

## **Memulihkan Komunikasi Belajar dari Jatuh Bangunnya Kabinet Pada Masa Demokrasi Parlementer**

Mukti Diapepin

(STIA LPPN Padang, [muktidiapepin@ymail.com](mailto:muktidiapepin@ymail.com))

### **Abstract**

Political communication at this time, often hit by problems. Each elite expressed his sector ego - which ended in conflict. The same condition also happened during Parliamentary Democracy. The ups and downs of the cabinet - mainly triggered by communication bottlenecks that lead to a vote of no confidence. Each political opponent, trying to find weaknesses that lead to impeachment. New communication can be interwoven during the Burhanuddin Harahap cabinet. This is evidenced by the success of the 1955 General Election. All political party leaders, trying to find common ground, to succeed in holding the first elections in Indonesia.

**Keywords:** *communication, politics, cabinet, parliamentary*

### **Abstrak**

Komunikasi politik pada masa kini, sering dilanda masalah. Masing-masing elite mengemukakan ego sektoralnya –yang berujung pada konflik. Kondisi yang sama juga pernah terjadi pada masa Demokrasi Parlementer. Jatuh bangunnya kabinet –terutama dipicu oleh sumbatan-sumbatan komunikasi yang bermuara pada mosi tidak percaya. Masing-masing lawan politik, berusaha mencari kelemahan yang berujung pada *impeachment*. Jalanan komunikasi baru bisa terajut semasa kabinet Burhanuddin Harahap. Hal ini dibuktikan dengan suksesnya Pemilu 1955. Seluruh pimpinan partai politik, berusaha untuk mencari titik temu, untuk menyukseskan penyelenggaraan Pemilu pertama di Indonesia

**Kata Kunci:** *komunikasi, politik, kabinet, parlementer.*

## A. Pendahuluan

Sejak memasuki 74 tahun kemerdekaan, telah banyak perubahan yang terjadi terutama dalam sistem pemerintahan. Beberapa kali terjadinya perubahan sistem politik, sejak demokrasi presidensial, berlanjut pada demokrasi liberal, atau juga dikenal sebagai demokrasi parlementer, hingga kembali dengan model demokrasi Pancasila yang juga berbau liberal di era reformasi.

Demokrasi parlementer merupakan sistem politik yang melindungi secara konstitusional hak-hak individu dari kekuasaan pemerintah. Dalam Demokrasi itu keputusan-keputusan mayoritas (dari proses perwakilan atau langsung) diberlakukan pada sebagian besar bidang-bidang kebijakan pemerintah yang tunduk pada pembatasan-pembatasan agar keputusan pemerintah tidak melanggar kemerdekaan dan hak-hak individu, seperti tercantum dalam konstitusi.

Masa demokrasi Liberal berlaku antara tahun 1949-1959, ditandai dengan tumbuh suburnya partai politik dan berlakunya kabinet parlementer. Namun, di tengah euforia politik pasca diumumkannya Maklumat No.X oleh Wakil Presiden Moh. Hatta, memicu kemelut politik. Pangkal permasalahan

terletak pada kebuntuan komunikasi yang terjadi antar partai politik, elit politik, perdana menteri-parlemen, dan lainnya.

Friksi di antara partai politik telah memicu saling mencurigai di antara elite. Muaranya adalah melayangkang mosi tidak percaya, yang berujung pada *impeachment*. Masing-masing elite dengan ideologinya masing-masing bersikeras untuk memaksakan maunya, untuk segera dilaksanakan oleh lawan politiknya. Dan, tercatat dalam sejarah ketatanegaraan sejak 1949-1957 telah terjadi delapan kali pergantian kabinet.

Untuk menguatkan persoalan kemacetan komunikasi antar elit politik tersebut, ada beberapa item pertanyaan yang bisa diajukan. Bagaimana bentuk-bentuk persoalan yang dihadapi oleh tiap-tiap kabinet pada masa parlementer?, dan bagaimana solusi untuk mengatasi masalah yang terjadi di tingkat elite politik?. Seluruh item pertanyaan, akan terjawab dalam pembahasan berikutnya.

Untuk membedah persoalan ini, ada beberapa kerangka konseptual yang dipakai. Komunikasi merupakan aktivitas dasar manusia. Dengan berkomunikasi, manusia dapat saling berhubungan satu sama lain baik dalam kehidupan sehari-hari di rumah tangga, di tempat pekerjaan, di pasar, dalam masyarakat

atau dimana saja manusia berada (Rubent, 1998: 45). Tidak ada manusia yang tidak akan terlibat dalam komunikasi. Pentingnya suatu komunikasi bagi manusia tidaklah dapat dipungkiri begitupula halnya bagi suatu negara. Dimana didalamnya menurut Rubent terdapat sekelompok orang yang memerintah dan orang yang diperintah.

