalikan kepada PM Hatta dari PDRI. Dalam sejarah BP KNIP, periode ini adalah fase eksistensinya yang terakhir. Tantangan BP KNIP pada saat itu adalah untuk menemukan cara yang tepat dalam meredam gejolak yang timbul setelah Agresi Militer Belanda II, serta mempersiapkan pembentukan Republik Indonesia Serikat (RIS).

Dikembalikannya pemerintahan RI di Yogyakarta adalah langkah awal untuk mewujudkan kedaulatan Indonesia dalam RIS, yaitu suatu pemerintahan sementara sebelum tercapainya kesatuan Republik Indonesia. Sidang BP KNIP menyampaikan pandangan umum atas keterangan pemerintah, di mana akhirnya BP KNIP mendukung dan menyetujui tindakan-tindakan yang diambil oleh pemerintah.

Pemerintah mengajukan dua RUU kepada Sidang KNIP untuk dibahas bersama, yaitu RUU tentang Persetujuan Bersama-sama Rancangan Persetujuan dan Segala Pertukaran Surat-menyurat mengenai Penyerahan Kedaulatan oleh Kerajaan Nederland kepada RIS dan RUU tentang Pengesahan Konstitusi RIS beserta Lampiran tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Pemerintahan.

Dengan pelantikan Mr. Assaat sebagai acting presiden Republik Indonesia di Yogyakarta, berarti negara itu merupakan satu dari negara-negara yang berada di dalam negara Republik Indonesia Serikat. RIS yang terbentuk pada akhir 1949 tidak berusia panjang karena pada Agustus 1950 negara federal itu berubah menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada 20 Agustus 1949, Ketua BP KNIP Mr. Assaat diangkat sebagai Pejabat Sementara Presiden Republik Indonesia. Ia menduduki posisi tersebut selama setahun kurang tiga hari, sebelum kekuasaan sebagai Presiden RI diserahkan kembali kepada Soekarno, yang kembali menjabat sebagai Presiden RI dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

\*\*\*\*\*

*Para pemimpin RI segera dibebaskan oleh Belanda, sedangkan pemerintahan dikembalikan kepada PM Hatta dari PDRI. Dalam sejarah BP KNIP, periode ini adalah fase eksistensinya yang terakhir.*

# UPAYA MENYATUKAN KEMBALI REPUBLIK INDONESIA (1950-1960)



*Belanda akan mengumumkan  
kepada dunia internasional  
bahwa negara Republik  
Indonesia yang didirikan oleh  
para pengacau ekstremis  
republikein itu telah tiada.*

## De Militie van Soangkoepou.



In den Volksraad vond de „Nationalist“ Soangkoepou, dat als de Regering niet tot een militie wilde overgaan, de „Indonesiers“ zich zelf maar moesten wapenen. Onze teekenaar ziet die creatie reeds tot stand gebracht!

Ilustrasi yang menggambarkan sindiran terhadap pandangan nasionalis Soangkupon, seorang anggota Volksraad dari golongan pribumi.

(Sumber: Het nieuws van den dag voor Nederlandsch-Indie, 27 Februari 1932)

## DPR-RIS:

# UPAYA MEMBANGUN NEGARA FEDERAL

Salah satu tujuan utama Agresi Militer atau “Aksi Polisionil” Belanda/NICA (Netherlands Indie Civil Administration) dari kacamata Belanda, yang dilancarkan sejak 19 Desember 1948, adalah menguasai Kota Yogyakarta—pusat pemerintahan kaum republikain—sekaligus menangkap dan menahan para pemimpinnya.

**J**

ika tujuan agresi militer itu tercapai, Belanda akan mengumumkan ke dunia internasional bahwa negara Republik Indonesia yang didirikan oleh para pengacau ekstremis *republikain* itu telah tiada serta keamanan di Hindia Belanda telah dipulihkan kembali. Akan tetapi skenario itu tidak berhasil. Reaksi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB), yang pada waktu itu bermarkas di Paris, Prancis, ternyata tidak sesuai harapan.

DK PBB membatalkan cuti Natalnya dan segera menggelar serangkaian sidang dengan satu agenda membahas peristiwa penyerbuan dan pendudukan itu. Dari pembicaraan dalam sidang-sidang itu akhirnya muncul satu kesepakatan untuk menerbitkan resolusi, yang isinya:

**a**

Hentikan permusuhan.

**b**

Bebaskan Presiden serta pemimpin-pemimpin Republik Indonesia yang ditangkap pada 19 Desember 1949.

**c**

Memerintahkan Komisi Tiga Negara (KTN) agar memberikan laporan lengkap mengenai situasi di Indonesia sejak 19 Desember 1948.

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 Majelis Permusyawaratan Federal/*Bijeenkomst voor Federaal Overleg* (BFO) mendukung pernyataan resmi Indonesia.

Karena itu, pada 26 Februari 1949 pihak Belanda mengumumkan rencananya untuk menyelenggarakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, 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.

Pelaksanaan KMB harus mengakhiri semua permasalahan yang ada, yaitu pertikaian dan pertentangan dalam masalah sosial, politik, ekonomi, dan kebudayaan. 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 notabene selalu kandas dalam pelaksanaannya.

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

Berdasarkan “konsep” konstitusi ini, RIS akan mempunyai enam organ, yaitu Presiden, menteri-menteri, Senat, Badan Perwakilan Rakyat, Dewan Agung Indonesia, dan Dewan Hisab Umum (*Algemene Rekenkamer*). Presiden untuk pertama kalinya dipilih oleh para wakil pemerintah dan badan-badan pemerintah daerah bagian. Selaras dengan itu, presiden

*Sebagai suatu negara modern sudah barang tentu harus mempunyai undang-undang dasar yang memuat ketentuan-ketentuan yang menunjukkan bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, dan lainnya.*

*Bilamana dirasa perlu, pemerintah dapat meminta pendapat Senat tentang sesuatu hal yang dianggap penting. Sebaliknya Senat sendiri tanpa diminta oleh pemerintah dapat pula memberikan nasihat-nasihatnya kepada pemerintah.*

menunjuk tiga orang formatur untuk menyusun kabinet. Atas anjuran ketiga orang formatur kabinet, presiden mengangkat salah seorang dari ketiga formatur itu menjadi Perdana Menteri.

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. Kota yang ditetapkan sebagai tempat bersidang Senat adalah Jakarta. Bilamana dirasa perlu, pemerintah dapat meminta pendapat Senat tentang sesuatu hal yang dianggap penting. Sebaliknya Senat sendiri tanpa diminta oleh pemerintah dapat pula memberikan nasihat-nasihatnya kepada pemerintah.

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 persen dari seluruh anggota dewan. Sedangkan anggota dewan dari negara-negara bagian lainnya akan ditetapkan berdasarkan perbandingan jumlah penduduk masing-masing. Sebagian dari anggota dewan ditetapkan berdasarkan hasil pemilihan dan penunjukan 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).

Konferensi Meja Bundar berlangsung sejak 23 Agustus dan berakhir secara resmi pada 2 November 1949. Naskah kesepakatan KMB kemudian dibawa oleh ketiga delegasi yang nantinya diserahkan ke 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 dilakukan sebelum 30 Desember 1949, sehingga ada semacam *fait accompli* yang membuat para anggota DPR atau parlemen, terutama DPR atau parlemen "BFO" dan "RI", untuk tidak berlama-lama memikirkan dan mempertimbangkan hasil kesepakatan KMB tersebut.

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 awal Desember 1949, semua negara bagian sudah menerima hasil kesepakatan KMB.

Sementara itu, KNIP negara Indonesia-Yogya justru baru bersidang pada awal Desember, tepatnya pada 6 sampai 15 Desember 1949. Persidangan diselenggarakan di Siti Hinggil Keraton 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 menolak, dan 31 blanko alias *walk out* (meninggalkan sidang). Salah satu partai yang menolak hasil KMB itu adalah Partai Sosialis Indonesia (PSI) pimpinan St. Syahrir. Dengan komposisi itu KNIP menyetujui untuk meratifikasi hasil KMB.

*Pengesahan  
kesepakatan KMB di  
negara bagian yang  
tergabung dalam BFO  
berjalan relatif lancar.  
Sampai awal Desember  
1949, semua negara  
bagian sudah menerima  
hasil kesepakatan KMB.*

Dalam realitanya persetujuan KNIP terhadap hasil KMB berupa maklumat dan dua buah undang-undang. Kedua undang-undang itu sifatnya unik karena dalam proses pembentukannya tidak dilakukan seperti biasanya, yaitu oleh pemerintah bersama-sama Badan Pekerja KNIP, melainkan hasil kerja sama antara pemerintah dan KNIP.

Adapun Maklumat Presiden Republik Indonesia dan KNIP pada 14 Desember 1949 berbunyi sebagai berikut:

1. Hanyalah negara Republik Indonesia Serikat yang diakui merdeka berdaulat sepenuh-penuhnya 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 undang-undang diumumkan pada tanggal yang sama sebagai Undang-Undang Nomor 10 dan Nomor 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, antara lain:

- a. Menentukan tiga calon anggota Senat RIS.
- b. Menentukan cara penunjukan 50 anggota DPR-RIS yang merupakan utusan dari Republik Indonesia-Yogya.
- c. Memilih Prawoto Mangkusasmito sebagai Wakil Ketua KNIP.

Sejak proses meratifikasi hasil KMB itu berjalan, pada November dibentuk pula Panitia Persiapan Nasional (PPN), yang berfungsi untuk melakukan pemilihan Presiden RIS, menunjuk formatur kabinet yang nantinya akan menerima penyerahan kedaulatan dari Belanda. Terpilih sebagai Ketua PPN adalah Mr. Mohammad Roem dari Republik Indonesia dengan Ida Anak Agung Gde Agung dari NIT sebagai wakil. Jumlah anggota PPN adalah 31 orang, yang terdiri dari 15 orang wakil RI dan 16 dari BFO. Sebagian besar anggota PPN merupakan mantan anggota delegasi RI-BFO di KMB.

Dalam rangka melaksanakan tugasnya, PPN membentuk empat komisi, yaitu: 1. Komisi Pusat, 2. Komisi Prosedur, 3. Komisi Administrasi, dan 4. Komisi Militer.

Tugas utama PPN adalah:

1. Memilih Presiden RIS.
2. Mengkoordinasi keamanan seluruh wilayah Indonesia.
3. Menyelesaikan pengoperan pemerintahan.

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.

Kemudian dalam 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.

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, 17 Desember 1949, di Siti Hinggil Keraton Yogyakarta, Ir. Soekarno disumpah sebagai Presiden RIS.

*Tiap negara bagian akan diwakili oleh satu orang, sehingga semuanya akan berjumlah 16 orang. Badan pemilih itu kemudian diberi nama Para Kuasa Daerah Bagian.*

*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.*

Sesuai Pasal 74 ayat 1 Konstitusi RIS, Presiden Soekarno bersama para penguasa negara bagian berkewajiban menunjuk tiga orang pembentuk kabinet yang akan diselenggarakan pada 18 Desember 1949. Proses pembentukan kabinet rupanya tidak selancar memilih presiden karena banyak anggota sidang yang menginginkan lebih dari tiga orang pembentuk kabinet. Setelah berembuk, muncul kata sepakat dalam persidangan itu, agar Presiden RIS menunjuk empat formatur kabinet. Keempat formatur 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 dari 14 kementerian portofolio dan 3 kementerian non-portofolio. 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).

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 dapat disusun sebagai berikut: Moh. Hatta selaku Perdana Menteri merangkap Menteri Luar Negeri, sebagai ketua delegasi, dengan para anggota: Prof. Dr. Supomo, Mr. Sujono Hadinoto, Mr. A.K.

Pringgodigdo, dan Moh. Jahja sebagai panitera. Pada 23 Desember 1949 delegasi pimpinan Mohammad Hatta berangkat ke Negeri Belanda.

Bulan-bulan awal berjalannya pemerintahan RIS kadang kala disebut "Masa Konstitusi RIS", yang sering 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 pembentukan konstitusi ini prosesnya dinilai agak terburu-buru, sekadar untuk memenuhi persyaratan bagi terbentuknya negara federal, RIS.

Konstitusi RIS atau Undang-Undang Sementara RIS terdiri dari 197 Pasal yang didahului oleh Mukadimah, yang berbunyi sebagai berikut:

*“Kami, bangsa Indonesia, semenjak berpuluh-puluh tahun lamanya bersatu-padu dalam perjuangan kemerdekaan dengan senantiasa berhati teguh berniat menduduki hak hidup sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat; 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, kerakyatan, kebangsaan dan keadilan sosial untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia merdeka yang berdaulat dan sempurna.”*

Adapun kedaulatan RIS dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat yang merupakan Parlemen RIS. Perbedaan antara RIS dan Republik Indonesia 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 terbuka. Dan mudah pula untuk menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Indonesia menjadi anggota ke-60 lembaga dunia itu sejak 28 September 1950.

Secara ketatanegaraan dalam negeri, Dewan Perwakilan Rakyat RIS (DPR-RIS) mewakili seluruh rakyat Indonesia. Jumlah total wakil rakyat yang duduk dalam lembaga ini adalah 150 orang, yang terdiri dari 50 orang mewakili berbagai daerah di negara bagian Republik Indonesia-Yogya; dan 100 orang dari daerah-daerah selebihnya. Menurut Pasal 109

*Adapun golongan masyarakat yang relatif kecil seperti Cina, Eropa, dan Arab, menurut Pasal 100, Konstitusi "Sementara" RIS harus mempunyai wakil berturut-turut 9, 6, dan 3 orang.*

dan Pasal 110 Konstitusi "Sementara" RIS, DPR RIS yang pertama dibentuk menurut ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

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.

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.

Adapun golongan masyarakat yang relatif kecil seperti Cina, Eropa, dan Arab, menurut Pasal 100, harus mempunyai wakil berturut-turut 9, 6, dan 3 orang. Kalau jumlah itu tidak tercapai sesuai dengan ketentuan di atas, Pemerintah RIS mengangkat wakil-wakil tambahan bagi golongan-golongan kecil itu.

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. Setiap 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.

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 berbeda dalam hal usia. Menurut ketentuan Konstitusi RIS Pasal 101 dan Pasal 82, untuk menjadi anggota Senat harus telah berusia minimal 30 tahun.

*Syarat-syarat untuk menjadi anggota DPR dan Senat tertera pada Bagian III Konstitusi RIS. Pada bagian itu 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.*

# GEJOLAK NEGARA FEDERAL MENUJU KESATUAN

Meskipun Republik Indonesia Serikat telah terbentuk dan sudah berjalan seperti layaknya sebuah negara merdeka dan berdaulat, bahkan sudah pula masuk sebagai anggota PBB, status baru itu belum menyelesaikan semua permasalahan politik yang ada.

**RIAK-RIAK** perbedaan paham dan prinsip antara kelompok yang menerima hasil kesepakatan KMB dan yang menolaknya masih kelihatan. Hal ini bukan saja ada di kalangan sipil, melainkan juga di kalangan militer. Banyak mantan KNIL yang tidak mau bergabung atau melebur ke dalam Angkatan Perang RIS (APRIS) seperti yang telah diputuskan dalam KMB. Mereka menuntut untuk tetap dalam kesatuan KNIL, yang secara utuh dijadikan tentara federal atau tentara 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 beribu kota di Yogyakarta atau RI-Yogya. Hal ini tampak, misalnya, di Sukabumi dan Sumatera Selatan. Di Sukabumi, DPRD setempat menyampaikan tuntutan agar Kabupaten Sukabumi lepas dari Negara Pasundan dan menyatu kembali dengan negara RI-Yogya. Gerakan serupa muncul di beberapa daerah lain.

Sebenarnya banyak kalangan politisi yang tidak setuju atas hasil KMB, di antaranya Syafruddin Prawiranegara, 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 Angkatan Perang Ratu Adil (APRA) yang dipimpin Westerling di Bandung, tepatnya pada 30 Januari 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 Bandung itu 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, Kalimantan Barat sedang dalam krisis karena Sultan Hamid sebagai Kepala Negara—juga menjabat sebagai Menteri Negara dalam Kabinet RIS—terlibat dalam peristiwa APRA-Westerling. Kemudian Negara Indonesia Timur bermasalah pula karena muncul gerakan separatis Republik Maluku Selatan (RMS), yang diproklamasikan oleh Dr. Soumokil.

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 dibubarkannya NST. Kedua paham yang hidup di Sumatera Timur itu banyak dipengaruhi oleh peristiwa sebelumnya, yaitu pro-kontra 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, 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. Karena itu Pemerintah

*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.*

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 menguasakan kepada pemerintah RIS untuk mengadakan perundingan dengan pemerintah Republik Indonesia.

*Pengalaman mengunjungi berbagai daerah telah membukakan suatu kenyataan bahwa ada beberapa negara bagian yang ingin membubarkan diri untuk bersatu dengan pemerintahan Yogya, yaitu sebagai negara bagian 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, Soesanto menganjurkan agar negara-negara bagian yang bergabung ke tubuh Republik Indonesia supaya mempertimbangkan kembali keputusannya. Sebab, 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 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 maupun konflik di antara negara-negara bagian.

Dalam situasi seperti itu Perdana Menteri Hatta menugaskan Mohammad Natsir dan Sri Sultan Hamengku Buwono IX untuk melakukan lobi guna menyelesaikan berbagai krisis yang terjadi di daerah-daerah. Pengalaman mengunjungi berbagai daerah telah membukakan suatu kenyataan bahwa ada beberapa negara bagian yang ingin membubarkan diri untuk bersatu dengan pemerintahan Yogya, yaitu sebagai 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, Mohammad Natsir menyampaikan pidato di hadapan Sidang Parlemen RIS pada 3 April 1950. Dalam pidatonya, Natsir menyampaikan mosi yang di antaranya berbunyi:

*“Sekarang ini wakil rakyat negara bagian mana pun 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.”*

Mosi tersebut yang kemudian dikenal dengan “Mosi Integral Natsir”, dan mosi itu diterima oleh Parlemen (DPR) RIS pada tanggal yang sama. 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.

#### **Isi Piagam Persetujuan itu:**

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:

Ke dalam: menyempurnakan penghidupan rakyat dan persatuan bangsa Indonesia.

Ke luar: memelihara hubungan baik dengan negara-negara lain.

Bahwa kami menyetujui pembuatan Undang-Undang Dasar Sementara bagi Negara Kesatuan ini oleh suatu panitia yang dibentuk untuk itu.

*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 1950.*

Selanjutnya Pemerintah RIS bersama-sama dengan Pemerintah RI-Yogya pada 19 Mei 1950 membentuk "Panitia Bersama", yang anggotanya 14 orang, yaitu dari pemerintah RIS tujuh orang dan dari pemerintah RI tujuh orang pula. Baik panitia dari RIS maupun dari RI-Yogya terdiri dari dua unsur, yaitu: unsur perwakilan rakyat (DPR, Senat, dan Badan Pekerja KNIP) dan unsur pemerintah.

Panitia bersama itu mendapat tugas merancang Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan. Setelah bekerja dan diadakan perundingan di antara para anggota, 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.

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

Bertolak dari persetujuan itulah 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.

Kemudian Presiden Soekarno membacakan "Piagam Pernyataan Terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia", yang isinya antara lain:

*“Dengan ini kami beritahukan 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.”*

Kemudian pada 15 Agustus 1950 secara resmi DPR dan Senat RIS maupun Badan Pekerja RI-Yogya ditutup alias habis riwayatnya. Pada hari berikutnya, yakni 16 Agustus 1950, semua ketua, wakil ketua, dan anggota dari badan-badan legislatif, 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.

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).

# TERBENTUKNYA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEMENTARA REPUBLIK INDONESIA (DPRS RI)

Piagam Pernyataan oleh Presiden RIS Soekarno mengenai pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia sekaligus menandai berakhirnya bentuk negara serikat.

**PERUBAHAN** bentuk negara itu memberi dampak pada pembentukan DPR Sementara (DPRS) yang secara resmi memulai masa jabatannya pada 16 Agustus 1950. Pembentukan DPRS pada masa awal Demokrasi Liberal telah disepakati dalam UUDS 1950.

Dalam UUD yang bersifat sementara itu 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 dari anggota yang besarnya didasarkan pada perhitungan setiap 300 ribu jiwa penduduk akan diwakili satu orang anggota DPRS. 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.

Mekanisme pemilihan anggota DPRS disepakati melalui pemilihan umum (pemilu). Namun untuk anggota DPRS masa awal hingga terlaksananya pemilihan umum, sebagaimana disebutkan Pasal 77 UUDS 1950, terdiri atas bagian: bekas anggota DPR RIS, bekas anggota senat RIS, anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) RI. Dimasukkannya DPA RI sebagai bagian dari DPRS didasarkan pada pertimbangan

bahwa DPA merupakan suatu dewan pusat yang telah biasa memberi nasihat kepada pemerintah RI tentang haluan politik pemerintah dan tentang tindakan legislatif.

Berdasarkan Pasal 77 UUDS 1950, jumlah anggota DPRS ditetapkan 236 anggota, yang terdiri dari 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 anggota (21%) di DPRS, disusul kemudian PNI dengan 36 kursi (16%). Di luar kedua partai tersebut, tidak ada satu pun 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.

Selanjutnya, berdasarkan catatan tahun 1954, jumlah anggota DPRS menjadi 235 anggota. Jumlah fraksi pada 1950 sebanyak 17 fraksi dan 26 orang anggota di antaranya tidak berfraksi. Jumlah fraksi kemudian meningkat menjadi 20.

Dari komposisi anggota DPRS tahun 1950, terlihat bahwa terbentuk setidaknya tiga kekuatan ideologi politik, yakni kelompok nasionalis, kelompok kiri, dan kelompok Islam. Kelompok nasionalis diwakili oleh sekitar 71 anggota DPRS yang sebagian besar berasal dari PNI dengan 36 anggota. Secara total, kelompok nasionalis di parlemen setara dengan 30 persen anggota parlemen. Sedangkan keterwakilan kelompok kiri di antaranya oleh PKI, Partai Murba, serta PSI berkekuatan 47 anggota atau sekitar 20 persen, serta kelompok Islam yang diwakili oleh Partai Masyumi (49 anggota) dan PSII (5 anggota) dengan kekuatan 54 anggota atau setara dengan 23 persen jumlah anggota parlemen. Di luar anggota dari kalangan partai, terdapat pula anggota non-partai yang berjumlah 26 orang (11 persen). Tidak begitu jelas keberpihakan ideologi yang diusung oleh anggota non-partai tersebut.

***Masyumi menempatkan 49 anggota (21%) di DPRS, disusul kemudian PNI dengan 36 kursi (16%). Di luar kedua partai tersebut, tidak ada satu pun partai yang menempatkan anggotanya lebih dari 20 orang.***

*DPRS berperan sebagai badan pembentuk undang-undang dan dapat mengajukan hak inisiatif (mengajukan usul undang-undang kepada pemerintah), sementara pemerintah dapat mengajukan usulan rancangan undang-undang kepada DPRS.*

Meski DPR pada masa awal Demokrasi Liberal merupakan DPR sementara karena pengangkatannya tidak melalui mekanisme pemilihan umum, 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 dan dapat mengajukan hak inisiatif (mengajukan usul undang-undang kepada pemerintah), sementara pemerintah dapat mengajukan usulan rancangan undang-undang kepada DPRS.

Tugas DPRS lainnya disebutkan dalam beberapa pasal, di antaranya:

1. Pasal 113-116 UUDS 1950: DPRS mempunyai hak menetapkan anggaran negara. Usul anggaran negara dikeluarkan oleh pemerintah dan harus mendapat persetujuan DPRS.
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 jabatan.

Selain tugas yang telah disebutkan di atas, DPRS juga memiliki empat hak terhadap pemerintah, yaitu:

1. Hak pertama sebagaimana terdapat dalam Pasal 91 UUDS 1950 adalah hak amendemen. DPRS berhak mengadakan perubahan-perubahan dalam usul UU yang diajukan pemerintah kepada DPRS.
2. 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.

3. Hak ketiga sebagaimana disebutkan dalam Pasal 70 UUDS 1950 adalah hak angket. Hak angket merupakan hak di mana DPRS dapat melakukan penyelidikan terhadap kebijakan yang diambil pemerintah.
4. Hak keempat adalah hak kekebalan sebagaimana dirumuskan dalam pasal 71 UUDS 1950. Dalam pasal itu 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.

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.

Meskipun demikian, Presiden tidak dapat bertindak sewenang-wenang membubarkan parlemen. Terdapat ketentuan 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.

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.

Pembentukan kabinet oleh Natsir, yang ditunjuk sebagai formatur kabinet, tidak berjalan mudah. Pada awal pembentukannya, Natsir

*Presiden tidak dapat bertindak sewenang-wenang membubarkan parlemen. Terdapat ketentuan dalam Pasal 84 UUDS yang menyebutkan bahwa setelah pembubaran DPR, dalam kurun waktu 30 hari harus dilakukan pemilihan anggota DPR yang baru.*

*Sulitnya lobi Natsir terhadap PNI mengakibatkan Natsir dua kali mengembalikan mandat pembentukan kabinet kepada Soekarno, namun ditolak.*

membutuhkan sekurang-kurangnya dukungan dari 150 anggota DPRS, termasuk dari partai-partai kecil seperti Parkindo, Partai Katolik, dan Partai Buruh. 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* jika PNI memutuskan untuk tidak bergabung ke kabinet Natsir. Negosiasi posisi dalam kabinet antara Natsir dan PNI berjalan alot. Sulit bagi kedua belah pihak untuk menemukan kata sepakat terkait posisi dari wakil masing-masing partai. Natsir, sebagai pihak yang ditunjuk Soekarno untuk membentuk kabinet, menginginkan jumlah kursi Masyumi lebih banyak daripada partai lain.

Hal ini didasari kenyataan bahwa Masyumi adalah kekuatan terbesar di dalam DPRS. Natsir menginginkan agar Masyumi mendapatkan 6 kursi kabinet, termasuk Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pengajaran. Dua pos yang juga diminta PNI. Sulitnya lobi Natsir terhadap PNI mengakibatkan Natsir dua kali mengembalikan mandat pembentukan kabinet kepada Soekarno, namun ditolak. Natsir mengatakan bahwa Soekarno menginginkan agar Natsir membentuk kabinet yang tidak terlalu terikat pada kepentingan partai-partai.

Pada 7 September 1950, secara resmi Kabinet Natsir terbentuk dengan 18 anggota. 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 di awal terbentuknya kabinet masih bersifat hati-hati dan tidak terlalu jelas.

Tidak bergabungnya PNI ke dalam kabinet Natsir mengakibatkan program-program pemerintah berjalan alot. Segera setelah terbentuknya kabinet, Natsir banyak mendapatkan kritikan karena lebih menguta-

makan membentuk kabinet zaken ketimbang menyusun kabinet yang terdiri dari partai-partai politik yang dapat memperkuat kabinet.

Ketua DPRS yang berasal dari PNI, Mr. Sartono, menyarankan 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.

Sementara itu, dalam sidang pemandangan umum pertama yang diselenggarakan pada awal Oktober 1950, fokus pembahasan parlemen masih berkuat pada pembentukan kabinet Natsir. Opsi pembubaran kabinet telah muncul di dalam sidang-sidang parlemen. Usul ini menimbulkan pro-kontra. 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.

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

Dalam perkembangannya, muncul mosi pembubaran kabinet. Usul ini disampaikan oleh Mohammad Yamin, anggota parlemen non-partai serta mendapatkan dukungan dari beberapa anggota parlemen. Yamin mengatakan bahwa pembentukan kabinet tidak sesuai dengan trimarga yang terdiri atas Islam, Nasionalis, dan Sosialis, melainkan hanya mencakup sebagian saja. Mosi pembubaran kabinet ini ditentang oleh Masyumi.

Perdebatan-perdebatan seputar cara pembentukan dan susunan kabinet yang mengakibatkan terpecahnya sikap parlemen dalam melihat kabinet Natsir. Pada akhirnya parlemen menempuh pemungutan suara

*Sementara itu, dalam sidang pemandangan umum pertama yang diselenggarakan pada awal Oktober 1950, fokus pembahasan parlemen masih berkuat pada pembentukan kabinet Natsir.*

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. Sebanyak 118 anggota parlemen mendukung kabinet, sementara 73 menolak.

*Persoalan lain yang dihadapi DPRS saat itu berkaitan dengan pengangkatan wakil presiden yang akan mendampingi presiden dalam menjalankan tugasnya.*

Persoalan lain yang dihadapi DPRS saat itu berkaitan dengan pengangkatan wakil presiden yang akan mendampingi presiden dalam menjalankan tugasnya. Saat itu, DPRS memiliki hak untuk mengusulkan nama calon wakil presiden kepada presiden. Hal ini sesuai 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. Dalam

sidang voting untuk mengusulkan nama calon wakil presiden, nama Mohammad Hatta mendapatkan suara mutlak dari anggota parlemen.

Salah satu tugas berat lainnya yang diemban kabinet Natsir adalah penyelesaian status Irian Barat. Pada bulan-bulan pertama 1950, kegagalan demi kegagalan pembahasan status Irian Barat menjadi hal yang lumrah antara pemerintah Indonesia dengan Belanda. Sulitnya penyelesaian status Irian Barat didasari perbedaan pandangan ke dua pihak. Indonesia meyakini, sesuai kesepakatan KMB, Irian Barat seharusnya diserahkan kepada Indonesia selambatnya 27 Desember 1950, atau tepat satu tahun setelah penandatanganan KMB. Sebaliknya, Belanda senantiasa menengguhkannya.

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.

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 bahwa pada masa awal kabinet Natsir, dukungan parlemen terhadap program pemerintah terkait permasalahan Irian Barat masih cukup besar.

Krisis yang dialami kabinet Natsir mencapai puncaknya pada awal 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, yang masih menjadi negara bagian RIS. Hadikusumo menuntut pencabutan PP dan menginginkan pemilihan anggota DPRD yang lebih demokratis.

PP yang terdiri atas 8 bab dengan 17 pasal ini diterbitkan pemerintah karena undang-undang yang mengatur tata cara pemilihan anggota DPRD provinsi serta wilayah di dalamnya belum dapat dilaksanakan. Dengan dikeluarkannya PP No. 39 Tahun 1950 ini, semua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibubarkan.

Mosi Hadikusumo diajukan pada pertengahan Januari 1951, dengan dukungan kuat dari partai oposisi dan partai pendukung pemerintah (PIR, Parindra, dan Parkindo), sementara satu partai pendukung pemerintah la-

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

*Dalam kesempatan sidang parlemen yang dilaksanakan pada 20 Maret 1951, partai-partai oposisi pengusung Mosi Hadikusumo memutuskan keluar dari sidang.*

innya, PSI, memutuskan untuk abstain. Mosi Hadikusumo berhasil mendapat suara mayoritas dari parlemen, dan sebaliknya memberikan kekalahan telak kepada kabinet. Mosi itu mendapatkan 70 suara dukungan berbanding 48 suara menolak.

Dalam kesempatan sidang parlemen yang dilaksanakan pada 20 Maret 1951, partai-partai oposisi pengusung Mosi Hadikusumo memutuskan keluar dari sidang. Langkah tersebut diikuti oleh sebagian anggota parlemen 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 21 Maret 1951, Natsir memutuskan mengembalikan mandatnya kepada Presiden Soekarno. Hal ini menandai berakhirnya masa jabatan Natsir setelah berlangsung kurang-lebih enam bulan. Segera setelahnya, Presiden Soekarno menunjuk Mr. Sartono, tokoh senior PNI, untuk menjadi formatur kabinet, hingga akhirnya kabinet baru terbentuk.

Kejatuhan kabinet Natsir pada dasarnya cepat atau lambat akan terjadi. Sejak awal, kabinet Natsir telah mendapat banyak tantangan dari parlemen akibat kegagalan pembentukan

kabinet koalisi Masyumi-PNI. Dengan segera, Mr. Sartono yang ditunjuk Soekarno berupaya mengajak Masyumi membangun kabinet koalisi.

Namun, pembicaraan di antara PNI dan Masyumi tidak mencapai kesepakatan yang berarti. Sartono gagal menarik Masyumi dalam kabinet koalisi yang berupaya ia bangun.

Menurut Sartono, kegagalan tersebut disebabkan oleh empat hal. Pertama, ketidaksetujuan Masyumi terhadap program kabinet 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 mem-

bekukan 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 kabinet oleh Sartono membuat Presiden Soekarno menunjuk Sidik Djojokusarto (PNI) dan Sukiman Wirjosandjojo (Masyumi) untuk menjadi formatur kabinet. Dibutuhkan waktu delapan hari agar kabinet pengganti Natsir akhirnya terbentuk, lebih lama dari lima hari waktu yang diberikan oleh Presiden Soekarno.

Sukiman 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. Sukiman sepakat dengan usulan tersebut meski menimbulkan tentangan dari kubu Natsir. Perselisihan memuncak di antara kedua kubu di dalam Masyumi. Pada 26 April 1951, kabinet Sukiman secara resmi terbentuk dengan 20 anggota. Pada pertengahan Mei 1951, Natsir dan Dewan Pimpinan Masyumi memberikan dukungannya kepada kabinet Sukiman.

Meskipun berhasil membentuk kabinet koalisi Masyumi-PNI, hubungan kedua partai besar di 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 memancing kemarahan Masyumi.

Kemarahan ini cukup beralasan. Masyumi bagaimanapun mendapat 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 dikeluarkannya

*Perselisihan memuncak di antara kedua kubu di dalam Masyumi. Pada 26 April 1951, Kabinet Sukiman secara resmi terbentuk dengan 20 anggota.*

Mosi Hadikusumo. Konflik kembali terjadi diawali keputusan Iskaq Tjo-kroadisurjo yang mengangkat anggota PNI sebagai gubernur di Jawa Barat dan Sulawesi, dua daerah yang menjadi basis Masyumi.

Bagaimanapun, 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.

***Pada masa Kabinet Ali Sastroamidjojo (1953-1955), Masyumi bahkan tampil sebagai oposisi untuk pertama kalinya selama masa Demokrasi Liberal.***

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 peran di dunia internasional secara bebas tanpa harus memihak salah satu blok di masa Perang Dingin.

Meski Indonesia telah menyatakan sikap untuk tidak memihak di antara kedua blok yang berseberang selama masa Perang Dingin, Amerika Serikat tetap memberikan perhatian kepada Indonesia. Bagaimanapun, 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.

# PARLEMEN DALAM PERALIHAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

## (1952-1954)

Sebagai salah satu negara Asia Tenggara yang sedang melakukan proses dekolonisasi pada 1950-an, Pemerintah Republik Indonesia mengadopsi gagasan pemerintahan parlementer yang didasarkan pada sistem pemerintahan di Eropa.

**SISTEM** pemerintahan berbasis demokrasi multipartai ini dianggap dapat menjadi jawaban dalam perjuangan untuk kemerdekaan nasional. Ini terkait dengan kekecewaan kepada sistem pemerintahan sebelumnya yang monopartai dan tidak merepresentasikan keragaman aspirasi masyarakat Indonesia.

Selama tahun 1920-an dan 1930-an, di masa pemerintahan Hindia Belanda, kaum nasionalis telah menggagas “Indonesia Berparlemen”, tetapi pada 1960-an tokoh-tokoh Indonesia, seperti Soekarno, menyatakan bahwa pemerintah parlementer bergaya Barat telah gagal di Indonesia. Dan apa yang dibutuhkan negara adalah sistem pemerintahan yang “selaras dengan jiwa Indonesia,” yaitu, “demokrasi dengan kepemimpinan” atau “Demokrasi Terpimpin”.

Akar dari kegagalan pemerintahan berbentuk parlementer dapat ditelusuri melalui perjalanan historis pemerintahan Indonesia pada 1950-an. Terdapat beberapa karakteristik pemerintahan yang terlihat pada masa itu. 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. Dan keenam, sejalan dengan poin kelima, yaitu minimnya pemaksaan dalam politik.

*94 persen dari menteri (terlepas dari tingkat pendidikan mereka), 91% anggota parlemen dan semua pegawai negeri telah dididik di Barat.*

Dapat dikatakan bahwa kekuasaan di Indonesia pada 1950-an berada di tangan para intelektual. Ini merujuk kepada orang-orang dari universitas di Barat atau pendidikan

menengah atas, yang telah menjadi komponen utama dari elite politik negara selama periode pasca-revolusioner. Hal itu setidaknya dapat dilihat dari penelitian biografi yang dibuat Soelaeman Soemardi.

Berdasar penelitian itu, Soelaeman menemukan 83 persen dari 146 orang yang menjadi menteri kabinet antara 1945 dan 1954; kemudian 59 persen dari 234 orang yang menjadi anggota parlemen pada 1954; dan 100 persen dari 61 pegawai negeri tingkat tertinggi waktu itu adalah mereka

yang telah memperoleh pendidikan universitas atau pendidikan menengah atas. Selain itu, ia juga menemukan bahwa 94 persen 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 memiliki kemampuan teknis untuk mengambil alih negara modern, pengetahuan yang diperlukan dari bahasa Barat dan hukum Barat serta prosedur administrasi.

Kaum intelektual datang untuk menjalankan kekuasaan sebagai kelompok independen. Begitupun, meskipun terdapat dominasi secara kuantitas, tetapi tidak pernah ada intelektual yang memiliki monopoli terhadap kontrol sosial, bahkan pada tingkat elit politik.

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 massa yang diatur secara politis, dan untuk mempengaruhi pemimpin tingkat bawah dari partai dan organisasi massa, atau dengan kata lain, teknokrat.

Orang kemudian dapat melihat elite politik Indonesia pascarevolusi dalam hal asosiasi dua kategori utama pemimpin, kaum intelektual di satu

sisi, para pemimpin massa di pihak lain. 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 yang panjang mendahului Pemilihan Umum 1955 untuk membangun hubungan organisasional antara kegiatan tingkat desa dan kegiatan partai di tingkat politik nasional. Indonesia pada awal 1950-an sering direpresentasikan dalam historiografi Indonesia sebagai “tahun-tahun yang sulit”. Beragam isu yang menjadi permasalahan besar dan mewarnai situasi Indonesia, antara lain pemberontakan separatisme di banyak daerah, atau peningkatan ketegangan politik antara kekuatan politik kanan dan kiri, serta jatuh banggunya kabinet pemerintahan.

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 pada 1950-an memberikan ciri tersendiri 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; dalam aspek ini termasuk upaya memajukan pendidikan, pengadilan yang telah berdiri kuat. Dan ketiga yaitu perebutan kekuasaan politik yang tak kunjung usai. Dalam kondisi ini, negara menjadi arena pertarungan kepentingan politik yang membatasi profesionalisme birokrasi.

*Posisi presiden tidak memiliki kekuasaan yang nyata kecuali wewenang untuk menunjuk para formatur untuk mengatur kabinet yang dibuat.*

*Pada masa Kabinet Wilopo pula elite politik terpolarisasi menjadi apa yang dikenal dengan **solidarity maker** (kepemimpinan politis) dan **administrator** (teknokrat).*

Memasuki 1952, Kabinet Sukiman, kabinet kedua yang berdiri di masa Demokrasi Parlementer, jatuh setelah diterpa isu Mutual Security Act (MSA) 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, sesungguhnya kuat dalam dukungan parlemen.

Setelah Kabinet Sukiman berakhir, pemerintahan dilanjutkan oleh Kabinet Wilopo. Kabinet Wilopo adalah periode penting dalam sejarah politik Indonesia, serta menjadi titik balik pemerintahan di Indonesia dalam periode pasca-revolusi. Kabinet Wilopo adalah kabinet terakhir bagi sistem pemerintahan Indonesia yang menerima sistem parlementer.

