

# BULAN-BULAN AKHIR KONSTITUANTE

Oleh : Zulfikar Ghazali

Pada masa Orde Lama, fungsi dari Konstituante sangat fatal dalam kehidupan politik bangsa Indonesia pada saat itu, karena dari badan inilah kita memperoleh Undang-undang Dasar. Akan tetapi perpecahan yang terjadi di antara anggota Konstituante itu sendiri tidak dapat dihindari hal inilah disebabkan adanya perbedaan secara tajam antara kepentingan masing-masing anggota. Perpecahan inilah yang menyebabkan Konstituante tidak dapat menjalankan fungsinya yang pada akhirnya menyebabkan pembubaran dari badan tersebut.



## Pengantar

Suatu perubahan besar dalam kehidupan politik dan pemerintahan di Indonesia terjadi, tigapuluh tahun lalu, tatkala diumumkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit yang berisi tiga hal : (1) pembubaran Konstituante, (2) berlakunya kembali UUD 1945, (3) pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung (DPS) Sementara, membawa politik Indonesia ke suatu masa yang dikenal bernama sistem politik Demokrasi Terpimpin<sup>1</sup>

Dalam pada itu pembentukan negara kesatuan di awal 1950, memperlihatkan bahwa bentuk negara dan pemerintahan yang direncanakan itu bersifat *semantara*. Kepastian tentang cita-cita hidup bernegara dan bermasyarakat hanya dimungkinkan dengan adanya pemilihan umum bagi mendapatkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante (yang bertugas merencanakan dan menentukan UUD) yang sesuai dengan keinginan rakyat banyak. Dengan demikian bentuk negara dan pemerintah sepanjang 1950-an sudah jelas mengandung banyak kelemahan dan kekurangan. Akan tetapi hal itu tidak menjadikan pudar atau hilang sama sekali keinginan untuk hidup dalam demokrasi moderen. Hal ini terumus dalam "Negara-hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna".<sup>2</sup>

Dengan demikian pembentukan Konstituante, melalui pemilihan umum,

<sup>1</sup> Penamaan ini berakhir dengan terjadinya G30S/PKI, diakhir September 1965. Awal perjalanan Orde berikutnya dianggap mulai 11 Maret 1966, walaupun berawal Orde itu lebih jelas setelah berakhir SU MPRS 5 Juli 1966.

<sup>2</sup> Mukaddimah UUD 1950, Supomo, *UUD Sementara Republik Indonesia*, Jakarta : Noordhoff-Kolff, NV, Pendahuluan bermasa Januari 1954, H. 21.

dengan tugas yang luhur itu memerlukan pemahaman tentang masalah-masalah utama apa yang perlu dibicarakan, dirumuskan dan ditetapkan dalam UUD yang baru itu. Rangkaian pikiran itu menjadi perhatian yang ingin dikemukakan dalam tulisan ini, dan hal itu dimulai dengan pertanyaan, beban apa saja yang terjadi dan mendorong dikeluarkannya dekret tersebut, pembicaraan yang bagaimana hingga Konstituante dibubarkan dan kembali berlakunya UUD 1945 yang juga bersifat *sementara*, dan kenapa perlu ditegaskan pembentukan lembaga tinggi (MPR dan DPA) yang belum ada selama ini. Untuk memudahkan pembahasan, tulisan ini dibagi dalam pokok-pokok pemikiran Presiden (dan pemerintah), dilanjutkan dengan perdebatan dalam pandangan yang bervariasi dan diakhiri dengan penutup. Dapat pula dikemukakan bahwa pengamatan dilakukan pada masa-masa akhir tugas Konstituante, sepanjang tahun 1959, sampai dihentikannya pembicaraan dalam lembaga itu atas larangan Penguasa Perang Pusat (Peperpu).<sup>3</sup>

### **Pokok-pokok pikiran Presiden (dan pemerintah)**

Dalam pembukaan pleno I 1959 timbul masalah tentang perubahan acara seperti yang telah disepakati dalam sidang Panitia Persiapan Konstitusi 19 Februari 1959. Panitia Persiapan Konstitusi sepakat acara dalam pleno 1959 meliputi pembahasan tentang (1) Bentuk negara dan sistem pemerintah. (2) Mukaddimah UUD, dan (3) Asas-asas Dasar. Akan tetapi terjadi perubahan dengan beken kesempatan pada Presiden untuk berbicara dengan sidang<sup>4</sup> Sudah tentu hal ini menimbulkan perdebatan. Sudjono Tjiptoprawiro (Buruh) dan M. Thaha (Perti) bertanya tentang perobahan acara itu, <sup>5</sup> Sjukri Ghazali (NU) dan H. Husni (Masjumi) meminta agar sidang mengambil keputusan terhadap rumusan pasal-pasal dan materi-materi yang sudah dihasilkan oleh Panitia Persiapan Konstitusi. Hal yang berbeda datang dari Asnawi Said (Gerakan Pembela Pantja Sila, GPPS) yang meminta agar pleno memberi kesempatan kepada Presiden untuk menyampaikan pidatonya tentang kembali ke UUD 1945. Perdebatan ini menyebabkan panitia musyawarat terlibat dan menghasilkan kesepatan (1) materi rapat membicarakan dan mengambil keputusan mengenai usul Presiden itu, dan (2) juga mengambil keputusan mengenai hasil kerja Panitia Persiapan Konstitusi yang mendapat dukungan sedikitnya duapertiga dari jumlah anggota.<sup>6</sup> Kesepakatan yang

<sup>3</sup> Ketika itu negara dalam keadaan SOB (Staat van Orlog en Beleg, negara dalam keadaan darurat perang) sejak 14 Maret 1957.

<sup>4</sup> Pidato ini merupakan yang kedua. Pidato pertama disampaikan pada pleno I (10 Nopember) 1856.

<sup>5</sup> Menurut tata tertib, acara ditetapkan dalam pleno pada permulaan sidang sesudah dipastikan materi dari Panitia Persiapan Konstitusi, atau penetapan dapat juga datang dari Panitia Musyawarat Konstituante.

