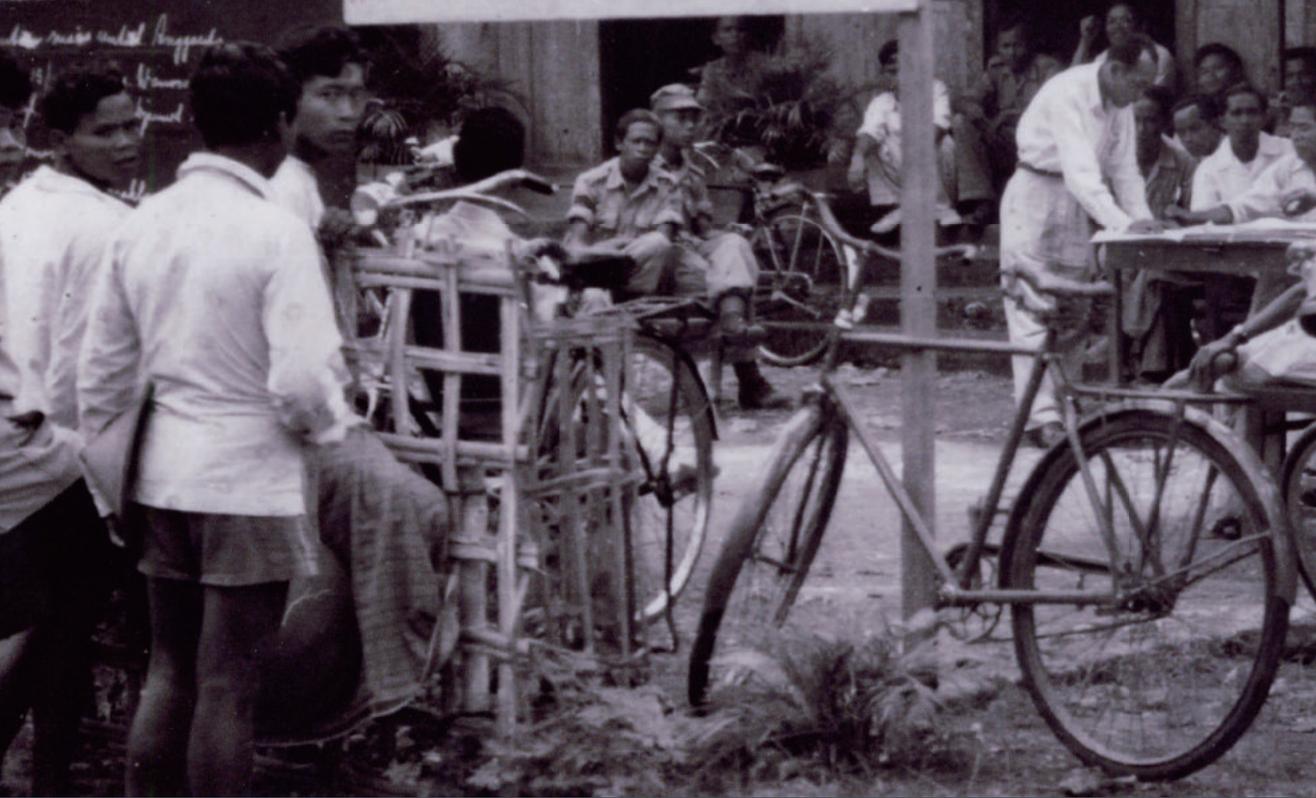


KANTOR PANITIA
PEMUNGUTAN SUARA
KETJAMATAN
WONOSARI



JOGJA MEMILIH

SEJARAH PEMILU 1951 & 1955 DI YOGYAKARTA



JOGJA MEMILIH

Sejarah Pemilu 1951 & 1955 di Yogyakarta



Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta
2018

JOGJA MEMILIH:
Sejarah Pemilu 1951 dan 1955 di Yogyakarta
Uji Nugroho W., dkk.

Diterbitkan oleh:
Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta
2018

Penulis:
Uji Nugroho Winardi
M. Nazir Salim
Wildan Sena Utama
Farabi Fakhri

Kontributor:
Bagus Zidni Ilman Nafi
Rika Puspitasari
Moh. Masruhan

Asisten Peneliti:
Anggiasti Rayung Wigati
Pratika Rizki Dewi

Editor:
Galih Adi Utama

Ilustrator:
Firma Summa

Ilustrasi Cover Depan:
Masyarakat sedang mengikuti proses perhitungan suara di salah satu TPS di Wonosari Gunungkidul, (Arsip Foto Koleksi ANRI, KEMENPEN RI 1950-1965, No. 5016)

