

Dinamika Politik Ketatanegaraan Indonesia pada Masa Demokrasi Parlementer (1950-1959)

Pujangga Candrawijayaning Fajri

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

E-mail: pujanggacandra11@gmail.com

Abstract: In the contestation of the nation's journey, Indonesia has gone through a long and dynamic period in its state policy, from colonialism to post-independence. The Declaration of Independence of 18 August 1945 was the opening gateway for Indonesia to organize its affairs independently, freely and independently. Although Indonesia can already arrange its own affairs, it does not mean that it can eliminate potential conflicts. During the years from 1950 to 1959, a series of conflicts continued, while at that time it was known as a fairly democratic time when freedom of opinion was restricted and elections were held for the first time. Starting from what is meant, this study will throw a thorough and comprehensive look at the political dynamics of Indonesian statehood in the parliamentary democracy. The method used in this study is a method of normative legal research with a historical approach. As for the technique of collection of materials used is the library study technique, with relevant materials around the conditions of Indonesia in the parliamentary democracy. The results of this study show that the political dynamics of statehood that occurred during parliamentary democracy were caused by a variety of things, ranging from the internal conflict of the Islamic group due to the question of the division of posts in the cabinet, the bunt of the Constituante in formulating the state policy, to the political intrigue played by Soekarno and the Army caused because throughout that time they were unprofitable.

Keywords: Parliamentary Democracy; State Politics; Dynamics

Abstrak: Dalam kontestasi perjalanan bangsa, Indonesia telah melewati masa yang panjang dan dinamis dalam ihwal politik ketatanegaraannya, mulai dari zaman kolonialisme hingga pasca-kemerdekaan. Dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 18 Agustus Tahun 1945 menjadi gerbang awal bagi Indonesia untuk mengatur urusan kenegaraannya secara mandiri, bebas, dan merdeka. Kendati Indonesia sudah bisa mengatur urusannya sendiri, namun bukan berarti hal tersebut bisa menghilangkan potensi-potensi konflik yang ada. Terbukti sepanjang tahun 1950 hingga tahun 1959 rentetan konflik terus terjadi, padahal pada masa tersebut dikenal sebagai masa yang cukup demokratis karena terjaminnya kebebasan berpendapat dan pemilu untuk pertama kalinya dapat dilaksanakan. Berangkat dari hal yang dimaksud, maka tujuan dalam penelitian ini menjelaskan secara runtut dan komprehensif mengenai penyebab dinamika politik ketatanegaraan Indonesia pada masa demokrasi

parlementer. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan sejarah. Adapun teknik pengumpulan bahan yang digunakan adalah teknik studi pustaka, dengan bahan yang relevan seputar kondisi Indonesia pada masa demokrasi parlementer. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika politik ketatanegaraan yang terjadi pada masa demokrasi parlementer disebabkan oleh berbagai macam hal, mulai dari konflik internal dari golongan Islam karena persoalan pembagian jabatan di kabinet, buntunya Konstituante dalam merumuskan dasar negara, hingga intrik politik yang dimainkan oleh Soekarno dan Angkatan Darat yang disebabkan karena sepanjang masa tersebut mereka tidak diuntungkan.

Kata Kunci: *Dinamika; Politik Ketatanegaraan; Demokrasi Parlementer*

Pendahuluan

Sepanjang sejarah, Indonesia yang merupakan negara bangsa (*nation state*) telah mengalami berbagai macam perubahan dalam konfigurasi ketatanegaraannya, mulai dari bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan struktur lembaga negaranya. Hal tersebut dimulai pasca dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 yang menjadi babak baru dimulainya dinamika ketatanegaraan Indonesia yang bebas dari pengaruh kolonialisme.¹ Dinamika yang terjadi melahirkan banyak peristiwa penting yang berpengaruh bagi keadaan Indonesia. Hal tersebut disebabkan karena heterogenitas Indonesia yang melahirkan berbagai macam golongan. Berbagai macam golongan yang terlibat *notabene* masing-masing memiliki karakter, orientasi, dan ideologi. Misalnya sepanjang kepemimpinan Presiden Soekarno yang merupakan golongan nasionalis pada prakteknya sebagai *king maker*, sehingga menjadi kunci atau penentu utama terkait dengan arah politik Indonesia.²

Salah satu masa pasca-kemerdekaan yang menarik disorot adalah masa demokrasi parlementer yang berjalan pada tahun 1950-

¹ Zulkarnain Ridlwan, *Sejarah Hukum Tata Negara*, (Bandarlampung: Pusaka Media, 2020), hlm. 44.

² Insan Fahmi Siregar, “Dinamika Demokrasi Di Indonesia Masa Orde Lama: Studi Kasus Antara Soekarno Versus Masyumi,” *Paramita*, Vol. 21, No. 1 (Januari 2011), hlm. 25.

1959. Agaknya sistem ini terinspirasi dari Inggris yang merupakan kiblat sistem parlementer di seluruh dunia. Pada masa ini terjadi penguatan nilai-nilai demokrasi yang ditandai dengan lahirnya partai politik dalam jumlah yang tidak sedikit, bergulirnya pemilu untuk pertama kali, dan jaminan atas kebebasan berpendapat. Yang tak kalah penting juga adalah dibentuknya Konstituante yang ditugaskan untuk merumuskan dasar negara yang nantinya digunakan sebagai basis penyelenggaraan negara Indonesia yang baru.