Orang yang memerintah yang biasanya disebut elite politik sedangkan orang yang diperintah adalah masyarakat atau rakyat. Kelompok elite politik jumlahnya agak sedikit, mengambil peran utama dalam hampir semua fungsi politik nasional, memonopoli kekuatan dan menikmati keuntungan daripadanya; sedangkan kelompok massa, dibina dan diawasi oleh yang pertama baik secara legal atau tidak, dengan atau tanpa pedoman hukum dan kekerasan (Dahl, 2003). Dengan adanya komunikasi yang baik akan suatu pemerintahan dapat berjalan dengan baik, lancar serta berhasil begitupula sebaliknya, kurangnya komunikasi akan menghambat jalannya pemerintahan dan pembangunan yang pada akhirnya akan menimbulkan kerugian yang sangat besar akan di alami oleh rakyat atau masyarakat negara tersebut.

Oleh karena itu, para pemimpin dan para komunikator perlu memahami dan

meyempurnakan kemampuan komunikasi mereka. Elit politik juga termasuk ke dalam komunikator bagi suatu negara. Elit politik sangat mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat untuk masyarakat banyak. Oleh karena itu, komunikasi elit politik perlu diperhatikan karena sangat berpengaruh pada penyampaian pesan kepada masyarakat banyak (Arni, 2007: 60). Apabila penyampaian pesan itu salah akan mengakibatkan persepsi yang salah juga pada masyarakat.

## **B. Pembahasan**

### **1. Demokrasi Parlemerter dan Dilemanya**

Sistem pemerintahan dalam bidang politik yang dianut pada masa Demokrasi Liberal adalah sistem kabinet parlementer. Sistem pemerintahan tersebut berlandaskan pada UUDS 1950 (Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia tahun 1950). Sistem pemerintahan ini menetapkan bahwa kabinet-kabinet atau para menteri bertanggung jawab kepada parlemen. Sistem kabinet parlementer juga menerapkan sistem pemungutan suara (voting) yang digunakan dalam pemilihan umum (Pemilu), mosi, dan demonstrasi sebagai bentuk rakyat dalam

mengekspresikan hak untuk ikut serta dalam berpolitik (Hatta, 1960:67).

Selain itu, adanya sistem multipartai pada masa ini menyebabkan terciptanya golongan mayoritas dan minoritas dalam masyarakat, serta adanya sikap mementingkan kepentingan golongan partai politik masing-masing daripada kepentingan bersama. Sistem pemerintahan dalam bidang politik yang dianut pada masa demokrasi Liberal adalah sistem kabinet presidensial. Sistem kabinetpresidensial berlandaskan pada UUD 1945 (Undang-Undang Dasar tahun 1945) dan kekuasaan tertinggi negara ditempati oleh lembaga eksekutif, yaitu Presiden.<sup>1</sup>

Pemerintahan pada masa Demokrasi Parleментар dijalkan oleh tujuh kabinet dengan masa jabatan berbeda. Ketujuh kabinet itu adalah Kabinet Natsir dengan masa jabatan antara 6 September 1950 –18 April 1951, Kabinet Sukiman dengan masa jabatan antara 26 April 1951 –26 April 1952, Kabinet Wilopo dengan masa jabatan antara 19 Maret

1952 –2 Juni 1953, Kabinet Ali Sastroamidjojo I dengan masa jabatan antara 31 Juli 1953 –24 Juli 1955, Kabinet Burhanuddin Harahap dengan masa jabatan antara 12 Agustus 1955–3 Maret 1956, Kabinet Ali Sastroamidjojo II dengan masa jabatan antara 24 Maret 1956 –14 Maret 1957, dan Kabinet Djuanda (Kabinet Karya) dengan masa jabatan antara 9 April 1957 –10 Juli 1959 (Simanjuntak, 2003: 69-70).

Adapun beberapa tujuan yang hendak dicapai oleh ketujuh kabinet tersebut, yaitu menjaga keamanan dan ketertiban rakyat, meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, mempersiapkan Pemilu dan memperjuangkan Irian Barat.

Selain itu, pada masa Demokrasi Parleментар ini juga dibentuk konstituante, sebuah lembaga yang bertugas untuk menyusun dan menetapkan Undang-Undang Dasar (UUD) baru bagi Indonesia (Asshiddiqe, 2006: 70).