Ilustrasi Cover Belakang:
Masyarakat berbondong-bondong menyambut kehadiran Pakualam ke VIII di Bale Desa Samigaluh Kulonprogo untuk memberikan penerangan/sosialisasi tentang pelaksanaan pemilu pemilihan anggota parlemen (Arsip Foto Koleksi ANRI, KEMENPEN RI 1950-1965, No. 872)

Artistik
Moh. Masruhan (Layouter)
Uji Nugroho W (Desainer Cover)

Katalog dalam terbitan
Uji Nugroho Winardi, dkk.
Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta
(xviii + 230 hlm: 17,5 x 25,5 cm)
ISBN 978-602-53545-3-3

KATA PENGANTAR

Kepala Dinas Kebudayaan DIY

Assalamu'alaikum Wr. Wb.
Salam sejahtera untuk kita semua.

Saya menyambut penerbitan buku **JOGJA MEMILIH: Sejarah Pemilu 1951 dan 1955 di Yogyakarta** dengan rasa gembira disertai ucapan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga buku ini dapat diselesaikan dengan baik.

Saya juga menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada segenap Tim Penulis yang telah mengerahkan segala pikiran dan kemampuannya untuk menyusun buku ini.

Yogyakarta, sebuah kota dengan sejarah yang begitu panjang. Kota yang ikut hadir dalam perkembangan negeri ini, bahkan sebelum kemerdekaan diproklamirkan. Ketika Indonesia sedang belajar berpolitik dan bernegara, Yogyakarta melalui pemerintah daerah berinisiatif untuk melaksanakan pemilu lokal pada 1951 dan menjadi sebuah simbol atas pemerintahan demokratis yang diinginkan bersama, juga contoh bagi pemilihan umum nasional yang baru

terselenggara pada 1955. Pemilu 1951 hingga dewasa ini, menjadi sebuah contoh akan pesta rakyat yang sesungguhnya. Pemilu tidak dirasakan sebagai sebuah persaingan politis, persaingan kekuasaan dan jabatan, namun benar-benar sebuah pesta di mana rakyat dapat memberikan suaranya untuk pemerintahan, sebuah gambaran nyata dari negara demokratis.

Melalui buku ini saya berharap kita dapat belajar akan pengertian pemilihan umum yang sesungguhnya. Di mana pemilu berfungsi sebagai sebuah sarana bagi rakyat untuk menyalurkan suaranya dalam pemerintahan, sebagai salah satu perwujudan bahwa kita adalah negara demokratis yang merdeka. Besar harapan saya, buku ini dapat memberikan informasi dan manfaat bagi generasi sekarang maupun yang akan datang serta membangun kecintaan pada sejarah dan warisan budaya yang kita miliki.

Terima Kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Plt. Kepala Dinas Kebudayaan DIY

Budi Wibowo, S.H., M.M.

Dari Penulis

Pemilu merupakan agenda politik nasional yang diyakini sebagai mekanisme penting dalam menentukan nasib bangsa. Pemilu yang saat ini dapat diselenggarakan secara periodik setiap lima tahun juga dianggap sebagai hajatan nasional, sebagai pesta demokrasi, di mana rakyat Indonesia dapat merayakan kedaulatan dan kebebasan politiknya. Pengakuan atas kebebasan politik inilah yang menjadi salah satu pembeda utama antara bangsa terjajah dan bangsa yang merdeka.

Pada dasarnya, penyelenggaraan pemilu terkait erat dengan praktik berdemokrasi yang dalam sejarah Indonesia telah mengalami proses yang sangat panjang. Dalam perjalanan membangun demokrasi di Indonesia, Yogyakarta turut memainkan peran penting sekaligus unik. Dikatakan penting karena Yogyakarta dapat dikatakan membuka jalan bagi terciptanya demokrasi di Indonesia. Sedangkan dapat dianggap unik karena demokrasi lahir dan berkembang di wilayah yang memiliki akar sejarah dan tradisi monarki.

Buku ini hadir untuk menjelaskan peran penting dan unik dari Yogyakarta. Sekaligus merekam perjalanan sejarah serta segala dinamika yang mengiringi penyelenggaraan dua pesta demokrasi pada awal dekade 1950-an, yakni pemilu lokal pada 1951 dan 1955. Tidak dapat dipungkiri bahwa tema tentang pemilu telah dikerjakan oleh banyak ahli. Meskipun demikian, terbitan buku ini diharapkan tetap dapat memberi kontribusi berupa asupan pengetahuan bagi pembaca yang budiman. Salah satu gagasan utama yang ingin disampaikan melalui kajian ini adalah mengapa Yogyakarta yang tidak menerima dampak dari reformasi pemerintahan di era kolonial, dan kerap dianggap sebagai wilayah berada di bawah otoritas tradisional malah muncul sebagai pionir dalam mempraktikkan demokrasi? Untuk itu buku ini melacak ke belakang dengan menengok pengalaman berdemokrasi pada masa kolonial, perubahan mendasar saat revolusi, hingga pelaksanaan dua pemilu pada paruh pertama dekade 1950. Diharapkan pembahasan ini dapat mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh kajian-kajian bertema pemilu yang terdahulu.