Kendati dalam catatan sejarah demokrasi parlementer disebut sebagai masa demokrasi yang paling ideal, namun pada akhirnya periode ini berakhir juga karena berbagai macam persoalan. Pada ihwal penelitian ini, penulis secara komprehensif akan fokus pada pembahasan mengenai bagaimana dinamika politik ketatanegaraan Indonesia pada masa demokrasi parlementer.

Penelitian yang fokus pada peristiwa sejarah ini tentu metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan sejarah, yang dalam praktiknya dimulai dengan heuristik, kritik, interpretasi, dan histografi. Peneliti mengumpulkan berbagai sumber yang signifikan untuk mendukung penyusunan penelitian ini sehingga menghasilkan hasil yang faktual dan objektif.

Konfigurasi Demokrasi

Berakhirnya masa Republik Indonesia Serikat (RIS) yang merupakan anak kandung dari Konferensi Meja Bundar (KMB) menjadi pertanda dimulainya periode pemerintahan Indonesia pada periode yang baru, yakni periode ketiga. Periode pemerintahan ketiga Indonesia berlangsung pada tahun 1950 sampai tahun 1959, dengan menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) sebagai basis penyelenggaraan negara secara konstitusional. Periode ini lazim disebut sebagai pemerintahan “parlementer”, karena pada periode tersebut parlemen mencapai masa kejayaan; progresif-akuntabel, yang mana sistem tersebut merupakan pengadopsian dari sistem yang diterapkan di Eropa Barat.³ Hebert Feith menyatakan bahwa pada masa ini dikenal sebagai masa *constitutional democracy*. Kemudian beberapa kalangan menamakan rezim pemerintahan pada masa ini sebagai

³ Arif Wijaya, “Demokrasi dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia,” *Al-Daulah*, Vol. 4, No. 1 April (2014), hlm. 139.

periode “demokrasi liberal”, namun Afan Gaffar dalam bukunya “Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi” tidak sepakat dengan hal tersebut, karena hal yang dimaksud amat kentara akan muatan politiknya, yang ketika ditarik dalam diskursus akademik akan sulit untuk dipertanggungjawabkan, sehingga pada penelitian ini penulis cenderung lebih setuju dengan menyebutnya sebagai masa “demokrasi parlementer”.⁴

Bentuk negara pada periode sebelumnya yang berupa federal kemudian pada periode ini berganti menjadi kesatuan (*vide* Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950).⁵ Perubahan bentuk negara ini dilakukan secara sepihak tanpa mendapat persetujuan dari Belanda melalui Uni Indonesia-Belanda dan tidak menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai basis penyelenggaraan negara. Hal yang dimaksud tentu terjadi bukan tanpa sebab, beberapa sebab yang melatarai hal tersebut yaitu:

Perfama, karena memang sedari semula UUD 1945 didesain hanya bersifat sementara, hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan dalam pidato Soekarno pada sidang PPKI tertanggal 18 Agustus 1945 yang menyatakan bahwa UUD sementara dapatlah diganti setelah situasi dan kondisi memungkinkan. Pernyataan Soekarno tersebut kemudian diterima oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) lalu dicantumkan dalam Aturan Tambahan UUD 1945 yang pada pokonya menyatakan bahwa dalam kurun waktu enam bulan pasca Perang Pasifik, pemerintah harus membentuk bermacam-macam lembaga negara sesuai apa yang telah dikehendaki oleh UUD, termasuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Di dalam Pasal 3 UUD telah diatur bahwa UUD nantinya akan ditetapkan oleh MPR, hal tersebut juga menjadi alasan mengapa UUD 1945 yang ditetapkan pada sidang PPKI pada 18 Agustus 1945 hanya bersifat sementara. Sifatnya yang sementara dan belum ditetapkan oleh MPR inilah yang menjadi alasan mengapa UUD 1945 yang berlaku pada 18 Agustus 1945 tidak diadopsi ketika Indonesia kembali pada bentuk negara kesatuan pada 17 Agustus 1950.

⁴ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 12.

⁵ M. Agus Santoso, “Perkembangan Konstitusi di Indonesia,” *Yustisia*, Vol. 2, No. 3 (September-Desember 2013), hlm. 122.

Kedua, gelombang penolakan yang dilakukan oleh kaum muda masihlah kentara, sedari semula mereka menolak UUD 1945 dengan dalih bahwa UUD 1945 dalam muatannya bernuansa fasis dan nirdemokratis. Pada saat itu juga kaum muda yang dahulu sangat getol mendorong reformasi ketatanegaraan melalui Maklumat No. X Tahun 1945 yang secara informal mengubah UUD pada 1950 telah menyandang jabatan-jabatan penting dalam rezim pemerintahan, sehingga amatlah mudah bagi mereka untuk memperbarui UUD yang dinilai lebih ideal dan tidak bersifat sementara. Hal tersebut juga didorong dari nihilnya sumber yang mengatakan bahwa pada tahun 1959 tokoh-tokoh senior seperti Soekarno, Hatta, dan yang lainnya tidak menjadikan UUD 1945 sebagai *option* untuk menggantikan Konstitusi RIS 1945. Bahkan Soepomo yang merupakan salah satu konseptor UUD 1945 tidak lagi mempertahankan gagasannya untuk kembali menghidupkan UUD 1945 untuk mengganti Konstitusi RIS 1949.

