

# Makna Persatuan dan Kesatuan Indonesia

H. Anton DJAWAMAKU\*

Secara etimologis, perkataan "persatuan" dan "kesatuan" berasal dari kata dasar "satu," sesuatu yang tidak terpisah-pisah. Persatuan dan kesatuan yang mutlak hanya ada satu, yaitu Tuhan Yang Maha Esa. Di luar Tuhan, persatuan dan kesatuan menunjukkan kepada adanya kemanunggalan yang tidak mutlak sifatnya. Persatuan dan kesatuan seperti ini selalu merupakan "compositum," mengandung kemajemukan. Oleh karena itu persatuan dan kesatuan ini selalu berada dalam proses. Proses persatuan dan kesatuan itu bisa semakin meluas dan mendalam. Tetapi proses itu bisa juga berupa perpecahan dari persatuan dan kesatuan yang ada.

Persatuan dan kesatuan di luar Tuhan, bisa berwujud persatuan dan kesatuan fisik-alamiah, bisa pula berupa persatuan dan kesatuan politis-kultural. Yang akan dibahas di sini adalah persatuan dan kesatuan politis-kultural, dan lebih spesifik lagi adalah persatuan dan kesatuan Kebangsaan Indonesia, yaitu persatuan dan kesatuan yang terjadi dalam sejarah bangsa Indonesia, yang berasal dari masa Kebangkitan Nasional. Sebelum itu mungkin telah ada gejala persatuan dan kesatuan, namun persatuan dan kesatuan yang secara historis terjalin erat dengan konsep kebangsaan, berawal dengan tumbuhnya kesadaran perjuangan sebagai suatu bangsa.

## LATAR BELAKANG SEJARAH

Latar belakang sejarah persatuan dan kesatuan Kebangsaan Indonesia tampak di dalam dua periode: periode sebelum kemerdekaan dan periode sesudah kemerdekaan Indonesia. Periode sebelum kemerdekaan ditandai dengan usaha-usaha untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa demi

---

\*Staf CSIS

mencapai cita-cita kemerdekaan kebangsaan Indonesia. Setelah kemerdekaan kebangsaan Indonesia menjadi kenyataan sejarah, maka periode selanjutnya ditandai dengan usaha-usaha bagaimana menyusun dan mengisi cita-cita kemerdekaan itu dalam persatuan dan kesatuan kebangsaan Indonesia yang di-proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.

### Masa Sebelum Kemerdekaan

Gerakan Kebangkitan Nasional diawali dengan berdirinya suatu perserikatan pada tanggal 20 Mei 1908 yang tersusun secara modern dan diberi nama Budi Utomo.<sup>1</sup> Semenjak itu tumbuhlah berbagai organisasi pergerakan yang berdasarkan kesatuan etnis, yaitu gerakan-gerakan yang mendasarkan diri pada ras, keturunan, kesukuan ataupun golongan, di samping pergerakan yang terdiri dari perkumpulan campuran. Ada organisasi pergerakan pemuda, wanita, perkumpulan serikat sekerja dan yang didasarkan pada solidaritas kedaerahan. Tumbuh pula organisasi-organisasi yang bergerak di bidang pendidikan, kebudayaan, keagamaan, ekonomi (perdagangan) dan politik.

Budi Utomo pada mulanya lebih merupakan pergerakan kultural daripada politik, untuk membentuk identitas kultural yang sama sebagai landasan perjuangan kebangsaan. Walaupun persamaan kultur itu pada awal kelahirannya masih terbatas pada masyarakat Jawa, tetapi titik tolak ini justru memacu kesadaran kebangsaan yang lebih luas dan mencakup di dalam sejarah perjuangan pergerakan rakyat di kala itu.<sup>2</sup> Pada tahun 1912 berdirilah Indische Partij, suatu organisasi politik yang pertama sekali mengembangkan cita-cita kemerdekaan tanah air dan bangsa serta menentang diskriminasi.<sup>3</sup> Konsep kebangsaan yang dianutnya tidak mempunyai konotasi etnis, rasial maupun biologis.

Dengan meningkatnya kesadaran kebangsaan ini, menggejala pula gerakan persatuan di antara organisasi-organisasi pergerakan yang beraneka ragam. Pada bulan November 1918 terbentuklah "Radical Concentratie," suatu badan kerjasama antara wakil-wakil organisasi pergerakan di dalam

<sup>1</sup>Sejak itu hampir semua aksi ke arah perbaikan hidup untuk bangsa Indonesia diorganisasikan secara modern. Antara lain dilakukan melalui organisasi-organisasi sebagai alat perjuangan, dengan asas dan tujuan perjuangan yang jelas serta pengurus yang tetap. Buku yang mengulas hal ini secara terinci antara lain A.K. Pringgodigdo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia* (Jakarta: PT Dian Rakyat, 1984), cetakan ke-10.

<sup>2</sup>Budi Utomo sendiri di dalam konperensinya ke-21 dari tanggal 25-27 Desember 1930 di Solo mengatakan terbuka bagi semua bangsa Indonesia. Kemudian dalam konperensi yang diadakan di Solo dalam bulan Desember 1931, Budi Utomo mengubah tujuannya dengan secara tegas mengatakan berusaha mencapai Indonesia Merdeka. *Ibid.*, hal. 49 dan 119.

<sup>3</sup>Mohammad Hatta, "Tujuan dan Politik Pergerakan Nasional (di) Indonesia," dalam *Kumpulan Karangan* (Jakarta: Agustus, 1976) I, cetakan ke-2, hal. 50.

Volksraad. Tuntutannya untuk membentuk parlemen yang dipilih dari dan oleh rakyat dan pemerintah yang bertanggung jawab kepada parlemen, telah ditanggapi serius oleh pemerintah kolonial Belanda untuk melakukan perbaikan. Sekalipun janji perbaikan yang terkenal dengan sebutan "November Belofte" tidak pernah terwujud, namun tanggapan serius itu telah memberikan arti politis yang penting bagi persatuan dan perjuangan di antara organisasi-organisasi pergerakan.<sup>4</sup> Pada tanggal 22 November 1922 berdirilah Radicale Concentratie Baru yang merupakan kerjasama di antara organisasi pergerakan yang berhaluan nasionalis, sosialis dan komunis.<sup>5</sup> Kesadaran bahwa persatuan di antara organisasi-organisasi yang beraneka ragam itu merupakan alat perjuangan yang lebih efektif, telah mendorong terjadinya proses kebhinnekaan menuju ketunggalikaan demi tercapai cita-cita kemerdekaan bangsa.

Proses kebhinnekaan menuju ketunggalikaan dengan wawasan kebangsaan semakin dipacu oleh perkembangan yang terjadi di dalam organisasi-organisasi kepemudaan. Pada tahun 1924 misalnya para pelajar bumi putera di Belanda mengubah nama organisasinya menjadi Perhimpunan Indonesia dengan anggaran dasar yang jelas-jelas menegaskan untuk memperjuangkan kemerdekaan tanah air. Sementara itu dari perjuangan pergerakan organisasi-organisasi kepemudaan di Indonesia, tampaklah wawasan kebangsaan semakin menemukan perumusan yang nyata.<sup>6</sup> Dalam Kongres Pemuda I di Jakarta dari tanggal 30 April - 2 Mei 1926 terbentuklah organisasi Pemuda Indonesia yang merupakan peleburan dari organisasi-organisasi kepemudaan yang bersifat kedaerahan.<sup>7</sup> Dalam Kongres Pemuda II di Jakarta konsep kebangsaan menemukan perumusan yang lebih jelas dalam peristiwa Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928 yang terkenal itu. Kongres itu memutuskan bahwa Sumpah Pemuda wajib dipakai sebagai pedoman bagi semua perkumpulan kebangsaan Indonesia. Di samping itu juga dinyatakan keyakinan bahwa persatuan Indonesia diperkuat dengan memperhatikan dasar persatuannya, yakni: kemauan, sejarah, hukum adat serta pendidikan dan kepanduan.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup>Radicale Concentratie yang pertama ini adalah badan kerjasama antara wakil-wakil dari Budi Utomo, Serikat Islam, Indische Sociaal Democratische Vereniging (ISDV) dan Nationaal Indische Partij (NIP), lihat A.G. Pringgogidgo (ed.), "Radicale Concentratie" dalam *Ensiklopedi Umum* (Penerbitan Jajasan Kanisius, 1973), hal. 1105. Lihat juga S. Sjahrir: "Faham Persatoean di dalam Strategie dan Taktik Perdjoengan," dalam *Pikiran dan Perdjoengan* (Jakarta: Poestaka Rakjat, 1947), hal. 36-38.

<sup>5</sup>A.K. Pringgogidgo, *op. cit.*, hal. 46.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hal. 49-58.

<sup>7</sup>Hardjito, *Risalah Gerakan Pemuda* (Jakarta: Pustaka Antara, 1952), hal. 12-13.

<sup>8</sup>Lihat Moh. Koesnoe, "Kongres Pemuda Tahun 1928 dan Persoalan Hukum Nasional," dalam *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini* (Surabaya: Airlangga Press, 1979), cetakan ke-1, hal. 134.

Selanjutnya PNI yang tampil di atas pentas sejarah pada tanggal 4 Juli 1927, terus-menerus menggelorakan semangat persatuan atas dasar paham kebangsaan. Atas inisiatif Soekarno dengan PNI-nya, pada tanggal 17 Desember 1927 berdirilah Perhimpunan-perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (PPPKI). Keinsyafan akan mutlak perlunya persatuan guna mensukseskan perjuangan kemerdekaan, merupakan ide dasar berdirinya PPPKI. Oleh karena itu program pokoknya adalah menyatukan haluan aksi-aksi kebangsaan. Untuk menghindari perselisihan dalam PPPKI, maka soal-soal yang dianggap peka seperti non-koperasi, keagamaan, asas perhimpunan, tidak dijadikan acara pembicaraan.<sup>9</sup>

PPPKI sempat hidup beberapa tahun akan tetapi tidak berhasil menghimpun semua organisasi pergerakan di dalam wadahnya itu, oleh karena terjadi perbedaan paham yang sangat tajam mengenai dasar-dasar persatuan bagi semua organisasi pergerakan. Perbedaan paham ini tampak antara Ir. Soekarno selaku pimpinan PPPKI di satu pihak dengan Hatta dan Sjahrir di lain pihak yang mewakili organisasi-organisasi pergerakan di luar PPPKI. Soekarno tetap menghendaki kebudayaan asli/kebangsaan Indonesia sebagai pokok dasar persatuan yang mengikat massa rakyat. Sedangkan Hatta dan Sjahrir menghendaki sistem demokrasi Barat sebagai pokok dasar persatuan.<sup>10</sup> Persoalan mengenai pokok dasar persatuan ini akhirnya menimbulkan perpecahan di dalam PPPKI sendiri. Di satu pihak golongan nasionalis menghendaki kebangsaan Indonesia sebagai dasar pergerakan dan persatuan, sedang di pihak lain golongan Islam menghendaki Islam sebagai asas dasar perjuangan, malahan sebagai dasar kehidupan bangsa. Akibatnya PPPKI menjadi lumpuh dari dalam.<sup>11</sup>

Pada tanggal 21 Mei 1939 berdiri Gabungan Politik Indonesia (GAPI) menggantikan PPPKI. Dasar GAPI adalah hak menentukan nasib sendiri, persatuan kebangsaan, demokrasi dan kesatuan aksi. Dengan dasar ini GAPI tidak hanya berhasil mempersatukan partai-partai politik, tetapi juga

<sup>9</sup>A.K. Pringgodigdo, *op. cit.*, hal. 74-79. Lihat juga Ir. Soekarno, "Menyambut Kongres PPPKI" dalam *Dibawah Bendera Revolusi I* (Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, 1965), Cetakan ke-4, hal. 83-86.

