

# KOMITE NASIONAL INDONESIA PUSAT (KNIP) SEBUAH ANOMALI SUPRASTRUKTUR NEGARA PADA TAHUN 1945

Unggul Sugiharto

## Abstract

*Policies in a very strategic and important country, in providing good governance and the source of many aspects of people's lives. This is due to that country's policy will extend to all sectors in a variety of community life. Policy benchmark various possibilities for the utilization of resources - economic and political sources of law in one state.*

*Another value is that the impact of the breadth of state policies, state policy making is an important source of attraction interests an actor to play therein. Thus, within certain limits of state policy can be seen who exactly was behind it.*

*The last condition indicates that the policy of the state can show the power of multilateral actors or institutions of the world that work across sectors and countries, or who became known as the Multi National Corporation (MNC). In other aspects of institutions like the World Bank, IMF or world financial group is another example of the importance of ideology, to fit in a single country. The effect is the inclusion of understanding which then referred to as Neo-Liberalism, in which various interests and aspects of play and injected.*

*Key words : State, Policies and Neo-Liberalism*

## A. PENDAHULUAN

Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia 17 Agustus 1945, memiliki banyak tantangan ataupun permasalahan yang sebenarnya diselesaikan dengan cukup cerdas serta keberanian membangun struktur kelengkapan negara yang *improvisatif*. Hal ini bukan saja dari awal kemerdekaan RI diproklamkan dengan syarat-syarat terbatas berdirinya sebuah negara, sebut saja saat itu hanya termiliki 3 *esensi* negara yaitu : penduduk yang tetap (bangsa Indonesia), wilayah tertentu (bekas Hindia-Belanda) dan Pemerintah yang terlihat dari kata – kata “wakil-wakil Bangsa Indonesia” (Kantaprawira, 1985:145). Syarat – syarat minimal inilah yang menjadi modal sebuah negara bangsa yang kemudian muncul atau menyebutkan dirinya sebagai Republik Indonesia. Pola ini setidaknya merupakan bentuk paling sederhana untuk meyakinkan diri ataupun keyakinan atas kesamaan bangsa ataupun solidaritas tertentu.

Sebagai negara yang berkomitmen dalam demokrasi maka syarat utama lainnya adalah sebuah perundang-undangan yang mendasari atau aturan hukum tentang hubungan antara masyarakat dengan penguasa dan antar anggota masyarakat sendiri (Simanjuntak, 1994: 1). Ketiadaan Undang – Undang Dasar pada saat proklamasi bukanlah satu hal yang tidak terantisipasi, terbentuknya Badan Untuk Menyelidiki Usaha – Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) adalah merupakan satu bentuk antisipasi. Ini ditunjukkan bahwa salah satu tugas dari BPUPKI adalah menyusun rancangan konstitusi negara yang bersidang dalam kurun waktu 29 Mei – 1 Juni 1945 (Simanjuntak, 1994: 8), sebagai dasar terbentuknya struktur alat kelengkapan negara. Terdapat beberapa gambaran bahwa terdapat 3 pertarungan konsep yang berujud pidato yang dibuat oleh Moh Yamin, R Supomo dan Soekarno. Soepomo menawarkan kerangka besar UUD yang didasari oleh konsep *integralistik*, sedangkan Soekarno menawarkan konsep perundangan dengan apa yang saat ini disebut sebagai dasar negara Pancasila.

Terlepas dari proses pembuatan UUD sebagai satu kelengkapan negara, maka pada tanggal 18 Agustus 1945 setelah melalui sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mensahkan undang – undang dasar republik muda ini (Nasution, 1995: 15), yang hakekatnya merupakan hasil dari rancangan yang

dibuat oleh BPUPK dengan berbagai pemotongan terhadap hal – hal atau kata – kata tertentu seperti halnya “Asia Timur Raya” serta “Islam”. Aspek ini terlihat bahwa terdapat upaya – upaya yang serius untuk memantapkan pembentukan *nation and character building*, dimana aspek–aspek persatuan dan menghilangkan tanda – tanda yang bersifat primordial dan sisa-sisa kolonialisme begitu terlihat.

