

# DINAMIKA DEMOKRASI DI INDONESIA MASA ORDE LAMA: STUDI KASUS ANTARA SUKARNO VERSUS MASYUMI

Insan Fahmi Siregar  
Jurusan Sejarah Universitas Negeri Semarang

---

## ABSTRACT

*The conflict between President Sukarno and Masyumi Party showed an increase from one period to the next. The intensity of the conflict is increasingly hard since the release of President Conception, and reach its peak during the guided democracy. Almost every statement and policy of Sukarno are always opposed by Masyumi. Vice versa, Sukarno judge the criticism as a form of defiance and resistance. The existence of a negative assessment of each party, and not ending conflict between the two sides, then worsen the relationship between Sukarno Masjumi. Masyumi assess Sukarno ignore the principles of democracy, and Sukarno judged that Masyumi is the enemy of guided democracy. The battle between Masyumi which is based on the attitudes and actions of constitutional democracy should end with Sukarno's policies and decisions to disband the Masyumi on behalf of democracy.*

Keywords: Masyumi, Sukarno, democracy, guided democracy

## ABSTRAK

*Konflik yang terjadi antara Presiden Sukarno dengan Partai Masyumi menunjukkan peningkatan dari satu periode ke periode berikutnya. Intensitas konflik itu semakin keras sejak keluarnya Konsepsi Presiden, dan puncaknya pada masa demokrasi terpimpin. Hampir setiap pernyataan dan kebijakan Sukarno selalu ditanggapi dan ditentang Masyumi. Begitu juga sebaliknya, Sukarno menilai kritikan itu sebagai bentuk pembangkangan dan perlawanan. Adanya penilaian negatif dari masing-masing pihak, dan tidak berujungnya konflik di antara kedua belah pihak, maka semakin memperburuk hubungan antara Sukarno dengan Masyumi. Masyumi menilai Sukarno mengabaikan azas-azas demokrasi, dan Sukarno menilai bahwa Masyumi adalah musuh demokrasi terpimpin. Pertarungan antara Masyumi yang melandaskan sikap dan tindakannya atas dasar demokrasi konstitusional harus berakhir dengan kebijakan dan keputusan Sukarno untuk membubarkan Masyumi atas nama demokrasi terpimpin.*

Kata Kunci: Partai Masyumi, Sukarno, demokrasi, demokrasi terpimpin

---

## PENDAHULUAN

Perjalanan demokrasi di Indonesia sangat dinamis dan penuh dengan dinamika. Dinamika demokrasi tersebut dipengaruhi oleh aktor-aktor yang terlibat langsung terhadap pilar-pilar demokrasi seperti partai politik dan pemegang kekuasaan negara seperti presiden. Presiden Sukarno sebagai presiden pertama di Indonesia sangat banyak

memberikan warna dalam mempengaruhi jalannya demokrasi di Indonesia.

Demokrasi di Indonesia mengalami perubahan-perubahan bentuk. Satu masa disebut masa demokrasi parlementer, atau kadang disebut juga demokrasi liberal. Pada saat yang lain disebut demokrasi terpimpin, atau pada orde baru disebut dengan demokrasi Pancasila. Perbedaan penamaan itu kadang membingungkan, karena antara

nama dengan praktiknya tidak sesuai, atau sekalipun namanya berbeda, tetapi dalam penerapannya tetap hampir sama, yakni demokrasi itu hanya milik penguasa dan bukan milik rakyat. Padahal esensi demokrasi harus dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, bukan dari rakyat oleh penguasa dan untuk penguasa. Penguasa itu bisa berupa presiden, anggota dewan atau partai politik.

Terlepas dari pengertian dan praktik demokrasi tersebut, tulisan ini tidak berpretensi membahas pengertian demokrasi tersebut, melainkan hanya mendeskripsikan jalannya demokrasi di Indonesia pada masa orde lama. Adapun yang menjadi fokusnya adalah mengupas persaingan dan pertarungan antara Sukarno dengan Masyumi dalam memperjuangkan demokrasi di Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode sejarah yaitu suatu proses menguji dan menganalisis secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau. Penggunaan metode sejarah dalam penulisan penelitian ini dilakukan melalui 4 tahap penelitian, yaitu: (1) Heuristik, menghimpun bahan-bahan atau sumber melalui studi kepustakaan. Sumber-sumber diperoleh dari arsip dan dokumen sezaman, serta surat kabar, serta sumber sekunder berupa hasil penelitian terdahulu tentang Masyumi dan perkembangan politik di Indonesia pada masa Orde Lama.

(2) Kritik sumber, menyeleksi data-data yang telah terkumpul melalui kritik internal dan kritik eksternal, (3) Interpretasi, menafsirkan fakta-fakta untuk mewujudkan rangkaian yang sesuai satu sama lain, (4) Historiografi,

menyajikan cerita yang dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN Sukarno dan Masyumi Pada Masa Demokrasi Parlementer**

Demokrasi parlementer yang diterapkan di Indonesia sejak tahun 1950 adalah sesuai dengan demokrasi yang diamanatkan oleh UUDS 1950. UUDS 1950 menetapkan bahwa sistem pemerintahannya adalah sistem parlementer di mana kepala pemerintahan dikendalikan oleh perdana menteri, dan presiden hanya sebatas kepala negara serta memberikan kekuasaan kepada presiden untuk menunjuk formatur kabinet. Presiden Sukarno menunjuk Ketua Masyumi M. Natsir sebagai formatur kabinet. Posisi formatur kabinet inilah yang kemudian mengantarkan M. Natsir sebagai perdana menteri pertama pada masa Demokrasi Parlementer. Perdana Menteri M. Natsir mulai menjalankan pemerintahan pada bulan September 1950.