<sup>10</sup>Mohammad Hatta, "Persatuan Yang Dicari, Per-sate-an Yang Dapat," dalam *Kumpulan Karangan, op. cit.*, hal. 21-44. Lihat juga S. Sjahrir, "Faham Persatoean Didalam Strategie dan Taktik Perdjoengan," dalam *Pikiran dan Perdjoengan, op. cit.*, hal. 21-44. Lihat juga tulisan Sjahrir, "Barisan Persatoean Baroe," hal. 51-54.

<sup>11</sup>H. Agus Salim menyerang Bung Karno secara sarkastis dalam *Harian Fajar Asia*, 29 Juli 1928 bahwa semangat persatuan yang dikobar-kobarkan itu berarti berhala kepada Tanah Air, atau menghamba dan membudak kepada tanah air. Lihat Ir. Soekarno, "Ke Arah Persatuan" dalam *Dibawah Bendera Revolusi, op. cit.*, hal. 109-114. Lihat juga H. Agus Salim: "Cinta Bangsa dan Tanah Air" dalam *Seratus Tahun Haji Agus Salim* (Jakarta: Sinar Harapan, 1984), hal. 346-358.

organisasi-organisasi serikat sekerja. Dalam kongres yang diadakan dalam bulan Desember 1939, dilansir tuntutan Indonesia berparlemen. Di samping itu diputuskan bahwa bendera persatuan adalah Merah Putih, lagu persatuan: Indonesia Raya dan bahasa Indonesia menjadi bahasa persatuan. Pada tanggal 14 September 1941, Kongres Rakyat yang merupakan perangkat tertinggi dalam organisasi GAPI diubah menjadi Majelis Rakyat Indonesia. Majelis ini merupakan badan perwakilan rakyat yang memperjuangkan kepentingan seluruh rakyat dan tuntutan Indonesia berparlemen. Pimpinan Majelis terdiri dari wakil-wakil dari tiga federasi, yaitu GAPI (Federasi organisasi-organisasi politik), MIAI (federasi organisasi-organisasi agama Islam) dan PVPN (federasi perkumpulan-perkumpulan serikat sekerja).<sup>12</sup>

Setelah Jepang menduduki Indonesia pada tahun 1942, peranan GAPI tertelan dalam gemuruh peperangan Asia Timur Raya dan periode ini merupakan masa yang amat berat dalam sejarah bangsa Indonesia. Meskipun demikian dinamika perjuangan persatuan kebangsaan terus bergerak dalam masa pendudukan Jepang. Langkah-langkah politik yang diambil Jepang dalam menghadapi segala resiko peperangan yang dimulainya, justru semakin mematangkan dan memacu gerakan perjuangan kemerdekaan kebangsaan Indonesia.<sup>13</sup> Oleh karena itu setelah Jepang membentuk Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan atas pertanyaan Ketua Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai tentang apa dasar Indonesia merdeka, masalah fundamental ini segera dapat dijawab secara meyakinkan antara lain oleh Supomo, Moh. Yamin dan Soekarno. Para anggota BPUPKI memang mengemukakan pandangan yang beraneka ragam mengenai masalah dasar tersebut. Walaupun demikian semua mereka memiliki semangat yang sama yaitu bersama-sama berusaha menemukan dasar-dasar yang dapat mempersatukan seluruh Bangsa dan Negara Indonesia merdeka yang akan dibentuk itu. Terjadi lagi proses kebhinnekaan menuju ketunggalikaan yang jauh lebih kuat dari masa-masa sebelumnya.<sup>14</sup>

Dalam sidang-sidang BPUPKI diketahui ada tiga aliran pemikiran pokok (ideologi) yang mempertahankan pendiriannya masing-masing dan dalam hal-

<sup>12</sup>Lihat A.G. Pringgodigdo, *op. cit.*, hal. 417-420. Lihat juga A.K. Pringgodigdo, *op. cit.*, hal. 145-151.

<sup>13</sup>Sejak bulan September 1944 Jepang menyatakan "Indonesia akan merdeka kelak kemudian hari." Janji ini sekaligus diikuti dengan persiapan ke arah kemerdekaan itu. Antara lain kemerdekaan bersuara dan propaganda tentang Indonesia Merdeka dibolehkan. Bendera Merah Putih dibolehkan berkibar di sebelah bendera Jepang. Pembentukan Dewan Sanyo yang anggotanya adalah orang-orang Indonesia dari tiap Departemen sebagai persiapan untuk menjadi Dewan Menteri kelak dalam Indonesia Merdeka. Lihat Mohammad Hatta, *Sekitar Proklamasi* (Jakarta: Tintamas, 1970), cetakan ke-2, hal. 9-10.

<sup>14</sup>Baca Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid I (Jakarta: Siguntang, 1971), cetakan ke-2, hal. 59-473.

hal tertentu menolak pandangan pihak lainnya. Pertama, Ideologi Kebangsaan tampak di dalam pandangan-pandangan yang mempertahankan persatuan, kebangsaan, kekeluargaan, kerakyatan dan Ketuhanan Yang Maha Esa menurut kemanusiaan yang adil dan beradab. Kedua, Ideologi Barat Modern Sekular tampak dari pendapat-pendapat yang menghendaki masuknya hak-hak dasar di dalam Undang-Undang Dasar, adanya pertanggungjawaban para Menteri kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dipisahkannya urusan negara dari urusan agama. Ketiga, Ideologi Islam tampak dari pendapat yang menghendaki bahwa agama Islam menjadi dasar negara, negara mempunyai kewajiban melaksanakan syariat Islam, bahwa Presiden harus yang beragama Islam, dan bahwa agama resmi negara adalah agama Islam.<sup>15</sup>

Oleh karena itu diusahakan kompromi-kompromi di antara ketiga golongan tersebut. Hasil kompromi antara golongan kebangsaan dan aliran Barat Modern Sekular, tampak di dalam pasal-pasal yang pada hakikatnya memuat hak-hak dan kewajiban warga negara. Akan tetapi dimuatnya pasal tersebut merupakan bagian yang dirasa tidak bertentangan dengan alam pikiran kekeluargaan dan kedaulatan rakyat. Kompromi antara golongan kebangsaan dan golongan Islam tercapai dalam bentuk rumusan yang termaktub di dalam rancangan pembukaan Undang-Undang Dasar yang kemudian dikenal sebagai "Piagam Jakarta." Walaupun demikian perbedaan pandangan antara ideologi kebangsaan dan ideologi Islam berlangsung lagi di dalam sidang BPUPKI yang membahas materi rancangan Undang-Undang Dasar. Akhirnya setelah dilakukan perubahan sistematis dan redaksional, rancangan Undang-Undang Dasar pun dapat diterima dengan suara bulat.<sup>16</sup>

Pada tanggal 7 Agustus 1945, Pemerintah Jepang membubarkan BPUPKI dan membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Soekarno dan Hatta masing-masing ditunjuk menjadi Ketua dan Wakil Ketua PPKI.<sup>17</sup> Pada tanggal 9 Agustus 1945 kedua pemimpin itu beserta Radjiman Wediodiningrat dipanggil ke Dalat di Vietnam untuk menemui Marsal Terautji, Panglima Tertinggi Angkatan Perang Jepang seluruh Asia Tenggara. Dalam pertemuan itu Marsal Terautji menjelaskan bahwa Pemerintah Jepang di Tokyo telah memutuskan untuk memberikan kemerdekaan kepada Indonesia. Pelaksanaan kemerdekaan itu terserah kepada PPKI.<sup>18</sup> Ternyata perkembangan kea-

<sup>15</sup>A.M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila* (Jakarta: CSIS, 1985), cetakan ke-1, hal. 47-48.

<sup>16</sup>*Ibid.*, hal. 48-51. Untuk uraian yang lebih terinci lihat Moh. Yamin, *op. cit.*, hal. 153-160; 371-375; 382-396. Bandingkan juga dengan J.H.A. Logemann, *Keterangan-keterangan Baru tentang Terjadinya Undang-Undang Dasar Indonesia 1945* (Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 1982), hal. 4-11.

<sup>17</sup>Sartono Kartodirdjo et al., *Sejarah Nasional Indonesia*, VI (Jakarta: Balai Pustaka, 1977), hal. 22.

<sup>18</sup>Mohammad Hatta, *op. cit.*, hal. 20-21.

daan berlangsung demikian cepat. Pada tanggal 14 Agustus 1945 Pemerintah Jepang memaklumkan penyerahannya kepada Sekutu.<sup>19</sup> Dengan begitu secara de facto maka berakhirilah pendudukan militer Jepang di Indonesia.

### **Proklamasi Kemerdekaan Negara Kesatuan Kebangsaan**

Penyerahan Jepang kepada Sekutu yang dimaklumkan pada tanggal 14 Agustus 1945, berarti sejak saat itu secara de facto Jepang tidak lagi berkuasa di Indonesia. Akan tetapi di lain pihak Sekutu pun belum menjejalkan kakinya di negeri ini. Para pemimpin pergerakan termasuk para tokoh Pemuda pada umumnya berpikir bagaimana memanfaatkan momentum sejarah yang sangat singkat ini sebaik-baiknya untuk mewujudkan proklamasi kemerdekaan Negara RI. Dengan demikian Sekutu yang akan menginjakkan kaki di bumi Indonesia akan berhadapan langsung dengan seluruh rakyat dari negara yang baru merdeka ini.<sup>20</sup>

Dalam situasi yang sangat genting itu terjadilah ketegangan yang memuncak antara para pemimpin pemuda di satu pihak dengan Soekarno dan Hatta di lain pihak, mengenai cara penyelenggaraan proklamasi kemerdekaan. Para pemuda mendesak Soekarno-Hatta untuk memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 16 Agustus 1945 atas nama seluruh bangsa Indonesia, bukan atas nama PPKI yang dibentuk oleh Jepang, oleh karena kemerdekaan Indonesia bukanlah buatan Jepang. Akan tetapi Soekarno-Hatta tetap berkeras bahwa pernyataan kemerdekaan harus ditetapkan oleh PPKI, karena badan itu dianggap mewakili seluruh rakyat Indonesia. Mohammad Hatta menegaskan bahwa dengan ikutnya PPKI tercapailah simbol persatuan nasional. Rasa persatuan ke dalam itu lebih penting daripada pertimbangan juridis dari luar, apakah PPKI diangkat oleh Jepang atau tidak. Rasa persatuan Indonesia itu sangat penting dalam penyelenggaraan Revolusi Nasional, terutama untuk menghadapi Sekutu yang akan mengembalikan kekuasaan Belanda ke Indonesia, bukan untuk menghadapi Jepang yang sudah kalah perang.<sup>21</sup>

Akibat ketegangan tersebut pada tanggal 16 Agustus pagi hari, Soekarno-Hatta diculik oleh para pemuda dan dibawa ke Rengasdengklok, tetapi pada sore harinya dikembalikan ke Jakarta. Pada malam hari itu Soekarno-Hatta mengumpulkan para anggota PPKI guna membahas teks proklamasi kemerdekaan. Dalam pembahasan itu hadir pula para pemimpin pemuda. Pada tanggal 17 Agustus 1945 Soekarno dan Hatta atas nama bangsa Indonesia menyatakan proklamasi kemerdekaan Indonesia.<sup>22</sup> Dengan proklamasi ke-

<sup>19</sup>A.G. Pringgodigdo, *op. cit.*, hal. 993.

