

## **PENDAHULUAN**

Setelah Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945, Belanda masih merasa mempunyai kekuasaan atas Hindia Belanda yaitu negara bekas jajahan masih di bawah kekuasaan Kerajaan Belanda. Setelah proklamasi kemerdekaan para pemimpin negara Indonesia berjuang dalam arena diplomasi untuk mendapatkan pengakuan kedaulatan dari Belanda. Setelah melalui beberapa perundingan, akhirnya bangsa Indonesia mendapatkan pengakuan kedaulatan dari Belanda setelah diadakannya KMB di Belanda. Pengakuan (penyerahan) kedaulatan dilakukan pada tanggal 27 Desember 1949 di tiga tempat yaitu Belanda, Jakarta dan Yogyakarta. Setelah pengakuan kedaulatan Republik Indonesia berganti nama menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan tidak lagi berbentuk negara kesatuan melainkan negara federal.

Dengan berdirinya negara Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS tahun 1949 itu, wilayah Republik Indonesia sendiri masih tetap ada di samping negara federal Republik Indonesia Serikat. Karena sesuai dengan Pasal 2 Konstitusi RIS, Republik Indonesia diakui sebagai salah satu negara bagian dalam wilayah Republik Indonesia Serikat, yaitu mencakup wilayah yang disebut dalam Persetujuan Renville. Dalam wilayah federal, berlaku Konstitusi RIS, tetapi dalam wilayah Republik Indonesia sebagai salah satu negara bagian tetap berlaku UUD 1945. (Jimly Asshiddiqie, 2010:36)

Sejak terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat di bawah kekuasaan Konstitusi RIS 1949 pada tanggal 27 Desember 1949, perjuangan bangsa Indonesia menentang susunan negara yang federalistik semakin kuat, rakyat Indonesia menghendaki susunan negara yang unitaris (kesatuan). Bentuk dari penentangan tersebut dilakukan rakyat Indonesia dengan menyampaikan tuntutan-tuntutan dan hal tersebut terjadi di berbagai daerah. Karena faktor kesamaan pemikiran ini, beberapa daerah bagian menggabungkan diri dengan negara Republik Indonesia. Hal ini dibenarkan dalam UU Darurat No. 11 Tahun 1950 tentang Tata Cara Perubahan Susunan Kenegaraan dari Wilayah Negara Republik Indonesia Serikat; LN No. 16 Tahun 1950 mulai berlaku 9 Maret 1950. UU Darurat tersebut sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 44 konstitusi RIS. "Perubahan daerah suatu daerah bagian, begitu pula masuk ke dalam atau menggabungkan diri kepada suatu daerah bagian yang telah ada, hanya boleh dilakukan oleh sesuatu daerah-sungguhpun sendiri bukan daerah bagian- menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan UU Federal, dengan menjunjung asas-asas seperti tersebut dalam Pasal 43, dan sekedar hal itu mengenai masuk atau menggabungkan diri, dengan persetujuan daerah bagian yang bersangkutan". (Soehino, 1992:25)

Akibat dari adanya penggabungan ini, maka negara Republik Indonesia Serikat terdiri dari tiga negara bagian yaitu meliputi negara Republik Indonesia, negara Indonesia Timur dan negara Sumatera Timur. Atas kejadian ini, maka kewibawaan pemerintahan negara federal menjadi berkurang dan sebagai solusinya maka diadakan permusyawaratan antara pemerintah negara Republik Indonesia serikat dengan Pemerintah Negara Republik Indonesia (mewakili negara Republik Indonesia, negara Indonesia Timur dan negara Sumatera Timur). Dari permusyawaratan tersebut dihasilkan keputusan bersama yaitu persetujuan

19 Mei 1950 yang pada pokoknya disetujui dalam waktu yang sesingkat-singkatnya untuk bersama-sama melaksanakan negara kesatuan dan untuk itu diperlukan sebuah undang-undang dasar sementara dari kesatuan ini, yaitu dengan cara mengubah konstitusi RIS sedemikian rupa sehingga esensialia UUD 1945 yaitu antara lain Pasal 27, Pasal 29, Pasal 33 ditambah bagian-bagian yang baik dari konstitusi Republik Indonesia Serikat termasuk di dalamnya. (Joeniarto, 2000:65)