Ketika perdana menteri M. Natsir menjalankan pemerintahan, kabinet Natsir menghadapi masalah Irian Barat. Masalah Irian Barat merupakan warisan masalah yang belum terselesaikan antara pihak Belanda dengan Indonesia dalam Konferensi Meja Bundar (KMB). Untuk membicarakan permasalahan ini, maka diadakanlah perundingan antara pemerintah Indonesia dengan Belanda di Den Haag pada tanggal 4 sampai dengan 27 Desember 1950. Perundingan itu gagal menghasilkan kesepakatan. Kegagalan ini memberikan peluang bagi Sukarno untuk memanasakan situasi dengan mengangkat isu Irian Barat. Dalam suatu pertemuan dengan anggota Persatuan Wartawan Indonesia di Istana Negara, Presiden Sukarno mengatakan "sebelum ayam berkokok dan matahari

terbit 1 Januari 1951, Irian Barat harus sudah masuk ke pangkuan ibu pertiwi". Hal ini juga sebenarnya sudah pernah disampaikan Sukarno ketika memberikan amanatnya dalam rangka memperingati Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950. Sukarno mengatakan bahwa Irian Barat adalah masalah yang amat besar. Soal Irian Barat adalah soal penjajahan atau kemerdekaan. Sukarno menginginkan Irian Barat kembali ke Indonesia sebelum matahari terbit tahun 1951 (Sukarno, 1965: 114-115). Melihat tanda-tanda akan kembalinya Irian ke pangkuan ibu pertiwi belum ada, maka Sukarno menyarankan kepada pemerintah untuk membatalkan persetujuan KMB secara unilateral, dan memberikan sanksi ekonomi kepada Belanda. Saran ini disampaikan Sukarno pada sidang kabinet di Istana Negara. Usulan ini ditolak perdana menteri M. Natsir karena Natsir lebih menghendaki jalur diplomasi. Adanya perbedaan mengenai teknis penyelesaian Irian Barat menimbulkan ketegangan antara Soekarno dengan Natsir.

Adanya desakan Sukarno terhadap kabinet untuk melaksanakan pendapatnya itu ditanggapi Natsir dengan nada mengingatkan Sukarno bahwa presiden adalah kepala negara konstitusional dalam sistem parlementer, di mana presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Selain itu, Natsir juga mengatakan kabinetlah yang merancang dan melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Meskipun Natsir menyadari kedudukan dirinya sebagai kepala pemerintahan, Natsir tetap menghargai pendapat Sukarno. Oleh karena itu dengan jiwa demokratis Natsir mengambil keputusan untuk melakukan pemungutan suara dalam mengakhiri perbedaan pendapat itu. Akhirnya sidang kabinet sepakat untuk melakukan voting. Dari 17 anggota kabinet, 5 suara mendukung

Sukarno, sementara 12 suara lainnya memilih jalur diplomasi sebagaimana usul M.Natsir (Feith, 1973: 162-163). Sukarno sangat kecewa terhadap keputusan kabinet yang tetap menjalankan jalur diplomasi dalam menyelesaikan Irian Barat.

Meskipun Natsir sudah berupaya untuk memutuskan teknis penyelesaian Irian Barat secara demokratis, tetapi Sukarno sulit menerima kenyataan itu. Kekalahan Sukarno dalam pemungutan suara itu berimplikasi terhadap penilaian Sukarno terhadap kedudukannya sebagai presiden. Sukarno menilai telah terjadi kemerosotan terhadap kewibawaannya, sehingga ia mengatakan "Kedudukannya sebagai presiden tidak lebih daripada satu stempel karet" (Puar, 1978: 19). Pernyataan Sukarno ini menunjukkan bahwa hubungan pribadi antara Sukarno dengan Natsir mulai memburuk. Memburuknya hubungan antara kedua tokoh itu berlanjut pada periode-periode berikutnya.

Meskipun sudah ada pembatasan terhadap Presiden Sukarno, dan ditolaknya pendapatnya mengenai masalah Irian Barat, tetapi Presiden Sukarno tetap mengangkat isu Irian Barat dalam berbagai kesempatan. Isu ini digunakan Sukarno untuk memanasakan situasi. Perilaku Sukarno ini dikritik M.Natsir. Bahkan Natsir sempat mengatakan kalau Sukarno terus menerus ingin membatalkan perjanjian dengan Belanda secara unilateral, maka Sukarno bisa ditahan oleh seorang perdana menteri (ANRI, 1983). Meskipun begitu, pemerintah meminta kepada Presiden Sukarno sebelum memberikan pernyataan-pernyataan kepada publik, harus terlebih dahulu memberikan keterangan apakah ia berbicara atas nama pribadi atau kepala negara. Di samping itu, pemerintah juga meminta Presiden Sukarno supaya jangan terbiasa mencampuri urusan pemerintah.

Pembatasan-pembatasan itu menambah ketidaksenangan Sukarno pada sistem parlementer. Antipati Sukarno terhadap demokrasi parlementer mulai bertambah, dan bahkan kesetiaannya pada UUDS 1950 secara berangsur-angsur mulai menurun (Dahm, 1987: 402-404). Namun, karena kekuatan Sukarno belum begitu kuat, maka dia menyimpan dendamnya tersebut.

