

BAB III
SEJARAH PARTAI POLITIK DAN
PEMBUBARAN PARTAI POLITIK PADA MASA ORDE LAMA

3.1. PARTAI POLITIK SEBELUM DAN PADA AWAL KEMERDEKAAN

3.1.1. Partai Politik Sebelum Kemerdekaan

3.1.1.1. Munculnya Organisasi Politik

Keberadaan partai politik di Indonesia dapat dilacak sejak masa penjajahan Belanda. Pada masa itu sudah mulai berkembang kekuatan-kekuatan politik dalam tahap pengelompokan yang diikuti dengan polarisasi, ekspansi, dan pelembagaan.⁴⁰⁷ Partai politik di Indonesia lahir bersamaan dengan tumbuhnya gerakan kebangsaan yang menandai era kebangkitan nasional. Berbagai organisasi modern muncul sebagai wadah pergerakan nasional untuk mencapai kemerdekaan. Walaupun pada awalnya berbagai organisasi tidak secara tegas menamakan diri sebagai partai politik, namun memiliki program-program dan aktivitas politik.

Munculnya berbagai organisasi politik dapat dilihat sebagai hasil pendidikan modern saat diberlakukan kebijakan politik etis oleh pemerintah kolonial Belanda.⁴⁰⁸ Walaupun tujuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Belanda sebenarnya hanya untuk memenuhi tuntutan kebutuhan administrasi dan birokrasi kolonial tingkat rendah,⁴⁰⁹ namun telah membangkitkan kesadaran kebangsaan dan cita-cita kemerdekaan melalui gerakan politik.⁴¹⁰

⁴⁰⁷ Huntington, *Op. Cit.*, hal. 489. Lihat tahapan perkembangan partai politik yang telah diuraikan pada bab dua.

⁴⁰⁸ Kebijakan politik etis diumumkan oleh Ratu Wilhemina dalam pidato tahunan 1901. Kebijakan itu dipengaruhi oleh publikasi dan pembicaraan tentang kemiskinan, khususnya di wilayah pulau Jawa. Salah satu tulisan yang berpengaruh adalah karya anggota parlemen Belanda, Mr. C. Th. Van de venter dalam majalah *De Gids* dengan judul *Een Ereschuld* atau hutang kehormatan. Lihat, Suradi, *Haji Agus Salim dan Konflik Politik Sarekat Islam*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), hal. 1. Bandingkan dengan, Robert Van Niel, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Judul Asli: *The Emergence of the Modern Indonesian Elite*, Penerjemah: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1984), hal. 51.

⁴⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 159.

⁴¹⁰ Herbert Feith, *Pemikiran Politik Indonesia 1945 – 1965: Suatu pengantar*, dalam Miriam Buadiardjo (peny.), *Partisipasi dan Partai Politik*, *Op. Cit.*, hal. 225.

Salah satu puncak perubahan pemerintahan kolonial Belanda adalah dibentuknya Volksraad pada 1916.⁴¹¹ Dewan itu pada awalnya hanya memiliki kekuasaan sebagai penasihat, bukan pembentuk undang-undang. Baru pada 1925, berdasarkan Undang-Undang Tata Pemerintahan Hindia Belanda, Volksraad memiliki kekuasaan mengajukan petisi, membahas undang-undang, dan menyetujuinya.⁴¹² Namun demikian, Gubernur Jenderal memiliki hak veto sehingga wewenang tersebut tidak banyak dapat dimanfaatkan.⁴¹³ Organisasi-organisasi politik yang ada pada saat itu ada yang bersikap kooperatif dan ada yang mengambil jalan non kooperatif.⁴¹⁴

Pada masa itu, hukum dasar yang berlaku di wilayah Hindia Belanda adalah *regeerings-reglement* (RR) 1854. Pasal 111 RR menyatakan bahwa perkumpulan-perkumpulan atau persidangan-persidangan yang membicarakan soal pemerintahan atau yang membahayakan keamanan umum dilarang di Hindia Belanda. Pada 1919, RR diganti *Indische Staatsregeling* (IS) 1918 yang pada Pasal 165 juga memuat larangan organisasi dan perkumpulan politik.

Keberadaan ketentuan tersebut mengakibatkan organisasi politik tidak terang-terangan menunjukkan diri sebagai organisasi politik dalam tujuan, program, dan aktivitasnya.⁴¹⁵ Hal itu dapat dilihat dari berdirinya Budi Utomo⁴¹⁶

⁴¹¹ Rancangan pertama undang-undang pembentukan Volksraad telah diajukan oleh Menteri Jajahan Willem K. B. van Dedem pada 1893. Setelah mengalami beberapa perubahan, rancangan tersebut disetujui oleh parlemen Belanda pada 16 Desember 1916 dan menjadi undang-undang (Staatsblad 1916, No. 14). Berdasarkan Dekrit Raja 30 Maret 1917, ditentukan bahwa Volksraad mulai berlaku sejak 1 Agustus 1917. Pada 18 Mei 1918 Volksraad diresmikan Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum. Lihat W.H. Van Helsdingen, Pekerjaan Dewan Ra'jat Sepoeloh Tahoen 1918 – 1928. Wetevreden: Balai Pustaka, 1944, dalam Suradi, *Op. Cit.*, hal. 11 – 12.

⁴¹² M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 30.

⁴¹³ George McTurnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia: Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik*, (Jakarta: Sebelas Maret University Press bekerjasama dengan Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 52.

⁴¹⁴ Salah satu organisasi yang kooperatif adalah Sarekat Islam dengan salah satu tokohnya H. Agus Salim yang menyatakan bahwa partisipasi dalam Volksraad diperlukan. Walaupun Volksraad bukan merupakan majelis wakil rakyat, tetapi dengan usaha di dalamnya diharapkan bangsa Indonesia lebih siap untuk majelis wakil rakyat yang akan diperoleh nantinya. Pernyataan ini dimuat dalam tulisan “Soal keanggotaan Tjokro dan Moeis Dalam Volksraad” pada *Neratja*, 22 Maret 1919. Sedangkan tokoh yang mengambil jalan non-kooperasi salah satunya adalah Moh. Hatta. Menurut Hatta, politik non-kooperasi berdasarkan atas hubungan yang jelas antara penjajah dan yang terjajah. Keduanya saling bertolak belakang. Oleh karena itu kerjasama dengan pemerintah adalah tidak perlu. Lihat, Suradi, *op cit.*, hal. 7. Peran SI dalam Volksraad juga dibahas dalam Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900 – 1942*, (Jakarta: LP3ES, 1980), hal. 129 – 133.

⁴¹⁵ Deliar Noer, Perkembangan Demokrasi Kita, *Prisma* 2, Februari 1977, hal. 18-33.

⁴¹⁶ Berkembang dari kalangan terpelajar dalam kelompok-kelompok studi. Pada awalnya organisasi BU perhatiannya pada masalah sosial, ekonomi, serta pendidikan dan kebudayaan. Pada Kongres BU yang pertama pada 5 Oktober 1908, ditetapkan tujuan BU adalah kemajuan yang selaras (harmonis) buat negeri dan bangsa dengan memajukan pengajaran, pertanian, peternakan dan perdagangan, teknik dan industri serta kebudayaan (kesenian dan ilmu). Lihat, M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 15.

(BU) pada 20 Mei 1908 dan Sarekat Islam (SI) pada 1911. Kedua organisasi itu tidak secara tegas menyatakan diri sebagai organisasi politik.⁴¹⁷ Namun dalam perkembangan kedua organisasi tersebut, program dan aktivitasnya telah merambah ke wilayah politik. Hal itu dapat dilihat dari keterlibatan kedua organisasi tersebut dalam Volksraad.⁴¹⁸ Bahkan, pada 23 Juli 1916 BU dan SI telah melakukan aktivitas politik menuntut ketahanan Hindia Belanda guna menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia saat itu telah berpikir mandiri. Aksi itu dikenal dengan *Weerbaar Actie*.⁴¹⁹ Wakil-wakil BU dan SI juga menjadi anggota koalisi *radical concentratie* di dalam Volksraad yang menuntut adanya Majelis Nasional sebagai parlemen pendahuluan untuk menetapkan hukum dasar sementara bagi Hindia Belanda.⁴²⁰

Keberadaan kedua organisasi politik tersebut diikuti dengan munculnya berbagai organisasi partai politik. Partai-partai tersebut di antaranya adalah Indische Partij (IP), Insulinde, Indische Sociaal Democratische Vereeniging (ISDV), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Indonesia Raya (Parindra), Partai Indonesia (Partindo), Indische Sociaal Democratische Partij (ISDP), Indische Katholijke Partij, Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindo), dan Partai Rakyat Indonesia (PRI).

Selain berbagai partai politik, juga pernah terbentuk federasi organisasi-organisasi politik. Pada 17 Desember 1927 lahir Permufakatan Perhimpunan-Perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (PPPKI) yang dibentuk oleh PNI, PSI, BU, Sarikat Pasundan, Sarikat Sumatera, dan Kaum Betawi. PPPKI berupaya menyamakan arah aksi dan kerja sama, dan menghindarkan perselisihan yang

⁴¹⁷ Pada Kongres SI pertama, 26 Januari 1913 di Surabaya menerangkan bahwa SI bukan partai politik. Lihat A.K. Pringgodigdo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1994), hal. 7.

⁴¹⁸ Keanggotaan Volksraad terdiri atas anggota yang diangkat dan dipilih. Untuk memilih anggota Volksraad dari bangsa Indonesia dibentuk *National Committee* yang terdiri atas 10 organisasi, diantaranya adalah SI, BU, beberapa perkumpulan kaum bangsawan, dan persatuan guru Hindia Belanda. Komite ini diketuai oleh Woerjaningrat dari BU. Anggota Volksraad dari Hindia Belanda untuk periode 1918-1921 adalah Abdoel Moeis (SI), Abdoel Rivai (Insulinde), R. Aboekkesan Atmodirono (BU), R.M.T.A. Koesoemo Joedo (BU), R. Kamil (BU), R.M. Koesoemo Oetojo (BU), R. Sastro Widjojo (BU), A.L. Woworoentoe (Perserikatan Minahasa), Dr. Radjiman Wediodipoero (BU), R.Ng. Dwijosewojo (BU), F. Laoh (Perserikatan Minahasa), DR. Tjipto Mangoenkoesoemo (Insulinde), dan R. Oemar Said Tjokroaminoto (SI). Lihat Suradi, *Op. Cit.*, hal. 14 – 16, dan 27. Untuk daftar jumlah wakil masing-masing partai politik dapat dilihat pada A.K. Pringgodigdo, *Op. Cit.*, hal. 92 – 94 dan 171 – 173.

⁴¹⁹ Pernyataan tersebut disampaikan kepada Ratu Belanda oleh utusan yang dikirim ke negeri Belanda. Salah satu utusannya adalah Dwijosewojo dari BU. Lihat Deliar Noer & Akbarsyah, *KNIP: Parlemen Indonesia 1945 – 1950*, (Jakarta: Yayasan Risalah, 2005), hal. 2, dan A.K. Pringgodigdo, *Op. Cit.*, hal. 3.

⁴²⁰ Anggota lainnya adalah dari ISDV dan Insulinde. Lihat, A.K. Pringgodigdo, *Op. Cit.*

melemahkan aksi kebangsaan.⁴²¹ Pada 1939 terbentuk Gabungan Politik Indonesia (GAPI).⁴²² Salah satu tuntutan politik GAPI adalah pembentukan parlemen Indonesia yang merupakan lembaga legislatif dengan model dua kamar. Bahkan pada akhir Desember 1939 GAPI menyelenggarakan Kongres Rakyat Indonesia yang menggabungkan antara GAPI, MIAI⁴²³, dan Persatuan *Vakbonden* Pegawai Negeri (PVPN).⁴²⁴

Partai-partai politik yang ada sebelum kemerdekaan tersebut, tidak semuanya mendapat status badan hukum dari pemerintah kolonial Belanda. SI belum mendapatkan pengakuan sebagai badan hukum hingga 1923. Demikian pula halnya dengan IP yang pada 4 Maret 1913 permohonannya ditolak oleh Gubernur Jenderal karena dipandang sebagai organisasi politik radikal dan mengancam keamanan umum.⁴²⁵

3.1.1.2. Pembatasan dan Pembubaran Partai Politik

Kehidupan partai politik Indonesia sebelum kemerdekaan mulai menurun setelah 1930. Hal itu terjadi karena kebijakan represif yang dijalankan oleh Pemerintahan Kolonial Belanda. Gubernur Jenderal B.C. de Jonge (1931) dan dan A.W.L. Tjarda van Starkenborg Stachouwer (1936) menolak memberi pengakuan pada organisasi pergerakan nasionalis. Kebijakan represif tersebut didukung oleh ketentuan Pasal 35, 36, 37, dan 38 IS yang memberikan hak eksorbitan kepada Gubernur Jenderal, yaitu wewenang mengasingkan orang-orang yang dianggap membahayakan keamanan dan ketertiban. Partai politik secara ketat juga diawasi *Politieke Inlichtingen Dienst*, Badan Intelejen Politik saat itu.⁴²⁶

Pada 1935 dikeluarkan aturan *Beperkt Vergader Verbod* (BVV)⁴²⁷ yang memberikan wewenang kepada Gubernur Jenderal sesudah mendengar pertimbangan Raad van Indie, untuk menyatakan bahwa suatu perkumpulan bertentangan dengan ketertiban umum. Selain itu, Gubernur Jenderal juga dapat

⁴²¹ *Ibid.*, hal. 84.

⁴²² Meliputi Gerindo, Parindra, Pasoendan, Persatoean Minahasa, Partai Katolik Indonesia, Partai Sarekat Islam Indonesia, Partai Islam Indonesia, dan Partai Arab Indonesia. Lihat, Kahin, *Op. Cit.*, hal. 123, catatan kaki no. 100.

⁴²³ Majelis Islam A'la Indonesia, federasi organisasi-organisasi Islam Indonesia yang terbentuk pada 1937. Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hal. 219.

⁴²⁴ Deliar Noer & Akbarsyah, *Op. Cit.*, hal. 8 – 9.

⁴²⁵ Insulinde kemudian menjadi National Indische Partij. Karim, *Op. Cit.*, hal. 23.

⁴²⁶ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956 – 1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hal. 6 – 8, catatan kaki no. 8, 9, dan 11.

⁴²⁷ *Staatsblad* Tahun 1935, No, 85.

membatasi hak mengadakan pertemuan. Setiap pertemuan politik harus diberitahukan lima hari sebelumnya kepada pejabat pemerintah setempat yang memiliki hak untuk melarang. Adanya aturan itu menurunkan aktivitas organisasi-organisasi politik.⁴²⁸

Di antara partai-partai yang ada pada masa pemerintahan kolonial Belanda tersebut, yang pernah dibubarkan adalah IP, PKI, dan PNI.⁴²⁹ Pembubaran partai-partai pada masa kolonial Belanda dilakukan pada saat aktivitas partai politik dianggap membahayakan pemerintahan dan mengganggu stabilitas. Pada Maret 1913, setelah berkembangnya gagasan radikal dan aksi-aksi pemogokan dan boikot, terutama oleh Serikat Buruh Kereta Api (*Vereeniging van Spoor-enTramweg-Personeel*), IP dinyatakan terlarang oleh Pemerintah Hindia Belanda. Tiga pendiri IP diasingkan, pada awalnya ke luar Jawa. Douwes Dekker ke Kupang, Tjipto Mangunkusumo ke Banda, dan Suwardi Surjaningrat ke Bangka. Ketiganya kemudian dialihkan ke Belanda.⁴³⁰

PKI dibubarkan karena melakukan pemberontakan pada 13 November 1926 di Jakarta disusul dengan aksi kekerasan di Jawa Barat, Jawa tengah, dan Jawa Timur, dan di Sumatera Barat pada 1 Januari 1927.⁴³¹ Namun pemberontakan tersebut dapat ditangani pemerintah kolonial Belanda dan para pemimpin PKI melarikan diri ke luar negeri. Sebagian yang tertangkap dikenakan hukuman mati, penjara, atau dibuang ke Boven Digul, Papua.⁴³² Akibat pemberontakan tersebut, PKI dan salah satu organisasi bentukannya, yaitu Sarekat Rakyat, pada 23 Maret 1928 dibubarkan dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang.⁴³³

⁴²⁸ Bahkan Moh. Roem menyatakan kondisi partai pada saat itu lemah dan sempit jalannya, bahkan hampir dapat dikatakan tinggal nama saja. Lihat. Suradi, *Op. Cit.*, hal. 61-62.

⁴²⁹ Walaupun partai lain tidak dibubarkan atau dinyatakan terlarang, tetapi juga mendapatkan perlakuan berupa penangkapan terhadap tokoh-tokohnya. Tjokroaminoto (SI) pernah ditahan selama tujuh bulan karena dituduh terlibat dalam SI Afdeeling B. Tindakan itu memicu keluarnya SI dari Volksraad pada 1923. Selain itu juga pernah dikeluarkan aturan yang melarang SI, PERMI, Partindo, dan PNI-Baru mengadakan rapat. *Ibid.*, hal. 42.

⁴³⁰ A.K. Pringgodigdo, *Op. Cit.*, hal. 13 – 14.

⁴³¹ Pemberontakan ini dilakukan terutama oleh tokoh PKI Alimin dan kawan-kawan. Tan Malaka sesungguhnya sudah meragukan keberhasilan pemberontakan karena massa yang belum siap. M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 27.

⁴³² Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 166-167.

⁴³³ M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 27-28.

PNI dibubarkan karena sikap konfrontatif yang dilakukan, terutama oleh Soekarno. Larangan terhadap PNI mulai dikeluarkan pada 1927.⁴³⁴ Rangkaian peristiwa dilanjutkan dengan adanya larangan menjadi anggota PNI bagi anggota militer beserta keluarga dan pembantunya. Pada 29 Desember 1929 terjadi penangkapan terhadap tokoh-tokoh PNI, termasuk Soekarno. Pada 17 April 1931 Raad van Justitie menetapkan hukuman 4 tahun penjara bagi Soekarno, 2 tahun bagi Maskun, 1 tahun 8 bulan bagi Supriadinata, dan 1 tahun 3 bulan bagi Gatot Mangkupraja karena dinyatakan bersalah telah ikut suatu perkumpulan yang bertujuan melakukan kejahatan pemberontakan. Keputusan itu menurut Pringgodigdo dapat diartikan sama halnya dengan menyatakan PNI sebagai partai terlarang sehingga dibubarkan.⁴³⁵ PNI akhirnya secara resmi dibubarkan oleh Mr. Sartono (Ketua saat itu) pada 11 November 1930.⁴³⁶ Sebagai penggantinya, muncul Partai Pendidikan Nasional Indonesia yang didirikan pada akhir Desember 1933 di Yogyakarta.⁴³⁷

Menurunnya aktivitas politik pada masa pemerintahan kolonial Belanda terus berlanjut pada masa pendudukan Jepang. Pemerintahan pendudukan Jepang melarang keras semua kegiatan politik, termasuk rapat-rapat yang membicarakan organisasi dan struktur pemerintahan. Akibat larangan tersebut, Amir Syarifuddin yang menjadi pemimpin Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindo), nyaris dihukum mati oleh Jepang.⁴³⁸ Organisasi yang diberi kesempatan hidup adalah yang bercorak keagamaan terutama dari kalangan umat Islam. Pada masa itu, tepatnya September 1942 dihidupkan kembali Majelis Islam A'la Indonesia (MIAI) yang pada 24 Oktober 1943 diubah menjadi Majelis Sjuro Muslimin Indonesia (Masjumi).⁴³⁹ Selain itu, terkait dengan janji kemerdekaan yang diberikan Jepang, pada 9 Maret 1943 didirikan Poesat Tenaga Rakjat (Poetera) yang mencakup semua golongan politik, tetapi dibatasi di Jawa dan Madura. Poetera bagi Jepang

⁴³⁴ Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 137.

⁴³⁵ A.K. Pringgodigdo, *Op. Cit.*, hal. 72.

⁴³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *op cit.*, hal. 171. Dalam buku Rusli Karim, pembubaran PNI adalah pada akhir April 1931. Waktu yang dikemukakan oleh Karim tersebut memiliki kelemahan karena dalam buku itu sendiri dikemukakan bahwa pendirian Partindo yang dimaksudkan untuk mengganti PNI adalah 30 April 1931. M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 41.

⁴³⁷ Partai ini tidak bertahan lama karena Soekarno lebih memilih bergabung dengan Partai Indonesia dan penangkapan serta pengasingan tokoh-tokoh nasional yang tetap berjalan. *Ibid.*, hal. 40 - 41.

⁴³⁸ *Ibid.*, hal. 28.