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 elite politik terpolarisasi menjadi apa yang dikenal dengan *solidarity maker* (kepemimpinan politis) dan *administrator* (teknokrat).

Pada periode administrasi Wilopo, DPR memiliki peran yang signifikan dalam berbagai peristiwa penting pada masa pemerintahan tersebut. Pada 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.

Sehubungan dengan pemilihan umum yang direncanakan pada 1955, Kabinet Wilopo sudah melakukan persiapan terhadap Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum (RUU Pemilu). Meskipun telah diperkenalkan pada 1951, rancangan tersebut tidak disahkan hingga 1953,

dan pemilihan baru diadakan pada 1955. Hasil Pemilihan Umum 1955 juga mengejutkan banyak pihak. Suara yang diperoleh Partai Sosialis Indonesia dan Masyumi lebih rendah dibandingkan dengan PKI. Setelah pemilihan umum, PNI dan Masyumi masing-masing memiliki 57 kursi, Nahdlatul Ulama 45 kursi, dan PKI 39 kursi. Saat itu terdapat 28 partai di parlemen, terdapat kenaikan jumlah jika dibandingkan dengan sebelum pemilihan yang berjumlah 20 partai.

Kabinet Wilopo memiliki kemiripan dengan pendahulunya, Kabinet Sukiman, yang pada dasarnya mengandalkan dua partai utama pemegang mayoritas suara. Akan tetapi, terdapat beberapa perbedaan secara mendasar pada pemerintahan di Kabinet Wilopo. Pertama, kabinet ini mewakili kelompok faksi yang berbeda dari kedua pihak. 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. Namun, Wilopo menegaskan pendiriannya mengenai hubungan sipil-militer. Ia menyatakan bahwa sebagian besar negara telah mencapai tahap ketika keamanan dapat dipertahankan oleh otoritas sipil.

Karena itu, menurutnya, pemerintah bermaksud untuk mulai mencabut status “darurat militer” yang dikenakan di bawah peraturan pada 1939. Pada 3 Juni, pencabutan ini telah dilakukan untuk Sumatera Selatan, dan karenanya harus dilakukan untuk seluruh negara pada bulan Juli. Dengan ketentuan bahwa peraturan darurat militer yang lebih ringan (ketika otoritas kepada tentara lebih kecil dibanding pada masa darurat militer) akan efektif di daerah-daerah tertentu yang dianggap tidak aman.

Sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan, fokus utama pemerintahan Wilopo adalah pada situasi ekonomi dan permasalahan keuangan negara. Dalam situasi ini, “penghematan” di bidang ekonomi

*Wilopo menegaskan pendiriannya mengenai hubungan sipil-militer. Ia menyatakan bahwa sebagian besar negara telah mencapai tahap ketika keamanan dapat dipertahankan oleh otoritas sipil.*

*Presiden Soekarno menyatakan dengan tegas bahwa akan ada pemilu sesegera mungkin. Ia juga berujar bahwa ia tidak bisa membubarkan parlemen seperti itu, dan apabila rakyat meminta presiden untuk melakukannya, hal itu berarti memintanya menjadi seorang diktator.*

adalah kata kunci yang menunjukkan ciri utama Kabinet Wilopo. Ketika itu Dr. Sumitro kembali ke kabinet sebagai Menteri Keuangan.

Upaya paling spektakuler dalam ekonomi yang dilakukan adalah terkait 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 Oktober 1952. Upaya itu gagal, dan hasilnya adalah bencana bagi para pendukung rasionalisasi, dan pukulan bagi pimpinan kabinet dan pendukung mereka juga.

Salah satu akibat dari kebijakan itu, pada pagi hari 17 Oktober, sebuah demonstrasi mengejutkan dimulai di jalan-jalan di Jakarta. Sekelompok orang, yang diperkirakan terdiri dari 5.000 pria, masuk ke gedung parlemen dan menyerukan "Parlemen Bukan Kedai Kopi". Dari sana mereka bergerak di sekitar Kota, memajang spanduk-spanduk yang dilukis dengan baik, yang menuntut pembubaran parlemen dan penyelenggaraan pemilihan umum.

Kerumunan sejumlah 30.000 orang berdemonstrasi di depan rumah Presiden. Dalam pidato yang luar biasa, Presiden Soekarno memarahi dan menenangkan mereka. Presiden Soekarno menyatakan dengan tegas bahwa akan ada pemilu sesegera mungkin. Ia juga berujar bahwa ia tidak bisa membubarkan parlemen seperti itu, dan apabila rakyat meminta Presiden untuk melakukannya, hal itu berarti memintanya menjadi seorang diktator.

Pembubaran DPR adalah salah satu isu dalam Peristiwa 17 Oktober 1952. Dalam situasi kebingungan dan adanya guncangan komando berikutnya, parlemen secara jelas dapat menegaskan kembali prinsip kontrol sipil atas militer.

Hal itu juga menjadi tantangan bagi para politisi untuk segera melaksanakan pemilihan umum dalam jangka waktu yang singkat. Kemudian,

April 1953, pengesahan undang-undang yang terkait dengan pemilihan umum akhirnya menemui titik terang. Pemilihan anggota DPR ditetapkan pada September 1955 dan pemilihan untuk anggota Majelis Konstituante direncanakan pada Desember 1955.

Banyak hal menegaskan bahwa DPR memiliki peran penting dalam menerima atau menolak program kabinet. Para anggota 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. Kontrol yang dilakukan oleh pucuk pimpinan partai tidak bisa menjangkau ke berbagai wilayah yang jauh dari pusat kekuasaan.

Wilopo menyatakan bahwa pemerintah telah melakukan penelitian serta persiapan yang cukup untuk memungkinkannya membentuk sistem pemilihan umum yang cocok untuk Indonesia. Karena itu, hal selanjutnya yang perlu dilakukan adalah mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum.

Semenjak dilantiknya Kabinet Wilopo oleh Presiden Soekarno, 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.

Terdapat beberapa sikap yang berbeda dari para anggota DPR terkait pemilihan umum dan Dewan Konstituante di daerah-daerah dalam rapat pandangan umum para anggota Dewan terkait dengan keterangan pemerintah mengenai program Kabinet Wilopo. Pemerintah mencapai kesepakatan dalam menyatakan sikap untuk cenderung memilih sistem pemilihan langsung.

*Terdapat beberapa sikap yang berbeda dari para anggota DPR terkait pemilihan umum dan Dewan Konstituante di daerah-daerah dalam rapat pandangan umum para anggota Dewan terkait dengan keterangan pemerintah mengenai program Kabinet Wilopo.*

*Pemilihan umum pertama di Indonesia itu merupakan sebuah periode besar tidak hanya dalam sejarah Republik Indonesia 10 tahun sejak Indonesia berdiri, tetapi juga dalam pertumbuhan lembaga parlementer di Asia.*

Bagi DPR, tahapan awal dalam menuntaskan permasalahan pemilihan umum adalah menganjurkan Kabinet Wilopo untuk segera membentuk suatu jawatan (lembaga) khusus yang mengurus permasalahan pemilihan umum. Lembaga tersebut memiliki kewenangan dan kemampuan menyelesaikan permasalahan konstituante dan parlemen di tingkat pusat maupun 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 kota praja.

Pemilihan umum pertama di Indonesia itu merupakan sebuah periode besar tidak hanya dalam sejarah Republik Indonesia 10 tahun sejak Indonesia berdiri, tetapi dalam pertumbuhan lembaga parlementer di Asia. Pemilihan umum

ini telah menempatkan demokrasi 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. Pemilih Indonesia telah menghilangkan ketakutan dan menepis ramalan akan kritik suram bahwa demokrasi akan layu di Indonesia.

## PEMILU PARLEMEN 1955: PESTA DEMOKRASI PERTAMA DI INDONESIA

Meski tertunda hampir satu dasawarsa, yang sedianya pemilu pertama dilaksanakan pada Januari 1946, Pemilu 1955 merupakan catatan sejarah keberhasilan bangsa Indonesia menata sistem politik yang demokratis sebagai negara yang baru merdeka.

**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 September 1955 itu menepis pandangan dan prediksi pers Barat yang pesimis terhadap kemampuan pemerintah Indonesia menyelenggarakan pesta demokrasi.

Dilaksanakan pada 29 September 1955, pemilu ditetapkan untuk memperebutkan 260 kursi dengan masing-masing kursi mewakili 300 ribu suara. Pemilu diselenggarakan oleh sebuah panitia yang disebut PPI (Panitia Pemilihan Indonesia), yang memiliki cabang di 16 wilayah. Pada Pemilu 1955 ditetapkan sebanyak 96 ribu tempat pemungutan suara (TPS) di seluruh Indonesia.

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. Penambahan 15 anggota di luar pemilu diangkat oleh Presiden.

Pelaksanaan pemilu pertama menggunakan UUDS 1950 yang berisi peraturan tentang Presiden dan lembaga tinggi lainnya. UUDS merupakan modifikasi dari Konstitusi RIS. Sebab, seiring dengan dibubar-kannya RIS dan ditetapkannya Indonesia sebagai negara kesatuan

*Pelantikan anggota DPR hasil pemilu 1955 dilaksanakan pada 20 Maret 1956. Pelantikan dilakukan oleh presiden dan dihadiri para anggota Kabinet Burhanuddin Harahap, yang baru saja menyerahkan kekuasaannya kepada Kabinet Ali Sastroamidjojo II, dan anggota DPR Sementara.*

pada 17 Agustus 1950, pemerintah harus memodifikasi konstitusi tersebut agar sesuai dengan rancang bangun 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". Dalam pasal 56 undang-undang tersebut disebutkan bahwa setiap 300 ribu 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.

Pelantikan anggota DPR hasil pemilu 1955 dilaksanakan pada 20 Maret 1956. Pelantikan dilakukan oleh Presiden dan dihadiri para anggota Kabinet Burhanuddin Harahap, yang baru saja menyerahkan kekuasaannya kepada Kabinet Ali Sastroamidjojo II, dan anggota DPR Semen-

tara. 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 (Masyumi).

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 saat itu justru menguntungkan PSII. PSII yang hanya memiliki 8 wakil di parlemen berhasil menempatkan Arudji Kartawinata sebagai salah satu pimpinan DPR, sebagai Wakil Ketua II.

Sebagaimana disebutkan di atas, DPR hasil pemilu memiliki 10 seksi. Istilah "seksi" itu dalam DPR saat ini disebut "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 adalah mengawasi kebijakan pemerintah sesuai dengan bidang yang menjadi tugasnya. Rapat yang diselenggarakan oleh seksi bisa dihadiri oleh menteri, atas undangan Ketua DPR, untuk membicarakan suatu hal. Rapat ini dinamakan rapat kerja. Di samping menggelar 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.

*Rapat yang diselenggarakan oleh "seksi" bisa dihadiri oleh menteri, atas undangan Ketua DPR, untuk membicarakan suatu hal. **Rapat ini dinamakan rapat kerja.***

## PARLEMEN BARU-HARAPAN BARU, PARLEMEN INDONESIA (1955-1957)

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.

**PEMILU** pertama dibayang-bayangi kondisi Republik yang tidak stabil, khususnya berbagai gangguan keamanan yang ditimbulkan oleh munculnya kelompok-kelompok separatis bersenjata. Kelompok bersenjata ini menebar teror dan ketakutan di masyarakat serta berusaha mendelegitimasi kekuasaan pemerintah pusat. Kondisi tersebut diperparah dengan terjadinya perpecahan di kalangan militer.

Sementara itu, di kalangan partai utama, yakni Masyumi, PNI, NU, dan PKI, juga terjadi pergesekan yang keras dalam upaya mereka mempengaruhi opini publik dan mengakses kekuasaan. Koalisi dan perseteruan antara kelompok-kelompok Partai yang berubah-ubah, polemik yang sengit antar-partai, terlihat jelas mewarnai masa-masa menjelang pemilu.

Kondisi di atas 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 dengan beberapa wilayah Indonesia yang masih dikuasainya.

Untunglah, Pemilihan Umum 1955 berjalan dengan sukses. Para wakil rakyat 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). Sela-

in 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 April 1955 di Bandung. Peristiwa itu secara tidak langsung telah meningkatkan prestise dan peran Indonesia di kancah perpolitikan internasional.

Penyelenggaraan Konferensi Asia-Afrika (KAA) menghasilkan momentum penting dalam lanskap politik internasional yang berdampak signifikan pada politik dalam negeri Indonesia. Salah satunya adalah meningkatnya dukungan internasional terhadap perjuangan Indonesia untuk "merebut" kembali Irian Barat dari tangan Belanda. Selain itu, KAA sedikit banyak dapat "menengahi" dan "menenangkan" hubungan diplomatik di antara beberapa negara Asia yang sudah telanjur terlibat dalam Perang Dingin dengan ikut menjadi bagian dari blok-blok yang dikembangkan Amerika Serikat dkk (Blok Barat) serta Uni Soviet (Blok Timur).

Hatta ketika menjadi Perdana Menteri Republik Indonesia Serikat memutuskan agar Indonesia tidak ikut blok mana pun tapi 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 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 DPR. Selain itu, pada periode ini, khususnya pada 1958, Indonesia sebagai negara kesatuan mendapat ujian yang berat dengan terjadinya berbagai pemberontakan yang merongrong kewibawaan pemerintah pusat dan mengancam eksistensi negeri ini. Di sini terlihat bagaimana DPR memposisikan diri dalam penyelesaian berbagai permasalahan krusial tersebut.

*DPR sebagai penyambung aspirasi rakyat sekaligus mitra pemerintah ikut pula berperan aktif dalam mengontrol dan mendukung kebijakan politik luar negeri Indonesia, termasuk penyelesaian masalah Irian Barat agar secepatnya kembali ke pangkuan Indonesia.*

*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 1955 adalah sebagai konsekuensi logis dari sistem parlementer.*

Periode 1955-1959, suatu masa yang relatif singkat, tiga kali terjadi perubahan kabinet atau pemerintahan (Kabinet Burhanuddin Harahap, Kabinet Ali Sastroamidjojo, dan Kabinet Djuanda). Dengan 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.

Nasib pemerintah sangat dipengaruhi oleh hasil perolehan suara dalam pemilu yang digelar pada 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 yang baru. Kabinet baru pun terbentuk dengan pimpinan Masyumi dan menggandeng 12 partai lainnya membentuk sebuah koalisi besar.

Namun upaya untuk mengajak PNI ke dalam koalisi pemerintahan yang baru tidak berhasil. Konflik Masyumi-PNI terjadi karena masalah susunan kabinet. Calon-calon yang diusulkan PNI untuk duduk dalam kabinet koalisi ditolak Masyumi. Perbedaan pendapat antara PNI dan Masyumi dalam proses penentuan struktur pemerintahan yang baru menghapus harapan

banyak pihak, termasuk Hatta, akan terbentuknya pemerintahan yang kuat.

Belum sebulan setelah penyelenggaraan pemilu, desakan terhadap pemerintahan PM Burhanuddin Harahap untuk segera mengundurkan diri telah muncul di masyarakat. 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, naiknya Burhanuddin Harahap dari Masyumi menjadi Perdana Menteri pada 1955 adalah konsekuensi logis dari sistem parlementer.

Presiden Soekarno telah 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.

Hatta menilai bahwa kesulitan pembentukan kabinet disebabkan terlalu banyaknya partai di parlemen. Karena itu, ia pernah mengusulkan agar mencari jalan untuk penyederhanaan kepartaian.

Setelah penyelenggaraan pemilu, Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) mengumumkan daftar resmi nama-nama calon anggota DPR yang baru pada 1 Maret 1956. Atas dasar itulah Presiden Soekarno kemudian menunjuk lagi Ali Sastroamidjojo untuk menjadi formatur pembentukan kabinet, yang merupakan manifestasi dari kekuatan di DPR dan karenanya diharapkan pemerintahan yang terbentuk mendapatkan dukungan dari parlemen.

Tepat seminggu dari pengumuman PPI di atas, pada 8 Maret 1956 Ali Sastroamidjojo sudah mengemban tugas sebagai formatur pembentukan kabinet dan diberi waktu selama sepekan, hingga 16 Maret, untuk membentuk pemerintahan. Pada 24 Maret 1956 susunan Kabinet Ali Sastroamidjojo II disahkan Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 85. Dalam pertemuannya dengan parlemen pada 9 April 1956, PM Ali Sastroamidjojo memperkenalkan semua anggota kabinetnya yang terdiri dari 24 orang.

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.

Pemerintah bersama-sama DPR telah mempersiapkan berbagai hal termasuk mengantisipasi perkembangan internasional sebagai dampak penarikan diri Indonesia secara sepihak dari perjanjian KMB. Dalam

***Pada 24 Maret 1956  
susunan Kabinet Ali  
Sastroamidjojo II  
disahkan Presiden  
melalui Keputusan  
Presiden Nomor 85.***

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.

***Pada 15 Desember 1955 diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante. Untuk satu kursi anggota Konstituante diperlukan suara 150 atau setengah dari anggota DPR.***

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 itu. 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 II.

Sementara itu, 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 15 Desember 1955 diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante. Untuk

satu kursi anggota Konstituante diperlukan suara 150 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, Nahdlatul Ulama 91, dan PKI 60 kursi. Wilopo (dari PNI), tokoh politik yang pernah menjabat Perdana Menteri (19 Maret 1952 hingga 2 Juni 1953), terpilih sebagai Ketua Konstituante.

Dalam Konstituante dibentuk sebuah Panitia Persiapan Konstitusi (PPK), yang terdiri dari beberapa bagian, yakni (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 empat komisi di 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

Dalam perjalanannya, karena keanggotaan yang heterogen sehingga sering terjebak dalam kepentingan parsial, tugas utama Dewan Konstituante untuk menghasilkan undang-undang dasar tidak sebagaimana yang diharapkan.

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.

Sementara itu, 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 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, di tengah ide tentang Demokrasi Terpimpin yang sedang gencar dilancarkan oleh pemerintah saat itu.

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

***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 lima tahun era DPR Sementara/DPRS (Agustus 1950 hingga Maret 1956) telah terjadi lima kali perubahan pemerintahan (kabinet), dan dalam masa tugas DPR hasil pemilu (1955) terjadi sedikitnya tiga kali perubahan kabinet.*

kepentingan rakyat, bangsa, dan negara. Setumpuk 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 undang-undang kerja sama hubungan bilateral dan perdagangan dengan berbagai negara di awal kemerdekaan Indonesia.

Dalam era demokrasi parlementer peran parlemen sangatlah sentral dalam menjaga “benang merah” visi dan misi negara. Hal ini mengingatkan pemerintah yang kurang stabil akibat sering jatuh-bangunnya kabinet karena tidak mendapat kepercayaan dari rakyat.

Sebagai contoh, dalam lima tahun era DPR Sementara/DPRS (Agustus 1950 hingga Maret 1956) telah terjadi lima kali perubahan pemerintahan (kabinet), dan dalam masa tugas DPR hasil pemilu (1955) terjadi sedikitnya tiga kali per-

ubahan kabinet. Hal ini membuat pemerintah tidak bisa menjalankan program-program dan kebijakannya dengan tuntas. Justru DPR-lah yang berfungsi sebagai penyambung dan perekat kebijakan-kebijakan yang disusun oleh pemerintah yang datang dan pergi.

# PARLEMEN DAN USAHA MENGGAPAI KONSTITUSI BARU

**(1957-1960)**

Upaya kembali ke bentuk pemerintahan presidensial mulai mengemuka melalui gagasan politik Soekarno dan konsepsi Presiden.

**PADA** 21 Februari 1957 Presiden Soekarno 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 Masyumi, 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.

Wacana yang diusulkan Presiden Soekarno ini dikenal dengan "Konsepsi Presiden". Dengan alasan untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari kesulitan-kesulitan yang dihadapinya, Soekarno 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 tjojok dengan suasana kepribadian Indonesia tersebut. Oleh karena itu sistim Demokrasi Parlementer harus diganti dengan sistim Demokrasi Terpimpin, demokrasi gotong-rojong, jakni suasana demokrasi jang dipimpin oleh hikmat kebidjaksanaan dalam permusjawaratan.*
- 2. Untuk melaksanakan sistim Demokrasi Terpimpin ini, maka perlulah dibentuk suatu Kabinet Gotong-Rojong jang ang-*

*gotong-rojongan harus terdiri dari semua partai, dan organisasi berdasarkan perimbangan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Dengan melaksanakan Konsep gotong-rojongan, maka lenjaplah oposisi dalam D.P.R. Perbedaan pendapat yang ada dalam D.P.R. haruslah digunakan untuk mentjari perbaikan dan kemandjuaan, bukan untuk semata-mata menjatuhkan pemerintah yang ada.*

- 3. Pembentukan Dewan Nasional. Anggota Dewan Nasional terdiri dari golongan fungsional dalam masyarakat. Tugas utamanya adalah memberi nasehat kepada Kabinet, baik diminta maupun tidak diminta. Golongan fungsional itu adalah golongan buruh, golongan tani, golongan tjendikiawan, pengusaha nasional, pemuda, wanita, angkatan '45, alim ulama, Protestan-Katholik, orang yang membawakan suara daerah, kepala staf angkatan, kepala kepolisian, Djaksa Agung dan beberapa Menteri.*
- 4. Pembentukan Kabinet Kaki Empat. Konsep presiden itu menghendaki membentuk Kabinet Kaki Empat, dimana partai besar turut serta di dalamnya jaitu P.N.I., Masyumi, N.U., dan P.K.I., yang maksudnya untuk mentjiptakan gotong-rojongan nasional.*

Konsep Presiden ini secara prinsip mengurangi kekuatan DPR hasil pemilu 1955. Presiden Soekarno menilai bahwa berbagai persoalan yang terjadi serta ketidakstabilan politik yang membahayakan kehidupan bangsa dan negara itu bersumber dari sikap oposisi DPR yang dianggapnya destruktif. Presiden mengaitkan hal itu dengan sistem demokrasi liberal yang ditentanginya. Sebagai alternatif dari sistem itu, Presiden mengusung konsep Demokrasi Terpimpin yang mengedepankan prinsip gotong-rojongan. Lalu gotong-rojongan 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 Konsep 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 Soekarno dengan dalih penyelamatan negara berhasil meyakinkan berbagai kalangan akan pentingnya konsepsi yang diusulkannya itu.

Gagasan politik Soekarno tersebut menjadi tonggak pula dikemukakannya wacana kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. Setelah Konsepsi Presiden dikemukakan, mulai dilakukan langkah-langkah untuk merealisasikan gagasan politik yang terkandung di dalamnya. Soekarno kemudian mengupayakan pembentukan kabinet baru tanpa penyesuaian dengan komposisi kursi di parlemen. Kabinet baru tersebut akhirnya terbentuk dengan nama Kabinet Karya.

Kabinet baru ini dimulai ketika Presiden Soekarno 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 Soekarno menginginkan orang yang tidak berasal dari partai politik karena kabinet ini tidak didirikan atas dasar kepentingan partai politik.

Setelah mengadakan pertemuan tersebut, pada 4 April 1957 Presiden Soekarno mengambil sikap, yaitu dengan melakukan penunjukan terhadap warga negara. Ir. Soekarno sebagai formatur kabinet. Pertemuan yang dilakukan pada 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 kabinet tersebut tidak lagi memperhatikan kekuatan yang ada dalam DPR, tetapi lebih mengutamakan keahlian dan kecakapan menteri-menteri yang diangkat.

Berdasarkan pertemuan tersebut disepakatilah nama Ir. Djuanda, yang memang tidak berasal dari golongan partai politik mana pun dan juga memiliki pengalaman dalam pemerintahan. Sebagai formatur kabinet, Soekarno berhasil membentuk Kabinet Darurat Ekstraparlementer dengan Ir. Djuanda sebagai perdana menteri.

*Sebagai formatur kabinet, Soekarno berhasil membentuk Kabinet Darurat Ekstraparlementer dengan Ir. Djuanda sebagai perdana menteri.*

*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.*

Kabinet yang dibentuk berdasarkan surat Keputusan Presiden Nomor 108 tahun 1957 dan diresmikan pada 9 April 1957 oleh Soekarno ini diberi nama *Zaken Kabinet* atau Kabinet Karya. 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 menternya masih berasal dari kalangan partai politik.

Program Kabinet Darurat Extra-Parlementer (Kabinet Karya) ini disebut Panca-Karya, sebagai berikut:

- 1) Membentuk Dewan Nasional.
- 2) Normalisasi Keadaan Republik.
- 3) Melanjutkan Pelaksanaan Pembatalan KMB.
- 4) Perjuangan Irian Barat.
- 5) Mempergiat Pembangunan.

Setelah program kabinet tersusun, Kabinet Djuanda melaporkannya kepada DPR mulai 17 Mei 1959. Pembahasan program-program tersebut di DPR tidak mengalami kesulitan dan tidak mendapat banyak tantangan. Karena itu, kabinet oleh parlemen diberi kesempatan untuk bekerja. Di samping itu hal ini memperlihatkan bahwa, meski berbeda dengan pembentukan kabinet sebelumnya, Kabinet Karya tetap bertanggung jawab kepada DPR.

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 Soekarno melalui Konsepsi Presiden. Kabinet ini tidak dapat dikatakan sebagai kabinet kaki empat, karena dari empat partai pemenang pemilu, perwakilan dari PKI tidak dimasukkan ke kabinet, meskipun ada simpatisannya yang diangkat sebagai menteri dalam Kabinet Karya. Begitupun ini merupakan kabinet dengan usia terlama jika dibandingkan dengan beberapa kabinet sebelumnya yang berusia pendek.

Selain kritik-kritik yang dilancarkan terkait dengan pembentukan kabinet ini, Djuanda selaku perdana menteri juga harus menghadapi berbagai persoalan, di antaranya masalah ketegangan antara Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh. Hatta, ketika pada 1956 Hatta mengundurkan diri dari kursi wakil presiden. Selain itu, munculnya pergolakan daerah akibat ketimpangan antara pusat dan daerah, lalu masalah pengembalian Irian Barat, yang juga belum dapat diselesaikan kabinet-kabinet sebelumnya.

Pemberontakan PRRI-Permesta, yang terjadi pada masa Kabinet Djuanda, tidak dapat terlepas dari sejumlah golongan oposisi dari Partai Masyumi dan PSI yang mulai terdesak kedudukannya di pemerintah pusat. Bahkan beberapa elite politik dari partai-partai tersebut 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 mengatasi ketegangan politik.

Dewan Perjuangan menuntut, jika keinginan atau usulan mereka tidak diterima, mereka akan mengambil kebijakan sendiri dan menganggap dirinya "terbebas dari wajib taat kepada Soekarno sebagai Kepala Negara". Usul tersebut disampaikan kepada Presiden Soekarno, Perdana Menteri Djuanda, Mohammad Hatta, Sultan Hamengkubuwono IX, dan ketua parlemen. Tetapi usulan tersebut ditolak Djuanda.

Penolakan ini kemudian menimbulkan reaksi dari para pemberontak, yaitu dengan mendirikan pemerintahan tandingan. Dewan Perjuangan

***Dewan Perjuangan  
mendeklarasikan  
berdirinya  
Pemerintahan  
Revolusioner Republik  
Indonesia (PRRI)  
pada 15 Februari  
1958 di Bukittinggi.  
PRRI didukung  
oleh Permesta di  
Sulawesi Utara,  
sehingga kemudian  
pemberontakan ini  
lebih dikenal dengan  
nama PRRI-Permesta.***

*Deklarasi Djuanda bermula ketika Kabinet Djuanda pada 13 Desember 1959 melakukan pertemuan untuk membahas kondisi krisis di dalam negeri. Pembahasan itu mengerucut pada kasus unjuk kekuatan Belanda lewat kapal perangnya di Laut Jawa dan perairan Indonesia Timur.*

mendeklarasikan berdirinya Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) pada 15 Februari 1958 di Bukittinggi. PRRI didukung oleh Permesta di Sulawesi Utara, sehingga kemudian pemberontakan ini lebih dikenal dengan nama PRRI-Permesta.

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. Isinya, dengan jatuhnya Manado ke tangan Angkatan Perang RI, berakhirlah pemberontakan sejak Februari 1958. Pemerintah menyatakan pula bahwa, sejak awal pemberontakan, yang dikatakan sebagai perjuangan antikomunis dengan dengan cara menarik simpati negara lain, merupakan sebuah perjuangan yang tidak mendapat dukungan rakyat.

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.

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 adalah digaungkannya Deklarasi Djuanda, yang kemudian menjadi awal mula diakuinya Indonesia sebagai negara kepulauan.

Deklarasi Djuanda bermula ketika Kabinet Djuanda pada 13 Desember 1959 melakukan pertemuan untuk membahas kondisi krisis di dalam negeri. Pembahasan itu mengerucut pada kasus unjuk kekuatan Belanda lewat kapal perangnya di Laut Jawa dan perairan Indonesia Timur. Menghadapi kejadian tersebut, rapat kabinet memutuskan

untuk membuat rancangan undang-undang guna menangkal aksi Belanda terulang lagi. Namun, setelah melalui perundingan, disepakati bahwa dibutuhkan suatu sikap yang segera dari pemerintah Indonesia sebagai respons tindakan Belanda. Kabinet kemudian menyepakati mengeluarkan pernyataan yang kemudian dikenal dengan nama Deklarasi Djuanda.

Deklarasi Djuanda mendapat sorotan dari dunia internasional, bahkan tak sedikit respons yang negatif. 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. Pemerintah juga berupaya 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.

*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.*

## MILITER SEBAGAI KEKUATAN POLITIK

Keberhasilan TNI di bawah pimpinan Jenderal Nasution dalam menumpas PRRI-Permesta makin meningkatkan kekuasaan Nasution dan militer dalam perpolitikan.

**PEMERINTAHAN** dengan sistem Demokrasi Parlementer tidak hanya mempengaruhi perkembangan dalam bidang politik dan ekonomi, 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 gejolak-gejolak 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. 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 menuntut peran lebih dalam pemerintahan.

Jenderal A.H. Nasution, yang kala itu memimpin Angkatan Darat, berhasil mengendalikan dan mempersatukan kepentingan-kepentingan politik Angkatan Darat. Dengan tujuan menjadikan Angkatan Darat

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 Soekarno, Angkatan Darat terlibat menyusun kerangka kerja untuk melaksanakan Demokrasi Terpimpin.

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 politiknya. Langkah Angkatan Darat yang berupa reaksi tersebut memperlihatkan kesiapsiagaan Angkatan Darat untuk memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang tidak terduga.

Pada masa akhir Demokrasi Parlementer, baiknya konsolidasi kekuatan dalam tubuh Angkatan Darat memungkinkan para pemimpinnya melakukan langkah-langkah strategis yang dapat menekan pemerintah.

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.

Selain itu, Angkatan Darat pun menekan Soekarno 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 diri dalam pemerintahan dengan ikut serta merancang pelaksanaan Demokrasi Terpimpin hingga akhirnya menjadi salah satu kekuatan dalam pemerintahan Demokrasi Terpimpin.

*Angkatan Darat semakin melibatkan diri dalam pemerintahan dengan ikut serta merancang pelaksanaan Demokrasi Terpimpin hingga akhirnya menjadi salah satu kekuatan dalam pemerintahan Demokrasi Terpimpin.*

*Pada 1959-1965, dengan dukungan Soekarno, para pemimpin tentara memperluas dan mempertahankan kedudukan mereka dalam sektor non-militer. Tentara digambarkan sebagai kekuatan yang berada di tengah.*

Sistem pemerintahan Demokrasi Terpimpin memungkinkan angkatan bersenjata memiliki peran yang aktif dalam kenegaraan. Selain itu, sebagai penyeimbang, Soekarno membuka jalan untuk PKI sebagai bagian penting dari pemerintahan. Angkatan bersenjata memberikan dukungan organisasional bagi Presiden Soekarno.

Sementara itu, Soekarno pun menyadari bahwa kekuatan Angkatan Darat dalam pemerintahan butuh pula penyeimbang dari kalangan sipil yang memiliki banyak massa dan mendukung Soekarno. Maka, PKI pun dipilih untuk berada di sisi lain yang terdekat dengan Presiden. Baik Angkatan Darat ataupun PKI, keduanya menunjukkan kesetiaan terhadap Presiden Soekarno. Namun, pertentangan antara keduanya terselesaikan dan peran Soekarno sebagai penengah dua kekuatan besar ini mutlak dibutuhkan.

Pada 1959-1965, dengan dukungan Soekarno, para pemimpin tentara memperluas dan mempertahankan kedudukan mereka dalam sektor non-militer. 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 terelakkan lagi sehingga tuntutan untuk memiliki peran dalam pemerintahan terus bergulir.

## DEKRIT PRESIDEN 1959

Presiden Soekarno kemudian mengangkat DPR Gotong-Royong (DPR-GR) yang para anggotanya ditunjuk dan diangkat oleh Presiden. Peristiwa itu sekaligus menandai berakhirnya periode Demokrasi Parlementer.

**SEJAK** diperkenalkan Soekarno pada 1956, gagasan Demokrasi Terpimpin perlahan terus bergulir. Soekarno mulai terang-terangan mengemukakan pemikirannya tentang Demokrasi Terpimpin melalui pidato pada Hari Sumpah Pemuda 1956 dan dalam Resepsi Kongres PGRI 1956. Pidatonya menekankan bahwa Indonesia sedang mengalami krisis persatuan akibat penyakit yang ia sebut berasal dari partai.

Perjalanan untuk menegakkan gagasan Demokrasi Terpimpin sebenarnya telah ditempuh sejak masa Kabinet Karya pimpinan Djuanda. Kabinet Karya dibentuk akibat munculnya Konsepsi Presiden pada 21 Februari 1957. Selain melahirkan Kabinet Karya, Konsepsi Presiden pun memunculkan Dewan Nasional, yang diresmikan Presiden Soekarno pada 12 Juli 1957. Tujuan dari pembentukan Dewan Nasional adalah sebagai badan penasihat serta menampung masukan-masukan dari luar parlemen.

Dalam perjalanannya, Dewan Nasional yang dipimpin langsung oleh Soekarno bergerak cepat untuk mengganti sistem Demokrasi Parlementer yang dipraktikkan di bawah UUDS 1950 dengan sistem baru. Menurutnya, sistem Demokrasi Parlementer tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia. Soekarno juga melihat bahwa melalui sistem baru, oposisi di DPR sudah tidak dapat lagi menggulingkan Pemerintah.

Karena itu, sistem Demokrasi Parlementer ini harus diganti 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

*Bagi Nasution, Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan Presiden dalam posisi yang kuat tetapi harus bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam membuat perundang-undangan.*

karena UUDS 1950 jelas tidak akan bisa menjadi dasar yang kuat bagi sistem yang baru itu.

Menyadari dibutuhkan langkah yang besar untuk menerapkan gagasan Demokrasi Terpimpin, Soekarno menarik kembali gagasan tersebut. Menurut dia, banyak kalangan masih terkejut dan belum siap dengan gagasan Demokrasi Terpimpin. Barulah pada 1959 Soekarno menyuarakan kembali gagasan Demokrasi Terpimpin disertai dengan gagasan untuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, kembali ke bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gagasan tersebut kembali diangkat Soekarno 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 Kepala Staf TNI Angkatan Darat, bermaksud membuka jalan kepada stabilitas ideologi, politik dan memberikan landasan politik keamanan.

Bagi Nasution, Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan Presiden dalam posisi yang kuat tetapi harus bertanggung jawab 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 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.

Pidato Nasution menghapuskan ketakutan atas isu-isu yang beredar bahwa angkatan bersenjata, khususnya Angkatan Darat, akan melakukan kudeta terhadap pemerintahan dan Indonesia akan berada di bawah 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.

Pada 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 lemah dan jalan untuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 semakin terang-benderang. Soekarno mulai meyakini gagasan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945.

Pemerintah kemudian mulai melakukan perundingan untuk melakukan langkah-langkah yang harus ditempuh guna 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 di Pasal 134 Undang-Undang 1950. Usul tersebut diajukan oleh Presiden atas nama pemerintah.

Gagasan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 akhirnya disetujui oleh seluruh Dewan Menteri melalui sidangnya pada 19 Februari 1959. Pada 20 Februari 1959 Kabinet Djuanda secara resmi menyetujui rumusan anjuran untuk melaksanakan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, dan sehari kemudian naskah rumusan anjuran tersebut secara tertulis disampaikan ke 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 Soekarno pada 22 April 1959 di Bandung.

*Gagasan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 akhirnya disetujui oleh seluruh Dewan Menteri melalui sidang pada 19 Februari 1959.*

*Setelah sidang pertama tidak berhasil memperoleh suara bulat, pemungutan suara kedua dilaksanakan pada 1 Juni 1959 dan dihadiri 469 orang. Pemungutan suara kedua menghasilkan 264 suara setuju dan 204 suara tidak setuju.*

Keputusan dan keterangan dari pemerintah tersebut memperlihatkan tergerusnya kekuatan dan semakin berkurangnya kepercayaan terhadap Konstituante dalam menjalankan fungsinya sebagai pembuat undang-undang dasar.

Pemungutan suara dilaksanakan Konstituante untuk menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi undang-undang dasar Republik Indonesia. Sidang pendahuluan sebelum pemungutan suara pertama yang dilaksanakan pada 30 Mei 1959 menetapkan bahwa pemungutan suara dianggap sah apabila dua pertiga anggota Konstituante yang hadir menyatakan setuju. Jika kurang dari dua pertiga perolehan suara setuju, akan dilaksanakan pemungutan suara kedua pada 1 Juni 1959 dan pemungutan suara ketiga pada 2 Juni 1959.

Dalam pemungutan suara pertama pada 30 Mei 1959 hadir 478 anggota Konstituante, 269 suara setuju dan 199 suara tidak setuju Undang-Undang Dasar 1945 menjadi undang-undang dasar negara Republik Indonesia.

Karena belum mencapai syarat dua pertiga perolehan suara, diselenggarakanlah pemungutan suara kedua pada 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 menghasilkan 264 suara setuju dan 204 suara tidak setuju. Perolehan suara setuju pelaksanaan kembali Undang-Undang Dasar 1945 lagi-lagi tidak mencapai dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.

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 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.

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.

Soekarno 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 itu 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 Soekarno.

Pada 5 Juli 1959 Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945. Tindakan Soekarno yang krusial ini ia nyatakan sebagai tindakan dengan berdasar pada *staatno-odrecht* atau hukum keselamatan negara dalam keadaan bahaya yang luar biasa. Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tercapailah secara garis besar gagasan Soekarno dalam Konsepsi Presiden yang ia nyatakan dua tahun sebelumnya, yakni pada 1957. Berikut salinan dekrit tersebut:

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 merintangikan 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,

**SOEKARNO**

Dekrit 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.

Mengiringi dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Letjen A.H. Nasution sebagai KSAD pun mengeluarkan perintah harian. Perintah tersebut ditujukan kepada semua prajurit, tamtama, bintara, dan perwira serta semua pegawai TNI. Isinya adalah anjuran untuk ikut serta memikul keselamatan bangsa dan negara di saat-saat penting dalam

*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 Soekarno untuk membuat kedudukannya sebagai presiden lebih kokoh.*

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 politik pun tetap berlaku.

Setelah Dekrit 5 Juli 1959, 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. 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. Beberapa 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.

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 Soekarno untuk membuat kedudukannya sebagai presiden lebih kokoh, sehingga ia memiliki kuasa untuk menjalankan program-programnya. Maka pelaksanaan

demokrasi terpimpin adalah peralihan dari sistem parlementer yang pusat kekuasaan berada di tangan partai-partai menuju sistem presidensial dengan Presiden Soekarno sebagai pemeran utama.