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa sistem yang dianut oleh bangsa Indonesia pada tahun 1949-1959 adalah sistem demokrasi Liberal yaitu sistem politik yang melindungi secara konstitusional hak-hak individu dari kekuasaan pemerintah. Dalam demokrasi liberal, keputusan-keputusan mayoritas (dari proses

<sup>1</sup>Sistem demokrasi ini menganut paham kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Paham tersebut berintikan musyawarah untuk mufakat secara gotong royong antara semua kekuatan nasional yang revolusioner dengan prinsip NASAKOM (nasionalisme, agama, dan komunisme). NASAKOM telah menyatukan kekuatan-kekuatan politik yang terus bersaing sejak masa Demokrasi Parleментар, sehingga mulai tercipta sikap saling gotong royong antar sesama anggota partai politik.

perwakilan, ataupun langsung) diberlakukan pada sebagian besar bidang-bidang kebijakan pemerintah yang tunduk pada pembatasan-pembatasan agar keputusan pemerintah tidak melanggar kemerdekaan hak-hak individu seperti tercantum dalam konstitusi.

## 2. Jatuh Bangunnya Kabinet Karena Macetnya Komunikasi Politik

Perkembangan Politik Masa Demokrasi Liberal di Indonesia (1949-1959) Periode 1949 -1959 merupakan masa berkiprahnya partai-partai politik pada pemerintahan Indonesia. Pada masa ini terjadi pergantian kabinet, partai-partai politik terkuat mengambil alih kekuasaan. Dua partai terkuat pada masa itu (PNI dan Masyumi) silih berganti memimpin kabinet. Hampir setiap tahun terjadi pergantian kabinet. Masa pemerintahan kabinet tidak ada yang berumur panjang, sehingga masing-masing kabinet yang berkuasa tidak dapat melaksanakan seluruh programnya.

Keadaan ini menimbulkan ketidakstabilan dalam bidang politik, ekonomi, sosial, dan keamanan. Kabinet-kabinet yang pernah berkuasa setelah penyerahan kedaulatan dari tangan Belanda adalah sebagai berikut:

### a. Kabinet Natsir (6 September 1950-21 Maret 1951).

Setelah bentuk negara Republik Indonesia Serikat (RIS) dibubarkan, kabinet pertama yang memerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Kabinet Natsir. Kabinet Natsir merupakan kabinet koalisi yang dipimpin oleh Masyumi. PNI sebagai partai kedua terbesar lebih memilih kedudukan sebagai oposisi. PNI menolak ikut serta dalam kabinet, karena merasa tidak diberi kedudukan yang sesuai dengan kekuatan yang dimilikinya. Yahya (2005: 72) menjelaskan kabinet Natsir mendapat dukungan dari militer dan dari tokoh-tokoh terkenal yang memiliki keahlian dan reputasi tinggi seperti Sri Sultan Hamengku Buwono IX, Mr. Asaat, Mr. Moh. Roem, Ir. Djuanda dan Dr.Sumitro Djojohadikusumo.

Program pokok dari Kabinet Natsir adalah menggiatkan usaha keamanan dan ketentraman; konsolidasi dan menyempurnakan pemerintahan; menyempurnakan organisasi angkatan perang; mengembangkan dan memperkuat ekonomi kerakyatan; dan memperjuangkan penyelesaian masalah Irian Barat. Pada masa pemerintahan dan kekuasaan Kabinet Natsir terjadi pemberontakan hampir di seluruh wilayah Indonesia. Masalah dalam

keamanan negeri, seperti Gerakan DI/TII, Gerakan Andi Azis, Gerakan APRA, dan Gerakan RMS. Perundingan-perundingan masalah Irian Barat juga mulai dirintis, namun mengalami jalan buntu. Oleh karena itu, muncul mosi tidak percaya terhadap Kabinet Natsir.

PNI juga tidak menyetujui berlakunya Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 1950 tentang DPRD yang dianggap menguntungkan Masyumi. Mosi itu disampaikan kepada parlemen tanggal 22 Januari 1951 dan memperoleh kemenangan, sehingga pada tanggal 21 Maret 1951 Perdana Menteri Natsir mengembalikan mandatnya kepada presiden.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis berkesimpulan bahwa ini dipimpin oleh Natsir sebagai perdana menteri yang didominasi oleh Masyumi, kemudian mulai goyah kegagalan dalam perundingan dengan Belanda mengenai Irian Barat, selain itu kabinet ini jatuh setelah PNI mengajukan mosi tidak percaya menyangkut pencabutan Peraturan Pemerintah tentang DPSD dan DPRDS.