⁴³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 172-173.

lebih merupakan sarana untuk menggerakkan dukungan Indonesia terhadap perang yang sedang dilakukan Jepang.⁴⁴⁰

Walaupun pada masa pendudukan Jepang eksistensi partai politik sebagai suatu organisasi tidak diakui, namun tokoh-tokoh partai politik tetap berperan besar dalam usaha-usaha mencapai kemerdekaan. Bahkan pada saat dibentuk BPUPK⁴⁴¹ dan PPKI⁴⁴² oleh pemerintahan Jepang, yang keanggotaannya diisi oleh tokoh-tokoh nasional yang sebelumnya merupakan pimpinan partai politik.⁴⁴³

Partai-partai yang ada dan berkembang sebelum kemerdekaan tersebut pada umumnya dapat dikategorikan sebagai partai yang bersifat ideologis (*weltanschauungs partie*). Partai-partai tersebut memiliki fungsi dan program utama untuk mewujudkan kemerdekaan Indonesia. Partai-partai tersebut menjalankan fungsi mengagregasikan dan mengartikulasikan aspirasi dan ideologi masyarakat untuk mencapai kemerdekaan. Selain itu, juga menjalankan fungsi rekrutmen politik yang memunculkan tokoh-tokoh nasional serta wakil rakyat yang menjadi anggota Volksraad.

3.1.2. Partai Politik di Awal Kemerdekaan

Kemerdekaan Indonesia diproklamasikan pada 17 Agustus 1945. Pada 18 Agustus 1945, PPKI melaksanakan sidang yang salah satu keputusannya adalah mengesahkan UUD 1945⁴⁴⁴ sebagai konstitusi Indonesia. Di dalam UUD 1945, tidak terdapat pengaturan mengenai partai politik. Ketentuan yang terkait adalah Pasal 28 yang menyatakan “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul,

⁴⁴⁰ Kahin, *Op. Cit.*, hal. 135 – 137.

⁴⁴¹ Didirikan melalui Maklumat Gunseikan Nomor 23, 29 april 1945. Anggotanya sebanyak 60 orang dan ketuanya adalah Dr. K.R.T. Radjiman Wediodiningrat. Dilantik pada 28 Mei 1945 dan bersidang untuk pertama kali pada 29 Mei 1945. Mengenai BPUPK dan keanggotaannya dapat dilihat pada RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Depok: Badan Penerbit FH UI, 2004).

⁴⁴² Dibentuk pada 9 Agustus 1945 dengan Ketuanya adalah Ir. Soekarno dan Wakilnya adalah Mohammad Hatta. Anggota PPKI semula ditetapkan oleh Pemerintah Militer Jepang sebanyak 21 orang. Namun dalam sidang pada 18 Agustus, anggotanya ditambah 6 orang sehingga menjadi 27 orang. Lihat J.T.C. Simorangkir, S.H., *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 1984), hal. 19.

⁴⁴³ Sebelum adanya BPUPK dan PPKI, tokoh-tokoh nasional banyak yang diangkat dalam jabatan pemerintahan militer Jepang. 7 tokoh nasional diangkat sebagai penasihat pada Pemerintahan Militer Jepang pada September 1945. Di antaranya adalah Ir. Soekarno di Departemen Urusan Umum (*Sömubu*), Mr. Suwandi dan dr. Abdul Rasjid di Departemen Urusan Dalam Negeri (*Naimubu*), Prof. Dr. Mr. Soepomo untuk Departemen Kehakiman (*Syibohu*), Mochtar bin Prabu Mangkunegoro untuk Departemen Lalu Lintas (*Kötsubu*), Mr. Moh. Yamin untuk Departemen Propaganda (*Sendenbu*), dan Prawoto Sumodilogo untuk Departemen Ekonomi (*Sangyobu*). Lihat Sartono Kartodirdjo, Marwati Djoened Poesponegoro, dan Nugroho Notokusanto, *Sejarah Nasional Indonesia VI*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1975), hal. 12.

⁴⁴⁴ Diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun II Nomer 7, 15 Pebruari 1946.

mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang.” Ada pendapat yang menyatakan bahwa ketentuan tersebut belum memberikan jaminan konstitusional. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat baru ada jika sudah ditetapkan dengan undang-undang.⁴⁴⁵

3.1.2.1. Gagasan Partai Tunggal

Pada 22 Agustus 1945, PPKI menyelenggarakan rapat yang salah satu keputusannya adalah membentuk Partai Nasional Indonesia. PNI diharapkan menjadi partai tunggal atau partai negara dan sebagai pelopor dalam kehidupan bangsa Indonesia.⁴⁴⁶ Keputusan itu telah ditindaklanjuti dengan persiapan pembentukan Partai Nasional Indonesia di daerah-daerah. Namun, pada 31 Agustus 1945 dikeluarkan Maklumat Pemerintah yang menunda segala aktivitas persiapan dan pembentukan PNI sebagai partai tunggal. Hal itu dimaksudkan untuk memusatkan perhatian dan tindakan ke dalam Komite Nasional karena kedudukannya yang dipandang sangat penting.⁴⁴⁷

Adanya gagasan partai tunggal tersebut sesuai dengan pandangan Soekarno sejak sebelum kemerdekaan. Soekarno telah mengemukakan perlunya partai pelopor melalui tulisannya yang berjudul “Mentjapai Indonesia Merdeka” pada tahun 1933. Soekarno berpendapat bahwa untuk mencapai massa aksi diperlukan adanya satu partai pelopor, tidak dua ataupun tiga. Sebab jika lebih dari satu akan membingungkan massa.⁴⁴⁸

Satu partai-pelopor? Ja, satu partai-pelopor, dan tidak dua, tidak tiga! Satu partai sahadja jang bisa paling baik dan paling sempurna, - jang lain-lain tentu kurang baik dan kurang sempurna. Satu partai sahadja yang bisa mendjadi pelopor!
Memang; lebih dari satu pelopor, membingungkan masa; lebih dari satu komandan, mengantjaukan tentara.

⁴⁴⁵ Latar belakang lahirnya ketentuan Pasal 28 UUD 1945 merupakan hasil perdebatan antara Soekarno dan Soepomo yang mempertahankan cita negara integralistik dengan Moh. Yamin dan Moh. Hatta yang mengusulkan masuknya ketentuan HAM secara detail. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hal. 769 – 777. Dengan demikian, UUD 1945 sebelum perubahan merupakan salah satu konstitusi yang sama sekali tidak menyebut partai politik di dalamnya seperti 60 konstitusi negara lain dari 132 konstitusi negara-negara di dunia.

⁴⁴⁶ Tjahaja, 23 Agustus 1945. Diambil dari Sartono Kartodirdjo, Poesponegoro, dan Nugroho Notokusanto, *Op. Cit.*, hal. 30.

⁴⁴⁷ Pramoedya Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer, dan A. Kamil, *Op. Cit.*, Jilid I, hal. 49 – 50. Dalam buku Samsuddin Haris disebut dengan istilah pembubaran yang kemudian disusul adanya Maklumat Pemerintah 3 November 1945. Menurutnya, hal tersebut adalah atas desakan Syahrir untuk memberlakukan kebebasan berserikat. Lihat Syamsuddin Haris, *Op. Cit.*, hal. 111-113.

⁴⁴⁸ Sukarno, *Dibawah Bendera Revolusi*, Djilid Pertama, (Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, 1964), hal. 282 – 284.

Selain itu, dalam pidato Presiden Soekarno yang menyampaikan keputusan PPKI pada 23 Agustus 1945 di antaranya dinyatakan sebagai berikut.⁴⁴⁹

Bangsaku!

Ada satu hal lagi jang penting, maha-penting, jang harus kita kerdjakan dengan segera ialah membangun suatu partai jang mendjadi motor perdjuaan rakjat dalam segala suasana dan lapangan, yaitu: PARTAI NASIONAL INDONESIA. Komite Nasional adalah suatu komite, Partai Nasional Indonesia adalah suatu partai. Komite diadakan untuk sementara waktu, partai kita hajatkan pula terus sampai di masa jang akan datang.

Menurut Maswadi Rauf, Soekarno adalah seorang yang anti sistem multi partai model barat dan sistem demokrasi parlementer. Partai politik dianggap memperlemah perjuangan terhadap penjajahan dan usaha mengisi kemerdekaan. Partai politik merupakan sumber perpecahan.⁴⁵⁰

3.1.2.2. Maklumat Pemerintah 3 November 1945

Pandangan Soekarno mengenai partai tunggal berlawanan dengan pandangan Sjahrir yang menentang konsep kepartaian monolitik karena akan lebih banyak menjadi alat untuk mengontrol dan mendisiplinkan perbedaan pendapat.⁴⁵¹ Pandangan itu dalam perkembangannya mempengaruhi usulan BP KNIP di mana Sjahrir menjadi Ketua.

Dalam Pengumuman Badan Pekerja Komite Nasional Nomor 3 disebutkan bahwa pembentukan satu partai, yaitu Partai Nasional Indonesia, pada saat itu memang diperlukan untuk mempersatukan segala aliran dalam masyarakat guna mempertahankan negara. Namun yang dapat memenuhi keperluan tersebut adalah Komite Nasional. Dengan kata lain, Komite Nasional-lah yang mempersatukan berbagai aliran yang berbeda, apalagi sudah berubah menjadi badan perwakilan rakyat sejak 16 Oktober 1945.⁴⁵² Mengingat hal tersebut dan sesuai dengan semangat menjunjung asas demokrasi, diusulkan untuk memberi kesempatan kepada rakyat mendirikan partai politik. Dengan adanya partai-partai politik akan memudahkan memperkirakan kekuatan perjuangan serta meminta pertanggungjawaban para pemimpinnya. Bagian Pengumuman Badan Pekerja

⁴⁴⁹ Pramoedya Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer, dan Kamil, *Op. Cit.*, Jilid I, hal. 44 – 45.

⁴⁵⁰ Maswadi Rauf, *Partai Politik Dalam Sistem Kepartaian*, *Op. Cit.*, hal. 10 – 11.

⁴⁵¹ J. D. Legge, *Kaum Intelektual dan Perjuangan Kemerdekaan: Peranan Kelompok Sjahrir*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1993), hal. 180 – 181.

⁴⁵² Maklumat Nomor X 16 Oktober 1945. Berita Republik Indonesia Tahun I Nomor 2, h. 10. Diambil dari H. Aa, *Undang-Undang Negara Republik Indonesia*, Djilid I, (Jakarta-Bandung: Neijenhuis & Co. N. V., 1950), hal. 60.

Komite Nasional yang mengusulkan pembentukan partai-partai politik adalah sebagai berikut.⁴⁵³

Maka sesoeai dengan Oendang-oendang Dasar kita jang memoeat petoenjoek adanja kemerdekaan bersidang dan berkoempoel, Badan Pekerdja beranggapan bahwa sekarang soedah tiba saatnja oentoek mengoesahkan pergerakan rakjat dengan seksama.

Hanja jang mendjadi pertanjaan ialah : Baik diadakan satoe partai sadjalah atau dibiarkan toemboeh beberapa partai menoeroet tjorak dan aliran jang hidoep dalam masjarakat kita?

Karena kita menjoenjoeng azas demokrasi, tentoe tidak dapat kita hanja membolehkan satoe partai sadja jang berdiri. Dan lagi dengan adanja partai-partai itoe bagi kita moedah oentoek menaksir kekoetaan perdjoeangan kita dan bagi Pemerintahpoen moedah djoega oentoek minta tanggoeng djawab kepada pemimpin-pemimpin barisan perdjoeangan.

Maka kesimpoelan Badan Pekerdja tidak lain, ialah Pembentoekan Partai-partai sekarang boleh dimoelai dengan leloeasa asal sadja pembentoekan itoe pada azasnja dengan restriksi, memperkoeat perdjoeangan kita mempertahankan kemerdekaan serta mendjamin keamanan masjarakat jang kini pada beberapa tempat amat terganggu.

Berhoeboeng dengan kesimpoelan ini, maka oleh Badan Pekerdja telah dioesoelkan kepada Pemerintah soepaja diberikan kesempatan kepada rakjat seloeas-loeasnja oentoek mendirikan partai-partai politik dengan restriksi, bahwa partai-partai itoe hendaknja memperkoeat perdjoeangan kita mempertahankan kemerdekaan dan mendjamin keamanan rakjat.

Pada 3 November 1945 atas usulan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP), pemerintah mengeluarkan Maklumat yang menyatakan bahwa pemerintah menyukai berdirinya partai-partai politik terkait dengan akan segera diselenggarakannya pemilihan umum.⁴⁵⁴ Maklumat ini ditandatangani oleh Wakil Presiden karena Presiden Soekarno sedang mengadakan kunjungan ke luar negeri.⁴⁵⁵ Selengkapnya Maklumat Pemerintah 3 November 1945⁴⁵⁶ sebagai berikut.⁴⁵⁷

⁴⁵³ Berita Repoeblik Indonesia, Tahun I Nomor 74, h. 4. Diambil dari *ibid*, hal. 84.

⁴⁵⁴ Maklumat tersebut menyatakan bahwa dengan adanya partai politik, berbagai aliran paham yang ada dalam masyarakat dapat dipimpin ke jalan yang teratur. Maklumat ini juga terkait dengan rencana pemilihan umum pada 1946. Lihat Deliar Noer & Akbarsyah, *Op. Cit.*, hal. 37.

⁴⁵⁵ Menjadi pertanyaan apakah Soekarno mengetahui atau tidak saat Maklumat ini diumumkan karena pada 1956 Soekarno mengancam adanya Maklumat ini. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 177.

⁴⁵⁶ Berita Repoeblik Indonesia Tahun I Nomor 1. Hal. 3. Diambil dari *Aa, Op. Cit.*, hal. 74.

⁴⁵⁷ Dalam wawancara dengan kantor berita PIA, Hatta menyatakan bahwa usul maklumat tersebut berasal dari Amir Sjarifuddin. Hatta sendiri merasa maklumat itu tidak perlu karena dalam negara demokrasi rakyat dengan sendirinya dapat mendirikan partai politik. Namun Amir Sjarifuddin mendesak untuk menghilangkan keraguan rakyat karena keputusan untuk mengubah PNI menjadi partai biasa dan tidak menjadi partai negara tidak dikenal di daerah-daerah yang jauh. Usul ini akhirnya diterima kabinet. Hatta melihat usul tersebut dalam rangka pemilihan umum yang rencananya diselenggarakan pada Januari 1946 sebagai pelaksanaan ketentuan Ayat Tambahan UUD 1945 yang menentukan bahwa dalam waktu 6 bulan dewan perwakilan

MAKLOEMAT PEMERINTAH

Berhoeboeng dengan oesoel Badan Pekerdja Komite Nasional Poesat kepada Pemerintah, soepaja diberikan kesempatan kepada rakjat seloeas-loeasnja oentoek mendirikan partai-partai politik, dengan restriksi, bahwa partai-partai itoe hendaknja memperkoeat perdjoeangan kita mempertahankan kemerdekaan dan mendjamin keamanan masjarakat, Pemerintah menegaskan pendiriannja jang telah diambil beberapa waktoe jang laloe bahwa:

1. Pemerintah menjoekai timboelnja partai-partai politik, karena dengan adanja partai-partai itoelah dapat dipimpin kedjalan jang teratoer segala aliran paham jang ada dalam masjarakat.
2. Pemerintah berharap soepaja partai-partai itoe telah tersoesoen, sebelomnja dilangsoengkan pemilihan anggota Badan-Badan Perwakilan Rakjat pada boelan Djanoeari 1946.

Djakarta, tanggal 3 Nopember 1945.
Wakil Presiden,
MOHAMAD HATTA.

3.1.2.2.1. Tujuan Pendirian Partai Politik

Pembentukan partai politik berdasarkan Maklumat 3 Nopember 1945 adalah untuk “memperkoeat perdjoeangan kita mempertahankan kemerdekaan dan mendjamin keamanan masjarakat”. Dari ketentuan tersebut, partai politik diletakkan sebagai instrumen negara. Namun partai politik bukan sekedar instrumen untuk mencapai stabilitas politik dan merajut partisipasi masyarakat seperti pandangan paradigma *managerial*, tetapi untuk mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan. Maksud pendirian dalam Maklumat disebutkan sebagai restriksi atau batasan. Sebagai suatu batasan, sesungguhnya ketentuan itu dapat menjadi dasar pembubaran partai politik yang mengganggu atau menghambat perjuangan mempertahankan kemerdekaan.

Selain itu, arah pendirian partai politik dimaksudkan sebagai sarana untuk mengatur aspirasi rakyat dari berbagai golongan. Dengan adanya partai politik, aspirasi yang berbeda-beda dijadikan pemikiran dan program yang sistematis dan teratur untuk diperjuangkan sebagai kebijakan publik. Dengan demikian, partai berfungsi sebagai *broker of idea*, sekaligus sebagai pelopor bagi masyarakat, serta berfungsi untuk mengelola perbedaan yang ada.

rakyat harus dibentuk. Lihat, Deliar Noer, *Partai-Partai Islam Di Pentas Nasional 1945 -1965*, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1987), hal. 351, catatan kaki nomor 1.

3.1.2.2. Batasan Partai Politik

Di dalam Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945 juga disebutkan bahwa Republik Indonesia tidak akan melarang organisasi politik selama dasar-dasarnya atau aksi-aksinya tidak melanggar asas-asas demokrasi yang sah. Ketentuan tersebut dapat dilihat sebagai batasan bagi partai politik seperti yang terdapat dalam berbagai konstitusi negara modern.

Pembatasan tersebut juga dapat dikategorikan sebagai pembatasan material menurut klasifikasi Venice Commission, terutama ketentuan bahwa partai politik harus sesuai dengan prinsip demokrasi serta tidak bertentangan dengan perjuangan dan kemerdekaan bangsa.⁴⁵⁸ Hal itu misalnya juga dapat dilihat pada Article 21 Konstitusi Jerman yang menyatakan *Their internal organization must conform to democratic principles*, serta Article 4 Konstitusi Perancis yang menyatakan *They must respect the principles of national sovereignty and democracy*. Namun demikian, masalah pembubaran partai politik tidak diatur lebih lanjut, baik dalam Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 maupun dalam peraturan perundang-undangan lain hingga masa demokrasi terpimpin.

3.1.2.3. Partai Politik Pasca Maklumat Pemerintah 3 November 1945

Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 tersebut disambut antusias sehingga dalam waktu singkat telah terbentuk sekitar 40 partai politik.⁴⁵⁹ Berbagai partai politik yang sebenarnya sudah ada sebelum kemerdekaan, bangkit kembali. Pada 7 November 1945 didirikan kembali Majelis Sjuro Muslimin Indonesia (Masjumi) di Jogjakarta.⁴⁶⁰ Pada 29 Januari 1946 didirikan PNI di Kediri yang berasal dari Serikat Rakyat Indonesia (Serindo), PNI Pati, PNI Madiun, PNI Palembang, PNI Sulawesi, Partai Kedaulatan Rakyat, Partai Republik Indonesia, dan beberapa partai kecil lain. Ketuanya yang pertama adalah S. Mangoensarkoro.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measure, [www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp?Print](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp?Print), 15/02/2007.

⁴⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, Kemerdekaan Berserikat, *Op. Cit.*, hal. 174.

⁴⁶⁰ Pidato Mohammad Natsir pada 7 November 1956 yang dimuat di harian Abadi edisi 9, 10, dan 12 November 1956. Lihat Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 211. Pembentukan ini dilakukan melalui Kongres Umat Islam di Yogyakarta pada 7-8 November 1945. Lihat, Ahmad Syafii Maarif, *Studi Tentang Percaturan dalam Konstituante: Islam Dan Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hal. 110.

⁴⁶¹ M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 79 – 80.

Pada 18 Nopember 1945 berdiri Partai Kristen Nasional (PKN) yang selanjutnya bersama Partai Kristen Indonesia (PARKI) pada Kongres di Prapat 9 – 20 April 1947 melebur diri menjadi Partai Kristen Indonesia (Parkindo).⁴⁶² Pada 22 Nopember 1945 berdiri Partai Persatuan Tarbiyah Islamiah (Partai PERTI) di Bukit Tinggi. Partai ini berasal dari Pergerakan Tarbiyah Islamiah (PERTI) di Bukit Tinggi yang didirikan pada 20 Mei 1930.⁴⁶³ Pada 8 Desember 1945, melalui Kongres Golongan Politik Katolik, didirikan Partai Katholik Republik Indonesia (PKRI). Pada Kongresnya 17 Desember 1949, PKRI diganti namanya menjadi Partai Katolik.

Partai-partai lain yang terbentuk, baik merupakan partai baru maupun kelanjutan dari partai politik yang telah ada sebelum kemerdekaan di antaranya adalah Partai Indonesia Raya (PIR)⁴⁶⁴, Partai Rakyat Indonesia (PRI)⁴⁶⁵, Partai Banteng Republik Indonesia⁴⁶⁶, Partai Rakyat Nasional (PRN)⁴⁶⁷, Partai Wanita Rakyat⁴⁶⁸, Partai Kebangsaan Indonesia (PARKI)⁴⁶⁹, Partai Kedaulatan Rakyat (PKR)⁴⁷⁰, Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI)⁴⁷¹, Partai Rakyat Jelata (PRJ)⁴⁷², Partai Tani Indonesia (PTI)⁴⁷³, Partai Komunis Indonesia (PKI)⁴⁷⁴, Partai Sosialis Indonesia (PSI)⁴⁷⁵, Partai Sosialis Indonesia (Parsi) di bawah pimpinan Mr. Amir

⁴⁶² *Ibid.*, hal. 77. Deliar Noer dan Akbarsyah menyebutkan bahwa Parkindo dibentuk pada 18 November 1945. Lihat Deliar Noer & Akbarsyah, *Op. Cit.*, hal. 42. Sementara itu dalam Kronik Revolusi Jilid I dan menurut JCT. Simorangkir, Parkindo dibentuk pada 10 Nopember 1945. Lihat, Pramoedyana Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer, dan Kamil, *Op. Cit.*, Jilid I, hal. 134, bandingkan JCT. Simorangkir, *Beberapa Karya Lepas*, (Jakarta: Kesaint Blanc, 1985), hal. 44.