Buku ini selain berupaya untuk memperkaya khasanah historiografi sejarah politik Indonesia juga diharapkan dapat menjadi bahan bacaan sejarah bagi khalayak luas. Oleh karena itu, buku ini dirancang sedemikian rupa sebagai karya yang *fun reading*, yang gampang dibaca oleh semua kalangan, tanpa mengurangi bobot ilmiah suatu karya sejarah. Dengan demikian, buku ini dapat digunakan sebagai literatur pendamping dalam pengajaran sejarah di sekolah yang akan memperkaya materi muatan lokal. Penerbitan buku ini diharapkan pula dapat menjadi sumbangsih kecil dalam memaknai kembali *legacy* Yogyakarta bagi Indonesia, terutama dengan menekankan kiprah menyejarah masyarakat Yogyakarta dalam mencapai impian nasional melalui praktik berdemokrasi.

Sebagai karya yang terbit belakangan, buku ini tentu saja tidak dapat menghindar, bahkan harus mengulang, sejumlah kisah sejarah yang telah jamak diketahui. Terutama untuk pembahasan Pemilu 1951, telah hadir lebih awal kajian yang lengkap dan detail yang dikerjakan oleh M. Nazir Salim. Adapun dalam buku ini, bagian tentang

pemilu 1951 ditulis M. Nazir Salim tidak dapat dipisahkan dari kajian yang telah dilakukannya lebih awal. Keseluruhan naskah dalam karya ini berusaha sebaik mungkin untuk memberikan konteks penceritaan, atau menggunakan pendekatan dan cara pandang alternatif agar dapat memperkaya khasanah sejarah tentang pemilu di Yogyakarta. Oleh karenanya, karya ini menggunakan banyak sekali sumber berupa pustaka dan publikasi resmi pemerintah, di samping sumber arsip; catatan harian; koran dan majalah baik berbahasa Indonesia maupun Belanda; beberapa interview dan komunikasi personal; serta sumber-sumber visual. Gambar dan foto diperoleh dari koleksi ANRI, BPAD, dan sebagian kecil didapatkan dari reproduksi arsip visual, koran, terbitan resmi dan buku, maupun internet. Karena sebagian gambar memiliki kualitas rendah, maka beberapa ilustrasi harus digambar ulang yang diusahakan mendekati aslinya.

Buku ini hanya dapat sampai ke tangan para pembaca atas dukungan penuh dari Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Tim penulis menyampaikan apresiasi sangat tinggi atas usaha kerasnya dalam menyebarkan pengetahuan sejarah Yogyakarta kepada khalayak luas melalui kajian dan penerbitan buku. Dalam hal ini, tim penulis berterimakasih kepada Kepala Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta; Ibu Erlina Hidayati Sumardi selaku Kepala Bidang Sejarah, Purbakala dan Museum Dinas Kebudayaan DIY; Ibu Maryati; dan para staf yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Selama melaksanakan penelitian, Tim Penulis memperoleh bantuan berupa akses; suplai data; komentar dan pembacaan kritis; hingga berbagai bantuan teknis. Tim peneliti menyampaikan terima kasih kepada jajaran Direksi Kedaulatan Rakyat, BPAD D.I. Yogyakarta, ANRI, dan para pihak yang sayangnya tidak semua dapat disebutkan. Tim penulis sangat menyadari bahwa buku ini tidaklah sempurna dan tidak luput dari kekurangan di sana-sini, untuk itu kami memohon maaf yang paling tulus.

Penerbitan buku tentang sejarah pemilu di Yogyakarta ini juga dirasa sangat tepat menjelang tahun-tahun politik, menyongsong hajatan nasional 2019. Semoga karya ini dapat bermanfaat untuk

menjadi pengingat bahwa demokrasi adalah cita-cita kemerdekaan Indonesia dalam mewujudkan masa depan yang gilang gemilang. Berbekal pengalaman panjang itulah, sudah selayaknya jika bangsa Indonesia menjadi lebih dewasa dan menyadari bahwa pemilu adalah jalan damai pilihan bangsa Indonesia untuk menciptakan masa depan yang lebih baik. Dari sejarah pelaksanaan pemilu di Yogyakarta ini terkandung hikmah yang dapat dipetik bahwasanya pemilu adalah cara menyalurkan aspirasi untuk tetap bersatu: sebagai bagian dari sebuah negara bangsa yang sama selama-lamanya.