DPR 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 UUDS, 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 1958 saja tercatat 167 undang-undang telah disahkan, belum termasuk undang-undang yang disahkan sebelum Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang selama tahun 1959 tercatat 29 undang-undang.

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.

DPR hasil Pemilu 1955 yang sebenarnya dibentuk dengan landasan pemerintah parlementer tetap bekerja namun di bawah pemerintah presidensial. DPR 1959 kemudian dilantik pada 23 Juli 1959 di Istana Negara oleh Presiden Soekarno. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 157 Tahun 1959, ditetapkan pimpinan DPR 1959 yang sebenarnya sama dengan pimpinan DPR 1955, yakni:

- Ketua: Mr. Sartono
- Wakil Ketua I: H. Zainul Arifin
- Wakil Ketua II: Arudji Kartawinata
- Wakil Ketua III: H. Zainul Abidin Ahmad

*DPR hasil Pemilu  
1955 yang  
sebenarnya dibentuk  
dengan landasan  
pemerintahan  
parlementer tetap  
bekerja, namun di  
bawah pemerintah  
presidensial.*

DPR periode 1959 ini memiliki 18 fraksi. Fraksi-fraksi terbentuk dari penggabungan anggota-anggota yang separtai atau segolongan atau memiliki kesamaan asas politik. Tidak semua anggota DPR masuk ke fraksi karena terdapat empat orang yang memutuskan tidak masuk ke fraksi mana pun.

Setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden, pada 6 Juli 1959 Perdana Menteri Djuanda dan Kabinet Karya mengembalikan mandatnya. Dengan demikian dibentuk kabinet baru dengan sistem presidensial, yakni Kabinet Kerja. Kabinet tersebut disahkan pada 9 Juli 1959 berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 153 Tahun 1959. Pada Kabinet Kerja I, Presiden Soekarno bertindak sebagai perdana menteri. Kemudian untuk membantunya dalam menyelesaikan urusan pemerintahan dalam Kabinet Kerja I, Presiden Soekarno mengangkat Ir. Djuanda sebagai menteri pertama. Kabinet Kerja memerintah sejak 1959 sampai 1964, yaitu Kabinet Kerja I, Kabinet Kerja II, Kabinet Kerja III, dan Kabinet Kerja IV.

*Selain menghindari keterikatannya dengan DPR, Soekarno pun berupaya melaksanakan sistem politik yang sepenuhnya dipimpin dengan mengeluarkan **Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Partai Politik.***

Pada susunan Kabinet Kerja I tidak seorang pun ketua partai besar diangkat menjadi menteri. Dengan demikian, Kabinet Kerja dapat dianggap sebagai kabinet non-partai. Untuk meyakinkan bahwa pemerintahan baru itu sungguh-sungguh bersifat nonpartai, beberapa menteri keluar dari partai mereka, termasuk Soebandrio dari PNI dan Leimena dari Partai Kristen Indonesia. Hal itu berarti bahwa pengaruh partai dalam kabinet makin berkurang.

Selain menghindari keterikatannya dengan DPR, Soekarno 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.

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. Asas dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 harus diterima dan dipertahankan oleh partai.

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 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.

Partai politik merupakan pilar kekuatan dalam tubuh parlemen dan memiliki arti penting dalam sistem pemerintahan, khususnya dalam kerja parlemen sebagai pengawas pemerintah. Keluarnya Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Partai Politik 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) 1960 yang diajukan pemerintah.

Karena pertentangan soal RAPBN sudah meruncing dalam hubungan parlemen dan pemerintah, Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 (Lembar Negara Tahun 1960 Nomor 24) pada 5 Maret 1960, yang menyiratkan bahwa DPR hasil Pemilihan Umum 1955 dibubarkan dan akan digantikan oleh susunan lembaga legislatif yang baru.

***Soekarno  
mengeluarkan  
Penetapan Presiden  
Nomor 3 Tahun 1960  
yang menyiratkan  
bahwa DPR hasil  
Pemilihan Umum 1955  
dibubarkan pada 5  
Maret 1960.***

Penetapan presiden tersebut kemudian disusul dengan pembentukan DPR baru yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong (DPR-GR) melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960. Dengan dibubarkannya DPR hasil Pemilu 1955, semakin kokoh kekuasaan eksekutif khususnya Soekarno sebagai presiden.

***Anggota DPR-GR yang ditunjuk oleh Presiden Soekarno tidak lagi berdasarkan perimbangan kekuatan partai atau organisasi dalam Pemilu 1955, tetapi berdasarkan lima golongan, yakni nasionalis, Islam, komunis, Kristen-Katolik, dan golongan fungsional.***

DPR Gotong-Royong selesai disusun pada 24 Juni 1960. Sejak saat itu DPR 1959 secara resmi diganti. Pemantapan komposisi DPR-GR dilakukan di Istana Tampaksiring, Bali, dengan mengundang para ketua tiga partai besar, yaitu PNI, NU, dan PKI, serta Kolonel Wiluyo Puspyudo yang mewakili TNI-AD. Para anggota DPR-GR itu dilantik pada 25 Juni 1960. Para anggota DPR-GR yang ditunjuk oleh Presiden Soekarno tidak lagi berdasarkan perimbangan 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.

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 Soekarno sedang mengupayakan persatuan antara nasionalisme, Islam, dan Marxisme, suatu kehendak yang sudah ia inginkan sejak 1926. Komposisi wakil-wakil partai yang demikian itu kemudian dikenal dengan nama doktrin Nasakom (Nasionalisme, Agama, Komunisme). Kemudian, 153 kursi diberikan kepada golongan fungsional seperti Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, Kepolisian Negara, buruh, tani, tokoh Islam, pemuda, dan cendekiawan.

Menurut buku *20 Tahun Indonesia Merdeka*, semua anggota DPR-GR itu ditunjuk oleh Presiden Soekarno secara langsung. Karena itu, peraturan-peraturan tata tertibnya juga ditetapkan sendiri oleh Presiden melalui Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 1960 dan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 1964. Berdasarkan pidato Presiden 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 5 Januari 1961, Presiden Soekarno 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.

Bahkan, lebih jauh lagi, menurut pengakuan Jenderal A. H. Nasution dalam bukunya *Memenuhi Panggilan Tugas* Jilid 5, Presiden Soekarno dengan sengaja mengangkat pimpinan-pimpinan lembaga legislatif dan juga yudikatif sebagai menteri. Dengan begitu, terjadilah sentralisasi kekuasaan. Hal ini disebabkan karena para menteri itu harus bertanggung jawab kepada Presiden dan lembaga-lembaga itu tersubordinasi di 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 dicekaskan oleh Liga Demokrasi dan mungkin pihak lain yang juga menolak pembubaran DPR hasil Pemilihan Umum 1955 dan menolak pembentukan DPR-GR sungguh terjadi.

*Sesungguhnya, reaksi-reaksi yang muncul terhadap DPR-GR tidaklah lepas dari permasalahan pembubaran DPR hasil Pemilihan Umum 1955. Hal ini terjadi karena sejak Presiden Soekarno membubarkan DPR dan kemudian mengumumkan rencana pembentukan DPR-GR.*

*Sebagai lembaga legislatif keduanya cukup berbeda. Anggota DPR-GR tidak lagi berdasarkan pada perimbangan kekuatan partai atau organisasi dalam pemilu 1955.*

Demikian, beragam dinamika yang muncul setelah Presiden Soekarno mengumumkan untuk membubarkan DPR hasil pemilihan umum 1955 dan membentuk DPR baru dengan terdapat embel-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 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 berbagai 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 Soekarno 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 Presiden Soekarno. Sejak memasuki masa Demokrasi Terpimpin, Soekarno telah memiliki kekuasaan yang besar akibat adanya Manifesto Politik sebagai GBHN-nya, dan lembaga legislatif sendiri kehilangan perannya karena berada pula di bawah kuasa presiden.

Pembentukan DPR-GR sebagai pengganti DPR Hasil Pemilihan Umum 1955 memperlihatkan semakin terkikisnya peran ideal lembaga legislatif. Peran nyata lembaga legislatif yang kekuatannya melemah terjadi puncaknya di masa DPR-GR. Bahkan hingga Soekarno 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.

\*\*\*\*\*

*Pembentukan DPR-GR sebagai pengganti DPR Hasil Pemilu 1955 memperlihatkan semakin terkikisnya peran ideal lembaga legislatif. Peran nyata lembaga legislatif yang kekuatannya melemah puncaknya terjadi pada masa DPR-GR. Bahkan hingga Soekarno lengser digantikan oleh Soeharto, lembaga legislatif tidak pernah lagi memperlihatkan kekuatannya yang garang.*

# WAJAH BARU PARLEMEN INDONESIA (1959-1966)



*Jika DPR dalam peraturan tata tertibnya menggunakan “tugas dan wewenang”, sedangkan MPR lebih dulu melakukan segala kewajibannya yang merupakan tugas baru diikuti dengan hak-hak yang dimilikinya.*



Karikatur Liga (Anti) Demokrasi di Harian Rakyat 29 Juni 1960.

## DARI WAKIL RAKYAT MENJADI PEMBANTU PRESIDEN

Membahas wakil rakyat yang menjadi pembantu presiden tentu tidak dapat dilepaskan dari unsur kedudukan, tugas, dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut telah termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun peraturan-peraturan lain yang terdapat dalam perundang-undangan Republik Indonesia.

Dalam bab ini akan dibahas sejauh mana peran legislatif dalam praktik sistem ketatanegaraan Indonesia. Apakah DPR dapat secara konsisten menjalankan kinerja sesuai dengan kedudukan, tugas, dan wewenang menurut sistem Undang-Undang Dasar 1945 dan perundang-undangan Republik Indonesia lainnya?

Sebelum pembahasan lebih jauh, terlebih dahulu akan dikemukakan alasan pemilihan kata atau istilah yang digunakan, seperti *kedudukan*, *tugas*, dan *wewenang*, baik yang terdapat dalam sistem UUD 1945 maupun pada saat pembabakan periode DPR-GR. Terdapat beberapa penggunaan istilah dalam hal ini. Ada yang menyebut sebagai *kedudukan*, ada juga yang menggunakan istilah *tugas* dan *wewenang* atau *fungsi*. Beberapa di antaranya hanya memakai istilah *wewenang*, yang tentu memiliki makna yang berbeda dengan *tugas* dan *wewenang*.

Sampai saat ini belum ada suatu istilah baku yang dapat digunakan dalam konteks tersebut. Undang-Undang Dasar pun tidak tegas menentukan soal ini. Untuk tingkat DPR, lebih sering disebut dengan "hak dan kewajiban" serta "fungsi" alih-alih mengatakan "wewenang dan tugas". Sementara itu, dalam MPR, kata tugas disebutkan terlebih dahulu daripada wewenang sehingga pemakaiannya adalah "tugas dan wewenang". Jika DPR dalam



peraturan tata tertibnya menggunakan "tugas dan wewenang". Sedangkan MPR lebih dulu melakukan segala kewajibannya yang merupakan tugas kemudian baru diikuti dengan hak-hak yang dimilikinya.

Dalam pelaksanaannya, DPR telah diatur tugas dan wewenangnya dalam Undang-Undang 1945. Terkait dengan fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang yaitu menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas), menyusun dan membahas rancangan undang-undang (RUU), serta menetapkan undang-undang bersama dengan Presiden.

Terkait dengan fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang yaitu memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN, memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU mengenai pajak, pendidikan, dan agama, menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.

Karikatur Ligemokrasi di Harian Rakyat, 10 Juni 1960.

Terkait dengan fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah. Sementara itu, tugas dan wewenang DPR lainnya adalah menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi rakyat, termasuk memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

*Sekitar 15 tahun setelah merdeka/Proklamasi 17 Agustus 1945, DPR belum pernah secara murni menjalankan amanat UUD 1945, baik yang bersifat sementara maupun yang bersifat tetap, sebagaimana juga terjadi pada MPR.*

Dewan Perwakilan Rakyat dalam struktur organisasi maupun kedudukan, tugas, dan wewenang serta bagaimana DPR dalam proses pengambilan keputusan telah diatur secara konstitusional dalam UUD 1945. DPR adalah badan konstitusional yang tinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang mewakili aspirasi rakyat sepenuhnya. Dari sudut praktik ketatanegaraan Indonesia, DPR mempunyai usia yang tidak lagi muda. Sudah banyak tam-bal-sulam dan silih berganti dalam beberapa dekade. Tetapi sampai 1960 DPR baru pada tahap berupaya untuk menjalankan perannya. Sekitar 15 tahun setelah merdeka/Proklamasi 17 Agustus 1945, DPR belum pernah secara murni menjalankan amanat UUD 1945, baik yang bersifat sementara maupun yang bersifat tetap, sebagaimana hal ini juga terjadi pada MPR.

Semasa UUD 1945 periode pertama yang berlaku sejak 18 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949, saat berubahnya status Negara Kesatuan RI yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945

menjadi negara serikat atau yang disebut Republik Indonesia Serikat (RIS), DPR hanya dikenal dalam teori ketatanegaraan sebagaimana disebut dalam UUD 1945. Sementara itu, dalam praktiknya, MPR belum terbentuk sebagai lembaga kenegaraan RI. Karena lembaga tertinggi negara MPR ini belum terwujud sebagaimana dimaksudkan oleh UUD, segala tugas dan wewenangnya masih dilaksanakan oleh Presiden atas bantuan Badan Konstituante.

Demikian pula halnya pada masa Undang-Undang Dasar RIS 1949 yang berlaku sejak 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, yaitu ketika Negara Kesatuan RI merupakan salah satu negara bagian RIS. Begitu juga dalam masa UUD Sementara 1950 yang berlaku mulai

17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959, semua lembaga tersebut tidak mengenal lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Akan tetapi ada lembaga semacam MPR, yang dikenal sebagai Konstituante, yang tugas dan wewenangnya hampir sama dengan Majelis dalam UUD 1945. Secara lebih jelas, lembaga konstituante ini dikenal sejak adanya Konstitusi RIS dan UUDS 1950, sejak 27 Desember 1949 hingga 5 Juli 1950, saat berlakunya kembali UUD 1945.

Kembali pada masalah pembentukan DPR, dalam sejumlah periode seperti disebut di muka, dalam praktiknya tidak ada, karena UUD 1945 pada saat itu hanya bernilai semantik. Lembaga majelis ini belum dibentuk sehingga segala tugas dan wewenangnya dilaksanakan sepenuhnya oleh Presiden bersama Komite Nasional Pusat (KNP). Hal yang demikian ini memang dimungkinkan Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan. Di sana disebutkan: “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan yang dibentuk menurut Undang-Undang Dasar, segala kekuasaannya dijalankan sepenuhnya oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional”.

Komite nasional yang dimaksud ialah KNP, yang dilantik pada 29 Agustus 1945, lebih kurang 11 hari setelah UUD 1945 disahkan. Jumlah anggotanya sekitar 150 orang, terdiri dari 27 orang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, termasuk enam orang yang ditambah atas tanggung jawab Presiden Soekarno sebagai ketua panitia, dan ditambah lagi dengan pemimpin-pemimpin rakyat dari segala golongan, aliran dan lapisan seperti pangreh praja, alim ulama, kaum pergerakan, pemuda-pemuda, serta kaum dagang dan perniagaan.

Pada mulanya, kedudukan komite tersebut hanya sebagai pembantu Presiden, yakni sekadar memberikan pertimbangan dan usul. Dari Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, terlihat bahwa kekuasaan KNP tidak sama persis dengan majelis. Akan tetapi, setelah 40 hari kemudian,

*“Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan yang dibentuk menurut Undang-Undang Dasar, segala kekuasaannya dijalankan sepenuhnya oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional”.*

kedudukan Komite Nasional menjadi suatu badan yang berwenang penuh dan bersama-sama dengan Presiden melaksanakan kekuasaan MPR, yaitu sejak Mohammad Hatta mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada 16 Oktober 1945.

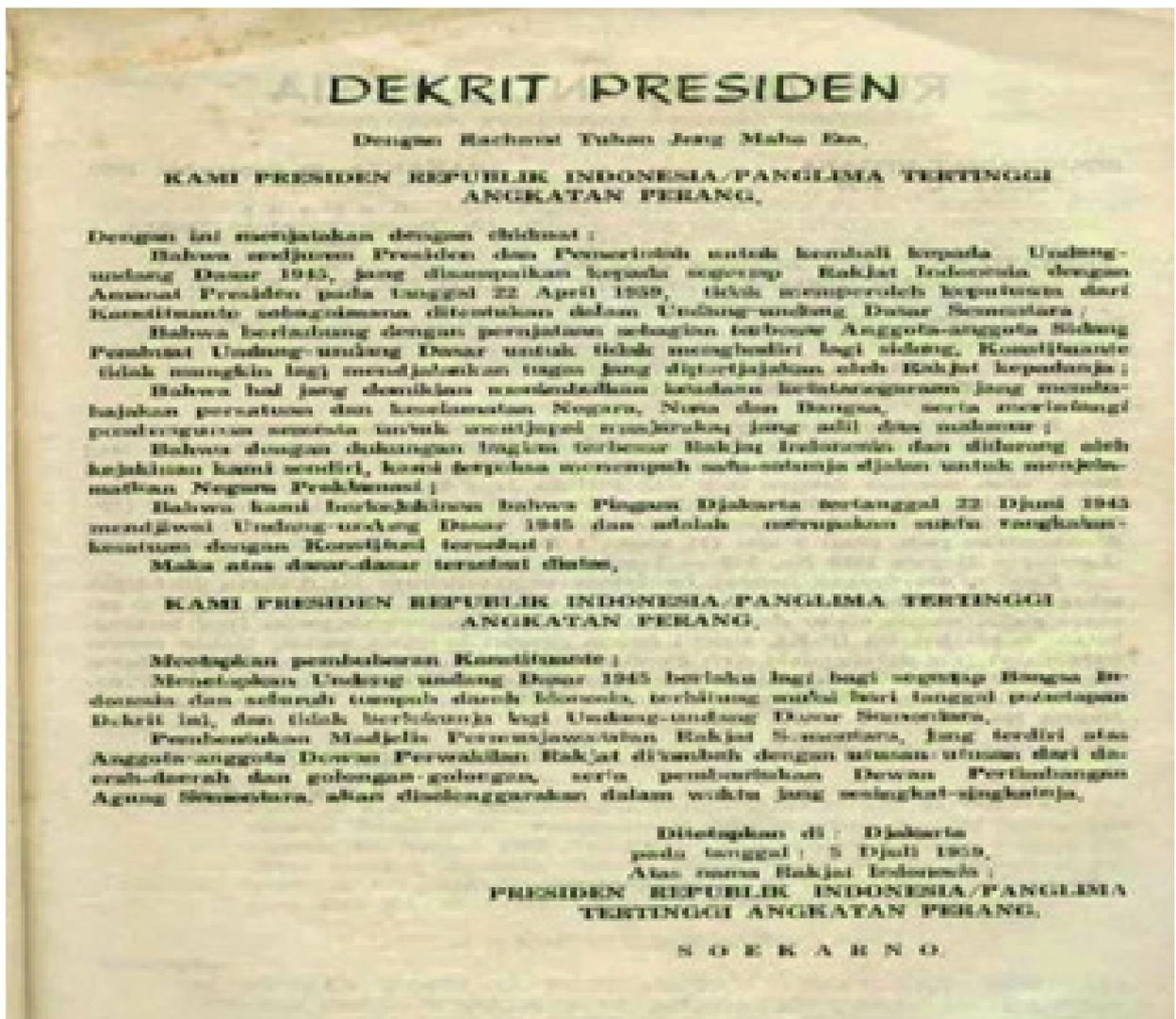
Isi maklumat tersebut secara jelas menyebutkan bahwa kekuasaan KNP ini menjadi sama dan seimbang untuk melaksanakan tugas dan wewenang DPR menurut Undang-Undang Dasar 1945, yakni:

- a. Kekuasaan legislatif, yakni membuat peraturan perundang-undangan menurut pasal-pasal 5 ayat (1), 20, sampai dengan 22 ayat (2) UUD 1945.
- b. Menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) menurut Pasal 3 UUD 1945.

Sementara itu, tugas dan wewenang lain yang seharusnya dilakukan oleh MPR sepenuhnya masih dilaksanakan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional sebagaimana yang telah disebut dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Tugas dan wewenang tersebut sebagai berikut:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar, menurut Pasal 3 UUD 1945.
2. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia menurut Pasal 6 ayat (2) UUD 1945.
3. Menghadapi acara sumpah Jabatan Presiden dan Wakil Presiden menurut Pasal 9 UUD 1945.
4. Mengubah Undang-Undang Dasar menurut Pasal 37 UUD 1945.
5. Melakukan kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dan sebagainya, kesemuanya harus dilakukan Presiden yang dibantu KNP.

Dalam sejarah ketatanegaraan, Konstituante hasil pemilihan umum pada 15 Desember 1955 memulai sidangnya pada 10 November 1956 untuk membentuk undang-undang dasar yang tetap, menggantikan UUD Sementara 1950 yang sifatnya sementara. Konstituante telah berusaha menyelesaikan tugasnya dalam menyusun undang-undang dasar yang baru. Tetapi kemudian pada 22 April 1959 Presiden Soekarno atas nama pemerintah di hadapan sidang Konstituante menganjurkan agar, dalam rangka pelaksanaan Demokrasi Terpimpin, Konstituante menetapkan saja UUD 1945 menjadi undang-undang dasar negara Republik Indonesia yang tetap.



Selanjutnya Konstituante mengadakan pemungutan suara atas anjuran Presiden/pemerintah hingga tiga kali, tetapi tidak berhasil. Sejarah politik terus berlangsung dan mencapai klimaknya ketika Presiden menetapkan dekrit dengan pengumumannya pada 5 Juli 1959 di hari Minggu sore pukul 17.00 WIB, sekaligus mengubah status negara dengan adanya pernyataan "Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945", dengan segala risikonya.

Sejak saat ini, di samping dasar ideologi Pancasila, Negara Kesatuan RI telah mempunyai landasan hukum UUD 1945 sebagai sumber tertib hukum. Dengan demikian berlakulah "Pembukaan UUD 1945", "Batang Tubuh", serta "Penjelasan UUD 1945" sebagai suatu kesatuan untuk menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara sebelum Dekrit Presiden itu.

***Pancasila maupun UUD 1945 jelas membedakan Badan Perwakilan/Permusyawaratan Rakyat menjadi dua badan, yaitu (1) Dewan Perwakilan Rakyat, dan (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat.***

Begitupun, sejak UUD 1945 dinyatakan kembali berlaku sampai meletusnya Gerakan Tiga Puluh September/Partai Komunis Indonesia atau oleh Bung Karno disebut Gestok, UUD tidak dapat dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Hal ini dapat dilihat dari hasil-hasil Sidang Umum MPRS Orde Lama, sejak 1960 hingga 1965, yang putusan-putusannya tidak sesuai atau bahkan menyimpang dari UUD 1945.

Pancasila maupun UUD 1945 jelas membedakan Badan Perwakilan/Permusyawaratan Rakyat menjadi dua badan, yaitu (1) Dewan Perwakilan Rakyat, dan (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat. "Perwakilan" berasal dari kata wakil, "deputy" atau "representative" yang mewakili. Adapun "permusyawaratan" berasal dari kata "musyawarat" atau "musyawarah", yang berarti berunding ("negotiation", "deliberation", atau perundingan); penentuan wakil tersebut dapat dipilih, diangkat, atau ditunjuk oleh rakyat.

Dengan kondisi seperti ini, setiap orang akan memilih mengangkat/menunjuk orang atau golongan yang ia percayai dalam membawakan segala kehendaknya. Akan tetapi, karena setiap orang mempunyai kepentingan yang berbeda, serta mempunyai kepercayaan yang berlainan terhadap calon-calon wakilnya, perwakilan tersebut harus ditentukan dengan pemilihan. Penunjukan dan pengangkatan adalah sesuatu yang dirasa tidak mungkin karena rakyat akan menunjuk banyak wakil rakyat.

Karena itu, seluruh rakyat yang sah menurut undang-undang adalah setiap warga negara Indonesia sebagai subjek hukum mempunyai hak pilih untuk dan/atau menjadi wakil rakyat yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, DPR menjadi wakil rakyat secara keseluruhan, tetapi belum merupakan penjelmaan rakyat. Penjelmaan rakyat berada pada MPR sebagai pelaksana kedaulatan. Hal ini bertujuan agar MPR betul-betul merupakan "The People's Congress", dan sebagai penjelmaan rakyat atau satu-satunya lembaga tertinggi negara.

Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan lembaga negara yang menjalankan fungsi-fungsi parlementer

tersebut. Dalam hal pengawasan, fungsi badan legislatif dalam suatu masyarakat yang merdeka di bawah *rule of law* guna menciptakan dan memelihara kondisi-kondisi yang akan mempertahankan *the dignity of man as an individual*.

Namun realitas sejarah mencatat, DPR tidak selalu memiliki posisi yang kuat dan solid dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Setelah melewati proses yang dinamis selama masa Demokrasi Parlementer pada 1950-an, DPR setelahnya tidak lagi bisa menghadirkan situasi *checks and balances* secara utuh dengan kekuasaan eksekutif. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menjadi titik tolak dari senjakala fungsi parlemen di Indonesia pada masa itu, setidaknya hingga hampir 40 tahun kemudian.

Dari aspek hukum, hingga kini legalitas Dekrit Presiden memang masih bisa memicu perdebatan. Beberapa kalangan menyebut dekrit adalah cara yang tidak konstitusional yang ditempuh pemerintahan Soekarno setelah melihat kegagalan Dewan Konstituante membentuk UUD baru pengganti UUD Sementara 1950 dan rentetan peristiwa politik selama masa Demokrasi Parlementer. Namun, pendapat lain menyebutkan bahwa Dekrit 5 Juli 1959 memiliki dasar hukum *staatsnoodrecht*, yang merujuk pada keadaan darurat negara. Dalam pengertian subjektif, hukum tata negara darurat (*staatsnoodrecht*) menjadi kewenangan penguasa negara untuk menyatakan adanya bahaya meskipun belum atau tidak ada aturan tertulis untuk itu terlebih dahulu.

Karena itu, kelanjutan atas Dekrit Presiden bagi eksistensi DPR adalah ketika pada 22 Juli 1959 pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1959 tentang DPR. Yang dimaksud dengan Penetapan Presiden (Penpres) sebagaimana dijelaskan dalam bagian Penjelasan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1959 tentang DPR ini adalah Peraturan Presiden sebelum adanya MPR-DPR dan *in concreto* dalam rangka pelaksanaan Dekrit Presiden.

*Yang dimaksud dengan Penetapan Presiden (Penpres) sebagaimana dijelaskan dalam bagian Penjelasan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1959 tentang DPR ini adalah Peraturan Presiden sebelum adanya MPR-DPR dan in concreto dalam rangka pelaksanaan Dekrit Presiden.*

Dalam konteks ini, penggunaan penetapan presiden sebagai bentuk yuridis dalam menyusun DPR 1959 ini sesungguhnya merupakan bentuk peraturan yang baru. Surat Presiden yang ditujukan kepada DPR pada Agustus 1959 menjelaskan bahwa sejak berlaku kembali UUD 1945, terdapat bentuk peraturan-peraturan negara yang baru, yaitu (1) Penetapan Presiden untuk melaksanakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959; (2) Peraturan Presiden; (3) Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Peraturan Presiden; (4) Keputusan Presiden; (5) Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri.

*Kepemimpinan DPR setelah Dekrit Presiden 1959 masih diisi oleh orang-orang yang sama dengan kepemimpinan DPR sebelumnya.*

Di kemudian hari penetapan-penetapan presiden ini mempunyai peranan penting dalam menentukan kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia dan keberadaan DPR. Bagaimanapun, dalam sidang pleno terbuka pertama DPR setelah "dibentuk kembali" melalui Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1959, semua fraksi secara umum mendukung Dekrit Presiden dan menerima permintaan Presiden untuk terus bekerja dalam kerangka UUD 1945.

Dalam sidang yang dihadiri 183 anggota ini, setiap fraksi memiliki kesempatan berbicara dengan diwakili oleh salah seorang anggota fraksinya. Besoknya, anggota DPR "baru" yang didasarkan pada UUD 1945 dilantik. Kepemimpinan DPR setelah Dekrit Presiden 1959 masih diisi oleh orang-orang yang sama dengan kepemimpinan DPR sebelumnya.

Pemilihan pimpinan DPR ini jadinya tidak mengikuti Peraturan Tata Tertib DPR sebelumnya jika menilik bahwa mereka merupakan pemimpin parlemen yang baru. Komposisi fraksi terdiri dari 18 fraksi dan terdapat empat anggota yang menyatakan tidak berfraksi. Keberadaan fraksi di DPR ini, dari sisi istilah, masih mengikuti istilah "fraksi" yang dikenal sejak periode DPR Sementara tahun 1950, sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 ayat (3) dan ayat (5) Peraturan Tata Tertib DPRS. Bahkan, jika dalam Peraturan Tata Tertib DPRS hanya dijelaskan apa yang dimaksud dengan fraksi, dalam tata tertib DPR periode 1959 ini, perihal fraksi dimuat dalam bab khusus mengenai fraksi.

Dalam Tata Tertib DPR Gotong-Royong RI periode 1960 berikutnya, istilah fraksi kembali menghilang. Hanya dikenal istilah "golongan" pada

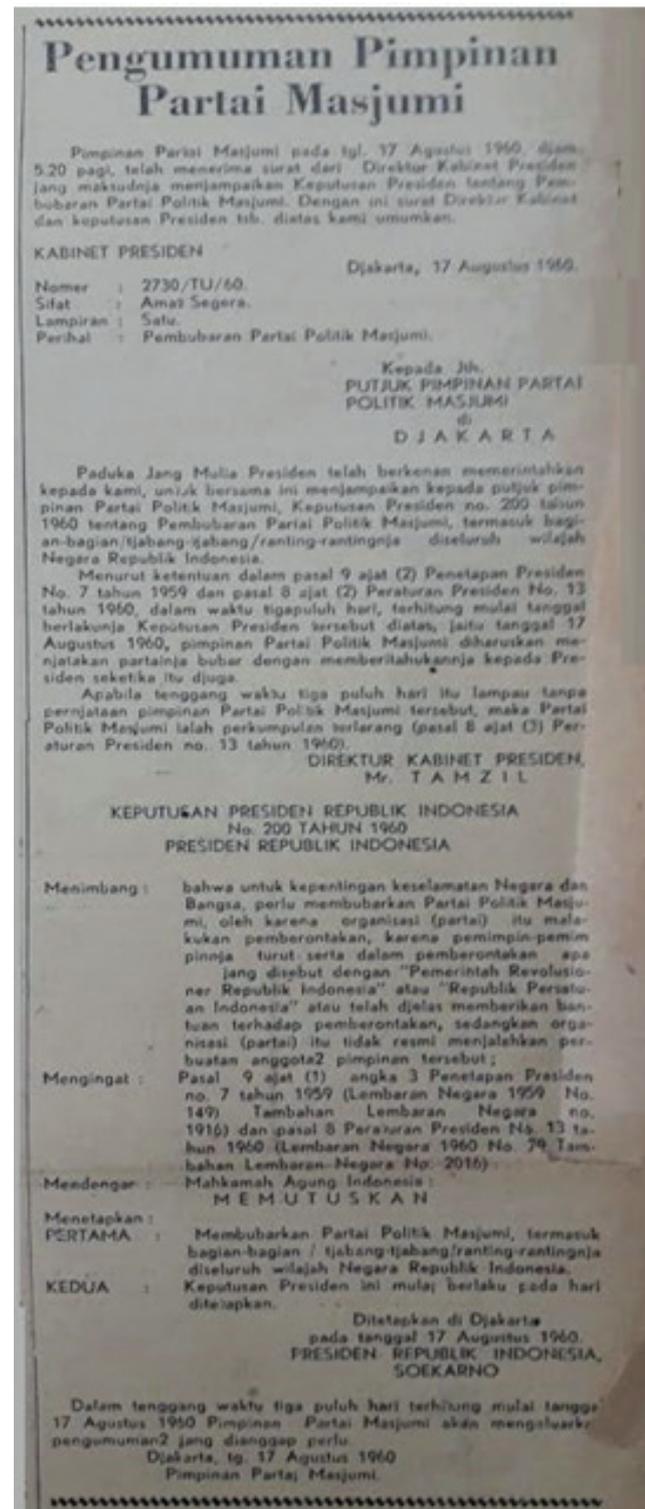
masa itu. Hal ini terus berlanjut sampai periode 1964 dan periode 1966, yang selain dikenal “golongan” juga dikenal istilah “kelompok”. Istilah fraksi baru digunakan kembali pada periode tahun 1967 hingga masa sekarang, sebagaimana selalu digunakan dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Peraturan Tata Tertib DPR setelah Dekrit Presiden 1959 mengatur fraksi-fraksi ini secara khusus dalam Pasal 151 hingga 154. Disebutkan di tata tertib tersebut bahwa anggota-anggota DPR yang separtai/segolongan atau bersamaan tujuan asas politiknya dapat menggabungkan diri dalam suatu fraksi di DPR (Pasal 151 ayat 2).

Tanggal 1 Oktober 1959, DPR akhirnya mulai mengadakan sidang pleno pertama sejak DPR menyetujui bekerja terus dalam kerangka UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Setelah dibicarakan oleh fraksi-fraksi dan disempurnakan, Peraturan Tata Tertib DPR pun disahkan pada 9 Oktober 1959.

Akan tetapi, ketentuan-ketentuan dalam peraturan tata tertib ini kemudian tidak sepenuhnya bisa diterapkan. Karena usia DPR setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang singkat dan kuasa Presiden Soekarno yang dominan, tidak sampai satu tahun kemudian beberapa aturan yang dibuat menjadi hilang dalam tata tertib baru DPR yang kembali disahkan. Salah satunya adalah peraturan mengenai tata cara pemilihan pimpinan DPR. Aturan mengenai hal ini tidak lagi dicantumkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR-GR. Akan tetapi peluang intervensi Presiden dalam pemilihan pimpinan DPR justru dibuka.

Dibandingkan dengan Peraturan Tata Tertib DPR di era Demokrasi Parlementer, proses pemilihan Ketua DPR pada masa setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 pada dasarnya memiliki proses yang ketentuan pemilihannya tidak jauh berbeda, meskipun sistem demokrasi yang diterapkan tidak lagi parlementer. Perbedaan yang ada hanya terletak pada detail cara pemilihan saat calon berjumlah dua orang.



*Apabila dipandang perlu, ketua dapat merundingkan dengan penanya tentang bentuk dan isi pertanyaan. Apabila pertanyaan tersebut lalu dijawab oleh Presiden secara tertulis, tidak diadakan pembicaraan lisan mengenaunya.*

Pokok tugas komisi pada dasarnya sama dengan tugas seksi-seksi dan bagian-bagian dalam kedua Tata Tertib DPR. Mengenai hak atau usaha DPR, dalam Peraturan Tata Tertib DPR setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tercantum dalam Bab VI tentang "Usaha-Usaha Dewan Perwakilan Rakyat untuk Melaksanakan Tugasnya", sedangkan dalam Tata Tertib DPR masa Demokrasi Parlementer diatur dalam Bab VII tentang "Hak-Hak Dewan Perwakilan Rakyat".

Usaha-usaha DPR untuk dapat melaksanakan tugasnya dan melancarkan kerja sama dengan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Tata Tertib DPR setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mencakup: (1) mengajukan pertanyaan; (2) meminta keterangan; (3) mengadakan penyelidikan; (4) mengajukan amendemen; dan (5) mengajukan pendapat atau usus-usul lainnya.

*Mengajukan pertanyaan* dapat dilakukan oleh setiap anggota DPR kepada Presiden. Pertanyaan harus singkat, jelas, dan disampaikan secara tertulis melalui Ketua DPR, yang akan meneruskannya kepada Presiden. Apabila dipandang perlu, ketua dapat merundingkan dengan penanya tentang bentuk dan isi pertanyaan. Apabila pertanyaan tersebut lalu dijawab oleh Presiden secara tertulis, tidak diadakan pembicaraan lisan mengenaunya. Namun, penanya dapat meminta agar pertanyaan dijawab dengan lisan. Apabila Presiden memenuhi permintaan itu, penanya dalam rapat yang ditentukan dapat menjelaskan secara singkat pertanyaan tersebut agar Presiden dapat menerangkan secara lebih luas atas pertanyaan dimaksud. Anggota-anggota lain tidak diberi kesempatan berbicara.

*Meminta keterangan* kepada Presiden dapat diajukan usulnya oleh minimal 10 orang anggota. Usul tersebut harus singkat dan jelas, serta disampaikan secara tertulis melalui Ketua DPR. Ketua lalu memberitahukan kepada DPR tentang adanya usulan tersebut. Oleh sekretariat, usulan kemudian diperbanyak dan dibagikan kepada anggota DPR serta dikirimkan kepada Presiden. Para pengurus lalu diberi kesempatan menjelaskan usulannya dalam rapat Panitia Permusyawaratan. Setelah mendapatkan penjelasan dari para pengurus, Panitia Permusyawaratan

menetapkan hari dan waktu bila permintaan keterangan tersebut diputuskan untuk ditindaklanjuti.

Dalam rapat pleno yang telah ditetapkan, para pengusul menjelaskan kembali tentang persoalan yang akan dimintakan keterangan. Presiden lalu memberikan keterangan. Dari keterangan yang diberikan Presiden, para pengusul dan anggota lain diberi kesempatan untuk memberikan pandangan. Setelah itu, Presiden diberi kesempatan kembali untuk memberikan keterangan. Pembicaraan setelah itu ditutup. Terhadap jawaban Presiden, pengusul atau minimal 10 orang anggota dapat mengajukan usul pernyataan pendapat. Prosedurnya mengikuti cara-cara yang sama dengan usulan permintaan keterangan di atas. DPR lalu dapat menyatakan pendapatnya terhadap jawaban Presiden.

Sampai di sini, wewenang DPR dalam peraturan Tata Tertib DPR setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 secara yuridis tertulis memang masih memperlihatkan independensi DPR dari intervensi Presiden. Sayangnya, dalam realitas justru sikap otoritarian Presiden Soekarno yang mengemuka.

Di tengah suasana baru DPR kembali bekerja, pada 31 Desember 1959 pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang syarat-syarat dan penyederhanaan kepartaian. Alasan penetapan presiden ini adalah agar ada pengaturan bagi perkembangan kepartaian sebagai alat demokrasi dalam suasana demokrasi terpimpin. Pemerintah rupanya memandang bahwa keadaan politik telah begitu tidak stabil sehingga perlu mencabut Maklumat Pemerintah 3 November 1945 mengenai anjuran pemerintah tentang pembentukan partai politik.

Dalam Penpres Nomor 7 Tahun 1959 disebutkan bahwa untuk dapat diakui sebagai partai, dalam anggaran dasar partai harus dicantumkan secara tegas bahwa partai menerima dan mempertahankan UUD 1945 serta mendasarkan program kerjanya pada Manifesto Politik Presiden 17 Agustus 1959. Selain itu, dimuat pula ketentuan bahwa Presiden, sesudah mendengar Mahkamah Agung, dapat melarang dan/atau membubarkan partai yang bertentangan dengan asas dan tujuan negara.

Penetapan Presiden ini bagaimanapun dapat berakibat pada dibubarkannya partai politik, yang dapat mempengaruhi pula komposisi partai-partai politik di DPR. Kelak, Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia akan menjadi korban pertamanya.



Karikatur Harian Rakyat,  
3 Juli 1964.