Pertanyaan yang sering muncul adalah mengapa UUDS 1950 yang *notabene* bersifat sementara tidak digantikan dengan UUD yang bersifat permanen?, hal tersebut dapat terjawab ketika kita melihat dinamika awal para pemimpin memandang bahwa untuk menetapkan UUD yang permanen haruslah melewati mekanisme konstitusional melalui lembaga negara yang dipilih rakyat melalui pemilu, hal yang dimaksud bertujuan agar muatan dari UUD dapat mengejawantahkan *resultante* rakyat secara optimal. Dari hal yang dimaksudlah kemudian UUDS 1950 yang *notabene* tidak ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat, hanya bersifat sementara.⁶

Nuansa demokrasi pada periode ini amatlah kentara, hal yang dimaksud terbukti dengan berbagai praktik-praktik konfigurasi yang mewarnai perpolitikan indonesia.

Pertama, lembaga perwakilan menjalankan perannya secara optimal; pengawasan, hal yang dimaksud dibuktikan dengan dilayangkannya mosi tidak percaya kepada pemerintah sehingga mengharuskan *reshuffle* (pergantian) kabinet.

Kedua, akuntabilitas yang melekat pada pejabat dan politisi dapatlah dinilai cukup berkualitas. Hal yang dimaksud dikarenakan

⁶ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2010), hlm. 122-125.

terjadi *causal-verban* (sebab-akibat) berupa kuatnya kontrol bagi lembaga legislatif dan media massa. Jatuhnya kabinet merupakan bukti mutakhir bahwa akuntabilitas yang dimaksud benarlah adanya.

Ketiga, pada periode ini pertumbuhan partai politik baik secara kuantitas dan kualitas mengalami ekskalasi secara signifikan. Pada periode ini Indonesia mengadopsi sistem banyak partai (*multi party system*). Tercatat kurang lebih 40 partai politik terbentuk. Secara internal, dalam proses rekrutmen kadernya bisa dikatakan nihil dari intervensi rezim yang berkuasa, lalu persaingan kader partai untuk meraih jabatan ketua terselenggara dengan semestinya; demokratis. Hal yang dimaksud dapat dilihat dari historisitas dinamika Partai Nasional Indonesia (PNI) dan Masyumi.

Keempat, kendati Pemilihan Umum hanya diselenggarakan satu kali pada 1955, namun ihwal penyelenggarannya benar-benar berpijak pada nilai-nilai demokrasi (*c.q* UU No.7 Tahun 1953), persaingan antar-partai politik amatlah kompetitif dan intensif. Yang tidak kalah penting adalah pemilih leluasa dalam memakai haknya tanpa khawatir akan mendapatkan tekanan.

Kelima, setiap masyarakat terjamin hak asasinya; berserikat dan berkumpul, hal tersebut dapat dilihat dari berdirinya partai dalam jumlah banyak dan terdapat organisasi peserta Pemilihan Umum. Selain itu, kebebasan pers juga amat dirasakan, karena tidak ada satupun unsur yang menghalangi kebebasan pers yang berjalan. Pers memiliki peranan yang strategis; alat kontrol sosial, bahkan sejumlah partai memiliki surat kabar masing-masing. Partai Nasionalis Indonesia dengan “Suluh Marhaenya”-nya, Partai Sosialis Indonesia dengan “Pedoman”-nya, Masyumi dengan “Harian Abadi”-nya, dan Partai Komunis Indonesia “Harian Rakyat”-nya.

Kebebasan berpendapat (*freedom of expression*) juga dirasakan oleh masyarakat, masyarakat dapat menggunakan haknya tanpa perlu khawatir sekalipun mereka mengkritik dengan keras. Kisah yang selalu melekat di ingatan adalah mengenai kritik tajam yang dilayangkan oleh Dr. Halim kepada Soekarno, yang pada pokoknya meminta agar keadaan-keadaan buruk yang berkepanjangan pada periode ini segera diselesaikan. Seiring berjalannya waktu, Dr. Halim tidak mendapatkan tekanan-tekanan atau konsekuensi-konsekuensi apapun dari hal yang telah ia lakukan.

Keenam, pada periode ini, daerah mendapatkan kewenangan otonomi yang luas, dengan asas desentralisasi sebagai dasar pijak dalam ihwal mengatur hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah diberi keleluasan untuk mengelola daerahnya sesuai dengan kebutuhan, karakteristik, dan aspirasi yang ada (*vide* UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah). Kualitas dari desentralisasi sendiri dapat dinilai menggunakan studi ilmu politik, semakin kuat nuansa desentralisasinya, maka dapatlah dinilai bahwa negara tersebut demokratis, dan begitupula sebaliknya.⁷

Pasang Surut Kabinet

M. Natsir –yang kala itu menjabat sebagai ketua Masyumi– berhasil memberikan kontribusi yang transformatif melalui “mosi integral”-nya berupa menyatukan negara Indonesia yang semula berbentuk federal menjadi kesatuan. Hal tersebut dirinya lakukan sebagai suatu manuver untuk merespon konflik yang berkelanjutan. Dalam manuvernya, M. Natsir mengajak rekan sejawatnya di parlemen, yakni Kasimo (Partai Katolik) dan A. M. Tambunan (Partai Kristen Indonesia Indonesia). Diskusi yang sarat akan ketegangan pun tak terhindarkan, apalagi ditambah dengan *power* politik ekstrim dari PKI (golongan kiri) dan Bijeenkomst voor Federal Overlag (golongan kanan). M. Natsir sempat melakukan loby-loby politik selama kurang lebih dua setengah bulan. Loby-loby tersebut dirinya lakukan untuk meyakinkan anggota parlemen dan para pertinggi bahwa RIS tak lebih dari sesuatu yang hanya menimbulkan bahaya dan pentingnya untuk mencapai sebuah persatuan. Hingga pada akhirnya pada tanggal 3 April Tahun 1950 mosi intergral tersebut disampaikan dalam sebuah pidato, yang kemudian hal tersebut disambut baik oleh Mohammad Hatta yang kala itu menjabat sebagai perdana menteri dan wakil presiden. Guna menindak lanjuti hal tersebut, akhirnya dilakukanlah perundingan yang dilaksanakan pada tanggal 19 Mei tahun 1950, perundingan tersebut

⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 13-16.

menghasilkan sebuah piagam yang di dalamnya berisi kesepakatan yang mana NKRI dan RIS merupakan suatu negara kesatuan.⁸

Berkat perjuangannya tersebut, dirinya kemudian diangkat menjadi perdana menteri pertama pada periode dan sistem baru berupa sistem *parliamentary democracy*. Pada kabinet Natsir ini (6 September 1950-27 April 1951) golongan Islam meraih 5 jabatan dari total 18 jabatan yang ada. Kabinet Natsir jatuh yang pada berikutnya digantikan oleh Soekiman Wirjosendjojo yang terpilih sebagai perdana menteri (27 April 1951-3 April 1952). Golongan Islam meraih jatah 5 dari 20 jabatan yang ada. Pada kabinet Natsir dan Kabinet Soekiman menunjuk Wahid Hasjim; unsur Nahdlatul Ulama (NU) yang kala itu masih terintegrasi dalam Masyumi, sebagai menteri agama. Apabila dikalkulasikan, kabinet ini terdiri dari golongan NU 5%, golongan Muhammadiyah 15%, dan non golongan 5%. Bisa disimpulkan bahwa golongan Muhammadiyah –yang terintegrasikan dalam Masyumi– meraih jabatan yang lebih banyak daripada golongan NU. Pada dua periode pemerintahan tersebut bisa dikatakan menjadi masa yang sulit untuk NU, dikarenakan NU kekurangan kader dan mengalami fluktuasi dukungan dari golongan Muslim modernis. Kementerian Agama yang kala itu dinahkodai oleh Wahid Hasjim mendapatkan kritik yang keras dari segelintir golongan modernis-radikal. Hal yang demikian mengakibatkan solidaritas dan ukhuwah antar-golongan umat Islam yang diperjuangkan –sedari zaman kolonial Jepang– menjadi luntur bahkan putus.

Kemudian, kabinet Soekiman yang berangkat dari koalisi Masyumi-PSI digantikan oleh Wilopo sebagai perdana menterinya, untuk kali pertama tokoh PNI berhasil memimpin pemerintahan. Pada kabinet Wilopo-Prawoto (3 April 1952-30 Juli 1953) ini, golongan Islam meraih 5 dari 18 jabatan yang ada; empat jabatan diraih Masyumi dan satu jabatan sisanya diraih oleh PSII. Dari keempat jabatan tersebut diberikan kepada golongan Muhammadiyah di Masyumi. Yakni, perdana menteri, menteri dalam negeri, menteri pertanian, dan menteri agama. Dalam periode Wilopo, golongan NU lagi-lagi mengalami hal yang tidak menguntungkan; tidak masuk dalam pemerintahan. Alokasi kekuasaan yang nir-berkeadilan ditambah diangkatnya Fakih Usman sebagai menteri agama yang *notabene* dari golongan Muslim modernis –

⁸ Romi Tabroni, “Komunikasi Politik Mohammad Natsir”, *Communicatus: Jurnal Ilmu Komunikasi*, Vol. 1, No. 1 (2017), hlm. 45-46.

yang pada kebiasaannya selalu dijabat oleh golongan NU memicu kritik dari golongan NU yang bermuara pada berakhirnya hubungan tradisionalis NU dengan golongan modernis Muhammadiyah di Masyumi.⁹

Pada akhirnya NU pada Muktamarnya yang ke-19 di Palembang menghasilkan keputusan untuk menarik diri dari Masyumi dan kemudian mendirikan partai sendiri.¹⁰ Usut punya usut, ternyata putusnya hubungan NU-Masyumi bukan hanya dilatar karena persoalan jabatan, melainkan karena adanya intervensi dari Soekarno. Dugaan tersebut dibantah oleh sebagian kalangan karena pada periode ini menganut sistem demokrasi parlementer yang secara kelembagaan Soekarno tidak punya wewenang untuk ikut menentukan keputusan politik. Namun kalangan lain membenarkan hal yang dimaksud, karena Soekarno dalam ranah-ranah tertentu tetap memiliki kewenangan dalam menentukan keputusan politik.

Kabinet Wilopo akhirnya jatuh yang kemudian digantikan oleh Sastroamidjojo I (30 Juli 1953-12 Agustus 1955). Kabinet dengan usia yang paling lama pada periode ini, golongan Islam meraih 5 dari total 20 jabatan. Kabinet ini dinahkodai oleh Partai Nasionalis Indonesia (PNI) dan disokong oleh Partai Komunis Indonesia. NU yang telah bertransformasi menjadi partai politik yang pada juli 1953 meraih 3 jabatan, kemudian bertambah menjadi 4 jabatan: wakil perdana menteri, menteri dalam negeri, menteri agama, dan menteri agraria.

Masyumi yang kala itu memposisikan diri sebagai oposisi merasa kecewa melihat NU yang semakin berkembang di kabinet dan semakin dekat dengan Soekarno. Pada suatu konferensi ulama di Cipanas, Jawa Barat, pada tahun 1954, KH Masykur membaiat Soekarno dan pemerintah sebagai *walyy al-amri al-daruri bi al-syawkah* (kekuasaan sementara waktu secara *de facto*). Hal ini berkonsekwensi pada Soekarno yang merupakan kepala negara harus dipatuhi oleh umat Islam dalam ranah yang tidak melanggar syariah. Kabinet Ali jatuh, dikarenakan terjadi konflik dengan Angkatan Darat yang *notabene* merupakan oposisi.