Selamat membaca, semoga bermanfaat.

Tim Penulis

Daftar Isi

<i>Kata Pengantar</i>	iii
<i>Dari Penulis</i>	v
<i>Daftar Isi</i>	ix
<i>Glosarium</i>	xi
<i>Bagian Pertama</i>	
PENGANTAR	1
Prawacana	1
Mengapa Yogyakarta?	4
Dekade 1950-an: Arti Penting Sebuah Periode	6
Tentang “Jogja Memilih”	7
<i>Bagian Kedua</i>	
HAK POLITIK BANGSA INDONESIA: Melacak Partisipasi Rakyat dalam Praktik Politik Kolonial	17
Prawacana	17
Desentralisasi, Medezeggenchaap, dan Pembentukan Dewan	18
Respon atas Perubahan	24
Sistem Pemilihan: Kasus Provinciale Raad	28
Dewan Rakyat: Agenda Kolonial, Perjuangan Nasional	32
Kesimpulan	49
<i>Bagian Ketiga</i>	
YOGYAKARTA DAN MODAL REVOLUSI: Demokrasi dan Partisipasi Rakyat	53
Prawacana	53
Perubahan Tatahan Elit	58

Perubahan Politik Ekonomi: Berakhirnya Tatanan Kolonial	63
Perubahan Rakyat dan Tatanan Desa	69
Demokratisasi dan Perubahan Tata Negara	73
Kesimpulan	79
<i>Bagian Keempat</i>	
PEMILIHAN UMUM 1951 DI YOGYAKARTA:	83
Dari Yogyakarta, Indonesia Membangun Demokrasi	
Prawacana	83
Dari Yogyakarta Pemilihan Umum Dihadirkan	88
Pemilihan Umum Tahap Akhir	112
Kesimpulan	120
<i>Bagian Kelima</i>	
PEMILIHAN UMUM 1955 DI YOGYAKARTA:	127
Merayakan Demokrasi	
Prawacana	127
Persiapan Pemilu	128
Kampanye	140
Penyebaran Informasi dan Mobilisasi	150
Partisipasi Rakyat	155
Hasil Pemilu	165
Kesimpulan	170
<i>KESIMPULAN</i>	
INFOGRAFIS & FAKTANEKA	183
LAMPIRAN	205

Glosarium

- Abangan* : Istilah yang dipopulerkan oleh Clifford Gertz untuk menjelaskan orang Jawa beragama Islam, kadang kala agama mereka disebut *kejawen* atau kebatinan, mencakup banyak unsur-unsur bukan Islam terutama mistisime dan menghargai makhluk-makhluk halus setempat.
- Aklamasi : Model pemilu secara penunjukan. Biasa diterapkan di negara-negara komunis.
- Apanage* : Sistem pengaturan tanah. Sementara tanah *apanage* atau tanah *lungguh* merupakan tanah yang diberikan oleh raja kepada para pangeran atau seseorang yang berjasa bagi kerajaan sebagai gaji atau upah.
- Azacho* : Istilah dari bahasa Jepang yang berarti kepala kampung.
- Bataafsche Republiek* : Sebuah Republik yang didirikan di Belanda antara tahun 1795-1806 dengan mengikuti model seperti Republik Perancis. Sementara di Nusantara, *Bataafsche Republiek* merujuk pada bentuk pemerintahan baru Belanda setelah bubarnya VOC.
- Bestuurhervorming* : Reformasi administrasi yang mengatur renovasi pada pemerintahan lokal.
- Bijeenkomst voor Federaal Overleg* : Suatu majelis permusyawaratan federal yang didirikan oleh Belanda untuk mengelola Republik Indonesia Serikat (RIS) selama masa Revolusi. Dalam historiografi Indonesia kita mengenalnya sebagai BFO atau negara boneka.
- BTI : Barisan Tani Indonesia, organisasi sosial yang fokus pada permasalahan petani dan pedesaan untuk mendukung reformasi kepemilikan tanah.