Arah pengaturan kepartaian yang diterapkan Soekarno rupanya makin membuka jalan untuk memberi penekanan pada tema yang sudah terlihat dalam tulisan-tulisannya pada 1926 yang menghendaki persatuan antara nasionalisme, Islam, dan Marxisme. Tema tersebut pada era Demokrasi Terpimpin dikenal sebagai doktrin Nasakom (Nasionalisme, Agama, Komunis). Tampaknya doktrin ini mengandung arti bahwa PNI (untuk nasionalisme), NU (untuk agama), dan PKI (untuk komunisme) menjadi representasi konsep Soekarno yang diharapkan akan bersama berperan dalam pemerintahan di segala tingkatan.

Setengah bulan sebelumnya, Presiden juga telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya sekaligus mencabut Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan "*Regeling of de Staat van Oorlog en van Beleg*" dan Penetapan "Keadaan Bahaya".

Terkait dengan kekacauan ekonomi dan moneter serta rencana pemerintah menyusun anggaran belanja yang baru tersebut, DPR setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kemudian juga memandang perlu untuk mengadakan sebuah panitia tetap baru yang dinamakan Panitia Anggaran, yang dibentuk untuk selama masa jabatan DPR. Panitia Anggaran ini berkewajiban:

1. Mengikuti penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) oleh pemerintah dari awal, melalui penyelenggaraan hubungan dengan departemen-departemen yang berkait.
2. Memberikan pendapat kepada DPR mengenai rancangan anggaran yang diajukan Presiden kepada DPR.
3. Mengikuti pelaksanaan anggaran yang telah disahkan.
4. Mengajukan pendapat ke DPR tentang perubahan anggaran belanja.
5. Mengkaji pertanggungjawaban anggaran dan memberikan laporan kepada DPR.
6. Memberikan pendapat ke DPR mengenai hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

Selain itu prosedur pembicaraan mengenai RAPBN juga ditetapkan dengan cara yang berbeda dengan masa sebelumnya. Sebelumnya, prosedur pembicaraan mengenai RAPBN ditetapkan baru pada saat DPR akan melakukan pembicaraan mengenai RAPBN. Tetapi, dalam DPR setelah Dekrit Presiden, pembicaraan mengenai RAPBN harus mengikuti prosedur yang ajek, yang dimulai dari pembicaraan di Panitia Anggaran, dilanjutkan pembicaraan di komisi, lalu baru dibicarakan dalam Rapat Pleno DPR. Akan tetapi, ketetapan-ketetapan baru mengenai RAPBN di DPR ini kemudian ternyata tidak berjalan sesuai yang diharapkan.

Pada Maret 1960, DPR, yang sejak Dekrit Presiden tampak akan mengikuti saja kebijakan Presiden Soekarno, secara mengejutkan menolak anggaran belanja yang diajukan pemerintah, dalam suatu pameran

*Terkait dengan kekacauan ekonomi dan moneter serta rencana pemerintah menyusun anggaran belanja yang baru tersebut, DPR setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kemudian juga memandang perlu untuk mengadakan sebuah panitia tetap baru yang dinamakan Panitia Anggaran.*

kekuatan yang tidak disangka-sangka. Respons Soekarno terhadap kejadian ini juga tidak tanggung-tanggung. Lembaga negara yang merupakan manifestasi demokrasi tersebut segera dibubarkan Presiden, yang lalu menggantinya dengan membentuk DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong).

Bagi Soekarno, penolakan ini diartikan bahwa DPR sudah tidak dapat lagi diajak bekerja sama dan harus diganti. Pada 5 Maret 1960, Ketua DPR menerima surat dari Presiden tentang dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960.

Yang mengejutkan DPR adalah isi Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960, yaitu Presiden membuat keputusan yang menabrak konstitusi untuk: (1) menghentikan pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota-anggota DPR; (2) akan melakukan pembaharuan susunan DPR dalam waktu singkat; (3) pemberlakuan penetapan presiden mengenai dua hal di atas pada hari itu juga, pada 5 Maret 1960.

*Pada 5 Maret 1960,  
Ketua DPR menerima  
surat dari Presiden  
tentang dikeluarkannya  
Penetapan Presiden  
Nomor 3 Tahun 1960.*

Parlemen yang ada menurut Undang-Undang Dasar 1950 dan tersusun menurut Pemilihan Umum 1955 diakui sebagai Dewan Perwakilan Rakyat sementara, sampai terbentuk Dewan Perwakilan Rakyat baru berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Sungguhpun tindakan Presiden itu bertentangan dengan konstitusi dan merupakan suatu *coup d'état*, dia dibenarkan oleh partai-partai dan suara yang terbanyak di Dewan Perwakilan Rakyat. Golongan minoritas menganggap perbuatan Presiden itu sebagai suatu perkosaan, tetapi

mereka menyesuaikan diri dengan kenyataan yang baru itu. Dengan pendirian seperti itu, Dewan Perwakilan Rakyat sudah melepaskan sendiri hak kelahirannya.

Dewan Perwakilan Rakyat yang baru itu beranggota 261 orang, separuh terdiri dari anggota-anggota partai, separuh lagi dari apa yang disebut golongan fungsional, yaitu buruh, tani, pemuda, wanita, alim ulama, cendekiawan, tentara, dan polisi. Semua anggota ditunjuk oleh Presiden. Anggota partai politik yang 130 orang itu sebagian besar dipilihnya sendiri dari anggota-anggota DPR sebelumnya, dengan menyingkirkan sama sekali anggota-anggota yang termasuk golongan oposisi.



Bagi Mohammad Hatta, keganjilan dalam sistem pemerintahan tersebut telah melemahkan fungsi DPR sebagai wakil rakyat, dan pada akhirnya melahirkan penguasa diktatorial dan krisis demokrasi. Dalam sistem ini, Dewan Perwakilan Rakyat tugasnya hanya memberikan dasar-dasar hukum kepada keputusan-keputusan yang ditetapkan pemerintah berdasarkan pertimbangan atau usul dari dua badan tadi.

Dengan cara begitu, menurut pendapat Soekarno, segala perundingan dapat berlaku dengan cepat, tidak bertele-tele seperti yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya. Dua badan lainnya, Dewan Pertimbangan Agung dan Dewan Perancang Nasional, karena susunannya ditentukan sendiri oleh Presiden Soekarno, bisa menjadi *pressure group* atau golongan pendesak terhadap DPR.

Dengan perubahan Dewan Perwakilan Rakyat yang terjadi saat itu, ketika semua anggota ditunjuk oleh Presiden, lenyaplah sisa-sisa demokrasi yang penghabisan.

**Upacara Pembentukan dan  
Pelantikan DPR-GR.**

(sumber : <http://www.netralnews.com>)

Dalam upacara pelantikan DPR-GR, Presiden Soekarno memberikan amanat bahwa tugas DPR-GR adalah melaksanakan Manipol, merealisasikan Amanat Penderitaan Rakyat (Ampera), dan melaksanakan Demokrasi Terpimpin. Selanjutnya, saat upacara pelantikan wakil-wakil ketua DPR-GR pada 5 Januari 1961, Presiden Soekarno kembali menjelaskan dan menegaskan kedudukan DPR-GR, bahwa DPR-GR adalah pembantu presiden/mandataris MPRS dan memberi sumbangan tenaga kepada Presiden untuk melaksanakan segala sesuatu yang ditetapkan MPRS. Hal ini memperjelas bahwa DPR-GR bukan lagi sebagai lembaga tinggi negara sesuai ketentuan UUD 1945, melainkan hanya mengemban tugas sebagai lembaga yang membantu pemerintah.

Selama masa kerjanya 1960-1965, DPR-GR telah menghasilkan 117 undang-undang dan 26 usul pernyataan politik. Sebanyak 117 RUU yang kemudian disahkan menjadi undang-undang tersebut semuanya berasal dari usulan pemerintah. DPR-GR selama masa kerjanya tidak pernah menghasilkan RUU atas hak inisiatif DPR sendiri.

# KONSTELASI POLITIK MASA DEMOKRASI TERPIMPIN

Beberapa persoalan politik terbesar Presiden Soekarno selama pelaksanaan Demokrasi Parlementer (Liberal) di antaranya adalah menghadapi berbagai perbedaan yang sangat besar di antara garis revolusi yang ia inginkan dan apa yang menjadi visi-misi partai hasil Pemilu 1955.

**PERBEDAAN** yang senantiasa ada itu mengakibatkan sering terjadi pergantian kabinet dalam waktu singkat. Setidaknya telah terjadi pergantian tujuh kali, yaitu:

- (1). 1950-1951 - Kabinet Natsir
- (2). 1951-1952 - Kabinet Sukiman-Suwirjo
- (3). 1952-1953 - Kabinet Wilopo
- (4). 1953-1955 - Kabinet Ali Sastroamidjojo I
- (5). 1955-1956 - Kabinet Burhanuddin Harahap
- (6). 1956-1957 - Kabinet Ali Sastroamidjojo II
- (7). 1957-1959 - Kabinet Djuanda.

Jadi, pada intinya pada periode ini Soekarno tidak mampu secara sungguh-sungguh mengambil kebijakan politik sebagaimana yang diinginkan berbagai kelompok kepentingan karena sering berbenturan dengan berbagai kepentingan yang akan dilakukan oleh partai-partai politik. Di sisi lain konstitusi juga membatasi gerak Soekarno untuk dapat merealisasikan berbagai kebijakannya.

Hal lainnya yang menjadikan Soekarno risau adalah beberapa kali Dewan Konstituante gagal mencapai sebuah kesepakatan dalam berbagai sidangnya. Dewan Konstituante pertama kali bersidang pada 10 November 1956, namun hingga 1958 tidak berhasil merumuskan

*Dewan Konstituante pertama kali bersidang pada 10 November 1956, namun hingga 1958 tidak berhasil merumuskan undang-undang dasar yang akan dijadikan pengganti UUD 1950.*

undang-undang dasar yang akan dijadikan pengganti UUD 1950. Dalam sidangnya selama dua tahun itu, aktivitas Dewan Konstituante dapat dikatakan terhenti.

Sementara itu, di kalangan masyarakat muncul berbagai pendapat agar sistem pemerintahan didasarkan kembali kepada UUD 1945. Di pihak lain, berbagai acara sidang dalam Dewan Konstituante juga mempengaruhi situasi kondisi politik yang makin panas di luar sidang karena berbagai pertikaian. Salah satu di antaranya adalah pertikaian para pemuda Islam dengan pemuda komunis di beberapa daerah.

Untuk merespons perkembangan politik, Presiden Soekarno berpidato dalam Sidang Konstituante pada 22 April 1959, yang substansinya menganjurkan kembali ke UUD 1945. Usulan ini ditindaklanjuti oleh Dewan dengan mengadakan pemungutan suara. Tiga kali voting, tiga kali hasilnya tidak memenuhi kuorum. Situasi kebuntuan yang terjadi dalam persidangan ini membuat Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Dewan Konstituante sebaiknya dibubarkan saja agar keadaan kehidupan politik pemerintahan lebih baik.

Untuk memenuhi keinginan tersebut, harus ada mobilisasi massa untuk mendukungnya. Kebijakan Soekarno di antaranya adalah mendekati

dan melakukan kesepakatan dengan PKI, sebuah pendekatan yang dirasa tepat karena partai ini sebagai salah satu partai pemenang Pemilu 1955 yang tidak memiliki wakil di eksekutif.

Selanjutnya Presiden Soekarno juga mendekati Kepala Angkatan Darat, sebuah organisasi yang memiliki sistem komando dengan ikatan yang ketat. Kedua strategi pendekatan ini dilakukan untuk bekerja sama dengan erat agar mereka bersedia dalam satu garis kebijakan untuk membubarkan Dewan Konstituante agar langkah-langkah roda revolusi tidak terganggu lagi sebagai poin keabsahan kekuasaan.

PKI dan militer (Angkatan Darat) pada periode Demokrasi Terpimpin sama-sama berusaha merebut simpati agar bisa lebih dekat kepada Presiden Soekarno. Artinya, terjadi keseim-

*Kestabilan politik pada masa Demokrasi Terpimpin sangat tergantung peran Presiden Soekarno dalam mengatur keseimbangan dari kedua kaki kekuatan politik sebuah piramida.*

bangun dari tiga pilar kekuatan politik antara Soekarno-PKI-Angkatan Darat. Antara AD dan PKI dalam perjalanannya terjadi konflik politik dengan orientasi ideologi yang berbeda.

Konsekuensi polarisasi ini mengakibatkan ketegangan-ketegangan politik terjadi kembali, antara pimpinan Angkatan Darat dan PKI, yaitu ketika Angkatan Darat juga mempersiapkan diri untuk mendukung kebijaksanaan politik yang dikumandangkan Presiden Soekarno. Kestabilan politik pada masa Demokrasi Terpimpin sangat tergantung peran Presiden Soekarno dalam mengatur keseimbangan dari kedua kaki kekuatan politik sebuah piramida.

Pada awal periode Demokrasi Terpimpin, terdapat beberapa peristiwa yang dapat dijadikan upaya perimbangan tiga pilar kekuasaan, yaitu pada peristiwa Pembebasan Irian Barat (1960) dan reaksi terhadap pembentukan negara Malaysia (1963). Pada Pembebasan Irian Barat, ini lebih banyak merupakan kekuatan militer. Sedangkan kebijaksanaan anti-Malaysia menjadikan PKI memperoleh kemajuan peran yang signifikan dengan menggerakkan massanya untuk mendukung politik tersebut.

Pada peristiwa Pembebasan Irian Barat, dalam rapat 2 April 1961, Menteri Keamanan Nasional/Kasad mendapatkan perintah dari Presiden/Pangti agar Gabungan Kepala Staf (GKS) mengadakan rencana operasi gabungan untuk membebaskan Irian Barat dari Belanda. Dari beberapa kali rapat, diputuskan ada tiga opsi untuk operasi militer, serta ditemukan untung-ruginya jika salah satu opsi militer yang dipilih. Hasil telaah ketiga opsi ini telah dikirimkan kepada Presiden/Pangti pada 30 Juni 1960, dalam rangka melakukan operasi B (operasi militer) untuk membebaskan Irian Barat.

Ini sebagai contoh sebuah kajian dari peristiwa yang melibatkan militer belum pada tahap pelaksanaan Pembebasan Irian Barat. Penjelasan tersebut sebuah contoh ketika pihak militer pendukung utama politik Presiden Soekarno.

*Pada awal periode Demokrasi Terpimpin, terdapat beberapa peristiwa yang dapat dijadikan upaya perimbangan tiga pilar kekuasaan, yaitu pada peristiwa Pembebasan Irian Barat (1960) dan reaksi terhadap pembentukan negara Malaysia (1963).*

*Di sisi lain PKI juga mulai mengambil peran dan menanamkan pengaruhnya dalam Front Nasional sehingga peran mereka secara berangsur-angsur terlihat akan menyaingi peran dari Angkatan Darat dan beberapa partai Islam.*

Selanjutnya, dalam perkembangan politik lainnya, yaitu konsepsi Nasakom. Dengan konsepsi ini, secara jelas PKI memiliki makna sangat penting bagi Presiden Soekarno. PKI mendapatkan angin ke ring satu pusat kekuasaan, dan sekaligus terkesan Presiden Soekarno akan meminggirkan berbagai kekuatan yang anti-PKI. Jadi, singkatnya, konsepsi Soekarno ini sangat jelas membutuhkan dukungan dari beberapa partai, termasuk PKI dan beberapa partai Islam lain. Khusus PKI telah terbukti mampu melakukan mobilisasi massa.

Di sisi lain PKI juga mulai mengambil peran dan menanamkan pengaruhnya dalam Front Nasional sehingga peran mereka secara berangsur-angsur terlihat akan menyaingi peran dari Angkatan Darat dan beberapa partai Islam. Militer dan kelompok-kelompok Islam hanya bisa berusaha semampunya membendung pengaruh PKI karena kebijaksanaan Presiden Soekarno semakin ke arah kiri-kirian. Karena itu, peran PKI semakin membayang-bayangi kekuatan militer dan Islam dalam Front Nasional.

Interaksi keduanya, PKI-militer (Angkatan Darat), dari berbagai kasus yang terjadi, akhirnya para pimpinan militer memutuskan tidak lagi melakukan permusuhan terhadap PKI secara terbuka dalam upaya pembubaran PKI. Dalam situasi dan kondisi semacam itu, tidak memungkinkan lagi kalangan militer akan dapat menggunakan pengaruh Front Nasional secara tepat untuk melawan kebijaksanaan Presiden Soekarno.

Presiden Soekarno terus-menerus berusaha membangun keseimbangan antara militer dan PKI. Usaha ini setidaknya relatif berhasil hingga pertengahan 1960-an, walaupun banyak terdapat gesekan-gesekan di antara keduanya hingga masa akhir Pembebasan Irian Barat. Kalangan Angkatan Darat akhirnya memilih secara fokus untuk meningkatkan dan mengembangkan peranan golongan fungsional yang akan memfasilitasi politik Soekarno serta memperhatikan kekuatan/peran partai-partai dalam rangka menghadapi laju PKI.

Perkembangan pada pihak PKI adalah mereka sudah percaya diri dan mulai berani beradu kekuatan dengan Angkatan Darat karena simpatisan dan pengikut PKI meningkat sangat banyak. Pendirian cabang-cabang terus bertambah dan memiliki perwakilan di berbagai badan perwakilan negara. Namun PKI tidak memiliki strategi yang jitu untuk mampu merebut kekuasaan dari tangan Soekarno.



PKI menyambut antusias dan mendukung penuh kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia yang akan melakukan konfrontasi dengan Malaysia. Momentum yang revolusioner ini bagi PKI sangat menguntungkan karena setidaknya mereka berharap pada masyarakat umum bahwa semangat PKI ada kesamaan dengan Presiden Soekarno, yaitu nasionalisme yang tinggi. Bahkan PKI berharap ada stigma bahwa nasionalisme PKI mampu mengalahkan nasionalisme militer.

Di sisi lain ada konsep pemikiran strategi PKI sebuah kehendak memanfaatkan lemahnya kekuatan pemerintah karena pikiran dan tenaga yang tersedot ke peristiwa konfrontasi dengan Malaysia.

**Suasana pembukaan Ganefo  
(Games of the New Emerging  
Forces) di kompleks olahraga  
Senayan.**



Koran-koran yang digunakan untuk kampanye PKI dalam menyingkirkan lawan politiknya.

Sehingga, pada titik tertentu, PKI akan mudah melakukan upaya penggulingan pemerintahan yang sah Presiden Soekarno. Sementara itu, dari kalangan militer juga terdapat friksi dalam menyikapi konfrontasi Malaysia ini, antara kubu A. Yani dan A.H. Nasution.

Di sisi lain terdapat upaya Soekarno untuk mengurangi kekuatan politik Angkatan Darat. Kebijaksanaan pertamanya, Soekarno mengambil tindakan yang ditujukan kepada Menteri Pertahanan dan Keamanan serta Kepala Staf Angkatan Darat Jenderal A.H. Nasution sebagai perwira tinggi yang paling potensial sehingga ia akan berani menantang kepemimpinan Soekarno. Cara yang ditempuh Soekarno adalah mengurangi kekuatan politik Nasution dengan membebaskan dari kedudukannya sebagai Kepala Staf Angkatan Darat.

Akhirnya Soekarno mengangkat Jenderal Ahmad Yani sebagai Panglima Angkatan Darat, meskipun Yani juga menentang dan anti-PKI. Namun gaya kepemimpinannya berbeda dengan Nasution. Yani memahami karakter budaya Jawa, memiliki ekspresi ketidaksetujuannya terhadap kebijaksanaan politik Soekarno yang disampaikannya tidak secara terbuka.

Salah satu cara memahami kepemimpinan Presiden Soekarno adalah mengetahui latar belakang pemikiran politik Soekarno tentang Nasakom. Nasakom adalah akronim dari Nasionalisme-Agama-Komunisme. Gagasan pemikiran ini dapat ditelusuri sejak 1926, ketika Soekarno muda sudah pernah mengemukakan pemikirannya tentang "Nasakom". Sebagaimana realita pada masa pergerakan nasional, terdapat tiga kekuatan kelompok (organisasi) kaum pergerakan nasional, di antaranya Indische Partij, Sarekat Islam, dan ISDV (Indische Sociaal Democratische Vereeniging).

Tiga kekuatan kaum pergerakan ini jika dilihat dari sisi ideologinya akan terperinci sebuah sikap nasionalisme, berasaskan Islam (agama), dan komunisme (sosialisme). Penyatuan ketiga ideologi ini adalah yang ideal untuk realita struktur sosial masyarakat kita, namun memerlukan proses yang cukup panjang.

Dari hal tersebut, terlihat bagaimana kehidupan politik pemerintah setelah Indonesia merdeka. Kehidupan politik masa Demokrasi Liberal terasa gaduh yang berkepanjangan dengan konsekuensi mengancam berjalannya semangat pemikiran politik revolusionernya Soekarno. Karena kehidupan politik revolusioner terancam, salah satu solusinya adalah lahirnya Nasakom pada masa Demokrasi Terpimpin.

Kepemimpinan yang sangat sentralistik pada diri Presiden Soekarno menjadikan dia memiliki berbagai wewenang yang melekat pada dirinya. Dalam perkembangan berikutnya, pada 17 Agustus 1959, Presiden Soekarno berpidato dalam Sidang MPRS untuk mengemukakan gagasannya tentang Manifesto Politik (Manipol). Konsep-konsep politik lain yang populer mengemuka pada masa ini antara lain Nasakom, Trisakti, dan Resopin.

*Tiga kekuatan kaum pergerakan ini jika dilihat dari sisi ideologinya akan terperinci sebuah sikap nasionalisme, berasaskan Islam (agama), dan komunisme (sosialisme).*

*Nasakom menyatukan seluruh ideologi (keyakinan) partai politik yang ada atau realitas kontekstualitas dari masa pergerakan nasional. Sebaliknya Resopin arahnya lebih kepada para pemegang kekuasaan, para birokrat, dan militer.*

Jadi, Nasakom dilahirkan untuk menggalang persatuan bangsa yang terjadi konflik akibat pertentangan ideologi (Komunisme–Agamis–Nasionalis). Jadi pada intinya, Nasakom menyatukan seluruh ideologi (keyakinan) partai politik yang ada atau realitas kontekstualitas dari masa pergerakan nasional. Sebaliknya Resopin arahnya lebih kepada para pemegang kekuasaan, para birokrat, dan militer.

Resopin adalah akronim dari Revolusi–Sosialisme Indonesia–Pimpinan Nasional. Ujung tujuan Resopin yang berasaskan Nasakom adalah untuk memperkuat kedudukan Presiden Soekarno dalam menjalankan kekuasaan yang terpusat pada dirinya. Tujuan utamanya adalah menggerakkan seluruh kekuatan kehidupan berbangsa dan bernegara secara cepat atau sesegera mungkin menuju ke arah mandiri.

# PENYEDERHANAAN PARTAI-PARTAI POLITIK

Ide atau keinginan penyederhanaan partai pertama kali dikemukakan oleh Presiden Soekarno dalam pidato Sumpah Pemuda di Yogyakarta pada 1956.

**SOEKARNO** menyatakan bahwa Maklumat X pemerintah yang dikeluarkan pada November 1945 mengenai anjuran pembentukan partai dapat dikatakan merupakan suatu kesalahan. Hal itu dinilai mendorong terjadinya kehidupan saling mendahulukan kepentingan partai sebagai konsekuensi dari kebijaksanaan sistem multipartai. Imbauan ini terkait dengan rencana akan diadakannya pemilihan umum pada Januari 1946, ketika Komite Nasional Pusat mulai terbentuk.

Realisasi penyederhanaan partai oleh Presiden Soekarno dipercepat ketika menyaksikan hasil Pemilu 1955 yang memperlihatkan perilaku partai yang saling mendahulukan dengan cara memaksakan kepentingan partainya daripada mengedepankan kepentingan masyarakat pemilihnya dan negara.

Sebagai gambaran seberapa banyak peserta Pemilu 1955 dan bagaimana karakteristik hasilnya, peserta pemilu anggota DPR diikuti 118 peserta terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan. Sedangkan peserta pemilu anggota Konstituante diikuti 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan.

Sementara itu, hasil Pemilu 1955 untuk anggota Dewan Konstituante yang dilakukan pada 15 Desember 1955, jumlah kursi anggota Dewan Konstituante yang dipilih sebanyak 520, tetapi di Irian Barat yang memiliki jatah 6 kursi tidak ada pemilihan. Jadi, jumlah kursi yang diperebutkan hanya 514. Hasil pemilihan anggota Dewan Konstituante menunjukkan bahwa PNI, NU, dan PKI meningkat dukungannya, sedangkan Masyumi, meskipun tetap menjadi pemenang kedua, perolehan suaranya merosot 114.267 dibandingkan suara yang diperoleh dalam pemilihan anggota DPR.

Penyederhanaan partai sesungguhnya bukan bertujuan melenyapkan eksistensi partai. Sebaliknya juga ketika perpolitikan partai sudah tidak sehat dan carut-marut kehidupan antarpantai di sistem parlementaria, niscaya pemerintah tidak bisa berdiam saja. Harus ada sebuah tindakan untuk meregulasinya agar tidak terjadi hal-hal yang destruktif bagi keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Jadi, partai sebaiknya harus mau melakukan gencatan senjata, tidak terus-menerus memaksakan keinginannya sendiri demi kelompoknya, tetapi sebaliknya mereka harus mampu menyusun berbagai program pembangunan nasional yang merupakan ujung dari realisasi visi-misi ketika mendirikan partai.

Keputusan penyederhanaan partai-partai ini harus dijalankan karena dengan selesainya Pemilu 1955, konstelasi kehidupan politik selalu tidak stabil. Ini ditandai dengan silih bergantinya kabinet akibat dimunculkannya mosi tidak percaya dari satu partai atau koalisi antarpantai, akibat ada persoalan yang tidak sesuai dengan platform dari salah satu partai pengusung. Akibat kerusakan yang lebih mendalam adalah tidak berjalannya pembangunan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan terhentinya pembangunan Revolusi Nasional sebagaimana cita-cita dari kemerdekaan kita 1945.

Kebijakan tahap selanjutnya adalah perombakan sistem kepartaian. Kabinet menyetujui peraturan pemerintah pada 18 Desember 1959, tentang persyaratan penyederhanaan kepartaian dan pembentukan Front Nasional. Perombakan sistem kepartaian dinilai sebagai persoalan yang penting karena tidak sekadar menata kehidupan sebuah partai, tetapi juga menyangkut persoalan dan pelaksanaan sistem kepartaian yang dapat sejalan dengan aura Demokrasi Terpimpin.

Dengan lahirnya Penetapan Presiden No. 7 ini, dicabutlah Maklumat Pemerintah No. 3 November 1945, yang berisi tentang anjuran pemerintah untuk pembentukan partai-partai politik; dan sekaligus menetapkan Perpres tentang pokok-pokok ketentuan dan syarat-syarat penyederhanaan sistem kepartaian.

Dari kutipan Penetapan Presiden Nomor 7/1959, syarat-syarat partai politik dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu syarat kuantitatif dan syarat kualitatif. Pengertian syarat kuantitatif adalah sebuah partai harus memiliki cabang-cabangnya yang tersebar di seperempat Daerah Tingkat I, begitu juga cabang-cabang mereka harus ada di seperempat Daerah Tingkat II seluruh Indonesia. Adapun syarat-syarat yang bersifat kualita-

tif dapat ditemukenali berdasarkan pada ideologi yang dianutnya, asas, tujuan, program kegiatan, syarat keanggotaan, dan ketentuan pendanaan.

Selanjutnya, pada 5 Juli 1960, dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 tentang pengakuan, pengawasan, dan pembubaran partai-partai. Peraturan ini sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 terhadap cabang-cabang, mengenai tata cara pengawasan cabang-cabang partai yang diperbarui dengan perubahannya.

Perpres No. 13 Tahun 1960 ini memerintahkan AD/ART setiap partai politik yang sudah berdiri sejak 5 Juli 1959 harus menyesuaikan dengan ketentuan nomor 3/1960. Perbaikan itu selambat-lambatnya pada 28 Februari 1961 dan harus sudah melaporkan kepada Presiden tentang beberapa hal, di antaranya:

- a. AD/ART masing-masing.
- b. Catatan cabang dan jumlah anggota di setiap cabang.
- c. Catatan nama, umur, dan pekerjaan anggota di setiap cabang.
- d. Organisasi-organisasi lain yang mendukung dan/atau bernaung di bawah partai masing-masing.
- e. Keterangan dari polisi setempat bahwa partai sudah berdiri pada 5 Juli 1959. Lebih jauh Syafa'at menjelaskan, pada awalnya, berdasarkan Pasal 2 Perpres Nomor 13 Tahun 1960, batas akhirnya adalah 31 Desember 1960. Namun, dengan Perpres Nomor 25 Tahun 1960, batas akhirnya diubah menjadi 28 Februari 1961 (Pasal 1 Perpres Nomor 25 Tahun 1961).

Dalam Perpres yang baru ini terdapat persyaratan tambahan, di antaranya tentang keanggotaan yang ditentukan setidaknya memiliki 150 ribu orang atau sedikitnya setiap cabang telah memiliki 50 anggota. Sementara itu, untuk pembubarannya tetap diatur dalam Pasal 9 (ayat 1) Perpres Nomor 7 Tahun 1959. Presiden menyampaikan hal tersebut kepada Mahkamah Agung. Jika Sudah ada keputusan, par-

*Dengan lahirnya Penetapan Presiden No. 7 ini, dicabutlah Maklumat Pemerintah No. 3 November 1945, yang berisi tentang anjuran pemerintah untuk pembentukan partai-partai politik; dan sekaligus menetapkan Perpres tentang pokok-pokok ketentuan dan syarat-syarat penyederhanaan sistem kepartaian.*

*Partai politik yang berhasil lolos dan mendapatkan pengakuan sah sebagai partai politik pada 14 April 1961 sebanyak 8 partai.*

tai yang memiliki keputusan untuk dibubarkan harus membubarkan diri dalam waktu 30 hari. Apabila melampaui waktu yang telah diberikan, partai tersebut akan dinyatakan sebagai partai terlarang.

Peraturan yang baru tersebut juga menunjukkan bahwa jika terjadi sebuah peristiwa pembubaran partai politik, secara otomatis seluruh anggotanya yang mewakilinya di badan legislatif, mulai dari MPR, DPR, hingga DRD, akan dianggap berhenti sebagai anggota dari institusi kelembagaan tersebut.

Berdasarkan Perpres tersebut, terdapat beberapa partai politik yang berhasil lolos dan mendapatkan pengakuan sah sebagai partai politik pada 14 April 1961 sebanyak 8 partai.

Mereka adalah NU, PNI, PKI, Partai Indonesia (Partindo), Partai Murba, PSII Arudji, IPKI, dan Partai Katolik. Pada hari yang sama juga dikeluarkan Keputusan Nomor 129 Tahun 1961, yang menolak pengakuan terhadap 4 partai politik, yakni PSII-Abikusno, PRN-Bebasa, PRI, dan PRN-Jody. Salah satu dari keempat partai politik itu terdapat nama PRI (Partai Rakyat Indonesia), yang berdasarkan hasil Pemilu 1955 hanya memperoleh 2 kursi di DPR. Sementara itu, di DPR-GR, PRI tidak mendapatkan kursi.

## PEMBUBARAN PARTAI MASYUMI, PSI, DAN PEMBEKUAN MURBA

Pada pidato ulang tahun kemerdekaan 17 Agustus 1954, Presiden Soekarno telah mengingatkan bahwa diizinkan pendirian multipartai dan akan dilaksanakannya Pemilu 1955 diharapkan tidak menjadikan perpecahan antar-elemen bangsa.

**KONSEPSI** politik Presiden Soekarno tentang partai politik yang dikehendaki adalah partai politik sebagai alat untuk mencapai tujuan Revolusi Nasional. Ketika tidak berhasil dalam masa Demokrasi Liberal Parlementaria, tujuan tersebut mendorong Presiden Soekarno untuk melahirkan sebuah kebijakan terselenggaranya Demokrasi Terpimpin 1959. Pembubaran Partai Masyumi dan PSI serta pembekuan Partai Murba dapat dilihat dari perspektif ini, yaitu tidak paralelnya antara kebijakan konsepsi partai politik Soekarno *vis a vis* dengan keinginan atau nafsu syahwat kekuasaan yang diinginkan para pendiri partai politik dalam sistem multipartai.

Jadi, Soekarno memang tidak begitu suka dengan kondisi multipartai. Sebagaimana yang dia pernah ungkapkan adanya keinginan mengubur partai-partai politik. Adanya keinginan menguburkan partai-partai politik disebabkan oleh sistem multipartai yang menjadikan kehidupan berbangsa dan bernegara makin kehilangan orientasi untuk melanjutkan pembangunan dan pengembangan revolusi yang belum selesai. Aktivitas para pemimpin partai-partai politik makin jauh dari terselenggaranya Revolusi Nasional.

Penyebab pembubaran Partai Masyumi dan PSI dapat ditelusuri dari konflik yang cukup panjang di antara kedua partai (Masyumi vs PKI) terhadap kebangkitan kembali PKI setelah terjadi Pemberontakan Madiun 1948 yang dipimpin PKI dan FDR (Front Demokratik Rakyat). PKI mulai mampu mempengaruhi berbagai kebijakan Presiden Soekarno dan mulai diakomodasi dalam sistem pemerintahan.

*Masyumi sebagai partai Islam secara tegas menolak kehadiran PKI dalam struktur kabinet. Penolakan ini tentu berlawanan dengan keinginan Soekarno, yang berusaha menyatukan berbagai elemen bangsa, yaitu nasionalis, agamis, dan komunis, sebagai kekuatan elemen bangsa untuk melanjutkan revolusi yang belum selesai.*

Masyumi sebagai partai Islam secara tegas menolak kehadiran PKI dalam struktur kabinet. Penolakan ini tentu berlawanan dengan keinginan Soekarno, yang berusaha menyatukan berbagai elemen bangsa, yaitu nasionalis, agamis, dan komunis, sebagai kekuatan elemen bangsa untuk melanjutkan revolusi yang belum selesai.

Kasus penolakan dan pelarangan wakil-wakil Masyumi untuk ikut serta dalam kabinet pernah juga dilakukan oleh Masyumi dan PSI dalam Kabinet Djuanda (8 April 1957). Mereka secara tegas menginginkan Masyumi menjalankan kebijakan politik non-akomodatif kepada pemerintah. Memang ada dua tokoh Masyumi yang ikut serta dalam Kabinet Djuanda, yaitu Pangeran Noor sebagai Menteri Pekerjaan Umum, yang akhirnya dikeluarkan sebagai anggota Masyumi. Lalu Mulyadi Joyomartono sebagai Menteri Sosial, yang atas inisiatif sendiri keluar dari Partai Masyumi. Sikap non-kooperatif Masyumi ini diambil sebagai kebijakan resmi partai. Menurut M. Natsir, itu semata-mata hanya ingin mengoreksi Presiden Soekarno yang makin bersikap otoriter dan mendukung bangkitnya komunisme dengan mengakomodasi ideologi tersebut.

Dalam perkembangannya, konflik Partai Masyumi dan PSI dengan Presiden Soekarno makin tajam ketika terjadi peristiwa PRRI-Permesta. Beberapa tokoh mereka terlibat dalam peristiwa tersebut, yang oleh Soekarno dilabeli sebagai para pemberontak melawan pemerintah pusat. Mereka antara lain Burhanuddin Harahap, Mohammad Natsir, dan Syafruddin Prawiranegara (Masyumi), serta St. Mohd. Rasyid dan Sumitro Djojohadikusumo (PSI). Mereka secara bersama-sama dengan Dewan Banteng dan beberapa panglima militer dari daerah lain, adalah Dewan Perjuangan, ditandai dengan memproklamasikan PRRI (15 Februari 1958).

Upaya-upaya penyelesaian sebetulnya telah dilakukan oleh M. Hatta sebagai penghubung yang memfasilitasi pertemuan dengan

Soekarno. Namun, upaya ini gagal dilaksanakan karena pemerintah telah mengambil suatu kebijakan mengirim aparat militer ke kota-kota tempat PRRI ada. Pengiriman pasukan militer antara lain ke Sumatera Barat, Manado, dan beberapa kota lain di Sulawesi. Kekuatan PRRI akhirnya bisa dilumpuhkan secara cepat oleh pasukan militer.

Soekarno mengatakan bahwa pemberontakan PRRI sebagai tindakan stadium puncak penyelewengan dan pengkhianatan terhadap cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945. Sikap Presiden Soekarno selanjutnya terhadap Masyumi dan PSSI makin mudah diketahui secara jelas ketika pembentukan DPR-GR disusun sendiri oleh Presiden Soekarno. Susunan anggota DPR-GR tidak mencantumkan nama-nama wakil dari kedua partai.

Pemerintah sempat mengajukan pertanyaan kepada Masyumi. Namun, jawaban tegas, partai ini tetap dinilai Soekarno bahwa Partai Masyumi tidak lebihnya bersikap bagaikan kekuatan kepala batu yang hanya akan merintang jalannya revolusi Indonesia. Sekalipun para tokoh Partai Masyumi mengemukakan berbagai argumen yang rasional, kebencian Soekarno terhadap Partai Masyumi sudah jauh melebihi batas rasionalnya.

Jadi menurut logika revolusi Soekarno, Masyumi dan PSI tidak patut diakui dan berhak hidup sebagai partai yang sah, akhirnya nasib Partai Masyumi dan PSI harus dibubarkan demi revolusi yang belum selesai. Tepat pada hari peringatan kemerdekaan, yakni 17 Agustus 1960, dengan mempertimbangkan Penpres No. 7/1959 Pasal 9, *juncto* Keppres No. 200/1960, dalam penjelasannya menyebutkan bahwa untuk kepentingan yang lebih luas demi keselamatan negara dan bangsa, pemerintah perlu membubarkan Partai Masyumi karena partai ini mensponsori dan melakukan pemberontakan. Pemerintah membuat keputusan untuk membubarkan seluruh hirarki-struktur Partai Masyumi dan PSI dari bagian/cabang hingga ke ranting-rantingnya di seluruh wilayah Republik Indonesia.

*Pemerintah sempat mengajukan pertanyaan kepada Masyumi. Namun, jawaban tegas, partai ini tetap dinilai Soekarno bahwa Partai Masyumi tidak lebihnya bersikap bagaikan kekuatan kepala batu yang hanya akan merintang jalannya revolusi Indonesia.*

Selanjutnya yang dilakukan pemerintah terhadap Partai Murba adalah pembekuan, bukan pembubaran partai, pada 5 Januari 1964. Agak berbeda dengan konflik yang dilakukan oleh kedua partai di atas (Masyumi dan PSI), Murba lebih karena konsistensinya yang menolak keberadaan dan praktik-praktik kebangkitan kembali politik PKI.

*Dalam perkembangan konflik antara Murba dan PKI, beberapa insan jurnalis yang anti-PKI sekaligus pendukung Partai Murba mendeklarasikan **Badan Pendukung atau Penyebar Soekarnoisme (BPS) pada 1 September 1964.***

Sebagaimana dalam catatan sejarah bahwa Partai Murba sejak awal kemerdekaan telah menyuarakan pembentukan partai tunggal, seperti yang diinginkan Soekarno sendiri. Namun, keinginan tersebut tidak banyak mendapatkan dukungan atau respons dari para pihak. Latar belakang gagasan tersebut sesungguhnya dimaksudkan untuk membendung kekuatan politik PKI dalam konstelasi partai politik di tingkat nasional.