<sup>6</sup> Para anggota Konstituante tidak menyadari kemungkinan lain seandainya pembicaraan "kembali ke UUD 1945" tidak mencapai hasil yang diinginkan pemerintah. Mereka tidak sadar bahwa tidak ada jalan kembali bagi pemerintah bila sarannya gagal diterima Konstituante, Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional*. Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti, 1987, h. 269

terakhir tidak sempat berjalan karena adanya larangan-larangan bersidang bagi Konstituante atas perintah Peperpu.<sup>7</sup>

Dalam pidato Presiden (22 April 1959) itu dikemukakan keinginan perombakan revolusioner yang dimulai dengan menerima kembali UUD 1945 sebagai UUD yang resmi berlaku.<sup>8</sup> Hal ini dikaitkan Presiden dengan adanya Amanat Penderitaan Rakyat yang terjabar dalam (1) ciptakan suatu masyarakat adil dan makmur, (2) bentuk suatu negara kesatuan berdasarkan paham unitarisme, dan (3) anutlah cara bermusyawarah dalam suatu badan atau sistem monokameral.<sup>9</sup> Pada bagian lain pemimpin nasional itu berpendapat Amanat Penderitaan Rakyat menjiwai Piagam Jakarta 22 Juni 1945 di samping UUD 1945 secara keseluruhan, dari pembukaan sampai batang tubuhnya. Yang penting lagi, kata Soekarno, adalah "jiwa, semangat, Kepribadian Bangsa Indonesia dan Amanat ..... yang mewahyui Konstitusi Proklamasi 17 Agustus 1945".<sup>10</sup> Lebih lanjut amanat penderitaan rakyat itu dijabarkan dalam tiga hal utama, yaitu (1) tentang UUD 1945, (2) tentang prosedur kembali ke UUD 1945, dan (3) tentang masuknya golongan fungsional, atau golongan karya ke dalam DPR.

Hal utama pertama (UUD 1945) dijabarkan Presiden dalam sepuluh pokok pikiran.<sup>11</sup> Pertama, UUD 1945 merupakan "dokumen historis" yang menjadi dasar dimana revolusi dimulai dan juga landasan bagi penyelesaian revolusi pada tingkatan yang sekarang. Hal ini disebabkan karena revolusi nasional belum selesai. Kedua, UUD 1945 cukup demokratis dan sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia. Kepribadian itu terwujud dalam pemahaman tentang kerakyatan yang mengandung arti suatu sistem di mana golongan-golongan yang lemah mendapat perlindungan, dan golongan-golongan yang kuat dibatas kekuatannya. Pemahaman itu dinamakan Soekarno, sebagai *guided democracy*. Ketiga, UUD 1945 menjamin terlaksananya prinsi-prinsip Demokrasi Terpimpin. Demokrasi yang disebut Soekarno itu didefinisikan sebagai *pimpinan dalam demokrasi terpimpin ada-*

<sup>7</sup> Keputusan Peperpu bernomor PRT/REPERPU/040/1959 tanggal 3 Juni 1959, 30 tahun Indonesia Merdeka, jilid II, h. 140. Sulit untuk dimengerti kenapa militer menempuh tindakan tersebut. Secara politik, hanya PKI yang jelas tidak akan hadir dalam persidangan Konstituante setelah pemungutan suara "kembali ke UUD 1945" tanggal 2 Juni 1959. Kelihatannya militer mendapat kesempatan bagi dukungannya pada keinginan yang sama dengan kemauan Presiden (dan pemerintah), Jahja Muhaimin, *Perkembangan Militer dalam politik di Indonesia (1945-1966)*. Jogjakarta: Gadjah Mada Press, 1971, h.99-101.

<sup>8</sup> Pidato Presiden didepan sidang Konstituante sama sekali tidak menyinggung tugas, dan hasil lembaga tersebut. Akan tetapi lebih menjurus kepada keinginan Presiden agar Konstituante menerima UUD 1945 sebagai pilihan dalam menentukan UUD Baru yang akan disetujui dan disahkan lembaga tersebut. Pidato dan pernyataan Presiden tentang situasi dan kondisi nasional yang berkaitan dengan tugas Konstituante justru dibicarakan dalam pidato-pidato yang lain, misalnya pidato 16 Agustus 1956, 1957, 1958. Juga pidato pada hari-hari nasional lainnya, misalnya 28 Oktober 1956 dan 10 November 1957.

<sup>9</sup> *Risalah Perundingan 1959*, jilid I, h. 13.

<sup>10</sup> *Ibid.*, h. 16

<sup>11</sup> *Ibid.*, h. 16-29

lah permusyawaratan. Hasil permusyawaratan-perwakilan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan itu diserahkan kepada Presiden. Sementara itu konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi dipimpin berakibat (1) penertiban dan pengaturan kehidupan kepartaian, (2) penyaluran golongan-golongan fungsional ke dalam perwakilan untuk kelancaran roda pemerintahan dan struktur politik, dan (3) adanya sistem yang menjamin kontinuitas pemerintah untuk menjalankan program yang ada. **Keempat**, UUD 1945 mengatur pemerintah yang stabil dalam waktu lima tahun. **Kelima**, adanya golongan fungsional menjadi imbalan terhadap pengaruh partai politik. Golongan ini dapat diterima dalam perwakilan (DPR) berdasarkan pasal 19 UUD 1945, dalam DPA Berdasarkan pasal 16 UUD 1945, dan dalam MPR berdasarkan pasal 2 UUD 1945. Lebih lanjut, menurut Soekarno, golongan fungsional. (karya) sebagai alat Demokrasi Terpimpin adalah *Potensi nasioanl dalam masyarakat dengan adanya pengolongan-penggolongan warga negara menurut tugas pekerjaannya di lapangan produksi dan menurut jasa dalam melaksanakan pembangunan masyarakat adil dan makmur*. **Keenam**, kaitan hubungan antara Demokrasi Terpimpin dengan Ekonomi Terpimpin. Hal ini berkaitan dengan tidak berjalannya pasal 38 UUD Sementara yang pada intinya sama dengan pasal 33 UUD 1945. **Ketujuh**, UUD 1945 lebih fleksibel bagi melakukan perubahan-perubahan pada batang tubuhnya dengan hanya memerlukan duapertiga suara dalam MPR. **Kedelapan**, UUD 1945 harus dipertahankan secara keseluruhan, dari pembukaan sampai aturan peralihan dan tambahan, tanpa perubahan atau menyempurnakan salah satu dari yang ada itu. Walaupun proklamator itu sendiri mengakui ketidaksesuaian UUD 1945 (masih terdapatnya aturan peralihan dan tambahan) akan tetapi ia minta tangguhkan usaha-usaha untuk menyempurnakannya. **Kesembilan**, pengakuan terhadap Piagam Jakarta yang tidak bersifat insidental, dengan harapan dapat dipulihkan masalah-masalah yang ada bagi melaksanakan pembangunan yang ada. **Kesepuluh**, perubahan terhadap UUD 1945 yang dimungkinkan oleh pasal 37 UUD 1945 agar dilakukan setelah tercapai stabilitas politik dan ekonomi, Hal ini terlihat dalam pernyataan dari pemimpin besar itu sendiri .... "seyogianya janganlah mengadakan perubahan-perubahan dalam pembukaan, 37 pasal, aturan peralihan aturan tambahan, baik sekarang maupun kelak". Hal ini dipertegaskannya lagi dalam "usaha-usaha penyempurnaan dapat diwujudkan besok dengan menyambung Konstitusi Proklamasi ..... secara berangsur setiap waktu ..... " dan ini dinamakan Soekarno "Tambahan Undang-Undang Dasar 1945".