⁴⁶³ Partai ini didirikan oleh para ulama terkemuka di Bukit Tinggi, di antaranya adalah Syekh Suleman Rasuly, Syekh Mohammad Djamil Djaho, Syekh Abbas Ladang Laweh, Syekh Abdul Wahid es Salihi, dan Syekh Arifin Arsady. Lihat M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 75.

⁴⁶⁴ Didirikan pada 10 Desember 1948. *Ibid.*, hal. 81.

⁴⁶⁵ Didirikan 20 Mei 1950. *Ibid.*, hal. 84.

⁴⁶⁶ Didirikan berdasarkan keputusan Kongres Gerakan Banteng Republik Indonesia 25 – 26 Maret 1950. *Ibid.*, hal. 85.

⁴⁶⁷ Didirikan pada 23 Juli 1950 dari kemelut di tubuh PNI. *Ibid.*, hal. 85.

⁴⁶⁸ Didirikan pada 6 September 1946 berasal dari organisasi Persatuan Wanita Republik Indonesia (Perwari) yang didirikan pada 17 Desember 1945. *Ibid.*, hal. 86 – 87.

⁴⁶⁹ Didirikan pada Januari 1949. *Ibid.*, hal. 87.

⁴⁷⁰ Didirikan pada 24 Nopember 1946. *Ibid.*, hal. 88.

⁴⁷¹ Didirikan pada 19 Januari 1946 di Banjarmasin, berasal dari partai Persatuan Rakyat Indonesia (PERI). *Ibid.*, hal. 90.

⁴⁷² Didirikan pada 1 Oktober 1945. *Ibid.*, hal. 92.

⁴⁷³ Didirikan pada 5 Desember 1945. *Ibid.*, hal. 92.

⁴⁷⁴ Didirikan pada 11 – 13 Januari 1947. *Ibid.*, hal. 94. Dalam Kronik Revolusi Jilid I disebutkan berdiri pada 21 Oktober 1945 berdasarkan Osman rabily dalam Documenta Historica I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1953), hal. 663; dan 7 Nopember 1945 berdasarkan Rosihan Anwar, *Kisah-Kisah Jakarta Setelah Proklamasi*, (Jakarta: Puataka Jaya, 1977), hal 116. Lihat, Pramoedyana Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer, dan Ediat Kamil, *Op. Cit.*, Jilid I, hal. 89 dan 119. Lihat pula Kahin, *Op. Cit.*, hal. 199 – 200.

⁴⁷⁵ Didirikan pada Maret 1947. *Ibid.*, hal. 97.

Sjarifuddin⁴⁷⁶, Partai Murba⁴⁷⁷, Partai Buruh Indonesia⁴⁷⁸, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI)⁴⁷⁹, Partai Demokrat Tionghoa⁴⁸⁰, dan Partai Indo Nasional⁴⁸¹.

Dalam buku *Kepartaian Indonesia* yang diterbitkan oleh Kementerian Penerangan 1951, dibuat klasifikasi partai politik menurut Dasar Ketuhanan, Dasar Kebangsaan, Dasar Marxisme, dan Partai lain-lain. Partai politik yang diklasifikasikan dalam Dasar Ketuhanan adalah Masjumi, Partai Sjarikat Islam Indonesia (PSII)⁴⁸², Pergerakan Tarbiyah Islamiah (Perti), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), dan Partai Katholik. Partai-partai politik yang masuk kategori Dasar Kebangsaan adalah PNI, Persatuan Indonesia Raya (PIR), Parindra, PRI, Partai Demokrasi Rakyat (Banteng), Partai Rakyat Nasional (PRN), Partai Wanita Rakyat (PWR), Partai Kebangsaan Indonesia (Parki), Partai Kedaulatan Rakyat (PKR), Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI), Ikatan Nasional Indonesia (INI), Partai Rakyat Jelata (PRJ), Partai Tani Indonesia (PTI), dan Wanita Demokrat Indonesia. Partai dengan dasar Marxisme adalah Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Sosialis Indonesia (PSI), Partai Murba, Partai Buruh, dan Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai). Sedangkan partai politik lain-lain adalah Partai Demokrat Tionghoa Indonesia (PDTI), dan Partai Indo Nasional (PIN).⁴⁸³

Walaupun pada masa awal kemerdekaan belum dapat dilaksanakan pemilihan umum hingga 1955⁴⁸⁴, namun partai politik telah mewarnai kehidupan nasional. Partai-partai politik di awal kemerdekaan telah memiliki pengaruh besar baik dalam parlemen maupun pemerintahan. Komite Nasional Indonesia Pusat

⁴⁷⁶ Didirikan pada 1 November 1945. Deliar Noer & Akbarsyah, *Op. Cit.*, hal. 42.

⁴⁷⁷ Didirikan pada 7 Nopember 1948. *Ibid.*, hal. 97.

⁴⁷⁸ Didirikan pada 9 Nopember 1945. Kahin, *Op. Cit.*, hal. 202 – 203.

⁴⁷⁹ Didirikan pada 15 – 17 Desember 1945 dan dikukuhkan melalui Kongres I di Surakarta pada 26 – 27 April 1946. M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 100.

⁴⁸⁰ Didirikan pada 23 Mei 1948. *Ibid.*, hal. 100.

⁴⁸¹ Didirikan pada 7 Juli 1949. *Ibid.*, hal. 101.

⁴⁸² Didirikan kembali pada 22 April 1947. Almanak Nasional 1954, dan Detik dan Peristiwa 17 Djanuari 1945-23 Agustus 1950, dikutip oleh Pramoedya Ananta Toer, Koesalah Soebagyo Toer, dan Ediati Kamil, *Kronik Revolusi Indonesia*, Jilid III (1947), (Jakarta: KPG, 1999), hal. 147.

⁴⁸³ M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 65 – 66.

⁴⁸⁴ Walaupun demikian, penyelenggaraan pemilihan umum telah menjadi perhatian pemerintah yang dibuktikan dengan dibuatnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949. Sistem pemilihan menurut kedua Undang-Undang tersebut adalah pemilihan bertingkat. Lihat, Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Konstitusi: Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2005), hal. 8

(KNIP) yang pada awalnya berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 membantu Presiden menjalankan kekuasaan sebelum terbentuknya MPR, DPR, dan DPA, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 kedudukannya menjadi parlemen. Maklumat tersebut menyatakan bahwa KNIP sebelum terbentuknya MPR dan DPR, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan sehari-hari KNIP dilakukan oleh Badan Pekerja yang dipilih dari dan oleh anggota KNIP.⁴⁸⁵

Komposisi anggota KNIP dari unsur partai politik pada awalnya adalah Masjumi 35 anggota, PNI 45 anggota, Partai Sosialis 35 anggota, PBI 6 anggota, Parkindo 4 anggota, PKRI 2 anggota, dan PKI 2 Anggota. Berdasarkan PP Nomor 6 Tahun 1946, wakil partai politik meningkat menjadi Masjumi 60 anggota, PNI tetap, Partai Sosialis tetap, PBI 35 anggota, Parkindo 8 anggota, PKRI 4 anggota, dan PKI 35 Anggota.⁴⁸⁶

Pengaruh partai politik juga sangat kuat dalam pemerintahan seiring dengan sistem parlementer yang dijalankan berdasarkan Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945.⁴⁸⁷ Berdasarkan sistem parlementer, pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri. Pembentukan kabinet dilakukan dengan persetujuan KNIP sebagai parlemen Indonesia saat itu. Bahkan, menteri sebagai satu kesatuan kabinet maupun secara sendiri-sendiri bertanggungjawab kepada KNIP. KNIP menentukan pembentukan dan jatuhnya kabinet.

⁴⁸⁵ Pada bagian pertimbangan Maklumat Wakil Presiden Nomor X disebutkan bahwa Maklumat merupakan usulan dari KNIP karena dalam kondisi genting saat itu diperlukan badan yang ikut bertanggungjawab terhadap nasib bangsa Indonesia di samping pemerintah.

⁴⁸⁶ Keanggotaan KNIP beberapa kali mengalami perubahan. Pertama kali anggota KNIP terdiri adalah 200 orang. Pada 18 April 1946, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1946 tentang Pembaharuan KNIP yang menentukan anggota KNIP terdiri dari 200 anggota dengan komposisi 100 wakil daerah, 60 wakil organisasi politik, dan 40 ditunjuk oleh Presiden. Namun PP tersebut belum sempat dilaksanakan dan telah dibatalkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan KNIP yang disetujui oleh BP KNIP pada 7 Juni 1946. Selanjutnya, pemerintah juga mengeluarkan PP Nomor 6 Tahun 1946 tentang Penyempurnaan Susunan KNIP pada 30 Desember 1946 yang kemudian dikukuhkan menjadi Maklumat Presiden Nomor 2 Tahun 1947, 21 Februari 1947. Pembahasan mendalam tentang KNIP serta kabinet pada 1945 hingga 1960 dibahas dalam Deliar Noer & Akbarsyah, *Op. Cit.*

⁴⁸⁷ Maklumat ini sesungguhnya adalah tentang Susunan Kabinet Baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan sjafrir. Namun dalam maklumat ini ditegaskan bahwa tanggungjawab adalah di tangan menteri. Berita Repoeblik Indonesia Th. I, Nomor 2, h. 9. Diambil dari Aa, *Op. Cit.*, hal. 75 – 76.

3.2. PARTAI POLITIK PADA MASA KONSTITUSI RIS DAN UUDS 1950

3.2.1. Ketentuan Mengenai Partai Politik

Pada 31 Desember 1949, sebagai salah satu pelaksanaan hasil Konferensi Meja Bundar, negara Indonesia yang semula adalah negara kesatuan berubah menjadi negara serikat dengan nama Republik Indonesia Serikat. Konstitusi yang berlaku adalah Konstitusi RIS⁴⁸⁸. Dalam Konstitusi RIS ketentuan-ketentuan yang mengatur hak asasi manusia lebih banyak jumlahnya. Namun demikian, seperti halnya dalam UUD 1945, tidak ada ketentuan khusus mengenai keberadaan dan pengaturan partai politik. Pasal-pasal hak asasi manusia yang terkait adalah Pasal 20 yang menyatakan “*Hak penduduk atas kebebasan berkumpul, berapat setjara damai diakui dan sekadar perlu didjamin dalam peraturan2 undang-undang.*”

Konstitusi RIS berlaku kurang dari satu tahun. Karena tuntutan yang kuat untuk kembali ke negara kesatuan, akhirnya berdasarkan Piagam Persetujuan Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia tanggal 19 Mei 1950 ditetapkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) yang disahkan pada 15 Agustus 1950. Hal itu menandai kembalinya bentuk negara kesatuan.⁴⁸⁹ UUDS 1950 pada prinsipnya merupakan perubahan Konstitusi RIS yang disesuaikan dengan bentuk negara kesatuan. Oleh karena itu, ketentuan tentang partai politik secara khusus juga tidak ada. Ketentuan tentang kemerdekaan berserikat diatur dalam Pasal 20 yang menyatakan “*Hak penduduk atas kebebasan berkumpul dan berapat diakui dan diatur dengan undang-undang.*” Sedangkan Pasal 19 UUDS 1950 menyatakan “*Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat.*”

3.2.2. Peran Partai Politik

Pada masa berlakunya Konstitusi RIS, peran partai politik tetap besar baik di tubuh parlemen maupun eksekutif. Parlemen pada masa Konstitusi RIS adalah DPR dan Senat. DPR RIS terdiri atas 60 anggota, dan Senat RIS terdiri atas 6 anggota. Keanggotaan DPR pada masa berlakunya Konstitusi RIS telah ditetapkan pada rapat pleno KNIP ke-7, 14 Desember 1949. Tiap-tiap 12 anggota dari satu

⁴⁸⁸ Ditetapkan dengan Keputusan Presiden RIS 31 Januari 1950 Nomor 48. Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 50 – 53.

⁴⁸⁹ Ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Sementara Republik Indonesia.

partai atau golongan buruh dan tani dalam KNIP mendapatkan jatah 1 wakil dalam DPR RIS. Sedangkan nama anggota yang akan menjadi wakil tersebut diserahkan kepada partai yang bersangkutan tetapi bukan dari yang berkedudukan sebagai anggota KNIP. Jika tidak mencapai 12 anggota dalam KNIP, dapat digabungkan dengan partai atau golongan lain.⁴⁹⁰

Berdasarkan ketetapan KNIP tentang keanggotaan DPR RIS, partai-partai yang mengajukan calon dan memenuhi persyaratan adalah Masjumi 5 anggota, PNI 4 anggota, PSI 2 anggota, PKI 2 anggota, PBI 2 anggota, BTI 2 anggota, dan partai lainnya yaitu PSII, Murba, STII, PKRI, Parkindo, Partai Sosialis, dan Partai Buruh masing-masing 1 anggota.⁴⁹¹

Kuatnya pengaruh partai politik dalam pemerintahan dibarengi dengan konflik antar partai politik. Walaupun pada masa awal kemerdekaan juga dihadapkan pada ancaman penjajahan kembali oleh Belanda melalui agresi militer I dan II, serta upaya memperoleh pengakuan internasional, konflik antar partai politik tetap terjadi sehingga sering menimbulkan ketegangan yang mengganggu stabilitas pemerintahan. Beberapa masalah yang pernah menjadi obyek konflik antar partai politik di antaranya adalah penambahan anggota KNIP, perjanjian Linggarjati, perjanjian Renville, dan penerimaan hasil KMB.

Bahkan, pada saat itu terdapat partai-partai politik yang menggunakan cara-cara yang melanggar hukum untuk mencapai tujuannya. Hal itu dapat dilihat dari peristiwa pemberontakan Madiun 1948. Namun demikian, pada masa itu tidak ada satupun partai yang dibubarkan oleh pemerintah. Terhadap peristiwa pemberontakan di Madiun yang dilakukan oleh Front Demokrasi Rakyat pimpinan PKI⁴⁹² pada 19 September 1948, tindakan hukum yang dilakukan adalah terhadap tokoh-tokoh pemimpin partai yang terlibat. Sedangkan partai politiknya

⁴⁹⁰ Selain itu juga ditentukan wakil golongan Cina 2 wakil, Arab 1 wakil, daerah Kalimantan 1 wakil, Sulawesi 1 wakil, Maluku 1 wakil, Sunda Kecil 1 wakil, Sumatera 11 wakil. Setiap 12 anggota KNIP yang tidak berpartai juga mendapatkan 1 wakil. Sedangkan anggota Senat RIS wakil dari RI adalah tiga orang untuk pulau Jawa, yaitu Sumanang, Ki Hadjar Dewantara, dan Prof. Johannes; tiga orang untuk pulau Sumatera yaitu Mr. Teuku Mohammad Hassan, Mr. Mohammad Rasjid, dan Mr. Mohammad Yusuf. Lihat Deliar Noer dan Akbarsyah, *Op. Cit.*, hal. 278 – 280.

⁴⁹¹ *Ibid.*, hal. 287 – 288.

⁴⁹² Front Demokrasi Rakyat merupakan aliansi partai-partai yang menentang pemerintahan kabinet Hatta. FDR terdiri dari PKI dan partai-partai lain terutama yang beraliran komunis marxis. Karena keterlibatan dalam FDR Partai Sosialis pecah, antara Amir Sjarifuddin yang tetap berada di Partai Sosialis dan Sutan Sjahrir yang mendirikan partai baru yaitu PSI. FDR ditandingi oleh partai-partai sayap kanan yang membentuk Front Kemerdekaan Nasional (FKN) yang utamanya terdiri dari Masjumi, PNI, dan PBI. Lihat Deliar Noer dan Akbarsyah, *Op. Cit.*, hal. 186 dan 213.

sendiri tidak dikenakan sanksi hukum. Menteri Kehakiman saat itu, Mr. Tirtoprodjo, mengeluarkan pernyataan bahwa para aktivis organisasi yang terlibat dalam pemberontakan Madiun tidak akan dituntut kecuali bagi mereka yang terbukti melakukan tindak kriminal. PKI muncul kembali dalam pentas politik nasional mulai 4 September 1949.⁴⁹³

Pada masa berlakunya Konstitusi RIS dan UUDS 1950, partai-partai politik tetap berperan sebagai kekuatan politik yang amat berpengaruh. Parlemen yang pengisian anggotanya masih dilakukan melalui pengangkatan tidak lepas dari pengaruh partai politik. Kabinet-kabinet yang terbentuk tidak dapat menguasai mayoritas parlemen. Di sisi lain, kekuasaan Presiden dan Angkatan Bersenjata semakin berkurang.⁴⁹⁴ Pada saat itu mulai muncul keinginan tokoh militer untuk berperan dalam politik. Hal itu disebabkan oleh semakin menurunnya kepercayaan militer terhadap partai politik dalam menjalankan roda pemerintahan.⁴⁹⁵

Partai-partai yang berkembang pada awal kemerdekaan hingga pemilu 1955 pada umumnya dapat dilihat sebagai kelanjutan dari partai yang telah ada sebelum kemerdekaan. Partai-partai tersebut merupakan partai yang bersifat ideologis (*weltanschauungs partie*) dengan fungsi dan program utama untuk mempertahankan kemerdekaan. Partai-partai tersebut menjalankan fungsi mengagregasikan dan mengartikulasikan aspirasi dan ideologi masyarakat untuk mempertahankan kemerdekaan serta rekrutmen politik yang memunculkan tokoh-tokoh nasional sebagai wakil rakyat maupun untuk mengisi jabatan pemerintahan. Partai-partai yang berkembang pada umumnya adalah partai massa, meskipun terdapat partai yang dapat dikategorikan sebagai partai kader dengan orientasi utamanya adalah mempengaruhi kebijakan (*policy-seeking party*), dan menduduki jabatan dalam pemerintahan (*office-seeking party*).

⁴⁹³ Atmadji Sumarkidjo, *Mendung Di Atas Istana Merdeka: Menyingkap Peran Biro Khusus PKI Dalam Pemberontakan G-30-S*, (Jakarta: TImEs Communications, 2000), hal. 38. Buku lain yang membahas pemberontakan PKI 1948 adalah Himawan Soetanto, *Madiun: dari Republik ke Republik*, (Jakarta: Kata, 2006).

⁴⁹⁴ Herbert Feith & Lance Castle (eds.), *Pemikiran Politik Indonesia 1945 – 1965*, (Jakarta: LP3ES, 1988), hal. 41.

⁴⁹⁵ Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1978), hal. 30-31. Salah satu bentuk keinginan militer untuk ambil bagian dalam kehidupan politik adalah usaha Angkatan Darat menekan Presiden Soekarno agar membubarkan parlemen yang dikenal dengan peristiwa 17 Oktober 1952. Lihat, Liddle, *op cit.*, hal. 178. Pembahasan tentang Peristiwa 17 Oktober 1952 juga dapat dilihat pada Nugroho Notosusanto (ed.), *Pejuang dan Prajurit*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991).

3.2.3. Partai Politik dalam Pemilihan Umum 1955

Pemilihan umum pertama dapat dilaksanakan pada 1955, tepatnya 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.⁴⁹⁶ Pemilihan umum 1955 dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁹⁷ Rancangan Undang-Undang tersebut diserahkan kepada DPR pada 25 Nopember 1952 dan disahkan pada 4 April 1953.⁴⁹⁸

Pada pemilihan umum 1955, keberadaan partai politik dalam Undang-Undang pemilu diatur terkait dengan proses pengajuan calon yang dapat dilakukan perorangan atau melalui partai politik. Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 menyatakan sebagai berikut.

Seorang tjalon dikemukakan sebagai orang-seorang dalam suatu daftar tjalon jang selandjutnja disebut daftar-perseorangan atau bersama-sama tjalon-tjalon lain dalam suatu daftar tjalon kumpulan jang selandjutnja disebut daftar-kumpulan.

Dalam penjelasannya disebutkan bahwa hendaknya suatu pemilihan diatur sehingga dalam masyarakat dapat diwakili sesuai dengan proporsi pengaruhnya dalam masyarakat dengan memberikan kesempatan kepada perseorangan dan partai politik. Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 menyatakan sebagai berikut.

Pada waktu jang ditentukan dengan Peraturan Pemerintah, partai atau organisasi jang akan mengemukakan tjalon-tjalon atau orang jang akan dikemukakan sebagai tjalon perseorangan, mengadjukan nama dan tanda-gambar kepada Panitia Pemilihan Indonesia.

Dengan demikian, peserta pemilihan umum 1955 tidak terbatas pada organisasi partai politik, tetapi juga organisasi lain dan calon perseorangan. Namun demikian, walaupun suatu organisasi menyatakan diri bukan sebagai partai politik, jika mengikuti pemilihan umum berarti telah bergerak di lapangan politik. Dengan demikian dapat disebut sebagai partai politik.