*b. Kabinet Sukiman (27 April 1951-3 April 1952).*

Setelah Kabinet Natsir mengembalikan mandatnya kepada

presiden, presiden menunjuk Sartono (Ketua PNI) menjadi formatur. Hampir satu bulan Sartono berusaha membentuk kabinet koalisi antara PNI dengan Masyumi. Namun usahanya itu mengalami kegagalan, sehingga ia mengembalikan mandatnya kepada presiden setelah bertugas selama 28 hari (28 Maret -18 April 1951).

Presiden kemudian menunjuk Sukiman (Masyumi) dan Djojokusarto (PNI) sebagai formatur. Walaupun mengalami sedikit kesulitan, namun akhirnya mereka berhasil membentuk kabinet koalisi antara Masyumi dengan PNI dan sejumlah partai kecil. Kabinet koalisi itu dipimpin oleh Sukiman dan kemudian lebih dikenal dengan sebutan Kabinet Sukiman. Kabinet Sukiman memiliki tujuh program, dan di antaranya mirip dengan program dari kabinet Natsir. Misalnya, mengenai pemulihan keamanan dan ketertiban. Usia kabinet ini tidak jauh berbeda dengan kabinet Natsir, karena pada masa kabinet ini banyak menghadapi masalah-masalah seperti krisis moral yang ditandai dengan munculnya korupsi yang terjadi pada setiap lembaga pemerintahan dan kegemaran akan barang-barang mewah.

Kabinet Sukiman juga memprogramkan untuk merebut kembali Irian Barat dari tangan Belanda,

walaupun belum juga membawa hasil. Kedudukan Kabinet Sukiman semakin tidak stabil, karena hubungan dengan militer yang kurang baik, terutama terlihat dari sikap pemerintah menghadapi pemberontakan yang terjadi di Jawa Barat, Jawa tengah, dan Sulawesi Selatan yang kurang tegas.

Selanjutnya kedudukan Kabinet Sukiman semakin bertambah goyah sebagai akibat terjadinya pertukaran nota antara Menteri Luar Negeri Subardjo dengan Duta Besar Amerika Serikat Merle Cochran mengenai bantuan ekonomi dan militer berdasarkan ikatan *Mutual Security Act*(MSA) atau Undang-undang Kerja Sama Keamanan. Kerja sama itu dinilai sangat merugikan politik luar negeri bebas-aktif yang dianut Indonesia, karena Indonesia harus lebih memerhatikan kepentingan Amerika Serikat.

Bahkan, Kabinet Sukiman dituduh telah memasukkan Indonesia ke dalam Blok Barat. Oleh karena itu, DPR menggugat kebijakan Kabinet Sukiman. Akhirnya Kabinet Sukiman pun menemui nasib yang sama, mengalami kejatuhan dan mengembalikan mandatnya kepada Presiden. Menurut hemat penulis, kabinet ini mulai goyah akibat adanya kesepakatan antara Menlu Subandrio dan Duta Besar AS Merle Cochran tentang

bantuan ekonomi dan militer. Kabinet ini dicecer tuduhan menyelewengkan Indonesia dari politik luar negeri bebas aktif, dan setelah PNI dan Masyumi menarik dukungannya kabinet inipun runtuh.

*c. Kabinet Wilopo (3 April 1952 -3 Juni 1953).*

Setelah Kabinet Sukiman jatuh, digantikan oleh Kabinet Wilopo. Kabinet ini mendapat dukungan dari PNI, Masyumi, dan PSI. Wilopo sendiri adalah tokoh PNI. Program kerja kabinet ini ada 6 pasal, dan yang paling penting dari keenam program itu adalah mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum. Kabinet ini jugamem-programkan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat dan menciptakan keamanan dalam negeri. Program luar negerinya ditekankan kepada perjuangan pengembalian Irian Barat serta melaksanakan politik luar negeri yang bebas-aktif.