<i>College van Gecommitteerden</i>	: Dewan Pemerintahan Harian pada tingkat kabupaten.
<i>College van Gedepunteerden</i>	: Dewan Pemerintahan Harian pada tingkat provinsi.
<i>Clash</i>	: Istilah yang digunakan untuk menyebut kerusuhan.
<i>Decoupling</i>	: Pemisahan hubungan.
Demokrasi	: Sistem yang berdasarkan prinsip dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.
<i>Direct bestuurgebieden</i>	: Wilayah yang secara langsung berada di bawah pemerintah jajahan. Contohnya adalah Manado.
Eksperimentasi Demokrasi	: Percobaan melakukan penerapan demokrasi dan manifestasi proseduralnya.
FAO	: <i>Food and Agriculture Organization</i> adalah salah satu organisasi di bawah Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) yang berwenang mengurus berbagai hal yang berhubungan mengenai pangan dan hasil pertanian.
Federasi	: Model negara serikat. Mempunyai ide bahwa setiap wilayah berhak memerintah dirinya sendiri dalam aspek-aspek tertentu (kepentingan nasional).
Feodal	: Sistem sosial-politik yang berdasarkan patron-klien, terutama kepemilikan akan tanah.
Fusi-partai	: Penyederhanaan partai pada masa Orde Baru: menjadi PPP, PDIP, dan Golkar.
GAPI	: Gabungan Politik Indonesia adalah organisasi payung dari dari partai-partai atau organisasi-organisasi politik.
<i>Gedeelten van Geweste Raad</i>	: Istilah yang merujuk pada Dewan Lokal.
<i>Gemeente Raad</i>	: Istilah yang merujuk pada Dewan Kota.
Gender	: Perbedaan hak, kewajiban, peran, dan kedudukan antara laki-laki dengan perempuan
Gerinda	: Gerakan Rakyat Indonesia, merupakan partai lokal di Yogyakarta yang dipimpin oleh Suryodiningrat, paman dari Sultan Hamengku Buwono IX.
<i>Geweste Raad</i>	: Istilah yang merujuk pada Dewan Lokal.

<i>Governemen Gebieden</i>	: Wilayah yang secara langsung berada di bawah pemerintahan kolonial.
<i>Haminte</i>	: Istilah yang merujuk pada Kotapraja.
<i>Indische Staatsblaad</i>	: Lembaran negara yang diterbitkan secara resmi oleh pemerintah Hindia-Belanda yang memuat produk perundang-undangan.
<i>Kapanewon</i>	: Satuan wilayah administratif setingkat dengan kecamatan.
<i>Kiesordonnantie</i>	: Undang-undang mengenai pemilihan.
<i>Kolegiaal</i>	: Dewan yang bertugas sebagai ketua pemerintahan kota di wilayah <i>Vorstenlanden</i> .
<i>Kooti Hookookai</i>	: Istilah untuk pemerintah lokal pada masa kependudukan Jepang.
KRI	: Singkatan dari Kongres Rakyat Indonesia, adalah kongres yang diselenggarakan oleh GAPI pada September 1939 untuk menuntut hak berparlemen.
Legitimasi	: Pernyataan yang sah.
Marxis	: Sebuah paham yang berdasar pada pandangan-pandangan Karl Marx.
Masyumi	: Majelis Syuro Muslimin Indonesia, merupakan organisasi politik Islam yang dibentuk pada masa Jepang terutama sebagai penggabungan Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama.
<i>Medezeggenschap</i>	: Hak berpendapat.
<i>Minister van Kolonien</i>	: Kementerian di Belanda yang mengatur segala hal yang berkaitan dengan koloninya Belanda.
<i>Model candidat-choice</i>	: Model pemilu yang membuat rakyat hanya memiliki sedikit atau bahkan tidak memiliki pilihan sama sekali. Rakyat hanya boleh memilih kandidat dari daftar yang telah dibuat oleh partai penguasa.
Model pemilu dominan partai	: Model pemilu yang mempunyai konsep pemilih memiliki hak untuk memilih dari partai yang telah tersedia.
Multikulturalisme	: Prinsip yang berdasarkan penghargaan kepada perbedaan secara kultural.