<sup>20</sup>Mohammad Hatta, *op. cit.*, hal. 22-26.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 11, 28-37.

<sup>22</sup>*Ibid.*, hal. 38-65.

merdekaan yang dinyatakan oleh Soekarno-Hatta itu, maka terbentuklah Negara Kesatuan Kebangsaan Indonesia. Sedang penyusunan Negara Kesatuan RI dilakukan dalam rapat PPKI yang diperluas keanggotaannya pada tanggal 18 Agustus 1945.<sup>23</sup>

Pada sore hari tanggal 17 Agustus 1945 terjadi perkembangan penting yang berkenaan dengan masalah dasar negara RI. Seorang opsir kaigun (angkatan laut) menyampaikan keberatan sangat dari masyarakat Indonesia bagian Timur, terhadap bagian kalimat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar yang berbunyi: "Ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan sjar'i'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya." Hal ini dianggap bersifat diskriminatif dan apabila kalimat itu tetap dipertahankan, mereka lebih suka berdiri di luar Republik Indonesia.<sup>24</sup> Menghadapi perkembangan yang sangat serius ini, sebelum sidang PPKI Bung Hatta telah berusaha mencari kesepakatan mengenai soal itu dengan anggota-anggota PPKI aliran ideologi Islam dan berhasil. Mereka ini adalah Ki Bagus Hadikusumo, Wahid Hasjim, Mr. Kasman Singodimedjo dan Mr. Teuku Hasan.<sup>25</sup>

Selanjutnya mengawali sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, Wakil Ketua Moh. Hatta menyampaikan keterangan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar, sebagaimana telah disetujui oleh BPUPKI mengalami perubahan, berupa dihilangkannya kata-kata: "... dengan kewajiban menjalankan sjar'i'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya." Atas dasar itu perubahan-perubahan terjadi pula pada beberapa bagian dari Batang Tubuh Undang-Undang Dasar, yaitu pasal 29 ayat (1) diubah menjadi: "Negara berdasar atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa" dan pasal 6 ayat (1) menjadi "Presiden ialah orang Indonesia asli." Kata-kata: "... yang beragama Islam," dicoret.<sup>26</sup>

Menurut Moh. Hatta, perubahan yang dilakukan itu setelah mendapat persetujuan berbagai golongan dan dengan pertimbangan bahwa dalam suatu pernyataan pokok mengenai seluruh bangsa sebaiknya tidak ditempatkan suatu hal yang hanya mengenai sebagian rakyat Indonesia, sekalipun bagian yang tersebar. Pencoretan yang dilakukan adalah untuk menjaga *persatuan bangsa dan keutuhan seluruh* wilayah Indonesia.<sup>27</sup> Di dalam sidang Bung Hatta mengatakan:

<sup>23</sup>*Ibid.*, hal. 70-71.

<sup>24</sup>Dari persoalan itu kiranya menjadi jelas bahwa agama tidak bisa menjadi faktor integrasi bangsa Indonesia yang sangat majemuk ini. Sebuah tesis yang menguraikan bahwa agama bukan hanya memainkan peranan bagi terwujudnya integrasi, tetapi juga memainkan peranan pemecah-belah dalam masyarakat, ditulis oleh Clifford Geertz: *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa* (terjemahan Aswab Mahasin), Bandung: Pustaka Jaya, 1981.

<sup>25</sup>Mohammad Hatta, *op. cit.*, hal. 66-70.

<sup>26</sup>Moh. Yamin, *op. cit.*, hal. 401-402.

<sup>27</sup>Mohammad Hatta, *op. cit.*, hal. 67.



"Oleh karena hasrat kita semua ialah menjatakan bangsa Indonesia seluruhnya, supaya dalam masa yang genting ini kita mewujudkan persatuan yang bulat, maka pasal-pasal yang bertentangan dikeluarkan dari Undang-Undang Dasar. ... Inilah perubahan yang maha penting menjatakan segala bangsa."<sup>28</sup>

Selanjutnya masih ada perubahan yang hanya bersifat penegasan. Setelah disetujui semua anggota, Pembukaan itu lalu disahkan.

Selanjutnya PPKI membahas materi rancangan Undang-Undang Dasar. Berbeda dengan pembahasan rancangan Pembukaan yang dilakukan secara tuntas, pembicaraan mengenai rancangan Undang-Undang Dasar ini tampaknya sekedar memenuhi kelengkapan konstitusional dari Negara Proklamasi 17 Agustus 1945. Hal ini tampak dari penegasan Ketua PPKI, Ir. Soekarno:

"... bahwa Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara: ini Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna."<sup>29</sup>

Akhirnya rancangan Undang-Undang Dasar itu disahkan setelah mendapat persetujuan para anggota PPKI.

Dengan demikian dilihat dari sejarah terjadinya UUD 1945, perubahan Undang-Undang Dasar sebagaimana dimungkinkan oleh pasal 37 UUD 1945, hanya boleh dilakukan terhadap Batang Tubuh. Sedangkan pembentukan Pembukaan Undang-Undang Dasar pada hakikatnya terpisah dari pembentukan Batang Tubuhnya, sekalipun Batang Tubuh UUD 1945 itu merupakan penjabaran dari Pembukaan Undang-Undang Dasar. Menurut isinya, Pembukaan Undang-Undang Dasar memuat dasar dan tujuan pembentukan Negara Indonesia Merdeka yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar memuat *asas kerohanian Negara: Pancasila, asas politik negara: Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dan tujuan negara*.<sup>30</sup> Jadi Pembukaan UUD 1945 pada hakikatnya adalah jiwa dari Proklamasi Negara Kesatuan Kebangsaan yang dimaklumkan pada tanggal 17 Agustus 1945.<sup>31</sup> Oleh karena itu perubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar berarti pembubaran Negara Proklamasi.

<sup>28</sup>Mohamad Yamin, *op. cit.*, hal. 401-402.

<sup>29</sup>*Ibid.*, hal. 410.

<sup>30</sup>Notonagoro, *Berita Pikiran Ilmiah tentang Kemungkinan Djalan Keluar Dari Kesulitan Mengenai Pantjasila Sebagai Dasar Negara Republik Indonesia* (Yogya: Universitas Gadjah Mada: 1957), hal. 12-17.

<sup>31</sup>Mohammad Hatta, "Djiwa Proklamasi 17 Agustus 1945," *Mimbar Indonesia*, No. 37, Tahun 1959.

Betapapun kemungkinan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana diuraikan di atas, dengan disahkannya UUD itu pada tanggal 18 Agustus 1945 berarti Negara Proklamasi telah memiliki Konstitusi Negara. Konstitusi ini diundangkan di dalam Berita Negara RI dan terdiri dari tiga bagian, yaitu Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasannya.<sup>32</sup> Pembukaan UUD 1945 memuat Pancasila, ideologi Negara yang mengandung cita-cita kenegaraan dan cita-cita hukum, selanjutnya dijabarkan di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Penjelasan merupakan uraian ideologi kebangsaan mengenai Konstitusi Negara RI. Undang-Undang Dasar dan Penjelasan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan konstitusi tersebut.

Pancasila yang diterima menjadi ideologi negara adalah suatu hasil dari musyawarah yang telah dilakukan secara panjang lebar sampai akhirnya diterima oleh semua pihak sebagai dasar negara Indonesia Merdeka. Dengan demikian dasar negara RI ini adalah suatu konsensus yang dipegang teguh untuk mencegah terjadinya perpecahan, ketegangan dan konflik sosial, dan untuk memelihara persatuan dan perdamaian antar golongan, akan selalu terwujudlah persatuan kesatuan kebangsaan. Dalam keadaan demikian, Pancasila berfungsi mempersatukan berbagai golongan dan aliran pemikiran yang ada di bumi Indonesia.<sup>33</sup> Dalam pengertian ini, Pancasila berfungsi sebagai dinamik inti bagi segala golongan dan lapisan masyarakat Indonesia.

Konsensus itu dicapai tidak hanya karena semua pihak secara mendalam menyadari *perlunya persatuan*, tetapi juga karena Pancasila memuat unsur-unsur yang dijunjung tinggi oleh semua golongan dan lapisan masyarakat Indonesia. Dengan perkataan lain Pancasila dapat diterima oleh semua pihak karena memuat *unsur-unsur bersama*, sehingga masing-masing dapat melihatnya sebagai miliknya, sebagai bagian penting dari pandangan hidupnya.<sup>34</sup> Di samping itu Pancasila adalah suatu sintesa antara dasar-dasar kenegaraan yang telah terbukti kebenarannya sepanjang sejarah dan apa yang baik dan berguna dari tradisi hidup kebangsaan Indonesia untuk menyusun suatu tertib negara modern.<sup>35</sup>

Dengan demikian Pancasila bukan hanya sebagai wadah, sekaligus juga isi. Kedua hal ini hanya dapat dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan. Ibarat sekeping mata uang dengan dua sisi yang berbeda. Dari sudut isi, Pancasila

<sup>32</sup>Lihat *Berita Negara RI No. 7 Tahun 1946*. Pembukaan dan Batang Tubuh dimuat sebagai Lampiran I, sedangkan Penjelasannya dimuat sebagai Lampiran II dari Berita RI tersebut.

<sup>33</sup>Rahmat Subagya, *Pantja Sila Dasar Negara Indonesia* (Yogya: Basis, 1955), hal. 33-34.

<sup>34</sup>Kirdi Dipoyudo. *Pancasila Arti dan Pelaksanaannya* (Jakarta: CSIS, 1984), cetakan ke-2, hal. 31.

<sup>35</sup>Rahmat Subagya, *op. cit.*, hal. 40.

tidak sekedar nama dan rumus mengenai dasar negara, sumber hukum dan ideologi. Akan tetapi Pancasila adalah *satu kesatuan ideologi negara* yang memuat pula ajaran-ajaran mengenai negara, hukum dan mengenai manusia dan masyarakat.<sup>36</sup> Dalam pengertian sebagai satu kesatuan ideologi ini, Pancasila menjadi wadah, menjadi kerangka acuan bagi seluruh rakyat, seluruh lapisan masyarakat. Jadi Pancasila mempersatukan pelbagai golongan masyarakat bangsa Indonesia, mempersatukan pelbagai kebhinnekaan yang ada.

Dari perkembangan mengenai sejarah pemikiran tentang dasar negara itu, di dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 telah terjadi perubahan yang fundamental sifatnya. Usul-usul yang mencerminkan pemikiran aliran (ideologi) Islam, baik di dalam Pembukaan maupun di Batang Tubuh Undang-Undang Dasar yang dirancang oleh BPUPKI dihapuskan (tidak dipakai). Dengan ditetapkan dan disahkannya UUD 1945 ini maka konsep kebangsaan menemukan formulasinya secara jelas. Konsep kebangsaan itu nampak jelas di dalam Proklamasi 17 Agustus 1945 yang menyatakan: "Kami *bangsa Indonesia* dengan ini menyatakan kemerdekaan Indonesia ...." Konsep kebangsaan juga tersingkap di dalam Pembukaan UUD 1945. Di samping terungkap lebih lanjut di dalam Penjelasan UUD 1945, terutama di dalam Bagian Umumnya.