Hal utama kedua (prosedur kembali ke UUD 1945)<sup>12</sup> dijabarkan dalam empat pokok pikiran. **Pertama**, diakuinya Piagam Jakarta 22 Juni 1945 sebagai dokumen historis, **Kedua**, segala hasil Konstituante yang telah tercapai kesepakatannya diserahkan pada pemerintah, **Ketiga** pemerintah akan membentuk Panitia Negara untuk menjamin segala peraturan-peraturan

<sup>12</sup> Ibid. h. 30-6

hukum yang berlaku dan badan-badan kenegaraan yang ada guna disesuaikan dengan UUD 1945, dan **Keempat**, berlakunya kembali UUD 1945 bagi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah sejak penandatanganan Piagam Bandung. Piagam ini merupakan penetapan dan pengumuman UUD 1945 sebagai UUD Republik Indonesia. Piagam ini direncanakan ditandatangani oleh Presiden, Kabinet, Pimpinan Anggota Konstituante.<sup>13</sup>

Hal utama ketiga (masuknya golongan fungsional ke dalam DPR), dijabarkan dalam tujuh pokok pikiran.<sup>14</sup> **Pertama**, usaha menyetatkan sistem kepartaian dengan mengadakan penyederhanaan partai-partai. Penyederhanaan itu berpokok pada (a) menertibkan dan mengatur kehidupan kepartaian sesuai dengan UUD 1945, (b) menentukan norma-norma dan etik kepartaian sesuai dengan UUD 1945, (c) menetapkan norma-norma dan etik kepartaian, dan (c) menetapkan syarat-syarat baru bagi partai untuk melaksanakan hak pilih pasif (hak pilih untuk dipilih). **Kedua**, di dalam DPR yang didapat dengan pemilihan umum akan duduk wakil-wakil golongan fungsional. **Kedua**, duduknya wakil-wakil tersebut diatur dengan cara (a) memasukkan wakil-wakil golongan fungsional dalam satu daftar calon partai di bawah satu bendera dengan partai atau kumpulan pemilihan dengan tidak mempersoalkan jumlah wakil golongan fungsional sepertiga atau separoh jumlah kursi DPR. Adapun pelaksanaan hak pilih dilakukan satu kali, dan (b) pengangkatan oleh Presiden/Panglima Tertinggi APRI. Dijelaskan pula golongan-golongan fungsional itu adalah tani, buruh, pengusaha nasional, Angkatan Bersenjata, veteran, alim ulama, Angkatan 1945, jasa, daerah dan lain sebagainya. **Keempat**, untuk pengisian wakil golongan fungsional seperti di maksud butir ketiga (a), Presiden dibantu Front Nasional. Front itu sendiri terdiri dari wakil-wakil golongan fungsional dan lembaga ini bukanlah Front Nasional Pembebasan Irian Barat yang seperti diketahui berada di bawah pengaruh Angkatan Darat.<sup>15</sup> Front Nasional dimaksud menjadi alat penggerak masyarakat secara demokratis di bidang pembangunan. **Kelima**, perlu adanya kerjasama di antara golongan fungsional di dalam DPR sesuai dengan kepentingan negara dan kepentingan bersama. Kerja sama mana ditunjukkan bagi menjamin adanya stabilitas di bidang politik. **Keenam**, Presiden/Panglima Tertinggi APRI mengangkat anggota DPR dari Angkatan Bersenjata, termasuk juga Organisasi Keamanan Desa (OKD) Organisasi Pertahanan Rakyat (OPR). Keseluruhan pengangkatan itu "sesuai dengan susunan

<sup>13</sup> *Ibid.*, h. 60-3. Dapat dikemukakan bahwa Presiden tidak antusias dengan pikiran-pikiran pada hal utama pertama dan kedua ini. Ketidakantusias (dalam hal utama pertama) dilatarbelakangi oleh dugaan yang kuat bahwa anggota-anggota Konstituante pada dasarnya sudah cukup paham dengan maksud, tujuan dan isi dari UUD 1945, sedangkan (dalam hal utama kedua) karena sifatnya hanya masalah prosedur belaka.

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 33-8.

<sup>15</sup> Presiden menganggap perlu menegaskan hal ini, karena militer sudah meragukan beberapa konsep demokrasi terpimpin, sementara isu internasional untuk konsumsi politik dalam negeri adalah usaha "pengembalian Irian Barat ke dalam pangkuan Ibu Pertiwi", AH Nasution, *Kekaryaan ABRI, Jakarta: Seruling Masa*, 1971, h. 157-60.

an demokrasi terpimpin dan dilakukan dalam rangka kembali ke UUD 1945". Dapat dijelaskan dengan pengangkatan itu, Angkatan Bersenjata tidak lagi menggunakan hak pilih aktif (memilih) dan hak pilih pasif (dipilih). Ditegaskan pula mereka (anggota Angkatan Bersenjata) yang tidak ingin melepaskan, secara sukarela hak pilihnya itu diharuskan meninggalkan organisasi tersebut. **Ketujuh**, pembentukan Front Nasional dilakukan atas dasar Peraturan Pemerintah.