Ketidakterbacaan Sukarno inilah yang kemudian memaksanya tetap setia kepada konstitusi. Hal ini dapat dilihat dari sikap Sukarno yang tetap melaksanakan tugas konstitusinya dengan menunjuk formatur kabinet, setelah perdana menteri Natsir mengembalikan mandatnya kepada presiden. Presiden Sukarno menunjuk Sartono dari PNI untuk membentuk kabinet. Namun Sartono gagal membentuk kabinet. Kegagalan ini terjadi karena tidak terdapatnya persesuaian dengan Masyumi. Meskipun Sartono gagal membentuk kabinet, Sukarno tetap berusaha untuk tetap setia kepada konstitusi dengan menunjuk pimpinan PNI Sidik Djojokusarto dan Presiden Partai Masyumi Sukiman Wirjosandjojo sebagai formatur kabinet. Penunjukan ini didasarkan atas kekuatan kedua partai politik itu di parlemen. Formatur berhasil membentuk kabinet, dengan menempatkan Sukiman sebagai perdana menteri. Kabinet Sukiman merupakan kabinet koalisi, terutama antara PNI dan Masyumi (Noer, 1987: 215-216).

Selama kabinet Sukiman, perselisihan antara Sukarno dengan pemerintah tetap terjadi. Perselisihan itu bisa dilihat dari ketidaksetujuan Sukarno terhadap persetujuan perdamaian dengan Jepang, dan penerimaan bantuan dari Amerika Serikat. Begitu juga halnya dengan kebijakan Sukiman yang melakukan pembersihan terhadap PKI (Legge, 2001: 289). Meskipun demikian, Sukarno tetap menahan diri.

Ketidakterbacaan Sukarno dengan Masyumi terus berlanjut pada masa Kabinet Ali I, di mana saat itu Masyumi sebagai partai oposisi. Presiden Sukarno menuduh pimpinan partai politik telah melayani kepentingan asing, dan berusaha menjatuhkan kabinet (Noer, 1987: 240-241). Pernyataan Sukarno tersebut dikritik Yusuf Wibosono dengan mengatakan bahwa pernyataan Sukarno itu tidak cocok dengan kedudukannya sebagai kepala negara, bahkan lebih memberi kesan sebagai "ketua umum partai politik tertentu" (Legge, 2001: 301).

Ketidakterbacaan Sukarno terhadap Masyumi tidak hanya pada saat Partai Masyumi sebagai partai oposisi, tetapi juga berlanjut ketika Masyumi sebagai partai pemerintah. Hal ini bisa dilihat dari usaha Sukarno untuk mengabaikan keberhasilan Kabinet Burhanuddin Harahap dari Masyumi dalam membuat RUU pembatalan Uni Indonesia Belanda. Padahal RUU tersebut sudah melalui mekanisme dan prosedur yang berlaku. RUU tersebut baru ditandatangani Sukarno pada masa kabinet Ali II.

Ketika Ali Sastroamidjojo menyampaikan susunan Kabinet Ali II, Sukarno kecewa dan marah karena tidak mengikutsertakan PKI dalam kabinet. Ali menjawab "tidak mungkin membentuk kabinet koalisi dengan PKI, karena NU dan Masyumi menolak PKI. Bahkan orang-orang yang berbau komunis saja mereka menolak". Jawaban tersebut sulit diterima Sukarno dan menuduh Ali kurang keras usahanya. Bentakan Sukarno itu dijawab Ali dengan mengancam "kalau presiden tidak menyetujui susunan kabinet baru yang saya ajukan, maka sebaiknya presiden mengangkat formatur baru. Saya tidak akan merubah susunan kabinet sedikit pun" (Sastroamidjojo, 1974: 241-244). Melihat begitu kuatnya pendirian Ali dan Masyumi, akhirnya Sukarno dengan terpaksa menyetujui susunan kabi-

net yang diajukan Ali pada 20 Maret 1956 (Sastroamidjojo : 344-346) Kegagalan Sukarno mengajak partai politik untuk melibatkan PKI dalam kabinet menambah kekecewaan Sukarno terhadap partai politik.

Kemarahan Sukarno terhadap partai politik semakin jelas ketika Sukarno mengajak bersama-sama untuk mengubur semua partai politik. Menurut Sukarno partai politik sama jeleknya dengan penyakit. Adanya penyakit kepartaian yang menyebabkan kita cakar-cakaran. Jika hendak memperbaiki keadaan maka partai politik harus dibasmi lebih dulu (Feith, 1988: 62-63). Pernyataan Sukarno itu dibantah M. Natsir dengan mengatakan bahwa sumber kesulitan itu terletak pada melunturnya idealisme, kaburnya batas antara patut dan tidak patut, dan kaburnya nilai-nilai keadilan. Jadi, tidak tepat kalau menumpahkan semua kesalahan pada sistem kepartaian atau banyaknya partai politik (Feith, 1988: 72-79; Legge, 2001: 321). Pada bagian lain Natsir (Capita III: 1) menyatakan apabila partai-partai politik sampai dikubur, demokrasi pun turut masuk ke dalam liang kubur, dan yang tinggal berdiri di atas kubur itu adalah diktator.