Berubahnya negara kesatuan menjadi Negara Serikat pada hakikatnya tidak hanya disebabkan oleh adanya campur tangan pihak luar (dalam hal ini Belanda dan PBB), akan tetapi kondisi intern Indonesia juga memberikan kontribusi. Beberapa ahli sejarah dan pakar Indonesia (*Indonesianist*) pada intinya menyampaikan bahwa daerah-daerah di Indonesia memang sejak semula mempunyai keinginan untuk melepaskan dari ikatan Negara Kesatuan dan membentuk negara sendiri. Daerah-daerah ini pada hakikatnya tidak puas terhadap kebijaksanaan Pemerintah Pusat. Mereka menganggap bahwa kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah pusat tidak mencerminkan rasa keadilan antara pusat dan daerah. Banyak daerah-daerah yang melakukan pemberontakan, misalnya PRRI (Permesta) dan pemberontakan yang dilakukan oleh personil-personil Angkatan Darat yang ditempatkan di daerah, seperti Kol. Simbolon. Perlawanan daerah-daerah inilah yang ikut memicu berubahnya Indonesia ke bentuk Negara Serikat.

Republik Indonesia Serikat berlangsung sampai dengan 17 Agustus 1950, dan menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat, sistem pemerintahan negara yang dipergunakan adalah sistem semi parlementer. Hal ini nampak jelas tertuang di dalam Pasal 122 yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk menurut Pasal 109 dan 110 tidak dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya”. Sistem pemerintahan ini dikatakan semi parlementer, karena prinsip yang dipergunakan tidak sesuai dengan prinsip sistem parlementer murni, dimana Dewan Perwakilan Rakyat dapat memberikan mosi tidak percaya kepada Kabinet atau masing-masing menteri, dan jika mosi ini disampaikan maka Kabinet atau masing-masing menteri dapat meletakkan jabatannya. (Hestu Cipto Handoyo, 2003:64)

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis mengambil judul “Proses Kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Melalui Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950”. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah faktor-faktor apa yang mendorong kembalinya sistem dari Negara Federal ke Negara Kesatuan Republik Indonesia; serta bagaimana proses kembali ke NKRI melalui perubahan konstitusi RIS 1949 menjadi UUDS 1950?

## **METODE PENELITIAN**

Sejarah sebagai ilmu mempunyai metode tersendiri dalam mengungkap sebuah peristiwa di masa lampau agar menghasilkan penulisan sejarah yang kritis, ilmiah dan objektif. Metode sejarah adalah proses menguji dan menganalisis secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau. Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode sejarah menurut Kuntowijoyo, yang terdiri dari

lima tahapan yaitu Pemilihan Topik, Pencarian dan Pengumpulan Sumber (*Heuristik*), Kritik Sumber (Verifikasi), Penafsiran (Interpretasi) dan Penulisan Sejarah (Historiografi). (Kuntowijoyo, 2001:39)

Sebagai permasalahan inti dari metodologi dalam ilmu sejarah dapat disebut masalah pendekatan (Sartono Kartodirdjo, 1993:4). Proses rekonstruksi atau penggambaran peristiwa sejarah sangat tergantung pada pendekatan yang dilakukan dalam penelitian. Pendekatan-pendekatan tersebut digunakan dalam penelitian sejarah untuk mempermudah dalam mengkaji suatu masalah, sehingga pendekatan yang bersifat multidimensional perlu digunakan. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis menggunakan beberapa pendekatan sebagai analisis dari penelitian ini

## **HASIL PENELITIAN**

### **A. Faktor-Faktor yang Mendorong Kembalinya Sistem Pemerintahan dari Negara Federal ke Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Awal tahun 1950 merupakan periode krusial bagi Indonesia. Pertentangan dan konflik untuk menentukan bentuk negara bagi Bangsa dan Negara Indonesia tengah berlangsung. Pada satu sisi, secara resmi saat itu Indonesia merupakan negara federal, sebagaimana hasil perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB). Akan tetapi, pada saat yang bersamaan muncul gerakan yang menentang keberadaan negara federal itu. Gerakan ini eksis bukan saja di kalangan elit, tetapi juga di kalangan masyarakat bawah. Gerakan tersebut menghendaki diubahnya bentuk negara federal menjadi negara kesatuan.