Setelah menjelaskan ketiga hal utama itu, dikemukakan juga oleh Presiden pertama itu tentang adanya dualisme yang menghambat cita-cita menuju masyarakat adil dan makmur.<sup>16</sup> Pertama, dualisme antar Pimpinan Revolusi dengan Pimpinan Pemerintah. Hal ini disebabkan oleh sistem Demokrasi Parlemen yang multi partai. Kedua, dualisme pengertian tingkatan revolusi, selesai atau belum selesai. Menurut Soekarno, revolusi belum selesai dan rakyat sendiri merasa dirinya "on the run". Ketiga, dualisme dalam pelaksanaan demokrasi dalam arti "demokrasi untuk rakyat" atau "rakyat untuk demokrasi". Keempat, dualisme dalam pembangunan dalam arti "pembangunan secara liberal kapitalis" atau "pembangunan secara sosialis ala Indonesia". Penjelasan lebih lanjut dari amanat Presiden itu diberikan oleh Perdana Menteri (PM) Djuanda dalam kesempatan menjawab pertanyaan umum pertama dan kedua.

Menurut Djuanda, landasan dari keinginan untuk "kembali ke UUD 1945" bermula dari adanya konsepsi Presiden 21 Februari 1957. PM Djuanda sampai pada suatu kesimpulan .... "untuk menyelenggarakan konsep..... Presiden dan Pemerintah yakin bahwa UUD 1945 lebih menjamin terlaksananya prinsip demokrasi terpimpin".<sup>17</sup> PM menjelaskan realisasi demokrasi terpimpin memang perlu dilaksanakan dengan cara revolusioner, walaupun senantiasa ditempuh jalan musyawarah secara konstitusional. Hal ini dimaksudkan pemimpin kabinet itu dalam pemahaman "pemusyawaratan dalam pengertian UUD 1945 harus dilakukan secara kerakyatan ..... yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan ....."<sup>18</sup> Demokrasi terpimpin dilihat oleh Kepala Pemerintahan bentukan Soekarno itu sebagai terapi sehingga dinamakan ..... "demokrasi karya yang diatur dan berencana".<sup>19</sup> PM menolak pula pendapat yang beranggapan UUD 1945 merupakan bahan tambahan belaka bagi Konstituante untuk menetapkan UUD Republik Indonesia. Disamping itu terhadap UUD 1945 tidak perlu dilakukan perubahan mengingat akan segera dibentuk MPR menurut UUD 1945, sehingga tidak diperlukan adanya Senat. Apalagi wakil-wakil daerah dapat dicapai dengan pembentukan MPR (pasal 2 UUD 1945). MPR yang direncanakan September 1960 dan

<sup>16</sup> Risalah Perundangan 1959, jilid I, h. 40-1

<sup>17</sup> Risalah Perundangan 1959, jilid II, h. 810

<sup>18</sup> Ibid., 808

<sup>19</sup> Ibid., h. 809

<sup>20</sup> Ibid., h. 815-30.

dilantik Maret 1961 bagi (DPR), dan awal tahun 1962 (bagi MPR). PM juga menutup kemungkinan, dalam penjelasannya itu, membentuk MPR yang terdiri dari DPR dan Konstituante dan menolak diadakannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (sesuai pasal 6 UUD 1945) oleh DPR dan Konstituante.<sup>21</sup>

Pandangan dan pendapat pihak pemerintah semakin tegas dalam menjawab tanggapan setelah pemandangan umum kedua. PM menolak beberapa permintaan anggota Konstituante (seperti pembentukan Senat, dan pembentukan kabinet Presidensial Soekarno-Hatta) dengan, **katakanlah semacam ancaman**, kemungkinan timbulnya salah satu dari tiga kemungkinan, yaitu (1) pemerintah mengembalikan mandat, sedangkan pembentukan kabinet baru di bawah UUD Sementara akan berlangsung sulit.<sup>22</sup> (2) DPR dibubarkan, sedangkan pemilihan DPR baru akan mengalami kesulitan akibat gangguan keamanan di beberapa daerah,<sup>23</sup> dan (3) pemerintah dan DPR yang ada berjalan terus dengan kesulitan kerjasama di antara kedua lembaga tersebut karena pertentangan antara Konstituante dengan Pemerintah akan dilanjutkan dalam DPR, mengingat perimbangan dalam DPR hampir sama dengan yang ada di Konstituante.<sup>24</sup>

Pada bagian-bagian akhir amanat Presiden dan jawaban-jawaban yang diberikan PM, terlihat sulit bagi Presiden (dan pemerintah) untuk menempatkan Konstituante dan kedudukannya sebagai perencana, pembuat dan pemutus UUD baru yang telah ditentukan oleh UUD Sementara. Pihak Presiden (dan sedikit banyaknya pemerintah) sudah berada pada suatu kepastian bagi keinginan mereka untuk melaksanakan UUD 1945 di dalam kerangka Demokrasi Terpimpin. Dalam hubungan dengan pandangan dan keinginan Presiden (dan pemerintah), anggota-anggota Konstituante juga mengemukakan pendapat mereka seperti diuraikan selanjutnya.

### **Perdebatan dalam pandangan yang bervariasi**

Secara umum usul untuk "**kembali ke UUD 1945**" seperti yang dimaksudkan Presiden disetujui oleh Achmad Soekarmadidjaja (IPKI). Menurut Achmad, revolusi memang belum selesai yang terlihat dari belum kembalinya Irian Barat (nama Irian Jaya ketika itu), termasuk juga masih berlakunya orde hukum, politik, ekonomi, dan sosial yang berbau warisan kolonial. Disamping itu perkembangan masyarakat dalam fase revolusi sekarang adalah dengan menerima keinginan Presiden tersebut<sup>24</sup> Dukungan bagi keinginan Presiden juga datang dari Njoto (PKI). Menurut anggota politbiro partai komunis tersebut, penerimaan mereka diletakkan dalam rangka kestabilan

<sup>21</sup> terutama dengan mengingat tindakan Presiden dalam pembentukan kabinet setelah jatuhnya kabinet Ali H.