Jadi Konstitusi Proklamasi 17 Agustus 1945 adalah konstitusi yang didukung oleh konsep kebangsaan secara penuh. Oleh karena itu konsep kebangsaan menjadi acuan bangsa Indonesia seluruhnya. Dengan demikian dapatlah ditarik benang merah antara Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928 dan Proklamasi 17 Agustus 1945, Pembukaan, Batang Tubuh maupun Penjelasan UUD 1945. Keseluruhannya itu merupakan perwujudan dari konsep kebangsaan yang otentik, yang murni.

### **Masa Sesudah Proklamasi Kemerdekaan**

Setelah kemerdekaan Negara RI diproklamasikan dan Konstitusi Negara disahkan, ada dua permasalahan pokok yang harus dihadapi oleh Bangsa dan Negara. Pertama, masalah mempertahankan kemerdekaan Negara Proklamasi dan kedua, bagaimana mengisi cita-cita kemerdekaan itu. Pada hal pertama ditandai dengan usaha-usaha untuk menghadapi Sekutu dengan Belanda bonekanya dan kompleksitas permasalahan yang timbul dalam periode itu. Pada hal yang kedua ditandai dengan bermacam-macam usaha untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan, sehingga bangsa Indonesia berada dalam fase "mencari-cari" bentuk. Berdasarkan permasalahan tersebut, masa sesudah Proklamasi Kemerdekaan dapat dibagi dalam beberapa periodisasi.

---

<sup>36</sup>A.M.W. Pranarka, *op. cit.*, hal. 317.

*Usaha Mempertahankan Negara Proklamasi (1945-1950)*

Dalam bulan November 1945 Pemerintah mengeluarkan maklumat sebagai langkah-langkah politik agar dapat dimulainya perundingan dengan Belanda. Dalam maklumat itu Pemerintah menghendaki: (1) Sekutu dan Belanda mengakui Negara dan Pemerintah RI; (2) hutang-hutang Hindia Belanda sebelum Perang Dunia II ditanggung oleh Pemerintah RI; (3) berdirinya partai-partai politik sebagai sarana perjuangan. Selanjutnya sebagai realisasi maklumat itu, Kabinet Presidensiil diganti dengan Kabinet Parlemitter dan Sjahrir menjadi Perdana Menteri.<sup>37</sup> Menanggapi perkembangan ini, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dalam sidangnya tanggal 25-27 November 1945 membenarkan kebijaksanaan Pemerintah tersebut dan menyatakan sebagai hal yang "perlu dalam keadaan sekarang."<sup>38</sup>

Perundingan dengan Belanda memang segera dapat dilakukan di bawah pimpinan PM Sjahrir. Akan tetapi kebijaksanaan pemerintah yang mendorong dimulainya perundingan itu, ternyata membawa dampak yang sangat jauh ke dalam seluruh segi kehidupan Bangsa dan Negara. Pembentukan partai-partai sekaligus dengan restriksi untuk memperkuat perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat, tetapi tidak mengacu kepada ideologi negara Pancasila. Dilihat dari sumber ideologi kepartaian pada waktu itu, ada partai-partai yang berdasarkan ideologi keagamaan, ada yang berdasarkan pada ideologi Barat Modern Sekular dan ada yang berdasarkan ideologi persatuan dan kebangsaan.<sup>39</sup> Sementara itu perubahan dari sistem Kabinet Presidensiil menjadi Kabinet Parlemitter pada dasarnya merupakan penyimpangan konstitusional, oleh karena Konstitusi UUD 1945 menganut sistem Kabinet Presidensiil dalam penyelenggaraan negara.

Akibatnya praktek kehidupan politik lebih diwarnai oleh persaingan di antara partai-partai untuk memperoleh kekuasaan sebesar-besarnya dalam pemerintahan negara, sambil tetap mengacu kepada ideologi golongannya.

<sup>37</sup>Sartono Kartodirdjo et al., *op. cit.*, hal. 34. Lebih jauh mengenai pembentukan partai-partai lihat Maklumat Pemerintah 3 November 1945 dalam Republik Indonesia, *30 Tahun Indonesia Merdeka* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1977), hal. 46.

<sup>38</sup>*Ibid.*, hal. 54. Pembentukan partai-partai dan sistem Kabinet Parlemitter, di samping karena tuntutan keadaan pada saat itu, adalah juga sesuai dengan pemikiran Sjahrir sendiri yang menganut paham Sosialisme Demokrat. Paham ini cukup berpengaruh di Eropa Barat antara lain berwujud dalam sistem Demokrasi Parlemitter. Pemikiran Sjahrir tergolong ke dalam aliran Barat Modern Sekular.

<sup>39</sup>Yang berdasarkan ideologi keagamaan adalah Masyumi, Parkindo, Partai Katolik; yang berdasarkan ideologi Barat Modern Sekular adalah PKI, PBI (Partai Buruh Indonesia), Partai Rakyat Jelata, PSI dan PRS (Partai Rakyat Sosialis); yang berdasarkan pada ideologi persatuan dan kebangsaan adalah Permai (Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia) dan PNI.

masing-masing. Penerapan sistem parlementer telah menyebabkan instabilitas pemerintahan secara berkepanjangan. Kabinet silih berganti dalam waktu yang relatif singkat dan rata-rata umur tiap Kabinet tidak lebih dari satu tahun.<sup>40</sup> Perkembangan ini tidak hanya meniadakan semangat kekeluargaan, semangat integratif yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945, malah semakin merangsang perpecahan di dalam kehidupan bangsa dan negara. Di samping itu perundingan dengan Belanda menjadi berlarut-larut.

Sementara itu muncul pergolakan rakyat di beberapa daerah. Rupanya kemerdekaan yang baru didapat sering menghilangkan pertimbangan bahwa kemerdekaan itu ada batasnya.<sup>41</sup> Antara bulan Desember 1945 dan Februari 1946 perang saudara berkecamuk di Aceh antara golongan ulama dan kaum adat. Di Sumatera Utara terjadi pergolakan rakyat terhadap raja-raja dan banyak keluarga raja yang terbunuh.<sup>42</sup> Sementara perundingan dengan Belanda masih berlarut-larut, Negara Kesatuan RI dirobek-robek oleh Belanda menjadi negara-negara bagian dan dilanjutkan dengan agresi militer Belanda I pada tahun 1947. Posisi RI yang sudah sangat lemah ini semakin dikoyak-koyak oleh pemberontakan PKI di Madiun pada tahun 1948. Begitu pemberontakan ini berhasil ditumpas, Belanda melancarkan agresi militer II pada tahun 1948-1949.<sup>43</sup> Ketika agresi militer ini belum berakhir, pada tahun 1949 terjadi pemberontakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) yang dipimpin oleh Kartosuwirjo yang hendak mendirikan Negara Islam.<sup>44</sup>

Agresi militer Belanda itu mendapat kecaman dunia internasional dan Belanda ditekan untuk melakukan perundingan dengan RI. Setelah melewati beberapa konperensi pendahuluan, pada tanggal 23 Agustus 1949 berlangsung Konperensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Sementara berlangsung KMB terjadi pendekatan-pendekatan antara wakil RI dan wakil-wakil negara bagian, mempersiapkan naskah konstitusi Republik Indonesia Serikat. Pada tanggal 14 Desember 1949 dalam suatu "pertemuan untuk permusyawaratan federal," naskah konstitusi itu disetujui dan ditandatangani. Secara konstitusional berdirilah Negara Republik Indonesia Serikat. Dalam Mukadimah Konstitusi RIS Pancasila tetap diakui sebagai dasar negara, sekalipun dengan perumusan yang berbeda dari Pembukaan UUD 1945, tetapi bentuk negara

<sup>40</sup>Antara bulan Agustus 1945 hingga tahun 1950 telah berlangsung enam Kabinet yang silih berganti. Yaitu Kabinet Presidensiil I, Kabinet Sjahrir I, Kabinet Sjahrir II, Kabinet Sjahrir III, Kabinet Amir Sjarifuddin dan Kabinet Hatta.

<sup>41</sup>Pernyataan ini dikemukakan oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta dalam pidatonya pada tanggal 7 Februari 1946 di Solo. Lihat Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat* (Surabaya: Usaha Nasional, 1980), hal. 11.

<sup>42</sup>G. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia* (New York, 1961), hal. 163. Lihat juga Sartono Kartodirdjo, *op. cit.*, hal. 38-39.

<sup>43</sup>*Ibid.*, hal. 47-62.

<sup>44</sup>Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 231-233.

berubah menjadi Republik Federal. Pada tanggal 27 Desember 1948 Belanda mengakui kedaulatan Republik Indonesia, kecuali Irian Jaya.<sup>45</sup>

### *Masa Demokrasi Liberal (1950-1959)*

Pengakuan kedaulatan RI ternyata segera diikuti dengan gerakan menuju negara kesatuan, tetapi bersamaan dengan itu di beberapa daerah terjadi gerakan separatis yang segera dihadapi oleh satuan-satuan ABRI secara tegas.<sup>46</sup> Pada tanggal 17 Agustus 1950 RIS dibubarkan dan lahirlah Negara Kesatuan RI dengan Undang-Undang Dasarnya yang dikenal sebagai UUD Sementara 1950.<sup>47</sup> Akan tetapi UUDS 1950 ternyata bersifat dualistis. Di dalam Pembukaan tetap dimuat ideologi kebangsaan Pancasila sebagai dasar negara kesatuan. Sedangkan di dalam Batang Tubuh UUD itu dicantumkan sistem parlementer dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak-hak dasar manusia, yang merupakan pengejawantahan dari ideologi Barat Modern Sekular. Dengan UUD yang bersifat dualistis bisa dibayangkan bahwa Negara Kesatuan RI senantiasa terancam perpecahan dari dalam tubuh bangsanya sendiri.

Pada tahun 1950 terjadi pemberontakan Ibnu Hadjar di Kalimantan Selatan yang menyatakan bahwa gerakannya adalah bagian dari DI/TII Kartosuwirjo. Pada tahun 1951 Kahar Muzakar menyatakan daerah Sulawesi Selatan sebagai bagian dari Negara Islam Indonesia Kartosuwirjo. Gerakan DI/TII juga terjadi di Jawa Tengah dipimpin oleh Amir Fatah yang bergerak di daerah Brebes, Tegal, dan Pekalongan. Sementara itu di daerah Kebumen terjadi pula pemberontakan oleh Angkatan Umat Islam (AUI) yang dipimpin oleh Kyai Moh. Mahfudz Abdurachman. Pada bulan Desember 1951, Batalyon 426 di daerah Kudus dan Magelang menggabungkan diri dengan DI/TII. Pemberontakan DI/TII di Aceh dimulai dengan "Proklamasi" Daud Beureuh bahwa Aceh merupakan bagian dari negara Islam Indonesia di bawah Imam Kartosuwirjo, pada tanggal 20 September 1953.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup>*Ibid.*, hal. 236-237; 243; 245; 247; 250-251; Sartono Kartodirdjo, *op. cit.*, hal. 62-72. Masalah Irian Barat akhirnya diselesaikan melalui Penentuan Pendapat Rakyat pada tanggal 14 Juni - 2 Agustus 1969 yang hasilnya seluruh Irian Barat tetap bergabung di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>46</sup>Di antaranya gerakan Angkatan Perang Ratu Adil (APRA) pada tanggal 23 Januari 1950, petualangan Andi Aziz di Makasar 5 April 1950 dan pembentukan Republik Maluku Selatan pada tanggal 25 April 1950. Lihat Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 260-263; 270-276.