Namun kabinet Wilopo juga tidak luput dari masalah-masalah yang menggoyahkan kedudukannya. Masalah yang cukup berat dihadapi oleh Kabinet Wilopo adalah masalah Angkatan Darat yang dikenal dengan Peristiwa 17 Oktober 1952.<sup>2</sup>Sementara itu,

<sup>2</sup>Latar belakang peristiwa itu terkait dengan masalah ekonomi, reorganisasi atau profesionalisasi

perkembangan ekonomi dunia kurang menguntungkan pemasaran hasil ekspor Indonesia. Penerimaan negara menjadi menurun. Dengan keadaan ekonomi yang sulit dan upaya pembentukan militer yang memenuhi standar profesional, anggota militer yang tidak memenuhi syarat (berpendidikan rendah) perlu dikembalikan kepada masyarakat. Hal ini menimbulkan protes di kalangan militer. Kalangan yang terdesak dipimpin oleh Kolonel Bambang Sugeng menghadap presiden dan mengajukan petisi penggantian KSAD Kolonel A.H. Nasution. Tentu saja hal ini menimbulkan kericuhan di kalangan militer yang menjurus ke arah perpecahan.

Parlemen mengecam tindakan pemerintah, khususnya Menteri Pertahanan dan Pimpinan Angkatan Perang dan Darat. Beberapa anggota parlemen mengajukan mosi tidak percaya kepada pemerintah. Mereka menilai bahwa parlemen terlalu ikut campur dalam tubuh tentara. Pada tanggal 17 Oktober 1952 muncul demonstrasi rakyat terhadap presiden. Para demonstran itu menuntut kepada presiden agar membubarkan parlemen serta meminta presiden memimpin langsung pemerintahan sampai

---

tentara dan campur tangan parlemen atas permasalahan militer (Muhaimin, 2005: 27).

diselenggarakannya pemilu. Namun presiden menolak, dengan alasan bahwa ia tidak mau menjadi diktator, tetapi mungkin pula khawatir apabila tuntutan tentara dipenuhi ia akan ditunggangi oleh mereka.<sup>3</sup>

Walaupun Peristiwa 17 Oktober 1952 tidak menyebabkan jatuhnya kabinet Wilopo, tetapi berakibat menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Masalah lain yang menyebabkan jatuhnya kabinet Wilopo adalah masalah tanah di Tanjung Morawa, satu kecamatan di Sumatera Timur. Di kecamatan itu terdapat perkebunan asing, antara lain perkebunan kelapa sawit, teh, dan tembakau. Atas dasar persetujuan KMB, para pengusaha asing itu menuntut pengembalian lahan perkebunan mereka, padahal perkebunan itu telah digarap oleh rakyat sejak zaman pendudukan Jepang.

Rupanya pemerintah menyetujui tuntutan dari para pengusaha asing itu dengan alasan akan menghasilkandevisa dan akan menarik modal asing lainnya masuk ke Indonesia. Di sisi lain, rakyat

---

<sup>3</sup>Dalam perkembangan selanjutnya muncul golongan yang anti Peristiwa 17 Oktober 1952 dari kalangan Angkatan Darat sendiri. Menteri Pertahanan, Sekretaris Jenderal Ali Budihardjo dan sejumlah perwira yang merasa bertanggung jawab atas Peristiwa 17 Oktober 1952 di antaranya KSAP T.B. Simatupang dan KSAD A.H. Nasution mengundurkan diri dari jabatannya. Kedudukan Nasution digantikan oleh Bambang Sugeng (Soebijono, 1997: 75).

tidak mau meninggalkan tanah-tanah yang telah digarapnya itu. Maka pada tanggal 16 Maret 1953 terjadilah pentraktor tanah tersebut. Hal ini menimbulkan protes dari rakyat. Namun protes rakyat itu disambut tembakan oleh polisi, sehingga jatuh korban di kalangan rakyat. Peristiwa itu dijadikan sarana oleh kelompok yang anti kabinet dan pihak oposisi lainnya untuk mencela pemerintah. Kemudian mosi tidak percaya muncul di parlemen. Akibatnya Kabinet Wilopo mengembalikan mandatnya kepada presiden pada tanggal 2 Juni 1953 tanpa menunggu mosi itu diterima oleh parlemen.<sup>4</sup>

*d. Kabinet Ali Sastroamidjojo I (31 Juli 1953 -12 Agustus 1955).*

Dua bulan setelah mundurnya Kabinet Wilopo terbentuk kabinet baru yaitu Kabinet Ali Sastroamidjojo. Kabinet Ali mendapat dukungan dari PNI dan NU, sedangkan Masyumi memilih sebagai oposisi. Kabinet Ali mempunyai empat program, yakni meningkatkan keamanan dan kemakmuran dan segera diselenggarakan pemilihan umum; pembebasan Irian Barat secepatnya;

<sup>4</sup>Kabinet ini merupakan zeken kabinet, karena terdiri atas para pakar dan ahli dibidangnya. Kabinet ini mengalami tantangan berat, berupa gerakan separatis disejumlah daerah dan beberapa pemberontakan lain sehingga mengakibatkan kabinet ini runtuh. (Matroji, 2002: 69).

pelaksanaan politik bebas-aktif dan peninjauan kembali Persetujuan KMB; penyelesaian pertikaian politik.