Banyaknya kritikan dari berbagai kalangan terhadap gagasan Sukarno untuk mengubur partai politik yang menyebabkannya mengalihkan permasalahan terhadap demokrasi. Demokrasi parlementer yang diterapkan selama ini - menurut Sukarno - adalah demokrasi impor yang tidak sesuai dengan demokrasi Indonesia. Begitu juga halnya dengan oposisi. Oposisi yang mengkritik pemerintah sehebat-hebatnya tidak cocok dengan jiwa Indonesia. Oposisi inilah yang membuat kita menderita. Oleh karena itu, oposisi harus dihilangkan (Feith, 1988: 67-68). Lebih lanjut Sukarno (1965: 290) mengatakan:

Demokrasi kita demokrasi yang

ta' terpimpin. Demokrasi kita demokrasi "*free fight liberalism*". Demokrasi kita demokrasi "*hantam kromo*", demokrasi "*asal bebas mengeluarkan pendapat*", -- demokrasi bebas mengkritik, bebas mengejek, bebas mencemooh. ... Demokrasi kita ialah demokrasi yang hanya mendewa-dewakan kebebasan, hanya mengkramatkan kebebasan.

Masalah demokrasi itu juga ditanggapi Ketua Masyumi M. Natsir (*Harian Abadi*, 19 Januari 1957) dengan mengatakan:

Kita tidak dapat mengadakan perbedaan antara "Demokrasi Barat" dan Demokrasi Timur". Yang ada hanya antara "demokrasi" dan bukan demokrasi". Sifat esensial dari tiap-tiap susunan demokrasi ialah adanya kemerdekaan mengemukakan pendapat bandingan, dan jadi adanya oposisi. Tapi bila dalam suatu negara tidak ada oposisi, maka di situ tidak ada kemerdekaan berbeda pendapat. Singkatnya tidak ada demokrasi. Kemerdekaan berbeda pendapat dilandasi dengan suatu prinsip saling menjungjung tinggi moral dan saling penuh penghargaan untuk masing-masing pendirian. ... Prinsip-prinsip tersebut di atas, berlaku baik dalam sistem demokrasi di Barat maupun demokrasi di Timur. Dengan demikian tidak perlu untuk mengadakan perbedaan-perbedaan antara apa yang disebut "Demokrasi Barat" atau "Demokrasi Timur".

Meskipun muncul berbagai reaksi dan kritikan yang menolak pandangan negatif Sukarno terhadap partai politik dan demokrasi parlementer, tetapi Su-

karno dengan penuh keyakinan untuk mewujudkan gagasannya tentang demokrasi terpimpin. Sebagai langkah awal untuk mensosialisasikan gagasannya tersebut, Sukarno kemudian mengeluarkan konsepsi presiden.

### **Masyumi dan Konsepsi Presiden**

Presiden Sukarno menyampaikan Konsepsi Presiden pada tanggal 21 Februari 1957. Konsepsi Presiden berisi tentang keinginan Sukarno melaksanakan demokrasi terpimpin. Sebelum melaksanakan demokrasi terpimpin, Sukarno menyampaikan dua hal yang amat penting untuk mewujudkan demokrasi terpimpin. Kedua hal itu adalah pembentukan Kabinet Gotong Royong dan Dewan Nasional. Sebelum menjalankan Konsepsi Presiden, Sukarno memberi kesempatan kepada partai politik untuk menanggapi.

Di kalangan partai politik terdapat pro kontra terhadap konsepsi presiden. Partai yang mendukung adalah PKI, sementara partai yang menolak adalah Masyumi, PNI, PSII, Partai katolik, dan Partai Rakyat Indonesia. Kelima partai itu menyatakan konsepsi presiden bertentangan dengan UUDS. Menurut mereka presiden tidak berwenang merombak struktur negara secara fundamental, karena wewenang itu ada pada Konstituante. Mereka juga menolak keikutsertaan PKI dalam kabinet (Natsir, *Capita Selecta III*, 33). Meskipun ada penolakan dari berbagai partai politik, tetapi Sukarno terus berjalan dengan konsepsinya.

Setelah Sukarno mengeluarkan Konsepsi Presiden, maka secara bertahap ia mengeluarkan berbagai kebijakan yang mengarah kepada pemusatan kekuatan di tangannya sendiri. Langkah pertama yang dilakukan adalah memberlakukan *Staat van Oorlog en Beleg*

(SOB) atau negara dalam keadaan darurat perang di seluruh Indonesia. Pemberlakuan SOB dimulai beberapa jam sebelum Perdana Menteri Ali mengembalikannya mandatnya kepada presiden pada 14 Maret 1957. Pemberlakuan SOB tidak disetujui Ketua Masyumi M. Natsir, karena pernyataan pemberlakuan SOB bertentangan dengan cara-cara yang syah dan sewajarnya (Sastroamidjojo, 1974, 375-376). Pemberlakuan SOB merupakan pembuka jalan bagi Sukarno untuk melaksanakan konsepsi presiden.

Tampaknya Sukarno sudah tidak sabar lagi untuk melaksanakan konsepsinya, sehingga pada 4 April 1957 Presiden Sukarno mengeluarkan keputusan yang berisi tentang penunjukan warga negara Ir. Sukarno sebagai formatur kabinet yang bertugas untuk membentuk *zaken* kabinet darurat *extraparlament* dan Dewan Nasional (Wilopo, 1978, 51-52). Sukarno berhasil membentuk Kabinet Karya yang dipimpin perdana Menteri Juanda. Dalam Kabinet Karya terdapat dua menteri dari Masyumi yakni Ir. Pangeran Moh. Noer dan Mulyadi Jojomartono. Meskipun terdapat anggota Masyumi dalam Kabinet Karya, tetapi karena sikap politik Masyumi menentang pembentukan kabinet, maka kedua orang itu keluar dari Masyumi. Masyumi menilai pembentukan *zaken* kabinet adalah suatu pelanggaran, bukan saja melanggar UUDS yang masih berlaku, tetapi juga melanggar tata tertib ketatanegaraan dan norma-norma demokrasi. Bahkan Masyumi menilai Sukarno sudah menganggap sepi kedaulatan rakyat dan sengaja mengaburkan pengertian demokrasi yang sudah dikenal selama ini (Busyairi, 1985: 242 dan 245).