Oleh banyak pengamat luar negeri gerakan itu dianggap terlalu dini, tergesa-gesa, tidak perlu dan agak angkuh. Pandangan seperti itu muncul, karena gerakan kaum republiken itu dianggap tidak memperhatikan semangat dan fasilitas yang ada dalam persetujuan KMB. Akan tetapi apabila diperhatikan jauh, gerakan tersebut bukan saja kuat, tetapi juga sehat. Secara sosial dan politik, Indonesia akan berada dalam keadaan yang tidak baik jika tidak ada perkembangan tersebut. Bagi kebanyakan orang Indonesia, sistem federal dianggap sebagai warisan kolonial sehingga harus segera diganti. Sistem itu dipandang sebagai alat pengawasan dan peninggalan Belanda. Oleh karena itu, sistem federal merupakan halangan bagi tercapainya kemerdekaan Indonesia yang lepas sama sekali dari Belanda. Dengan dasar pikiran itu, maka mempertahankan sistem federal berarti mempertahankan warisan penjajahan masa lampau yang tidak disukai masyarakat. (George Mc Turnan Kahin, 1995:571)

Meskipun demikian perjuangan kaum republiken untuk mewujudkan terbentuknya sebuah negara kesatuan bukan merupakan pekerjaan yang mudah. Pada satu sisi, saat itu secara resmi masih tegak berdiri sebuah negara yang secara resmi berbentuk negara federal lengkap dengan alat-alat kenegaraannya. Dengan demikian, betapapun lemahnya pendukung sistem negara federal tersebut pasti masih ada di Indonesia. Oleh karena itu, perjuangan untuk mengembalikan bentuk negara dari federal menjadi kesatuan harus dilakukan dengan cara yang benar agar tidak dianggap sebagai pemberontakan kepada pemerintah yang sah. Pada sisi yang lainnya, saat itu

tentara Belanda masih ada di Indonesia, lengkap dengan persenjataannya. Mereka ini merupakan pendukung kaum federalis. Dengan demikian, kaum republiken harus juga bersiap menghadapi konflik dengan tentara Belanda sebagai sebuah kesatuan resmi atau paling tidak pada oknum tentara Belanda.

Adanya halangan psikologis yang seperti itu, ternyata masih ditambah realitas politik yang berkembang saat itu. Dalam negara Republik Indonesia Serikat (RIS), Republik Indonesia (RI) yang sesungguhnya tidak lebih dari satu diantara 32 negara bagian yang ada, pada dasarnya masih tetap otonom. Kondisi itu terlihat karena secara administrasi RI tidak bergantung kepada RIS.

Hal itu lebih diperparah lagi, dengan banyaknya pegawai negeri sipil dalam negara-negara bagian, seperti Jawa Tengah, Jawa Timur dan Pasundan yang lebih mentaati aturan-aturan dari Ibukota RI Yogyakarta dibandingkan terhadap Jakarta. Keadaan itu seringkali menimbulkan administrasi ganda yang membingungkan. Ada dua kelompok pegawai negeri sipil yang berusaha mengatur teritorial yang sama dengan dua aturan yang sangat mungkin berbeda.

Fenomena itu merupakan manifestasi politik pada masa sebelumnya. Pembentukan negara-negara bagian di berbagai wilayah Indonesia oleh Belanda, pada dasarnya eksistensinya tidak pernah diakui oleh Pemerintah RI di Yogyakarta. Tindakan yang kemudian diambil oleh Pemerintah RI adalah mendirikan pemerintahan bayangan di negara-negara bagian, mulai dari desa sampai ke tingkat yang lebih tinggi lagi. Untuk menunjukkan eksistensi RI di daerah yang kemudian dikenal sebagai *Bijenkoms voor Federaal Overleg* (BFO) ini, dikirim uang ORI (Oeang Republik Indonesia). Dengan tindakan itu, maka secara ekonomis dan politis, RI masih eksis di wilayah BFO. (Meutia Farida Swasono, 1980:184-187)

Faktor lainnya adalah prestise RI yang tinggi karena dianggap sebagai pemenang perang dan perjuangan kemerdekaan. Prestise itu semakin meningkat dengan terjaminnya *law and order* di wilayah RI, kelancaran administrasi pemerintahan, dan korupsi yang relatif tidak ada dibandingkan dengan negara-negara bagian lainnya. (G. Moedjanto, 1988:70)