<sup>22</sup> UUD Sementara memungkinkan pembubaran parlemen, sementara kondisi keamanan dan lainnya menyulitkan kemungkinan berlangsungnya suatu pemilihan umum.

<sup>23</sup> Risalah Perundangan 1959, jilid III, h. 1010-23.

<sup>24</sup> Risalah Perundangan 1959, jilid I, h. 106-10.

progresif.<sup>25</sup> Dukungan yang sama diberikan oleh Wikana yang sefraksi dengan Ntojo. Sedangkan IR Lobo (Permai) berpendapat masuknya golongan fungsional ke dalam DPR sesuai dengan ..... "sistem satu partai".<sup>26</sup>

Dalam pada itu Mr. Tadjuddin Noor (PIR-Hazairin) berpendapat keinginan Presiden (dan pemerintah) sebaiknya disalurkan melalui DPR sesuai pasal 140 UUD Sementara.<sup>27</sup> Beberapa anggota mengemukakan pendapat mereka yang pada dasarnya meragukan kemungkinan "kembali ke UUD 1945" itu sesuai dengan jiwa dan semangat Proklamasi 17 Agustus 1945. Misalnya Prof. SM Abidin (Buruh) berpendapat Demokrasi Terpimpin telah dijalankan oleh pemerintah dengan pengangkatan diri Presiden sebagai pembentuk kabinet dan adanya pembentukan Dewan Nasional. Abidin mencoba mengklasifikasi perbedaan antara "demokrasi terpimpin oude stijl" dalam rangka UUD Sementara seperti pembentukan kabinet dan Dewan Nasional itu, dengan "demokrasi terpimpin nieuw stijl" yang berjalani dalam rangka UUD 1945. Kecaman pemimpin Buruh itu terungkap dengan kritiknya pada kesederhanaan UUD 1845 sehingga ..... "Tindakan-tindakan di bidang ketatanegaraan yang dalam UUD Sementara dianggap penyelewengan, di dalam rangka UUD 1945 tidak dianggap penyelewengan".<sup>28</sup> Abidin membandingkan pula kesempurnaan UUD Sementara dengan dimuatnya beberapa kebebasan sebagai bagian dari pengakuan pada adanya Hak-hak Asasi Manusia, yang di dalam UUD 1945 hampir tidak ada; sehingga berarti "pengorbanan yang sangat besar di pihak rakyat dan keleluasaan yang sangat besar dipihak penguasa".<sup>29</sup> Hal itu berarti juga ..... "adalah kemunduran besar bagi perjuangan kemerdekaan rakyat".<sup>30</sup> Padahal yang penting, menurut Abidin, adalah ..... "ketaatan kepada UUD dan kejujuran Pemerintah melaksanakan pasal-pasal nya".<sup>31</sup> Mungkin kecaman yang paling keras dari pemimpin Buruh dalam Konstituante itu adalah pada pendapatnya bahwa pemerintah demokratis bertujuan mengusahakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, sedangkan tujuan pemerintah seperti keterangan PM di depan parlemen (2 Maret 1959) memperlihatkan keinginan mempertahankan kedudukan golongan yang berkuasa, yang berarti juga pemerintah otokrasi atau ditaktur.<sup>32</sup>

Pembicara yang panjang lebar membahas keinginan Presiden (dan pemerintah) dalam berbagai aspek dengan perspektif yang jauh dan luas dikemukakan oleh Prawoto Mangkusasmito (Masjumi). Menurut Ketua Umum

<sup>25</sup> Ibid., h. 131-8

<sup>26</sup> Risalah Perundingan 1959, jilid II, h. 594

<sup>27</sup> Risalah Perundingan 1959, jilid I, h. 510-21

<sup>28</sup> Ibid., h. 112.

<sup>29</sup> Ibid.,

<sup>30</sup> Ibid.,

<sup>31</sup> Ibid., h. 144.

<sup>32</sup> Ibid., h. 115.

Partai Islam terkemuka itu, masuknya keinginan pihak pemerintah itu telah menurunkan martabat Konstituante dari pembuat UUD Menjadi "pelaksana sesuatu ide saja dan tidak pertama-tama untuk mengusahakan hukum dasar".<sup>33</sup> Sementara masuknya demokrasi terpimpin dengan segala rumusan yang lebih bersifat slogan, menurut Prawoto, dapat merobah pasal 2 (3) UUD 1945 menjadi "segala peraturan di tetapkan dengan permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan".<sup>34</sup> Lebih lanjut menurut Prawoto, UUD Sementara 1950 lebih memuat kehendak amanat penderitaan rakyat seperti yang dimaksudkan Presiden dalam amanat itu dibandingkan dengan UUD 1945. Apalagi sistem monokameral adalah alat atau cara, dan yang penting adalah masyarakat adil-makmur yang tergambar dalam "adil melambangkan kerohanian dan makmur melambangkan kejasmanian".<sup>35</sup> Prawoto mengemukakan juga pemahamannya tentang jiwa dan semangat 1945, menurut Wakil Ketua I lembaga pembuat UUD itu, ide sistem presidensial adalah salah satu sumber pokok dari jiwa dan semangat 1945. Semangat itu terwujud dengan baik dalam bentuk Dwi Tunggal Soekarno-Hatta. Hal yang sama merupakan keinginan juga dari pihak militer.<sup>36</sup>

Pandangan akhir dari Prawoto itu didukung oleh Hamka dari fraksi yang sama. Hamka meminta dibentuk pemerintah presidensial dengan gabungan Dwi Tunggal, di mana kabinet diisi oleh orang-orang jujur, disegani dan teladan.<sup>37</sup> Ada pun Front Nasional dilihat Hamka sebagai bentuk partai negara. Suatu catatan yang perlu dikemukakan dalam hubungan dengan keinginan Prawoto dan Hamka tentang Dwi Tunggal adalah pendapat Asnawi Said (GPPS) yang menolak adanya kembali kerjasama Soekarno-Hatta. Ketidakmungkinan tersebut di latarbelakangi oleh perbedaan pandangan di antara mereka berdua tentang pengertian dan pemahaman revolusi dan pelaksanaannya.<sup>38</sup>

Pembicaraan selanjutnya menjurus kepada keyakinan akan perlunya perubahan terhadap UUD 1945. Hal ini dikemukakan oleh Sjukri Ghazali al Rusdjan (NU) yang mengecam tidakbolehan adanya perubahan terhadap UUD 1945. Sjukri mengusulkan dibentuknya Senat sebagai pengganti DPA, dan MPR terdiri dari DPR dan Dewan perwakilan Daerah (Senat).<sup>39</sup> Sjukri juga mengusulkan penggabungan antara hasil-hasil pleno Konstituante dengan pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 guna kelengkapan dan kesempurnaan UUD 1945 itu sendiri.<sup>40</sup> Sedangkan A. Sjaifuddin (Penyaluran) menginginkan agar pemerintah berdialog dengan wakil-wakil ummat Islam

<sup>33</sup> Ibid., h. 193.