Partai Masyumi tetap konsisten menolak konsepsi presiden. Hal ini bisa dilihat dari kesungguhan Masyumi menghadapi konsepsi presiden dan pe-

laksanaannya, seperti yang terlihat dalam sidang-sidang parlemen. Ketika Kabinet Karya menyampaikan program kerjanya ke DPR misalnya, Fraksi Masyumi melalui juru bicaranya Mr. Burhanuddin Harahap menilai prosedur pembentukan kabinet tidak proporsional dan masih simpang siur. Selanjutnya ia mengatakan " Bagaimana pun baiknya program dan niat pemerintah, ia tidaklah akan dapat dilaksanakan, apabila norma-norma yang dipakai oleh berbagai instansi pelaksanaannya telah dan simpang siur ...". Begitu juga dengan pembentukan dewan nasional. Beliau mengatakan " Adanya Dewan Nasional adalah bertentangan dengan UUD yang berlaku. Sebab adanya suatu lembaga negara telah diatur sedemikian rupa dalam UUD". Lebih lanjut dia mengatakan baik atas nama pribadi maupun fraksi menentang adanya Dewan Nasional yang inskontitusional. Oleh karena itu, Fraksi Masyumi dalam DPR menyatakan penolakannya terhadap konsepsi Presiden, baik materi dan pelaksanaannya maupun alasan-alasannya (Busyairi, 1985: 133-134). Sikap Masyumi ini menunjukkan bahwa Masyumi tidak mau berkompromi dengan kebijaksanaan Sukarno mengenai konsepsi presiden. Masyumi tidak hanya menolak konsepsi presiden, tetapi juga menolak demokrasi terpimpin.

### **Penolakan Masyumi Terhadap Demokrasi Terpimpin**

Dewan Nasional dan Kabinet Karya merupakan lembaga yang dibentuk dan diberi tugas oleh Sukarno untuk merumuskan dan mensosialisasikan pelaksanaan demokrasi terpimpin. Sukarno memerintahkan PM Juanda untuk menyampaikan keputusan kabinet tentang pelaksanaan demokrasi terpimpin kepada DPR. Hal itu disampaikan

Juanda ke DPR pada 2 Maret 1959. Salah satu yang disampaikan Juanda dalam kaitan pelaksanaan demokrasi terpimpin adalah adanya pengaturan dan penertiban kehidupan partai. Pengaturan itu bisa berupa penyederhanaan atau pembatasan partai-partai politik (Risalah Perundingan DPR tahun 1959: 929-933)

Keputusan pemerintah itu mendapat tanggapan dari anggota DPR. Paling tidak ada 19 pandangan atau pernyataan anggota DPR kepada pemerintah mengenai Demokrasi Terpimpin. Salah satunya adalah Anwar Haryono dari Fraksi Masyumi. Anwar Haryono menyampaikan sikap sinisnya terhadap pelaksanaan Demokrasi Terpimpin, seperti apakah pemerintah benar-benar akan kembali ke UUD 1945 dengan segala kesungguhan dan niat yang baik, atau hanya untuk melaksanakan Demokrasi Terpimpin. Setelah anggota DPR menyampaikan berbagai pertanyaan dan tanggapan di seputar Demokrasi Terpimpin, pemerintah kemudian menjawab berbagai pertanyaan itu secara tertulis pada tanggal 25 Maret 1959. Pemerintah menyampaikan paling tidak 12 defenisi Demokrasi Terpimpin. Diantaranya menyebutkan bahwa Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi di segala bidang, meliputi politik, ekonomi dan sosial baik dalam kehidupan bernegara maupun bermasyarakat. Demokrasi Terpimpin adalah alat, bukan tujuan (Said, t.t.: 926-930). Inilah rumusan resmi pemerintah mengenai Demokrasi Terpimpin.

Usul pemerintah tentang perlunya pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945 mendapat reaksi yang berbeda di kalangan anggota DPR. Fraksi PKI mendukung usul pemerintah itu. Sementara

itu, Fraksi Masyumi menolak usul pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945. Penolakan ini didasarkan atas beberapa hal. *Pertama*, Masyumi sangat meragukan kesungguhan pemerintah, terutama Presiden Sukarno dalam menjalankan pemerintahan secara demokratis dan undang-undang yang berlaku. Keraguan ini didasarkan atas pengalaman sebelumnya, seperti pembentukan Kabinet Karya. Pembentukan Kabinet Karya seperti itu jelas bertentangan dengan UUDS. *Kedua*, Masyumi menilai usul tentang perlunya kembali ke UUD 1945 merupakan intervensi pemerintah kepada lembaga legeslatif, terutama terhadap Konstituante. Masyumi menilai sangat tidak etis untuk mengganggu, apalagi menggagalkan usaha Konstituante yang sedang mengerjakan tugasnya untuk membuat UUD baru bagi Negara Indonesia.