Dengan telah disahkannya konstitusi negara yang disebut sebagai UUD 1945, maka lengkap sudah pokok ataupun syarat terbentuknya suatu negara. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa perlu dibentuk pemerintahan secara nyata ataupun kemudian membentuk *superbody* negara yang akan menjalankan baik proses konstitutif ataupun menjalankan roda pemerintahan. Satu hal yang menarik kemudian muncul dalam UUD 1945 adalah pada apa yang disebut dalam Aturan Peralihan khususnya pada pasal IV yang berbunyi:

“Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang – Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional”

Dalam pasal tersebut telah jelas, bahwa keberadaan suprastruktur seperti halnya MPR, DPR dan DPA diakui saat itu belum ada dan ini kemudian menjadikan Presiden dibantu dengan apa yang disebut dengan Komite Nasional menjalankan fungsi yang seharusnya diemban oleh MPR, DPR dan DPA. Konsekuensinya adalah munculnya kekuasaan yang cukup besar pada Presiden yang seharusnya dalam banyak literasi hanya menekankan sebagai suprastruktur eksekutif model Montesquieu. Konsep Montesquieu tentang kekuasaan lembaga cukup jelas bahwa setidaknya terdapat tiga pilar utama kekuasaan negara yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan negara tersebut harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan (Kansil, 1984: 76).

Dengan demikian terlihat bahwa penumpukan kekuasaan tidak bisa dihindari, presiden yang berdasarkan konsep *separation of power* sebagai institusi eksekutif memegang kekuasaan legislatif pula. Menurut Mahfud MD, penumpukan kekuasaan tersebut bukanlah tanpa sebab namun:

“didasari pada kenyataan bahwa negara yang baru merdeka ini kesulitan untuk membentuk lembaga – lembaga negara karena keadaan masih darurat dan suasana revolusi sehingga bangsa kita sulit menentukan orang untuk menduduki lembaga formal demokrasi, apalagi lembaga demokrasi harus dibentuk oleh rakyat melalui pemilu yang ketika itu belum mungkin dilakukan.” (Hikam, 1999: xxvii)

Alasan penumpukan tersebut terlihat cukup wajar dan nyata dimana pelaksanaan demokrasi secara lugas sulit dilakukan berdasarkan situasi, namun adanya penumpukan tersebut juga menimbulkan kekhawatiran kemungkinan – kemungkinan sifat kekuasaan yang cenderung otoriter. Adalah satu pengingkaran terhadap demokrasi itu sendiri ketika kekuasaan bertumpuk baik secara fungsi (tugas) dan organ yang seharusnya terpisah.

Pada sisi lain keberadaan Komite Nasional Pusat yang melekat pada organ dan fungsi eksekutif menimbulkan pula polemik, setidaknya terdapat ketidakpuasan atas kedudukan KNP itu sendiri. Kondisi ini cukup bisa dipahami disatu sisi belum terdapat organ legislatif akan tetapi justru terdapat kekuasaan dan organ yang bertumpuk. Maka pada sidang II KNP tanggal 16-17 Oktober 1945 Syahrir dan kawan – kawan mengajukan usul untuk merubah kedudukan dan tugas KNP yaitu:

- 1). Sebelum terbentuk MPR dan DPR, Komite Nasional Pusat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis – garis besar haluan negara.
- 2). Berhubung dengan gentingnya keadaan, pekerjaan sehari – hari KNP dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara dan bertanggung jawab kepada KNP.  
<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/06/26/0076.html>  
 accessed 14/10/2009)

Dengan melihat usulan yang terjadi dalam sidang II KNP, menunjukkan bahwa kekhawatiran bukan saja terletak pada aspek penumpukan wewenang pada Presiden saja. Akan tetapi bahwa dengan adanya KNP yang melekat pada fungsi eksekutif bisa dianggap sebagai bagian yang tidak berdasar pula, dan memang sulit untuk mencari pembenaran atas keberadaan KNP jika tetap melakukan fungsi eksekutif pula.