<sup>34</sup> Ibid., h. 194. sedangkan pasal dalam UUD 1945 merumuskan "segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak".

<sup>35</sup> Ibid., h. 200-1.

<sup>36</sup> Ibid., h. 204.

<sup>37</sup> Ibid., h. 360-9

<sup>38</sup> Risalah Perundingan 1959, jilid II, g. 590-608

<sup>39</sup> Risalah Perundingan 1959, jilid I, h. 160.

<sup>40</sup> Ibid.,

yang dengan "penuh toleransi dan persaudaraan memperjuangkan ideologinya secara jujur".<sup>41</sup> Hal ini dikaitkan pembicara dari fraksi Penyaluran itu dalam konteks penyelesaian pemberontakan yang dilakukan oleh DI/TII di beberapa tempat. Apalagi diharapkan adanya "kesatuan Nasional, keutuhan bangsa, kestabilan politik ..... dapat tercapai dengan baik",<sup>42</sup> jika pemerintah membuka peluang masuknya pikiran pihak Islam. Pandangan yang dekat dengan Sjaifuddin dikemukakan oleh H. Sjaifuddin Zuhri (NU), yang melihat perlu ditempuh suatu permufakatan antara kelompok pendukung dasar negara Panca Sila dengan pendukung dasar negara Islam. Ia telah pula mengusulkan pikiran tentang Panca Sila-Islam.<sup>43</sup>

Dalam pada itu, Mr. Yap Thiam Hien (Lima)<sup>44</sup> dalam kesimpulannya sampai pada pendapat (1) menolak untuk "kembali ke UUD 1945" secara keseluruhan, dan (2) menerima naskah UUD 1945 sebagai bahan berharga untuk ditinjau dan digunakan dalam menyusun UUD Republik Indonesia yang tetap menurut tata tertib dan tata kerja Konstituante. Penolakan Yap itu didasarkan pada terdapatnya kelemahan yang menonjol dalam UUD 1945 tentang pertanggung jawab, dalam pasal-pasal UUD 1945 tentang pertanggung jawab, adalah M. Tahir Abubakar (PSII) yang melihat hal tersebut hanya terdapat dalam penjelasan berupa "pertanggung jawab Presiden itu hanya ditetapkan menurut logika dan tidak menurut ketentuan hukum, jadi dapat diingkari atau ditolak".<sup>45</sup>

Perkembangan lebih lanjut memperlihatkan pandangan untuk menolak UUD 1945 secara keseluruhan dan utuh, terutama bagi kepentingan Islam, dikemukakan oleh Kusaini Sabil (Perti). Menurut pembicara dari fraksi Islam itu, ia dapat menerima UUD 1945 dengan menjadikan Piagam Jakarta sebagai Mukaddimah UUD tersebut dan segala hasil Konstituante yang telah tercapai dipakai untuk menyempurnakan UUD 1945.<sup>47</sup> Hal yang sama dikemukakan oleh Prof. Kahar Muzakir, salah seorang penandatanganan Piagam yang terkenal itu, sehingga dapat ..... "sebagai sumber pengambilan hukum untuk ummat Islam warga-negara Republik Indonesia".<sup>48</sup> Muzzakir, dengan mengutip pendapat Ki Bagus Hadikusumo (salah seorang yang diajak berunding oleh Hatta pada tanggal 18 Agustus 1945), berpendapat bahwa ..... "pasal-pasal yang mengenai Islam dan Ummat Islam telah dihapuskan dan dilenyapkan dari UUD 1945. Maka oleh karenanya, sebenarnya ummat Islam

41 Ibid., h. 165.

42 Ibid., h. 169.

43 Ibid., h. 226., Deliar Noer, op cit., h. 428

44 Fraksi ini terdiri dari golongan minoritas Tionghoa yang diangkat berdasarkan ketentuan yang ada. Mereka berjumlah 5 orang, akan tetapi dalam pemungutan suara untuk "kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan" Yap tidak termasuk lagi dalam fraksi ini, sehingga fraksi ini disebut Lima minus 1.