Presiden Sukarno juga menyampaikan perlunya pelaksanaan Demokrasi Terpimpin pada pembukaan sidang pleno Konstituante pada 22 April 1959. Adanya intervensi Sukarno dalam Konstituante yang mendesak agar kembali ke UUD 1945 menimbulkan pro-kontra di kalangan anggota Konstituante, sehingga tugas Konstituante yang hampir selesai dalam rangka membuat UUD yang baru, dimentahkan oleh amanat Presiden Sukarno tersebut. Akibatnya anggota Konstituante tersita waktu dan pikirannya hanya untuk membahas amanat presiden tersebut.

Partai Masyumi menilai secara kritis pidato tersebut, dan memandang negatif terhadap gagasan Demokrasi Terpimpin. Sikap Masyumi ini bisa dilihat dari beberapa juru bicara Fraksi Masyumi dalam Konstituante. Prawoto sebagai Ketua Umum Masyumi menegaskan bahwa rumusan Demokrasi Terpimpin hanya slogan semata. Prawoto menilai pelaksanaan Demokrasi Ter-

pimpin lebih mengarah kepada *mach-staat* atau negara kekuasaan, bukan memperjuangkan *rechtsstaat* atau negara hukum (Risalah Perundingan tahun 1959 Djilid I: 192-204). Sementara itu, Dahlan Lukman mempertanyakan apakah Demokrasi Terpimpin sebagai alat merupakan primer atau komplementer dalam gagasan kembali ke UUD 1945? Dahlan khawatir, kalau gagasan ini digunakan sebagai strategi untuk berbuat semau-maunya (Risalah Perundingan tahun 1959: 282). Disamping itu, Hamka juga menilai negatif pelaksanaan Demokrasi Terpimpin, dengan mengatakan:

Tampaknya, demokrasi terpimpin namanya pada lahir. Adapun hakekatnya adalah demokrasi fungsional ... membulatkan kuasa pada presiden. Dalam jalan berpikir logis, apabila kekuasaan seluruhnya telah berkumpul dalam satu tangan, atau total ke dalam satu tangan, bernamalah ia "totaliter". Tetapi karena nama totaliter tidak populer, ditukarlah namanya jadi "Demokrasi Terpimpin". Kalau kepribadian partai-partai telah tenggelam ke dalam Karya dan Karya bertumpu di tangan Presiden, dengan nasehat Front Nasional, bernamalah dia *staat*-partai ... Kalimat *staat*-partai tidak pula populer. Maka ditukarlah dengan "demokrasi terpimpin". (Risalah Perundingan tahun 1959 Djilid II : 759-772).

Meskipun Masyumi menolak demokrasi terpimpin, tetapi demokrasi ini tetap berjalan dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit Presiden menetapkan berlakunya kembali UUD 1945 dan membubarkan Konstituante. Dekrit Presiden dikritisi Masyumi dengan menyebutkan bahwa tindakan itu merupakan kesewenang-wenangan jika dili-

hat dari segi hukum. Sarjan sebagai Ketua Fraksi Masyumi di DPR menegaskan bahwa Masyumi tidak melihat adanya argumentasi hukum yang meyakinkan untuk menerima Dekrit Presiden. Meskipun demikian, Fraksi Masyumi menerima secara terpaksa pemberlakuan kembali UUD 1945, karena dianggap sebagai suatu realitas. Mengakui suatu realitas tidak selalu menyetujui cara dan proses terjadinya realitas serta realitas itu sendiri. Meskipun begitu, penerimaan itu diibaratkan Sarjan seperti orang yang ditahan dan dimasukkan dalam penjara. Orang yang ditahan dan dipenjara, tidak bisa memungkiri fakta penahanan itu, tetapi tidak berarti ia membenarkan penahanan terhadap dirinya (Risalah Perundingan tahun 1959 Djilid II: 1738-1739). Atas dasar inilah Fraksi Masyumi menerima pemberlakuan kembali UUD 1945.

Pimpinan Masyumi melalui notanya kepada Presiden Sukarno tanggal 28 Juli 1959 menegaskan bahwa sudah menjadi adat Masyumi untuk tunduk kepada UUD yang berlaku. Meskipun demikian, Masyumi juga berhak menuntut kepada semua pihak, termasuk Presiden Sukarno untuk tunduk kepada UUD 1945 (Mahendra, 1999: 221). Pernyataan Masyumi itu mengindikasikan bahwa Masyumi masih meragukan sikap Sukarno untuk tunduk dan patuh kepada UUD 1945.

Keraguan Masyumi mulai terbukti ketika Presiden Sukarno mengeluarkan Penetapan Presiden No. 1 tahun 1960 tentang pembentukan MPRS. Dalam penetapan itu disebutkan bahwa MPRS tidak mempunyai kewenangan untuk menetapkan GBHN, karena presiden sudah menetapkan manifesto politik sebagai GBHN. Menurut Prawoto, MPRS tidak ada manfaatnya lagi, karena tugas MPR untuk menetapkan GBHN sudah diambil alih Presiden

(Bajasut, 1972: 113-114). Sikap Sukarno yang mengambil alih tugas MPR merupakan salah satu bentuk ketidakkonsekuensi Sukarno untuk menjalankan UUD 1945.