<sup>47</sup>Masa berlakunya Konstitusi RIS berlangsung dari tanggal 14 Desember 1949 - 17 Agustus 1950 adalah masa yang amat singkat. Oleh karena itu dalam ulasan ini tidak dibuat sebagai suatu periode sendiri sebagaimana lazimnya.

<sup>48</sup>Sartono Kartodirdjo dkk., *op. cit.*, hal 82-85; Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 289; 294-295; 298-301; 311-313.

Gejala separatis yang bermotivasi kedaerahan telah tampak pada tahun-tahun awal periode ini, di antaranya Paguyuban Daya Sunda di Bandung dan Gerakan Pemuda Federal di Makasar.<sup>49</sup> Perpecahan semakin gawat ketika unsur-unsur angkatan perang mulai melibatkan diri. Pada tanggal 20 Desember 1956 Letkol Ahmad Husein membentuk Dewan Banteng dan mengambil alih pemerintahan di Sumatera Tengah. Pada waktu yang hampir bersamaan terbentuklah Dewan Gajah di Sumatera Utara, Dewan Garuda di Sumatera Selatan dan Dewan Manguni di Sulawesi Utara, dengan maksud yang sama pula. Pokok pangkal pertentangan antara pusat dan daerah adalah masalah otonomi serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang kian meruncing. Pada tanggal 15 Februari 1958, Ahmad Husein memaklumkan berdirinya Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI). Dua hari kemudian Dewan Manguni menyatakan putus hubungan dengan pemerintah pusat dan mendukung sepenuhnya PRRI. Gerakan yang terakhir ini dikenal dengan nama Gerakan Piagam Perjuangan Semesta (Permesta).<sup>50</sup>

Di samping gerakan separatis baik yang bermotivasi keagamaan dan kedaerahan, juga muncul dan berkembang gerakan-gerakan rasialis. Salah satu sebab pokok timbulnya gerakan rasialis adalah ketimpangan struktur ekonomi warisan kolonial. Dalam periode ini sebagian pengusaha Belanda masih aktif di bidang keuangan, perbankan dan perkebunan besar. Dalam bidang perdagangan pada umumnya dikuasai oleh orang Cina, demikian juga orang-orang Arab walaupun tidak begitu menonjol seperti orang-orang Cina. Pemerintah berusaha mengatasi ketimpangan struktur ekonomi ini antara lain dengan menurunkan program Benteng pada bulan April 1950; tetapi mengalami kegagalan karena ketidakstabilan politik waktu itu. Gerakan anti Cina, semakin meluas terutama karena kewarganegaraan rangkap yang mereka miliki.<sup>51</sup> PP 10/1959 yang melarang perdagangan eceran yang bersifat asing di luar ibukota kabupaten dan karesidenan,<sup>52</sup> ternyata menimbulkan exodus besar-besaran orang-orang keturunan Cina itu dari wilayah RI. Nasionalisasi

<sup>49</sup>Sartono Kartodirdjo dkk., *op. cit.*, hal. 88.

<sup>50</sup>*Ibid.*, hal. 97-98; Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 340-341; 361-369.

<sup>51</sup>Masalah dwi-kewarganegaraan orang-orang keturunan Cina sebenarnya telah ada sejak jaman kolonial. Usaha pemerintah RI pada tahun 1955 untuk menyelesaikan masalah tersebut yang dikenal dengan Perjanjian Soenario-Chou, secara tidak langsung semakin memasyarakatkan adanya dwi-kewarganegaraan orang-orang keturunan Cina, sehingga semakin meningkatnya sentimen rasial terhadap mereka. Lihat J.A.C. Mackie dan Charles A. Coppel, "Suatu survei Awal Masalah Cina di Indonesia" dalam B.P. Paulus (penyusun), *Masalah Cina, Hasil Penelitian Ilmiah di Beberapa Negara Asia dan Australia* (Bandung: PT Karya Nusantara, 1976), hal. 18-22. Khusus mengenai Perjanjian Soenario-Chou, lihat UU No. 2 Tahun 1958, LN Tahun 1958 No. 5.

<sup>52</sup>Departemen Pertahanan Keamanan, "Peraturan Presiden RI No. 10/1959 tentang Larangan Bagi Usaha Perdagangan Kecil dan Eceran yang bersifat Asing di luar Daerah Swatantra Tingkat I dan II serta Keresidenan," dalam *Himpunan Peraturan Kebijaksanaan Masalah Cina* (Jakarta, 1980), hal. 206-209.

perusahaan-perusahaan Belanda akibat sengketa Irian Barat, juga semakin meningkatkan gerakan rasialis. Bersamaam dengan itu juga terjadi gerakan anti Arab di Surakarta dan sekitarnya.

Apabila dalam periode sebelumnya sistem parlementer telah menimbulkan instabilitas pemerintahan, hal yang sama juga terjadi dalam periode Demokrasi Liberal ini. Rata-rata umur tiap Kabinet tidak lebih dari satu setengah tahun.<sup>53</sup> Di samping itu suasana umum juga diwarnai dengan terjadinya proses perbedaan pandangan dan perpecahan. Misalnya perpecahan di dalam Masyumi dengan keluarnya NU dari partai politik itu. Perbedaan pendapat juga terjadi antara pemerintah dan satuan-satuan ABRI, hal mana terungkap dalam Peristiwa 17 Oktober 1952, Peristiwa 27 Juni 1955 dan Peristiwa 14 Desember 1955.<sup>54</sup> Suasana pertentangan dan perpecahan itu dipertajam dengan adanya persiapan-persiapan Pemilu 1955 dan dilanjutkan terus dalam DPR dan Konstituante. Peristiwa yang dirasa sebagai puncak perbedaan pendapat dan perpecahan adalah keputusan Bung Hatta mengundurkan diri dari jabatan Wakil Presiden RI pada tanggal 1 Desember 1956.<sup>55</sup>

Konflik ideologi di antara partai-partai politik yang terus meluas dan menajam dalam masyarakat, menemukan ungkapannya secara eksplisit dan sistematis pada saat Konstituante mengadakan pembahasan mengenai dasar negara. Meskipun aliran ideologi begitu banyak di dalam sidang Konstituante, namun dalam perkembangannya tampak adanya tiga aliran utama. Aliran pertama menghendaki sosial ekonomi sebagai dasar negara, dan menolak Pancasila ataupun Islam. Aliran kedua, menghendaki agama Islam menjadi dasar negara, dan menolak Pancasila serta sosial ekonomi sebagai dasar negara. Aliran ketiga, mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan menolak sosial ekonomi dan agama Islam untuk dijadikan dasar negara Republik Indonesia. Perbedaan pandangan yang bersifat tripolar ini, di dalam perkembangannya berubah menjadi dichotomi bipolar antara pandangan yang menghendaki agama Islam sebagai dasar negara, dengan pandangan yang menghendaki Pancasila tetap menjadi dasar negara Republik Indonesia.<sup>56</sup>

Untuk mengatasi perpecahan-perpecahan lebih lanjut, tanggal 21 Februari 1957 Presiden Soekarno menjelaskan apa yang dikenal sebagai Konsepsi

---

<sup>53</sup>Dari 17 Agustus 1950 hingga 5 Juli 1959 telah berlangsung Tujuh Kabinet yang memerintah yaitu Kabinet Natsir, Kabinet Soekiman, Kabinet Wilopo, Kabinet Ali-Wongso, Kabinet Burhanuddin Harahap, Kabinet Ali Sastroamidjojo dan Kabinet Djuanda.

<sup>54</sup>Lihat Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 305-308; 320-322; 331.

<sup>55</sup>*Ibid.*, hal. 339.

<sup>56</sup>A.M.W. Pranarka, *op. cit.*, hal. 100-157.



Presiden. Di dalam konsepsi itu terkandung kritik terhadap sistem demokrasi Barat yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia dan jiwa Proklamasi 1945, demikian pula terhadap sistem kepartaian yang telah berkembang di Indonesia.<sup>57</sup> Dalam berbagai kesempatan Presiden Soekarno dan Pemerintah menganjurkan kepada Konstituante untuk kembali kepada UUD 1945 yang merupakan jaminan hakiki bagi keselamatan dan kelangsungan Bangsa dan Negara Kesatuan RI.<sup>58</sup> Dengan adanya usul itu, perdebatan dalam Konstituante berkembang menjadi menerima atau tidak usul pemerintah, dan keinginan keras pihak Islam untuk menjadikan Piagam Jakarta sebagai "Staats fundamentalnorm" dari Negara Proklamasi. Jalan keluar yang ditempuh dengan melakukan pemungutan suara dalam Konstituante ternyata Konstituante pun tidak berhasil untuk menentukan pilihan itu.<sup>59</sup>

Kenyataan ini akhirnya mendorong Presiden Soekarno sampai pada kesimpulan bahwa telah timbul "keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan kesatuan Negara, Nusa dan Bangsa." Atas usul PNI yang didukung oleh Angkatan Darat, pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden.<sup>60</sup> Isi pokok Dekrit Presiden ini ialah pembubaran Konstituante, menyatakan berlaku kembali UUD 1945, pembentukan MPRS yang terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan serta pembentukan DPA Sementara. Perlu dicatat bahwa dalam konsiderans Dekrit itu, Presiden Soekarno menyatakan keyakinannya bahwa Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 dan merupakan satu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut.<sup>61</sup> Dengan adanya Dekrit ini, maka secara yuridis-formal berakhirlah perdebatan mengenai dasar negara dan sifat sementara dari UUD 1945. Walaupun demikian gelombang perbedaan pendapat ternyata berkembang terus dan mewarnai periode selanjutnya.

### *Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*

Tindakan Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, secara yuridis merupakan hak Kepala Negara untuk menyelamatkan Negara dalam

---

<sup>57</sup>Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 344-385.

<sup>58</sup>Dalam Pidato Kenegaraan tanggal 17 Agustus 1957 Presiden Soekarno menyatakan bahwa sistem politik dan pemerintahan yang tidak sesuai dengan kepribadian nasional telah menyebabkan terjadinya perpecahan bangsa.

<sup>59</sup>A.M.W. Pranarka, *op. cit.*, hal. 168.

<sup>60</sup>Sartono Kartodirdjo dkk., *op. cit.*, hal. 103-104.