- Negara Manajerial* : Suatu konsep yang merupakan anti-tesis atau mengkritik sistem demokrasi sosial. Dalam konteks Indonesia, negara manajerial dipraktikkan Orde Baru, melalui orientasi pembangunan.
- NICA : Merupakan akronim dari *Nederlandsch Indies Civil Administration* atau Pemerintahan Sipil Hindia-Belanda. Suatu badan yang menurut perspektif Belanda bertugas “memulihkan” keadaan pasca pendudukan Jepang.
- NU : Nahdlatul Ulama, adalah organisasi yang didirikan oleh K.H. Hasyim Asyari pada tahun 1926, untuk menangkal bangkitanya modernisme dalam Islam di Indonesia yang tidak lagi terlalu membutuhkan ulama.
- Ontwerp-Bestuurshervorming* : Rancangan mengenai reformasi administrasi pada pemerintahan lokal.
- Open Door Policy* : Politik Pintu terbuka, adalah kebijakan yang memberlakukan ekonomi liberal di Hindia-Belanda.
- Pambrasta Wuta Sastra : Program pemberantasan buta huruf pada masa pendudukan Jepang.
- Panewu* : Jabatan dalam struktur administratif setingkat dengan camat.
- Parkindo : Partai Kristen Indonesia, merupakan partai Protestan yang dibentuk pada tahun 1945, lalu di tahun 1973, partai ini dilebur ke dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI).
- Parlemen : Badan legislatif yang terdiri dari keterwakilan rakyat.
- Partisipasi Politik : Kegiatan seseorang atau kelompok masyarakat untuk terlibat langsung dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.
- Partisipatoris : Keadaan yang memberikan kesempatan untuk berpartisipasi.
- Pemilihan bertingkat : Pemilihan yang dilaksanakan lebih dari satu kali danurut dari tingkat terendah ke tertinggi.
- Pemilihan langsung : Pemilihan yang dilaksanakan secara langsung, pemilih memilih calon secara langsung.

Pemilu model kompetitif	: Model pemilu yang memberikan hak sepenuhnya kepada pemilih untuk bebas memilih partai dan kandidat.
Perang Kemerdekaan	: Dalam historiografi Indonesia, Perang Kemerdekaan terjadi pada 1945-1949 sebagai upaya menentang kembalinya penjajahan. Dalam memori orang Indonesia perang tersebut bertujuan mempertahankan. Berbeda dengan orang Belanda yang menyebutnya sebagai pengembalian tatanan, aksi polisionil dll.
PKI	: Partai Komunis Indonesia, pada awalnya bernama Perserikatan Komunis Hindia Belanda, merupakan partai politik berhaluan komunis. Kekuatan utamanya terkonsentrasi di kalangan Jawa <i>abangan</i> , dan fokus pada permasalahan perburuhan, petani, dan pedesaan.
PKN	: Pakempalan Kawula Ngajogjakarta, merupakan organisasi yang didirikan oleh Suryodiningrat pada 1931.
PNI	: Partai Nasional Indonesia, partai nasionalis yang didirikan oleh Sukarno dan para anggota <i>Algemene Studieclub</i> pada 4 Juli 1927. Organisasi ini berupaya mewakili seluruh rakyat Indonesia dari semua kelompok, agama, etnis, dan kelas, meskipun sebagian besar anggotanya dari kelompok <i>abangan</i> .
<i>Politieke rijpheid</i>	: Istilah dari bahasa Belanda yang berarti asas kematangan politik.
<i>Procedural Democracy</i>	: Demokrasi prosedural adalah implementasi dari gagasan demokrasi. Pemilu adalah salah satu contoh dari demokrasi prosedural.
PPI	: Panitia Pemilihan Indonesia, merupakan badan penyelenggara yang bertugas merencanakan dan mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum.
PRI	: Partai Rakyat Indonesia
PRN	: Partai Rakyat Nasional

- PSI : Partai Sosialis Indonesia, merupakan partai politik yang didirikan oleh Sutan Sjahrir pada Desember 1945, kemudian bergabung dengan Partai Sosialis Rakyat yang didirikan oleh Amir Sjarifuddin. Secara umum, partai ini memiliki program sosialis Fabian, menekankan perencanaan ekonomi, modernisasi, dan kesejahteraan sosial.
- PSII : Partai Syarikat Islam Indonesia, dibentuk oleh H.O.S Cokroaminoto dan Haji Agus Salim pada 1923, di Jawa partai ini bersifat konservatif dan pan-Islam.
- Raad van Indie* : Dewan Hindia-Belanda, yang bertugas mengawasi dan memberikan saran kepada gubernur.
- Razogel : Radio *zonder* gelombang (radio tanpa gelombang). Merupakan mobil yang dipasang *speaker* di atas kap mobilnya dan dibawa berkeliling. Tujuannya untuk menyiarkan informasi mengenai pemilu kepada penduduk.
- Reformasi birokrasi : Perubahan secara radikal dalam pemerintahan.
- Regentschaps Raad* : Dewan Kabupaten, sebuah badan pemerintah yang bertugas mengawasi dan memberikan saran kepada pemerintahan kabupaten.
- Republiken : Istilah pada masa Revolusi untuk menyebut kalangan pro-Indonesia.
- Revolusi : Istilah yang digunakan untuk menyebut perubahan cepat yang terjadi di Indonesia antara tahun 1945-1949.
- Sistem Autokrasi : Pada dasarnya sistem autokrasi mempunyai kemiripan dengan diktator. Suatu sistem pemerintahan dengan kekuasaan mutlak pada diri seseorang atau kelompok.
- Sistem proporsional : Sistem pemilihan yang mengalokasikan jumlah kursi di parlemen proporsional dengan jumlah suara yang diperoleh suatu partai.
- Staadhouder* : Istilah lain untuk pemerintahan.
- Tapa Pepe* : Protes kepada raja yang biasanya dilakukan rakyat Yogyakarta dengan menjemur diri mereka di alun-alun.
- Token of membership* : Sebuah tanda keanggotaan akan sesuatu.