Indikasi lain dari ketidakpatuhan Sukarno terhadap UUD 1945 adalah ketika Sukarno membubarkan DPR pilihan rakyat pada tanggal 20 Maret 1960. Pembubaran itu menunjukkan Sukarno melanggar UUD 1945, karena kedudukan presiden dan DPR adalah sama, sehingga presiden tidak bisa membubarkan DPR. DPR mempunyai tugas untuk mengawasi presiden dalam menjalankan pemerintahan. Adanya pembubaran DPR menambah deretan sikap kesewenang-wenangan Sukarno.

Setelah DPR pilihan rakyat dibubarkan, maka tindakan Sukarno berikutnya adalah memilih dan mengangkat anggota DPR Gotong Royong (DPRGR). Rencana Sukarno untuk mengangkat anggota DPRGR menimbulkan berbagai kritikan. Ketua Masyumi Prawoto misalnya, mengatakan "kalau pembentukan DPRGR betul-betul akan dilaksanakan, berarti akan mengingatkan kita kepada kata-kata bersejarah dari Lodewijk XIV "*L'etat C'est moi*" (Negara adalah Aku) (Harian Abadi, 27 Maret 1960). Sementara itu, beberapa mantan anggota DPR pilihan rakyat dan tokoh-tokoh politik dari berbagai partai politik melakukan aksi penentangan, dengan cara membentuk lembaga oposisi yang bernama Liga Demokrasi.

### **Liga Demokrasi Versus Demokrasi Terpimpin**

Liga Demokrasi didirikan pada tanggal 24 Maret 1959. Liga Demokrasi didirikan oleh 15 orang dari berbagai organisasi seperti IPKI, PSI dan Masyumi. Pembentukan Liga De-

mokrasi merupakan bentuk perlawanan yang lebih terbuka dan sistematis terhadap Sukarno. Liga Demokrasi menyatakan sikapnya bahwa pembentukan DPRGR bertentangan dengan azas-azas demokrasi yang dijamin oleh UUD. Oleh karena itu, Liga Demokrasi meminta pemerintah untuk membentuk DPR yang demokratis dengan cara-cara yang baik, demokratis dan konstitusional. Liga Demokrasi juga meminta pemerintah untuk menanggihkan pembentukan dan pengumuman DPRGR (Duta Masyarakat, 26 Maret 1960). Sikap Liga Demokrasi didukung Masyumi, seperti yang dikatakan Ketua Masyumi bahwa Masyumi menyerukan untuk menanggihkan pembentukan DPRGR, dan Masyumi akan terus berjuang, sekalipun tidak masuk dalam DPRGR ((Harian Abadi, 2 April 1960). Dukungan Masyumi terhadap Liga Demokrasi menunjukkan sikap penentangan Masyumi terhadap Demokrasi Terpimpin.

Sekalipun banyak kalangan yang menentang pembentukan DPRGR, tetapi Sukarno terus melanjutkan rencananya dengan mengumumkan nama-nama calon anggota DPRGR pada tanggal 27 Maret 1960. Salah satu nama yang tercantum sebagai anggota DPRGR adalah Sukiman. Sukiman diangkat sebagai anggota DPR mewakili cendikawan, dan bukan mewakili Partai Masyumi. Padahal Sukiman adalah anggota Masyumi dan menjabat sebagai wakil ketua Masyumi. Sukiman menolak pengangkatan dirinya sebagai anggota DPRGR didasarkan atas beberapa pertimbangan. *Pertama*, ia merasa sukar untuk bergeser tanpa berkonsultasi dengan partai-partai yang sehaluan dengannya. *Kedua*, ia tidak mengerti mengapa ia dikecualikan dari tindakan presiden untuk mengeluarkan Masyumi dari lembaga perwakilan. *Ketiga*, kedudukannya sebagai anggota

DPRGR mewakili golongan cendikawan menempatkan dirinya dalam posisi sangat tidak enak. Berdasarkan pertimbangan itu, maka Sukiman menolak masuk dalam DPRGR, karena jika dia bersedia masuk dalam DPRGR sementara Masyumi dikeluarkan, maka sikap seperti ini merupakan sikap ketidakperwiraan dan bahkan menunjukkan sikap kerendahan budi (Maarif, 1988: 68-69). Penolakan ini merupakan pukulan telak bagi Sukarno, sehingga menambah kekesalan Sukarno terhadap Masyumi.

Kalau Masyumi mendukung gerakan Liga Demokrasi, maka Sukarno mengecam Liga Demokrasi. Sukarno menilai orang-orang yang duduk dalam Liga Demokrasi adalah orang-orang yang tak kenal kepada amanat penderitaan rakyat. Mereka mengatakan menjungjung tinggi demokrasi, tetapi mereka sebagian adalah orang-orang yang menginjak-injak demokrasi (Harian Abadi, 30 Mei 1960).

Pernyataan Sukarno itu ditanggapi Prawoto dengan mengatakan bahwa si penerima amanat penderitaan rakyat itu sendiri belum mampu untuk mengurangi penderitaan rakyat (Bajasut, 1972: 132). Tanggapan Prawoto ini menambah sederetan permusuhan antara Masyumi dengan Sukarno. Sikap Masyumi ini tentunya sangat tidak menyenangkan bagi Sukarno. Sukarno menilai bahwa Masyumi adalah musuh demokrasi terpimpin, dan Masyumi melihat bahwa Sukarno adalah pelanggar azas-azas demokrasi.