Dalam perkembangan konflik antara Murba dan PKI, beberapa insan jurnalis yang anti-PKI sekaligus pendukung Partai Murba mendeklarasikan pada 1 September 1964 Badan Pendukung atau Penyebar Soekarnoisme (BPS). Namun, pihak PKI menjawab bahwa BPS tidak akan mampu mengajarkan paham Soekarnoisme. Ajaran Soekarnoisme tidak akan bisa diterjemahkan, apalagi oleh orang-orang yang antikomunis, karena Presiden Soekarno pun menentang kelompok atau perorangan yang bersikap komunisfobia.

Sebuah dokumen diserahkan oleh tokoh Partai Murba, Wakil Perdana Menteri Chaerul Saleh, kepada Ketua PNI Ali Sastroamidjojo. Dokumen tersebut dibawa ke sidang kabinet pada Desember 1964. Seperti lazimnya, pihak PKI membantahnya dengan menuding pihak lain bahwa dokumen itu buatan kaum Troskis yang dibantu oleh berbagai kekuatan nekolim dengan sengaja ingin menghancurkan kekokohan PKI.



Para pimpinan PKI berusaha meyakinkan Presiden Soekarno bahwa dokumen tersebut adalah palsu. Dan tampaknya Presiden Soekarno yakin bahwa PKI tidak ada niat jahat sebagaimana yang tertulis dalam dokumen tersebut. Akhirnya, untuk menyelesaikan konflik yang semakin menajam, Presiden Soekarno memanggil para pemimpin partai ke Istana Bogor pada 1 Desember 1964 untuk menyelesaikan sengketa politik tersebut. Sepuluh partai politik yang hadir bersedia menandatangani "Deklarasi Bogor" dan bersepakat bahwa permasalahan dokumen dianggap selesai dan mereka akan tetap kompak memelihara semangat persatuan nasional dengan mendasarkan diri pada Pancasila, Manipol Usdek, dan rumusan Nasakom.

**Presiden Soekarno menerima delegasi KAMI pada 18 Januari 1966 di Istana Merdeka, Jakarta.**



Suasana ketika "Show of Force" dan pengamanan aksi demonstrasi yang dilakukan oleh ABRI mendapat sambutan meriah dari rakyat Jakarta.

Namun, lima hari setelah penandatanganan Deklarasi Bogor, tepatnya pada 17 Desember 1964, Presiden Soekarno membubarkan BPS, yang dianggap menyelewengkan ajaran Soekarnoisme dan memecah belah persatuan Nasakom. Selanjutnya, tiga minggu berikutnya, tepatnya pada 5 Januari 1965, Presiden Soekarno mengambil langkah menerbitkan Keppres Nomor 291 Tahun 1965 yang isinya tentang Pembekuan Partai Murba. Setelah itu, diikuti dengan Keppres Nomor 291 Tahun 1965, yang berisi perihal pembekuan anggota DPR-GR, dan selanjutnya melakukan penangkapan pimpinan Murba, yaitu Sukarni dan Syamsuddin Chan.

## DPR-GR MINUS PKI: PENYEGARAN MENYAMBUT ERA BARU

Keterlibatan Partai Komunis Indonesia dalam Gerakan 30 September 1965 (G30S PKI, Gestapu, Gestok) memberi dampak terhadap perubahan struktur keanggotaan DPR-GR.

**PELAKSANAAN** konsep Demokrasi Terpimpin kemudian berkembang menjadi sebuah demokrasi yang ditandai dengan pemusatan kekuasaan pada satu pimpinan saja, yaitu presiden (eksekutif). Pemusatan kekuasaan pada satu pimpinan yang demikian itu menyebabkan banyak tindakan presiden yang kemudian dianggap bertentangan dengan semangat UUD 1945. Sementara itu, menurut Presiden Soekarno, Demokrasi Terpimpin adalah suatu demokrasi yang secara tegas menuju kepada terselenggaranya Amanat Penderitaan Rakyat.

Memuncaknya Peristiwa G30S PKI menjelang akhir 1965 membawa ketegangan politik dan pergeseran kekuatan dalam perpolitikan Indonesia, tidak terkecuali di dalam Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong (DPR-GR). Selama masa kerja 1960-1965, DPR-GR mendapat pengaruh dari tokoh-tokoh PKI. Namun, setelah terdapat bukti tentang penghianatan PKI, DPR-GR pada 1965 berani menentukan sikap menolak PKI beserta massanya. Sikap DPR-GR ini dibuktikan dengan secara aklamasi dikeluarkannya pernyataan agar PKI beserta ormas-ormasnya dibubarkan. Pernyataan pendapat dikeluarkan pada 15 November 1965 dalam sidang pleno pembukaan masa persidangan kedua tahun 1965-1966.

Tindakan DPR-GR yang menyatakan bahwa DPR-GR harus berdiri tanpa adanya unsur PKI di dalamnya itu merupakan peristiwa bersejarah dalam praktik berdemokrasi di Indonesia. Pernyataan DPR-GR yang mendesak Presiden Soekarno membubarkan PKI diucapkan oleh Harsono Tjokroaminoto, yang mewakili seluruh anggota DPR-GR, yang kemudian diambil alih oleh pimpinan DPR-GR sebagai pernyataan res-

*Untuk normalisasi keadaan dan memenuhi tuntutan rakyat yang menuntut pembubaran PKI sampai ke akar-akarnya, pembersihan unsur komunis dimulai dari struktural pemerintahan. Salah satu yang terkena imbasnya adalah keanggotaan DPR-GR. Anggota DPR-GR Fraksi PKI dibekukan status keanggotaannya sebagai anggota parlemen.*

mi badan tersebut dan diterima oleh sidang secara aklamasi. Selain itu, anggota DPR-GR juga menghargai sepenuhnya tindakan yang telah diambil pemerintah sebelumnya, yaitu membe-  
kukan anggota PKI dan ormas-ormasnya dalam kegiatan mereka sebagai anggota DPR-GR.

Selanjutnya berlangsung masa DPR-GR tanpa Partai Komunis Indonesia, yaitu pada 1965-1966. Setelah peristiwa G30S, DPR-GR melakukan pemurnian dan melakukan pembekuan sementara terhadap 62 orang anggota DPR-GR yang berafiliasi dengan PKI beserta ormas-ormasnya. Walaupun terjadi perubahan dalam keanggotaan "DPR-GR tanpa PKI", selama Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964 belum dicabut, secara hukum kedudukan pimpinan "DPR-GR tanpa PKI" masih sama seperti sebelumnya, yaitu berstatus sebagai pembantu presiden. Sepanjang masa kerjanya yang hanya satu tahun (1965-1966), "DPR-GR tanpa PKI" telah mengalamikan empat kali perubahan komposisi pimpinan, yaitu:

1. Periode 15 November 1965 – 26 Februari 1966.
2. Periode 26 Februari 1966 – 2 Mei 1966.
3. Periode 2 Mei 1966 – 6 Mei 1966.
4. Periode 17 Mei 1966 – 9 November 1966.

Untuk normalisasi keadaan dan memenuhi tuntutan rakyat yang menuntut pembubaran PKI sampai ke akar-akarnya, pembersihan unsur komunis dimulai dari struktural pemerintahan. Salah satu yang terkena imbasnya adalah keanggotaan DPR-GR. Anggota DPR-GR Fraksi PKI dibekukan status keanggotaannya sebagai anggota parlemen.

Upaya pembersihan unsur PKI dalam tubuh DPR-GR segera dilakukan pimpinan DPR-GR kurang lebih satu bulan setelah peristiwa itu. Pada medio November 1965, keanggotaan DPR-GR Fraksi PKI dibekukan. Keputusan ini termaktub dalam Keputusan Pimpinan DPR-GR Nomor 10/Pimp/I/65-66 dan disusul dengan Keputusan Nomor 13/Pimp/I/1965-1966.



Mengacu pada dua keputusan pimpinan DPR-GR tersebut, 62 anggota DPR-GR dibekukan sehingga jumlah anggota DPR-GR menjadi 237 orang. Keputusan ini didukung hasil Sidang Paripurna DPR-GR yang diselenggarakan pada 15 November 1965. Keputusan ini kemudian dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Keanggotaan DPR-GR. Sejumlah 62 orang anggota DPR-GR yang statusnya dibekukan atau dianggap berhenti ini kemudian tidak diganti. Pemberhentian yang tidak diikuti penggantian ini menandai adanya DPR-GR minus PKI, meskipun dasar hukumnya masih tetap, yaitu Peraturan Presiden No. 4 Tahun 1960.

Pembubaran PKI mengacu pada Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966, yang diputuskan pada 5 Juli 1966, yang berisi tentang pembubaran PKI, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Indonesia bagi PKI, dan larangan setiap kegiatan atau menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme/Leninisme. Dengan demikian, yang dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai terlarang bukan hanya PKI, melainkan semua organisasi yang berada di bawahnya.

**Pembukaan Sidang Umum  
III MPRS di Gedung Merdeka  
Bandung, tahun 1965.**

(Sumber foto: Hubungan Masyarakat  
MPRS dan Kementerian Dalam)



Perpisahan pimpinan lama DPR-GR dengan pimpinan yang baru di rumah ketua DPR-GR H. A. Syaichu di Slipi, Ketua DPR-GR lama, IGG Subamia (ketiga dari kiri diganti oleh H.A. Syaichu kedua dari kiri), di Jakarta tahun 1966.

Pembersihan unsur PKI dalam keanggotaan DPR-GR yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 berprinsip pada *status quo* (tidak diadakan penggantian atau pengisian lowongan bagi anggota DPR-GR yang dinyatakan berhenti karena terlibat Gerakan 30 September). Setelah pembersihan unsur komunis, segera dibahas rencana penyegaran atau penambahan anggota DPR-GR.

Rapat Panitia Musyawarah DPR-GR pada 8 Desember 1966 menghasilkan konsensus. Satu di antaranya menyatakan bahwa jumlah anggota DPR-GR hasil pemilihan umum sebanyak 460 orang, terdiri dari 360 orang yang dipilih dan 100 orang diangkat. Pada rangka penyegaran atau penambahan anggota DPR-GR berdasarkan musyawarah antara pimpinan DPR-GR dan pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 telah dicapai kesepakatan mengenai jumlah anggota DPR-GR, yaitu 90 persen dari 460, sama dengan 414 orang.

DPR-GR itulah yang kemudian dikenal dengan nama DPR-GR minus PKI atau DPR-GR Orde Baru. Masa kerja DPR-GR minus PKI dari 15 November 1965 sampai 19 November 1966.

Memasuki 1966, desakan rakyat kepada pemerintah untuk menciptakan stabilitas ekonomi dan politik semakin besar. Demonstrasi terhadap pe-

merintah meletus pada 10 Januari 1966 di depan Sekretariat Negara, Jakarta. Massa yang terdiri dari organisasi kepemudaan dan mahasiswa seperti Ansor, Pemuda Muhammadiyah, GMKI, GAMKI, GSNI, Pemuda Marhaenis, HMI, Pemuda Katolik, dan lain-lain (tergabung dalam Front Pemuda) mendesak pemerintah untuk segera mencabut semua peraturan kenaikan tarif yang pada hakikatnya menyusahkan rakyat kecil.

Mereka juga menuntut kewibawaan kabinet harus segera dipulihkan dengan memecat pejabat yang tidak kompeten dan mendesak pemerintah untuk membersihkan unsur komunis dalam tubuh kabinet. Dua hari kemudian, 12 Januari 1966, mahasiswa yang tergabung dalam KAMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia) mengadakan demonstrasi. Mereka melakukan *long march* dari Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia menuju Gedung DPR-GR, Senayan.

Mencermati aksi demonstrasi yang intensitasnya semakin tinggi dan mulai mengancam keutuhan bangsa, Ketua DPR-GR Aruji Kartawinata dan Wakil Ketua DPR-GR, I.G.G. Subamia dan Laksamana Muda (Laut) Mursalim, menghadap Presiden Soekarno. Mereka menyampaikan *progress report* demonstrasi mahasiswa yang menuntut dicabutnya kembali semua peraturan pemerintah tentang kenaikan harga dan tarif angkutan.

Di tengah situasi politik nasional yang bergejolak dan memanas, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) menyatakan kesetiaannya dan taat terhadap Panglima Tertinggi, Presiden Soekarno, untuk menghadapi semua tantangan revolusi sesuai Sapta Marga dan Sumpah Prajurit. Sampai sejauh itu, ABRI dan rakyat telah memelihara kekompakan sebagai syarat suksesnya Revolusi, khususnya dalam hal pengamanan Nasional. Penegasan ini termaktub dalam pernyataan pimpinan ABRI 16 Januari 1966

Menyadari bahwa situasi tanah air sangat gawat, pimpinan DPR-GR menetapkan supaya Panitia Musyawarah dan Pimpinan Golongan-golongan tetap *stand by* di Jakarta. Penetapan *stand by* tersebut

*Di tengah situasi politik nasional yang bergejolak dan memanas, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) menyatakan kesetiaannya dan taat terhadap Panglima Tertinggi, Presiden Soekarno, untuk menghadapi semua tantangan revolusi sesuai Sapta Marga dan Sumpah Prajurit.*

*Pada 2 Mei 1966, yang merupakan pembukaan masa persidangan keempat tahun sidang 1965-1966, ada usulan supaya DPR-GR menunjukkan kepada rakyat bahwa mereka benar-benar membawakan suara mereka.*

dimaksudkan supaya bisa menampung sebaik-baiknya suara dan keinginan-keinginan yang tumbuh dalam masyarakat serta persoalan lain dalam hubungan kerja sama dengan pemerintah.

Ketika rapat, para anggota menanggapi adanya aksi-aksi yang dilancarkan oleh KAMI, KAPPI, dan kesatuan-kesatuan lainnya. DPR-GR mengkhawatirkan adanya "Parlemen Jalanan" di samping parlemen yang resmi, jika DPR-GR tidak segera menentukan sikap dan langkahnya sesuai dengan amanat penderitaan rakyat. Diputuskan pula bahwa DPR-GR berjalan terus dengan anggota yang ada.

Dalam rapat DPR-GR pada 13 April 1966, ketua rapat mengkonstatir situasi gawat di tanah air dan cara-cara mengatasinya. Rapat menghasilkan tiga rekomendasi. Pertama, anggota DPR-GR adalah sekaligus merupakan anggota MPRS. Dan sebagai anggota MPRS, mereka memiliki hak bicara, sehingga sudah sepan-

nya DPR-GR menyumbangkan pikiran-pikiran konstruktif yang dapat dibicarakan dalam MPRS.

Rekomendasi kedua, penanggulangan kemerosotan ekonomi dan pembangunan akan bergantung pada ketetapan-ketetapan dari hasil Sidang MPRS. Rekomendasi ketiga berkaitan dengan bahan-bahan yang perlu dibahas oleh Panitia Politik, yaitu untuk mendapatkan suatu rumusan yang dapat dijadikan landasan konsepsional dari masalah-masalah politik dan ketatanegaraan, khususnya untuk mendudukkan kembali tata hukum di Indonesia sesuai dengan UUD 1945.

Pada 2 Mei 1966, yang merupakan pembukaan masa persidangan keempat tahun sidang 1965-1966, ada usulan supaya DPR-GR menunjukkan kepada rakyat bahwa mereka benar-benar membawakan suara mereka. Bahwa menurut UUD 1945, DPR-GR tidak berdiri di bawah melainkan berdampingan dengan presiden, sehingga konsekuensi logisnya ialah pimpinan DPR-GR itu hendaknya dipilih oleh anggota-anggota DPR. Konsekuensi selanjutnya adalah pimpinan DPR-GR tidak menjadi anggota kabinet sehingga tidak perlu dibe-

ri pangkat menteri. Kemudian, tidak perlu lagi digunakan panggilan “Yang Mulia Ketua”, tetapi cukup menggunakan panggilan “Saudara Ketua”.

Dalam rapat pleno ini terjadi aksi pendudukan DPR-GR oleh mahasiswa. Pada waktu itu, Ketua Presidium KAMI, Cosmas Batubara, berbicara di depan 160 anggota dari 230 anggota DPR-GR, serta menyampaikan Nota Politik KAMI. Nota politik ini pada intinya mempertanyakan dasar Presiden mengangkat anggota DPR-GR dan menentukan jumlahnya. Nota itu juga mempertanyakan dasar Presiden menunjuk Ketua DPR jika lembaga tersebut dipilih oleh rakyat. Pertanyaan lain adalah dasar Presiden menghentikan dengan hormat para anggota DPR seperti yang tercantum dalam Pasal 8 Penetapan Presiden No. 4/1960.

Panitia Politik DPR-GR akhirnya menghasilkan sebuah Resolusi DPR-GR RI yang berisi “Sumbangan Pikiran untuk Dijadikan Acara Pokok dalam Sidang Umum ke-IV MPRS”. Resolusi ini disahkan oleh DPR-GR pada 9 Juni 1966. Pada pendahuluan surat tersebut, dikemukakan tentang kedudukan Surat Perintah 11 Maret sebagai kunci pembuka babak baru dalam sejarah Revolusi Indonesia. Hal tersebut merupakan suatu momentum bersejarah yang menentukan jalan sejarah selanjutnya bagi Revolusi Pancasila di Indonesia.

Atas anjuran sementara pemimpin, Presiden Soekarno bermaksud membubarkan MPRS dan DPR-GR sebagai realisasi pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, yaitu dengan pertimbangan pelaksanaan UUD 1945 harus dimulai dengan pembentukan Komite Nasional. Hal ini berarti bahwa “Sebelum MPRS, DPR dan DPA dibentuk menurut Undang-Undang Dasar, segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan Komite Nasional Pusat” (Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945).

Berbeda dengan pendirian Presiden Soekarno yang dapat menerima anjuran untuk membubarkan MPRS, DPR-GR, dan DPA untuk kembali

*Atas anjuran sementara pemimpin, **Presiden Soekarno** bermaksud **membubarkan MPRS dan DPR-GR** sebagai realisasi pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, yaitu dengan pertimbangan pelaksanaan UUD 1945 harus dimulai dengan pembentukan Komite Nasional.*

kepada pembentukan Komite Nasional, tidak demikian halnya dengan pendirian Letjen Soeharto (pemegang Supersemar, Surat Perintah 11 Maret 1966) setelah menerima pertimbangan-pertimbangan hukum yang diajukan oleh G-V-KOTI. Sebab, jika MPRS dan DPR-GR dibubarkan dalam situasi waktu itu, secara yuridis segala kekuasaan akan jatuh kembali ke tangan Presiden berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Hal ini dianggap pula akan terkumpulnya lagi kekuasaan pada satu orang. Pendirian Letjen Soeharto tersebut kemudian menjadi pendirian Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.



Ketua Presidium Kabinet Ampera, Jenderal Soeharto sedang memberikan keterangan pemerintah tentang situasi negara, 16 Agustus 1966.

Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, melalui pimpinannya, lantas mengeluarkan pernyataan sikap bahwa, setelah memahami dengan saksama perkembangan keadaan, yang mengejawantahkan suara hati nurani rakyat, menanggapi pernyataan-pernyataan mengenai:

**Pertama**, Angkatan Bersenjata adalah pengaman, Pengawal Revolusi Indonesia dengan tiga kerangka tujuannya yang hendak dicapai berdasarkan Pancasila.

**Kedua**, Angkatan Bersenjata adalah pengaman Pimpinan Besar Revolusi Indonesia dan pengaman kewibawaan Presiden, Bung Karno,

beserta ajaran-ajarannya, yang dengan itikad baik, sebagai anak kandung revolusi, berani dan jujur dalam memberikan laporan dan pertimbangan kepada Pimpinan Besar Revolusi, untuk mencegah, baik sekarang maupun nanti, dalam mengambil keputusan dan kebijaksanaan yang kurang tepat, karena tidak mengejawantahkan suara hati nurani rakyat.

**Ketiga**, sebagai lanjutan pernyataan sebelumnya, menyatakan dalam hubungan itu Angkatan Bersenjata, seperti yang menjadi itikad baik Presiden Soekarno sendiri, juga seperti yang menjadi hasrat suara hati nurani rakyat, hendak menempatkan hakikat kedudukan Presiden yang sebenarnya, menurut kemurnian asas dan sendi-sendi pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945.

**Keempat**, untuk pemurnian pelaksanaan yang berasas dan bersendi-kan kepada UUD 1945, sebagai pengejawantahan hati nurani rakyat, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia mendukung kebijaksanaan Presiden Soekarno, mengenai:

- Rencana ditetapkan Undang-Undang Pemilihan Umum, berdasarkan kekuasaan bersama Presiden dan DPR.
- Rencana ditetapkannya Undang-Undang Susunan Dewan Pertimbangan Agung, berdasarkan kekuasaan bersama Presiden dan DPR.

Surat pernyataan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia ini ditetapkan di Jakarta, 5 Mei 1966, dan ditandatangani oleh Wakil Perdana Menteri Bidang Pertahanan Keamanan a.i./Menteri Panglima Angkatan Darat, Letjen TNI Soeharto, Wakil Panglima Besar Komando Ganyang Malaysia, Jenderal TNI Dr. A.H. Nasution, Menteri/Panglima Angkatan Laut, Laksamana Muda (L) Mulyadi, Menteri/Panglima Angkatan Udara, Komodor Udara Rusmin Nuryadin, dan Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian, Komisaris Jenderal Polisi Sucipto Yudodiharjo.

Dengan dikeluarkannya Pernyataan ABRI tersebut, Presiden Soekarno tidak jadi membubarkan MPRS dan DPR-GR. Kemudian, Presiden Soekarno bermaksud menyempurnakan susunan keanggotaan MPRS, DPR-GR, dan DPA, khususnya untuk mengisi kekosongan lembaga tersebut dari anggota-anggota yang terlibat dalam petualangan kontra-revolusioner Gerakan 30 September.

Pada 15 November 1965, DPR-GR minus PKI mengadakan sidang paripurna. Dalam sidang paripurna tersebut, DPR-GR mengeluarkan sikap.

Sikap DPR-GR dapat dilihat dari tiga butir konsiderasi sebagai berikut:

1. Bahwa apa yang disebut "Gerakan 30 September" yang berdasarkan fakta-fakta yang hingga kini diperoleh, nyata-nyata didalangi oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ormas-ormasnya.
2. Bahwa petualangan apa yang disebut "Gerakan 30 September" atau "Gestapu" itu adalah gerakan kontra-revolusioner, karena mengkhianati Revolusi Indonesia dan Pancasila serta melakukan tindakan-tindakan biadab di luar perikemanusiaan sehingga menimbulkan banyak korban, baik di kalangan pimpinan Angkatan Bersenjata maupun di kalangan rakyat.
3. Bahwa rakyat pada umumnya, termasuk buruh, tani, pegawai, baik yang bergabung dalam partai-partai politik serta ormas-ormas yang progresif revolusioner maupun dalam Angkatan Bersenjata, mengutuk sekeras-kerasnya tindakan kontra-revolusioner dari apa yang disebut "Gerakan 30 September", dan menuntut pembubaran partai-partai serta ormas-ormas yang menjadi dalang dan pelaku Gestapu tersebut.

Selanjutnya, sidang paripurna 15 November 1965 tersebut memutuskan:

1. Mendukung sepenuhnya kebijaksanaan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong yang telah membekukan sementara segala kegiatan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong yang mewakili Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ormas-ormasnya serta ormas-ormas lain yang tersangka terlibat ataupun melibatkan diri dalam gerakan kontra-revolusioner yang disebut "Gerakan 30 September".
2. Mendesak kepada P.J.M. (Paduka Jang Mulia) Presiden Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno untuk secepat-cepatnya mengambil keputusan terakhir di dalam bidang politik sesuai dengan pertanggungjawaban beliau kepada bangsa dan negara, terutama sekali pertanggungjawaban beliau terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sekarang dan di kemudian hari, serta sesuai pula dengan tuntutan rakyat Indonesia melalui partai-partai politik dan ormas-ormasnya yang progresif revolusioner, yaitu supaya membubarkan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ormas-ormasnya.
3. Mendesak pemerintah dalam waktu yang singkat memberikan keterangan resmi di muka Sidang Dewan Perwakilan Rakyat

Gotong-Royong mengenai jalannya peristiwa petualangan kontra-revolusioner yang disebut “Gerakan 30 September”.

Dalam perkembangan berikutnya dilakukan tindakan pemecatan terhadap anggota DPR-GR dari PKI. Pemecatan anggota DPR-GR Fraksi PKI dan ormasnya dilakukan oleh Menko/Ketua DPR-GR, Aruji Kartawinata, terhadap 57 orang yang terlibat dalam petualangan kontra-revolusi



Gerakan 30 September 1965. Selanjutnya, dalam rapat pada 12 November 1965, diputuskan untuk membekukan 8 orang anggota DPR-GR lagi sebagai tambahan 57 orang yang sudah dipecat sebelumnya.

Di samping itu, Partindo yang dianggap memiliki kedekatan dengan PKI juga mengalami nasib yang tidak jauh berbeda dengan yang dialami PKI. Kedekatan yang terjalin misalnya ditunjukkan dengan adanya dukungan Partindo terhadap program-program PKI. Karena dinilai terbukti terlibat dalam peristiwa ini dan memiliki kedekatan dengan PKI, anggota DPR-GR dari Partindo diberhentikan dengan Keppres Nomor 57 Tahun 1968.

Sidang tahun kedua DPR-GR tahun persidangan 1965-1966 yang dibuka pada 16 November 1965 di ruang sidang pleno DPR-GR Senayan, Jakarta, tidak dihadiri oleh golongan komunis dan ormasnya yang telah

**Foto Pelantikan Pimpinan DPR-GR,  
Termasuk didalamnya H.Achmad  
Syaikhu dan Syarif Thayeb.**

(Sumber: Syaikhu, 1991)

*Komposisi DPR-GR minus PKI berbeda dengan keanggotaan DPR-GR sebelumnya. Susunannya terdiri dari **Golongan Politik (Nasionalis, Islam, Kristen-Katolik), dan Golongan Karya.***

dipecat sebagai anggota DPR-GR, tetapi dihadiri oleh para menko dan menteri dari Kabinet Dwikora. Presidium Kabinet pada pembukaan itu diwakili oleh menteri-menteri negara, Aminudin Azis dan Oey Tjoe Tat.

DPR-GR dalam sidang pleno paripurna 16 Maret 1966 telah mengesahkan sebuah pernyataan pendapat tentang kebijakan Presiden yang dituangkan dalam Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar). Surat ini membe-

ri penugasan kepada Letnan Jenderal Soeharto untuk menjamin keamanan, keselamatan pribadi, dan kewibawaan Presiden. Dalam pernyataan pendapatnya, DPR-GR menyatakan persetujuan dan dukungan sepenuhnya terhadap kebijakan yang dituangkan dalam surat tersebut.

Selain itu, DPR-GR juga menyatakan kesediaannya untuk membantu Letjen Soeharto dalam melaksanakan surat tersebut dan persetujuan serta dukungan DPR-GR terhadap Keputusan Presiden No. 1/3/1966 Tanggal 12 Maret 1966 tentang pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI), termasuk bagian organisasinya dari tingkat pusat sampai daerah beserta semua organisasi yang sejasas/berlindung/bernaung di bawahnya, dan menyatakan PKI sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Di luar pembersihan unsur komunis dari pemerintahan, dilakukan upaya penyegaran terhadap struktur keanggotaan DPR-GR yang baru (DPR-GR minus PKI). Komposisi DPR-GR minus PKI berbeda dengan keanggotaan DPR-GR sebelumnya. Susunannya terdiri dari Golongan Politik (Nasionalis, Islam, Kristen-Katolik), dan Golongan Karya.

Penambahan keanggotaan, wakil-wakil partai politik dalam DPR-GR yang semula duduk dalam Sub-Golongan Kerohanian, Sub-Golongan Pembangunan Materiil, dan Sub-Golongan Pembangunan Spirituil digabungkan kembali ke dalam partai politik induknya. Dengan demikian, tidak seorang pun anggota DPR-GR dari unsur partai politik menjadi sub-sub anggota dari Golongan Karya. Sebagai gantinya, diadakan fraksi baru yaitu Fraksi Karya Pembangunan A, B, dan C, yang seluruhnya beranggotakan 96 orang. Fraksi ini merupakan Golongan Karya non-ABRI dalam DPR-GR minus PKI.

Dengan demikian, perbedaan yang prinsip antara susunan keanggotaan DPR-GR berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 dengan susunan keanggotaan DPR-GR sesudah diadakan penyegaran, antara lain keberadaan Golongan Karya non-ABRI dalam DPR-GR berdasarkan penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960. Sebagian besar anggotanya (lebih dari dua pertiga) berafiliasi kepada salah satu partai politik, sedangkan pada Golongan Karya dalam DPR-GR setelah diadakan penyegaran seluruh anggotanya murni berasal dari Golongan Karya.

DPR-GR yang telah ditambah jumlah anggotanya hingga menjadi 414 orang itulah yang menjalankan tugas dan wewenang sesuai dengan UUD 1945 sampai DPR hasil pemilihan umum benar-benar terbentuk. Hal tersebut diatur dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (2) UU No. 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan MPRS dan DPR-GR menjelang pemilihan umum. Sejak 15 November 1966, DPR-GR berjalan tanpa PKI.

Berkaitan dengan kedudukan, tugas, dan wewenang DPR-GR minus PKI secara lebih lanjut diatur dan ditetapkan dalam Pasal 1 Peraturan Tata Tertib DPR-GR (Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/67-68), yaitu bersama-sama dengan pemerintah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Kedua, bersama-sama dengan pemerintah membentuk undang-undang dan melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah.

Karena itu, untuk melaksanakan fungsi yang dimaksud UUD 1945, DPR-GR mempunyai hak-hak tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU No. 10/1966, yaitu hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, meminta keterangan (interpelasi), mengadakan penyelidikan (angket), mengadakan perubahan (amendemen), mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain, dan menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan.

Kedudukan sebagai pembantu presiden dalam bidang legislatif sebenarnya masih tetap berlaku selama Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964 belum dicabut. Akan tetapi, dalam praktiknya sebelum secara formal Peraturan Presiden itu dicabut, DPR-GR minus PKI sudah tidak lagi

*Kedudukan, tugas, dan wewenang DPR-GR minus PKI secara lebih lanjut diatur dan ditetapkan dalam **Pasal 1 Peraturan Tata Tertib DPR-GR (Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/67-68).***



Lautan manusia membanjiri rapat umum untuk keselamatan revolusi dan pernyataan terima kasih kepada Panglima Besar Revolusi Bung Karno serta mendukung kebijaksanaan Letjen Soeharto dalam membubarkan PKI.

berkedudukan sebagai pembantu Presiden. Hal ini dibuktikan dengan tidak terlebih dahulu melaporkan kepada Presiden, tetapi pimpinan DPR GR atas inisiatif sendiri dalam masa reses mengambil kebijakan untuk membekukan sementara 62 anggota.

Tindakan-tindakan lain yang dapat membuktikan pula bahwa DPR-GR tidak lagi sebagai pembantu presiden ialah pendemisioneran pimpinan DPR-GR dan pengangkatan *caretaker* pimpinan DPR-GR oleh sidang pleno pada 2 Mei 1966 serta memilih dan mengesahkan

sendiri pimpinan DPR-GR oleh Sidang Pleno DPR-GR 17 Mei 1966. Kedudukan sebagai pembantu presiden secara yuridis formal baru dihapus dengan dicabutnya Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964 oleh Peraturan Presiden No. 7 Tahun 1966, yang dalam Pasal 2 berbunyi: "Menyerahkan kepada DPR-GR untuk mengatur dan menetapkan Peraturan Tata Tertib sendiri sesuai dengan perkembangan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945".

Meskipun DPR-GR minus PKI ini tidak lagi berkedudukan sebagai pembantu presiden, kerja sama yang diharapkan antara DPR-GR dan presiden/pimpinan eksekutif masih sering mengalami kendala. Hal itu mengingat situasi politik yang masih sangat labil waktu itu sehingga diperlukan adanya usaha untuk menempatkan setiap persoalan pada porsinya agar dapat diselesaikan oleh instansi-instansi yang bersangkutan.

Untuk memperoleh gambaran yang agak jelas bagaimana mengatasi suatu persoalan yang timbul sebagai akibat adanya kondisi-kondisi yang kurang menguntungkan, dilakukan pertemuan antara Panitia Musyawarah yang dipimpin langsung pimpinan DPR-GR dan Ketua Presidium/Pengembangan Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966. Inti dari pertemuan itu terdapat enam poin.

Pertama, menyadari akan adanya tanggung jawab yang sama antara BP-MPRS dan DPR-GR sesuai dengan yang dimaksud dalam UUD 1945, antara lain wewenang, batas-batas hak pengawasan dalam hubungannya dengan Keputusan-keputusan/Ketetapan MPRS yang menurut Tata Tertib MPRS, Badan Pekerja MPRS mempunyai pula fungsi kontrol terhadap pekerjaan pemerintah. Karena itu, perlu adanya pertemuan-pertemuan yang bersifat konsultatif antara kedua Pimpinan Lembaga (Pimpinan MPRS dan Pimpinan DPR-GR). Konsultatif ini dimaksudkan untuk mengadakan pembagian tugas dalam mengawasi ketetapan-ketetapan MPRS.

Kedua, Ketua Presidium Kabinet sebagai Pembantu Presiden/ Kepala Eksekutif akan menampung dan menanggapi segala persoalan kenegaraan dan akan selalu berkonsultasi dengan pimpinan-pimpinan MPRS dan DPR-GR. Hasil dari pertemuan segitiga ini kemudian akan dibawa kepada Kepala Eksekutif/Presiden untuk dibicarakan dan dimusyawarahkan.

Ketiga, jika usaha kedua gagal, baru Ketua Presidium Kabinet akan mempersilakan kepada Pimpinan MPRS dan Pimpinan DPR-GR bermusyawarah langsung dengan Kepala Eksekutif/Presiden, sedangkan dalam pertemuan semacam ini Ketua Presidium Kabinet akan menempatkan diri sebagai Pembantu Presiden.

Keempat, apabila jalan ketiga masih gagal, baru dalam keadaan demikian sebagai senjata terakhir untuk mengatasi kesulitan-kesulitan kenegaraan kepada MPRS dipersilakan mengadakan sidang atas panggilan sidang (Sidang Istimewa) oleh DPRGR maupun atas keputusan Badan Pekerja MPRS untuk mengadakan sidang umum.

Kelima, MPRS sebagai instansi terakhir dalam hal turun tangan mengatasi kesulitan-kesulitan kenegaraan hanya akan mengadakan sidangnya setelah instansi-instansi yang lebih rendah sudah tidak dapat mengatasinya

*Sidang Umum MPRS IV akhirnya digelar pada 20 Juni hingga 5 Juli 1966 tanpa halangan. Presiden yang tadinya tidak bersedia memberikan laporan pertanggungjawaban akhirnya bersedia karena tekanan politik yang kuat dari MPRS. Setelah Sidang Umum IV MPRS, Presiden Soekarno membubarkan Kabinet Dwikora dan kemudian membentuk Kabinet Ampera.*

Poin terakhir, keenam, segala sesuatu didasarkan pada kebijakannya, yaitu apabila persoalan-persoalan yang masih bisa diselesaikan hendaknya diselesaikan sendiri oleh masing-masing lembaga di bawah MPRS dengan penyelesaian yang sebaik-baiknya. Sedangkan persoalan-persoalan yang kiranya bisa diisolir hendaknya diisolir terlebih dahulu. Sebab, yang penting adalah tujuan bisa dicapai tanpa menimbulkan hal-hal yang tidak perlu.

Proses pembaruan dalam bidang legislatif setelah Sidang Umum IV MPRS juga mulai digulirkan. Pada 19 November 1966, DPR-GR menyetujui UU Nomor 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan MPRS dan DPR-GR Menjelang Pemilu. Dengan undang-undang itu untuk pertama kali setelah Indonesia kembali ke UUD 1945 susunan dan kedudukan MPRS dan DPR-GR dibuat dalam bentuk undang-undang.

Menjelang Sidang Umum IV MPRS, DPR-GR bekerja keras menyiapkan sumbangan pikiran untuk menyelesaikan krisis politik dan yuridis. Pada 9 Juni 1966, DPR-GR dalam sidang plennya mengesahkan Resolusi DPR-GR tentang "Sumbangan Pikiran untuk Dijadikan Acara Pokok Sidang Umum IV MPRS". Sumbangan pikiran itu meliputi tiga pokok masalah untuk mengatasi krisis politik, yakni sumber tertib hukum Republik Indonesia, Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, dan usul-usul serta saran-saran. Khusus mengenai usul dan saran, diajukan supaya MPRS mengesahkan Surat Perintah 11 Maret 1966.

Sidang Umum MPRS IV akhirnya digelar pada 20 Juni hingga 5 Juli 1966 tanpa halangan. Presiden yang tadinya tidak bersedia memberikan laporan pertanggungjawaban akhirnya bersedia karena tekanan politik yang kuat dari MPRS. Setelah Sidang Umum IV MPRS, Presiden Soekarno membubarkan Kabinet Dwikora dan kemudian membentuk Kabinet Ampera. Soekarno tetap menjadi presiden, tetapi penyusun-

an kabinet diserahkan kepada Jenderal Soeharto sebagai pengemban Supersemar. Soeharto kemudian menyusun kabinet setelah berkonsultasi dengan pimpinan MPRS-GR. Pimpinan MPRS dan DPR-GR tidak lagi memperoleh jabatan menteri di kabinet.

MPRS juga memutuskan untuk menarik kembali Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi menjadi Presiden Seumur Hidup. Penarikan kembali tersebut dalam ketentuan Pasal 1 tidak mempengaruhi masa jabatan Presiden Soekarno sampai ada ketetapan lain dari MPR hasil pemilihan umum. Ketetapan ini berlaku sejak 5 Juli 1966.

Selain itu, Presiden Soekarno akan memberikan pertanggungjawaban kepada MPRS, dalam Sidang Umum IV, dengan pidato Presiden berjudul Nawaksara. Nawa berarti sembilan, aksara diartikan oleh Presiden Soekarno ialah pasal atau poin. Jadi Nawaksara berarti 9 pasal atau 9 poin, yaitu 9 pasal pokok-pokok pemikiran yang disampaikan oleh Presiden Soekarno kepada MPRS.

Atas pidato itu, MPRS berpendapat bahwa pidato Nawaksara tersebut kurang memenuhi harapan rakyat, khususnya anggota-anggota MPRS, karena tidak memuat secara jelas tentang kebijakan Presiden/Mandataris MPRS mengenai peristiwa kontra-revolusi Gerakan 30 September beserta epilognya.

## PROLOG ORDE BARU: HASIL KERJA DI AWAL ERA PEMBAHARUAN

MPRS melalui Ketetapan MPRS Republik Indonesia Nomor XXXIII/MPRS/1967 mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno. Pada Ketetapan MPRS tersebut keseluruhan Pidato Presiden/Mandataris MPRS yang disampaikan kepada MPRS pada 22 Juni 1966 yang berjudul "Nawaksara" tidak memenuhi harapan rakyat pada umumnya.

**MPRS** juga mempertimbangkan bahwa Presiden/Mandataris MPRS telah menyerahkan kekuasaan Pemerintahan Negara kepada Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 seperti yang dinyatakannya dalam Pengumuman Presiden/Mandataris MPRS tanggal 20 Februari 1967. Lalu, berdasarkan laporan tertulis Panglima Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban/Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 dalam suratnya No. R-032/'67 1 Februari 1967, yang dilengkapi dengan pidato laporannya di hadapan Sidang Istimewa MPRS pada 7 Maret 1967, MPRS berpendapat bahwa ada petunjuk-petunjuk Presiden Soekarno telah membuat kebijakan yang secara tidak langsung menguntungkan G30S PKI dan melindungi tokoh G30S PKI.