⁹ Idris Thaha, *Demokrasi Religius: Pemikiran Politik Nurcholis Madjid dan M. Amien Rais*, (Jakarta Selatan: Teraju, 2005), hlm. 161-162.

¹⁰ Jainuddin, “Islam dan Politik Orde Lama; “Dinamika Politik Islam Pasca Kolonial Sejak Kemerdekaan Sampai Akhir Kekuasaan Soekarno,” Vol. 3, No. 2 (Oktober 2019), hlm. 235.

Berakhirnya Kabinet Ali I ini kemudian membuka peluang bagi Masyumi untuk kembali menguasai tampuk kekuasaan di kabinet. Kabinet berikutnya dipimpin oleh Kabinet Burhanuddin Harapan (13 Agustus-3 Maret 1956) yang merupakan golongan Masyumi. Kabinet ini merupakan kabinet terakhir yang diduduki Masyumi sampai pada akhirnya Masyumi bubar pada 1960. Pada kabinet ini golongan Islam yang diwakili oleh tiga partai politik (PSII, Masyumi, dan NU) meraih 8 dari total 23 jabatan.

Pada 8 September, setelah mendapatkan berbagai macam *pressure* dari partai oposisi dan partai pendukung, akhirnya Kabinet Burhanuddin Harapan menyelenggarakan Pemilu yang pada kabinet sebelumnya sebenarnya sudah sempat digagalkan. Pemilu terselenggara pada 29 September 1955 untuk memilih anggota Parlemen dari tingkat pusat hingga kabupaten, dan kemudian pada 15 Desember diselenggarakan pemilihan untuk anggota Konstituante.

Pemilu yang mengejawantahkan atas dasar langsung, umum, bebas, dan rahasia akhirnya meraih kesuksesan. Jumlah partai politik yang berpartisipasi terhitung hampir empat lusin (48) dengan masing-masing karakternya. Hasil perhitungan pemilu menunjukkan bahwa terdapat empat partai yang mendapatkan suara paling banyak, di antaranya PNI (22.3%), Masyumi (20.9%), NU (18.4%), PKI (16.4%), yang kemudian diikuti oleh partai-partai lain secara keseluruhan (22.0%). Dari rekapitulasi tersebut, keenam partai Islam secara bersama meraih 116 dari total 260 kursi Parlemen (44,62%) dan 228 dari total 520 kursi Konstituante.

Hasil pemilu tersebut dijadikan pijakan keputusan Soekarno untuk menunjuk PNI sebagai formatur dari kabinet. Kemudian PNI menunjuk Ali Sastroamidjojo dan Wilopo sebagai formatur. Dari hasil formatur tersebut menunjuk Ali Sastroamidjojo (Ali II) sebagai perdana menteri. Pada kabinet ini golongan Islam meraih 14 dari total 25 jabatan yang ada (56%).¹¹

Pada periodenya, Kabinet Ali II seolah-olah dihujani permasalahan yang bertubi-tubi, mulai dari konflik yang bermuara pada perpecahan PNI dengan Masyumi, kemudian Masyumi memutuskan untuk menarik semua menteri-menterinya, dan multi-tuntutan yang

¹¹ Idris Thaha, *Demokrasi Religius: Pemikiran Politik Nurcholis Madjid dan M. Amien Rais*, hlm. 163-165.

digaungkan oleh daerah untuk menyerahkan mandat kepada presiden.¹² Keputusan yang diambil oleh Masyumi setelah melakukan muktamar itu kemudian disayangkan golongan NU, karena NU menilai Masyumi terjebak siasat PKI yang *notabene* tidak menjadi bagian dari kabinet. Secara *de facto*, sebenarnya koalisi yang terbangun sangatlah menguntungkan Islam dibanding golongan non-Islam, karena perbandingan keduanya 14 : 11.

Selama periode ini, golongan Islam mendapatkan 90 (24.26%) dari total 371 jabatan. Pada tiap-tiap kabinet, setidaknya golongan Islam berkontribusi dengan menduduki 5 jabatan. Yang menjadi perosalan adalah dari jumlah jabatan yang diraih oleh golongan Islam justru menjadi bumerang untuk mereka. Konflik dari internal hingga saling berebut kekuasaan tak terelakan yang akhirnya menimbulkan golongan Islam terpecah belah.

Kabinet Ali II jatuh, kemudian pasca Soekarno menerbitkan Keputusan Presiden No. 108 tahun 1957 yang pada muatannya mengatur mengenai pembentukan kabinet baru yang disebut sebagai Kabinet Djuanda. Kabinet ini didesain sebagai ekstra parlementer yang berkonsekuensi logis pada kedudukannya yang kuat dalam pemerintah namun harus mengikuti kehendak atau kemauan dari Presiden.