⁴⁹⁶ Pada pemilu 1955 tercatat 43.104.464 penduduk yang memiliki hak pilih, dan 37.875.299 pemilih (87,65%) yang menggunakan hak pilih. Jumlah seluruh penduduk pada saat itu adalah 77.987.879 jiwa. Daniel Dhakidae, *Pemilihan Umum di Indonesia Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik*, Prisma 9, September 1981, hal. 17-40.

⁴⁹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953. Lembaran Negara Tahun 1953 Nomor 29.

⁴⁹⁸ M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 119.

Pemilu 1955 diikuti lebih dari 118 peserta untuk pemilu DPR dan 91 peserta untuk pemilu Konstituante, yang terdiri dari partai politik dan organisasi kemasyarakatan serta calon perorangan. Jumlah kursi DPR yang diperebutkan sebanyak 260. Sedangkan jumlah kursi Dewan Konstituante sebanyak 520 ditambah 14 wakil golongan minoritas yang diangkat pemerintah.

Pemilu 1955 menghasilkan 27 partai politik yang memperoleh kursi di DPR. Sepuluh besar partai politik yang memperoleh kursi di DPR adalah yaitu PNI 57 kursi, Masjumi 57 kursi, NU 45 kursi⁴⁹⁹, PKI 39 kursi, PSII 8 kursi, Parkindo 8 kursi, Partai Katolik 6 kursi, PSI 5 kursi, IPKI 4 kursi, Perti 4 kursi. Sedangkan untuk Konstituante, 10 partai yang memperoleh kursi terbanyak adalah PNI 119 kursi, Masjumi 112 kursi, NU 91 kursi, PKI 80 kursi, PSII 16 kursi, Parkindo 16 kursi, Partai Katolik 10 kursi, PSI 10 kursi, IPKI 8 kursi, dan Perti 7 kursi.⁵⁰⁰ Berdasarkan hasil pemilihan tersebut, jika digunakan klasifikasi Blondel, maka sistem kepartaian pada saat itu adalah sistem multipartai tanpa partai dominan.

3.3. PARTAI POLITIK DAN DEMOKRASI TERPIMPIN

3.3.1. Sistem Multipartai dan Konflik Politik

Munculnya demokrasi terpimpin merupakan reaksi terhadap demokrasi multi partai dan sistem pemerintahan parlementer yang dijalankan sebelumnya. Banyaknya partai politik dipandang merupakan salah satu masalah yang menyebabkan tidak stabilnya pemerintahan dan munculnya perpecahan bangsa. Salah satu peristiwa yang ditunjuk sebagai bukti perpecahan adalah dalam forum Konstituante yang hingga 1959 tidak dapat menyelesaikan tugasnya membentuk konstitusi. Hal itu terjadi karena perbedaan mendasar tentang dasar negara Islam dan Pancasila yang tidak menemukan titik temu. Bahkan pada saat diusulkan oleh pemerintah untuk kembali pada UUD 1945 pun tidak menemukan titik temu apakah harus dengan perubahan atau tanpa perubahan.⁵⁰¹

⁴⁹⁹ NU keluar dari Masjumi pada 31 Juli 1952 dikukuhkan dalam Muktamar ke-19 di Palembang dan menjadi partai sendiri pada 30 Agustus 1952. Lihat, PK. Poerwanta, *Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hal. 47.

⁵⁰⁰ Miriam Budiardjo (peny.), *Partisipasi dan Partai Politik*, *Op. Cit.*, hal. 234 dan 256.

⁵⁰¹ Pembahasan mendalam proses lahirnya demokrasi terpimpin yang ditandai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dibahas dalam disertasi Adnan Buyung Nasution yang diterbitkan dalam bentuk buku *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956 – 1959*, *Op. Cit.*

Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa kondisi yang melahirkan demokrasi dipimpin terdiri dari tiga hal yang saling berkaitan. Kondisi tersebut adalah kemerosotan ekonomi yang pesat, perpecahan bangsa yang semakin meruncing, dan bangkitnya Angkatan Darat sebagai kekuatan utama dalam negara.⁵⁰²

Saat menjelang pemilihan umum 1955, Presiden Soekarno sudah menyampaikan harapannya agar pemilihan umum tersebut digunakan untuk memenuhi tuntutan Revolusi Nasional dan tidak semakin menimbulkan perpecahan bangsa Indonesia. Dalam pidato pada 17 Agustus 1954 Soekarno menyatakan:⁵⁰³

Dan, sebagai sudah kukatakan berulang-ulang, djanganlah pemilihan umum ini nanti mendjadi arena pertempuran politik, demikian rupa, hingga membahajakan keutuhan bangsa. Gedjala-gedjala akan timbulnja pertadjaman pertentangan-pertentangan antara kita sama kita telah ada, gedjala-gedjala akan karamnja semangat toleransi sudah muntjul. Ai, tidaklah orang sadar, bahwa zonder toleransi maka demokrasi akan karam, oleh karena demokrasi itu sendiri adalah pendjelmaan daripada toleransi? Apakah saudara menghendaki, di dalam kampanye pemilihan umum ini lahir hantu-hantu jang amat berbahaja, jaitu hantu Kebentjian dan hantu Panas-Panasan-hati? Lahirkanlah hantu-hantu itu, dan saudara nanti akan melihat, bahwa demokrasi ditelan bulat-bulat oleh anak-anak durhakanja sendiri. Maka demokrasi jang saudara tjita-tjitakan itu akan musnalah. Persatuan Bangsa akan musnalah. Kekuatan bangsa akan musnalah. Kedjajaan Revolusi Nasional akan musnalah. Dan jang nanti tinggal ialah terror dan anarchie, kekatjauan dan sembelih-sembelihan, dan gelaknja musuh jang terbahak-bahak karena terdjadi apa jang oleh mereka kehendaki.

Demokrasi, kataku tempo hari, adalah alat. Alat untuk mentjapai masyarakat adil-makmur jang sempurna. Pemilihan umum adalah alat untuk menjempurnakan demokrasi itu. Pemilihan umum adalah dus sekedar alat untuk menjempurnakan alat. Kalau hantu kebentjian dan hantu panas-panasan-hati lahir dan meradjalela karena pemilihan umum itu, kalau keutuhan bangsa berantakan karena pemilihan umum itu, kalau tenaga bangsa remuk-redam karena pemilihan umum itu, maka benarlah apa jang kukatakan tempo hari, bahwa di sini “alat lebih djahat daripada penjakit jang hendak disembuhkannya”, - bahwa di sini het middel is erger dan de kwaal.

Menurut Daniel S Lev, sistem multi partai di Indonesia mengalami kekacauan seperti halnya sistem multi partai di negara lain. Di satu sisi terdapat partai politik kecil yang memiliki pengaruh besar terhadap pemerintahan. Namun di sisi lain terdapat partai besar yang kurang terlibat dalam pemerintahan. Hal itu

⁵⁰² *Ibid.*, hal. 260.

⁵⁰³ Amanat Presiden Soekarno pada ulang tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1954 di Jakarta. Lihat, Sukarno, *Dibawah Bendera Revolusi*, Djilid kedua (Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, 1964), hal. 199 – 200.

ditambah dengan berlakunya sistem parlementer tanpa ada partai politik yang memiliki kekuasaan penuh terhadap parlemen dan pemerintahan. Pemerintahan parlementer seringkali dijatuhkan oleh kekuatan ekstra parlementer, seperti partai politik, Presiden dan tentara. Hal itulah yang mendorong timbulnya gagasan demokrasi terpimpin.⁵⁰⁴

Persaingan antar partai politik dapat dilihat dari komposisi kabinet pada masa berlakunya UUDS 1950 mulai dari Kabinet Natsir sampai Kabinet Alisastroamidjojo II. Pada masa Kabinet Natsir dan Burhanuddin Harahap dari Masjumi, tidak ada menteri dari PNI. Sebaliknya, pada masa Kabinet Ali Sastroamidjojo dari PNI, tidak terdapat menteri dari Masjumi. Pengecualian hanya terjadi pada masa Kabinet Sukiman (Masjumi) dan Kabinet Wilopo (PNI).⁵⁰⁵

Dalam pandangan Wilopo, keberadaan partai politik pada masa demokrasi liberal adalah untuk memudahkan penyusunan kekuatan dan perundingan guna membentuk pemerintahan melalui pemilihan umum. Namun dalam kenyataannya, karena tidak ada partai politik yang mempunyai suara mayoritas, penyusunan kabinet tidak dapat dilakukan dengan mudah. Akibat negatif yang ditimbulkan adalah:⁵⁰⁶

1. Kedudukan pemerintah, dalam hal ini adalah kabinet, sangat labil, terutama sebelum pemilu 1955.
2. Pemerintah belum mempunyai kesempatan yang memadai untuk mengerjakan sesuatu pekerjaan secara terencana dan tuntas.
3. Keputusan-keputusan politik diambil melalui perhitungan suara (voting), terutama menyangkut kebijaksanaan pemerintah dan yang menjadi wewenang lembaga perwakilan rakyat.
4. Oposisi dijalankan dengan cara menampakkan citra negatif pemerintah di kalangan rakyat.
5. Karena adanya iklim kebebasan, maka dalam waktu yang relatif singkat kehidupan kepartaian laksana jamur di musim hujan.

⁵⁰⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1977), hal. 70.

⁵⁰⁵ M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 130.

⁵⁰⁶ Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya*, (Jakarta: Idayu, 1976), hal. 38; dan Karim, *Op. Cit.*, hal. 125 – 126.

3.3.2. Gagasan Mengubur Partai Politik

Pada 28 Oktober 1956, di depan pertemuan wakil-wakil pemuda dari semua partai politik, Presiden Soekarno menyatakan bahwa kondisi saat itu bertentangan dengan makna Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928. Bangsa Indonesia saat itu terpecah-belah bukan hanya oleh rasa kesukuan dan kedaerah, tetapi oleh kepartaian yang menjadi penyakit yang lebih hebat dari rasa suku dan daerah. Pada 30 Oktober 1956, di hadapan Kongres persatuan guru, Soekarno mengecam Maklumat 3 November 1945 yang membuka jalan pembentukan partai-partai politik secara bebas. Partai politik disebut tidak berbeda dengan penyakit yang lebih parah dari fanatisme kesukuan dan kedaerahan sehingga satu dengan lainnya saling cakar-cakaran. Untuk itu Presiden Soekarno menyarankan agar para pemimpin partai politik berunding dan memutuskan bersama-sama mengubur partai-partai politik. Berikut ini kutipan pidato Soekarno.⁵⁰⁷

Di dalam bulan November tahun 1945 – terus terang saja kita membuat satu kesalahan yang amat besar, yaitu kita menganjurkan dibangun partai, partai, partai. Itu salah satu kesalahan: November 1945! *Nu wreekt het zich!!!* ...
Tahukah, saudara-saudara pemuda dan pemudi, impianku pada saat aku berpidato di hadapan saudara-sudara ini? Impianku *lha bok ya* – kata orang Jawa, *lha bok ya*, pada satu saat *pentol-pentol*, artinya, pemimpin-pemimpin daripada partai-partai ini, berjumpa satu sama lain, mengadakan musyawarah satu sama lain, dan lantas mengambil keputusan satu sama lain: Marilah, sekarang ini bersama-sama kita menguburkan semua partai!!!

Penguburan partai-partai tersebut dimaksudkan untuk menyehatkan kondisi politik karena jumlah partai politik dinilai sudah terlalu banyak. Hal itu akan dilakukan melalui pengurangan jumlah partai politik. Namun penyederhanaan tersebut tidak dapat dilakukan karena setiap partai politik tentu menolak menguburkan partainya sendiri. Oleh karena itu Soekarno menyatakan harus dikubur *zonder* pandang bulu. Setelah itu, Soekarno menyerahkan kepada pemimpin-pemimpin apakah akan membentuk satu partai saja, tidak membentuk partai tetapi suatu gerakan massa, atau membentuk beberapa partai politik yang rasional. Soekarno tidak ingin disebut sebagai *directeur eigenaar* atau *dictator*

⁵⁰⁷ Naskah lengkapnya dimuat dalam Indonesia, Pilihlah Demokrasimu yang Sejati, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1956). Lihat Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 63 – 64. Soekarno sejak awal, sebelum kemerdekaan, sudah banyak mengemukakan bahwa demokrasi yang dicita-citakan bukan demokrasi seperti di negara-negara barat yang hanya merupakan demokrasi politik. Lihat, Syamsuddin Haris, *Op. Cit.*, hal. 95-97.

sehingga menyerahkan kepada pemimpin partai. Saat itu Soekarno menyatakan sudah memiliki konsepsi yang akan diberikan jika diminta.⁵⁰⁸

3.3.3. Partai Politik dalam Konsepsi Presiden Soekarno

Gagasan Presiden Soekarno untuk mengubah tatanan demokrasi parlementer kembali dikemukakan pada pidato 21 Februari 1957. Dalam pidato tersebut, Soekarno mengajukan konsepsi yang pernah diungkapkan. Pidato tersebut menunjukkan pandangan Soekarno bahwa berbagai masalah yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat itu adalah karena pemerintahan yang tidak stabil akibat kurangnya kewibawaan kabinet dan keharusan menghadapi kekuatan oposisi. Demokrasi yang disebut dengan istilah demokrasi liberal parlementer adalah demokrasi barat yang tidak sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia. Soekarno mengajukan konsepsi yang terdiri dari dua hal, yaitu tentang kabinet dan Dewan Nasional.⁵⁰⁹

Tentang kabinet, Soekarno mengusulkan dibentuknya Kabinet Gotong-Royong yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia. Di dalam kabinet itu duduk semua partai-partai atau fraksi-fraksi yang ada dalam parlemen dan memiliki banyak wakil. Bahkan untuk partai kecilpun harus diberi kesempatan untuk duduk dalam kabinet. Hal itu merupakan perwujudan gotong royong Indonesia, penjelmaan jiwa Indonesia. Dengan model tersebut diharapkan kabinet tidak mudah dijatuhkan.⁵¹⁰

Konsepsi kedua adalah pembentukan Dewan Nasional. Dewan ini semula hendak dinamakan Dewan Revolusioner. Namun, karena kata nasional dipandang lebih menunjukkan kekeluargaan yang besar, dipilih nama Dewan Nasional. Dewan tersebut meliputi seluruh bangsa Indonesia yang anggotanya terutama adalah golongan fungsional yang meliputi wakil-wakil kaum buruh, petani, cendekiawan, pengusaha, agama, angkatan 45, Kepala Staf Angkatan Darat, Kepala Staf Angkatan Laut, Kepala Staf Angkatan Udara, Kepala Kepolisian Negara, Jaksa Agung, dan beberapa menteri yang dipandang penting. Anggota

⁵⁰⁸ Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 63 – 64.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, hal. 67 – 68.

⁵¹⁰ Naskah Lengkap dimuat dalam Kepada Bangsa, (Panitia Pembinaan Djiwa Revolusi, tanpa tahun). Lihat, *Ibid. Op. Cit.*, hal. 69 – 70.

Dewan Nasional terdiri atas 60 orang.⁵¹¹ Dewan Nasional dipimpin sendiri oleh Presiden Soekarno. Fungsi Dewan Nasional menurut Soekarno adalah memberi nasihat kepada Kabinet baik diminta maupun tidak.⁵¹²

Konsepsi Presiden tersebut ditolak oleh partai-partai politik. Bahkan beberapa partai politik membentuk Liga Demokrasi yang menentang penguburan partai dan konsep restrukturisasi. Liga Demokrasi menyatakan bahwa penyelesaian berbagai permasalahan hendaknya tidak dicari dengan mengganti struktur, tetapi dengan mengembalikan kepercayaan rakyat pada pemerintahan. Liga Demokrasi terdiri dari Masjumi, NU, PSII, PSI, Partai Katolik, Partai Protestan, dan Partai Rakyat Indonesia (PRI).⁵¹³

Tokoh-tokoh NU, diantaranya Kyai Dahlan dan Imron Rosjadi menyatakan ketidaksetujuannya terhadap konsepsi Presiden Soekarno. Kyai Dahlan menyatakan bahwa penguburan partai-partai bertentangan dengan semangat Islam karena dapat menimbulkan kediktatoran. Imron Rosjadi, yang saat itu menjadi Ketua Pemuda Anshor, menegaskan bahwa diktatur bertentangan dengan Islam.⁵¹⁴

Mohammad Natsir, dalam pidato yang disampaikan pada peringatan sebelas tahun berdirinya Masjumi, 7 November 1956, menentang pendapat Soekarno bahwa berbagai masalah yang terjadi adalah karena banyaknya partai politik. Dengan menggantikan keberadaan partai politik, berarti berdiri pemerintahan diktator baik oleh satu orang atau oleh partai tunggal. Natsir berpendapat apabila demokrasi Indonesia dikubur, maka berakhir pula Republik Indonesia.⁵¹⁵ Menurut Natsir, selama demokrasi masih ada, maka selama itu pula partai-partai tetap ada. Demikian pula sebaliknya, jika masih ada kebebasan

⁵¹¹ Miriam Budiardjo (peny.), *Partisipasi dan Partai Politik*, *Op. Cit.*, hal. 269.

⁵¹² Naskah Lengkap dimuat dalam *Kepada Bangsa*, (Panitia Pembinaan Djiwa Revolusi, tanpa tahun). Lihat Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 70 – 71.

⁵¹³ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 178-179.

⁵¹⁴ Deliar Noer, *Partai Islam*, *Op. Cit.*, hal. 353 – 354.

⁵¹⁵ Pidato ini dimuat di harian *Abadi*, 9, 10, dan 12 November 1956. Dalam pidato ini Natsir mengemukakan bahwa kesulitan bangsa Indonesia bersumber pada: 1) Melunturnya idealisme, sehingga yang merajalela ialah nafsu amarah, yakni nafsu amarah menteri yang rendah dan kasar dalam bermacam-macam bentuknya; 2) Menjadi kaburnya batas antara patut dan yang tidak patut, yang halal dan yang haram, pelanggaran-pelanggaran batas-batas itu dilakukan dengan cara yang sangat *cynis*; dan 3) Kaburnya nilai-nilai keadilan yang zakenlijik dan obyektief untuk memutuskan persoalan dalam menempatkan tenaga-tenaga, sehingga yang hitam dijadikan putih, yang putih dihitamkan, menurut keadaan dan keinginan penguasa sewaktu-waktu. Lihat Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 78 – 79.

partai-partai, demokrasi akan ditegakkan. Jika partai-partai dikubur, maka demokrasipun akan terkubur.⁵¹⁶

Pada 29 Pebruari 1957, Presiden Soekarno memanggil pimpinan partai-partai untuk mendengarkan pendapat mereka tentang konsepsi Presiden. Dalam pertemuan tersebut, Masjumi yang diwakili oleh Mohammad Natsir, Fakhri Usman, dan Yunan Nasution secara implisit menolak konsepsi tersebut. Demikian pula dengan NU yang diwakili oleh Saifuddin Zuhri, Kyai Masjkur, dan Imron Rosjadi. PSII juga bersikap sama dan menyarankan untuk menyampaikan usul tersebut kepada Konstituante serta melakukan *reshuffle* besar-besaran terhadap kabinet. Penolakan itu diikuti dengan pernyataan bersama lima partai yang menolak konsepsi Presiden pada 2 Maret 1957. Lima partai tersebut adalah Masjumi, NU, PSII, Partai Katholik, dan PRI.⁵¹⁷

3.3.4. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Demokrasi Terpimpin

Pada 14 Maret 1957, Presiden Soekarno sebagai Penguasa Perang Tertinggi menyatakan negara dalam keadaan darurat perang. Presiden Soekarno juga memaksakan terbentuknya Kabinet Juanda sebagai kabinet karya yang bersifat non-partai politik. Namun demikian, dalam kabinet tersebut juga duduk wakil-wakil partai politik sebagai menteri, kecuali dari Masjumi, Partai Katolik, dan PSI.

Pembentukan kabinet tersebut justru menimbulkan kekecewaan baik di pusat maupun di daerah-daerah, khususnya yang menjadi basis massa partai politik yang tidak terlibat dalam kabinet. Muncul tuntutan agar Kabinet Djuanda mengundurkan diri dalam waktu 5 hari serta membentuk kabinet baru dengan Sultan Hamengkubuwono IX dan Mohammad Hatta sebagai formatur. Gejolak tersebut juga menimbulkan pemberontakan, misalnya Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Bukit Tinggi dan Dewan Manguni di Sulawesi Utara. Pemberontakan PRRI diduga melibatkan sejumlah pimpinan Masjumi dan PSI seperti M. Natsir, Sjafruddin Prawiranegara, Burhanuddin Harahap, dan Soemitro Djojohadikoesoemo.⁵¹⁸

⁵¹⁶ Deliar Noer, Partai Islam, *Op. Cit.*, hal. 354.

⁵¹⁷ *Ibid*, hal. 357 – 360.

⁵¹⁸ Jimly Asshiddiqie, Kemerdekaan Berserikat, *Op. Cit.*, hal. 179-180.