## B. PERMASALAHAN

Berdasarkan gambaran diatas maka terdapat catatan yang bisa dianggap menarik antara lain :

1. Bahwa saat awal kemerdekaan suprastruktur negara sebagai syarat sistem demokrasi sebagai konsekuensi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) belumlah terbentuk.
2. UUD 1945, cukuplah unik dengan munculnya apa yang disebut sebagai “Aturan Peralihan” khususnya pasal IV dan eksplisit mengamanatkan terbentuknya Komite Nasional serta mengabsahkan penumpukan kekuasaan legislatif serta eksekutif dalam organ dan fungsi.
3. Keberadaan Komite Nasional Pusat (KNP) yang berlekatan dengan Presiden, menimbulkan polemik dan akhirnya terdapat upaya untuk menjadikan Komite Nasional sebagai organ legislatif.

Ketiga hal tersebut memperlihatkan bahwa sejak awal kemerdekaan sudah terdapat manuver yang bersifat *konstitutif* dan berkonsekuensi perubahan pada struktur kenegaraan.

Maka atas hal tersebut perlunya mempertanyakan aspek dibawah ini,

- a. Bagaimanakah perubahan fungsi dan posisi struktur Komite Nasional tersebut terjadi ?
- b. Dan setelah perubahan, fungsi apa sajakah yang dilaksanakan oleh Komite Nasional pada tahun 1945 ?

Untuk melihat permasalahan tersebut, agaknya pendekatan sejarah menjadi posisi yang cukup tepat. Setidaknya bisa dilihat alur, pernik – pernik atau peristiwa yang mendukung baik terjadinya perubahan atas fungsi Komite Nasional serta fungsi apa yang kemudian diemban. Pendalaman dokumen yang menjelaskan tentang kondisi secara kontekstual dan tekstual tentang perjalanan secara umum dan khusus struktur – struktur kelengkapan negara menjadi mutlak untuk ditelaah untuk kemudian menemukan jawab atas dua persoalan tersebut diatas.

### B.1. Titik Metamorfosis

Berdasarkan Undang – Undang Dasar 1945, kedudukan posisi awal dari Komite Nasional adalah berada dalam lingkup struktur eksekutif atau lebih tepatnya membantu kerja eksekutif dalam hal ini Presiden. Komite Nasional awalnya memiliki susunan sebagai berikut, Ketua Mr. Kasman Singodimedjo, Wakil Ketua I Mr.

Sutardjo Kartohadikusumo, Wakil Ketua II Mr. J. Latuharhary dan Wakil Ketua III Adam Malik. Dalam perkembangannya seperti diuraikan dalam gambaran diatas menimbulkan banyak polemik dimana setidaknya terdapat 3 faktor yang menjadi gugatan utama.

*Pertama*, bahwa dengan ketiadaan lembaga yang merupakan manifestasi atas fungsi – fungsi dalam *separation of power* model Montesquieu jelas akan menimbulkan bertumpuknya kekuasaan dalam satu tangan dalam hal ini adalah Presiden memegang kekuasaan eksekutif dan legislatif tertinggi (Nasution, 1995: 15). Sedangkan pada sisi yang sama seperti diungkap oleh F.R Bothlingk telah jelas bahwa model yang berlaku adalah pemerintahan presidensial menurut ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan (Kantaprawira, 1985: 146).

*Kedua*, bahwa keberadaan Komite Nasional dalam posisi yang sama pada eksekutif memberikan gambaran kontradiktif dengan UUD 1945. Bab V pasal 17 ayat 1 menyatakan bahwa “Presiden dibantu oleh menteri – menteri negara”, bukan oleh lembaga seperti halnya Komite Nasional atau apapun namanya. Polemik kemudian muncul yang menyoal atas posisi struktural Komite Nasional yang berlekak dengan eksekutif sedangkan dilain sisi belum terdapat lembaga yang memiliki fungsi legislatif. Mahfud MD melihat bahwa kondisi ini bisa terjadi sebagai bentuk menyikapi atas keadaan yang masih darurat dan dalam suasana revolusi (Hikam, 1999: xxvi).