<sup>61</sup>*Lembaran Negara Republik Indonesia, No. 75 tahun 1959*: "Keputusan Presiden RI/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945.

keadaan bahaya, sekalipun tindakan itu bertentangan dengan Konstitusi dan UUDS 1950. Secara praktis, tindakan Presiden yang menyimpang dari konstitusi adalah akibat dari adanya krisis demokrasi. Menurut Hatta, penerapan demokrasi yang tidak mengenal batas kemerdekaannya, lupa syarat-syarat hidupnya dan melulu menjadi anarki, lambat laun akan digantikan oleh diktatur. Ini adalah hukum besi dari sejarah dunia. Demokrasi dapat berjalan baik, apabila ada rasa tanggung jawab dan toleransi pada pemimpin-pemimpin politik. Inilah yang kurang pada pemimpin-pemimpin partai politik kita.<sup>62</sup>

Walaupun tindakan Presiden pada saat itu dengan Dekrit kembali kepada UUD 1945 dapat dibenarkan, tetapi isi Dekrit 5 Juli 1959 itu masih merupakan kompromi ideologis. Oleh karena dalam Dekrit itu Presiden Soekarno menyatakan bahwa Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 dan merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut. Pernyataan demikian tidak dapat dipertahankan sebab persoalan Piagam Jakarta telah selesai dengan ditetapkan dan disahkannya Pembukaan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Kompromi ideologis ini mungkin dapat dipahami atas dasar perkembangan situasi pada waktu itu. Dalam sidang-sidang konstituante maupun di luar sidang itu, golongan yang mengajukan agama Islam menjadi dasar negara berusaha keras mewujudkan tujuannya itu.<sup>63</sup> Pertentangan ideologis lalu berkembang antara golongan yang mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara sesuai dengan usul pemerintah di satu pihak, dan golongan yang mengajukan agama Islam sebagai dasar negara di pihak lain.

Dengan kompromi ideologis ini pada hakikatnya berarti Presiden Soekarno mengakui dan membolehkan perjuangan golongan Islam untuk menjadikan Piagam Jakarta sebagai dasar negara, hanya saja situasi sekarang membahayakan keselamatan bangsa dan negara.<sup>64</sup> Dengan demikian Dekrit 5 Juli 1959 tidak menyelesaikan pertikaian ideologis secara tuntas. Meskipun begitu partai-partai dengan suara mayoritas di DPR mendukung tindakan Presiden Soekarno. Golongan minoritas menganggap bahwa perbuatan Presiden itu adalah tindakan perkosaan demokrasi, tetapi menyesuaikan dirinya terhadap kenyataan yang baru itu. Dengan dinyatakannya Dekrit itu terbukalah jalan bagi Presiden Soekarno untuk merealisasikan konsepsinya.

<sup>62</sup>Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita* (Jakarta: Pustaka Antara; 1966), hal. 9.

<sup>63</sup>Sementara pertentangan ideologis dalam sidang Konstituante semakin memuncak, Konferensi Organisasi Islam di Bandung pada tanggal 21 Mei 1959 mendukung sepenuhnya perjuangan golongan Islam, khususnya untuk memberi status hukum kepada Piagam Jakarta sebagai Konstitusi Proklamasi. Lihat A.M.W. Pranarka, *op. cit.*, hal. 168.

<sup>64</sup>Bandingkan dengan uraian Bung Karno mengenai dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945. Moh. Yamin, *op. cit.*, hal. 74-75.

Dengan berlaku kembali UUD 1945, Presiden Soekarno dengan sendirinya menjadi Kepala Pemerintahan dan Kabinet tidak lagi bertanggung jawab kepada Parlemen. Pada tanggal 22 Juni 1959 ia mengangkat anggota-anggota MPRS yang terdiri dari wakil-wakil politik dan wakil-wakil golongan fungsional (termasuk Angkatan Bersenjata). Kemudian Presiden membubarkan DPR hasil Pemilu 1955 karena pertentangan mengenai masalah anggaran dan membentuk DPR-GR yang anggotanya mempunyai pola yang sama dengan MPRS. Sistem kepartaian juga ditetapkan dengan syarat antara lain harus menerima dan membela Konstitusi dan Pancasila. Di samping itu juga dibentuk perangkat lainnya, termasuk Front Nasional sebagai wadah kesatuan dari segala kekuatan bangsa. Pada akhir tahun 1959 Presiden Soekarno telah meletakkan perangkat-perangkat kenegaraan dan politik.<sup>65</sup> Di samping itu ia juga memberikan perangkat ideologis berupa Manipol-USDEK dan Nasakom dengan revolusi menjadi tema pemikiran yang utama.<sup>66</sup>

Seluruh pemikiran Presiden Soekarno itu kemudian dikukuhkan menjadi ketetapan-ketetapan MPRS. Pidato kenegaraan Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959 yang kemudian dinyatakan sebagai Manipol-USDEK, dengan Ketetapan MPRS No. I/1960 dijadikan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Demikian juga pemikiran Presiden Soekarno mengenai Demokrasi Terpimpin dikukuhkan dengan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah Untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin. Bahkan dengan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963, Presiden Soekarno diangkat menjadi Presiden Seumur Hidup.<sup>67</sup> Dari seluruh perkembangan itu, ternyata Dekrit Kembali ke UUD 1945 dalam gerak pelaksanaannya merupakan penyimpangan dari Pancasila dan UUD 1945. Presiden Soekarno tampil sebagai faktor utama penentu politik Indonesia dengan berbagai gelar agung yang disandangnya.<sup>68</sup>

Walaupun peranan partai-partai politik secara umum mengalami kemunduran, tetapi PKI dalam periode ini mengalami perkembangan yang amat

<sup>65</sup>A.M.W. Pranarka, *op. cit.*, hal. 174-176.

<sup>66</sup>Manipol-USDEK berisi lima kebijaksanaan pokok: (1) kembali ke UUD 1945; (2) Sosialisme Indonesia; (3) Demokrasi Terpimpin; (4) Ekonomi Terpimpin; (5) Kepribadian Indonesia. Nasakom adalah pemikiran mengenai terhimpunnya Nasionalisme, Agama dan Komunisme dalam satu wadah. Uraian terinci lihat Dewan Pertimbangan Agung, *Tujuh Bahan-bahan Pokok Indoktrinasi*, hal. 75 dan seterusnya.

<sup>67</sup>Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara Republik Indonesia, *Buku KESEPULUH Himpunan Putusan-putusan MPRS* (Jakarta: MPRS, 1972), hal. 15-77.

<sup>68</sup>Adalah menarik komentar Bung Hatta mengenai Presiden Soekarno dalam periode ini: "Tudjuannya selalu baik, tetapi langkah-langkah yang diambilnya kerap kali menjauhkan dia dari tudjuannya itu. Dan sistim diktatur yang diadakannya sekarang atas nama demokrasi terpimpin akan membawa ia kepada keadaan yang bertentangan dengan tjita-tjitanja selama ini." Mohamad Hatta, *op. cit.*, hal. 20.

pesat. Pengembangan tema revolusi dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan, merupakan suasana yang sangat menguntungkan pertumbuhan dan perkembangan PKI. Dengan melakukan penyesuaian ideologi secara taktis, PKI menjadikan dirinya masuk dalam kelompok yang menerima Pancasila sebagai dasar negara, meskipun memiliki tafsiran sendiri.<sup>69</sup> Peranan PKI semakin kuat sesudah Pancasila dan UUD 1945 diselubungi oleh Manipol-USDEK dan Nasakom. Selanjutnya PKI secara terencana dan konsisten berusaha menanamkan pengaruhnya secara luas di dalam lembaga-lembaga negara, lembaga-lembaga pemerintahan, organisasi kemasyarakatan dan tubuh Angkatan Bersenjata. Tindakan PKI mempunyai dampak atas perkembangan politik dalam negeri maupun di luar negeri.

Kekuatan sosial politik yang dalam periode ini dapat menandingi PKI adalah Angkatan Bersenjata, khususnya Angkatan Darat. Suasana politik di Indonesia pada waktu itu sedikit banyak ditentukan oleh tiga faktor penting: Presiden Soekarno, Angkatan Darat dan PKI. PKI mengusulkan agar dibentuk Angkatan ke-5, tetapi hal ini ditentang oleh Angkatan Darat. Ketegangan semakin memuncak, terutama sesudah beredar berita atas sakitnya Presiden Soekarno, berita tentang adanya Dokumen Gilchrist dan berita mengenai adanya Dewan Jenderal. Semua ini akhirnya bermuara pada Peristiwa Gerakan 30 September 1965. PKI terlibat di dalamnya, sebagai bagian dari usaha mencapai maksudnya merebut kekuasaan dan membuat Indonesia menjadi negara komunis.<sup>70</sup> Akan tetapi PKI gagal dan dengan kegagalan itu terbuktilah bahwa komunisme tidak dapat menjadi faktor pemersatu bangsa dan negara Republik Indonesia.

### *Masa Orde Baru*

Reaksi terhadap G-30-S/PKI membawa kelahiran Orde Baru. Sesudah usaha pemulihan ketertiban dan keamanan, dan sesudah Jenderal Soeharto membubarkan PKI berdasarkan Surat Perintah 11 Maret 1966, reaksi terhadap Peristiwa G-30-S/PKI berkembang menjadi bersifat total dan lebih fundamental. Gejala nasional yang terjadi itu bukanlah sekedar terbatas kepada faktor PKI dengan strategi dan taktik perjuangannya, akan tetapi juga disebabkan adanya faktor-faktor lain yang memungkinkan berkembangnya semua peristiwa tersebut. Di antaranya yang terutama adalah karena praktek kehidupan kenegaraan tidak lagi didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai

---

<sup>69</sup>Di depan Kursus Kader Revolusi tanggal 16 Oktober 1964, Ketua Umum PKI Aidit menyatakan: "Pancasila hanya sebagai alat pemersatu dan kalau kita sudah bersatu, Pancasila tidak perlu lagi." Sartono Kartodirdjo dkk., *op. cit.*, hal. 108.

<sup>70</sup>*Ibid.*, hal. 119-123.

acuan normatifnya. Oleh karena itu Orde Baru bangkit dengan tekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen di dalam pelbagai segi kehidupan bangsa dan negara. Pancasila dan UUD 1945 adalah ideologi kebangsaan dan konstitusi kebangsaan kita.

Dengan tekad itu Orde Baru telah berhasil merintis jaman pembangunan dalam sejarah kita. Pembangunan dilaksanakan secara berkelanjutan, diletakkan dalam suatu Wawasan Nusantara. Di samping itu diupayakan jalinan timbal balik secara dinamis dan integralistik antara pembangunan nasional dan ketahanan nasional. Secara demikian berhasilnya pembangunan nasional akan lebih meningkatkan ketahanan nasional. Selanjutnya dengan ketahanan nasional yang tangguh akan lebih mendorong lagi pembangunan nasional. Dengan pemikiran dasar ini, fase demi fase pembangunan telah dilalui, Pelita demi Pelita telah dilaksanakan, dan pembangunan itu pun tidak lain daripada usaha mengisi cita-cita kemerdekaan kebangsaan kita, yaitu mewujudkan masyarakat yang bersatu, berdaulat, adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu pembangunan ini dengan tegas dinyatakan sebagai pengamalan Pancasila.

Walaupun demikian pembangunan di dalam Orde Baru bukan berarti tanpa permasalahan. Pelurusan tertib konstitusional dalam bidang kenegaraan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, telah dimulai sejak Sidang Umum MPRS 1966 dan terus dimantapkan perkembangannya dalam sidang-sidang MPR berikutnya. Problematik yang muncul dalam bidang ini masih saja bersumber pada konflik ideologis dan konstitusi. Manifestasinya antara lain muncul dalam persoalan sistem politik Demokrasi Pancasila, sistem ekonomi Pancasila, sistem hukum Pancasila dan sistem pendidikan Pancasila. Jadi pada tataran kenegaraan, secara formal pembangunan persatuan dan kesatuan kebangsaan relatif telah terbaku, walaupun tetap menjadi persoalan di dalam gerak pelaksanaannya. Sedangkan pada tataran kemasyarakatan hambatan masih jauh lebih besar, terutama terletak pada faktor-faktor historis, sosiologis, psikologis. Sebagian besar daripadanya merupakan warisan kolonial, Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin pada masa yang lalu.