Beberapa pemberontakan dapat dengan cepat ditangani oleh militer. Kondisi tersebut menurut Feith dan Castles telah menimbulkan susunan politik baru yang dikuasai oleh Presiden Soekarno dan pimpinan militer. Kekuasaan itu semakin besar dengan telah dilakukannya pengambilalihan semua milik Belanda pada Desember 1957. Kondisi ini menandai mulai berakhirnya demokrasi liberal dan semakin melemahnya partai politik dan parlemen diganti dengan demokrasi terpimpin.⁵¹⁹

Untuk mengatasi pertentangan politik yang tidak hanya ada dalam Kontituante, tetapi juga dalam tubuh DPR dan pemerintahan, kebijakan Soekarno mengarah pada demokrasi terpimpin yang harus segera dilaksanakan. Namun, demokrasi terpimpin tidak dapat dijalankan berdasarkan UUDS 1950 yang menganut demokrasi liberal. Oleh karena itu harus kembali diberlakukan UUD 1945. Kabinet Karya, pada sidang 10 Pebruari 1959 mengambil keputusan untuk melaksanakan demokrasi terpimpin dengan cara kembali pada UUD 1945. Hal itu diwujudkan dalam Putusan Dewan Menteri mengenai Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin Dalam Rangka Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945, bertanggal 19 Pebruari 1959.⁵²⁰ Di dalam keputusan tersebut ditentukan bahwa jika UUD 1945 telah kembali diberlakukan, Kabinet Karya akan menyiapkan rancangan undang-undang kepartaian dan rancangan undang-undang pemilihan umum.

Keputusan Dewan Menteri tersebut disampaikan pada Sidang Pleno Konstituante pada 22 April 1959. Pada saat itu Presiden Soekarno memberikan amanat yang berisi anjuran kepada Konstituante untuk menerima berlakunya UUD 1945. Anjuran tersebut menimbulkan perdebatan dalam persidangan Konstituante, mulai dari sah tidaknya usulan pemerintah tersebut hingga berujung pada pendirian kelompok Islam yang akan menerima kembali UUD 1945 dengan syarat Piagam Jakarta harus berlaku kembali dan termasuk kata-kata yang dihapuskan dari Sila Pertama Pancasila dan Pasal 29 dikembalikan menjadi “Negara berdasarkan kepercayaan pada Tuhan Yang Maha Kuasa dengan kewajiban menjalankan Syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”.⁵²¹

⁵¹⁹ Lihat Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 84 – 85.

⁵²⁰ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1966), hal. 89 – 95.

⁵²¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956 – 1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hal. 380-401.

Setelah melalui pandangan umum dan perdebatan dalam Konstituante, akhirnya dilakukan pemungutan suara terhadap usul perubahan yang diajukan oleh fraksi Islam pada 1 Juni 1959. Hasil pemungutan suara tersebut adalah 201 untuk perubahan dan 265 menentang perubahan. Sebelumnya telah diputuskan bahwa pemungutan suara hanya dilakukan satu kali. Dengan demikian usulan perubahan dari fraksi Islam ditolak karena tidak mendapat dukungan dua pertiga mayoritas.⁵²²

Sedangkan untuk pemungutan suara kembali kepada UUD 1945 dilakukan sebanyak tiga kali. Pemungutan pertama dilakukan pada 30 Mei 1959 dengan pilihan mendukung kembali UUD 1945 atau menolak yang menghasilkan 269 suara mendukung dan 199 menolak. Hasil tersebut tidak memenuhi syarat karena suara yang dibutuhkan sekurang-kurangnya 2/3 dari 474 anggota yang hadir, yaitu 316 suara. Pemungutan suara kedua dilakukan pada 1 Juni 1959 yang menghasilkan 246 mendukung dan 204 menolak. Suara yang diperlukan adalah 312. Pemungutan suara ketiga dilakukan pada 2 Juni 1959 dengan cara terbuka yang menghasilkan 263 mendukung dan 203 menolak. Suara yang dibutuhkan adalah 312 suara.⁵²³

Tidak berhasilnya Konstituante mengambil keputusan, dipandang membuat pertentangan semakin tajam. Hal itu mendorong Kepala Staf Angkatan Darat mengeluarkan peraturan Nomor Prt/Peperpu/040/1959 tanggal 3 Juni 1959 yang melarang adanya kegiatan-kegiatan politik. Akhirnya, pada 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden yang di dalamnya berisi pernyataan pembubaran Konstituante, tidak berlakunya UUDS 1950, berlakunya kembali UUD 1945, dan pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu sesingkat-singkatnya. Selengkapanya bunyi Dekrit Presiden tersebut adalah sebagai berikut.⁵²⁴

⁵²² *Ibid.*, hal. 400-401.

⁵²³ *Ibid.*, hal. 401.

⁵²⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75.

**DEKRIT PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
PANGLIMA TERTINGGI ANGKATAN PERANG
TENTANG
KEMBALI KEPADA UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Dengan Rakhmat Tuhan Yang Maha Esa

**KAMI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA/PANGLIMA
TERTINGGI ANGKATAN PERANG**

Dengan ini menjatakan dengan chidmat:

Bahwa andjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada Undang-Undang dasar 1945, jang disampaikan kepada segenap rakjat Indonesia dengan Amanat Presiden pada tanggal 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang dasar Sementara;

Bahwa berhubung dengan pernjjataan sebagian terbesar Anggota-anggota Sidang Pembuat Undang-undang Dasar untuk tidak menghadiri lagi sidang, Konstituante tidak mungkin lagi menjelesaikan tugas yang dipertjajakan oleh Rakjat kepadanya;

Bahwa hal jang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan jang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa, serta merintangii pembangunan semesta untuk mentjapai masjarakat jang adil dan makmur;

Bahwa dengan dukungan bagian terbesar Rakjat Indonesia dan didorong oleh kejakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunja djalan untuk menjelamatkan Negara Proklamasi;

Bahwa kami berkejakinan bahwa Piagam Djakarta tertanggal 22 Juni 1945 mendjiwai Undang-undang-Dasar 1945, dan adalah merupakan suatu rangkain-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 berlakunja lagi Undang-undang-Dasar Sementara;

Pembentukan Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara, jang terdiri atas Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakjat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu jang sesingkat-singkatnja.

Ditetapkan di: Jakarta
pada tanggal: 5 Juli 1959
Atas nama Rakjat Indonesia

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA/PANGLIMA
TERTINGGI ANGKATAN PERANG
SOEKARNO.

3.3.5. Pembatasan Peran Partai Politik

Dekrit Presiden tersebut secara aklamasi diterima oleh DPR pada sidang 22 Juli 1959 dan sekaligus menyatakan diri bersedia untuk bekerja atas dasar UUD 1945. Berdasarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 1 Tahun 1959, DPR tersebut ditetapkan untuk menjalankan tugas DPR menurut UUD 1945 sebelum terbentuk DPR berdasarkan UUD 1945.

Dalam pidatonya pada 17 Agustus 1959, Presiden Soekarno mengemukakan program yang akan dijalankan dan agenda perubahan untuk melaksanakan demokrasi terpimpin. Dalam pidato yang selanjutnya menjadi Manifesto Politik (Manipol) tersebut, Soekarno mengemukakan tujuan jangka pendek dan tujuan jangka panjang. Tujuan jangka pendek adalah sandang-pangan, keamanan, melanjutkan perjuangan anti imperialisme dan mempertahankan kepribadian bangsa. Sedangkan tujuan jangka panjang adalah masyarakat adil dan makmur, melenyapkan imperialisme di mana-mana, dan mencapai dasar-dasar bagi perdamaian dunia yang kekal dan abadi. Untuk mencapai tujuan tersebut, sistem liberalisme harus dibuang dan menempatkan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin sebagai gantinya. Pelaksanaan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin dilakukan dengan mengganti tatanan yang sudah ada dengan yang baru dengan istilah *retooling for the future*. *Retooling* tersebut meliputi semua alat-alat perjuangan, badan eksekutif, badan legislatif, semua alat kekuasaan negara, alat-alat produksi dan distribusi, serta organisasi kemasyarakatan. *Retooling* di bidang legislatif dikatakan oleh Soekarno sebagai berikut.⁵²⁵

Di bidang legislatif saja harap *retooling* djuga didjalankan terus: siapa jang tidak bersumpah setia kepada Undang-Undang dasar 1945 dikeluarkan dari DPR; siapa yang ikut pemberontakan, dipetjat dari DPR dan akan dihukum. Siapa jang tidak mengerti apa makna “kembali kepada Undang-Undang Dasar ‘45”, sebenarnya sebaiknja keluar sadja dari DPR. ..

⁵²⁵ Lihat Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 93. Hal ini juga disampaikan dalam Amanat Presiden Soekarno pada Ulang Tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1959 di Jakarta. Lihat, Sukarno, Dibawah Bendera Revolusi, djilid kedua, *Op. Cit.*, hal. 351 – 391.

Hanja dengan *retooling* diri jang demikian itulah, DPR akan dapat mendjadi alat pembangunan, alat perdjungan, alat Revolusi.

Pidato yang menjadi Manifesto Politik tersebut selanjutnya oleh DPA⁵²⁶ diusulkan sebagai Program Umum Revolusi.⁵²⁷ Wakil Ketua DPA, Roeslan Abdulgani menjelaskan secara sistematis ajaran-ajaran Manipol. Manipol memuat dua hal yang dikatakan sangat dibutuhkan untuk melancarkan jalannya Revolusi Indonesia, yaitu Persoalan-Persoalan Pokok daripada Revolusi Indonesia, dan Program Umum Revolusi Indonesia (Usaha-Usaha Pokok). Manipol juga ditetapkan sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara. Dinyatakan bahwa Program Revolusi harus menjadi program partai dan harus ambil bagian dalam melaksanakan program tersebut. Dengan adanya kejelasan pokok-pokok Revolusi Indonesia akan dapat ditarik garis antara revolusi dan kontra-revolusi, antara sahabat dan musuh Indonesia.⁵²⁸ Manifesto politik tersebut dikuatkan dengan Ketetapan MPRS⁵²⁹ Nomor I/MPRS/1960.

Sebagai tindak lanjut Dekrit Presiden, dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dengan Penpres Nomor 2 Tahun 1959 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pada 22 Juli 1959.⁵³⁰ Pasal 1 ayat (1) Penpres Nomor 2 Tahun 1959 menyatakan sebagai berikut.

- (1) Sebelum tersusun Madjelis Permusjawaratan Rakjat menurut undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang Dasar, maka dibentuk Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara jang terdiri atas Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakjat jang dimaksud dalam Penetapan Presiden No. 1 tahun 1959 ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan-aturan seperti berikut.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa MPRS yang dibentuk terdiri atas anggota-anggota DPR yang dibentuk berdasarkan Penpres Nomor 1 Tahun 1959 ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Dalam penjelasan pasal itu disebutkan bahwa yang dimaksud

⁵²⁶ Dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959. Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 78.

⁵²⁷ Melalui Keputusan DPA Nomor 3/Kpts/Sd.II/59.

⁵²⁸ Selengkapnya dimuat dalam Manifesto Politik Republik Indonesia, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1959). Lihat Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 78 – 79

⁵²⁹ MPRS dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959. Pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1960 tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

⁵³⁰ Republik Indonesia, *Penetapan Presiden tentang Majelis Permusyawaratan Rakjat Sementara*, Penpres Nomor 2 Tahun 1959. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 77, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Negara Nomor 1816.

dengan golongan adalah golongan karya. Golongan-golongan tersebut lebih lanjut dirinci dalam Perpres Nomor 12 Tahun 1959 tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.⁵³¹ Golongan-golongan itu meliputi golongan tani, buruh/pegawai negeri, pengusaha nasional, koperasi, angkatan '45, angkatan bersenjata, veteran, agama, pemuda, wanita, seniman, wartawan, dan cendekiawan/pendidik yang keseluruhan berjumlah 200 orang.

Perpres Nomor 12 Tahun 1959 juga mengatur syarat-syarat keanggotaan MPRS. Pasal 4 Perpres tersebut menyatakan syarat-syarat keanggotaan MPRS diantaranya adalah setuju dengan kembali kepada UUD 1945, setia kepada perjuangan Republik Indonesia, dan setuju dengan Manifesto politik Presiden 17 Agustus 1959. Pasal 4 Perpres Nomor 12 Tahun 1959 adalah sebagai berikut.

Syarat-syarat keanggotaan Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara adalah sebagai berikut:

- a. Syarat-syarat keanggotaan Dewan Perwakilan Rakjat berlaku djuga bagi Anggota Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara.
- b. Setudju dengan kembali kepada Undang-undang Dasar 1945.
- c. Setia kepada perdjjuangan Republik Indonesia.
- d. Setudju dengan Manifesto Politik Presiden tertanggal 17 Agustus 1959.

Beberapa waktu kemudian, Presiden Soekarno membekukan DPR hasil pemilihan umum 1955 yang telah ditetapkan dengan Penpres Nomor 1 Tahun 1959 untuk menjalankan tugas sebagai DPR berdasarkan UUD 1945. Pembekuan itu dilakukan karena DPR menolak rencana anggaran belanja negara yang diajukan oleh pemerintah.⁵³² Anggota-anggota DPR diberhentikan dengan Keppres Nomor 156 Tahun 1960. Presiden Soekarno menerapkan program *retooling* DPR dalam bentuk menghentikan pelaksanaan tugas dan pekerjaan DPR hasil pemilu 1955 melalui Penpres Nomor 3 Tahun 1960⁵³³ dan mengadakan pembaruan susunan DPR. DPR yang baru adalah DPR-GR yang dibentuk

⁵³¹ Ditetapkan pada 31 Desember 1959. Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Susunan Majelis Permusjawaratan Rakjat*, Perpres Nomor 12 Tahun 1959. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 1959, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1917.

⁵³² DPR menolak RAPBN yang diajukan pemerintah karena berencana menaikkan pendapatan dari sektor pajak untuk menutupi kekurangan anggaran dengan mematok anggaran berimbang sebesar Rp. 44 miliar. Sebaliknya, fraksi-fraksi di DPR berpendapat, pengeluaran negara harus disesuaikan dengan kemampuan sendiri, sehingga anggaran hanya Rp 36 miliar--Rp 38 miliar, dan rakyat tidak dibebani pajak. Penolakan itu mengharuskan presiden memakai anggaran sebelumnya. Tapi, akibatnya, Presiden Soekarno lalu membubarkan DPR itu pada 24 Juni 1960 dengan alasan tidak bisa bekerja sama. Pracoyo Wiryoutomo, Irawati, Munawar Chalil, dan Hanibal, *Perjalanan Demokrasi Indonesia Pesta Demokrasi di Bawah Dua Orde*, <http://www.forum.co.id/forum/redaksi/edisikhusus/08EKFORUT3.html>, 17/4/2007.

⁵³³ Republik Indonesia, *Penetapan Presiden tentang Penghentian Pelaksanaan Tugas DPR*, Penpres Nomor 3 Tahun 1960. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 24.

berdasarkan Penpres Nomor 4 Tahun 1960.⁵³⁴ Keanggotaan DPR-GR tidak lagi didasarkan atas kekuatan partai politik, melainkan kerjasama gotong royong.⁵³⁵ Pasal 2 Penpres Nomor 4 Tahun 1960 menyatakan bahwa DPR-GR terdiri atas wakil-wakil dari golongan politik dan golongan karya, serta seorang wakil Irian Barat yang menyetujui UUD 1945, Sosialisme ala Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian sendiri dan bersedia turut serta melaksanakan Manifesto Politik 17 Agustus 1959. Anggota-anggota DPR-GR diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Pengangkatan anggota DPR-GR dilakukan melalui Keppres 156 Tahun 1960. Anggota DPR-GR dari unsur golongan politik adalah dari PNI 44 orang, NU 36 orang, PKI 30 orang, Parkindo 6 orang, Partai Katolik 5 orang, PSII 5 orang, Perti 2 orang, Murba dan Partindo masing-masing 1 orang. Komposisi keanggotaan tersebut lebih sedikit jika dibandingkan dengan wakil dari golongan karya yang meliputi angkatan darat 15 orang, angkatan laut 7 orang, angkatan udara 7 orang, polisi 5 orang, golongan tani 25 orang, buruh 26 orang, alim ulama Islam 24 orang, Protestan 3 orang, Katolik 2 orang, Hindu Bali 2 orang, golongan pemuda 9 orang, wanita 8 orang, cendekiawan/pendidik 5 orang, koperasi 3 orang, serta masing-masing 2 orang untuk golongan pengusaha nasional, angkatan '45, veteran, seniman, dan wartawan.⁵³⁶

Selain MPRS, DPR-GR, dan DPAS, sebagai pelaksanaan demokrasi terpimpin juga dibentuk Dewan Perancang Nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1958⁵³⁷ dan Penpres Nomor 4 Tahun 1959⁵³⁸, serta Front Nasional berdasarkan Perpres Nomor 13 Tahun 1959⁵³⁹. Dewan Perancang Nasional bertugas mempersiapkan rencana dan menilai penyelenggaraan

⁵³⁴ Republik Indonesia, *Penetapan Presiden tentang Susunan Dewan perwakilan Rakjat Gotong Royong*, Penpres Nomor 4 Tahun 1960. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 78. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 2015

⁵³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran*, *Op. Cit.*, hal. 125.

⁵³⁶ Ditetapkan pada 24 Juni 1960.

⁵³⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Dewan Perantjang Nasional*, Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1958. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1675.

⁵³⁸ Penpres Nomor 4 Tahun 1959 untuk Menyesuaikan Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1958 tentang Dewan Perantjang Nasional. Selanjutnya diatur dalam PP Nomor 1 Tahun 1959 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Dewan Perantjang Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1876.

⁵³⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Front Nasional*, Perpres Nomor 13 Tahun 1959, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 151, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1918.

pembangunan semesta. Sedangkan Front Nasional bertugas mempersatukan segenap kekuatan progresif dan memimpin masyarakat menyelesaikan revolusi. Baik Dewan Perantjang Nasional maupun Front Nasional dipilih Presiden.

Mohammad Hatta, walaupun pada awalnya menyetujui bahwa salah satu masalah yang mengakibatkan pembangunan demokrasi terlantar adalah pertentangan antar partai,⁵⁴⁰ namun tidak menyetujui konsepsi Soekarno. Ketidaksetujuan Hatta kembali diungkapkan melalui artikel yang dimuat mingguan *Pandji Masjarakat*, 1 Mei 1960. Dalam pandangan Hatta, apa yang dilakukan Soekarno telah menghilangkan sisa-sisa demokrasi yang ada. Walaupun tindakan tersebut disetujui oleh partai-partai besar tertentu, demokrasi terpimpin telah membuka jalan bagi diktatur yang didukung oleh golongan-golongan tertentu.⁵⁴¹ Dalam tulisannya yang berjudul “Demokrasi Kita”, Hatta menyebut apa yang dilakukan oleh Soekarno mulai dari Dekrit hingga pembentukan DPR-GR sebagai sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi dan merupakan suatu *coup d’etat*.⁵⁴²

Berdasarkan gambaran tersebut, dari sisi kepartaian kebijakan demokrasi terpimpin dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa keberadaan partai politik yang telah berkembang merupakan salah satu ciri demokrasi liberal yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Untuk itu partai politik perlu disederhanakan dan diarahkan sebagai sarana negara untuk mendukung berjalannya demokrasi terpimpin. Dengan demikian partai politik lebih merupakan sarana bagi negara sesuai dengan paradigma *managerial* untuk menjaga keberhasilan pelaksanaan demokrasi terpimpin.

3.4. PENYEDERHANAAN DAN PEMBUBARAN PARTAI POLITIK

Penyederhanaan partai politik merupakan salah satu agenda Soekarno yang telah disampaikan sebelum dikeluarkannya Dekrit Presiden dan berlakunya demokrasi terpimpin. Penyederhanaan partai politik merupakan agenda yang

⁵⁴⁰ Dapat dilihat pada pidato yang dikemukakan di Universitas Gadjah Mada pada 27 November 1956 beberapa hari sebelum mengundurkan diri. Lihat Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 80 – 83. Pidato ini dikemukakan sebelum Hatta mengundurkan diri pada 1 Desember 1956. Pengunduran diri itu telah diutarakan pada 20 Juli 1956. Lihat A.H. Nasution, *Op. Cit.*, hal. 279.

⁵⁴¹ Lihat Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 123 – 127.

⁵⁴² Mohammad Hatta, Demokrasi Kita, dalam Endang Basri Ananda dan Sori Siregar (peny.), *Karya Lengkap Bung Hatta, Buku 2 Kemerdekaan dan Demokrasi*, (Jakarta: LP3ES, 2000), hal. 426 – 440.

penting karena sistem multi partai dianggap merupakan model demokrasi barat yang tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia. Sistem multi partai dipandang sebagai akar penyebab perpecahan bangsa dan ketidakstabilan pemerintah.