<i>Tonarigumi</i>	: Istilah dari bahasa Jepang yang berarti rukun kampung, atau yang sekarang rukun warga.
<i>Totok</i>	: Sebutan untuk orang-orang Tionghoa yang lahir di negara asalnya, yakni Cina atau Tiongkok. Dalam struktur masyarakat Hindia-Belanda, <i>totok</i> memiliki status sosial yang lebih tinggi dari Tionghoa peranakan yang lahir bukan di negara asalnya.
Ultra-Demokratis	: Demokrasi yang kebarat-baratan dan tidak kontekstual dengan geo-politik Indonesia.
<i>Volksraad</i>	: Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) pada masa kolonial Hindia-Belanda.
<i>Voorzitter</i>	: Istilah dari bahasa Belanda yang memiliki arti ketua sidang.
<i>Vostenlanden</i>	: Istilah yang digunakan untuk menyebut daerah-daerah di bawah otoritas Kesunanan Surakarta, Kesultanan Yogyakarta, Kadipaten Mangkunegaran, dan Kadipaten Pakualaman
<i>Wilde scholen ordonantie</i>	: Ordonansi sekolah liar, adalah peraturan yang mengatur perizinan pendirian sekolah.
<i>Zeelfstandig rechtsgemeenschap</i>	: Wewenang bagi dewan untuk bersikap independen dalam membuat aturan, tetapi tidak lepas dari negara.
<i>Zelfbesturende landschappen</i>	: Istilah dari bahasa Belanda yang berarti wilayah swapraja, adalah wilayah yang memiliki hak pemerintahan sendiri.
<i>Zelfstandigheid</i>	: Pemerintahan sendiri.

Bagian Pertama

PENGANTAR

Uji Nugroho Winardi

Prawacana

Ketika kemerdekaan diproklamlirkan pada 1945, Indonesia lahir sebagai sebuah negara yang dengan memiliki daya pikat teramat kuat. Daya tarik itu adalah tawaran akan masa depan yang gemilang dan jaminan akan terselenggaranya kehidupan yang demokratis. Dengan adanya kemerdekaan berarti rakyat berhak dan dapat menentukan kehidupannya sesuai dengan yang diinginkan, tanpa harus ditentukan oleh kekuatan asing. Adapun jalur demokrasi yang dipilih meneguhkan bahwa kekuasaan berada di tangan rakyat, dan dengan demikian negara Indonesia menyediakan diri untuk menampung juga memfasilitasi partisipasi politik rakyat sekaligus aspirasi mereka.

Memang tidak semua pihak tertarik dengan cita-cita Indonesia. Bahkan, banyak penguasa tradisional lama yang memilih memulihkan kerjasama dengan NICA dan membentuk federasi bertajuk *Bijeenkomst voor Federaal Overleg*. Namun, di Yogyakarta, komitmen untuk menjadi Indonesia tidak dapat ditawarkan lagi. Dua

pemimpin Yogyakarta: Sultan Hamengkubuwana IX, dan Pakualam VIII, mendeklarasikan dukungannya kepada Republik Indonesia sejak sangat awal. Bersama kedua penguasa itu, segenap masyarakat Yogyakarta dari berbagai latar belakang mendukung. Lebih dari sekadar mendukung proklamasi kemerdekaan, Yogyakarta turut membopong jabang bayi Republik yang terancam bahaya oleh kembalinya penjajah Belanda. Ketika situasi Jakarta tidak lagi memungkinkan untuk menjalankan roda pemerintahan, ibu kota Republik Indonesia dipindahkan ke Yogyakarta pada awal Januari 1946. Semenjak itu, Yogyakarta kemudian dijadikan model kota republik yang sempurna untuk menepis anggapan sinis pihak Belanda yang tidak percaya bahwa bangsa ini dapat mengatur dan memimpin dirinya sendiri.¹ Lebih dari itu, berbekal pengalaman menjadi kota republik yang ideal selama periode revolusi, Yogyakarta menyemaikan semangat multikulturalisme dengan bertemunya berbagai orang berbeda latar belakang, juga gagasan kemajuan yang salah satunya ditandai dengan berdirinya universitas nasional. Pada akhirnya Yogyakarta, -oleh adanya sinergi para pemimpin maupun rakyatnya-, tidak semata-mata membuktikan diri sebagai suporter utama proklamasi, melainkan pula menjadi tempat di mana mimpi akan demokrasi diwujudkan sejak dini. Pada 1951, Yogyakarta menjadi panggung suatu eksperimentasi demokrasi dengan terselenggaranya pemilihan umum dalam skala lokal.