Berdasarkan kenyataan ini, pembangunan di dalam Orde Baru, pembangunan persatuan kesatuan kebangsaan, hendaknya ditempuh melalui dialektika struktur dan kultur. Kulturinya adalah persatuan, yaitu jiwa, semangat, dinamik inti, yang membuat semua orang, semua golongan warga negara Indonesia merasa terikat sebagai satu bangsa. Hal itu tiada lain adalah konsep kebangsaan yang telah menumbuhkan kebangkitan nasional, mewujudkan proklamasi kemerdekaan kebangsaan dan yang kini tetap menjadi dasar dan ideologi negara Indonesia merdeka. Sedangkan strukturnya adalah kesatuan, yaitu wadah yang memungkinkan jiwa, semangat dan dinamik inti

dari konsep kebangsaan itu berfungsi secara utuh, sepenuhnya. Sesuai dengan realita kita sebagai suatu masyarakat majemuk, adalah logis kita menerima struktur *bhinneka tunggal ika*.

Dengan struktur *bhinneka tunggal ika*, kita membina dan mengembangkan secara positif dan kreatif, kebhinnekaan yang terjalin dalam ketunggalikaan. Kebhinnekaan tidak dapat dielakkan, bahkan akan selalu tampil sebagai kebutuhan perkembangan masyarakat kita terhadap profesionalisasi dan fungsionalisasi. Struktur yang *bhinneka* ini harus terbuka bagi setiap warga negara, tanpa konotasi etnis, daerah, golongan ataupun agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Yang menyatukan dan mengikat kebhinnekaan itu adalah nilai-nilai Pancasila yang berintikan kebersamaan dan kekeluargaan dalam wadah negara kesatuan dan persatuan Indonesia. Paham negara yang oleh Soepomo disebut negara integralistik, negara kekeluargaan.<sup>71</sup>

Para penyelenggara negara, termasuk pemerintah dibebani suatu amanat untuk selalu mewujudkan nilai dan semangat kekeluargaan ini agar selaras dengan Undang-Undang Dasar yang disusun berdasarkan semangat kekeluargaan, semangat integratif itu.<sup>72</sup> Sebagai jiwa dan perekat pembangunan nasional, jiwa, semangat dan nilai-nilai persatuan dan kesatuan bangsa dengan sendirinya akan menyentuh berbagai bidang kehidupan kebangsaan kita. Walaupun demikian tentu saja kita tidak menyatukan yang memang tidak dapat disatukan. Kita tidak pula menyatukan yang memang tidak perlu disatukan. Persatuan yang sungguh-sungguh menyatukan itu dasar asasinya.<sup>73</sup>

Melalui pendekatan dialektis antara struktur dan kultur itu berarti bahwa aktualisasi kultur selalu melalui struktur. Relevansi dari struktur adalah kalau ia merupakan fungsi bagi kultur. Suatu saat pembinaan persatuan dan kesatuan kebangsaan mungkin lebih menekankan kepada struktur, tetapi tanpa mengabaikan kultur; sebaliknya di waktu lain mungkin akan lebih menekankan aspek kultur, tetapi tidak boleh mengabaikan aspek struktur. Apabila struktur dan kultur tidak berfungsi secara dinamis, tidak berkembang secara seimbang, maka situasi persatuan dan kesatuan akan berkembang ke arah yang tidak sehat. Di dalam kerangka inilah maka masalah pembauran menempati posisi yang amat penting. Pembauran belum sepenuhnya menjadi proses

<sup>71</sup>Mohammad Yamin, *op. cit.*, hal. 118.

<sup>72</sup>Moerdiono, "Perjalanan Sejarah Bangsa Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945," *Media Karya*, No. 6, 11 Agustus 1984, hal. 6.

<sup>73</sup>Pendirian ini dikemukakan oleh Ki Hadjar Dewantara. Lihat Daoed Joesoef, "Ki Hajar Dewantara dan Kebudayaan Nasional," *Sinar Harapan*, 25-27 Februari 1985.

fungsional dalam pembangunan persatuan dan kesatuan bangsa. Masalah ini mempunyai jangkauan yang amat luas, namun salah satu masalah yang paling menonjol dewasa ini adalah pembauran yang menyangkut warga negara keturunan Cina.

Problematis pembauran ini tidak tumbuh dari ideologi dan konstitusi kita. Problem pembauran lebih merupakan problematis sejarah, sosiologis dan psikologis. Dari sejarah kolonial diketahui bahwa demi tujuan penjajahannya di bumi Indonesia, Pemerintah Hindia Belanda telah mengadakan pemisahan yang dogmatik struktural antara orang-orang Cina dan orang-orang pribumi. Pemisahan yang dogmatik struktural itu diberi kekuatan hukum dan meliputi segala bidang kehidupan: dari lahir hingga akhir hayatnya masing-masing. Secara dogmatik struktural terjadi pemisahan antara orang Cina dan pribumi di dalam sistem hukumnya, di dalam pemukimannya, di dalam kegiatan kehidupannya, di dalam bidang ekonomi dan di dalam bidang pendidikannya. Pola dogmatik struktural ini telah menumbuhkan sikap dan perilaku psikologis yang penuh kecurigaan, saling asing-mengasingkan yang satu dengan yang lain, menjadi makin jauh dalam jarak dan perasaan, yang kesemuanya mempersukar tumbuhnya rasa solidaritas bersama.<sup>74</sup>

Warisan kolonial seperti itu harus kita tinggalkan dan tanggalkan, dan mulai membangun sikap dan cara berpikir yang sesuai dengan semangat dan cita-cita kebangsaan. Kemerdekaan kebangsaan yang sudah dicapai itu hendaknya diwujudkan dengan menyingkirkan segala bentuk diskriminasi, untuk digantikan dengan semangat persatuan dan kesatuan, baik di dalam bidang pendidikan, ekonomi, politik, sosial, kebudayaan serta hukum. Dalam kerangka ini semua maka masalah pembauran menjadi amat penting. Proses pembauran itu penting karena kita sudah bertekad menghayati konsep kebangsaan yang tidak menerima segala bentuk diskriminasi dan tidak didasarkan kepada konotasi etnis. Proses pembauran itu penting karena kita bermaksud membangun masyarakat yang Bhinneka Tunggal Ika. Proses pembauran itu penting karena kehidupan kebangsaan telah kita tuangkan dalam bentuk negara kebangsaan: Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan ideologi kebangsaan: Pancasila dan konstitusi kebangsaan UUD 1945.

## POKOK-POKOK KONSEP PERSATUAN DAN KESATUAN

Dari latar belakang sejarah baik sebelum maupun setelah Proklamasi Kemerdekaan, ternyata bahwa persatuan dan kesatuan Indonesia terjadi di dalam sejarah bangsa Indonesia. Persatuan dan kesatuan itu menjadi realita

<sup>74</sup>Soepardjo Rustam, "Pemantapan Pengertian Nasionalisme dan Pembentukan Bangsa," *Analisa* (CSIS, Tahun XIII, No. 11, November 1984), hal. 842.

politik, yaitu pengalaman manusia bangsa Indonesia yang menyejarah.<sup>75</sup> Sebagai realita hidup, Persatuan dan Kesatuan Indonesia telah muncul sejak jaman Kebangkitan Nasional. Yang amat menarik sejak periode Kebangkitan Nasional adalah terjadinya proses Bhinneka Tunggal Ika. Dalam hal ini ada dan tumbuh kebhinnekaan, tetapi perkembangannya bergerak dalam kerangka ketunggalikaan.

Yang timbul untuk menyatukan dan mengatasi kebhinnekaan itu adalah cita-cita kebangsaan.<sup>76</sup> Pada tahun 1928 dinamika kebangsaan terungkap menjadi makin jelas dan bentuk Sumpah Pemuda yang mengikrarkan cita-cita satu nusa, satu bangsa, dan satu bahasa. Hakikat Sumpah Pemuda adalah bangkitnya kesadaran nasional dan semangat persatuan dan kesatuan sebagai satu bangsa yaitu bangsa Indonesia. Kesadaran yang dijiwai oleh semangat kebangsaan tersebut merupakan modal dan menjadi dasar yang kuat untuk melanjutkan perjuangan memperoleh kemerdekaan bagi Bangsaanya. Persatuan dan kesatuan itu lebih diperkuat dengan adanya pengakuan atas bendera nasional yang satu yaitu Merah Putih serta pengakuan atas lagu kebangsaan yang satu pula yaitu Indonesia Raya.

Selanjutnya walaupun mengalami pasang surut sebagai akibat dari berkembangnya bermacam-macam aliran, aspirasi dan ideologi yang mempengaruhi sejarah perjuangan rakyat Indonesia, akan tetapi paham kebangsaan itulah yang akhirnya mengantarkan rakyat Indonesia-mencapai kemerdekaannya. Pada tanggal 17 Agustus 1945 diproklamasikan kemerdekaan kebangsaan kita. Dengan proklamasi itu telah lahir bangsa Indonesia, bangsa yang bersatu, merdeka dan berdaulat, sebagaimana dinyatakan dalam alinea kedua Pembukaan UUD 1945. Dan proklamasi itu pun segera disusun dengan dibentuknya Konstitusi Negara Kebangsaan, yang didasarkan atas satu Ideologi Kebangsaan yaitu Pancasila.<sup>77</sup>

Keseluruhan makna yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh dan Penjelasannya, pada hakikatnya telah dijiwai oleh kon-

---

<sup>75</sup>Pengertian sejarah dalam hal ini tidak hanya berupa rangkaian peristiwa-peristiwa. Tetapi juga bahwa seluruh rangkaian peristiwa itu adalah ungkapan dari realita yang lebih mendalam, yang dinamis, yang senantiasa menggerakkan manusia dalam proses sejarah tersebut. Lihat A.M.W. Pranarka, "Sejarah dan Politik," dalam *Menuju Satu Indonesia Baru* (Kumpulan Karangan, Yogyakarta: 1971), hal. 82-87.

<sup>76</sup>Cita-cita yang terwujud menjadi konsep kebangsaan ini telah menjadi pedoman sikap Golkar dalam memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa. Lihat hasil Rapim Paripurna Golkar di Jakarta tanggal 18-19 Oktober 1984. Lihat juga Soepardjo Rustam, *op. cit.*, hal. 836-839.

<sup>77</sup>A.M.W. Pranarka, "Pancasila adalah Rumus Ideologi Kebangsaan Kita," wawancara khusus dengan Suara Karya, *Suara Karya*, 23 Agustus 1984.



sepsi kebangsaan yang berdasarkan Pancasila dan semangat Bhinneka Tunggal Ika. Di dalam Undang-Undang Dasar itu konsepsi kebangsaan menemukan wujudnya yang formal dan konstitusional. Jadi persatuan dan kesatuan mendapat kristalisasi yang jelas di dalam ideologi kebangsaan: Pancasila, konstitusi kebangsaan: UUD 1945 dan Negara Kebangsaan: Negara Kesatuan RI. Berdasarkan ideologi dan konstitusi kebangsaan tersebut, maka konsep persatuan dan kesatuan mempunyai acuan yang resmi formal dalam Pancasila dan UUD 1945.