## SIMPULAN

Konflik Masyumi dengan Presiden Sukarno disebabkan beberapa hal. *Pertama*, masalah kedudukan dan kekuasaan dalam pemerintahan. Kedudukan dan kekuasaan Masyumi dalam pemerintahan sangat besar pada masa De-

mokrasi Parlemerter, sementara pengaruh dan kekuasaan Presiden Sukarno sangat kecil. Mengingat kedudukan seperti itu, maka Presiden Sukarno ingin merebut kedudukan itu, dan terlibat secara langsung dalam pemerintahan. *Kedua*, adanya perbedaan yang mendasar mengenai demokrasi. Sukarno menginginkan Demokrasi Terpimpin, sementara Masyumi menolak dan menentang Demokrasi Terpimpin.

Konflik yang terjadi antara Masyumi dengan Sukarno menunjukkan peningkatan dari satu periode ke periode berikutnya. Intensitas konflik itu semakin terasa sejak keluarnya Konsepsi Presiden, dan puncaknya pada masa demokrasi terpimpin, di mana hampir setiap pernyataan dan kebijakan Sukarno selalu ditanggapi dan ditentang Masyumi. Begitu juga sebaliknya setiap ada kritik Masyumi terhadap Sukarno, ia menilai kritikan itu sebagai bentuk pembangkangan dan perlawanan. Adanya penilaian negatif dari masing-masing pihak, dan tidak berujung konflik di antara kedua belah pihak, maka semakin memperburuk hubungan antara Sukarno dengan Masyumi.

Sikap Masyumi yang selalu mengkritisi pernyataan-pernyataan Sukarno, dan tidak putus-putusnya menentang kebijakannya, terutama masalah demokrasi terpimpin yang semakin meyakinkan Sukarno kalau Masyumi sudah keluar dari rel demokrasi terpimpin. Sukarno menilai Masyumi sebagai musuh yang akan selalu mengancam kekuasaannya dan merintangi jalannya demokrasi terpimpin serta menghalangi revolusi. Masyumi di mata Sukarno adalah musuh atau kelompok kontra revolusi yang harus dihabisi. Atas dasar inilah yang mendorong Sukarno untuk membubarkan Masyumi. Pembubaran Masyumi pun dilakukan melalui Keputusan

Presiden NO. 200 tahun 1960 tanggal 17 Agustus 1960.

Pembubaran Masyumi dilakukan Sukarno dengan atas nama demokrasi terpimpin. Padahal di sisi lain, Masyumi melakukan kritikan terhadap kebijakan Sukarno juga atas dasar prinsip-prinsip demokrasi dan sesuai dengan konstitusi yang masih berlaku. Perlawanan antara Masyumi yang melandaskan sikap dan tindakannya atas dasar demokrasi konstitusional harus berakhir dengan kebijakan dan keputusan Sukarno untuk membubarkan Masyumi atas nama demokrasi terpimpin.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arsip Nasional Republik Indonesia. *Arsip rekaman suara M. Natsir*. Kaset XVI-A
- Bajasut, S.U. 1972. *Alam Fikiran dan Djejak Perjuangan Prawoto Mangkusamito*. Surabaya: Documenta.
- Busyairi, Badruzzaman. 1985. *Catatan Perjuangan H.M. Yunan Nasution*. Jakarta: Pustaka Panjimas.
- Dahm, Bernhard. 1987. *Sukarno dan Perjuangan Kemerdekaan*. Jakarta: LP3ES.
- Duta Masyarakat*. 26 Maret 1960.
- Feith, Herbert. 1973. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- dan Lance Castles (ed). 1988. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta: LP3ES.
- Harian Abadi*. 19 Januari 1957; 27 Maret 1960; 2 April 1960; 30 Mei 1960.
- Legge, John D. 2001. *Soekarno Biografi Politik*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Maarif, A. Syafii. 1988. *Islam dan Politik di Indonesia pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*. Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press.

- Mahendra, Yusril Ihza. 1999. *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam: Perbandingan Partai Masyumi (Indonesia) dan Partai Jama'at Islami (Pakistan)*. Jakarta: Paramadina.
- Natsir, M. *Capita Selecta III. Naskah*. Jakarta: Koleksi Perpustakaan Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia.
- Noer, Deliar. 1987. *Partai-Partai Islam di Pentas Nasional 1945-1965*. Jakarta: Grafiti Press.
- Puar, Yusuf Abdullah. 1978. *Muhammad Natsir 70 Tahun: Kenang-Kenangan, Kehidupan dan Perjuangan*. Jakarta: Pustaka Antara.
- Risalah Perundingan DPR RI tahun 1959. Sidang I, Rapat ke-34 dan Rapat ke-36.
- Risalah Perundingan DPR RI tahun 1959. Sidang III, Rapat ke-70.
- Risalah Perundingan tahun 1959 Djilid I. Sidang Ke-I, Rapat ke-1 sampai ke -9. Kontituante Republik Indonesia.
- Risalah Perundingan tahun 1959 Djilid II. Sidang Ke-I, Rapat ke-10 sampai ke-15. Kontituante Republik Indonesia.
- Said, Maj. Moch. T.th. *Pedoman Untuk Melaksanakan Amanat Penderitaan Rakyat djilid II*. Surabaya: Permata.
- Sastroamidjojo, Ali. 1974. *Tonggak-tonggak di Perjalananku*. Jakarta: PT Kinta.
- Sukarno. 1965. *Dibawah Bendera Revolusi Djilid Kedua*. Jakarta: Panitia Penerbitan Dibawah Bendera Revolusi.
- Wilopo. 1978. *Zaman Pemerintahan Partai -Partai dan Kelemahan-Kelemahannya*. Jakarta: Yayasan Idayu.