Kabinet Djuanda yang menobatkan Ir. Djuanda sebagai Perdana Menterinya lazim disebut sebagai *zeken kabinet* atau kabinet ahli yang dikarenakan dalam komposisinya terdiri dari tokoh-tokoh yang memiliki kompetensi sesuai dengan bidangnya.¹³ Kabinet ini terdiri dari satu orang Perdana Menteri dan dua Wakil Perdana Menteri dan dua puluh kementerian. *Reshuffle* dalam kabinet pun tak terhindarkan, pada susunan akhirnya tahun 1959 Kabinet Djuanda terdiri dari satu orang Perdana Menteri, 3 orang Wakil Perdana Menteri, dan 26 kementerian.¹⁴ Berbeda dengan kabinet-kabinet sebelumnya, anggota

¹² Olivia Sabat, “Mengenal Kabinet Sastroamidjojo II yang Hanya Berusia Satu Tahun,” <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5755242/mengenal-kabinet-ali-sastroamidjojo-ii-yang-hanya-berusia-satu-tahun/amp>, akses 27 Mei 2023.

¹³ Ade Bagus Setyawan, “Djuanda Lartawidjaya: Dari Menteri Hingga Perdana Menteri 1946-1959”, *Avatara, e-Journal Pendidikan Sejarah*, Vol. 5, No. 2 Juli 2017, hlm. 281.

¹⁴ Febra Pratama Aman, “Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Masa Kabinet Djuanda 1957-1959”, *Socio*, Vol. 10, No. 1 (Mei 2013), hlm. 85

dari Kabinet Djuanda bukanlah perwakilan dari masing-masing partai, sehingga masing-masing anggota tidak terikat oleh partai tertenu.¹⁵

Berakhirnya Masa Demokrasi Parlementer

Berakhirnya periode demokrasi parlementer terjadi bukan karena suatu alasan atau penyebab yang sederhana. Afan Ghaffar mengidentifikasi penyebab dari berakhirnya periode ini. Yakni, *pertama*, kentalnya “politik sektarian” yang kemudian berdampak pada peliknya manajemen konflik. *Kedua*, pijakan atau strategi ekonomi yang belum sistematis-solutif. *Ketiga*, adanya gerakan bawah tanah dari Soekarno dan kalangan Angkatan Darat yang sama-sama tidak menyukai iklim politik yang sedang berjalan.

Fakta yang tidak bisa dinafikan dari terbentuknya multi-partai pada periode ini adalah munculnya politisasi agama secara akut. Pada periode ini, politik identitas bernuansa agama, etnis, dan paham atau ideologi tertentu sangat masif, sehingga Soekarno melakukan upaya penggembosan kepada golongan tertentu (misalnya Masyumi) yang berselisih spirit mengenai ide-ide revolusi.¹⁶

Akibat dari gejala tersebut dapat dilihat bahwa *pertama*, terjadinya konflik yang semakin meluas semakin berimbang pada stabilitas politik. *Kedua*, rendahnya konsolidasi politik untuk membangun komitmen dalam menjalankan kebijakan, hal tersebut dapat dilihat dari pendeknya umur tiap-tiap kabinet. Ketika kemauan suatu partai tidak tercapai, maka mereka akan melakukan strategi *political-black-mailing*. Strategi tersebut dilakukan dengan cara menarik diri dari koalisi menuju oposisi untuk melayangkan mosi tidak percaya.¹⁷

Dalam ihwal ekonomi, desain dan laju perekonomian Indonesia pada periode ini tidaklah berjalan mulus, hal tersebut juga disebabkan karena ketidakstabilan politik dalam negeri. Terhitung pertumbuhan indeks output agregat pada tahun 1953 hanya berkisar 22,1%,

¹⁵Ibid, hlm. 281.

¹⁶ Sumanto Al Qurtuby, “Sejarah Politik Politisasi Agama dan Dampaknya di Indonesia,” *Maarif*, Vol. 13, No. 2 (Desember 2018), hlm. 51

¹⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, hlm, 21-22.

sedangkan pada tahun 1957 mengalami kenaikan berkisar 5,8%, lalu pada tahun 1959 merosot menjadi -1,9%.¹⁸

Menurut beberapa ilmuan politik (seperti Bingham Powell), demokrasi baru akan berjalan dengan stabil ketika kondisi sosial-ekonomi masyarakat terjaga. Seperti, tingginya pendapatan perkapita masyarakat, tingginya kemampuan baca-tulis, dan dinamika urbanisasi. Realitanya, pada periode ini pendapatan perkapita masyarakat Indonesia masihlah rendah. Kemudian disusul dengan kemampuan baca yang masih rendah pula; berkisar 20%. Tentu apabila kita berkaca pada hal tersebut, maka sudah barang tentu kita tidak akan heran mengapa pada periode yang secara prosedural multi-demokratis ini kemudian mengalami kegagalan.¹⁹

Disparsitas gagasan ideologi antar-golongan dan intrik politik yang dimainkan oleh Soekarno, akhirnya berdampak pada dibubarkannya Konstituante yang merupakan anak kandung dari pemilihan umum 1950.²⁰ Hal tersebut diawali dengan penyampaian pidato oleh Soekarno pada tanggal 22 April tahun 1959 yang disampaikan di depan sidang Konstituante. Dalam pidatonya, Soekarno dalam pidatonya yang mengatasnamakan kepentingan rakyat menyampaikan bahwa Konstitusi harus dikembalikan kepada UUD 1945. Hal tersebut sempat memantik respon dari golongan Islam dengan memberi usulan amandemen untuk menghidupkan kembali piagam jakarta dengan memuat kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” ke dalam UUD 1945. Penyampaian usulan dari faksi pemerintah dan Islam tersebut mendapatkan penolakan dari Konstituante dalam sidang yang diselenggarakan pada 29 Mei 1959 dengan komparasi jumlah suara yang setuju sebanyak 201 suara dan suara menolak sebanyak 256 suara. Kemudian pada tanggal 30 Mei tahun 1959, dilakukan kembali pemungutan suara guna merespon usulan pemerintah yang menghendaki kembali pemberlakuan UUD 1945 tanpa amandemen. Dari pemungutan suara tersebut menghasilkan komparasi suara 269 lawan 199, dengan anggota sidang yang kala itu dihadiri oleh 474

¹⁸ Tulus Tambunan, *Perekonomian Indonesia Sejak Orde Lama Hingga Pasca Krisis*, (Jakarta: PT. Pustaka Quantum Prima, 2006), hlm. 17.