Amanat Presiden Soekarno pada ulang tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1958, menyatakan.⁵⁴³

Sekali lagi: sederhanakanlah kepartaian! Sederhanakanlah isi-djiwanja, sederhanakanlah djumlahnja. Sederhanakanlah isi-djiwanja, djangan isi-djiwanja itu selintat-selintut seperti djiwa tukang tjatut dipasar gelap! Sederhanakanlah djumlahja, djangan djumlahja itu berpuluh-puluh buah seperti lalat-hidjau mengerumuni hidangan. Ultra-multi-partaisystem tak sesuai dan tak dapat dipergunakan sebagai alat penjelenggaraan masjarakat Res Publica. ... Dan dengan zonder tètèng-aling-aling pula saja disini mengandjurkan dirobek-robeknja Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945, jang mengandjur-andjurkan diadakanja partai-partai, dan lalu menghidupkan dunia liberalisme parlementer dalam Revolusi kita, jang sebenarnya wajib dipimpin oleh keutuhan kommando, tetapi karenanja mendjadi petjah-belah samasekali sampai dewasa ini.

Berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Soekarno menerapkan konsep demokrasi terpimpin yang telah jelas arahnya di bidang kepartaian, yaitu tidak menyukai adanya banyak partai apalagi tingkat konflik antara satu partai dengan lainnya sangat tinggi. Walaupun demikian, keberadaan partai masih dibutuhkan sebagai legitimasi dan menjadi penyeimbang kekuatan militer, namun partai-partai tersebut diawasi secara ketat.⁵⁴⁴

Kebijakan tersebut menurut Wilopo dibutuhkan untuk membentuk pemerintahan yang kuat dan dapat bekerja lama, yang menjadi syarat bagi negara sedang berkembang. Pemerintahan juga harus diawasi oleh parlemen yang kuat. Untuk itu diperlukan partai dan organisasi politik yang tersusun baik dalam jumlah yang tepat.⁵⁴⁵ Namun demikian, sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kabinet tidak lagi dikuasai oleh partai yang dominan dalam anggota legislatif, karena dipilih dan diangkat oleh Presiden.⁵⁴⁶ Bahkan seperti telah diuraikan, keanggotaan DPR-GR dan MPRS, serta lembaga-lembaga lain, juga ditentukan sendiri oleh Presiden. Dalam penentuan tersebut tidak ada wakil dari Masjumi dan PSI sebagai salah partai politik yang memperoleh kursi pada pemilu 1955.

⁵⁴³ Lihat, Sukarno, Dibawah Bendera Revolusi, Dijild Kedua, *Op. Cit.*, hal. 333.

⁵⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, Kemerdekaan Berserikat, *Op. Cit.*, hal. 180.

⁵⁴⁵ Wilopo, *Op. Cit.*, hal. 65.

⁵⁴⁶ M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hal. 147

3.4.1. Peraturan Penyederhanaan dan Pembubaran Partai Politik

Kebijakan penyederhanaan kepartaian dimulai pada 31 Desember 1959 saat Presiden Soekarno mengeluarkan Penpres Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian⁵⁴⁷. Dalam konsideran “Menimbang” Penpres disebutkan.

bahwa berhubung dengan keadaan ketatanegaraan di Indonesia, yang menjebabkan dikeluarkanja Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia pada tanggal 5 Djuli 1959 dan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan bangsa serta merintangi pembangunan semesta untuk mentjapai masjarakat yang adil dan makmur, perlu diadakan peraturan tentang sjarat-sjarat dan penjederhanaan kepartaian;

Berdasarkan konsideran “Menimbang” tersebut, dapat diketahui bahwa lahirnya ketentuan tentang penyederhanaan partai politik adalah karena keyakinan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan keadaan membahayakan negara dan merintangi pembangunan nasional hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden adalah karena sistem kepartaian yang berlaku pada saat itu. Oleh karena itu dinilai harus dilakukan perubahan dengan melakukan penyederhaan kepartaian.

Penpres Nomor 7 Tahun 1959 terdiri atas dua diktum, yaitu; pertama, mencabut Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 mengenai anjuran pemerintah tentang pembentukan partai politik, dan kedua, menetapkan Penetapan Presiden tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian. Hal itu dapat dilihat dari diktum memutuskan di bawah ini.

M e m u t u s k a n :

Pertama: Mentjabut Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 (Berita Republik Indonesia Tahun I No. 1 halaman 3 kolom 4) mengenai Andjuran Pemerintah tentang pembentukan partai-partai politik.

Kedua: Menetapkan

**Penetapan Presiden tentang Sjarat-sjarat dan
Penjederhanaan Kepartaian.**

Penjelasan umum Penpres Nomor 7 Tahun 1959 menyatakan bahwa Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 ternyata tidak berhasil mencapai stabilitas politik. Penjelasan juga menyatakan bahwa ketidakstabilan politik mencapai puncaknya pada waktu Konstituante membicarakan Amanat Presiden

⁵⁴⁷ Republik Indonesia, *Penetapan Presiden tentang Sjarat-Sjarat dan Penjederhanaan Kepartaian*, Penpres Tahun 1959 Nomor 7. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1916.

tanggal 22 April 1959 yang menganjurkan kembali kepada UUD 1945. Konstituante tidak berhasil mengambil keputusan. Berdasarkan alasan tersebut dipandang telah tiba waktunya untuk mencabut maklumat tersebut serta mengatur perkembangan partai politik sebagai alat demokrasi sehingga dapat berlangsung dalam suasana demokrasi terpimpin.

3.4.1.1. Syarat-Syarat Partai Politik dan Alasan Pembubaran

Syarat-syarat partai politik di dalam Penpres tersebut dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu syarat kuantitatif dan syarat kualitatif. Syarat kuantitatif adalah mempunyai cabang-cabang yang tersebar paling sedikit seperempat jumlah Daerah Tingkat I dan jumlah cabang-cabang itu harus sekurang-kurangnya seperempat dari jumlah Daerah Tingkat II seluruh Indonesia.⁵⁴⁸ Sedangkan syarat yang bersifat kualitatif meliputi:

1. Menerima dan mempertahankan asas dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945;⁵⁴⁹
2. Dalam anggaran dasarnya harus dicantumkan dengan tegas, menerima dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang memuat dasar-dasar negara, yaitu Pancasila, dan bertujuan membangun suatu masyarakat adil dan makmur menurut kepribadian Bangsa Indonesia, serta mendasarkan program kerjanya masing-masing atas Manifesto Politik Presiden 17 Agustus 1959 yang telah dinyatakan sebagai haluan negara;⁵⁵⁰
3. Dalam Anggaran Dasar dan atau Anggaran Rumah Tangga harus mencantumkan dengan tegas organisasi-organisasi lain yang mendukung dan atau bernaung di bawah partai;⁵⁵¹
4. Dalam memperjuangkan tujuannya, partai politik diharuskan menggunakan jalan damai dan demokratis;⁵⁵²
5. Partai tidak diperbolehkan mempunyai pengurus maupun anggota seorang warga negara asing;⁵⁵³ dan

⁵⁴⁸ Pasal 5 Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

⁵⁴⁹ Pasal 2 Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

⁵⁵⁰ Pasal 3 ayat (1) Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

⁵⁵¹ Pasal 3 ayat (2) Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

⁵⁵² Pasal 4 Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

⁵⁵³ Pasal 6 ayat (1) Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

6. Partai tanpa ijin pemerintah tidak boleh menerima bantuan dari pihak asing dan atau memberi bantuan kepada pihak asing dalam bentuk dan cara apapun.⁵⁵⁴

Berdasarkan ketentuan tersebut, persyaratan pengakuan partai politik meliputi aspek-aspek yang berkaitan dengan ideologi atau asas, tujuan, program, kegiatan, jumlah cabang, jumlah dan syarat keanggotaan, serta ketentuan pendanaan. Syarat-syarat tersebut lebih banyak yang bersifat umum dan dapat dijumpai pada peraturan partai politik di beberapa negara lain. Namun demikian, terdapat salah satu persyaratan yang bersifat khusus dan berpeluang ditafsirkan secara sepihak, yaitu mendasarkan programnya pada Manifesto Politik Presiden. Persyaratan tersebut juga merupakan arus utama dari demokrasi terpimpin, yaitu mendasarkan program kerja pada Manipol yang dikemukakan oleh Presiden Soekarno.

Sedangkan alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar pembubaran diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Penpres Nomor 7 Tahun 1959 sebagai berikut.⁵⁵⁵

- (1) Presiden, sesudah mendengar Mahkamah Agung dapat melarang dan/atau membubarkan Partai Jang:
 1. bertentangan dengan azas dan tudjuan Negara;
 2. programnja bermaksud merombak azas dan tudjuan Negara;
 3. sedang melakukan pemberontakan karena pemimpin-pemimpinnya turutserta dalam pemberontakan-pemberontakan atau telah djelas memberikan bantuan, sedangkan Partai itu tidak dengan resmi menjalahkan perbuatan anggota-anggotanja itu;
 4. tidak memenuhi sjarat-sjarat lain jang ditentukan dalam Penetapan Presiden ini.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat beberapa hal yang menjadi alasan pembubaran suatu partai politik. Alasan sebagaimana dimaksud Pasal 9 ayat (1) angka 1 meliputi asas dan tujuan negara sebagai satu kesatuan, yang berarti suatu partai politik dapat dibubarkan jika bertentangan baik terhadap asas maupun tujuan negara. Hal itu menunjukkan adanya pemikiran bahwa partai politik yang bertentangan dengan asas negara juga pasti bertentangan dengan tujuan negara,

⁵⁵⁴ Pasal 6 ayat (2) Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

⁵⁵⁵ Pasal 9 Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

demikian pula sebaliknya. Namun dalam kenyataannya dapat saja terjadi suatu tujuan dicapai dengan asas yang berbeda.⁵⁵⁶

Dengan demikian, suatu partai politik dapat dibubarkan jika asas, program, atau kegiatannya bertentangan dengan asas dan tujuan negara, atau programnya hendak mengubah asas dan tujuan negara tersebut, tanpa ditentukan bahwa program tersebut dijalankan dengan cara damai dan demokratis atau tidak.

Alasan selanjutnya adalah sedang melakukan pemberontakan. Hal itu dilihat dari peran pimpinan suatu partai politik dalam suatu pemberontakan dan partai politiknya tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota tersebut.⁵⁵⁷ Hal itu berarti bahwa tidak harus ada keterkaitan langsung antara organisasi partai politik dengan pemberontakan yang dijadikan alasan pembubaran, melainkan cukup dengan adanya keterlibatan pimpinan partai politik. Namun demikian, partai politik dapat terhindar dari pembubaran jika secara resmi menyalahkan tindakan anggota pimpinan tersebut. Bentuk menyalahkan dengan resmi tersebut tentu berupa tindakan yang dilakukan berdasarkan AD/ART partai politik.

Selain itu, alasan pembubaran partai politik adalah tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Penpres Nomor 7 Tahun 1959. Persyaratan tersebut adalah persyaratan yang berlaku untuk diakuinya suatu partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 2 sampai Pasal 6 Penpres Nomor 7 Tahun 1959, yang meliputi ideologi, asas, tujuan, program, kegiatan, jumlah dan syarat keanggotaan, serta ketentuan pendanaan.

3.4.1.2. Mekanisme Pengakuan dan Pembubaran

Wewenang pengawasan dan pemeriksaan terhadap partai-partai politik ada di tangan Presiden.⁵⁵⁸ Wewenang tersebut sesuai dengan prinsip demokrasi

⁵⁵⁶ Di beberapa negara lain, alasan pembubaran ini biasanya dirumuskan lebih umum dan luas yaitu bertentangan dengan konstitusi atau prinsip demokrasi, seperti Article 4 Konstitusi Perancis, Article 3 Konstitusi Hungaria, Article 20 Para 2 Konstitusi Macedonia, Article 8 Para 2 Konstitusi Korea Selatan. Sedangkan untuk tujuan partai politik tidak ditentukan sesuai tujuan negara, melainkan tujuan keberadaan partai politik, yaitu untuk membentuk dan menyalurkan kehendak rakyat, seperti Article 6 Konstitusi Spanyol yang menyatakan "*Political parties express democratic pluralism, assist in the formulation and manifestation of the popular will...*", dan Article 137 Konstitusi Switzerland yang menyatakan "*The political parties shall contribute to the forming of the opinion and the will of the People.*"

⁵⁵⁷ Di negara-negara lain, alasan ini pada umumnya dirumuskan terkait dengan kedaulatan negara atau keutuhan wilayah. Hal itu dapat dilihat pada Article 17 Konstitusi Brazil, Article 6 Para 2 Konstitusi Kroasia, dan Article 4 Konstitusi Perancis.

⁵⁵⁸ Pasal 8 Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

terpimpin. Pengawasan yang dilakukan Pemerintah bersifat represif dan preventif. Pemerintah tidak hanya dapat mengambil tindakan terhadap perbuatan yang melanggar hukum, tetapi juga dapat memberi arahan.⁵⁵⁹

Wewenang pembubaran dan pelarangan partai politik juga ada pada Presiden yang dilakukan sesudah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung⁵⁶⁰. Partai yang dinyatakan dibubarkan oleh Presiden, harus membubarkan diri dalam waktu paling lama 30 x 24 jam terhitung sejak tanggal berlakunya Keputusan Presiden yang membubarkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Ayat (2) berikut ini.

- (2) Partai yang dibubarkan berdasarkan ayat (1) pasal ini, harus dibubarkan dalam waktu selama-lamanya tiga puluh kali dua puluh empat jam, terhitung mulai tanggal berlakunya Keputusan Presiden yang menjatakan pembubaran itu.

Dengan demikian wewenang pembubaran partai politik ada di tangan pemerintah, yaitu Presiden tanpa melalui proses peradilan. Wewenang Mahkamah Agung hanyalah memberikan pertimbangan kepada Presiden, tidak memutuskan. Sedangkan jika dilihat dari sisi alasan-alasan pembubaran partai politik, alasan pertama hingga ketiga merupakan alasan yang juga dapat dijumpai di negara-negara demokrasi.⁵⁶¹ Namun demikian, mengingat alasan tersebut bersifat umum, sangat rawan disalahgunakan.⁵⁶² Oleh karena itu, di negara-negara demokrasi, wewenang memutus pembubaran partai politik ada pada pengadilan, bukan eksekutif yang pada hakekatnya mewakili partai tertentu. Apalagi terdapat alasan keempat yang penentuannya berada di tangan Presiden, yaitu syarat-syarat yang ditentukan oleh Presiden sendiri dalam Peraturan Presiden. Tidak mengherankan

⁵⁵⁹ Penjelasan Pasal 8 Penpres Nomor 7 Tahun 1959.

⁵⁶⁰ Dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (1) Penpres Nomor 7 Tahun 1959 disebutkan bahwa dalam hal ini Mahkamah Agung itu menguji persoalannya atas dasar yuridis dan obyektif.

⁵⁶¹ Chapter II Article 21 Para 2 Konstitusi Jerman misalnya, menyatakan "*Parties which, by reason of their aims or behavior of their adherents, seek to impair or abolish the free democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany are unconstitutional.*" Selain itu, di Armenia misalnya, Article 9 The of the Republic of Armenia on Political Parties menyatakan "*Formation and activity of such parties, whose aims or activity are directed at violent overthrow of Constitutional order of the Republic of Armenia and territorial integrity of the Republic of Armenia, impaired of grounds of independence, formation of armed units, instigation of national, racial and religious hatred, incitement to violence and war, is prohibited.*"

⁵⁶² Dapat dibandingkan dengan salah satu pedoman yang diadopsi oleh Venice Commission yang menyatakan bahwa pelarangan atau pembubaran paksa partai politik mungkin dibenarkan jika melakukan tindakan dengan menggunakan kekerasan sebagai alat politik untuk menjatuhkan tatanan demokrasi konstitusional sehingga meruntuhkan hak dan kebebasan yang dijamin konstitusi. Selain itu, juga dinyatakan bahwa partai politik secara keseluruhan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan individu anggotanya yang tidak mendapat mandat dari partai. Lihat, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Op. Cit.*, hal. 2-3.

apabila Penpres Nomor 7 Tahun 1959 pada pelaksanaannya menjadi legitimasi untuk “mengubur” partai-partai yang berseberangan dengan Presiden Soekarno.⁵⁶³

Adanya Penpres Nomor 7 Tahun 1959 tampaknya memang dimaksudkan untuk menyederhanakan partai-partai yang sudah ada. Hal itu dapat dilihat dari ketentuan Pasal 11 yang menyatakan bahwa yang dapat diakui sebagai partai pada waktu berlakunya Penpres tersebut adalah partai-partai yang telah berdiri pada waktu Dekrit Presiden dikeluarkan dan yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Bahkan menurut Jimly Ashiddiqie, Penpres tersebut tampaknya memang ditujukan kepada Masjumi dan PSI yang menolak berbagai gagasan Presiden dan diindikasikan terlibat dalam pemberontakan PRRI.⁵⁶⁴

Sebagai pelaksanaan Penpres Nomor 7 Tahun 1959, peraturan selanjutnya yang dikeluarkan untuk melakukan penyederhanaan partai politik adalah Perpres Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai Politik⁵⁶⁵ yang selanjutnya diubah dengan Perpres Nomor 25 Tahun 1960⁵⁶⁶. Perpres Nomor 13 Tahun 1960 mewajibkan kepada partai politik yang telah berdiri pada 5 Juli 1959 untuk menyesuaikan AD dan ART dengan ketentuan dalam Penpres Nomor 7 Tahun 1959.⁵⁶⁷ Partai-partai tersebut selambat-lambatnya pada 28 Pebruari 1961 wajib melaporkan kepada Presiden mengenai,

1. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga masing-masing;
2. catatan jumlah cabang dan jumlah anggota di tiap cabang;
3. catatan nama, umur dan pekerjaan anggota di setiap cabang;
4. organisasi-organisasi lain yang mendukung dan/atau bernaung di bawah partai masing-masing;

⁵⁶³ Pedoman dari Venice Commission menyatakan bahwa pembubaran partai politik harus merupakan konsekuensi dari temuan judicial tentang pelanggaran konstitusional yang tidak biasa. Pembubaran harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi atau lembaga judicial lain yang tepat dengan prosedur yang menjamin *due process*, keterbukaan, dan *fair*. Lihat, *ibid*.

⁵⁶⁴ Jimly Ashiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 180.

⁵⁶⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengakuan, Pengawasan, Dan Pembubaran Partai-Partai*, Perpres Nomor 13 Tahun 1960, Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 79, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 2016.

⁵⁶⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Peraturan Presiden No. 13 Tahun 1960 Tentang Pengakuan, Pengawasan, Dan Pembubaran Partai-Partai*, Perpres Nomor 25 Tahun 1960, Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 2092.

⁵⁶⁷ Pasal 1 Perpres Nomor 13 Tahun 1960.

5. keterangan dari Polisi setempat bahwa partai sudah berdiri pada 5 Juli 1959.⁵⁶⁸

Perpres Nomor 13 Tahun 1960 juga menambah persyaratan keanggotaan partai, yaitu sekurang-kurangnya 150.000 orang dan tiap cabang sedikitnya beranggotakan 50 orang.⁵⁶⁹ Pengakuan dan penolakan pengakuan terhadap partai-partai tersebut akan dilakukan dengan Keputusan Presiden.⁵⁷⁰ Setiap partai politik yang sudah diakui, wajib memberikan laporan kepada Presiden enam bulan sekali.

Mekanisme pembubaran partai politik diatur dalam Pasal 6, 7, dan 8 Perpres Nomor 13 Tahun 1960. Apabila terdapat dugaan bahwa partai politik memenuhi syarat untuk dibubarkan seperti disebutkan Pasal 9 ayat (1) Penpres Nomor 7 Tahun 1959, Presiden menyampaikan hal tersebut kepada Mahkamah Agung dengan menyerahkan surat-surat dan lainnya yang dapat dipergunakan sebagai alat pembuktian untuk menguatkan persangkaan itu.⁵⁷¹ Mahkamah Agung mengadakan pemeriksaan dengan acara bebas⁵⁷² tentang persangkaan tersebut, dan dapat mendengar saksi dan ahli. Setelah melakukan pemeriksaan, Mahkamah Agung menyampaikan pendapat pada Presiden.⁵⁷³

Keputusan Presiden tentang pembubaran suatu partai politik disampaikan kepada pimpinan partai, dan harus menyatakan partainya bubar dengan memberitahukan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 30 hari. Apabila tidak ada pernyataan tersebut, partai yang bersangkutan dinyatakan sebagai perkumpulan terlarang.⁵⁷⁴

Akibat hukum pembubaran suatu partai politik diatur dalam Pasal 9 Perpres Nomor 13 Tahun 1960 sebagai berikut.

Sebagai akibat pembubaran/pelarangan sesuatu partai, seorang anggota dari partai itu yang duduk sebagai anggota Madjelis Permusjawaratan Rakjat, Dewan

⁵⁶⁸ Pada awalnya, berdasarkan Pasal 2 Perpres Nomor 13 Tahun 1960 batas akhirnya adalah 31 Desember 1960, namun dengan Perpres Nomor 25 Tahun 1960 diubah menjadi 28 Pebruari 1961. Lihat Pasal I Perpres Nomor 25 Tahun 1960.

⁵⁶⁹ Pasal 3 Perpres Nomor 13 Tahun 1960.

⁵⁷⁰ Pasal 4 ayat (1) Perpres Nomor 13 Tahun 1960.

⁵⁷¹ Pasal 6 Perpres Nomor 13 Tahun 1960.