Ketetapan Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno ini terdiri dari tiga bab dengan tujuh pasal. Bab 1 terdiri dari Pasal 1 sampai 5; Bab 2 dan 3 masing-masing berisi satu pasal yaitu Pasal 6 dan 7.

Pasal 1 menyatakan bahwa Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusional, sebagaimana layaknya kewajiban seorang Mandataris terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara), sebagai yang diberikan mandat, yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 2 menyatakan bahwa Presiden Soekarno tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS, sebagaimana layaknya kewajiban seorang Mandataris terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara),



sebagai yang diberi mandat, yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 3 melarang Presiden Soekarno melakukan kegiatan politik sampai dengan pemilihan umum. Sejak berlakunya ketentuan ini, mandat MPRS ditarik kembali dari Presiden Soekarno serta segala Kekuasaan Pemerintahan Negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 4 menetapkan berlakunya Ketetapan MPRS No. XV/MPRS/1966 dan mengangkat Jenderal Soeharto, Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966, sebagai pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh MPR hasil Pemilihan Umum. Pasal 5 berbunyi bahwa Pejabat Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR (Sementara).

**Ketua Presidium Kabinet  
Ampera, Jenderal Soeharto, usai  
menyampaikan keterangan  
pemerintah di Gedung DPR.**



Sukarno dan pasukan sukarela yang akan diterjunkan dalam rangka Dwikora.

Pasal 6 menetapkan penjelasan persoalan hukum selanjutnya yang menyangkut Dr. Ir. Soekarno dilakukan menurut ketentuan-ketentuan hukum dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan, dan menyerahkan pelaksanaannya kepada Pejabat Presiden.

Pasal 7 sebagai pasal pamungkas menjelaskan bahwa ketetapan ini berlaku surut mulai tanggal 22 Februari 1967. Ketetapan ini ditetapkan di Jakarta pada 12 Maret 1967 dengan ditandatangani Ketua MPRS Jenderal TNI A.H. Nasution dan empat wakilnya, Osa Maliki, H.M. Subhan Z.E., M. Siregar, dan Mayjen TNI Mashudi.

Berkaitan dengan Orde Baru, jika merujuk pada “Pokok-pokok Kebijakan Kabinet Ampera Selanjutnya Setelah Sidang Istimewa MPRS/1967 dan Rencana Pembangunan Selanjutnya”, dijelaskan bahwa Orde Baru adalah tatanan seluruh peri kehidupan Rakyat, Bangsa, dan Negara Republik Indonesia yang diletakkan pada kemurnian pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Jika dilihat dari prosesnya, lahirnya cita-cita mewujudkan Orde Baru itu merupakan suatu reaksi dan koreksi prinsipil terhadap praktik-praktik

penyelewengan yang telah terjadi pada waktu-waktu yang lampau, lazim disebut rezim Orde Lama. Karena itu, pengertian Orde Baru yang terpenting adalah suatu orde yang mempunyai sikap dan tekad mental dan itikad baik yang mendalam untuk mengabdikan kepada rakyat, mengabdikan kepada kepentingan nasional yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan yang menjunjung tinggi asas dan sendi Undang-Undang Dasar 1945.

Landasan situasional Orde Baru adalah landasan-landasan yang digunakan sampai terbentuknya pemerintahan baru sesudah pemilihan umum, yang terdiri dari landasan struktural yaitu Kabinet Ampera beserta seluruh aparaturnya, kemudian landasan programnya yaitu "Dwi-Dharma dan Tjatur-Karja", seperti yang telah ditetapkan oleh Sidang Umum IV MPRS.

Dalam kurun waktu 1969 sampai 1973, dapat diperkirakan bahwa kemampuan-kemampuan negara masih sangat terbatas. Sasaran-sasaran program bisa dicapai melalui konsepsi pembangunan berencana yang terdiri dari tiga pola, yaitu Pola Pembangunan Materiil, Pola Pembangunan Spirituil, dan Pola Pembangunan Hankam.

Sementara itu, pada masa transisi menuju pemerintahan Orde Baru, atau selama masa sidang 1966-1967, DPR-GR telah membahas dan mengesahkan 13 rancangan undang-undang.

\*\*\*\*\*

# DPR-RI MASA ORDE BARU: MENGUATNYA PERAN NEGARA (1967-1998)



*Parlemen atau yang lazim disebut di Indonesia sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) esensinya merupakan sebuah alat untuk membatasi kekuasaan seorang presiden di sebuah negara yang menganut sistem presidensial.*



## SEJARAH DAN PERANAN DPR-GR 1967-1971

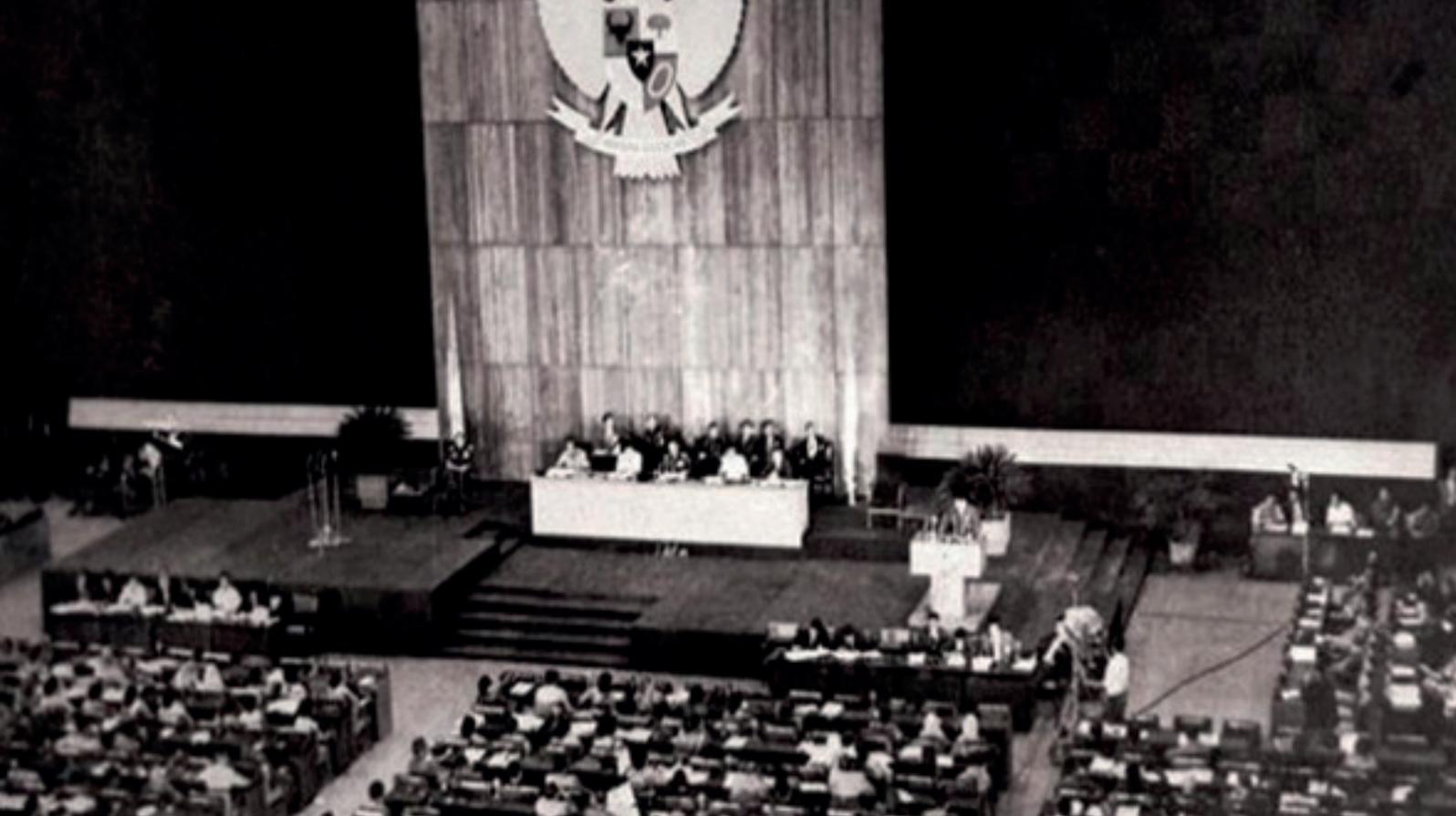
SECARA perlahan, perubahan politik Indonesia mulai terjadi pada pertengahan 1960-an. Pemicunya adalah peristiwa 1 Oktober 1965 dini hari berupa pembunuhan atas Menteri Panglima Angkatan Darat (AD) dan lima jenderal oleh komplotan militer yang mempunyai hubungan dengan Partai Komunis Indonesia (PKI).

P

erioda pasca-Peristiwa Gerakan 30 September (G30S) pada 1965 merupakan sebuah periode yang berat untuk dijalani bangsa Indonesia. Peristiwa itu menimbulkan sejumlah dampak yang serius di berbagai bidang kehidupan dan lapisan sosial masyarakat. Salah satu yang paling membekas adalah di bidang politik. Bisa dikatakan pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966) merupakan periode di mana terjadi pertarungan pengaruh antara beberapa faksi politik dan militer dengan ideologi yang berbeda.

Secara garis besar ada dua kekuatan yang bertolak belakang ketika itu, yaitu faksi militer dan faksi komunis. Namun, ada hal yang selama ini terlupakan dalam bahasan mengenai percaturan perpolitikan di Indonesia pada masa itu. Salah satunya mengenai peran dan fungsi parlemen pra dan pasca-Demokrasi Terpimpin.

Parlemen Indonesia ketika itu dikuasai oleh mayoritas partai besar seperti PNI, PKI, dan sebagian dari faksi Islam dalam tubuh Partai NU. Selain itu, pada masa ini, campur tangan dan pengaruh dari Presiden Soekarno cukup kental dan terasa, sehingga seolah-olah parlemen berada dalam kontrol dan kendali politiknya.



Suasana salah satu sidang  
DPR-GR tahun 1967

Parlemen atau yang lazim disebut di Indonesia sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) esensinya merupakan sebuah alat untuk membatasi kekuasaan seorang presiden di sebuah negara yang menganut sistem presidensial. Andai kata semua kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif—mengacu pada pemikiran Montesquieu, seorang pemikir politik Prancis—terpusat pada diri presiden, ia akan muncul sebagai lembaga yang cenderung diktator. Karena ia menguasai fungsi lembaga-lembaga tinggi negara.

Dalam kaitan ini, DPR harusnya memiliki peranan yang signifikan dalam jalannya sejarah perpolitikan bangsa Indonesia. Tetapi, dalam beberapa periode sejarah, terutama dalam periode kekuasaan Presiden Soekarno dan ditambah dengan masa Orde Baru yang dipimpin Presiden Soeharto, peranan DPR tereduksi oleh berbagai kewenangan eksekutif presiden yang memangkas kewenangan DPR sebagai lembaga legislatif.

Namun, kenyataannya memang terjadi perubahan besar-besaran wewenang dan fungsi DPR, baik setelah dekrit Presiden Soekarno maupun ketika Orde Lama tumbang. Pada masa itu pamor Soeharto naik, bukan saja karena dia menaruh perhatian di bidang pengamanan dan ketertiban nasional di ranah publik, namun lebih jauh berwenang pula untuk “mengamankan kondisi” pemerintahan dan politik, terutama dari unsur komunis. Pada masa ini dibentuklah Komando Operasi Pemu-



Achmad Syaikh Ketua DPR-GR  
1967-1971 dan Presiden Soekarno.

lihan Keamanan dan Ketertiban atau disingkat Kopkamtib, yang dikomandoi Soeharto sendiri.

Pengukuhan Soeharto menjadi presiden penuh oleh MPRS pada Maret 1968 menandai berakhirnya dualisme kepemimpinan di Indonesia. Itu sekaligus mengakhiri masa Orde Lama serta dimulainya kekuasaan Orde Baru. Kelahiran pemerintahan Orde Baru dilandasi tekad dan komitmen untuk melakukan koreksi total atas kekurangan sistem politik yang telah dijalankan sebelumnya. Dan koreksi yang dimaksudkan adalah melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Sejak awal sebelum pemerintahan Orde Baru resmi dimulai, sejak 1966 sesungguhnya sudah terjadi pergeseran pusat perhatian pemerintahan. Dari masalah pembinaan bangsa ke pembangunan ekonomi. Politik bukan lagi sebagai panglima, tapi ekonomi.

Untuk melakukan koreksi itu, Orde Baru terlebih dahulu mengawalinya dengan apa yang disebut dengan "konsensus nasional". Ada dua macam konsensus nasional, yaitu, *pertama*, berwujud kebulatan tekad pemerintah dan masyarakat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Konsensus pertama ini disebut juga

dengan konsensus utama. Sedangkan konsensus kedua mengenai cara-cara melaksanakan konsensus utama. Konsensus kedua ini lahir antara pemerintah dan partai-partai politik dan masyarakat.

Yang mendorong lahirnya konsensus tersebut adalah begitu besarnya kekhawatiran terhadap masih adanya keinginan dan usaha mengubah Pancasila dan UUD 1945 dengan ideologi dan konstitusi lain. Penggantian ideologi dan konstitusi dengan yang lain itu dianggap mengganti tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain kekhawatiran soal ideologi, secara serentak Orde Baru mencanangkan pula program pembangunan nasional yang digariskan dalam pola jangka panjang (25 tahun) dan jangka pendek atau interval (5 tahun).

Kedua hal inilah yang mendorong lahirnya konsensus nasional yang kemudian dituangkan dalam undang-undang, sehingga tidak saja mengikat secara moral, tapi juga secara yuridis. Undang-undang yang dimaksud adalah UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, UU tentang Pemilu, UU tentang Partai Politik dan Golkar, dan UU tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Tak berhenti di situ, pemerintah Orde Baru lalu melakukan restrukturisasi politik demi menciptakan tertib politik, yang mencakup lima hal:

## 1. Birokrasi yang terkendali

Untuk mewujudkan program pemerintah berjalan secara efektif perlu birokrasi yang efektif dan tanggap terhadap pimpinan eksekutif. Reformasi birokrasi oleh pemerintah Orde Baru mengarah pada sentralisasi pemerintahan. Ini mencakup tiga hal, yakni, *pertama*, pemusatan proses pembuatan kebijakan pemerintah. Langkah ini terwujud dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) maupun Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

*Selain kekhawatiran soal ideologi, secara serentak Orde Baru mencanangkan pula program pembangunan nasional yang digariskan dalam pola jangka panjang (25 tahun) dan jangka pendek atau interval (5 tahun).*

*Kedua*, membuat birokrasi lebih tanggap pada pimpinan pusat. Strategi ini menyebabkan banyak perwira ABRI dan teknokrat sipil yang berorientasi pada modernisasi masuk ke badan pemerintah.

*Ketiga*, memperluas wewenang pemerintah pusat dan mengkonsolidasikan pengendalian atas daerah. Pemerintah pusat menempatkan orang-orang yang dapat dikendalikan oleh pusat di berbagai kedudukan pemerintah daerah. ABRI mendapat persentase paling banyak dalam hal ini.

## 2. Angkatan bersenjata yang terpadu

Masalah yang sedang dihadapi oleh pemerintah baru ialah faksionisme dalam tubuh angkatan bersenjata. Militer terpecah dalam kubu loyalis Soekarno, pendukung Soeharto, maupun para panglima di daerah yang menikmati otonomi. Pada 1966 hingga awal 1967, Soeharto mengganti panglima-panglima daerah dengan orang yang pro kepada dirinya. Konsolidasi ini berbarengan dengan langkah menghambat Jenderal A.H. Nasution, yang merupakan jenderal senior AD. Jenderal Nasution ia tempatkan di jabatan sipil yang tinggi namun tidak berpengaruh, yakni sebagai Ketua MPRS.

## 3. Lembaga perwakilan yang lebih tanggap

Salah satu politik legislatif yang penting ialah mekanisme penarikan diri anggota dari keanggotaan di DPR (*recall*). Pendisiplinan model ini memungkinkan pimpinan pusat partai menarik wakilnya dari DPR apabila tidak mengikuti petunjuk partai. Dengan mekanisme seperti ini, pemerintah mengendalikan tingkah laku para anggota legislatifnya. Sistem *recalling* bermanfaat dalam membatasi keragaman pendapat dalam politik legislatif. Tidak ada perubahan yang berarti sejak saat itu. Pemilu-pemilu di zaman Orde Baru hanya mengesahkan politik parlemen.

## 4. Politik kepartaian yang disederhanakan

Menurut elite Orde Baru, masalah partai-partai politik Indonesia muncul karena sebagian besar dari mereka berorientasi pada ideologi, bukan pada program, dan jumlahnya pun terlalu banyak. MPRS, yang secara formal adalah lembaga politik tertinggi, telah menetapkan pemilu diadakan pada 1968. Soeharto harus memperhatikan ketetapan MPRS,

bagaimana menyelenggarakan pemilu tanpa mengorbankan program ekonomi pemerintah. Dengan kata lain, pemilu harus memberi mandat pemerintahan kepada kelompok yang paling bertekad untuk melakukan pembangunan.

Menyikapi ketetapan tentang pemilu itu, kelompok Soeharto tampil dengan strategi sebagai berikut:

1. Membentuk suatu pengelompokan politik baru DPR yang terdiri dari para politisi non-partai yang terikat dengan program pembangunan pemerintah. Akhirnya, keharusan untuk segera memiliki kelompok perwakilan dalam DPR dan suatu mesin pemilihan (keduanya dibutuhkan dalam menjalankan strategi konstitusional) membuat pemimpin Orde Baru menggunakan Sekber Golkar dan meletakkan orang-orangnya sendiri dalam posisi-posisi kepemimpinan organisasi tersebut. Keputusan untuk memasuki Sekber Golkar dipermudah dengan adanya kesepakatan yang dicapai dengan partai-partai politik tentang penundaan pemilu sampai 1971.
2. Mendorong penciptaan semacam perwakilan kepentingan korporatis. Tujuan pokok korporatisasi adalah untuk mengendalikan perwakilan kepentingan kelompok sedemikian rupa untuk mencegah timbulnya konflik sosial atau mengancam kekuasaan pemerintah. Selain itu, juga untuk melengkapi strategi pemerintah dalam mengendalikan birokrasi dan menghilangkan pengaruh partai-partai politik di dalamnya, maka sasaran utama korporatisasi selama Orde Baru adalah perkumpulan yang mewakili pegawai negeri.
3. Menyederhanakan partai politik melalui pengelompokan Strategi terakhir adalah pengendalian kepartaian di Indonesia. Langkah pertama ke arah penyederhanaan partai politik dengan Ketetapan No. 22/1966 tentang pengaturan kembali struktur politik. Pada 27 Februari 1970, Soeharto bertemu dengan para pemimpin partai untuk membicarakan rencana pemerintah mengurangi jumlah partai dengan pengelompokannya menjadi dua kelompok. Perte-

*Tujuan pokok korporatisasi adalah untuk mengendalikan perwakilan kepentingan kelompok sedemikian rupa untuk mencegah timbulnya konflik sosial atau mengancam kekuasaan pemerintah.*

*Segala pengambil kebijakan di pemerintah Orde Baru ditentukan dalam birokrasi daripada oleh undang-undang, pemilihan-pemilihan, atau parlemen, kebijakan ekonominya yang dikemas dalam program Pelita (Pembangunan Lima Tahun) mampu melakukan pemulihan ekonomi secara luar biasa cepat.*

muan tersebut menghasilkan pembentukan dua kelompok koalisi dalam DPR pada Maret 1970:

- a. Kelompok Demokrasi Pembangunan, yang terdiri dari PNI, IPKI, Murba, Partindo, dan Partai Katolik.
- b. Kelompok Persatuan Pembangunan, yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti.

Langkah terakhir itu dilakukan setelah Pemilu 1971. Menyusul pukulan berat yang mereka terima akibat hasil pemilu dan tekanan bertubi-tubi dari pemerintah, kesembilan partai politik itu pun akhirnya setuju untuk berfusi menjadi dua partai. Pada 5 Januari 1973, Kelompok Persatuan Pembangunan yang beraspirasi Islam menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan pada 10 Januari 1973 Kelompok Demokrasi Pembangunan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sejak saat itu, Indonesia memiliki sistem tiga partai, yaitu Golkar, PPP, dan PDI, dan terus berlangsung hingga pada Pemilu 1997.

Pada praktiknya, kekuasaan presiden yang luas dan sebagian besar tak terkontrol itu digunakan oleh Soeharto sebagai landasan hukum untuk memilih orang pilihannya untuk menduduki posisi strategis. Tak mengherankan kalau ia berhasil mengendalikan birokrasi, militer, lembaga legislatif dan yudikatif sekaligus. Bukan hanya itu, karena tidak adanya pembatasan masa jabatan presiden dalam konstitusi, Soeharto bahkan dapat dipilih sampai enam kali berturut-turut sebagai Presiden Republik Indonesia (1971-1998).

Kendati segala pengambil kebijakan di pemerintah Orde Baru ditentukan dalam birokrasi daripada oleh undang-undang, pemilihan-pemilihan, atau parlemen, kebijakan ekonominya yang dikemas dalam program Pelita (Pembangunan Lima Tahun) mampu melakukan pemulihan ekonomi secara luar biasa cepat. Yang pertama-tama terwujud adalah tajamnya penurunan inflasi dan mulai meningkatnya pertumbuhan ekonomi.

## PERAN DPR DAN MUNCULNYA KRITIK TERHADAP ORDE BARU 1977-1982

Tampaknya ada semacam kekhawatiran, jika suara Golkar dalam pemilu tidak penuh alias 100 persen, program kebijakan pemerintah Soeharto akan terancam.

**DALAM** Pemilu 1977, Golkar menjadi peserta yang paling “tidak mampu” mempertahankan bahkan meningkatkan persentase suara. Golkar mengalami penurunan suara bila dibandingkan dengan hasil Pemilu 1971, sebesar 0,7 persen.

Dengan usaha Golkar yang sedemikian rupa dalam kampanye, dukungan yang dimilikinya, dan strategi politiknya, kurangnya 0,7 persen suara Golkar dalam skala nasional dianggap sebagai kekalahan kelompok ini, dan kemenangan PPP. Kekuatan kampanye PPP dan jumlah orang yang menghadirinya dalam rapat-rapat umum partai Islam itu menunjukkan kesolidan basis massa PPP. Dalam artian lain, bagi banyak orang, masa depan PPP cerah, dan Golkar sebaliknya, suram di masa depan.

Gagasan untuk mengendalikan kekuatan ideologis yang terkonsentrasi dalam tubuh partai-partai politik di kemudian hari tertuang ke dalam program penyederhanaan partai (fusi partai-partai politik) yang dimainkan pemerintah Soeharto. Rencana penyederhanaan partai politik terbagi atas tiga tahap.

*Pertama*, pengelompokan identitas partai politik seperti kelompok nasionalis, spiritualis, dan karya. *Kedua*, pembentukan fraksi di parlemen menjadi empat, yaitu Fraksi ABRI, Golkar, Persatuan Pembangunan, dan Demokrasi Pembangunan. *Ketiga*, proses fusi berbagai partai politik menjadi tiga partai.

Proses fusi memerlukan landasan hukum, maka parlemen perlu Rancangan Undang-Undang (RUU) Kepartaian dan Golkar. Golkar mencoba menyusun RUU itu sesuai keinginan Soeharto agar membatasi lebih lanjut kemampuan partai untuk bersaing dengan Golkar. Mereka melobi fraksi lain untuk menyepakati RUU supaya menjadi undang-undang. Lobi itu



Presiden Soeharto sedang berpidato di depan sidang DPR-GR.

memerlukan waktu empat tahun ketika akhirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar disahkan pada 15 Agustus 1975.

Undang-undang tersebut mencegah pegawai negeri sipil bergabung dengan partai, membatasi pilihan asas ideologis partai pada Pancasila dan UUD 1945, dan melarang organisasi partai di bawah tingkat kota madya. Undang-undang tersebut juga menetapkan bahwa hanya ada tiga peserta pemilu, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golongan Karya.

*Seperti juga gerakan mahasiswa tahun 1974, gerakan 1977/1978 ini tidak memiliki satu organisasi sebagai wadah pemersatu para mahasiswa se-Indonesia.*

Memasuki 1977-1978, mahasiswa mulai kembali bergerak. Naiknya suhu politik Indonesia yang mulai dinamis menjelang Pemilu 1977 dan pemilihan presiden 1978 serta munculnya berbagai persoalan sosial-ekonomi membuat mahasiswa merasa terpanggil untuk bersikap. Di Jakarta terjadi kenaikan tarif bus kota, di Surabaya terjadi penggusuran pedagang kaki lima, dan di Bogor terjadi banyak penguasaan tanah masyarakat oleh pejabat.

Seperti juga gerakan mahasiswa tahun 1974, gerakan 1977/1978 ini tidak memiliki satu organisasi sebagai wadah pemersatu para mahasiswa se-Indonesia. Selain masing-masing Dewan Mahasiswa bergerak melakukan aksinya, mereka juga mengadakan pertemuan-pertemuan dalam rangka menggalang kekompakan yang

biasanya menghasilkan rumusan-rumusan yang menjadi tuntutan mereka dalam aksi-aksinya.

Berbagai tuntutan dilontarkan mahasiswa dalam gerakan 1977-1978. Mulai dari tuntutan yang sifatnya lokal seperti penyelesaian masalah kelaparan sampai tuntutan yang sifatnya nasional seperti demokratisasi di Indonesia, penyelenggaraan Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Soeharto, yang dianggap menyelewengkan pelaksanaan UUD 1945 dan Pancasila. Akan tetapi, tuntutan yang paling mengemuka dalam gerakan mahasiswa 1977-1978 itu mencapai puncaknya terkait gugatan mereka terhadap kepemimpinan nasional. Mahasiswa menolak Soeharto sebagai presiden untuk yang ketiga kalinya.



Reaksi pemerintah atas gerakan mahasiswa ini cukup keras, baik melalui instrumen fisik maupun kebijakan. Pada 21 Januari 1978 Laksamana Sudomo melalui Surat Keputusan Pangkopkamtib bernomor SKEP/02/KOPKAMTIB/I/1978 membekukan kegiatan seluruh Dewan Mahasiswa (Dema) universitas/perguruan tinggi/institut. Tindakan pemerintah selanjutnya terhadap kampus diserahkan dari Kaskopkamtib Sudomo kepada Menteri P dan K Daoed Joesoef. Dalam kesempatan itu, Daoed Joesoef segera mengeluarkan SK Menteri P dan K No. 0156/U/1978 tentang Normalisasi Kehidupan Kampus (NKK), yang secara resmi diberlakukan pada 19 April 1978. Isi kebijakan ini melarang mahasiswa berpolitik praktis di dalam kampus.

Selain penangkapan atas tokoh-tokoh mahasiswa, sepanjang 1977-1978, pemerintah melakukan tindakan represif kepada sejumlah tokoh kritis lainnya. Beberapa cendekiawan dan tokoh militer purnawirawan yang kritis diberi ancaman peringatan. Di antaranya, Prof. Dr. Ismail Sunny, dosen UI dan pakar hukum tata negara, ditangkap karena bersuara vokal mendukung gerakan protes mahasiswa. Sejumlah tokoh

Ketua DPR-RI, Adam Malik,  
menerima Dewan Mahasiswa/  
Senat Mahasiswa dari Semarang,  
19 Januari 1978 di Gedung DPR-RI.

militer purnawirawan juga mendapat peringatan karena mereka kritis dan dinilai anti-Soeharto. Misalnya Jenderal (Purn) A.H. Nasution, Ali Sadikin, H.R. Dharsono, dan Kemal Idris. Selain penangkapan tokoh kritis, pemerintah juga melakukan pembredelan terhadap media massa (koran) yang dinilai tidak seimbang dalam menyiarkan kegiatan mahasiswa.

Setelah rangkaian peristiwa itu, dalam Rapat Pimpinan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia di Pekanbaru, Riau, 27 Maret 1980, Presiden Soeharto selaku Panglima Tertinggi ABRI berpidato dan menyinggung soal asas tunggal Pancasila. Menurut dia, di masa lalu Pancasila dirongrong oleh ideologi-ideologi lain dan partai politik. "Saya meminta ABRI mendukung Golkar dalam pemilihan umum," kata Soeharto dalam pidato tanpa teksnya.

Tiga pekan kemudian, di Markas Kopassandha (sekarang Kopassus), Cijantung, 16 April 1980, Presiden Soeharto menegaskan lagi seruan-nya. "Lebih baik kami culik satu dari dua pertiga anggota MPR yang akan melakukan perubahan UUD 1945, supaya tidak kuorum." Ia juga menyatakan, yang mengkritik dirinya berarti mengkritik Pancasila.

Dua pernyataan Soeharto itu mengundang kegundahan sejumlah tokoh militer dan politik. Mereka kemudian berkumpul di Gedung Graha di kawasan Semanggi pada 5 Mei 1980. Mereka kemudian menyimpulkan Soeharto perlu memberikan penjelasan atas dua pernyataannya itu. Surat pernyataan keprihatinan para tokoh itu ditandatangani oleh 50 orang. Kelak nama surat pernyataan ini disebut pemerintah sebagai Petisi 50.

Surat tersebut menyulut kemarahan Soeharto karena menyinggung soal pergantian kepemimpinan nasional. Pemerintah kemudian menekan para penanda tangan surat tersebut dengan berbagai macam tindakan, dari mencekal hingga mempersulit kehidupan sosial mereka.

Sikap keras pemerintah Orde Baru terhadap pengkritiknya menyebabkan kehidupan demokrasi di Indonesia sangat bergantung pada pemerintah, dalam hal ini Presiden. Pemilihan Umum 1982 pun berlangsung tanpa terlalu banyak ketegangan.

Seperti DPR dua periode sebelumnya, DPR periode 1982-1987 juga dihasilkan lewat pemilihan umum, yakni pada Selasa, 4 Mei 1982. Hal

baru dalam pelaksanaan pemilu kala itu adalah pemilu di Provinsi Timor Timur, yang dalam Pemilu 1977 belum diikuti karena baru berintegrasi dengan Indonesia pada 17 Juli 1976.

Selain itu, pada 12 Agustus 1981 dibentuk pula sebuah lembaga yang dikenal sebagai Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu. Lembaga ini bertugas mengawasi jalannya pemilu dan meminimalkan kecurangan saat pemilu. Panwaslak diketuai oleh Jaksa Agung dan melakukan pengawasan pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPRD Tingkat I, dan DPRD Tingkat II dalam wilayah kerja masing-masing. Pembentukan Panwaslak tersebut hanya menampung permasalahan yang disampaikan oleh masyarakat dan kontestan pemilu, bukan menangani masalah kriminal dan pidana terkait pemilu. Setelah dibentuk Panwaslak, semua protes partai politik bisa diselesaikan melalui mekanisme musyawarah.

Pemilihan umum merupakan prinsip penting dalam keberlangsungan sistem demokrasi suatu negara. Dalam sebuah negara demokrasi, pemilu menjadi saluran penting bagi kedaulatan politik rakyat karena rakyat dapat memberikan keputusan politiknya. Pemilu kemudian mulai menjadi agenda politik berkala yang rutin dilaksanakan di Indonesia sejak masa pemerintahan Orde Baru. Pemilihan Umum 1987 merupakan pemilu ke-4 yang dilaksanakan pada masa ini. Pemilu dilaksanakan pada 23 April 1987 serentak di seluruh wilayah Indonesia untuk memilih anggota legislatif periode 1987-1992.

Lembaga yang berwenang menyelenggarakan pemilihan umum adalah Lembaga Pemilihan Umum. Struktur keanggotaan Lembaga Pemilihan Umum mayoritas diisi oleh kalangan pemerintah. Lembaga ini dipimpin Menteri Dalam Negeri yang ditunjuk oleh Presiden.

Sistem pemilihan yang dilakukan pada 1987 masih sama seperti pemilu 1982, yaitu menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Sebagai tambahan, Pemilu 1987 menggunakan undang-undang yang baru, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1985 tentang

*Sikap keras pemerintah Orde Baru terhadap pengkritiknya menyebabkan kehidupan demokrasi di Indonesia sangat bergantung pada pemerintah, dalam hal ini Presiden.*

*Penetapan Pancasila sebagai asas tunggal menyebabkan perubahan yang fundamental bagi partai politik yang sebelumnya telah identik dengan ideologi tertentu.*

Pemilihan Umum. Pada prinsipnya, undang-undang baru tersebut secara umum tidak ada perubahan yang signifikan dibanding undang-undang sebelumnya kecuali mengenai persamaan asas Pancasila serta penambahan jumlah keanggotaan di DPR, dari 460 orang pada pemilu 1971, 1977, dan 1982, menjadi 500 orang pada pemilu 1987.

Dalam suasana yang terkendali akibat diberlakukannya kebijakan Pancasila sebagai asas tunggal, Pemilu 1987 dilaksanakan. Golkar, sebagai mesin politik pemerintah Orde Baru, menyambut Pemilu 1987 dengan optimistis. Sedangkan PDI dan PPP cenderung pesimistis karena kebijakan asas tunggal sudah pasti me-

ngaburkan identitas mereka dan menjadi tantangan tersendiri untuk mengatasinya.

Penetapan Pancasila sebagai asas tunggal menyebabkan perubahan yang fundamental bagi partai politik yang sebelumnya telah identik dengan ideologi tertentu. Pada Pemilu 1987, organisasi peserta pemilu harus mampu menemukan dan mengembangkan identitas baru yang tidak lagi bersandar pada ikatan ideologis dan primordial yang sebelumnya menjadi identitas mereka. Bagi PPP dan PDI, Pemilu 1987 memberi tantangan tersendiri.

## DPR HINGGA MASA AKHIR ORDE BARU 1992-1998: TANTANGAN BANGKITNYA DEMOKRATISASI?

Pemerintah tampaknya cenderung menempatkan DPR sebagai subordinasi negara, atau sekurang-kurangnya partner pemerintah dalam mencapai target ganda Negara Orde Baru: stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi.

**DALAM** cetak biru politik Orde Baru, DPR bukanlah lembaga politik yang otonom. Melalui berbagai instrumen, DPR “diatur” dan “dikendalikan” oleh Negara. Dalam soal anggaran, misalnya, DPR tidak memiliki hak keuangan yang otonom. Anggaran Dewan disubordinasikan di bawah Sekretariat Negara, sehingga amat kecil peluang bagi lembaga perwakilan rakyat ini untuk secara bebas merancang anggaran dan membiayai aktivitas serta kebutuhannya. Ini berarti bahwa aktivitas politik Dewan sangat bergantung pada negara, sehingga relatif kecil pula peluang untuk mengambil sikap yang berbeda.

Kecenderungan untuk menempatkan DPR lebih sebagai “mitra” negara ini tercermin pula di dalam struktur keanggotaan dan mekanisme rekrutmen atas anggota Dewan. Di luar anggota yang dipilih, Presiden berwenang pula mengangkat 100 orang (20 persen) anggota dari ABRI. Sementara itu anggota Dewan yang dipilih pun bukanlah wakil-wakil rakyat dalam artian sesungguhnya. Calon ditentukan oleh pengurus pusat organisasi sosial politik dan dikontrol oleh unsur-unsur negara, birokrasi, dan militer melalui mekanisme litsus (penelitian khusus).

Jadi, anggota DPR banyak yang tidak kritis karena tersandera. Tapi, untuk periode 1992-1998, mulai ada sedikit geliat dari anggota-anggota yang kritis. Hal ini disebabkan beberapa hal. Pertama, pecahnya hubungan baik antara Presiden dan militer, apalagi sejak untuk pertama kalinya terpilih sosok sipil sebagai Ketua Golkar, yaitu Harmoko, melalui Munas Golkar 1993. Kedua, perpecahan internal dalam tubuh militer, terutama Angkatan Darat. Ketiga, terjadinya keretakan antara pemodal (konglomerat) dan negara.



Pelantikan Pimpinan DPR-RI  
Periode 1982-1987 oleh Ketua  
Mahkamah Agung.

Pemilu kelima pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada 9 Juni 1992. Sistem pemilu yang digunakan masih sama dengan Pemilu 1987, yaitu menganut perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Dalam Pemilu 1992, tampak telah terjadi pergeseran dalam pertimbangan massa pemilih, yakni dari ikatan tradisi kultural atau primordial kepada pertimbangan sosio-ekonomis. Bukan itu saja, perilaku aparat birokrasi, khususnya yang dinilai merugikan masyarakat, juga turut menjadi pertimbangan dalam memberikan suara.

Sesuatu yang baru dari pemilihan umum kali ini adalah muncul pertimbangan untuk memberikan hak memilih bagi warga negara Indonesia yang pernah terlibat G30S-PKI. Rencana itu dibahas tim pertimbangan mulai September 1990 hingga Maret 1991. Ini merupakan salah satu bagian persiapan untuk mendukung kegiatan operasional menghadapi Pemilu 1992. Menteri Dalam Negeri Rudini menegaskan hal itu bahwa sedang disiapkan Rancangan Perubahan Keppres No. 63 Tahun 1985 mengenai tata cara penelitian dan penilaian terhadap warga negara RI yang terlibat G30S-PKI untuk dipertimbangkan penggunaan hak memilihnya dalam Pemilu 1992.

Pemilu 1992 juga menampilkan hal baru. Kali ini pemerintah mewajibkan calon anggota DPR menjalani penelitian khusus (litsus) untuk mendapatkan surat keterangan tidak terlibat organisasi terlarang (SKTT). Setelah hasilnya diproses, akan keluar rekomendasi dari Bakorstanas kepada kepolisian. Berdasarkan rekomendasi itu, polisi akan memberikan surat keterangan tidak tersangkut (SKTT) kepada para calon anggota DPR/MPR tersebut.

Tak kalah menariknya dari periode ini adalah, atas usulan Fraksi ABRI sendiri, terjadi pengurangan anggota DPR-RI yang diangkat dari ABRI. Dari 100 orang menjadi 75. Sejak 1990-an memang terjadi gerakan reformasi internal ABRI. Gerakan ini juga disebut gerakan kembali ke barak atau gerakan perubahan ABRI menjadi tentara profesional, dan pengembalian Polisi menjadi lembaga keamanan sipil. Gerakan ini diinisiasi para jenderal intelektual di tubuh ABRI. Rumusan akhir RUU yang mengatur jumlah anggota ABRI di DPR disetujui fraksi-fraksi di Komisi II DPR.

Padahal pada 1992, ketika para akademisi Indonesia mulai membicarakan untuk memperkecil jumlah anggota ABRI di DPR, Soeharto memberi reaksi keras. Tidak mungkin, katanya, bagi ABRI untuk melepas peranan politiknya dan semata-mata melaksanakan fungsi militernya. Dengan menuduh para akademisi tidak mampu memahami hakikat yang sesungguhnya makna Dwifungsi, Soeharto memberikan jaminan kepada perwira, yang disebutnya rekan-rekan perwira, yang mengunjungi peternakannya di Tapos, Jawa Barat, bahwa kehadiran ABRI dalam badan legislatif tidak hanya mewakili ABRI, tetapi juga untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepada ABRI oleh rakyat. Dia kembali mengulangi bahwa Dwifungsi angkatan bersenjata Indonesia memiliki landasan hukum yang kuat di samping alasan historis berdasarkan sejarah perjuangan nasional.