Meskipun keamanan dan kemakmuran menjadi program utama, realisasinya memang sangat sulit. Kabinet Ali juga mendapatkan kesulitan dari Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA) pimpinan Daud Beureueh yang menuntut Aceh sebagai provinsi dan meminta perhatian penuh atas pembangunan daerah. Daud Beureueh menilai bahwa tuntutan itu diabaikan, sehingga ia menyatakan Aceh menjadi bagian dari Nil (Negara Islam Indonesia) buatan Kartosuwiryo (September 1953). Usaha meningkatkan kemakmuran mengalami kegagalan karena inflasi dan korupsi yang meningkat. Kegagalan yang menyebabkan jatuhnya Kabinet Ali adalah masalah Angkatan Darat.<sup>5</sup>

Akibat peristiwa tersebut dan berbagai kemelut yang lain, kabinet ini

<sup>5</sup>Setelah Peristiwa 17 Oktober, Nasution mengundurkan diri sebagai KSAD. Ia digantikan oleh Bambang Sugeng. Sementara itu, perwira-perwira AD yang anti dan pro Peristiwa 17 Oktober berhasil memulihkan persatuan dan menandatangani Piagam Yogyakarta (25 Februari 1955). Oleh karena tugasnya dirasakan sangat berat, Bambang Sugeng mohon berhenti dan dikabulkan oleh pemerintah. Kemudian pemerintah mengangkat Bambang Utoyo sebagai KSAD baru. Akan tetapi Angkatan Darat yang berada di bawah pejabat KSAD yang dikepalai oleh Zulkifli Lubis menolak. Ketika Bambang Utoyo dilantik pada tanggal 27 Juni 1955, TNI-AD memboikot pengangkatan itu. Bambang Utoyo adalah KSAD yang tidak pernah berkantor di Markas Besar Angkatan Darat (MBAD). (Muhaimin, 2005: 89).

dinilai gagal. Banyak partai yang menarik menterinya dari kabinet. Akhirnya pada tanggal 24 Juli 1955, Ali Sastroamidjojo mengembalikan mandatnya kepada wakil presiden (karena saat itu presiden sedang menunaikan ibadah haji). Namun di balik kegagalan Kabinet Ali, kabinet tersebut masih memiliki kesuksesan, di antaranya adalah menyiapkan pemilihan umum dan menyelenggarakan Konferensi Asia Afrika.

*e. Kabinet Burhanuddin Harahap (12 Agustus 1955-3 Maret 1956).*

Kabinet Ali digantikan dengan Kabinet Burhanuddin Harahap. Burhanuddin Harahap berasal dari Masyumi, sedangkan PNI membentuk oposisi. Hasil yang menonjol dari kabinet ini adalah penyelenggaraan pemilihan umum untuk kali pertama bagi bangsa Indonesia, yang berlangsung pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante.

Peristiwa tanggal 27 Juni 1955 yang menjadi penyebab kegagalan dari Kabinet Ali berhasil diselesaikan dengan mengembalikan posisi Nasution sebagai KSAD. Prestasi lainnya yang dicapai oleh kabinet ini adalah pembubaran Uni Indonesia-Belanda. Setelah hasil pemilihan umum diketahui mengubah

susunan dan keseimbangan perwakilan di DPR, pada tanggal 3 Maret 1956 Kabinet Burhanuddin Harahap mengembalikan mandatnya kepada presiden. Kabinet Burhanuddin Harahap merupakan kabinet peralihan dari DPR Sementara ke DPR hasil pemilihan umum yang dilanjutkan oleh Ali Sastroamidjojo II.<sup>6</sup>