45 Risalah Perundingan 1959, jilid II, h. 612-4.

46 Ibid., h. 631.

47 Risalah Perundingan 1959, jilid I, h. 354.

48 Ibid., h. 507

Indonesia masih tetap dijajah".<sup>49</sup>

Suasana yang semakin panas terjadi dalam pemandangan umum kedua yang juga merupakan babak penegasan dari sikap masing-masing fraksi. Menurut Tresna B. Garnida (Partai Rakyat Indonesia Merdeka, PRIM), dapat menerima UUD 1945 secara keseluruhan dan menerima rancangan Piagam Bandung yang menampung segala keinginan fraksi dalam Konstituante. Hal yang sama dikemukakan oleh Anwar Nasution (GPPS). Demikian pula dengan Soedijono Djojoprajitno (Murba) yang melihat pula penerimaan UUD 1945 secara keseluruhan berarti menjadi "*landasan membongkar masyarakat Indonesia secara revolusioner*".<sup>50</sup> Sementara pihak fraksi Islam melalui Hamka (Masjumi) mengecam pemerintah yang dilihatnya dekat dengan pihak komunis, dan menegaskan keinginan partainya terhadap adanya kabinet presidensial, pulihnya Dwi Tunggal Soekarno-Hatta, persatuan Nasional dan perdamaian nasional.<sup>51</sup> Penegasan lebih tajam terlihat dari ungkapan A. Sjaifuddin (Penyaluran) yang menginginkan Piagam Jakarta ..... "haruslah ia menjadi batang tubuh UUD 1945."<sup>52</sup> Ketegasan lebih lanjut dikemukakan oleh Muhammad Tahir Abubakar (PSII) yang meminta Piagam Jakarta menjadi Mukaddimah UUD 1945 dan perubahan dalam pasal 29 (1) UUD 1945 sehingga berbunyi ..... "*Negara berdasar atas Ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluknya*"<sup>53</sup> Dua pembicara fraksi Islam lainnya, H. Mansur Datuk Nagari Basa (Perti) menambahkan ..... "*syari'at Islam itu hanyalah untuk diperlakukan kepada umat Islam dan bukanlah untuk umat lainnya*";<sup>54</sup> dan Anwar Sutan Amiruddin (Partai Politik Tharekat Islam, PPTI) berpendapat saran pemerintah untuk "kembali ke UUD 1945" mengandung arti umat Islam dipaksa harus mengaku kalah kepada Panca Sila.<sup>55</sup>

Dengan demikian pembahasan untuk "kembali ke UUD 1945" yang dikemukakan Presiden, dan yang kemudian ditegaskan pemerintah dengan "secara keseluruhan" sampai pada pemahaman yang pada bagian tertentu sama, yaitu meminta tambahan masuknya segala hasil kerja Konstituante selama ini, terutama tentang hak-hak asasi dan beberapa lainnya. Akan tetapi menjadi perbedaaan pandangan yang tajam antara pihak fraksi Islam yang menuntut masuknya Piagam Jakarta sebagai Mukaddimah UUD 1945 dan perubahan pada pasal 29 (1) UUD 1945 sebagai konsekwensi logis masuknya Piagam Jakarta, dengan pihak pendukung "kembali ke UUD 1945" dengan beberapa variasi, misalnya melihat sebagai tahap revolusi tertentu dan sebagai alat perombakan secara revolusioner (Achmad Soekarmadidjaja dan

<sup>49</sup> Ibid., h. 508.

<sup>50</sup> Risalah Perundingan 1959, jilid II, h. 841-56, dan 964-73.

<sup>51</sup> Ibid., h. 877.

<sup>52</sup> Ibid., h. 877-9.

<sup>53</sup> Ibid., h. 894-8.

<sup>54</sup> Ibid., h. 983.

<sup>55</sup> Ibid., h. 992.

Soedijono Djojoprajitno), sarana bagi kebebasan beragama yang merupakan dasar dari segala hak kebebasan (Simorangkir),<sup>56</sup> cocok dengan "sistem satu partai" (Lobo), masih ragu tentang pengangkatan golongan fungsional (Tresna Garnida dan Anwar Nasution).<sup>57</sup> Pada akhirnya maju delapan usul amandemen, dimana salah satu merupakan usul prosedur yang dikemukakan oleh Mr. JCT Simorangkir (Parkindo),<sup>58</sup> satu lagi yang penting dari fraksi Islam yaitu meminta perubahan pada pembukaan UUD 1945 dengan diganti oleh maksud dari Piagam Jakarta dan perubahan pada pasal 29 (1) UUD 1945.<sup>59</sup>

Untuk usul perubahan dari fraksi-fraksi Islam di Konstituante itu dilakukan dua kali pemungutan suara.<sup>60</sup> Pada pemungutan suara yang pertama, duaratus sepuluh suara setuju dan duaratus enampuluh delapan suara tidak setuju dan duaratus enampuluh lima suara menolak. Dengan demikian, sesuai dengan ketentuan tata tertib, suara setuju tidak mencapai duapertiga (316) dari jumlah yang hadir (470), sehingga usul perubahan tersebut tidak diterima.<sup>61</sup>

Dengan tidak diterimanya usul perubahan dari fraksi-fraksi Islam, tiada jalan lain kecuali mengadakan pemungutan suara untuk mengukur sampai berapa jauh keinginan Presiden dan pemerintah ("kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan") dapat diterima di majelis yang terhormat itu. Rapat panitia musyawarah setuju pemungutan suara dilakukan sebanyak tiga kali, bagi mencapai dua pertiga suara dari jumlah yang hadir.<sup>62</sup>

Pada pemungutan suara putaran pertama, duaratus enampuluh sembilan suara setuju pada usul "kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan" dan seratus sembilanpuluh sembilan suara tidak setuju. Hasil ini tidak mencapai duapertiga (316) dari jumlah anggota yang hadir (474).<sup>63</sup> Pada putaran ketiga, yang dilakukan secara terbuka, duaratus enampuluh tiga suara setuju dan duaratus tiga suara tidak setuju. Hasil yang terakhir ini juga tidak mencapai duapertiga (312) dari jumlah yang hadir (468).<sup>65</sup>

<sup>56</sup> Risalah Perundangan 1959, jilid II, h. 465-73.

<sup>57</sup> Risalah Perundangan 1959, jilid III, h. 841-56

<sup>58</sup> *Ibid.*, h. 1051-2. Usul ini disponsori oleh 5 orang dari Parkindo (JCT Simorangkir, Ds WJ Rumambi, Rumani Barus, Ds JB Kawet, JJ Detaq), 2 dari Katholik (WA Lokollo, dan Soemarto), 1 dari Irian Barat (J. Karoebon), 1 dari Republik Proklamasi (m. Sapija), 1 dari Baperki (Siaw Giok Tjan), dan 1 dari PKI (Sakirman).

<sup>59</sup> Surat resmi bertanggal 26 Mei 1959.

<sup>60</sup> Pemungutan suara dua kali, karena dalam pemungutan pertama terjadi keragu-raguan yang berdasarkan tata-tertib mesti diulang.

<sup>61</sup> Risalah Perundangan 1959, jilid III, h. 1082-4.

<sup>62</sup> *Ibid.*, h. 1089-91.

<sup>63</sup> *Ibid.*, h. 1102.

<sup>64</sup> *Ibid.*, h. 1114.

<sup>65</sup> *Ibid.*, h. 1121-31, lihat juga lampiran.