⁵⁷² Menurut Hakim Maruarar Siahaan, acara bebas adalah acara yang tidak ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan diselenggarakan sendiri oleh Mahkamah Agung. Namun acara bebas tersebut bukan forum pemeriksaan pengadilan sehingga putusannya bukan putusan hukum melainkan pertimbangan kepada Presiden. Wawancara dengan Hakim Maruarar Siahaan pada 25 Oktober 2007.

⁵⁷³ Pasal 7 Perpres Nomor 13 Tahun 1960.

⁵⁷⁴ Pasal 8 Perpres Nomor 13 Tahun 1960.

Perwakilan Rakjat atau Dewan Perwakilan Rakjat Daerah dianggap berhenti sebagai anggota badan-badan tersebut.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa jika suatu partai politik dibubarkan, maka anggota partai yang duduk sebagai anggota lembaga perwakilan, yaitu sebagai anggota MPR, DPR, atau DPRD dianggap berhenti dari keanggotaan badan tersebut. Akibat hukum lain, yaitu terhadap harta kekayaan partai dan sanksi kepada para anggota atau pengurusnya tidak diatur. Akibat hukum dinyatakan sebagai partai terlarang hanya terjadi jika partai yang bersangkutan tidak membubarkan diri dalam waktu yang telah ditentukan. Dengan demikian, jika partai dibubarkan dalam batas waktu menurut Perpres Nomor 13 Tahun 1960, pengurus atau anggota dapat mendirikan partai baru.

3.4.2. Praktik Pengakuan Partai Politik

Sebagai pelaksanaan dari Perpres Nomor 13 Tahun 1960, pada 14 April 1961 dikeluarkan Keppres Nomor 128 Tahun 1961 yang mengakui 8 partai politik, yaitu PNI, NU, PKI, Partai Katolik, Partai Indonesia (Partindo), Partai Murba, PSII Arudji, dan IPKI. Pada hari yang sama juga dikeluarkan Keppres Nomor 129 Tahun 1961 yang menolak mengakui 4 partai politik, yaitu PSII Abikusno, PRN Bebas, PRI, dan PRN Djody. Selain itu, pada 27 Juli 1961 juga dikeluarkan Keppres Nomor 440 Tahun 1961 yang mengakui Parkindo dan Persatuan Tarbiyah Islam (Perti).

Terhadap Keputusan Presiden yang tidak mengakui beberapa partai politik tersebut tidak terdapat upaya hukum yang diajukan ke pengadilan. Kondisi tersebut dapat dipahami karena kekuasaan Presiden Sukarno pada saat itu sangat besar, bahkan Ketua MA ditempatkan sebagai Menteri Koordinator Hukum dan Dalam Negeri, sehingga kedudukannya berada di bawah Presiden.⁵⁷⁵

Akibat kebijakan penyederhanaan partai politik tersebut, partai politik tidak lagi memiliki pengaruh yang kuat dalam pembangunan bangsa. Bahkan partai-partai yang masih ada, juga mendapatkan pengawasan yang ketat dari

⁵⁷⁵ Sejarah Mahkamah Agung Republik Indonesia, http://www.ma-ri.go.id/Html/Sejarah10_14.htm#Kurun52_66, 28/03/2008.

militer dan pemerintahan sipil. Kegiatan politik diijinkan dengan syarat tidak bertentangan dengan Manipol.⁵⁷⁶

Partai-partai yang tidak diakui tentu kehilangan eksistensinya sebagai subyek hukum. Pernyataan tidak mengakui partai politik oleh pemerintah memiliki akibat hukum yang sama dengan tindakan pembubaran partai politik, yaitu berakhirnya eksistensi partai politik sebagai subyek hukum. Dalam ketentuan yang berlaku pada saat itu, tidak terdapat ketentuan yang memberikan upaya hukum kepada partai politik yang tidak mendapat pengakuan.⁵⁷⁷ Dari 4 partai yang tidak diakui, terdapat Partai Rakyat Indonesia (PRI) yang menurut hasil pemilu 1955 memperoleh 2 kursi di DPR. PRI tidak mendapatkan kursi dalam DPR-GR yang dibentuk berdasarkan Penpres Nomor 4 Tahun 1960. Sedangkan partai-partai yang diakui mendapatkan jatah kursi, kecuali IPKI.

3.5. PEMBUBARAN DAN PEMBEKUAN PARTAI POLITIK

3.5.1. Pembubaran Partai Masjumi dan PSI

Pada masa Demokrasi Terpimpin terdapat dua partai politik yang dibubarkan yaitu Masjumi dan PSI, serta satu partai yang dibekukan, yaitu Partai Murba. Pembubaran Masjumi dan PSI dapat dilihat sebagai ujung dari konflik politik antara kedua partai tersebut dengan Presiden Soekarno dan partai-partai pendukungnya, terutama PKI. Masjumi adalah salah satu partai besar dalam perpolitikan Indonesia saat itu dengan basis masa umat Islam. Selain itu Masjumi juga merupakan partai yang memiliki dukungan paling luas di seluruh wilayah Indonesia sehingga merupakan partai yang bersifat nasional. Masjumi telah memiliki pengaruh besar dalam pemerintahan sejak awal kemerdekaan. Pada Pemilu 1955, Masjumi memperoleh kursi terbanyak bersama dengan PNI, disusul oleh NU dan PKI.

Walaupun kurang memiliki dukungan massa, PSI merupakan partai yang memiliki pengaruh kuat karena tokoh-tokohnya dikenal sebagai kelompok

⁵⁷⁶ Selo Soemardjan, "Demokrasi Terpimpin dan Tradisi Kebudayaan Kita, Review of Politics (Vol. XXV), Januari 1963, dalam Feith & Castles (eds.). *Op. Cit.*, hal. 111 – 114.

⁵⁷⁷ Bandingkan dengan Venice Commission menyatakan bahwa terkait dengan penolakan pendaftaran dan hilangnya status partai politik harus ada ketentuan yang memberikan kesempatan bagi partai politik untuk melakukan upaya hukum atas putusan dan tindakan tersebut melalui pengadilan. Lihat, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Guidelines and Explanatory Report*, *Op. Cit.*, hal. 2-3.

ceudekiawan dan teknokrat yang berperan besar dalam pemerintahan dan pembangunan. PSI pada Pemilu 1955 hanya menempati urutan ke-8 perolehan suara dan mendapat 8 kursi di DPR.

3.5.1.1. Konflik antara Masjumi dan PSI dengan Presiden Soekarno

Masjumi dan PSI, serta PNI, pada awalnya merupakan pilar pemerintahan. Ketiga partai tersebut bergantian memegang tampuk pimpinan sebagai perdana menteri, dan selalu menempatkan tokoh-tokohnya dalam kabinet. Bahkan ketiga partai tersebut menjadi pendukung utama pemerintahan menghadapi oposisi yang dipimpin oleh PKI dan FDR dan berakhir dengan peristiwa Madiun 1948.

Namun demikian, posisi mulai bergeser pada saat PKI bangkit kembali dan mempengaruhi kebijakan Soekarno serta diakomodasi dalam pemerintahan. Di sisi lain, Masjumi sebagai partai Islam menolak paham komunisme atheis PKI. Penolakan tersebut juga diwujudkan dengan penolakan keterlibatan PKI dalam kabinet.⁵⁷⁸ Hal itu bertentangan dengan kebijakan Presiden Soekarno yang hendak menyatukan seluruh kekuatan bangsa, yaitu unsur nasionalis, agama, dan komunis, guna melanjutkan revolusi yang mengakibatkan konflik antara Masjumi dan Soekarno.

Pada saat pembentukan Kabinet Ali-Roem-Idham (PNI-Masjumi-NU) setelah pemilu 1955, Soekarno menginginkan PKI dilibatkan dalam kabinet karena menduduki peringkat keempat hasil pemilu 1955 setelah PNI, Masjumi, dan NU. Namun keinginan tersebut tidak dipenuhi oleh Ali Sastroamidjojo karena Masjumi dan NU menolak dan menentang keterlibatan PKI. Hal itu karena PKI dipandang tidak mengakui keberadaan Tuhan yang Maha Esa.⁵⁷⁹

Pertentangan antara Soekarno dengan Masjumi dan PSI semakin terbuka saat kedua partai tersebut menolak konsepsi Presiden Soekarno tentang demokrasi terpimpin untuk menggantikan demokrasi parlementer. Penolakan juga dilakukan

⁵⁷⁸ Pada 28 Februari 1957 ulama-ulama Islam di Makassar mengeluarkan fatwa yang melarang keterlibatan PKI dalam Kabinet. Lihat, Deliar Noer, Partai Islam, *Op. Cit.*, hal. 360.

⁵⁷⁹ Silverio R.L. Aji Sampurno, *Latar Belakang Keluarnya Keppres Nomor 200 Tahun 1960: Sekitar Pembubaran Masyumi*, Seri Laporan Penelitian – 1, (Yogyakarta: Penerbitan Universitas Sanata Dharma, 1995), hal. 19.

pada saat dibentuk kabinet karya yang tidak memperhatikan kekuatan dalam parlemen, yaitu kabinet Djuanda yang diumumkan pada 8 April 1957.⁵⁸⁰

Masjumi secara organisasi melarang anggotanya turut serta dalam kabinet tersebut. Menurut pandangan Masjumi, prosedur yang ditempuh Presiden membentuk kabinet secara mutlak bertentangan dengan UUD dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu, pembentukan kabinet “secara mutlak” dalam keadaan bahaya dinilai bertentangan dengan undang-undang keadaan bahaya itu sendiri. Namun demikian, terdapat anggota Masjumi yang menerima tawaran sebagai menteri, yaitu Pangeran Noor sebagai Menteri Pekerjaan Umum dan Muljadi Djodjmartono sebagai Menteri Sosial. Pangeran Noor akhirnya dikeluarkan dari Partai Masjumi, sedangkan Muljadi Djodjmartono keluar dari anggota Masjumi atas inisiatif sendiri. PSI juga menolak untuk ikut serta dalam kabinet tersebut. Sedangkan partai lain yang semula menolak konsepsi Presiden Soekarno, seperti NU dan PSII, mulai akomodatif dengan menerima dan mengirim wakil dalam kabinet Djuanda.⁵⁸¹

3.5.1.2. Keterlibatan Masjumi dan PSI dalam PRRI Permesta

Posisi Masjumi dan PSI semakin terpojok dengan keterlibatan tokoh-tokoh kedua partai tersebut dalam pembentukan PRRI Permesta di Sumatera Barat. Tokoh-tokoh tersebut adalah Mohammad Natsir, Berhanoedin Harahap, dan Sjafruddin Prawiranegara dari Masjumi serta Sumitro Djodjhadikusumo dan Mr. St. Mohd. Rasyid dari PSI. Bersama-sama dengan Dewan Banteng dan panglima militer beberapa daerah lain, mereka membentuk Dewan Perjuangan. PRRI diproklamasikan pada 15 Pebruari 1958 dengan Sjafruddin Prawiranegara sebagai Perdana Menteri, Natsir sebagai juru bicara, dan Burhanudin Harahap sebagai Menteri Pertahanan dan Kehakiman. Sedangkan Sumitro Djodjhadikusumo dari PSI menjabat sebagai Menteri Perhubungan.⁵⁸²

⁵⁸⁰ Pada awalnya yang ditunjuk sebagai formatur kabinet adalah Suwirjo, namun gagal dan mengembalikan mandatnya. Akhirnya kabinet disusun sendiri oleh Soekarno. Lihat, Deliar Noer, *Partai Islam, Op. Cit.*, hal. 362 – 363.

⁵⁸¹ *Ibid.*, hal. 363 – 364.

⁵⁸² Buku yang membahas PRRI Permesta secara lengkap dari sudut pandang para pendukungnya adalah R.Z. Leirissa, *PRRI Permesta: Strategi Membangun Tanpa Komunis*, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1991). Dalam buku tersebut dinyatakan bahwa latar belakang timbulnya PRRI Permesta adalah karena gagalnya sistem politik, gagalnya pembangunan ekonomi, ancaman komunisme di Indonesia, dan guncangan dalam tubuh Angkatan Darat. Selain itu, juga terdapat buku yang membahas peristiwa PRRI Permesta dari sudut pandang tiga tokoh Masjumi yang terlibat, yaitu karya Suswanta, *Keberanian Untuk Takut: Tiga Tokoh Masyumi Dalam Drama PRRI*, (Yogyakarta: Avyrouz, 1992).

Para pemimpin Masjumi pada saat itu telah mencoba untuk menyelesaikan permasalahan sebelum diproklamirkannya PRRI. Pada 25 Januari 1958 Masjumi mengirimkan Mohammad Roem, Prawoto Mangkusasmito, dan Fakhri Usman dengan sepengetahuan Perdana Menteri Djuanda. Namun upaya tersebut gagal karena para tokoh PRRI tetap teguh dengan tuntutan mereka.⁵⁸³ PSI yang pada saat itu dipimpin oleh Sjahrir juga mengirim utusan, yaitu Imam Bok Slamet dan Djoeir Mohammad, untuk menemui Sumitro agar tidak melibatkan diri dalam PRRI Permesta. Namun Sumitro menolak saran tersebut. Selain itu, juga dikirim Soerdarpo Sastrosatomo, namun juga tidak dapat mengubah pilihan Sumitro.⁵⁸⁴

Setelah diproklamasikannya PRRI, pimpinan Masjumi pada 28 April 1958 mengeluarkan pernyataan bahwa baik pemerintah pusat maupun PRRI telah melanggar UUD. Oleh karena itu, cara penyelesaian terbaik dapat ditempuh apabila kedua belah pihak kembali mematuhi UUD. Pernyataan itu ditandatangani oleh Sukiman sebagai Wakil Ketua dan M. Yunan Nasution sebagai Sekretaris Jenderal Masjumi.⁵⁸⁵

Hatta juga mengupayakan penyelesaian secara damai melalui pertemuan dengan Soekarno. Namun, pemerintah sudah mengambil langkah militer menyerang kota-kota basis PRRI di Sumatera Barat dan Tengah, Manado, dan beberapa kota lain di Sulawesi. Akhirnya, kekuatan PRRI dengan cepat dapat dilumpuhkan.⁵⁸⁶

Terhadap pemberontakan PRRI Permesta, Soekarno menyebutnya sebagai stadium puncak penyelewengan dan pengkhianatan terhadap Proklamasi 17 Agustus 1945. Terutama karena dipandang telah bekerjasama dengan pihak asing yang reaksioner dan pihak kolonial yang hendak menghancurkan republik.⁵⁸⁷

Sikap Presiden Soekarno terhadap Masjumi dan PSI semakin jelas pada saat pembentukan DPR-GR yang disusun sendiri oleh Soekarno melalui Keppres 156 Tahun 1960. DPR-GR yang dibentuk sama sekali tidak mengakomodasi wakil-wakil dari kedua partai tersebut. Komposisi anggota DPR-GR dari unsur

⁵⁸³ Deliar Noer, Partai Islam, *Op. Cit.*, hal. 376.

⁵⁸⁴ Rusdi, *Partai Sosialis Indonesia Dan Peranan Kepoliticannya 1948 – 1960*, Tesis, Program studi Ilmu Sejarah Bidang Ilmu Budaya Pascasarjana Universitas Indonesia, 1997, hal. 218 – 219. Dalam penelitian ini juga disebutkan bahwa Sumitro berperan sebagai penghubung antara PRRI dan Amerika melalui Singapura.

⁵⁸⁵ Deliar Noer, Partai Islam, *Op. Cit.*, hal. 379.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, hal. 377.

⁵⁸⁷ Amanat Presiden Soekarno pada ulang tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1958 di Jakarta. Lihat, Sukarno, *Dibawah Bendera Revolusi, Djilid Kedua, Op. Cit.*, hal. 320 -321.

golongan politik adalah PNI 44 orang, NU 36 orang, PKI 30 orang, Parkindo 6 orang, Partai Katolik 5 orang, PSII 5 orang, Perti 2 orang, serta Murba dan Partindo masing-masing 1 orang. Komposisi keanggotaan ditambah dengan wakil dari golongan karya.

3.5.1.3. Proses Pembubaran Partai Masjumi dan PSI

Pada 5 Juli 1960, dengan Perpres Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai Politik, Presiden Soekarno menjalankan kebijakan penyederhanaan partai politik sebagai pelaksanaan Penpres Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian. Perpres Nomor 13 Tahun 1960 tersebut selanjutnya diubah dengan Penpres Nomor 25 Tahun 1960 yang memberikan waktu hingga 28 Pebruari 1961 bagi partai politik yang telah terbentuk sebelum 5 Juli 1959 untuk melaporkan kepada Presiden mengenai AD ART, jumlah cabang dan jumlah anggota tiap cabang, catatan seluruh anggota, organisasi di bawah partai, dan keterangan dari Polisi bahwa partai tersebut sudah berdiri pada 5 Juli 1959. Pasal I Perpres Nomor 25 Tahun 1960 menyatakan sebagai berikut.

Kata-kata “tanggal 31 Desember 1960” pada pasal 2 Peraturan Presiden No. 13 tahun 1960 diubah menjadi “tanggal 28 Pebruari 1961”.

Seperti telah disinggung pada bagian sebelumnya, Jimly Ashiddiqie berpendapat bahwa adanya beberapa ketentuan tersebut memang ditujukan sebagai dasar untuk membubarkan Masjumi dan PSI.⁵⁸⁸ Hal itu juga dinyatakan oleh Deliar Noer⁵⁸⁹ dengan menunjuk Pasal 9 Penpres Nomor 7 Tahun 1959 yang menyebutkan salah satu kriteria pembubaran partai politik adalah,

...sedang melakukan pemberontakan karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan-pemberontakan atau jelas memberikan bantuan, sedangkan partai itu tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya itu.

Hal itu juga dibuktikan dengan penerapan ketentuan tersebut pertama-tama terhadap Masjumi dan PSI. Dapat dibandingkan dengan keputusan pengakuan partai politik yang baru keluar setahun kemudian, yaitu Keppres Nomor 128 Tahun 1961 dan Keppres Nomor 129 Tahun 1961 pada 14 April 1961 serta Keppres Nomor 440 Tahun 1961 yang keluar pada 27 Juli 1961.

⁵⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 180.

⁵⁸⁹ Deliar Noer, *Partai Politik*, *Op. Cit.*, hal. 384.

Pada 21 Juli 1960 Soekarno memanggil pemimpin-pemimpin Masjumi dan PSI. Pemimpin Masjumi yang hadir adalah Prawoto Mangkusamito dan M. Yunan Nasution. Sedangkan pemimpin PSI yang hadir adalah Sjahrir, Soebadio Sastrosatomo dan T. A. Murad. Dalam pertemuan tersebut Presiden Soekarno didampingi oleh Kepala Staf ketiga angkatan, Kepala Polisi, Jaksa Agung, Kepala Staf Komando Perang Tertinggi, Sekretaris Militer Komando Tertinggi, Menteri Penerangan, dan Direktur Kabinet. Dalam pertemuan selama sepuluh menit tersebut, Presiden menyerahkan daftar pertanyaan yang harus dijawab pemimpin partai secara tertulis dalam waktu satu minggu.⁵⁹⁰

Daftar pertanyaan yang disampaikan kepada pimpinan Masjumi dan PSI terdiri dari empat pertanyaan pokok, yaitu; apakah kedua partai tersebut menentang dasar dan tujuan negara; apakah kedua partai tersebut bermaksud mengubah dasar dan tujuan negara; apakah kedua partai tersebut berhubungan dengan pemberontakan PRRI; dan apakah kedua partai tersebut memenuhi persyaratan kepartaian yang diatur dalam Penpres Nomor 7 Tahun 1959.⁵⁹¹

Terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut, wakil Masjumi dan PSI menyerahkan jawabannya secara langsung kepada Presiden Soekarno pada 28 Juli 1960. Presiden menyatakan akan mempelajari jawaban tersebut. Untuk pertanyaan pertama dan kedua, yaitu apakah menentang dan bermaksud hendak mengubah dasar dan tujuan negara, Masjumi memberikan jawaban bahwa yang dianggap sebagai dasar dan tujuan negara adalah seperti yang termaktub dalam Mukadimah UUD 1945 dan tidak dalam Manipol. Masjumi membandingkan antara dasar dan tujuan negara dalam Mukadimah UUD 1945 dengan dasar dan tujuan partainya serta menyimpulkan bahwa keduanya tidak bertentangan.⁵⁹²

Atas pertanyaan ketiga, apakah berhubungan dengan pemberontakan PRRI, Masjumi menyatakan bahwa ia tidak terlibat dengan pemberontakan PRRI. Hal itu karena Penpres Nomor 7 Tahun 1959 mulai berlaku pada 31 Desember 1959 ketika para pemimpin Masjumi yang bergabung dengan PRRI telah memisahkan diri atau keluar dari Masjumi. Pimpinan partai baru yang dipilih pada Kongres bulan April 1959, tidak menyebutkan seorangpun dari orang yang terlibat

⁵⁹⁰ *Ibid.*, hal. 384 – 385. Lihat pula, Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat*, *Op. Cit.*, hal. 181.

⁵⁹¹ Deliar Noer, *Partai Politik*, *Op. Cit.*, hal. 385 – 386.