4. Memulihkan Komunikasi dari Elite Politik: Belajar dari Demokrasi Parleментар

---

<sup>6</sup>Kabinet Ali Sastroamidjojo II berlangsung dari 20 Maret 1956-14 Maret 1957. Ali Sastroamidjojo kembali disertai mandat untuk membentuk kabinet baru pada tanggal 20 Maret 1956. Kabinet baru yang dibentuknya itu merupakan kabinet koalisi antara PNI, Masyumi dan NU. Upaya kabinet ini untuk memperbaiki masalah ekonomi mengalami kesulitan, disusul oleh munculnya gerakan separatisme di berbagai daerah yang dikenal dengan PRRI/Permesta. Gerakan itu menganggap bahwa pemerintah pusat mengabaikan pembangunan daerah-daerah. Mereka menuntut agar diadakan pergantian kabinet. Dalam tubuh kabinet itu sendiri terjadi perpecahan antara PNI dengan Masyumi. Masyumi menghendaki agar Ali Sastroamidjojo menyerahkan mandatnya kepada presiden sesuai dengan tuntutan daerah. Sedangkan Ali Sastroamidjojo berpendapat bahwa kabinet tidak wajib mengembalikan mandatnya hanya karena tuntutan daerah. Pada bulan Januari 1957, Masyumi menarik semua menterinya dari kabinet. Peristiwa itu sangat melemahkan kedudukan kabinet Ali Sastroamidjojo, sehingga pada tanggal 14 Maret 1957 Ali Sastroamidjojo akhirnya menyerahkan mandatnya kepada presiden. Oleh karena situasi negara yang kacau akibat terjadinya gerakan separatisme, dan konflik dalam konstituante, maka presiden menyatakan negara dalam keadaan bahaya (14 Maret 1957). Pertentangan politik semakin meluas, sehingga pembentukan kabinet baru semakin bertambah sulit. Sementara itu, partai-partai masih tetap menempuh cara tawar-menawar kedudukan dalam membentuk kabinet baru. Akhirnya atas dasar keadaandarurat itu, presiden menunjuk dirinya sendiri menjadi pembentuk kabinet. Presiden berhasil membentuk kabinet baru yang disebut dengan Kabinet Karya dan menunjuk Ir. Djuanda sebagai perdana menteri (Rickelf, 1998: 101).

Sistem komunikasi politik di Indonesia dalam beberapa dekade sejak awal kemerdekaan secara vertikal terdiri dari elite politik, media massa dan masyarakat; masing-masing merupakan subsistem yang berfungsi selaku sumber (komunikator), saluran dan khalayak penerima (komunikan). Dan suatu proses yang dikenal sebagai umpan balik (*feed back*).

Di negara-negara totaliter dengan pola komunikasi satu kepada semua, proses komunikasi politik berlangsung dimana elite politik sebagai sumber pesan-pesan politik (komunikator politik) yang berada pada posisi aktif, sementara media massa sebagai saluran bagi setiap pesan politik dan masyarakat sebagai khalayak penerima pesan yang berada pada posisi pasif (Rice, 1993: 104). Pesan-pesan/informasi politik secara berkesinambungan datang dari elite politik dari media massa dan masyarakat, secara mutlak harus mentaati dan menerimanya. Dengan demikian proses komunikasi berlangsung dari atas ke bawah.

Proses umpan balik juga ada yakni dalam bentuk persetujuan (semu) masyarakat terhadap apa yang datang dari atas. Sedangkan pesan maupun informasi politik hampir sepenuhnya bersifat agitasi dan propaganda. Jadi para

elite politik itu bertindak sebagai agitator dan propagandis, sedangkan media massa berfungsi sebagai sarana propaganda politik.

Sebagai komunikator, elite politik mengerahkan pengaruhnya kedua arah, yaitu menentukan alokasi ganjaran (imbalan dan hukuman, atau reward and punishment) dan mengubah atau mencegah perubahan struktur sosial/politik yang ada. Dalam kewenangannya yang pertama, elite politik berkomunikasi sebagai wakil dari kelompok penguasa (diktator plorelater).

Sedangkan pada negara demokratis dengan pola komunikasi satu kepada satu, proses komunikasi berlangsung secara vertikal dan horisontal. Di Indonesia, pola komunikasi satu kepada yang satu lainnya hanya berlangsung pada situasi-situasi tertentudan relatif masih berlangsung antara elite politik dengan anggota masyarakat, elite dengan elite yang lain secara individua lmaupun kelompok, serta antar masyarakat dengan masyarakat lainnya secara individual maupun kelompok.

Secara umum dapat dikatakan bahwa pembicaraan politik masih didominasi elite politik. Selain itu media massa tidak bisa memanfaatkan sedikit kebebasan yang dimilikinya tetap untuk menangkap

dan meyebarkan pembicaraan politik tersebut.

Koalisi dalam sistem presidensialisme dengan sistem multi partai dapat mengancam proses demokrasi yang dilaksanakan. Kekhawatiran terhadap sistem multi partai dalam sistem presidensial yang berdampak pada kestabilan penyelenggaraan pemerintahan ini adalah implikasi terjadinya polarisasi kepentingan di lembaga legislatif.