*Ketiga* ketidakpuasan atas posisi Komite Nasional dan khususnya atas isi Undang – Undang cukup gencar disuarakan oleh mereka yang tidak terakomodasi dalam struktur politik nasional. Gerakan ini sejak awal mengancam secara serius atas praktek – praktek yang dianggap tidak demokratis yang tercermin baik dalam UUD 1945 ataupun lembaga – lembaga kenegaraan yang belum mencerminkan nilai – nilai demokratis. Syahrir melihat bahwa banyak kontradiksi yang terjadi dan seperti selebaran yang dibuatnya menyatakan bahwa:

“...secepat mungkin seluruh pemerintahan harus didemokratisir, sehingga rakyat banyak masuk dalam tersusun di dalam lingkungan pemerintahan. ....Undang – Undang dasar yang belum demokratis itu ditukar dengan Undang – Undang Dasar demokrasi yang tulen yang menerapkan sebagai pokok segala susunan negara adalah hak – hak pokok rakyat, yaitu hal – hal kemerdekaan berpikir, berbicara, turut membentuk dan menentukan susunan dan urusan negara, hak memilih dan dipilih untuk segala badan yang mengurus negara.” (Nasution, 1995: 16)

Selebaran itu muncul sekitar Oktober 1945, dan jelas sekali Syahrir menunjukkan bahwa saat itu pula pemahaman atas konsep demokrasi secara penuh telah ada dan cukup dalam. Konsep – konsep tentang struktur kekuasaan, HAM serta partisipasi politik seluas – luasnya bagi rakyat, telah dipahami secara nyata. Dalam hal ini terlihat bahwa apa yang dilakukan Syahrir menunjukkan upaya kontrol terhadap negara dan pemerintahan.

Hakekatnya kondisi Oktober 1945 menunjukkan perkembangan atas perjalanan Komite Nasional, sebagai bentuk upaya untuk secara jelas memiliki satu struktur legislatif yang merupakan bentuk penarikan keluar Komite Nasional dari eksekutif. Perjalanannya secara legal formal atas berdirinya Komite Nasional bisa dilihat dengan disahkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Secara langsung UUD 1945 mengukuhkan berdirinya Komite Nasional pada tanggal tersebut sebagai konsekuensi keberlakuan sebuah perundangan. Komite Nasional beranggotakan bekas anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) (Nasution, 1995: 16) dan tercatat pada tanggal 23 Agustus 1945 berjumlah 103

orang (Budiarjo, 1991: 190). Data lain yang berasal dari situs resmi DPR RI menunjukkan bahwa anggota Komite Nasional Indonesia Pusat adalah sebanyak 137 orang dan dianggap berdiri tanggal 29 Agustus 1945 (<http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/sejarah> (accessed 27/10/2009)), dan tanggal tersebut menjadi hari jadi DPR RI.

Desakan yang gencar serta kritik tajam yang muncul atas penumpukan kekuasaan pada Presiden dan Komite Nasional diupayakan diselesaikan secara bertahap. Terdapat setidaknya dua hal yang kemudian bisa dipahami sebagai tindakan penyelesaian atas polemik yang bersumber pada konstitusi nasional tersebut. Tindakan penyelesaian tersebut dilakukan dengan jalan antara lain :

1. Bahwa pada tanggal 4 september 1945, Soekarno dan Hatta membentuk kabinet pertama Republik Indonesia (Nasution, 1995: 15). Dengan pembentukan kabinet ini maka pemerintah telah menjawab *dualisme* “pembantu presiden” walaupun dalam banyak catatan posisi Komite Nasional hanya sebagai penasehat presiden. Akan tetapi dengan demikian peran pembantu presiden telah lebih jelas yaitu kabinet yang berisi menteri – menteri, akan mengurai assumsi keberadaan atau kedudukan Komite Nasional. Kabinet bentukan Soekarno Hatta yang banyak disebut sebagai kabinet *bucho*, banyak menimbulkan kritik karena dianggap masih dibayangi oleh pemerintahan militer Jepang.
2. Keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945. Maklumat tersebut keluar pada saat terjadi Kongres Komite Nasional Indonesia Pusat di Malang (Kantaprawira, 1985: 147) pada tanggal tersebut. Isi dari Maklumat Wakil Presiden No. X tersebut seperti dalam petikan berikut:

“Menimbang bahwa didalam keadaan jang genting ini perlu ada Badan jang ikut bertanggung djawab tentang nasib bangsa Indonesia, disebelah Pemerintah.....“

“Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Madjelis Permusyawaratan Rakjat dan Dewan Perwakilan Rakjat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis – garis besar dari haluan Negara.....” (Nasution, 1995: 461)

Petikan Maklumat Wakil Presiden No. X dengan jelas mengakhiri dan mengeluarkan Komite Nasional dari komponen eksekutif dan berdiri sebagai badan legislatif secara utuh. Hingga berarti terdapat upaya – upaya untuk :

a. Menyelesaikan secara utuh permasalahan struktur – struktur negara sebagai satu syarat dan komitmen mendirikan negara berdasarkan sistem demokratis dan *separation of power* model Montesquieu. Dengan demikian posisi KNIP yang semula sebagai pembantu Presiden diubah menjadi parlemen atau DPR yang dalam tugas sehari hari dibentuk Badan Pekerja KNIP (BP KNIP) (Hikam, 1999, xxvii). Sehingga sejak saat itu KNIP memiliki wewenang untuk menjalankan fungsi legislatif secara penuh, seperti tercantum pula dalam penjelasan Maklumat Wakil Presiden No. X yang dikeluarkan oleh KNIP itu sendiri pada tanggal 20 Oktober 1945. Dalam penjelasan tersebut juga disebutkan bahwa kedudukan KNIP dengan Badan Pekerjaannya adalah:

“Berhubung dengan perubahan dalam kedudukan dan kewadajiban Komite Nasional Pusat, mulai tanggal 17 Oktober 1945 Komite Nasional Pusat (dan atas namanja Badan Pekerdja) tidak berhak lagi mengurus hal – hal jang berkenaan dengan tindakan Pemerintahan (uitvoering) (Nasution, 1995: 461).”

Dalam petikan yang berupa penegasan tersebut sangat terang sekali bahwa polemik *separation of power* diselesaikan dengan mengeluarkan posisi Komite Nasional dari lingkup eksekutif. Dengan adanya penjelasan yang dikeluarkan sendiri oleh BP KNIP, menunjukkan bahwa secara keras KNIP untuk memposisikan dirinya sebagai legislatif dengan sebaik – baiknya sehingga tuduhan – tuduhan ketidaklengkapan pada struktur negara yang tidak demokratis selesai, disamping kemudian bisa pula berfungsi untuk mengakomodir kekuatan – kekuatan diluar sistem yang saat itu di motori oleh Syahrir. Syahrir secara resmi bergabung dalam KNIP pada tanggal 17 Oktober 1945 atas permintaan sebuah delegasi yang terdiri dari Mangunsarkoro, Sukarni dan Soebadio (Nasution, 1995: 16). Satu catatan penting lain adalah bahwa dengan demikian posisi dilematis konstitusional yang terjadi di awal kemerdekaan berangsur diselesaikan hingga mengartikan pula kondisi negara terselamatkan.

b. Penyelesaian secara struktural tersebut, juga memiliki aspek yang bersifat mendukung perjuangan kemerdekaan dalam diplomasi internasional. Kondisi yang serba darurat dan revolusi memang tidak banyak memberikan ruang untuk membuat memiliki satu model negara dan perlengkapan yang sempurna. Sehingga seperti halnya UUD 1945 menjadi produk yang memiliki banyak kelemahan, seperti halnya sistem kekuasaan dan struktur negara itu sendiri. Saat itu pengakuan (*recognition*) oleh negara – negara lain menjadi cukup penting, dimana dunia internasional memandang Presiden itu menjalankan kekuasaan secara “diktatorial”, “nondemokratik” serta merupakan “boneka Jepang” (Kantaprawira, 1985: 147). Kesan tersebut tentu saja akan menyulitkan diplomasi kemerdekaan secara internasional, dan hal ini kemudian disikapi dengan berbagai hal didalam negeri seperti halnya mengeluarkan membentuk kabinet serta menjadikan struktur negara secara lengkap dengan mengeluarkan Komite Nasional dari eksekutif untuk kemudian dijadikan lembaga legislatif.