Ideologi Kebangsaan merupakan acuan konsepsional tentang siapakah kita bangsa Indonesia ini. Konsep kebangsaan itulah yang menjiwai dan merupakan "Geistliche Hintergrund" atau "dinamika batin" di dalam pertumbuhan bangsa Indonesia menjadi suatu nasion baru. Walaupun terdapat elemen-elemen dari Barat yang mempengaruhi ataupun ikut membentuk paham kebangsaan, yang lazim dikenal sebagai paham nasionalisme, namun terdapat perbedaan mendasar antara nasionalisme sebagai konsep yang tumbuh di Barat itu dengan paham kebangsaan yang kita anut. Antara keduanya terdapat konteks yang berbeda, meskipun di dalamnya terkandung pula beberapa substansi dasar yang dapat menjadi titik temu. Konsep kebangsaan mempunyai corak dan ciri yang khas sebagai pengejawantahan kepribadian kita bangsa Indonesia.

Konsep kebangsaan adalah konsep dinamis, sebab kebangsaan itu adalah dinamika. Oleh karena itu persatuan dan kesatuan kebangsaan pun tidak berhenti dengan dinyatakannya proklamasi kemerdekaan serta disusunnya konstitusi dan ideologi. Persatuan dan kesatuan kebangsaan tetap menjiwai dan mengantarkan rakyat Indonesia menghadapi berbagai rintangan dan cobaan sejarahnya, baik yang berbentuk agresi penjajah, pertikaian politik dan ideologi yang berlarut-larut, maupun infiltrasi dan subversi dari berbagai kekuatan baik dari dalam maupun dari luar. Berdasarkan pengalaman sejarah itu Orde Baru telah sampai pada suatu kesimpulan untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, yang pada hakikatnya juga berarti tekad untuk menghayati dan mengamalkan konsep kebangsaan kita itu secara murni dan konsekuen.

Pokok-pokok esensi dari konsep persatuan dan kesatuan kebangsaan adalah sebagai berikut:

### **Persatuan dan Kesatuan Selalu Terikat Dengan Konsep Kebangsaan**

Konsep kebangsaan merupakan suatu hal yang amat penting dalam kehidupan suatu bangsa, suatu hal yang amat fundamental bagi kita bangsa

Indonesia. Konsep kebangsaan itulah yang menjiwai dan merupakan dinamika batin (*Geistliche Hintergrund*) di dalam pertumbuhan bangsa Indonesia menjadi suatu nasion baru. Konsep kebangsaan kita itu tumbuh sebagai identitas diri dari perjuangan rakyat Indonesia, yang sifat dan coraknya majemuk, identitas yang mampu membentuk perjuangan rakyat menjadi perjuangan *Bhinneka Tunggal Ika*. Maka itu kebangsaan adalah konsepsi perjuangan yang mengatasi segala paham golongan dan perorangan, yang menyatukan seluruh rakyat.

Konsep kebangsaan kita mempunyai corak ataupun ciri tersendiri, berbeda dengan paham dan kebangsaan yang berasal dari Barat yang lazim disebut dengan nasionalisme. Konsep kebangsaan yang kita anut adalah kebangsaan yang berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemantusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Atas dasar ini dapatlah dikatakan bahwa konsep kebangsaan kita tidak berdasarkan pada falsafah yang sempit dan deterministik, serta tidak bersifat dogmatis. Oleh karena itu pembangunan persatuan dan kesatuan selalu terikat dengan konsep kebangsaan tersebut.

### **Persatuan dan Kesatuan Kebangsaan Bersifat Integralistik Kekeluargaan**

Persatuan dan kesatuan kebangsaan adalah persatuan dan kesatuan yang bersifat integralistik kekeluargaan. Yaitu ciri-ciri persatuan hidup yang lahir dari alam pikiran kebudayaan Indonesia, di antaranya memiliki ciri-ciri: keseimbangan lahir dan batin, pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat, musyawarah, suasana persatuan antara rakyat dan pemimpinnya, antara golongan rakyat yang satu dengan yang lain, dan segala golongan diliputi oleh semangat gotong royong, serta semangat kekeluargaan. Atas dasar itu Soepomo menegaskan:

"... Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan tjorak masjarakat Indonesia, adalah ... Negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakjatnja, yang mengatasi seluruh golongan-golongannja dalam lapangan apa pun."

Lebih lanjut dikatakan:

"... Sesuai dengan semangat Indonesia aseli tadi, negara tidak mempersatukan dirinja dengan golongan terbesar dalam masjarakat, pun tidak mempersatukan dirinja dengan golongan yang paling kuat (golongan politik atau ekonomi yang paling kuat), akan tetapi mengatasi segala golongan dan segala seseorang, mempersatukan diri dengan segala lapisan rakjat seluruhnja."<sup>78</sup>

<sup>78</sup>Moh. Yamin, *op. cit.*, hal. 113-114.

Di dalam negara kekeluargaan ini dianut pendirian bahwa seluruh warga negaranya terlibat sedalam-dalamnya dan dengan rasa tanggung jawab yang sebesar-besarnya dalam kiprah hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Para pemimpin dibebani suatu amanat untuk selalu mewujudkan semangat kekeluargaan agar selaras dengan UUD yang sengaja disusun berdasarkan semangat kekeluargaan itu, yaitu semangat integralistik. Semangat yang ingin selalu merangkul dan mendekati setiap lapisan dan golongan yang beraneka ragam dalam tubuh bangsa ini, agar seluruhnya itu ikut berkiprah dengan bergairah dalam karya besar membangun bangsa dan negara kesatuan.

### **Persatuan dan Kesatuan Kebangsaan Bersifat Anti Diskriminatif dan Tidak Ada Konotasi Etnis**

Atas dasar paham kekeluargaan atau integralistik itu, dapatlah dikatakan bahwa konsep persatuan dan kesatuan kebangsaan yang kita anut sampai dewasa ini, bukanlah suatu konsep persatuan dan kesatuan yang sempit ataupun konsep persatuan dan kesatuan yang tertutup. Persatuan dan kesatuan kebangsaan Indonesia menolak segala bentuk diskriminasi, baik diskriminasi suku, ras, asal-usul, keturunan, warna kulit, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kedaerahan, kedudukan maupun status ekonomi.

Persatuan dan kesatuan kebangsaan Indonesia tidak dilandasi pada konotasi etnis, tetapi justru menemukan titik tolaknya di dalam kemanusiaan yang adil dan beradab. Itulah sebabnya maka konsep persatuan dan kesatuan kebangsaan kita tidak menerima secara konseptual pengertian mayoritas dan minoritas, pengertian tentang adanya warga negara kelas satu dan warga negara kelas dua. Semua warga negara mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan.

### **Persatuan dan Kesatuan Kebangsaan Bersifat Bhinneka Tunggal Ika**

Dalam seluruh proses sejarah bangsa kita, kebhinnekaan tumbuh berjalanan dengan ketunggalikaan. Bahkan kita telah pula mengalami proses gejolak dan ketegangan silih berganti antara kebhinnekaan yang menjadi desintegratif dengan ketunggalikaan yang sifatnya integratif. Kebhinnekaan memang mudah sekali cenderung menjadi anasir desintegratif, terutama kalau salah satu faktor kebhinnekaan dikembangkan untuk dipaksakan menjadi acuan yang sifatnya nasional, menyeluruh dan semesta. Hal ini tampak antara lain dalam pergumulan politik dan ideologi dalam sejarah bangsa kita. Sebaliknya kita pun tidak dapat menetapkan suatu ketunggalikaan yang

mematikan kebhinekaan, seperti tampak dalam gagasan Partai tunggal untuk seluruh rakyat Indonesia.<sup>79</sup>

Di dalam cita-cita kebangsaan itu sesungguhnya kebhinnekaan akan dapat mengalami perkembangan yang sebaik-baiknya dengan keserasian di dalam ketunggalikaan bangsa Indonesia. Ketunggalikaan yang tumbuh dan berkembang sebagai acuan kebangsaan, baik dalam wujud dasar negara, konstitusi, ideologi dan pandangan hidup bangsa itu bukanlah ketunggalikaan yang mematikan, membekukan kebhinekaan. Kebhinnekaan masyarakat Indonesia ini memang disatukan di dalam kenyataan bahwa kita adalah satu bangsa, disatukan oleh sejarah, oleh kebudayaan, disatukan dalam satu negara kebangsaan, satu pandangan kebangsaan, satu dasar negara dan satu ideologi nasional.

### **Persatuan dan Kesatuan Kebangsaan Selalu Terikat dengan Wawasan Nusantara**

Wawasan Nusantara adalah cara pandang yang senantiasa memandang Nusantara keseluruhannya sebagai satu kesatuan politik, satu kesatuan sosial budaya, satu kesatuan ekonomi dan satu kesatuan pertahanan-keamanan. Dengan cara pandang demikian maka pelbagai kepentingan yang lebih sempit, seperti kepentingan daerah dan kepentingan golongan, harus mengalah kepada kepentingan nasional yang lebih besar, apabila terjadi benturan kepentingan antara keduanya.

## **PENUTUP**

Kini sejarah telah membawa kita kepada saat di mana seluruh pemikiran dan tenaga perlu dipusatkan untuk mewujudkan kerangka landasan pembangunan nasional. Kerangka landasan yang memungkinkan bangsa dan negara kita dapat tumbuh dan berkembang sebagai bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, di tengah dunia yang tidak menentu dan saling terkait ini. Ini adalah suatu proses "nation building" bangsa dan negara RI. Suatu proses yang kompleks, proses yang berkaitan dengan fakta-fakta sejarah bangsa Indonesia, baik masa lampau, masa kini, maupun masa mendatang. Dalam seluruh proses perkembangan Nation Building bangsa Indonesia itu, konsep kebangsaan Indonesia tetap menjadi dinamika batin yang sifatnya kreatif dan integratif, sehingga memungkinkan perkembangan bhinneka tunggal ika, baik dalam dimensi struktur maupun dalam dimensi kultur.

---

<sup>79</sup>Lihat Republik Indonesia, *op. cit.*, hal. 14.

Problematis pembauran harus dipahami dalam latar belakang ini. Pembauran adalah bagian dari nation building: yaitu pertumbuhan persatuan dan kesatuan kebangsaan Indonesia. Dengan perkataan lain pembauran adalah proses fungsional di dalam pembangunan persatuan dan kesatuan kebangsaan tersebut. Dengan demikian jelas bahwa dengan pembauran tidaklah dimaksudkan untuk membentuk suatu ras Indonesia baru; tetapi untuk membentuk suatu nation baru, bangsa baru, bangsa Indonesia yang tidak mempunyai konotasi etnis. Dalam proses pembauran ini yang terutama dan pertama-tama akan menyangkut masalah ideologis, yaitu ideologi kebangsaan Indonesia. Dalam hubungan ini pula maka proses pembauran tidaklah berarti pembauran yang rasialistis. Inilah yang dimaksudkan dengan pembauran di dalam kerangka persatuan dan kesatuan kebangsaan Indonesia. Persatuan dan kesatuan yang selalu terkait dengan konsep kebangsaan yang tumbuh dan berkembang dalam sejarah Indonesia.