Akibatnya kebijakan yang dibuat pemerintah dapat berseberangan dengan kepentingan partai politik. Hal ini bisa terjadi karena presiden yang terpilih belum tentu dapat diterima oleh anggota legislatif yang juga dipilih oleh rakyat. Tidak sedikit fragmentasi terjadi di lembaga legislatif, terutama wakil-wakil partai yang berada di lembaga perwakilan ini. Satu di antara dampak yang dicemaskan adalah terjadinya tarik menarik kepentingan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif.

### **C. Simpulan**

Banyak negara berkembang mengalami kecenderungan seperti ini, misalnya negara-negara Amerika Latin begitu kuatnya kompetisi legitimasi di antara dua lembaga, yaitu eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan

kekuasaan negara. Persaingan ini justru berdampak pada kebuntuan politik dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Fenomena ini juga yang turut mengkhawatirkan proses koalisi di Indonesia dalam pembentukan pemerintahan. Fenomena koalisi ini juga menjadi catatan penting dalam perjalanan sejarah negara Indonesia terkait dengan koalisi partai politik dalam membentuk pemerintahan ini. Koalisi yang terbentuk ini menemukan akar kesejarahannya di Indonesia sebab pada masa demokrasi liberal tahun 1950an fenomena koalisi ini juga menjadi keniscayaan dalam pembentukan pemerintahan dibawah sistem parlementer.

Bahkan jatuh banggunya kabinet pada masa demokrasi parlementer ini adalah implikasi dari persaingan partai politik dalam mencari kekuasaan di pemerintahan.

Begitu juga pada masa reformasi dengan system multi partai persaingan partai politik untuk mendapatkan kekuasaan mempengaruhi proses pembentukan pemerintahan sehingga pilihan berkoalisi menjadi keniscayaan walaupun sebenarnya agak “tidak lazim” dalam sistem presidensial.

Partai pengusung presidenpun harus mempertimbangkan bagaimana

hubungan kelembagaan antara eksekutif yang dipimpin oleh presiden dengan lembaga legislatif dengan partai politik yang tidak ikut mendukung pembentukan koalisi pemerintahan tersebut. Satu hal yang menarik dari proses membangun koalisi ini adalah pada keterlibatan elite partai yang bertindak “seolah-olah” mengatasnamakan konstituen. Padahal logika dalam Pemilu, preferensi pemilih terhadap partai politik berbeda dengan preferensinya terhadap figur.

Namun, logika ini dilupakan oleh elite partai politik sehingga koalisi yang berlangsung melupakan logika masyarakat. Akibatnya, dalam proses koalisi politik ini ke depan tidak lagi berdasarkan aspirasi masyarakat. Padahal makna perwakilan politik ini tidak sekedar menyerahkan pilihannya kepada pemimpin partai politik. Tapi lebih dari itu, elite juga harus mendengarkan dan menyuarkan aspirasi masyarakat terkait dengan harapan mereka.

#### DAFTAR KEPUSTAKAAN

Arifin, Anwar. 1998. *Strategi Komunikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.  
 Asshiddiqe, Jimly. 2006. *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai*

*Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta; Kunstitusi Press.

- Azra, Azyumardi. 2003. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, & Masyarakat Madani*. Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah.
- Clark, David Scott (Ed.), 2012. *Comparative Law and Society* (Massachusetts: Edwar Elgar Publishing,
- Dahl, Robert, Ian Shapiro and Jose Antonio Cheibub (Eds). 2003. *The Democracy Sourcebook*. (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Hatta, Mohammad. 1960. *Demokrasi Kita*. Bandung: Segaarsy
- Muhaimin, Yahya. 2005. *Perkembangan Militer dalam Perkembangan Politik di Indonesia 1945-1966*. Jakarta: Gajah Mada University Press
- Muhammad, Arni. 2007. *Komunikasi Organisasi*. Bandung: Bumi Aksara.
- Powell Jr. Bingham. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, (Massachusetts: Harvard University Press.
- Rice, Ronald E, dan William J, Paisley, 1993. London: Public Communications.
- Ricklef, MC. 1998. *Sejarah Indonesia Modern*. Yogyakarta: UGM Press.
- Rubent, Brand D. 1998 *Communication and Behavior*. Allyn and Bacon.
- Simanjuntak, P. N. H. (2003). Kabinet-Kabinet Republik Indonesia: Dari Awal Kemerdekaan Sampai Reformasi. Jakarta: Djambatan*
- Soebijono. 1997. *Dwifungsi ABRI*. Yogyakarta: UGM