¹⁹Ibid, hlm, 22-23.

²⁰ Syamsuddin Radjab, *Konfigurasi Politik dan Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta Timur: Nagamedia, 2013), hlm. 104.

anggota, maka jumlah suara tersebut menurut ketentuan Pasal 37 UUD 1945 belumlah mencapai syarat tercapainya kuorum sebanyak 2/3.

Sesuai dengan ketentuan yang ada, maka pemungutan suara bisa dilaksanakan lebih dari sekali, namun sampai pada pemungutan suara yang dilaksanakan pada tanggal 2 juni tahun 1959 syarat kuorum belum juga terpenuhi. Di hari berikutnya yaitu pada tanggal 3 Juni tahun 1959 KSAD Jenderal TNI A.H. Nasution yang mengatasnamakan pemerintah/penguasa perang (Perperpu) menerbitkan peraturan mengenai pelarangan kegiatan-kegiatan politik yang dimulai pada tanggal 3 Juni Tahun 1959 pukul 06.00 WIB. Gagalnya Konstituante dalam mencapai hasil selama 3 kali masa persidangan ternyata mendapatkan respon dari fraksi PNI dan PKI yang menyatakan akan mangkir pada sidang-sidang berikutnya kendati Konstituante yang mengadakan sidang. Hal tersebut secara signifikan dan faktual memberikan dampak negatif pada kesatuan dan persatuan Indonesia. Di waktu-waktu krusial dan genting inilah akhirnya Soekarno membangun kekuatan politik bersama Angkatan Darat.²¹

Alasan dari dibuatnya strategi tersebut juga diperkuat karena suatu hal, yakni Soekarno yang pada awalnya sangat dominan dan memiliki posisi strategis dalam menggagas Republik, namun kemudian tersisihkan dari perhelatan proses politik. Hal yang dimaksud disebabkan karena posisi dirinya pada periode ini hanyalah sebagai kepala negara, yang *notabene* tidak memiliki kewenangan untuk campur tangan dalam merumuskan kebijakan. Dari hal tersebutlah pada akhirnya Soekarno menyusun strategi (pengembosan sistem) bersama Angkatan Darat yang pada periode ini juga tidak mendapatkan keuntungan.²²

Runtutan pergolakan politik yang ada pada akhirnya membuat Soekarno mengeluarkan Dekrit pada tanggal 5 Juli tahun 1959 mengandung muatan bahwa pada pokoknya mengatur tentang:²³

1. Pembubaran Konstituante;

²¹ Danang Risdianto, “Legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dam Pengaruhnya Bagi Perkembangan Demokrasi di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 01 – (Maret 2008), hlm. 68.

²² *Ibid*, hlm. 24.

²³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, hlm, 17.

2. Menyatakan UUDS 1945 tidak berlaku dan mengembalikan UUD 1945 sebagai dasar negara;
3. Membentuk Lembaga MPRS yang anggota di dalamnya terdiri atas DPR dan utusan-utusan daerah;
4. Membentuk Lembaga DPAS.

Dua lembaga baru tersebut akan dibentuk dengan tempo yang sesegera mungkin. Atas berlakunya Dekrit ini, maka Kabinet Djuanda secara resmi dibubarkan dan diganti dengan Kabinet Kerja. Dalam Kabinet Kerja ini Soekarno didapuk sebagai Perdana Menteri dan Djuanda sebagai Menteri Pertama.²⁴

Perubahan konstitusi yang berkonsekuensi pada berubahnya struktur pemerintahan, dasar negara, tujuan negara serta kebijakan negara ini menurut Adnan Buyung Nasution disebut sebagai “kudeta atas konstitusi”, karena pembubaran Konstituante yang dilakukan adalah nir-absah dan dasar hukum dari Dekrit yang multi-kontroversi atau tidak berdasar.²⁵ Muh. Yamin sendiri mengartikan Dekrit sebagai “Hukum Darurat Negara” yang diberlakukan apabila belum adanya suatu peraturan dan menjadi opsi terakhir dalam menyelamatkan negara. Sedangkan menurut Jimmly Ashiddiqie menyampaikan bahwa Dekrit bisa dikeluarkan apabila negara menjumpai tiga keadaan. *Pertama*, negara menghadapi bahaya perang sehingga diperbolehkan mengeluarkan produk hukum yang melanggar hukum terdahulu. *Kedua*, negara menghadapi suatu kekacauan dan dekrit digunakan sebagai opsi untuk menyudahi kekacauan yang ada. *Ketiga*, fungsi-fungsi kenegaraan dalam keadaan darurat.²⁶

Alih-alih merespon darurat negara, namun secara jelas dan nyata Soekarno cenderung ingin memuaskan hasrat politik dengan merebut kembali kekuasaannya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang sepanjang masa demokrasi parlementer sempat redup. Hal tersebut terbukti sesuai dengan realitas sejarah pada tanggal 22 Juli tahun 1959 dirinya mendapat dukungan dari DPR yang diikuti dukungan lain yaitu dari ketua MA, ditambah dengan dikeluarkannya

²⁴ Danang Risdianto, “Legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Pengaruhnya Bagi Perkembangan Demokrasi di Indonesia”, hlm. 63.