Semua kondisi itu diperkuat dengan solidnya kaum republiken di tubuh pemerintahan RIS. Mulai dari Presiden RIS, Soekarno jelas merupakan seorang republiken yang pasti mendukung gerakan kembalinya negara kesatuan. Perdana Menteri Hatta dan kabinetnya juga didominasi oleh kaum republiken. Oleh karena itu, secara politis dan administratif kaum republiken sudah menguasai pemerintahan Negara RIS. Saat itu, dalam susunan kabinet Hatta yang dianggap mewakili kaum federalis hanya lima orang, yaitu; Anak Agung Gde Agung sebagai menteri dalam negeri, Kosasih sebagai menteri sosial, Arnold Mononutu sebagai menteri penerangan, Sultan Hamid II dan Suparmo sebagai menteri tanpa portopolio. Akan tetapi apabila diperhatikan lagi, diketahui bahwa meskipun Arnold Mononutu berasal dari BFO, sesungguhnya dalam parlemen Negara Indonesia Timur (NIT), dia merupakan kelompok prorepubliken.

Kuatnya gerakan persatuan itu kemudian semakin bertambah kuat karena mayoritas masyarakat negara bagian juga tidak mendukung pembentukan negara-negara bagian tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pembentukan negara-negara bagian sangat tidak memiliki dukungan yang kuat, kecuali dari Belanda. Oleh karena itu, ketika Belanda mulai melepaskan kontrolnya atas negara-negara bagian maka rakyat negara bagian itu bergerak menuntut untuk kembali kepada RI. Dengan kondisi itu, maka kejatuhan negara-negara bagian tinggal menunggu waktu saja. Oleh karena itu wajar apabila di berbagai negara bagian muncul gerakan yang menuntut pembubaran pemerintah daerahnya atau negara bagiannya. Gerakan semacam itu kemudian menuntut agar daerahnya digabungkan kepada RI.

#### **B. Proses Kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Melalui Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950**

Gerakan menuju pembentukan Negara Kesatuan RI mendapat dukungan yang kuat dan luas dari seluruh rakyat. Banyak negara-negara bagian satu per satu menggabungkan diri dengan negara bagian Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta, sehingga akhirnya hanya tinggal beberapa negara bagian saja, yaitu Republik Indonesia Yogyakarta, Indonesia Timur dan Sumatra Timur.

Dengan berdaulatnya pemerintah RIS, berarti status Negara Republik Indonesia dan Badan Pekerja menjadi “Negara Bagian”. Dengan demikian secara yuridis formal, Negara Republik Indonesia sama dengan negara-negara bagian lainnya, tetapi taktis politis tidak mungkin dapat disamakan dengan negara-negara bagian lainnya yang memang dibentuk karena politik *divide et impera* dari Pemerintah Kolonial Belanda. Dengan demikian jelas harus ada perbedaan antara hubungan RIS dengan Republik Indonesia dan hubungan RIS dengan negara-negara bagian lainnya.

Setelah terjadinya penyerahan kedaulatan, sasaran utama dari Revolusi Indonesia adalah mencari kemenangan. Rakyat Indonesia mulai memusatkan perhatiannya untuk membentuk “Gerakan Persatuan”, yang meningkat pada tujuh bulan pertama tahun 1950. Pergerakan yang diprakarsai oleh hampir seluruh rakyat, terutama mengadakan perlawanan pada Pemerintah Federal Belanda. Walaupun gerakan ini masih bersifat lokal dalam arti dilakukan oleh masing-masing negara bagian, namun tujuannya adalah sama yaitu menuntut dihapuskannya sisa-sisa sistem federal, dan digantikan oleh bentuk kesatuan. Gerakan ini mendapat dorongan dari Pemerintah Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta dan pemimpin-pemimpin republiken yang ada dalam Pemerintahan Republik Indonesia Serikat.

Pada tanggal 10 Februari 1950 DPR Negara Sumatra Selatan memutuskan untuk menyerahkan kekuasaannya pada RIS. Gerakan ini dengan cepat menyebar ke seluruh negara-negara bagian lainnya yang cenderung untuk menghapuskan negara-negara bagian dan menggabungkan diri ke dalam Pemerintah RIS. Hal ini tidak ditentang oleh pemimpin-pemimpin RIS, bahkan perasaan nasional pada sebagian besar anggota Senat RIS semakin

kuat. Sesuai dengan Pasal 139 UUDS RIS yang mengesahkan peleburan negara-negara bagian dalam mana pemerintah juga menuntut mereka bersatu di dalam Republik Indonesia. Tuntutan Pemerintah Jawa Timur, Jawa Tengah dan Madura untuk dihapuskan dan bergabung dengan Republik Indonesia dibicarakan dalam sidang-sidang Parlemen RIS.