⁵⁹² *Ibid.*, hal. 385.

dalam PRRI. Juga dikemukakan bahwa sejak 9 September 1959 cabang-cabang partai di wilayah PRRI telah dibekukan oleh pemerintah dan hubungannya dengan pimpinan pusat partai telah terputus.⁵⁹³ Demikian pula dengan jawaban PSI yang menyatakan bahwa pimpinan PSI tidak setuju dengan adanya pemerintahan tandingan. Bahkan Sumitro Djojohadikusumo sudah dikenakan skors.⁵⁹⁴

Terhadap pertanyaan keempat, tentang pemenuhan syarat-syarat kepartaian, Masjumi menyampaikan jawaban bahwa masih cukup waktu bagi Masjumi untuk memenuhi persyaratan tersebut karena kesempatan masih diberikan sampai 31 Desember 1960.⁵⁹⁵ Selain itu, Masjumi juga menyatakan bahwa Penpres Nomor 7 Tahun 1959 bertentangan dengan UUD 1945 yang tidak mengenal bentuk hukum Penetapan Presiden. Bahkan Penpres bertentangan dengan jiwa Proklamasi.⁵⁹⁶

Karena jawaban pimpinan Masjumi dan PSI tidak memuaskan Soekarno, pada 17 Agustus 1960 dikeluarkan Keppres Nomor 200 Tahun 1960 yang membubarkan Masjumi dan Keppres Nomor 201 Tahun 1960 yang membubarkan PSI.⁵⁹⁷ Keppres Nomor 200 Tahun 1960 menyatakan,

Membubarkan Partai Politik Masjumi, termasuk bagian-bagian/tjabang-tabang/ranting-rantingnja diseluruh wilajah Negara Republik Indonesia.”

Demikian pula dengan Keppres Nomor 201 Tahun 1960 yang menyatakan, Membubarkan Partai Sosialis Indonesia, termasuk bagian-bagian/tjabang-tabang/ranting-rantingnja diseluruh wilajah Negara Republik Indonesia.

Kedua Keppres tersebut disampaikan kepada pimpinan masing-masing partai dengan pengantar dari Direktur Kabinet Presiden, Mr. Tamzil, bertanggal 17 Agustus 1960. Dalam paragraf kedua dan ketiga surat Direktur Kabinet Presiden kepada Pucuk Pimpinan Partai Sosialis Indonesia, dinyatakan sebagai berikut.

Menurut ketentuan dalam pasal 9 ayat (2) Penetapan Presiden No. 7 tahun 1959 dan pasal 8 ayat (2) Peraturan Presiden No. 13 tahun 1960, dalam waktu tiga puluh hari, terhitung mulai tanggal berlakunya Keputusan Presiden tersebut di

⁵⁹³ *Ibid.*, hal. 386.

⁵⁹⁴ Rusdi, *Op. Cit.*, hal 224 – 225.

⁵⁹⁵ Sebelum diubah dengan Penpres Nomor 25 Tahun 1960 yang memberikan waktu hingga 28 Pebruari 1961.

⁵⁹⁶ Deliar Noer, Partai Politik, *Op. Cit.*, hal. 386.

⁵⁹⁷ Jimy Asshiddiqie, Kemerdekaan Berserikat, *Op. Cit.*, hal. 181.

atas, yaitu tanggal 17 Agustus 1960, pimpinan Partai Sosialis Indonesia diharuskan menjatakan partainya bubar dengan memberitahukan kepada Presiden seketika itu juga.

Apabila tenggang waktu tiga puluh hari itu lampau tanpa pernyataan pimpinan Partai Sosialis Indonesia tersebut, maka Partai Sosialis Indonesia ialah perkumpulan terlarang (pasal 8 ayat (3) Peraturan Presiden No. 13 tahun 1960).

Oleh karena itu, dalam waktu tiga puluh kali dua puluh empat jam terhitung mulai tanggal berlakunya Keppres tersebut, yaitu 17 Agustus 1960, pimpinan Masjumi dan PSI diharuskan menyatakan partainya bubar dengan memberitahukan kepada Presiden. Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) Penpres Nomor 7 Tahun 1959⁵⁹⁸ dan Pasal 8 ayat (2) Perpres Nomor 13 Tahun 1960⁵⁹⁹. Apabila dalam waktu tiga puluh hari tidak dilakukan pembubaran partai, maka akan dinyatakan sebagai partai terlarang sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) Perpres Nomor 13 Tahun 1960⁶⁰⁰.

Soekarno, dalam amanat Presiden pada ulang tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1960, menyatakan pembubaran Masjumi dan PSI adalah karena kedua partai tersebut melanggar ketentuan Pasal 9 Penpres Nomor 7 Tahun 1959. Bahkan dinyatakan pula bahwa Mahkamah Agung saat itu juga berpendapat bahwa Masjumi dan PSI “terkena” ketentuan tersebut. Oleh karena itu Soekarno memerintahkan pembubarannya.⁶⁰¹ Hal itu juga dimuat dalam konsideran “Mendengar” pada kedua Keppres tersebut.

Alasan pembubaran karena keterlibatan Masjumi dan PSI dalam PRRI juga dapat dilihat dalam konsideran “Menimbang” Keppres pembubarannya. Dalam konsideran Keppres Nomor 200 tahun 1960 menyatakan sebagai berikut.

bahwa untuk kepentingan keselamatan Negara dan Bangsa, perlu membubarkan Partai Politik Masjumi, oleh karena organisasi (partai) itu melakukan pemberontakan, karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan apa jang disebut dengan “Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia” atau

⁵⁹⁸ Pasal 9 ayat (2) Penpres Nomor 7 Tahun 1959 menyatakan “Partai yang dibubarkan berdasarkan ayat (1) pasal ini, harus dibubarkan dalam waktu selama-lamanya tiga puluh kali dua puluh empat jam, terhitung mulai tanggal berlakunya Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu.”

⁵⁹⁹ Pasal 8 ayat (2) Perpres Nomor 13 Tahun 1960 menyatakan “Dalam waktu tiga puluh hari, terhitung mulai tanggal berlakunya keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran tersebut pada ayat (1) pasal ini, pimpinan partai harus menyatakan partainya bubar dengan memberitahukannya kepada Presiden seketika itu juga.”

⁶⁰⁰ Pasal 8 ayat (3) Perpres Nomor 13 Tahun 1960 menyatakan “Apabila tenggang-waktu tersebut dalam ayat (2) pasal ini lampau tanpa pernyataan partai termaksud, maka partai yang bersangkutan ialah perkumpulan terlarang.”

⁶⁰¹ Lihat, Sukarno, Dibawah Bendera Revolusi, Djilid Kedua, *Op. Cit.*, hal. 411. Pidato ini juga menjadi lampiran dari Keputusan DPA Tentang Perintjiaan Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia, No. 1/Kpts/Sd/1/61.

“Republik Persatuan Indonesia” atau telah jelas memberikan bantuan terhadap pemberontakan, sedangkan organisasi (partai) itu tidak resmi menjalankan perbuatan anggauta-anggauta pimpinan tersebut;⁶⁰²

Alasan tersebut juga dapat dilihat dari konsideran “Meningat” yang mendasarkan pada Pasal 9 ayat (1) angka 3 Penpres Nomor 7 Tahun 1959 dan Pasal 8 Perpres Nomor 13 Tahun 1960 baik pada Keppres Nomor 200 Tahun 1960 maupun pada Keppres Nomor 201 Tahun 1960. Sesuai dengan Pasal 9 Perpres Nomor 13 Tahun 1960 anggota Masjumi dan PSI yang duduk sebagai anggota MPRS, DPR-GR, dan DPRD dianggap berhenti dari keanggotaan badan tersebut sejak 17 Agustus 1960.

Pada 13 September 1960, Pimpinan Pusat Masjumi menyatakan partainya bubar. Pernyataan tersebut dipandang lebih baik dari pada bubar dengan sendirinya dan dinyatakan sebagai partai terlarang. Pilihan tersebut didasari oleh pertimbangan bahwa jika ditetapkan sebagai partai terlarang, akan menimbulkan kesulitan dan bahaya yang lebih besar terhadap anggota-anggotanya.⁶⁰³ Selain itu, pimpinan partai terlarang menurut Pimpinan Pusat Masjumi tidak mungkin membawa perkara tersebut ke pengadilan karena kegiatan itupun akan dilarang. Selain itu, harta benda dan dokumen-dokumen partai terlarang juga akan disita.⁶⁰⁴

Terhadap keputusan pembubaran Masjumi, Prawoto Mangkusasmito meminta Mohamad Roem sebagai pengacara, mewakili kepentingan partai mengajukan gugatan ke Pengadilan. Hal itu karena tindakan Presiden tersebut dipandang bertentangan dengan UUD 1945 dan Penpres yang mendasarinya adalah tidak sah. Oleh karena itu, segala tindakan yang didasarkan pada Penpres tersebut adalah tindakan yang melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) serta dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*). Namun, Pengadilan Jakarta pada 11 Oktober 1960 menyatakan tidak berwenang karena terkait dengan kebijakan politik dalam soal konstitusi.

⁶⁰² Dalam Keppres Nomor 201 Tahun 1960 kata Partai Politik Masjumi diganti dengan “Partai Sosialis Indonesia”.

⁶⁰³ Terlihat bahwa pimpinan Masjumi sebelumnya telah menyadari bahwa kemungkinan besar partainya akan dibubarkan. Hal itu dapat dilihat dari adanya penghapusan status keanggotaan istimewa terhadap Muhammadiyah, Persis, dan Al-Washliyah, yang dilakukan berdasarkan kesepakatan antara organisasi-organisasi tersebut dengan pimpinan Masjumi pada 8 September 1959. Lihat, Syaifullah, *Gerak Politik Muhammadiyah Dalam Masyumi*, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1997), hal. 219 - 221.

⁶⁰⁴ Deliar Noer, *Partai Politik*, *Op. Cit.*, hal. 388.

Terhadap putusan tersebut diajukan banding, namun tidak pernah diputuskan.⁶⁰⁵ Hal itu tentu terkait dengan kekuasaan Presiden Soekarno yang saat itu sangat besar dan Ketua Mahkamah Agung kedudukannya berada di bawah Presiden. Ketua MA ditempatkan sebagai Menteri Koordinator Hukum dan Dalam Negeri, sehingga kedudukannya berada di bawah Presiden.⁶⁰⁶

Setelah Masjumi dan PSI dibubarkan, perjuangan tokoh-tokohnya dilakukan melalui Liga Demokrasi yang telah terbentuk sebelumnya, yaitu 24 Maret 1960. Liga Demokrasi pada awalnya merupakan liga dari tokoh-tokoh partai dan organisasi yang anti komunis. Mereka terutama dari PSI, Masjumi, NU, Partai Katolik, Parkindo, IPKI, Liga Muslimin, dan Anshor. Bahkan, Liga Demokrasi secara diam-diam juga mendapat dukungan A.H. Nasution dari Angkatan Darat. Namun, akhirnya Liga Demokrasi juga dibubarkan pada Maret 1961 dengan alasan tidak sesuai dengan Manipol.⁶⁰⁷ Pada Januari 1962, Sjahrir ditangkap dan ditahan tanpa diadili. Demikian pula dengan Imron Rosjadi dan H.J. Princen yang dipenjarakan tanpa proses pengadilan.⁶⁰⁸

3.5.2. Pembekuan Partai Murba

Selain pembubaran Partai Masjumi dan PSI, pada 5 Januari 1964 Presiden Soekarno membekukan Partai Murba. Pembekuan tersebut dapat dilihat sebagai bagian dari konflik antar partai politik, terutama antara PKI dengan partai-partai yang menolak keberadaan dan praktik politik PKI.

Sebenarnya, Partai Murba pada awal demokrasi dipimpin menyerukan gagasan sistem partai tunggal dengan mengutip pernyataan-pernyataan Soekarno. Gagasan tersebut juga dimaksudkan untuk membendung kekuatan PKI. Namun gagasan itu tidak banyak mendapat dukungan termasuk dari PKI. Gagasan partai

⁶⁰⁵ *Ibid*, hal. 387. Pada 3 Desember 1966, ketika kekuasaan Soekarno sudah melemah, Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (Persahi) menyatakan bahwa pembubaran Masjumi dan PSI tidak dapat dibenarkan, karena itu harus direhabilitasi. Seminar Angkatan Darat pada Agustus 1966 juga menyatakan bahwa sudah sewajarnya anggota bekas partai yang dinyatakan terlarang (Masjumi dan PSI) diikutsertakan dalam kehidupan politik agar mendapat kesempatan yang sama untuk dapat dipilih dan memilih. Lihat, Syafi'i Maarif, *Op. Cit.*, hal. 190.

⁶⁰⁶ Sejarah Mahkamah Agung Republik Indonesia, http://www.ma-ri.go.id/Html/Sejarah10_14.htm#Kurun52_66, 28/03/2008.

⁶⁰⁷ Rusdi, *Op. Cit.*, hal. 230 – 234.

⁶⁰⁸ Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945 – 1967, Menuju Dwi Fungsi ABRI*, Judul Asli: Road to Power: Indonesian Military Politics 1945 – 1967, Penerjemahan: Hasan Basari, (Jakarta: LP3ES, 1986), hal. 288

tunggal dituduh PKI sebagai usaha merongrong Front Nasional untuk kepentingan Inggris, Amerika, dan Malaysia.⁶⁰⁹

Pada 1 September 1964, pers yang condong terhadap Partai Murba membentuk Badan Pendukung/Penyebarkan Soekarnoisme (BPS). BPS mempertanyakan apakah orang-orang komunis adalah penganut Pancasila sejati yang sila pertamanya adalah Ketuhanan Yang Maha Esa. Terhadap pertanyaan tersebut, PKI menyatakan bahwa ajaran Presiden Soekarno tidak dapat dipahami dari sisi yang anti-komunis karena Presiden Soekarno menentang *komunistofobi*.⁶¹⁰

Proses pembekuan Partai Murba diawali dengan ditemukannya dokumen rahasia PKI berjudul “Resume Program dan Kegiatan PKI Dewasa Ini (1963)”. Dokumen tersebut berisi program jangka pendek dan penilaian situasi, serta rencana aksi dan tujuan akhir PKI. Dalam dokumen tersebut dinyatakan bahwa revolusi Agustus 1945 telah gagal karena tidak dipimpin oleh orang-orang komunis dan tidak menciptakan demokrasi rakyat. Oleh karena itu revolusi disiapkan dengan cara merebut pimpinan dari kaum borjuis. Kondisi saat itu dinilai oleh PKI sudah cukup kuat untuk mengambil alih pimpinan revolusi.⁶¹¹

Dokumen rahasia tersebut jatuh ke tangan Partai Murba. Oleh tokoh Murba, Wakil Perdana Menteri Chairul Saleh, diserahkan kepada Ketua PNI Ali Sastroamidjojo yang selanjutnya disampaikan pada sidang kabinet bulan Desember 1964. Terhadap dokumen tersebut, PKI menyatakan bantahan dan menganggap sebagai buatan kaum *trotskyis* yang dibantu oleh kekuatan neokolim untuk menghancurkan PKI.⁶¹²

Walaupun mendapatkan bantahan, partai-partai politik banyak yang bertambah menaruh curiga terhadap PKI. Namun PKI dapat meyakinkan Presiden Soekarno bahwa dokumen tersebut palsu. Presiden Soekarno lalu memanggil pimpinan partai-partai politik di Istana Bogor serta memerintahkan untuk menyelesaikan persengketaan antar partai. Pada 12 Desember 1964, sepuluh partai politik menandatangani “Deklarasi Bogor” yang menganggap permasalahan

⁶⁰⁹ *Ibid.*, hal. 318

⁶¹⁰ *Ibid.*, hal. 319.

⁶¹¹ Nugroho Notokusanto, Tercapainya Konsensus Nasional, *Op. Cit.*, hal. 10 – 11.

⁶¹² *Ibid.*, hal. 11.

dokumen tersebut selesai dan akan memelihara persatuan nasional atas dasar Pancasila, Manipol USDEK, dan rumusan Nasakom.⁶¹³

Namun, pada 17 Desember 1964, Presiden Soekarno membubarkan BPS yang dianggap menyelewengkan ajaran Soekarno dan memecah-belah persatuan Nasakom. Hal itu diikuti dengan pembekuan Partai Murba pada 5 Januari 1965 dengan Keppres Nomor 291 Tahun 1965. Pembekuan tersebut diikuti dengan pembekuan anggota DPRGR dari Partai Murba berdasarkan Keppres No. 21 Tahun 1965⁶¹⁴ serta penangkapan tokoh Murba, Sukarni.⁶¹⁵

Berdasarkan uraian pada bab ini dapat dilihat bahwa partai politik di Indonesia telah ada dan berkembang sejak sebelum masa kemerdekaan bersamaan dengan tumbuhnya gerakan kebangsaan. Keberadaan partai politik adalah sebagai sarana perjuangan mencapai kemerdekaan. Untuk dapat bertindak sebagai badan hukum, partai politik harus mendapatkan pengakuan dari pemerintahan kolonial Belanda. Namun karena adanya batasan terhadap kebebasan berserikat berupa larangan terhadap perkumpulan yang membicarakan soal pemerintahan dan membahayakan keamanan umum, tidak banyak partai politik yang mendapatkan pengakuan. Bahkan beberapa partai politik dibubarkan dan dinyatakan sebagai perkumpulan terlarang oleh Gubernur Jenderal, yaitu IP, PKI, dan PNI, karena dipandang membahayakan pemerintahan dan mengganggu stabilitas. Partai politik sama sekali dilarang pada masa penjajahan Jepang.

Keberadaan partai politik pada masa kemerdekaan dimulai dari adanya Maklumat Pemerintah 3 November 1945 yang mendorong tumbuhnya banyak partai politik sesuai dengan iklim demokrasi yang dikembangkan dengan maksud untuk mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan rakyat. Mulai saat itu partai politik sangat mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk mendirikan partai politik belum terdapat ketentuan yang mengatur persyaratan khusus, demikian pula halnya dengan pembubarannya. Pada masa itu partai

⁶¹³ *Ibid.*, hal. 11.

⁶¹⁴ Pembekuan itu kemudian direhabilitasi pada awal Orde Baru melalui Keppres No. 21 Tahun 1966 serta diberikan empat kursi di DPRGR berdasarkan Keppres No. 7 Tahun 1967. Lihat, Muchtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hal. 81.

⁶¹⁵ Lihat A.H. Nasution, *Menegakkan Keadilan dan Kebenaran I*, (Jakarta: PT Seruling Masa, 1967), hal. 35. Namun demikian, beberapa tokoh Partai Murba tetap menjabat kedudukan tertentu, seperti Chaerul Saleh sebagai Wakil Perdana Menteri, Adam Malik dan Priyono sebagai Menteri, serta B.M. Diah sebagai Duta Besar. Lihat, Ali Moertopo, *Op. Cit.*, hal. 72.

politik benar-benar menjadi wujud kebebasan berserikat yang menopang berjalannya demokrasi walaupun juga menimbulkan dampak negatif berupa konflik antarpartai dan ketidakstabilan pemerintahan.

Pembatasan terhadap kebebasan berserikat dalam partai politik mulai menguat pada saat diterapkannya demokrasi terpimpin, yang didahului dengan gagasan Presiden Soekarno untuk mengubur partai politik. Hal itu selanjutnya dituangkan dalam Penpres Nomor 7 Tahun 1959 dan Perpres Nomor 13 Tahun 1960 yang mengatur syarat-syarat pengakuan partai politik sebagai badan hukum dan pembubaran partai politik beserta akibat hukumnya dengan tujuan untuk menyederhakan partai politik. Pengaturan tersebut dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa keberadaan partai politik yang telah berkembang merupakan salah satu ciri demokrasi liberal yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Untuk itu partai politik perlu disederhanakan dan diarahkan sebagai sarana negara untuk mendukung berjalannya demokrasi terpimpin.

Pembatasan yang sekaligus sebagai dasar pembubaran partai politik adalah terkait dengan loyalitas terhadap asas dan tujuan negara serta integritas wilayah nasional. Alasan pembubaran tersebut dapat dilihat masih dalam ruang lingkup pembatasan yang diperlukan dalam suatu negara yang demokratis. Namun demikian pembubaran tidak dilakukan melalui proses yudisial oleh pengadilan. Pembubaran menjadi wewenang Presiden. Mahkamah Agung hanya memberikan pertimbangan yang sifatnya tidak mengikat. Hal itu memperkuat sifat otoritarian demokrasi terpimpin, apalagi pada saat itu MA berada di bawah kekuasaan Presiden yang sangat besar. Mekanisme tersebut tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pembubaran partai politik dalam negara hukum dan demokrasi.

Dalam praktiknya, di samping tidak diakuinya beberapa partai politik dan dibubarkannya dua partai politik juga terdapat tindakan pembekuan partai politik tanpa ada batas waktu. Pembekuan tersebut tidak memiliki dasar hukum karena tidak dikenal dalam ketentuan yang berlaku pada saat itu. Pada kenyataannya pembekuan tersebut tidak pernah dicairkan kembali hingga berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno sehingga memiliki akibat hukum yang sama dengan pembubaran partai politik.