## Kesimpulan

Rangkaian uraian di atas memperlihatkan suatu pemahaman yang terwujud dalam pandangan dan pendapat, baik dari Presiden (dan pemerintah) maupun dari fraksi-fraksi dalam Konstituante. Presiden (dan pemerintah) yang semula memberikan kesan mengusulkan suatu jalan bagi mengatasi kesulitan dalam Konstituante, menjadi kaku dan keras pada keinginan "kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan". Hal mana juga berkembang dalam pandangan fraksi-fraksi di Konstituante, yang semula terbagi pada pemahaman fraksi-fraksi di Konstituante, yang semula terbagi pada pemahaman untuk mengadakan penambahan terhadap UUD 1945 dengan hasil-hasil yang telah dicapai dalam lembaga terhormat itu kepada penajaman pilihan antara setuju atau mengadakan perubahan sesuai dengan keyakinan yang dimiliki mereka. Terlihat fraksi-fraksi Islam bersatu bagi usaha mereka memasukan Piagam Jakarta 22 Juni 1945 dengan segala konsekuensi perubahan pada Mukaddimah dan Batang Tubuh UUD 1945, sementara fraksi-fraksi non-Islam memberikan pandangan dan pendapat yang bervariasi sesuai pula dengan keyakinan dan kepentingan mereka masing-masing.

Suatu situasi sulit memang terjadi. Akan tetapi situasi itu diluar sidang Konstituante. Selayaknya pemerintah menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut. Hal ini tidak semata-mata terbatas pada masalah keamanan belaka, tetapi juga kesulitan ekonomi dan prasarannya yang telah menjadikan keadaan yang ada sulit untuk menegakkan wibawa pemerintah. Kelihatannya berbagai kelemahan itu ingin dibebankan pada lembaga terhormat tersebut, dan sebahagian lagi pada ketidaksenangan Presiden terhadap sistem parlementer yang seperti diketahui jelas-jelas membatasi peranan politiknya. Militer sendiri, dan sebahagian kelompok fraksi-fraksi nasional, ingin memanfaatkan situasi yang ada bagi kepentingan mereka yang juga bervariasi itu.

Kelihatannya suatu dekrit merupakan jalan keluar yang paling dapat diterima oleh pihak-pihak pendukung "kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan". Keadaan negara dalam darurat perang (SOB) merupakan faktor pembuka jalan untuk memilih jalan tersebut. Bagi Soekarno dan pemerintah sulit untuk membiarkan peluang emas itu, sedangkan bagi fraksi-fraksi Islam sulit pula untuk mengerti kenapa militer semakin mencampuri urusan-urusan, yang menurut mereka, di luar tugas dan kewajiban militer pula. Sementara kekuatan-kekuatan nasional yang penuh variasi itu dalam menerima "kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan" melihat pembubaran Konstituante dengan berbagai variasi pula. Variasi itu terlihat dalam pembentukan lembaga-lembaga tinggi dalam alam Demokrasi Terpimpin, yang sudah jelas berada di luar jangkauan tulisan ini.

Daftar nama pemilih setuju dalam acara  
"kembali ke UUD 1945 secara keseluruhan"

(N = 263)

PNI (98) :

AK Gani, Dr.  
AM Joesoef Rasidi  
Aburachman Said  
Achmad Zakaria  
Ahmad Nawawi Saleh  
Aloei Saboe, Dr.  
Apandi Wiradiputra, Rd.  
Boediman Triasmarahadi  
D. Sukardi  
Dadang S. Partawidjaja, R.  
Dalam Iboe Sjamsuddin, Ny.  
Djaidin Purba, Mr.  
Doeldjamil Adimihardja, RH.  
E. Utrecht, Mr. Drs.  
Emor Djajadininata, R.  
Enin Sastraprawira  
Estefanus Kandou  
Gulmat Siregar  
Hadisoebono Sosrowerdojo, RM.  
Hadisoejono  
Hasnil Basri, Dr.  
Hollan Soekmadiningrat, R.  
I Gde Putra Kamayana  
I Gusti Ketut Ngrurah  
Ischak Surjodiputro  
Iskaq Tjokrohadisurjo, Mr.  
Iskandar Wahono  
Ismail Nongko  
Kamsinah Soetojo W. Ny.  
Karsono  
Kasijati, N.  
Ketut Subrata  
Kwee Ik Hok  
Lalu Lukman  
M. Bannon Hardjoamidjojo  
M. Hardjosoemarno  
M. Soetimboel Kartowisastro  
Mamiq Djamita  
Mas Slamet Soetohardjono  
Mas Mohamad Bachar  
Mien Sutari Abdulgani S. Ny.  
Mochamad Amin, R.  
Mochtar  
Mohamad Ahjar  
Mohamad Doerjat Karim  
Mohamad Salim  
Sumodarmodjo al. Sujamto, Rd. Ng.  
Suparno  
Suputro Brotodihardjo  
Suwirjo  
Suxmantoyo  
Tan Tjing Hong, Dr.  
Mohamad Sjafei P. Rd.  
Muchjidin Afandi, Mr.  
Nengah Malaya  
Nur Sutan Iskandar  
Oemarsaid, R.  
Oesmadi  
Padmokoesoemo, RA  
Praktikto, M.  
Praktikto Sastrohadikoesoemo  
Poedjadi Sastroamidjojo, Rd.  
Poerwokoesoemo, Mr. KRTS.  
R.S. Hadisoenarto  
Rakutta Sembiring B.  
Rachmat Susanto  
Roespandji Atmowiogo  
Sabilal Rasiad  
Sadji Sastrosasmito  
Sadono Dibjowirojo, R.  
Sahir Nitihardjo, Dr.  
Sajogia Hardjadinata  
Sarikoen Adisoepadmo  
Sarino Mangunpranoto  
Soamet Jv  
Sri Soemantri M.  
Soemabdi Martosoedirdjo  
Soebagio Reksodipoero, Mr.  
Soediono  
Soelasma Moedjiati S. Ny.  
Soembadji Sastroprawiro, Dr.  
Soendoro Hadinoto, R.  
Soeratno  
Soeripto, Prof. Dr. RM.  
Soetedja Bradjanegara  
Sudiro  
Sugana Granakusumah, R.