Aspek – aspek tersebut menjadikan satu catatan penting dalam sejarah nasional, bahwa permasalahan konstitusional dan struktur negara dari awal sudah menjadi kendala awal dalam perjalanan republik. Namun terlihat pula bahwa penyelesaian masalah tersebut menjadi satu bukti adanya kapabilitas sistem politik dalam menyelesaikan satu tuntutan tertentu. Perjalanan Komite Nasional menjadi bukti pertarungan wacana yang pada akhirnya menyelesaikan masalah demokrasi secara nasional.

## **B.2. Fungsi – Fungsi Awal yang dikembangkan Oleh Komite Nasional 1945**

Komite Nasional yang merupakan amanat Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945 adalah sebagai pembantu presiden, yang berarti berdiri dalam barisan eksekutif. Namun agaknya fungsi tersebut belum sempat dijalankan dengan sempurna, tercatat bahwa memang terdapat sidang Komite Nasional pada tanggal 23 Agustus 1945 sampai dengan 29 Agustus 1945 (Budiarjo, 1991: 190). Dalam sidang – sidang tersebut tidak terdapat hasil yang menonjol hal ini didasari yang menurut Hamid A Attamimi, dalam kurun waktu berlakunya UUD 1945 belum disertai pengalaman dalam penyelenggaraan fungsi legislatif (Budiarjo dan Ambong, 1993: 32). Alasan kondisi darurat dan akibat polemik yang diwacanakan sangat keras khususnya dari kelompok bawah tanah pimpinan Syahrir.

Dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X 16 Oktober 1945, maka praktis fungsi sebagai “pembantu” presiden digantikan dengan fungsi sebagai legislatif, dan tidak berhak lagi mengurus hal – hal yang berkenaan dengan tindakan

Pemerintahan (uitvoering) (Nasution, 1995: 461). Berdasarkan landasan hukum Maklumat Wakil Presiden No. X 1945, maka Komite Nasional melakukan tugas kelegislatifan dimana tercatat bahwa dalam sidang tanggal 17 Oktober yang sekaligus membentuk Badan Pekerja dengan jumlah anggota sebanyak 15 orang. Sidang pertama BP KNIP itu menghasilkan apa yang kemudian disebut sebagai usulan kepada pemerintah tentang politik dalam dan luar negeri (<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/06/26/0076.html> (accessed 14/10/2009)).

Pada konteks tersebut, terlihat bahwa apa yang dilakukan oleh KNIP dalam menjalankan fungsi legislatifnya adalah berupa usulan. Pengajuan usulan kepada pemerintah tersebut menunjukkan fungsi yang dijalankan masih dalam taraf minimal, dimana usulan bisa dipahami diterima ataupun ditolak oleh pemerintah. Usulan tentang politik dalam dan luar negeri diterima oleh pemerintah yang pada tanggal 1 November 1945 mengeluarkan dengan apa yang diistilahkan “Manifesto Politik” (Nasution, 1995: 18).

Dalam perkembangan selanjutnya adalah sebuah perkembangan yang cukup berpengaruh besar merubah sistem pemerintahan. Hal ini ditandai dengan pengumuman dari BP KNIP No. 5 tanggal 11 November, yang merupakan manifestasi usulan tentang pertanggung jawaban menteri yang bukan lagi pada Presiden tetapi bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat (menurut sistem sementara kepada Komite Nasional Pusat) (<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/06/26/0076.html> (accessed 14/10/2009)). Kondisi ini mencerminkan arah sistem pemerintahan yang sebenarnya berubah dari presidensial ke parlementer. Konsep pertanggung jawaban menteri kepada parlemen hanya terdapat dalam konsep parlementer, sedangkan dalam presidensial menteri bertanggung jawab pada presiden.