Begitupun, masih ada upaya pemerintah Soeharto untuk mendikte partai politik. Pada 1996, Ibu Kota Jakarta diguncang oleh Insiden PDI-Megawati di Gambir, Jakarta. Hanya berselang satu bulan kemudian, insiden di Jakarta kembali terjadi. Insiden ini adalah penyerangan ke Kantor PDI di Jalan Diponegoro atau disebut dengan Sabtu Kelabu.

*Kehadiran ABRI dalam badan legislatif tidak hanya mewakili ABRI, tetapi juga untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepada ABRI oleh rakyat.*

*Rekayasa pemerintah  
Orde Baru untuk  
menggulingkan  
Megawati  
Soekarnoputri itu  
dilawan pendukungnya  
dengan menggelar  
mimbar bebas di  
Kantor DPP PDI.*

Peristiwa pada 27 Juli 1996 itu disebut juga sebagai Peristiwa Kudatuli (akronim dari Kerusuhan Dua Puluh Tujuh Juli).

Peristiwa tersebut berawal dari kemenangan Megawati Soekarnoputri dalam Kongres Luar Biasa Partai Demokrasi Indonesia (KLB PDI) di Surabaya pada 1993. Kemenangan Megawati ini merupakan ancaman bagi rezim Orde Baru. Ini terjadi karena adanya konflik dalam tubuh Partai Demokrasi Indonesia (PDI), antara kelompok pendukung Soerjadi (Ketua Umum hasil Kongres Medan 1996) melawan kelompok pendukung Megawati (Ketua Umum dari Munas Jakarta 1993). Itu mencapai puncaknya setelah Kongres IV PDI di Medan pada 20 Juni 1996.

Adapun Kongres PDI Ketiga, yang diselenggarakan di Pondok Gede, Jakarta, pada 15 April 1986, dan dibuka oleh Presiden Soeharto, tidak berhasil memilih seorang ketua umum dalam sidang terakhir pada 18 April 1986. Peserta kongres menyerahkan mandat kepada pemerintah untuk menyusun DPP baru. Pemerintah menetapkan DPP baru periode 1986-1991 dipimpin oleh Soerjadi (Ketua Umum) dan Nicolaus Daryanto (Sekretaris Jenderal).

Pilihan itu ternyata tidak diterima seluruh anggota dan simpatisan PDI, sehingga digelarlah Munas di Jakarta pada 1993 yang dimenangkan Megawati. Sejak saat itu terjadi perpecahan dalam tubuh PDI, dan upaya mengakhiri dualisme kepemimpinannya tidak berhasil.

Ketika akan dilaksanakan Kongres PDI di Medan, pihak Megawati kemudian membentuk Tim Pembela Demokrasi Indonesia (TPDI) yang dipimpin oleh Amertiwi Saleh, R.O. Tambunan, dan Abdul Hakim Garuda Nusantara, untuk menuntut pemerintah agar membatalkan Kongres PDI di Medan. Namun, Kongres tetap berjalan. Soeharto dan pembantu militernya merekayasa Kongres PDI di Medan dan mendudukkan kembali Soerjadi sebagai Ketua Umum PDI.

Rekayasa pemerintah Orde Baru untuk menggulingkan Megawati Soekarnoputri itu dilawan pendukungnya dengan menggelar mimbar bebas di Kantor DPP PDI. Mimbar bebas yang menghadirkan sejumlah

tokoh kritis dan aktivis penentang Orde Baru itu telah mampu membangkitkan kesadaran kritis atas perilaku politik Orde Baru. Sehingga, ketika terjadi pengambilan secara paksa, perlawanan rakyat pun terjadi. Berawal dari pengambilan Kantor Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PDI di Jalan Diponegoro 58, Jakarta Pusat, oleh massa dan berlanjut pada kerusuhan massa di Jakarta.



Melihat peristiwa kerusuhan ini, pemerintah bereaksi keras. Kepala Staf Sospol ABRI Syarwan Hamid dan Dirjen Sospol Depdagri Sutoyo N.K. mengundang sejumlah organisasi massa ke Departemen Dalam Negeri. Mereka menyatakan bahwa peristiwa kerusuhan itu berkembang bukan lagi murni masalah intern PDI, melainkan sudah meluas dengan masuknya pelbagai kepentingan yang beraliansi dengan pimpinan PDI. Sejumlah 240 orang ditangkap dan 120 orang dinyatakan sebagai tersangka. Peristiwa itu berlanjut dengan diburu dan ditangkapnya beberapa aktivis PDI yang ditahan oleh Kejaksaan Agung.

Motif politik dalam kasus ini sangat jelas. Bahkan belakangan dalam pengakuan Ketua PDI Soerjadi dikatakan bahwa penyerbuan dilakukan oleh Brimob dan TNI yang berpakaian PDI. Selain pimpinan-

Peristiwa 27 Juli 1996.

Sumber: <https://koransulindo.com/kerusuhan-27-juli-1996-ketikhantu-soekarno-melawan-balik/>

pimpinan ini yang ditahan, tidak tertutup kemungkinan adanya korban akibat peristiwa ini.

Upaya pemerintah Soeharto berusaha mengatur kepengurusan PDI adalah agar tetap dapat mengendalikan partai tersebut, terutama menjelang Pemilu 1997, dan pada saat bersamaan munculnya keluarga Soekarno di dalam PDI.



Mahasiswa menduduki Gedung DPR-RI, 18 Mei 1998.

(sumber : <https://nasional.kompas.com>)

Pemilu 1997 atau pemilu keenam yang kemudian ternyata menjadi pemilu terakhir era Orde Baru digelar pada 29 Mei 1997. Ini untuk memilih anggota DPR-RI serta anggota DPRD Tingkat I Provinsi maupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kota Madya se-Indonesia periode 1997-2002.

Konflik internal PDI yang menimbulkan kekecewaan warga dan simpatikan PDI direspons secara taktis oleh DPC PPP Surakarta dengan memunculkan isu "Mega-Bintang". Isu yang merupakan fenomena bergabungnya massa PDI pendukung Megawati dalam kampanye PPP (bintang, lambang PPP saat itu) dengan menggunakan atribut "Mega-Bintang" ternyata mendapat sambutan yang antusias dari massa PDI pendukung Megawati, bukan hanya di Surakarta tetapi juga meluas ke berbagai kota di Jawa, seperti Semarang, Malang, Surabaya, dan Jakarta. Para pendukung Megawati ikut meramaikan kampanye PPP tanpa kehilangan identitas mereka sebagai pendukung Megawati.

Fenomena “Mega-Bintang” secara signifikan menjadi diskursus yang meluas ketika kampanye berlangsung. Ketika massa PPP sedang berkampanye, baik massa peserta kampanye maupun masyarakat simpatisan selalu membuat kode (simbol) pada jari tangan dengan angka 1 dan 3 sebagai lambang PPP dan PDI Megawati. Tidak ketinggalan, bendera merah-hijau bertulisan “Mega-Bintang” juga dimunculkan dan marak dikibarkan, seperti saat kampanye PPP di Jakarta pada 8 Mei 1997. Massa yang terdiri dari puluhan ribu simpatisan Partai Bintang bak menenggelamkan Jakarta dalam lautan hijau, warna seragam PPP. Massa juga mengarak atribut-atribut bergambar Megawati. Padahal, saat itu, Megawati tidak ambil bagian dalam pemilu karena berseteru dengan PDI yang dipimpin oleh Soerjadi.

Melihat perkembangan situasi yang kurang menguntungkan pihaknya, pemerintah merespons dengan mengeluarkan larangan membawa spanduk dan kostum Mega-Bintang dalam kampanye. Massa yang resisten ternyata balik memunculkan pelesetan politik untuk menyasiasi larangan tersebut. Alhasil, muncullah spanduk semacam “Megang-Bintang” dan idiom-idiom lain yang ingin menunjukkan bahwa keberadaan para pendukung Megawati masih tetap dapat berekspresi dalam kampanye pemilu.

Isu Mega-Bintang muncul sebagai antitesis dari hegemoni Golkar sejak Pemilu 1971 yang selalu menang. Warga PPP dan PDI ingin perubahan, termasuk mengganti Presiden Soeharto. Kala itu, merebak wacana yang mendukung Megawati sebagai Presiden RI, dan wakilnya adalah Buya Ismail Hasan Metareum, Ketua Umum PPP. Inilah salah satu bentuk perlawanan dari para peserta pemilu untuk tidak “menjadi Golkar”.

Dua bulan setelah Pemilu 1997 dilaksanakan, krisis keuangan atau krisis moneter menerpa hampir seluruh kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara pada Juli 1997, termasuk Indonesia. Untuk itu, pada Oktober 1997 pemerintah mengundang Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund, IMF) untuk membantu program pemulihan krisis di Indonesia.

Pada 31 Oktober 1997, disetujui *letter of intent* (LoI) pertama yang merupakan program pemulihan krisis IMF dengan fasilitas pinjaman siaga

*Konflik internal PDI yang menimbulkan kekecewaan warga dan simpatisan PDI direspons secara taktis oleh DPC PPP Surakarta dengan memunculkan isu “Mega-Bintang”.*

sebesar US\$ 38 miliar. Tindak lanjut dari kesepakatan itu, 16 bank dilikuidasi pada 1 November dan pemerintah menyatakan akan menjamin pembayaran kembali dana para deposan di bank-bank itu.

Di tengah keterpurukan ekonomi tersebut, digelar Sidang Umum MPR tahun 1998, yang dilaksanakan pada 1-11 Maret 1998. Saat berlangsungnya agenda nasional lima tahunan itu, pada 5 Maret sebanyak 20 ma-



Ketua DPR-RI, Harmoko mengadakan Konferensi Pers yang meminta Soeharto untuk mundur.

hasiswa Universitas Indonesia mendatangi Gedung DPR/MPR untuk menyatakan penolakan terhadap pidato pertanggungjawaban Presiden yang disampaikan pada Sidang Umum MPR dan menyerahkan agenda reformasi nasional. Mereka diterima Fraksi ABRI.

Namun, Golkar dengan suara mayoritasnya di MPR justru mencalonkan kembali Soeharto sebagai presiden. Soeharto yang tampaknya percaya diri bisa mengatasi krisis ekonomi menerima pencalonan itu untuk masa jabatan yang ketujuh kalinya. Sikap Soeharto itu memicu reaksi keras di masyarakat, terutama di kalangan mahasiswa, sehingga menjadi titik awal lahirnya gerakan reformasi untuk menggusur kekuasaan Soeharto.

Kurun waktu 1976-1988 dapat dikatakan menjadi masa-masa keemasan Orde Baru. Berbagai program yang diciptakannya mengalami kesuksesan. Program Keluarga Berencana dijalankan untuk



menekan pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi. Tingkat pertumbuhan penduduk dapat ditekan hingga 1,97 persen pada 1980-an. Swasembada pangan dan pendidikan juga menjadi perhatian rezim Orde Baru.

Bahkan, pada awal 1990-an keberhasilan dalam memacu pertumbuhan ekonomi yang tinggi, rata-rata 7 persen, menjadikan Indonesia diklasifikasikan di antara kelompok negara berkembang yang segera akan menjadi negara industri baru (*newly industrialized country*), mengikuti jejak negara-negara di Asia lain seperti Taiwan, Korea Selatan, Singapura, dan Hong Kong.

Namun, 30 tahun kemudian kelangsungan pertumbuhan ekonomi Indonesia itu mulai mengalami krisis dan stagnasi, bahkan menuju ke kebangkrutan. Letupan awalnya adalah terjadinya depresiasi, menurunnya kurs rupiah atas mata uang asing. Dalam waktu yang tidak lama bidang politik pun terkena imbasnya, yang berujung pada “dijatuhkannya” Presiden Soeharto sebagai penguasa tertinggi rezim Orde Baru oleh kelompok-kelompok masyarakat pro-demokrasi yang dimotori kalangan mahasiswa pada 21 Mei 1998. Sejak saat itu hingga kini, di Indonesia berlaku tatanan politik baru yang bernama Orde Reformasi.

\*\*\*\*\*

Soeharto menyatakan berhenti  
dari Presiden, 21 Mei 1998.

# DINAMIKA DAN PERANAN DPR-RI DALAM MEMPERBAIKI KEHIDUPAN BERNEGARA PADA ERA REFORMASI (1998-2018)



*Para pimpinan DPR/MPR  
yang ada pada saat itu  
akhirnya mengambil keputusan  
untuk meminta Presiden  
Soeharto mundur.*



## PEMILU 1999 DAN PEMBENTUKAN DPR PASCA-ORDE BARU

Peristiwa Reformasi 1998 membawa Indonesia ke dalam sebuah era baru ketika upaya untuk mengawali sebuah kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis menemukan momentum.

Dalam sejarah Indonesia, lahirnya periode reformasi dapat dirunut jejaknya melalui momentum kejatuhan Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan pada Mei 1998, setelah menjabat selama 32 tahun. Hal ini tidak terjadi begitu saja. Kemunculan reformasi merupakan akumulasi dari rentetan peristiwa yang panjang dan ketidakpuasan rakyat.

Semua ketidakpuasan ini bermula ketika selama bertahun-tahun logika sentralisasi negara pada aktor tunggal begitu kuat dalam sendi-sendi kehidupan masyarakat, termasuk dalam persoalan politik dan ekonomi. Soeharto yang disokong perangkat birokrasi dan militer menancapkan kekuasaannya sampai ke lingkup yang terkecil. Mulai dari pelarangan partai politik pada masa Orde Baru melakukan kampanye ke desa-desa, munculnya peraturan-peraturan untuk mengatur dan menjinakkan sikap kritis mahasiswa, seperti NKK/BKK (Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kemahasiswaan), serta berbagai tindakan represif.

Kebijakan-kebijakan yang dijalankan Orde Baru melalui sentralisasi kekuasaannya sejatinya mempunyai tujuan agar Indonesia dapat menjadi negara yang stabil. Stabilitas yang didevotikan oleh pemerintahan Presiden Soeharto ini menjadi ikon sekaligus slogan, selain kata pembangunan, yang kerap disinggung ketika berpidato di depan khalayak. Ini semacam



antitesis dari masa yang menjadikan politik sebagai panglima, dan menyebabkan segi-segi kenegaraan seperti ekonomi menjadi kurang diperhatikan.

Namun, lama-kelamaan konsep stabilitas nasional yang didengungkan Orde Baru beranjak jauh dari artian yang menghendaki agar Indonesia menjadi negara demokratis yang maju, makmur, dan sejahtera. Secara berangsur-angsur, kata-kata tersebut mengalami degradasi menjadi sebuah logika antikritik.

Hal itu, ditambah krisis ekonomi yang melanda Indonesia, kemudian melahirkan gerakan demonstrasi mahasiswa secara besar-besaran. Gerakan yang secara konsisten dilakukan mahasiswa tersebut membuahkan hasil ketika mereka menekan pimpinan DPR/MPR untuk mengambil sikap melakukan perombakan pimpinan nasional.

Para pimpinan DPR/MPR yang ada pada saat itu akhirnya mengambil keputusan untuk meminta Presiden Soeharto mundur. Hal ini disampaikan oleh ketua DPR/MPR kala itu, yaitu Harmoko, didampingi pimpinan lainnya, yakni Ismail Hasan Metareum, Abdul Gafur, Fatimah Achmad, dan Syarwan Hamid, pada 18 Mei 1998.

Merasa berada di ujung kekuasaannya, Soeharto kemudian mengumumkan pengunduran diri pada 21 Mei 1998. Bacharuddin



**Aksi stop kuliah di Universitas Indonesia guna memprotes kebijakan Orde Baru.**

(Sumber : Suara Mahasiswa UI)



**BJ Habibie sebagai Presiden  
ketiga RI.**

(Sumber: Dokumentasi Pribadi)

Jusuf Habibie, yang kala itu menjadi Wakil Presiden, kemudian segera didapuk menjadi presiden ketiga republik Indonesia

Bacharuddin Jusuf Habibie, atau yang lebih dikenal sebagai B.J. Habibie, bukan orang asing bagi Soeharto serta sebagian besar masyarakat kala itu. Dia seorang penemu dan peneliti lulusan Jerman yang mengkhususkan diri pada keilmuan teknik penerbangan. Habibie, sebelum menjadi Wakil Presiden, sudah beberapa periode berada di dalam Kabinet Pembangunan Soeharto. Ia masuk kabinet pertama pada 1978.

Segera setelah menjadi Presiden, Habibie kala itu melakukan serangkaian kebijakan populis untuk mendongkrak popularitasnya, karena dianggap oleh sebagian kalangan dirinya hanyalah bayang-bayang dari presiden sebelumnya serta mempunyai legitimasi yang lemah dalam menjalankan pemerintahan. Untuk maksud itulah kemudian dirinya dan perwakilan DPR/MPR kala itu bersepakat mengadakan Sidang Istimewa MPR pada akhir 1998.

Agenda Sidang Istimewa itu adalah untuk mencabut Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI No. III /MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Dalam ketetapan tersebut pemilu selanjutnya diagendakan pada 2002, kemudian diusulkan dapat segera dilaksanakan selambat-lambatnya pada Juni 1999.

Segera setelah itu, dimulailah langkah-langkah persiapan untuk dapat mendukung perjalanan pemilu pertama pada masa reformasi. Ini antara lain dengan melakukan beberapa kebijakan.

1. Revisi tiga UU Politik yang menghasilkan UU No. 2 tentang Partai Politik, UU No. 3 tentang Pemilihan Umum, UU No. 4 tentang Kedudukan/Susunan anggota DPR/MPR, DPRD 1/11.
2. Seleksi partai politik.
3. Pembentukan badan penyelenggara guna melaksanakan pemilu pertama era reformasi, yakni dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).
4. Pelaksanaan pemilu.

Ketiga undang-undang itu merupakan satu bagian penting dari komitmen pemerintah untuk melakukan reformasi. Utamanya yang

berkenaan dalam bidang sosial politik yang dianggap tidak sesuai dengan asas demokrasi. Ketiga rancangan undang-undang ini kemudian ditandatangani pada 1 Februari 1999 oleh Presiden B.J. Habibie serta Menteri Sekretaris Negara yang menjabat kala itu, Akbar Tanjung.

Di sisi lain, reformasi yang ditandai kejatuhan Soeharto juga menggulirkan wacana mengenai pembatasan keterlibatan sosial-politik ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) dalam pemerintahan yang lebih dikenal dengan nama Dwifungsi ABRI. Hal ini terutama difokuskan mengenai peninjauan kembali doktrin pertahanan dan keamanan nasional yang merupakan bagian inti konsep ABRI.

Pada masa Orde Baru, militer mempunyai kaitan erat dalam konteks sejarah politik di Indonesia. Ini didahului dengan sidang MPRS 12 Maret 1967, tatkala Soeharto naik menggantikan Soekarno. Hal itu seakan-akan merupakan kemenangan militer atas politisi sipil kala itu. Soeharto dengan dukungan militer kemudian mempersiapkan undang-undang pemilu yang sesuai, memusatkan dan memperkokoh kepemimpinan yang ada, meletakkan partai politik di bawah kontrol yang ketat, serta mempersiapkan dan mematangkan Golkar (Golongan Karya) guna menjadi kendaraan politik untuk memenangkan pemilu.

Hasilnya tentu saja signifikan. Pada Pemilihan Umum 1971, misalnya, dan kemudian berlanjut pada pemilu-pemilu berikutnya, Golkar yang didukung militer dan kalangan birokrat selalu berhasil menang dan meraup lebih dari 50 persen suara di setiap perhelatan.

Kemenangan-kemenangan tersebut tentunya menegaskan dominasi militer di dunia perpolitikan di Indonesia. Hal ini juga membawa pengaruh signifikan bagi konsep politik di Indonesia, ketika ABRI atau militer pada masa itu juga merupakan kekuatan politik yang perlu diperhitungkan.

Akhirnya, setelah melakukan pengkajian mendalam selama kurang-lebih lima bulan semenjak lengsernya Soeharto dari tampuk

*Di sisi lain, reformasi yang ditandai kejatuhan Soeharto juga menggulirkan wacana mengenai pembatasan keterlibatan sosial-politik ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) dalam pemerintahan yang lebih dikenal dengan nama Dwifungsi ABRI.*



Tentara di atas panser pada saat kerusuhan Mei 1998.

(Sumber: Dokumentasi AJI)

kekuasaan, ABRI memberikan jawaban dengan mengeluarkan buku putih berjudul ABRI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran TNI dalam Kehidupan Bangsa. Buku ini berisi pokok-pokok reformasi yang akan diterapkan dalam tubuh ABRI. Tiga hal yang kemudian menjadi elemen kunci daripada perubahan yang dicoba dilakukan oleh ABRI dalam merespons reformasi tersebut antara lain: (1) pemberdayaan kelembagaan fungsional, (2) memerankan TNI sebagai bagian dari sistem nasional, dan (3) peran TNI sesuai dengan konsensus nasional.

Empat konsep reformasi yang kemudian diusung untuk melakukan perubahan internal adalah, pertama, mengubah posisi dan metode menjadi tidak harus selalu di depan. Kedua, mengubah konsep dari melakukan pendudukan menjadi memberikan pengaruh. Ketiga, mengubah cara persuasi yang sebelumnya mempengaruhi secara langsung menjadi tidak langsung.

Lalu, keempat, senantiasa melakukan dengar pendapat dalam setiap pengambilan keputusan penting, seperti dalam segi kenegaraan dan pemerintahan dengan komponen bangsa lain, yang dalam hal ini disebut sebagai kalangan masyarakat sipil.

Masa reformasi tidak dapat dimungkiri merupakan saat Indonesia memulai suatu masa yang baru. Masa di mana terjadi suatu perubahan yang secara langsung dapat dirasakan dan dilihat secara jelas kala itu. Tak terkecuali pula dalam konteks pemilu pertama pada masa reformasi.

Pemilihan umum kali ini dianggap sebagai tolok ukur keberhasilan pembaruan reformasi di Indonesia. Apalagi sebelumnya terus terkekang akibat tekanan-tekanan dan peraturan Orde Baru. Di mana saat itu penyaluran politik untuk menjadi wakil di parlemen hanya diperbolehkan melalui tiga partai resmi yang menjadi peserta pemilu, yakni Golkar, Partai Demokrasi Indonesia (PDI), serta Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

KPU mengakomodasi gelora dan semangat berpolitik pada masa reformasi ini dengan menerbitkan Keputusan KPU Nomor 63 Tahun 1999 tentang Jumlah Tempat Pemungutan Suara dan Perkiraan Jumlah Pemilih dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum 1999, yang disahkan pada 4 Mei 1999.

Total, ada 250 ribu tempat pemungutan suara yang akan menjadi sarana dari kurang-lebih 130 juta penduduk Indonesia yang ingin menyalurkan aspirasi politiknya dalam gelaran pesta demokrasi pada masa reformasi tersebut. Tak pelak, peraturan populis tersebut membuat antusiasme publik menjadi begitu tinggi. Hal ini juga dapat terlihat secara nyata dalam euforia sosial-politik yang begitu membuncah. Dalam waktu singkat, muncul ratusan (kurang lebih 141) partai politik yang ingin menjadi kontestan dalam pemilu itu. Pemilu yang bebas setelah pemilu pertama Indonesia pada 1955.

Namun, kiprah partai-partai tersebut pada akhirnya berakhir kurang baik. Mereka kalah ketika berhadapan dengan beberapa hal, seperti infrastruktur politik dan koneksi yang sudah lama terjalin dan mengakar. Hal ini dapat terlihat pada kontestan partai yang sudah ada pada masa pemerintahan sebelumnya, yakni pada masa Orde Baru, seperti Golkar, PPP, dan PDI--kemudian pecah menjadi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)--yang masih mendapatkan suara banyak, bahkan terbanyak.

*Dalam waktu singkat,  
muncul ratusan (kurang  
lebih 141) partai politik  
yang ingin menjadi  
kontestan dalam  
pemilu yang bebas  
setelah pemilu pertama  
Indonesia pada 1955.*

Partai-partai baru tanpa dukungan organisasi keagamaan besar di Indonesia, seperti dapat terlihat pada Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB), dan satu-dua partai lainnya, membutuhkan waktu lama untuk dapat membangun struktur dan koneksitas dengan publik. Dapat ditebak, partai-partai ini kemudian berguguran, dan segera menyusut menjadi hanya 48 partai setelah melalui verifikasi KPU.

Pemilu pertama di era reformasi dilaksanakan pada 7 Juni 1999, dan pada akhirnya menghasilkan 21 partai politik yang berhasil memenuhi kursi di DPR. Dari 21 partai politik itu ada enam yang perolehan suaranya melebihi dua persen dari ambang batas electoral threshold. Ini adalah

ketentuan bagi partai politik untuk dapat berpartisipasi kembali dalam pemilu selanjutnya, tanpa harus mengubah nama dan mendaftar ulang.

Keenam partai politik itu ialah PDIP, yang memperoleh 154 kursi di DPR atau 30,80 persen dari total suara; Golkar, yang memperoleh 120 kursi atau 24 persen dari total suara; PPP, yang memperoleh 59 kursi atau 11,80 persen suara; Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), yang memperoleh 51 kursi atau 10,20 persen; Partai Amanat Nasional (PAN), yang memperoleh 35 kursi (7 persen); serta Partai Bulan Bintang (PBB), dengan 13 kursi atau 2,60 persen.

Pemilu 1999 ini juga pada akhirnya mengawali semangat lama yang kembali menyeruak setelah dilangsungkannya pemilu pada 1955, yakni munculnya polarisasi politik yang bertumpu pada suasana keagamaan dan suku. Suatu hal yang sempat tertutup pada masa Orde Baru melalui penyederhanaan sistem kepartaian.

Dalam pelaksanaannya pada masa reformasi, lembaga legislatif mengalami kemajuan, baik dari tingkat kekritisannya maupun hasil-hasil luarannya, baik MPR maupun DPR. Kiprah MPR, misalnya, bisa dilihat saat mengamendemen UUD 1945. Tak dapat dimungkiri UUD tersebut pada masa Orde Baru adalah hal yang sakral dan tabu untuk diganggu gugat. Namun, MPR pada masa tersebut mengeluarkan dua kali perubahan isi Batang Tubuh UUD 1945.

*Pemilu 1999 ini juga pada akhirnya mengawali semangat lama yang kembali menyeruak setelah dilangsungkannya pemilu pada 1955, yakni munculnya polarisasi politik yang bertumpu pada suasana keagamaan dan suku.*

Tak mau kalah dengan kiprah MPR, DPR hasil Pemilu 1999 juga mempunyai beberapa kiprah dan peranan yang berarti dalam sistem politik Indonesia. Salah satunya ketika menggunakan hak-hak mereka pada periode 1999-2004. Hak tersebut antara lain hak meminta keterangan kepada Presiden, tentang kasus sumbangan Sultan Brunei dan kasus penggunaan Dana Yanatera Bulog, yang kemudian menginisiasi pembentukan Pansus Kasus Brunei dan Bulog.

Selain itu ada hak mengadakan penyelidikan, yang kemudian terealisasi melalui pansus-pansus yang dibentuk DPR terkait dengan beberapa kasus, seperti kasus BLBI, kasus Bulog dan Brunei, serta Semanggi I dan II. Hak yang digunakan anggota DPR untuk mengadakan penyelidikan terhadap kasus-kasus tersebut.

Dalam hal legislasi, DPR juga mengajukan RUU atau yang lazim dikenal sebagai hak inisiatif DPR. Ini dilaksanakan DPR seperti mengajukan RUU Penyiaran, RUU Pembentukan Provinsi Banten, RUU Pembentukan Provinsi Bangka Belitung, RUU Pembentukan Provinsi Gorontalo, RUU Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, dan sebagainya. Ada pula hak mengadakan perubahan atas RUU yang kemudian direalisasikan melalui perubahan atas UU No. 7 tentang APBN Tahun Anggaran 1999-2000.

*DPR hasil Pemilu 1999 juga mempunyai beberapa kiprah dan peranan yang berarti dalam sistem politik Indonesia. Salah satunya ketika menggunakan hak-hak mereka pada periode 1999-2004.*

## DPR RI 1999-2004:

# KIPRAH DAN UPAYA MENGAWAL KEHIDUPAN BERDEMOKRASI

Pemilu 1999 adalah yang paling demokratis setelah Pemilu 1955. Beberapa indikatornya adalah banyaknya partai peserta pemilu, antusiasme masyarakat menyalurkan hak pilih, dan hasilnya yang terbilang kompetitif di mana tak ada satu pun partai yang menang lebih dari 50 persen.

**PELAKSANAAN** Pemilu 1999 tidak hanya memperlihatkan format sistem kepartaian tetapi juga menjadi salah satu kondisi yang memenuhi prasyarat demokrasi. Pertama, adanya akuntabilitas di mana wakil rakyat yang dipilih harus dapat mempertanggungjawabkan kepada pemilihnya. Kedua, adanya rotasi kekuasaan di mana kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh satu kelompok tertentu dalam waktu yang lama. Ketiga, adanya rekrutmen politik yang terbuka. Keempat, adanya pemilu yang demokratis dan kompetitif. Dan kelima, adanya jaminan bagi masyarakat untuk menikmati hak dasar seperti kebebasan berpendapat, kebebasan berkumpul, dan kebebasan pers.

Setelah Pemilu 1999 terselenggara, pada 1 sampai 21 Oktober 1999 diadakan Sidang Umum MPR hasil pemilu tersebut. Pelantikan 700 anggota DPR/MPR periode 1999-2004 dilakukan pada 1 Oktober 1999. Amien Rais dari Partai Amanat Nasional dan Akbar Tanjung dari Partai Golkar terpilih sebagai Ketua MPR dan Ketua DPR melalui mekanisme pemungutan suara atau voting. Sidang Umum MPR juga menghadirkan pidato pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie pada 14 Oktober 1999.

Sebanyak 11 fraksi menyampaikan pandangan umum terhadap pidato pertanggungjawaban Habibie, dan empat fraksi dengan tegas menolak. Sedangkan tujuh fraksi tidak dengan tegas menolak dan hanya memberikan sejumlah catatan serta pertanyaan balik. Sebagian



masyarakat dan mahasiswa yang juga tidak menerima pertanggungjawaban Presiden Habibie melakukan unjuk rasa.

MPR akhirnya menolak pertanggungjawaban Presiden Habibie melalui proses voting. Dengan penolakan tersebut, Habibie menolak untuk maju ke pencalonan menjadi presiden. Saat itu sesungguhnya telah muncul dua calon presiden, Habibie dan Megawati Soekarnoputri.

Namun, keduanya mendapat penolakan, terutama dari partai-partai Islam. Megawati Soekarnoputri dianggap tidak mewakili umat Islam, sementara B.J. Habibie dianggap sebagai produk Orde Baru yang dicalonkan Partai Golkar. Atas situasi itu muncullah apa yang disebut sebagai Poros Tengah.

Poros Tengah adalah aliansi politik partai-partai Islam dalam Pemilihan Presiden 1999 yang bertujuan untuk menempatkan calon presiden alternatif dengan calon presiden dari PDIP dan Partai Golkar. Istilah ini diperkenalkan oleh Amien Rais, yang menjadi Ketua MPR periode 1999-2004. Dari poros inilah kemudian muncul nama Abdurrahman Wahid sebagai calon presiden.

**Megawati Soekarno Putri, Ketua  
Umum PDI Perjuangan, calon  
Presiden RI.**

(sumber : Dimas Ardian/Getty  
Images)



Suasana Pemungutan Suara  
Pemilu 2004.

(sumber : Paula Bronstein/Getty  
Images)

Dalam pemilihan presiden yang dilakukan dengan cara pemungutan suara di MPR, Abdurrahman Wahid terpilih menjadi Presiden Republik Indonesia keempat berkat dukungan penuh Poros Tengah pada 20 Oktober 1999. Setelah memenangi kursi Presiden, Abdurrahman Wahid mendukung PDIP mencalonkan Megawati sebagai Wakil Presiden.

Inilah pemilihan presiden terakhir melalui mekanisme pemilihan di MPR. Pemilihan presiden selanjutnya dilakukan melalui pemungutan suara langsung oleh rakyat di bilik suara. Ini termasuk hasil amandemen UUD 1945.

Dalam perjalanan sejarah Indonesia, amendemen UUD 1945 tidak pernah dilakukan kendati Pasal 37 UUD 1945 memberi peluang melakukan hal itu. Pada masa pemerintahan Orde Baru selama kurang lebih 30 tahun, kemungkinan melakukan amendemen terhadap UUD 1945 dapat dikatakan dikesampingkan. Pemerintah Orde Baru terkesan menjadikan UUD 1945 sebagai konstitusi yang sakral dan berbagai usaha untuk melakukan perubahan terhadap UUD tersebut merupakan sebuah usaha yang tabu.

Upaya mengamendemen beberapa pasal UUD 1945 menemui titik terang saat Sidang Istimewa MPR pada 10-13 November 1998 setelah reformasi bergulir. Dasar pemikiran dilakukannya amendemen adalah karena UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR, yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan.

Penguasaan terhadap MPR adalah kata kunci bagi kekuasaan pemerintahan negara yang seakan-akan tanpa ada hubungan lagi dengan rakyat. UUD 1945 sejauh ini juga memberikan kekuasaan yang demikian besar kepada eksekutif, termasuk berbagai prerogatif seperti grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.

Kekuasaan eksekutif yang demikian besar dalam UUD 1945 bukan merupakan satu-satunya kelemahan untuk menerapkan *checks and balances* system. UUD 1945 memuat sejumlah pasal yang multitafsir, terutama pasal-pasal yang menyangkut pucuk pimpinan eksekutif, yakni presiden, yang secara umum memiliki kewenangan sangat besar. Pasal tersebut memberikan peluang bagi seseorang untuk bisa terpilih berkali-kali sebagai presiden karena hanya menjelaskan bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Selain itu ada pula pasal yang dapat memiliki kecenderungan multitafsir karena konsep mengenai orang Indonesia. Bunyi pasal "Presiden adalah orang Indonesia asli" memiliki penafsiran beragam.

Sejak 1999 hingga 2002, sidang-sidang MPR telah menghasilkan empat kali perubahan UUD 1945. Amendemen UUD 1945 tidak hanya melakukan perubahan terhadap sejumlah pasal melainkan juga memperjelas dan mempertegas beberapa hal yang sebelumnya dianggap sebagai kelemahan. Misalnya saja soal kedudukan DPR. Sejumlah perubahan mendasar terkait wewenang dan tugas DPR di antaranya:

*Sejak 1999 hingga 2002, sidang-sidang MPR telah menghasilkan empat kali perubahan UUD 1945. Amendemen UUD 1945 tidak hanya melakukan perubahan terhadap sejumlah pasal melainkan juga memperjelas dan mempertegas beberapa hal yang sebelumnya dianggap sebagai kelemahan.*

1. Pemisahan pimpinan DPR dan pimpinan MPR dengan tujuan DPR akan mandiri dalam setiap pengambilan keputusan.
2. Penghapusan lembaga Recall. Penghapusan lembaga ini membuat anggota DPR tidak dapat diberhentikan karena alasan politis.
3. Lembaga legislatif dapat menjalankan fungsinya yakni legislasinya, pengawasan dan penetapan anggaran secara optimal. Selain itu, DPR juga mendapatkan dua hak baru, yakni mengajukan atau menganjurkan seseorang untuk mengisi jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan dan menentukan anggaran DPR.

*Hubungan antara DPR dan lembaga eksekutif, khususnya presiden, dalam sejarah Indonesia mengalami pasang-surut dan terkadang diwarnai dengan ketegangan.*

Selanjutnya untuk mengoptimalkan hak-hak Dewan, perubahan atas Peraturan Tata Tertib DPR dilakukan dengan tujuan untuk memudahkan prosedur pelaksanaan hak-hak DPR. Salah satu perubahan yang signifikan adalah, jika dalam tata tertib sebelumnya harus ada setidaknya 20 tanda tangan yang mewakili lebih dari satu fraksi untuk mengajukan hak meminta keterangan kepada pemerintah, maka dalam tata tertib baru cukup sebanyak 10 tanda tangan tanpa harus mempertimbangkan jumlah fraksi.

Dengan semua kewenangannya, DPR setelah reformasi mulai memperlihatkan kembali perannya dalam sistem politik Indonesia. Hubungan antara DPR dan lembaga eksekutif, khususnya presiden, dalam sejarah Indonesia mengalami

pasang-surut dan terkadang diwarnai dengan ketegangan. Pada masa reformasi, ketegangan antara DPR dan pemerintah terlihat jelas pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid.

Ketegangan konkret antara Presiden dan DPR yang kemudian berimbas pada masalah politik adalah pemberhentian Laksamana Sukardi sebagai Menteri Penanaman Modal serta Jusuf Kalla sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Pemberhentian tersebut memicu reaksi keras beberapa partai politik di DPR, terutama partai yang merekomendasikan kedua tokoh itu sebagai menteri. Reaksi tersebut kemudian bermuara pada digunakannya hak interpelasi.



Ketegangan antara Presiden dan DPR mencapai puncak saat muncul dugaan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid terlibat dalam pencairan dan penggunaan dana Yayasan Dana Kesejahteraan Karyawan (Yanatera) Bulog sebesar Rp 35 miliar serta dana bantuan Sultan Brunei Darussalam sebesar US\$ 2 juta. Kasus ini mendorong DPR untuk membentuk panitia khusus atau pansus guna melakukan penyelidikan terkait kasus tersebut.

Sikap DPR terhadap kasus yang menimpa Presiden Abdurrahman Wahid tersebut mengacu pada kesadaran DPR terhadap fungsi yang dimilikinya, yakni pengawasan. Untuk melaksanakan fungsi kontrol atau pengawasan, DPR memiliki hak bertanya, hak interpelasi, hak angket, dan mosi dalam sistem parlementer. Dalam prosesnya DPR tetap mengikuti prosedur penanganan pihak kepolisian terutama bukti-bukti atas kasus tersebut.

Seolah-olah kembali ke era sistem parlementer, konflik antara Presiden dan DPR akhirnya bermuara pada Sidang Istimewa MPR. Situasi yang mengarah pada penurunan Presiden dari jabatannya membuat Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Maklumat Presiden Republik Indonesia tertanggal 23 Juli 2001.

Maklumat tersebut selanjutnya disebut Dekrit Presiden, yang berisi keinginan Presiden untuk menyelamatkan negara dan bangsa dengan mengambil sejumlah langkah, di antaranya membekukan MPR dan DPR, mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, serta mengambil tindakan dan menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu satu tahun.



Tindakan Presiden Abdurrahman Wahid yang justru mengeluarkan dekrit daripada memenuhi undangan MPR mengarah pada pelaksanaan Sidang Istimewa MPR, yang digelar pada 23 Juli 2001. Sidang Istimewa yang dihadiri oleh 601 anggota MPR dan 599 anggota dari 9 fraksi menolak Maklumat Presiden. MPR dengan tegas menyatakan bahwa Maklumat 23 Juli 2001 itu tidak sah karena bertentangan dengan hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sidang Istimewa MPR dilanjutkan dengan pemungutan suara dan berakhir dengan pemakzulan Abdurrahman Wahid. MPR dalam sidang yang sama lantas mengangkat Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia.

## PARLEMEN INDONESIA 2004-2014 MENEKUKKAN KEHIDUPAN BERDEMOKRASI INDONESIA

Pemilu 2004 adalah pemilu kedua di era reformasi sekaligus menjadi terobosan dalam sistem demokrasi Republik Indonesia. Untuk pertama kali rakyat Indonesia memilih secara serentak anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota serta memilih secara langsung presiden dan wakil presiden, meski waktunya tidak bersamaan.