²⁵ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: PT Rajagrafindo, 2008), hlm. 170.

²⁶ Jimmly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 15.

Keppres No. 150 Tahun 1959 yang pada pokoknya mengatur tentang diberlakukannya kembali Undang-Undang Dasar 1945.

Penutup

Periode demokrasi parlementer ini telah mencetak sejarah yang luar biasa bagi ketatanegaraan Indonesia. Sistem demokrasi barat yang diadopsi pada periode ini menciptakan sebuah demokratisasi yang kuat, mulai dari kelembagaan parlemen yang progresif-akuntabel, terbentuknya berbagai macam partai politik baru dengan jumlah yang tidak sedikit, dan terjaminnya hak warga negara untuk berpendapat dan memiliki.

Kendatipun demikian, berjalannya periode ini selama kurang lebih sembilan tahun bukan berarti luput dari permasalahan. Dinamika politik dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia di masa demokrasi parlementer (1950-1959), Alih-alih menampung pluralitas gagasan yang direpresentasikan oleh partai politik dengan berbagai macam karakter, justru menimbulkan nir-stabilitas pada proses politiknya. Hal tersebut bisa dilihat dari setiap kabinet yang tidak pernah berjalan dalam waktu yang lama. Konflik internal golongan Islam yang sempat terjadi menjadi salah satu penyebab dari hal yang dimaksud, dan lebih jauh lagi nir-stabilitas proses politik mengakibatkan kurang maksimalnya pengambilan kebijakan khususnya dalam iwal ekonomi. Kemudian Konstituante yang mengemban tugas untuk merumuskan dasar negara tak kunjung menjumpai titik temu.

Berangkat dari hal tersebut, akhirnya Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dengan alasan yang pada pokoknya menyatakan bahwa sistem demokrasi parlementer yang *notabene* adalah pengadopsian dari sistem barat tidaklah cocok dengan nilai-nilai keindonesiaan, sehingga harus kembali pada UUD 1945 sebagai basis penyelenggaraan negara. Alasan tersebut diperkuat dengan realita bahwa Konstituante telah gagal dalam menjalankan tugasnya. Keluarnya dekrit tersebut menjadi penanda bahwa masa demokrasi parlementer telah berakhir dan menjadi pertanda pula dimulainya masa demokrasi terpimpin yang sarat akan sentralisasi kekuasaan. Dari sinilah masa demokrasi parlementer yang berjalan selama sembilan tahun berakhir, sekaligus menjadi pertanda dimulainya masa yang baru yakni masa demokrasi terpimpin.

Daftar Pustaka

- Agus Santoso, M. "Perkembangan Konstitusi di Indonesia," *Yustisia*, Vol. 2, No. 3 September-Desember 2013.
- Al Qurtuby, Sumantry. "Sejarah Politik Politisasi Agama dan Dampaknya di Indonesia." *Maarif*, Vol. 13, No. 2 Desember 2018.
- Arif Wijaya, Arif. "Demokrasi dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Al-Daulah*, Vol. 4, No. 1 April (2014).
- Ashiddiqie, Jimmly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Bagus Setyawan, Ade "Djuanda Lartawidjaya: Dari Menteri Hingga Perdana Menteri 1946-1959". *Avatara, e-Journal Pendidikan Sejarah*, Vol. 5, No. 2 Juli 2017.
- Fahmi Siregar, Insan. "Dinamika Demokrasi Di Indonesia Masa Orde Lama: Studi Kasus Antara Soekarno Versus Masyumi." *Paramita*, Vol. 21, No. 1 Januari 2011.
- Ridlwan, Zulkarnain. *Sejarah Hukum Tata Negara*. Bandarlampung: Pusaka Media, 2020.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Huda, Ni'matul. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: PT Rajagrafindo, 2008.
- Jainuddin. "Islam dan Politik Orde Lama: "Dinamika Politik Islam Pasca Kolonial Sejak Kemerdekaan Sampai Akhir Kekuasaan Soekarno". Vol. 3, No. 2 Oktober 2019.
- Mahfud MD, Moh. *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: PT RajaGrafindo, 2010.
- Olivia Sabat. "Mengenal Kabinet Sastroamidjojo II yang Hanya Berusia Satu Tahun." <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5755242/mengenal-kabinet-ali-sastroamidjojo-ii-yang-hanya-berusia-satu-tahun/amp>, akses 27 Mei 2023.

- Pratama Aman, Febra. "Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia Masa Kabinet Djuanda 1957-1959". *Socio*, Vol. 10, No. 1 Mei 2013.
- Radjab, Syamsuddin. *Konfigurasi Politik dan Penegakan Hukum di Indonesia*. Jakarta Timur: Nagamedia, 2013.
- Risdianto, Danang. "Legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Pengaruhnya Bagi Perkembangan Demokrasi di Indonesia". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 01 – Maret 2008.
- Said Ali, As'ad. *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa*. Jakarta: LP3S, 2009.
- Tabroni, Romi. "Komunikasi Politik Mohammad Natsir". *Communicatus: Jurnal Ilmu Komunikasi*, Vol. 1, No. 1 2017.
- Thaha, Idris. *Demokrasi Religius: Pemikiran Politik Nurcholis Madjid dan M. Amien Rais*. Jakarta Selatan: Teraju, 2005.
- Tulus Tambunan, Tulus. *Perekonomian Indonesia Sejak Orde Lama Hingga Pasca Krisis*. Jakarta: PT. Pustaka Quantum Prima, 2006.