Fakta sejarah kemudian mencatat bahwa pada tanggal 3 November 1945 pemerintah mengeluarkan Maklumat Pemerintah yang menyerukan pembentukan partai – partai politik:

”Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat kepada pemerintah, supaya memberikan kesempatan pada rakyat seluas-luasnya untuk mendirikan partai – partai politik, dengan restriksi, bahwa partai – partai itu hendaknya memperkuat perjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat...” (Nasution, 1995: 21)

Isi maklumat yang menyebut langsung dalam kata – kata “Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat kepada pemerintah” menunjukan bahwa KNIP saat itu memiliki kekuatan politik penekan yang cukup besar. Setidaknya tercatat tiga usulan dari KNIP dalam kurun waktu kurang dari satu bulan diterima oleh pemerintah :

- Pertama* tentang usulan politik dalam dan luar negeri yang kemudian terealisasi 1 Nopember 1945 (Manifesto Politik).
- Kedua* tentang usulan tentang pendirian partai politik tanggal 3 November 1945 (Maklumat Pemerintah) dan
- Ketiga* usulan tentang pertanggung jawaban menteri – menteri terealisasi dalam bentuk Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November 1945.

Maklumat Pemerintah atau terkenal dengan *konvensi Syahrir* (Kantaprawira, 1985: 148) tanggal 14 November ini menjadi tonggak berubahnya sistem perubahan sistem pemerintahan dari presidensial ke parlementer. Hingga muncullah kabinet pertama parlementer dengan Perdana Menteri Syahrir (Nasution, 1995: 23), hal ini menyulut kontroversi karena kabinet lama menganggap keberadaannya masih absah. Kondisi ini diakhiri Soekarno dengan cara mempertemukan kedua kabinet dan kemudian menyatakan bahwa kabinet Syahrir lah yang absah (Nasution, 1995: 23).

Dengan melihat perjalanan Komite Nasional yang mengalami berbagai perubahan baik posisi maupun tugas yang diembannya terlihat bahwa memang berdirinya Negara Kesatuan RI, memiliki permasalahan baik bersifat konstitutif maupun struktur negara secara demokratis. Namun dengan melihat Komite Nasional sebagai contoh bahwa upaya-upaya menyelesaikan permasalahan tersebut menunjukkan pola – pola yang cukup dinamis dan penuh wacana.

Aspek unik yang kemudian dimiliki oleh KNIP, adalah bahwa struktur tersebut bisa dianggap cukup revolusioner :

1. Munculnya KNIP bisa menimbulkan resiko gugatan secara konstitutif dalam arti bahwa dalam batas tertentu produk dari KNIP atau setidaknya usulan produk regulatifnya bisa dianggap *ekstra parlementer*. Hingga dianggap tidak memiliki dasar untuk dijalankan.
2. Muncul ditengah hiruk pikuk revolusi baik secara internal dalam hal ini pergolakan politik dalam negeri. Posisi jatidiri atau yang diistilahkan dengan *character building* masih dalam dasar fundamen. Sehingga kemunculan KNIP dalam kancah struktur politik nasional saat itu bisa sangat beresiko tinggi bahkan dimungkinkan memunculkan kekuatan baru negara yang bersifat *superbody* sebagai kapabilitas regulatifnya.

Namun bahwa posisi KNIP menunjukkan kemenangan satu kekekuatan politik tertentu yang dalam hal ini banyak dipengaruhi oleh Syahrir. Disamping kemudian menunjukan bahwa sumbangsih pemikiran Syahrir yang banyak dipengaruhi sosialisme liberal. Tentu saja hal ini apa yang kemudian muncul dalam produk – produk regulatifnya banyak terpengaruh pemikiran tertentu, setidaknya munculnya produk yang membolehkan munculnya partai – partai politik sangat erat dengan pemikiran liberalisme.

3. Bahwa munculnya KNIP juga berada di tengah kondisi revolusi fisik menghadap berbagai agresi militer kolonialisme. Bahwa tekanan secara militer ternyata tidak menyurutkan untuk membentuk lembaga lain yang memiliki tujuan memperkuat kondisi atau dasar – dasar konstitutif sebagai fundamen mekanisme utama negara.