**PERUBAHAN** sistem politik di era reformasi mengedepankan sistem dan penyelenggaraan pemilu yang lebih demokratis. Tidak seperti Pemilu 1999, di mana badan penyelenggara pemilu pada waktu itu diisi oleh anggota partisan dari perwakilan partai politik, pada Pemilu 2004 dikelola oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang profesional dan independen, yang anggotanya dipilih DPR.

Selain itu, keterbukaan dalam partisipasi politik masyarakat yang luas serta peran menjadi landasan demokratisasi dalam sistem pemilu yang baru ini. Meskipun partisipasi masyarakat untuk mendirikan partai dan memilih secara bebas peserta pemilu tidak setinggi pemilu sebelumnya, antusiasmenya masih cukup tinggi.

Perbedaan lainnya, pada pemilu sebelumnya menggunakan sistem pendaftaran tertutup, sedangkan pada Pemilu 2004 proses pemilihan anggota DPR dan DPRD dilakukan melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Perubahan lain adalah hilangnya unsur TNI-Polri dalam parlemen. Pada Pemilu 1999, masih terdapat anggota DPR dan DPRD yang berasal dari unsur ABRI berdasarkan sistem proporsional yang bersifat tertutup.

Selain itu, pada Pemilu 2004 pemilihan presiden dan wakil presiden tidak dilakukan secara terpisah seperti yang diterapkan pada Pemilu 1999. Pada Pemilu 2004, yang dipilih adalah pasangan calon (calon



*Pemilu Legislatif 2004 merupakan pemilu paling rumit dalam sejarah Indonesia karena penduduk Indonesia harus memilih wakil rakyat di DPR, DPD, dan DPRD. Faktor tersebut menjadikan sistem pemilihan Indonesia unik jika dibandingkan dengan negara-negara lain.*

presiden dan wakil presiden), bukan calon presiden dan calon wakil presiden secara terpisah.

Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada 5 April 2004 untuk memilih 550 anggota DPR-RI, 128 anggota DPD, serta anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk periode 2004-2009. Sedangkan untuk pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan pada 5 Juli 2004.

Peserta Pemilu 2004 diikuti 24 partai politik, 6 peserta adalah parpol lama yang memenuhi electoral threshold pada Pemilu 1999, sedangkan partai politik peserta pemilu lainnya adalah partai baru yang dinyatakan lolos verifikasi KPU.

Pemilu 2004 dibagi menjadi maksimal tiga tahap atau minimal dua tahap. Tahap pertama adalah pemilu legislatif. Pemilu legislatif adalah pemilu untuk memilih partai politik, untuk persyaratan pemilu presiden, dan anggotanya dicalonkan menjadi anggota DPR dan DPRD. Pada tahap ini juga dilakukan pemilihan untuk anggota DPD. Tahap ini dilaksanakan pada 5 April 2004.

Tahap kedua adalah pemilu presiden. Tahap kedua ini dilaksanakan pada 5 Juli 2004. Tahap ketiga adalah pemilu presiden putaran kedua. Ini dilakukan jika pada putaran pertama belum ada pasangan calon yang mendapatkan suara paling tidak 50 persen plus satu. Bila keadaannya demikian, dua pasangan calon yang mendapatkan suara terbanyak akan diikutsertakan pada pemilu presiden putaran kedua. Tetapi, bila pada putaran pertama sudah ada pasangan calon yang mendapatkan suara lebih dari 50 persen, pasangan calon tersebut akan langsung diangkat menjadi presiden dan wakil presiden. Tahap ketiga ini jika ada dilaksanakan pada 20 September 2004.

Pemilu Legislatif 2004 merupakan pemilu paling rumit dalam sejarah Indonesia karena penduduk Indonesia harus memilih wakil rakyat di DPR, DPD, dan DPRD. Faktor tersebut menjadikan sistem pemilihan Indonesia unik jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Selain rumit, pemilu ini juga dinyatakan sebagai pemilihan terpanjang dalam

sejarah demokrasi. Bahkan sistem alokasi kursi DPR juga dianggap sebagai yang paling rumit di dunia.

UU Pemilu menetapkan bahwa peserta pemilu untuk memilih calon anggota legislatif adalah partai politik dan bukan perorangan. Berbeda dengan pemilu yang memilih anggota DPD yang adalah perorangan.

Setelah pemilu legislatif, praktik demokrasi di Indonesia mencapai tonggak sejarah baru. Untuk pertama kali dalam sejarah politik modern di negeri ini, seorang presiden akan dipilih langsung oleh rakyat. Implikasinya, sang presiden merupakan satu-satunya orang di negeri ini yang dipilih melalui konstituensi nasional.



Dalam pelaksanaan Pemilu 2004 setidaknya ada tiga harapan yang bergantung pada proses pemilihan langsung ini. Pertama, Indonesia akan benar-benar menganut sistem presidensial. Kedua, presiden terpilih akan memiliki legitimasi kekuasaan yang jauh lebih kuat daripada presiden sebelumnya. Ketiga, wibawa politik seorang presiden tidak lagi bergantung pada lembaga legislatif, yang dalam sistem lama ada pada MPR, tetapi langsung pada rakyat Indonesia.

Gambar Surat Suara pada Pemilihan Presiden 2004.

(sumber : <https://www.kpu-bantenprov.go.id>)

Awal tahun sidang 2005-2006 diwarnai dengan munculnya permasalahan hubungan kelembagaan antara DPR-DPD-Presiden berkaitan dengan rencana pembahasan RUU APBN 2006. Sudah menjadi konvensi setiap 16 Agustus atau awal masa persidangan DPR-RI yang ditandai dengan pidato kenegaraan oleh presiden di hadapan Rapat Paripurna DPR. DPD-RI sebagai lembaga kenegaraan baru yang hadir atas amanat Amendemen III konstitusi dan posisinya sejajar dengan DPR-RI ternyata menghendaki pidato kenegaraan oleh presiden juga dilakukan di hadapan DPD.



Dalam perkembangannya, seperti yang biasa dilakukan DPR dan sudah menjadi konvensi ketatanegaraan, DPD pun bermaksud mengundang Presiden untuk memberikan pidato kenegaraan di hadapan DPD. Melalui perdebatan panjang, akhirnya setelah 16 Agustus 2005, Presiden bersedia memberikan pidato kenegaraannya di hadapan DPR. Pada Selasa 23 Agustus 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), pemenang Pemilu Presiden 2004, memberikan pidato kenegaraan di depan Sidang Paripurna DPD. Hal kecil namun berdampak pada hubungan antarlembaga.

Masa bakti anggota DPR periode 2004-2009 hasil Pemilu 2004 berakhir pada 30 September 2009. Sejak 1 Oktober 2009, para anggota legislatif hasil Pemilu Legislatif 2009 mulai menggantikan posisi anggota DPR lama, meskipun sebagian dari mereka masih merupakan wajah lama.

Pemilu 2009, yang merupakan pemilihan umum ketiga di era reformasi, berlangsung dengan sejumlah penyempurnaan. Penyelenggara pemilu ini menetapkan 34 partai politik sebagai peserta pemilu nasional. Jumlah peserta pemilu legislatif yang diputuskan KPU ini lebih banyak dibandingkan dengan Pemilu 2004.

Penambahan peserta Pemilu 2004 karena penetapan kepesertaan pemilu digugat oleh sejumlah partai yang dinyatakan tak lolos verifikasi. Melalui gugatan di PTUN, empat parpol akhirnya diputuskan menyusul masuk sebagai peserta Pemilu Legislatif 2009, yaitu Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Sarikat Indonesia, dan Partai Buruh.

Peserta Pemilu 2009 masih ditambah enam partai politik lokal yang mengikuti pemilu khusus untuk wilayah Daerah Istimewa Aceh. Pemilihan untuk Aceh ini sebagai konsekuensi atas perdamaian konflik bersenjata di daerah tersebut.

Pemilu 2009 menjadi sebuah pemilu paling rumit dalam sejarah penyelenggaraan pesta demokrasi rakyat di Indonesia. Cara memilih dengan mencoblos kertas suara yang telah berjalan selama periode sebelum 2009 diubah menjadi mencontreng. Model ini memerlukan sosialisasi yang tak mudah.

Pemilu 2009 pun telah memberi nuansa baru dari para kandidat anggota DPR yang turut berkontestasi. Hal yang paling menonjol adalah semakin panjangnya daftar calon anggota legislatif dari kalangan selebritas.

Hal lain yang menandai Pemilu 2009 adalah penetapan anggota DPR hasil pemilihan dengan ambang batas atau parliamentary threshold. Sebanyak 560 anggota DPR terpilih dari sembilan partai yang berhasil lolos dari perolehan ambang batas minimal 2,5 persen suara pemilih.

*Hal lain yang menandai  
Pemilu 2009 adalah  
penetapan anggota  
DPR hasil pemilihan  
dengan ambang batas  
atau parliamentary  
threshold.*

*Pemikiran menyelenggarakan pemilu dengan sistem parliamentary threshold merupakan upaya untuk memperkuat sistem kepartaian dengan menyederhanakan jumlah partai melalui sistem dan peraturan yang demokratis.*

Inilah pertama kali Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum dengan sistem ambang batas pemilih, sehingga partai yang gagal mencapai ambang batas tidak dapat meloloskan anggotanya ke Senayan sebagai wakil rakyat, walaupun secara perseorangan dia mampu meraih suara yang mencukupi di daerah pemilihannya.

Pemikiran menyelenggarakan pemilu dengan sistem *parliamentary threshold* merupakan upaya untuk memperkuat sistem kepartaian dengan menyederhanakan jumlah partai melalui sistem dan peraturan yang demokratis. Peraturan ini tertuang dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Soal *parliamentary threshold*, peraturan di Indonesia memberikan kesempatan yang sama di bidang politik bagi laki-laki dan perempuan. Perwujudan peraturannya dijamin dalam UUD 1945 yang termaktub dalam Pasal 27 ayat 1.

Berkaca pada Pemilu 2004 yang menunjukkan bahwa dari 14 partai politik yang memiliki calon anggota legislatif perempuan melebihi 30 persen, hanya tiga parpol yang memperoleh suara di atas 3 persen, yaitu PKS, PKB, dan PAN. Untuk 11 parpol lain adalah partai-partai baru dengan perolehan suara kecil, sehingga tidak otomatis bisa menjadi peserta Pemilu 2009 terkait ketentuan *electoral threshold* (ET).

Akibatnya, Pemilu 2004 bukanlah pemilu yang menggembirakan bagi kelompok perempuan dan telah menunjukkan bahwa caleg perempuan sulit mendapatkan 30 persen angka dari Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Mayoritas caleg pada Pemilu 2004 (87,5 persen) hanya berhasil meraih suara tak lebih dari 10 persen. Pada caleg yang tak mencapai angka BPP, diberlakukan mekanisme nomor urut. Hal ini berlaku untuk semua calon anggota DPR dan DPRD.

Padahal, sejak 2003 sudah diatur mengenai kuota 30 persen untuk perempuan yang diakomodasi dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang

Pemilihan Umum. Undang-undang ini menyebutkan, "Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen.



Keterwakilan perempuan mengalami peningkatan yang signifikan setelah ditetapkannya ketentuan keterwakilannya melalui Undang-Undang Pemilu 2009. Meski aturan keterwakilan tidak dijalankan dengan serius oleh partai, indikasi keterwakilan telah menunjukkan kenaikan jumlah. Pada Pemilu 1999, keterwakilan perempuan hanya mencapai angka 9 persen, Pemilu 2004 mencapai 11,09 persen, dan pemilu 2009 telah naik 7 persen dibanding perolehan keterwakilan 2004 untuk semua partai politik peserta pemilu. Keanggotaan di DPR pun diwarnai oleh semakin banyaknya suara dan aspirasi dari kalangan perempuan.

Pada penghujung 2010, wacana publik diramaikan oleh penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Masalah paling krusial dalam RUU ini adalah apakah seorang Sultan Hamengku Buwono (Sultan Yogyakarta) otomatis menjadi Gubernur DIY atau apakah Gubernur DIY harus dipilih langsung

**30 Agustus 2012,**  
**Rapat Paripurna DPR**  
**menetapkan Undang-**  
**Undang Nomor 13**  
**Tahun 2012** tentang  
*Keistimewaan DIY.*  
*Undang-undang*  
*tersebut akhirnya tetap*  
*mengatur posisi Sultan*  
*Hamengku Buwono*  
*dan Paku Alam sebagai*  
*Gubernur dan Wakil*  
*Gubernur DIY.*

melalui pemilihan kepala daerah (pilkada) seperti di provinsi-provinsi lain.

Penetapan Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam secara otomatis menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY kemudian dianggap tidak sesuai dengan prinsip demokrasi. Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945 hasil amendemen ke-4 tahun 2002 secara gamblang menyebutkan bahwa:

***"Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."***

Kata-kata "secara demokratis" kemudian ditafsirkan bahwa posisi Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam sebagai ahli waris monarki di DIY tidak dapat secara otomatis menjadi pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta. Sebab, hal itu dianggap menyalahi prinsip demokrasi. Karena itu, RUU Keistimewaan DIY kemudian menawarkan gagasan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Dua tahun berikutnya, tepatnya pada 30 Agustus 2012, Rapat Paripurna DPR menetapkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Undang-undang tersebut akhirnya tetap mengatur posisi Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

## DPR RI 2014-2019: DPR DI ERA MEDIA SOSIAL

Pemilu 2014 diikuti 12 partai. Meski begitu, terdapat dua partai yang tidak lolos ke DPR karena perolehan suara kurang dari 3,5 persen, yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Sedangkan 10 partai lain lolos dari verifikasi KPU.

**PEMILU** Legislatif 2014 diadakan pada 9 April 2014, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2014 diadakan pada 9 Juli 2014. Penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 berhasil meningkatkan partisipasi pemilih yang mencapai 75,11 persen, melampaui tingkat partisipasi Pemilu 2009 yang sebesar 70,9 persen.

Sementara itu payung hukum Pilpres 2014 adalah Undang-Undang Nomor 42/2007 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Hal yang baru dari undang-undang ini, pasangan calon presiden dan wakil presiden harus memiliki dukungan setidaknya 20 persen perolehan kursi di DPR. Jumlah ini bisa dari satu partai atau gabungan beberapa partai. Syarat lain untuk pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah memperoleh 25 persen dari suara sah nasional dalam pemilu legislatif pada tahun yang sama.

Pemilu 2014 untuk legislatif praktis berlangsung lancar, meski ada satu-dua kekurangan di sana-sini. Namun, tidak demikian dengan pemilihan presiden. Pada pilpres ini, terdapat dua calon pasangan presiden dan wakil presiden, yaitu pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa dan pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla kemudian menjadi pemenang serta terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Periode 2014-2019.

Inilah era pemilihan umum yang diwarnai dengan adu strategi komunikasi publik melalui media sosial, baik oleh tim pemenangan masing-masing pasangan calon maupun oleh para pendukungnya. Dinamikanya berlangsung sangat kencang, bahkan hingga saat penentuan

pemenang. Dinamika seperti itu juga berlangsung saat pemilihan pimpinan DPR.

Setelah anggota DPR 2014-2019 diangkat, salah satu tugas awal mereka adalah membentuk fraksi-fraksi dan alat kelengkapan dewan (AKD), yaitu pimpinan, komisi, badan, dan lain-lain. Dari partai-partai pemenang pemilu tersebut terbentuklah 10 fraksi. Dampak dari pemilihan presiden terlihat saat penyusunan AKD.



**Presiden Joko Widodo didampingi oleh Mantan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Pimpinan MPR-RI.**

(Parlementaria : Edisi 118 TH. XLIV, 2014)

Dari 10 fraksi tersebut kemudian juga terbentuk dua kelompok besar atau koalisi. Koalisi tersebut bernama Koalisi Merah Putih (KMP), yang merupakan koalisi dari fraksi-fraksi yang sebelumnya menjadi pendukung calon presiden dan calon wakil presiden Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa. Lalu ada Koalisi Indonesia Hebat (KIH), yang berisi fraksi-fraksi yang sebelumnya menjadi pendukung calon presiden dan calon wakil presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla.

Ada satu partai yang memilih untuk tidak menjadi bagian dari dua koalisi tersebut, yaitu Partai Demokrat. Mereka menyatakan ketidakikutsertaannya dalam koalisi adalah sebagai penyeimbang.

Dua koalisi partai-partai yang ada di DPR, KMP, dan KIH pada kenyataannya tidak berlangsung lama. Setelah Pemilihan Presiden 2014 usai, terjadi perpindahan dukungan dari partai-partai yang tadinya berada di KMP menuju ke KIH. PPP sejak Oktober 2014 mengalihkan dukungannya kepada Presiden terpilih, Joko Widodo. Kurang dari setahun setelah perpindahan dukungan PPP itu, pada September 2015, giliran PAN yang menyatakan dukungannya kepada pemerintah. Hal ini tentu saja mulai menggoyahkan kekuatan KMP, karena sebelumnya koalisi ini bisa menguasai parlemen.

Goyahnya kekuatan KMP baru benar-benar terasa pada Januari 2016. Pada saat itu Partai Golkar menyatakan dukungannya terhadap pemerintah dan kemudian bergabung dalam KIH. KIH dan pemerintah tadinya hanya memiliki suara minoritas di parlemen (37,14 persen), jika dibandingkan dengan KMP yang mayoritas (47,56 persen). Dengan sejumlah perpindahan tersebut KIH menjadi mayoritas dengan 66,01 persen suara di parlemen. Hal ini tentu saja sangat menguntungkan pemerintah karena program-program pemerintah yang sedang berlangsung akan lebih mudah disetujui DPR.

Dinamika kekuatan politik di DPR mau tak mau membuat pelaksanaan fungsi pengawasan mengalami perlambatan. Ini disebabkan belum ditemukannya kesepakatan untuk kepentingan nasional di antara dua koalisi yang ada di DPR saat itu. Ini, misalnya, terjadi saat ketidakhadiran menteri dan pejabat eselon I ketika AKD mengundang rapat-rapat di DPR. Selain itu, DPR juga harus melakukan penyesuaian mitra kerja di beberapa komisi karena adanya perubahan nomenklatur kementerian di Kabinet Kerja.

Setelah dinamika di parlemen mereda, kinerja DPR dalam pelaksanaan fungsi pengawasan mulai terlihat. Ini tercermin pada keterlibatan DPR dalam proses seleksi pengangkatan pejabat publik. Model seleksi semacam itu juga dikombinasikan dengan pertimbangan politis secara demokratis terkait aspirasi yang berkembang. Proses seleksi ini mengedepankan prinsip keterbukaan antara lain dengan mengumumkan nama-nama calon pejabat publik melalui media massa untuk memperoleh tanggapan publik.

*Dinamika kekuatan politik di DPR mau tak mau membuat pelaksanaan fungsi pengawasan mengalami perlambatan. Ini disebabkan belum ditemukannya kesepakatan untuk kepentingan nasional di antara dua koalisi yang ada di DPR saat itu.*

Ini, misalnya, dilaksanakan atas usulan pengangkatan pejabat publik, yaitu Panglima TNI, Kepala Badan Intelijen Negara, anggota Lembaga Sensor Film (LSF), Hakim Agung, pimpinan KPK, dan Kepala Polri. DPR melalui komisi juga telah memberikan pertimbangan mengenai pencalonan duta besar luar biasa dan berkuasa penuh 29 (dua puluh sembilan) negara sahabat untuk Republik Indonesia.

Hal yang tak kalah penting dalam menjalankan fungsi legislasinya, sejak awal pelantikannya, DPR-RI 2014-2019 telah mempersiapkan diri jika kegiatan DPR dalam membuat UU diperkarakan di Mahkamah Konstitusi. Dalam tahun sidang 2014-2015, misalnya, perkara yang diputus Mahkamah Konstitusi berjumlah 32 perkara, baik perkara yang diputus dengan amar putusan ditolak, tidak dapat diterima, maupun dikabulkan.

Dewan berpandangan bahwa penanganan perkara di badan peradilan, khususnya dalam penanganan perkara uji material undang-undang di Mahkamah Konstitusi, merupakan konsekuensi logis kedudukan DPR, dalam posisinya selaku lembaga representasi rakyat yang secara konstitusional memiliki kekuasaan legislatif. Ini semacam menjawab atau mengklarifikasi keberatan atas produk legislasi DPR bersama dengan Presiden yang diajukan oleh masyarakat. Penanganan perkara di Mahkamah Konstitusi bagi DPR merupakan upaya terus-menerus untuk memperkuat nilai-nilai demokrasi di Indonesia.

Dinamika lain yang terjadi di DPR 2014-2019 adalah pergantian Ketua DPR RI. Ini adalah periode dengan pergantian Ketua DPR terbanyak yang pernah terjadi. Pada periode ini, terjadi tiga kali pergantian Ketua DPR. Pergantian Ketua DPR tersebut terjadi dikarenakan beberapa hal.

Seperti disebutkan sebelumnya, setelah melewati masa pengangkatan anggota DPR periode 2014-2019, diadakan pemilihan Ketua DPR melalui mekanisme paket. Artinya, yang diajukan adalah ketua berikut empat wakilnya.

Dalam kesempatan ini, Setya Novanto dari Fraksi Golkar berhasil naik menjadi Ketua DPR periode 2014-2019. Ia didukung fraksi-fraksi yang tergabung dalam Koalisi Merah Putih.

Proses pemilihan pimpinan DPR 2014-2019 ini berbeda dengan periode yang lalu. Dalam periode sebelumnya, lima fraksi yang memperoleh suara terbanyak otomatis mendapat jatah pimpinan DPR. Tetapi,

setelah UU MPR, DPR, DPD, DPRD (UU MD3) direvisi, pola pemilihan pimpinan DPR berubah. Perubahan tersebut membuat lima pimpinan DPR dipilih langsung oleh anggota DPR. Dalam proses pemilihan pimpinan DPR pun juga terjadi dinamika tersendiri. Koalisi Indonesia Hebat, yakni PDIP, Partai Hanura, PKB, dan NasDem, memilih *walk out*. Belakangan, pada 2018, Utut Adianto dari Fraksi PDIP juga menjadi Wakil Ketua DPR Bidang Akuntabilitas Keuangan Negara dan Badan Urusan Rumah Tangga.

Posisi ketua dari Setya Novanto bertahan selama lebih-kurang satu tahun dua bulan, sejak 2 Oktober 2014 hingga 16 Desember 2015. Novanto mengajukan surat pengunduran diri sebagai Ketua DPR periode 2014-2019 kepada Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD). Ini buntut skandal "Papa Minta Saham".



Setelah Setya Novanto mundur, terjadi kekosongan jabatan Ketua DPR. Fadli Zon kemudian menjadi pelaksana tugas Ketua DPR RI semenjak 18 Desember 2015 hingga 11 Januari 2016. Meskipun begitu, ternyata proses pengunduran diri Ketua DPR harus melalui mekanisme yang panjang. Terdapat peraturan tersendiri sehubungan dengan pengunduran diri Ketua DPR yang prosesnya cukup panjang.

Pada saat Novanto mundur, di Partai Golkar terjadi dinamika soal kepemimpinan. Saat itu tengah terjadi dualisme kepemimpinan DPP Golkar, yakni hasil Munas Bali yang dipimpin oleh Aburizal Bakrie dan Munas

Jakarta yang dipimpin oleh Agung Laksono. Hal ini juga menyebabkan terjadinya perbedaan dalam pengajuan calon pengganti Novanto dari Fraksi Partai Golkar. Muncul dua surat atas nama Fraksi Golkar. Kubu Aburizal mengajukan Ade Komarudin dan kubu Agung mengajukan Agus Gumiwang. Pada akhirnya, dari kubu Aburizal Bakrie-lah yang dipilih. Ade Komarudin pada 11 Januari 2016 menjadi Ketua DPR.

Selama masa kepemimpinan Ade Komarudin tersebut, Novanto juga tetap berusaha melawan tuduhan keterlibatannya dalam kasus "Papa Minta Saham" lewat jalur Mahkamah Konstitusi. Terkait dengan penyadapan atau perekaman yang menimpa dirinya, ia mengajukan uji



Suasana akrab Konsultasi Pimpinan DPR-RI dengan Presiden dan Wakil Presiden membahas APBN-P 2015.

(Parlementaria Edisi : 121 TH. XLV, 2015)

materi UU ITE perihal barang bukti dalam penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan. Rekaman pembicaraan dirinya dengan Riza Chalid dan Maroef Sjamsoeddin yang dijadikan alat bukti untuk menangkapnya tersebut tidak bisa dijadikan alat bukti.

Menanggapi hal tersebut, MKD kemudian menggelar sidang pada 27 Desember 2016 dan memutuskan memulihkan harkat dan martabat serta nama baik Setya Novanto. Di sisi lain, kepemimpinan Ade Komaruddin juga tidak berlangsung lama. Ia hanya memimpin hingga 30 November 2016.

Pendeknya masa kepemimpinan Ade karena ia melakukan pelanggaran etika. Pada masa kekuasaannya, Ade Komarudin dituduh memin-dahkan sejumlah BUMN yang mendapat penyertaan modal negara (PMN) menjadi mitra kerja Komisi XI. Sebelumnya, sejumlah BUMN yang memperoleh PMN tersebut merupakan mitra kerja Komisi VI. Se-lain itu, ia juga dituduh memperlambat proses pembahasan Rancang-an Undang-Undang Pertembakauan.

Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan Ade Komarudin sebagai pimpinan Alat Kelengkapan Dewan membuat MKD kemudian mem-bahutkannya dari jabatannya sebagai Ketua DPR. Pada kesempatan sama, Setya Novanto diajukan kembali sebagai Ketua DPR. Pengaju-an itu dilakukan Fraksi Golkar setelah Novanto menjadi Ketua Umum Golkar sesuai hasil Musyawarah Nasional Golkar pada Mei 2016. Dewan Pembina Partai Golkar menyetujui pencalonan kembali Setya Novanto sebagai Ketua DPR.

Meski begitu, periode kedua Setya Novanto sebagai Ketua DPR pun tidak berlangsung lama. Kali ini ia terjerat kasus dugaan korupsi proyek e-KTP. Ia ditangkap KPK. Dalam tahanan KPK, Setya Novanto meng-ajukan surat pengunduran diri. Ia juga menunjuk Aziz Syamsuddin se-bagai pengganti dirinya sebagai Ketua DPR dari Fraksi Golkar. Akan tetapi hal tersebut ternyata tidak dikabulkan DPR. Pengunduran diri Novanto membuat Fadli Zon kembali sebagai pelaksana tugas Ketua DPR.

Ditahannya Setya Novanto juga membuat Golkar mengganti ketua umumnya. Airlangga Hartarto kemudian terpilih menjadi Ketua Umum Golkar menggantikan Novanto. Selanjutnya, setelah urusan internal Partai Golkar terselesaikan, Golkar mengambil keputusan mengenai posisi Ketua DPR. Salah satu kader Golkar, Bambang Soesatyo, diaju-kan menjadi Ketua DPR menggantikan Novanto. Ini disetujui anggota DPR. Per 15 Januari 2018, tugas Fadli Zon sebagai pelaksana tugas Ke-tua DPR yang kedua kalinya selesai. Pada tanggal tersebut, Bambang Soesatyo diangkat DPR menjadi Ketua DPR yang baru.

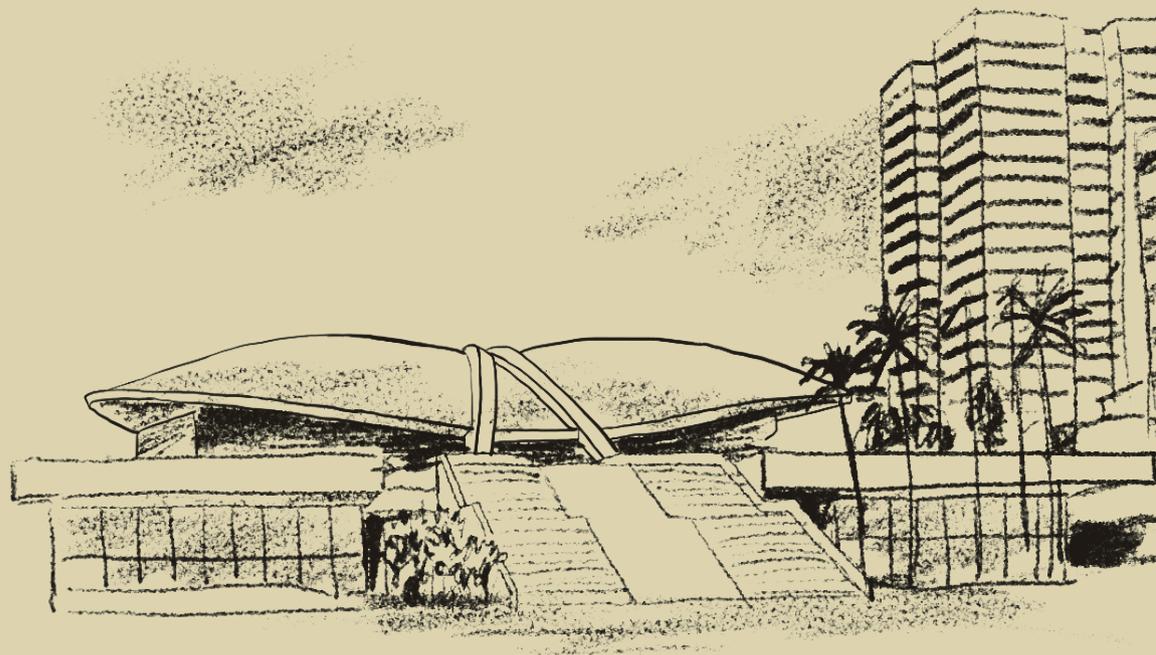
\*\*\*\*\*

# PENUTUP

*Ketika kesemuanya itu sedang berproses menjadi Indonesia, saat itu pula rakyat Indonesia mencoba berparlemen.*



***Potongan waktu satu abad rakyat Indonesia berparlemen diambil sepanjang 1918-2019. Sebuah rentang panjang periode rakyat Indonesia bersekolah untuk memiliki wakilnya.***



***Hingga satu abad perjalanan berparlemen, mungkin rakyat Indonesia masih terus berproses dalam pembelajaran, beradaptasi, dan mencoba mengimplementasikan berbagai sistem politik yang dirasa cocok dan pas. Meski tidak selamanya berhasil, namun bukan berarti gagal sepenuhnya.***

---



Indonesia memiliki lebih dari 300 kelompok etnik, lebih tepatnya terdapat 1.340 suku bangsa di Tanah Air, menurut sensus Badan Pusat Statistik (BPS) 2010. Mereka terpisah sekaligus berbaur hidup bersama di lebih dari 17 ribu pulau. Mereka juga menggunakan bahasa dan dialek yang berbeda, selain bahasa persatuan bahasa Indonesia. Menurut data Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada 2019, di seluruh Indonesia terdapat 801 bahasa.

Ketika kesemuanya itu sedang berproses menjadi Indonesia, saat itu pula rakyat Indonesia mencoba berparlemen. Sebuah tahap bahkan ketika Indonesia belum terbentuk sebagai negara atau *"state"*. Kita berparlemen bersamaan dengan proses belajar sebagai sebuah bangsa atau *"nation"*.

Sepanjang sejarah perjalanan berparlemen, setiap pergantian pemerintahan senantiasa berimplikasi terhadap peran dan kedudukan lembaga perwakilan rakyat, atau saat ini bernama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Baik ketika masih berbentuk atau bernama Volksraad di zaman kolonial Belanda, ketika Jepang menguasai Indonesia, bahkan ketika Indonesia merdeka.

Perubahan yang dialami parlemen akibat pergantian pemerintahan atau sistem pemerintahan tak selamanya buruk. Pergantian pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru, misalnya, berimplikasi terhadap peran dan kedudukan lembaga perwakilan rakyat, yang ketika itu bernama Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong (DPR-GR). Pergantian pemerintahan tersebut membawa perubahan positif, karena DPR-GR sebagai lembaga legislatif tidak lagi menjadi bagian atau berada di bawah presiden (eksekutif) seperti di era Demokrasi Terpimpin sebelumnya.

Tapi, sekali lagi, perubahan kepentingan pemerintahan bisa saja mengubah situasi yang tadinya positif menjadi mundur kembali. Ketika DPR-GR selesai masa baktinya dan parlemen menjadi DPR hasil Pemilu 1971, Orde Baru ternyata kemudian mengubah format politiknya.

Seiring dengan format politik yang kemudian dibangun pemerintahan Orde Baru, yang diorientasikan mendukung kebijakannya yang fokus pada pembangunan ekonomi, harapan terhadap hadirnya parlemen dengan peran dan fungsi yang ideal pun pupus. Pembangunan ekonomi mensyaratkan topangan jaminan stabilitas politik dan keamanan nasional, DPR-RI akhirnya menjadi lembaga dan kekuatan politik yang didesain dan diarahkan untuk mendukung penuh pelaksanaan pembangunan ekonomi tersebut.

Agar lebih efektif mengontrol DPR/MPR, pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Soeharto selalu melandasi segala tindakannya secara konstitusional. Ini terlihat dari serangkaian ketetapan MPRS yang lahir di bawah kendalinya, termasuk membuat strategi melalui pemilihan umum.

Dengan demikian, keberadaan DPR di era tersebut lebih dimaksudkan untuk menunjukkan bukti bahwa pemerintahan Orde Baru bersifat demokratis, dengan diselenggarakannya pemilu setiap lima tahun sekali. DPR seperti dijadikan sumber legitimasi atas tindakan dan semua kebijakan pemerintah.

*Keberadaan DPR di era tersebut lebih dimaksudkan untuk menunjukkan bukti bahwa pemerintahan Orde Baru bersifat demokratis, dengan diselenggarakannya pemilu setiap lima tahun sekali.*

*Seabad rakyat  
Indonesia semestinya  
selesai pada 2018,  
yakni tepat 100 tahun  
sejak Volksraad lahir di  
negeri yang kemudian  
bernama Indonesia.*

Namun, selama kurun waktu yang panjang tersebut, lebih kurang selama 30 tahun pemerintahan Orde Baru, DPR sebagai lembaga legislatif tidak selalu sepenuhnya menjadi alat legitimasi pemerintah. Ada saat ketika, khususnya di era awal 1990-an, DPR juga berperan aktif dalam menjalankan tugas dan perannya sebagai lembaga yang mengawasi dan mengkritisi kebijakan pemerintah. Melihat dinamika seperti yang telah dipaparkan dalam kelima buku sejarah DPR, gambaran DPR sebagai tukang stempel kebijakan pemerintah tidak sepenuhnya benar.

Ketika Orde Baru berakhir dan Indonesia memasuki era reformasi, atau kadang disebut pula sebagai Orde Reformasi, DPR yang dihasilkan dari pemilu di era ini adalah lembaga legislatif yang berbeda dengan DPR pada masa-masa pemerintahan sebelumnya.

Awal reformasi dapat dikatakan menjadi masa penguatan DPR sebagai sebuah lembaga legislatif. Ia bertransformasi menjadi lembaga legislatif yang cukup artikulatif menyampaikan aspirasi masyarakat. Tekanan dan kekangan yang dirasakan rakyat Indonesia selama Orde Baru mendapat salurannya.

Dalam prosesnya, DPR di era reformasi menghadapi cukup banyak permasalahan, baik masalah internal maupun eksternal. Sejumlah catatan yang harus diperhatikan adalah hubungan lembaga ini dengan eksekutif yang terkadang

tidak sejalan dalam melihat sejumlah permasalahan. Pada titik tertentu, hal ini menunjukkan adanya upaya DPR untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan, sesuatu yang jelas tidak maksimal dilakukan oleh DPR pada masa pemerintahan Orde Baru.

Di sisi lain, fungsi pengawasan kadang juga tidak maksimal seiring dengan keberadaan anggota DPR yang mayoritas berasal dari partai yang sama dengan presiden terpilih. Terlebih jika sang presiden pada saat bersamaan menjabat ketua partai atau posisi penting lain dalam partai. Kultur sebagian masyarakat Indonesia yang sangat sungkan untuk mengkritik tokoh berpengaruh sangat sulit dibedakan ketika mereka seharusnya bersikap dalam setiap aktivitas di lingkungan Dewan. Atmosfer lingkungan partai yang seharusnya tidak terbawa saat

anggota Dewan menjalankan tugasnya justru menjadi hambatan bagi terciptanya sebuah mekanisme *checks and balances*.

Begitupun, membaca perjalanan panjang Rakyat Indonesia Berparlemen, kita bisa memahami bahwa tidak mudah menjadi wakil dari jutaan rakyat. Perjuangan menyuarakan suara rakyat tidak selesai ketika seorang politisi terpilih dan masuk parlemen sebagai wakil rakyat. Pada saat itu, sesungguhnya pekerjaan membawa aspirasi rakyat justru baru dimulai.

Ada perimbangan kekuatan-kekuatan politik di parlemen yang harus diimbangi. Ada persoalan-persoalan sosial-politik-ekonomi-budaya dalam masyarakat yang harus didamaikan. Ada kemajuan teknologi yang perlu diadaptasi. Semuanya itu dilakukan agar suara yang dibawa dari bilik-bilik suara muncul dalam perdebatan dan diskusi di ruang-ruang rapat parlemen. Terealisasi atau tidak, itu adalah permasalahan lain.

Seabad rakyat Indonesia berparlemen semestinya selesai pada 2018, yakni tepat 100 tahun sejak Volksraad lahir di negeri yang kemudian bernama Indonesia. Namun, tahun itu hanya berjarak setahun dengan berakhirnya masa bakti DPR hasil Pemilu 2014. Tidak ada kejadian yang berarti selama masa satu tahun itu, sehingga potongan waktu satu abad rakyat Indonesia berparlemen diambil sepanjang 1918-2018. Sebuah rentang panjang periode rakyat Indonesia bersekolah untuk memiliki wakilnya.

\*\*\*\*\*





## **SEABAD RAKYAT INDONESIA BERPARLEMEN SEJARAH DPR RI**

SELAMA ini kita mengenal pepatah atau ungkapan Presiden Soekarno bahwa “bangsa yang besar adalah bangsa menghargai sejarahnya.” Salah satu syarat menjadi bangsa yang besar adalah kemampuan mengambil pelajaran sejarah (*history is a lesson learned*).

DPR-RI mempunyai sejarah panjang yang dapat dirunut ke belakang, setidaknya hingga awal abad ke-20. Namun, hingga akhir 2018, belum ada satu buku pun yang secara komprehensif dapat mengungkap sejarah parlemen di Indonesia. Kalaupun ada, umumnya berbentuk kronik, cerita episodik, atau penggalan kisah.

Pada 2017-2018, Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menginisiasi penulisan lima buku seri Sejarah DPR RI dalam rangka Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen. Ke lima buku disusun untuk menggambarkan pengalaman bangsa Indonesia dalam kehidupan berparlemen dari masa ke masa.

Penyusunan buku ringkasan ini adalah upaya mempermudah memahami ke lima buku tersebut. Buku ini disusun untuk menarik minat pembaca memahami sejarah perjalanan rakyat Indonesia berparlemen. Detail sejarahnya tetap bisa diikuti di lima buku utama. Harapannya, buku ini dapat menjadi awal untuk belajar tentang parlemen di Indonesia, tentang identitas kita sebagai sebuah bangsa. Tentang Indonesia.

\*\*\*\*\*

BAGIAN PENERBITAN  
BIRO PEMBERITAAN PARLEMEN  
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI  
Gedung Nusantara II Lt. 3  
Jl. Jend. Gatot Subroto - Senayan  
Jakarta - 10270  
Telp. 021-571 5697  
Email: bag\_penerbitan@dpr.go.id

ISBN 978-623-5898-00-1