Mosi yang diajukan oleh 10 orang anggota perwakilan dari Jawa Timur yang hadir dalam Sidang Parlemen RIS, maksudnya adalah untuk mendesak Pemerintah RIS agar secepatnya mengesahkan penggabungan Jawa Timur ke dalam Republik Indonesia sesuai dengan kehendak Rakyat. Selanjutnya adalah mosi dari enam orang anggota perwakilan Jawa Tengah diajukan kepada sidang parlemen RIS. Maksudnya adalah sama yaitu penggabungan Jawa Tengah ke dalam Republik Indonesia. Sidang Parlemen RIS juga membahas mosi dari delapan orang anggota perwakilan Madura mengenai pengembalian Madura kepada Republik Indonesia dengan mendesak Pemerintah RIS agar menggunakan undang-undang darurat.

## **KESIMPULAN**

1. Faktor-faktor yang mendorong kembalinya sistem pemerintahan dari negara federal ke Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah terjadinya pertentangan dan konflik pada awal tahun 1950 untuk menentukan bentuk negara bagi Bangsa dan Negara Indonesia. Pada satu sisi, secara resmi saat itu Indonesia merupakan negara federal, sebagaimana hasil perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB). Akan tetapi, pada saat yang bersamaan muncul gerakan yang menentang keberadaan negara federal itu. Gerakan ini eksis bukan saja di kalangan elit, tetapi juga di kalangan masyarakat bawah. Gerakan tersebut menghendaki diubahnya bentuk negara federal menjadi negara kesatuan. Terjadinya perubahan dari negara federal menjadi negara kesatuan tidak dapat disangkal disebabkan dukungan politik dari masyarakat Indonesia terhadap ide negara federal sesungguhnya sangat lemah. Ide negara federal muncul dari ambisi politik orang-orang Belanda yang agaknya takut negerinya tidak lagi mempunyai peran di Asia. Oleh karena itulah ketika masalah kemerdekaan Indonesia sudah tidak dapat ditawarkan lagi, mereka memperkenalkan ide mengenai pembentukan negara federal. Akan tetapi, ide ide hanya didukung oleh sebagian kecil masyarakat Indonesia, yaitu mereka yang pernah merasakan nikmatnya hidup dalam lindungan kekuasaan kolonial Belanda. Hal itu terbukti ketika sebagian besar pasukan Belanda mulai ditarik dari Indonesia. Bersamaan dengan itu dibebaskannya tahanan politik yang sebagian besar merupakan elit politik pro-republik membuat desakan masyarakat untuk mengganti negara federal kepada bentuk negara kesatuan semakin kuat. Dengan demikian jatuhnya negara federal tinggal menunggu waktu setelah situasi politik di Indonesia benar-benar berubah.
2. Proses kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) melalui perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 dilakukan melalui UU Federal No. 7 Tahun 1950 yang diberlakukan sejak 17 Agustus 1950 dan pada pokoknya berisi 2 hal yaitu: *Pertama*, bentuk negara Indonesia diubah

menjadi negara kesatuan; *Kedua*, Konstitusi RIS 1949 diganti UUDS 1950. Perubahan Konstitusi RIS 1949 melalui UU Federal No. 7 Tahun 1950 menjadi UUDS 1950 adalah perubahan yang dilakukan dengan prosedur yang sah secara konstitusional sebab menurut Konstitusi RIS 1949, kedaulatan dilakukan Pemerintah dan Parlemen. Konstitusi RIS tidak menunjuk satu badan khusus (misalnya semacam Konstituante) untuk menetapkan dan melakukan perubahan atas UUD

## DAFTAR PUSTAKA

- G. Moedjanto, *Indonesia Abad ke-20*, Yogyakarta: Kanisius, 1988  
George Mc T. Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indoensia* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan kerja sama dengan Sebelas Maret University Press, 1995  
Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press, 2003  
Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010  
Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Bumi Aksara, 2000  
Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah*, Yogyakarta: Bentang Budaya, 2001  
Meutia Farida Swasono, *Bung Hatta, Pribadinya dalam Kenangan*, Jakarta: Sinar Harapan, 1980  
Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*, Jakarta: Gramedia, 1993  
Soehino, *Hukum Tata Negara: Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992

Reviewer

Zulkarnain, M.Pd.  
NIP. 19740809 200812 1 001

Yogyakarta, Januari 2014  
Pembimbing

Dr. Aman, M.Pd.  
NIP. 19741015 200312 1 001