### **C. PENUTUP**

Perkembangan negara dalam hal ini Republik Indonesia menunjukkan polemik yang mendasar dan bisa dikatakan rumit. Bahwa sejak awal terdapat permasalahan yang berpangkal pada kelengkapan struktur negara dan konstitusi negara yang menunjukkan adanya isi pasal yang kontradiktif. Namun dalam perkembangannya upaya untuk menyelesaikan menjadi sangat atraktif dan penuh wacana yang dalam khususnya dalam konsep – konsep demokrasi.

Berdasarkan gambaran perjalanan Komite Nasional pada tahun 1945, bisa disimpulkan hal-hal sebagai berikut :



1. Berdirinya Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945 menunjukkan keberanian secara nasional, dimana alat kelengkapan negara seperti halnya Undang – Undang Dasar belumlah ada.
2. Bahwa Republik Indonesia juga sejak awal berdiri tidak berada dalam kondisi struktur kenegaraan yang langsung utuh. Dalam hal ini belum terdapat suprastruktur negara yang memadai seperti halnya lembaga legislative, sebagai bagian penting pembentuk undang – undang.
3. Bahwa awal kemerdekaan organ negara yang berdiri berdasarkan konsep *separation of power* dimana dalam hal ini lembaga yang berfungsi legislatif belumlah terbentuk. Model ini menjadikan negara yang utuh terdiri dari lembaga – lembaga pemegang kekuasaan berdasarkan konsep *Trias Politica*.
4. Ketidakeengkapan atas lembaga–lembaga negara tersebut kemudian disikapi secara unik yaitu memunculkan lembaga seperti halnya KNIP.
5. Bahwa UUD yang muncul pada tanggal 18 Agustus 1945 (sebagai Produk dari BP-UPK cikal bakal KNIP) menjadi titik awal munculnya masalah khususnya tentang kedudukan satu Komite Nasional yang bertugas membantu Presiden sesuai amanat Aturan Peralihan pasal IV UUD 1945.
6. Adanya polemik tentang kedudukan Komite Nasional dan kebutuhan untuk menajalankan demokrasi secara penuh, menjadikan Komite Nasional ditarik keluar dari lingkup eksekutif untuk kemudian berubah menjadi lembaga legislatif.
7. Dalam perjalanannya yang masih relatif baru ternyata Komite Nasional cukup mampu mewarnai ataupun cenderung memiliki kekuasaan yang cukup besar dalam menentukan perjalanan pemerintahan / negara. Setidaknya dalam kurun waktu November 1945 tiga model kebijakan pemerintah baik Manifesto Politik dalam Negeri dan luar negeri, pertanggung jawaban menteri dan bahkan mampu merubah Sistem Pemerintahan dari Presidensial ke Parlementer merupakan hasil dari kerja Komite Nasional.
8. Bahwa dengan melihat perjalanan Komite Nasional hanya pada tahun 1945 khususnya bulan November, memperlihatkan upaya – upaya menyelesaikan permasalahan konstitutif dan struktur negara dengan cukup cerdas. Atau bisa dikatakan sebagai *manuver kontitusi* dan politik yang didasari pemahaman luas tentang konsep dan mekanisme demokrasi.

## DAFTAR RUJUKAN

- Adnan Buyung Nasution., Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Indonesia. Jakarta ; Grafiti, 1995.
- C.S.T. Kansil., Hukum Tata Pemerintahan Indonesia. Jakarta, Ghalia, 1984.
- Herbert Feith dan Lance Castles., Pemikiran Politik Indonesia. Jakarta, LP3ES, 1988.
- M.A.S. Hikam., Kusumah, W. Mulyana., dkk. Wacana Politik Hukum & Demokrasi Indonesia, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999.
- Marsilam Simanjuntak., Pandangan Negara Ingrisistik, Jakarta, Grafiti, 1994.
- Miriam Budiarto, Dasar – Dasar Ilmu Politik. Jakarta, Gramedia. 1991.
- Miriam Budiarto, dan Ambong, Ibrahim Ed., Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia. Jakarta, Rajawali Pers, 1993.
- Rusadi Kantaprawira., Sistem Politik Indonesia : Suatu Model Pengantar. Bandung, Sinar Baru, 1985.
- Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945  
<http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/sejarah> (accessed 27/10/2009)  
<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/06/26/0076.html>(accessed 14/10/2009)