Pemilu lokal seperti yang dihelat di Yogyakarta pada tahun 1951 disebut-sebut merupakan *pilot project* bagi penyelenggaraan pemilu nasional yang untuk kali pertama digelar serempak pada tahun 1955. Selain di Yogyakarta, pemilu lokal juga berlangsung di beberapa tempat lain di Indonesia, yakni Minahasa dan Sangihe-Talaud (1951), serta Kotapraja Makasar (1952), yang semuanya untuk tingkat kabupaten dan kota. Pemilu di Sangihe-Talaud digelar secara bertingkat pada 15 Mei, dan 14 Juli. Pada dua kali pemilu tersebut,

1) Farabi Fakhri, "Keraton dan Rakyat: Kerja Sama Menuju Kemerdekaan Indonesia", dalam S. Margana, Farabi Fakhri, Uji Nugroho W., et al., *Gelora di Tanah Raja*, (Yogyakarta: Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017), hlm. 37-39.

PNI keluar sebagai pemilik suara terbanyak, yakni 11 dari 15 kursi, dan 13 dari 25 kursi.²

Jika melacak secara kronologis, sebenarnya sebelum penyelenggaraan Pemilu 1951 di Yogyakarta maupun di Sulawesi, pemilu yang bertujuan untuk memilih anggota badan perwakilan rakyat telah berlangsung lebih awal di sejumlah tempat, yakni pada masa revolusi. Penyelenggaraan pemilu di Karesidenan Kediri berlangsung pada 11 Juli 1946, di mana Masyumi unggul dengan memperoleh 43 dari 80 kursi. Kemudian pada 10 Desember 1946, pemilu dilaksanakan di Surakarta di mana Masyumi kembali dominan dengan meraih 104 dari 125 kursi. Pada 1948, pemilu juga terlaksana di Kalimantan Selatan untuk memilih Dewan Banjar.³

Terlepas bahwa sejumlah pemilu telah diselenggarakan lebih dahulu pada paruh kedua dekade 1940-an, Pemilu 1951 di Yogyakarta memiliki arti penting dalam sejarah politik Indonesia. M. Nazir Salim menunjukkan bahwa ingatan gilang-gemilang atas kesuksesan Pemilu 1955, -yang digaungkan berulang-ulang sehingga membentuk memori sosial atas sejarah politik mereka, tidak dapat dipisahkan dari kesuksesan penyelenggaraan pemilu lokal yang dihelat lebih awal.⁴ Oleh karenanya, kemudian muncul pemahaman yang menganggap bahwa pelaksanaan Pemilu 1951 di Yogyakarta dan di Sulawesi merupakan pemilu lokal pertama dalam sejarah Indonesia.

Kajian ini berusaha menyajikan proses panjang perjalanan demokrasi di Indonesia dan menjelaskan makna penting dari pelaksanaan dua pemilu yang diselenggarakan di Yogyakarta. Untuk itu, pemilu lokal 1951 dan pemilu nasional 1955 di Yogyakarta

2) Herbert Feith, *The Wilopo Cabinet 1952-1953: A Turning Point in Post-Revolutionary Indonesia*, (Jakarta: Equinox Publishing, 2009), hlm. 114; Herbert Feith, *The Indonesian Elections of 1955*, (Ithaca, N.Y.: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornell Univ., 1971), hlm. 1; Rahardjo, et al., *Kenangan Emas 50 Tahun Surakarta*, (Surakarta: Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta, 1997); Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).

3) M. Nazir Salim, *Membayangkan Demokrasi, Menghadirkan Pesta: Pemilihan Umum Yogyakarta 1951*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014).

4) Nazir Salim, *ibid.*, hlm. 4-5.

diposisikan dalam suatu kaitan untuk dilihat sebagai usaha penting dalam membangun kehidupan demokrasi di Indonesia pasca-kolonial. Oleh karenanya, kajian mengenai dua pemilu awal di Yogyakarta dianggap penting untuk dikerjakan agar dapat menjadi referensi historis mengenai praktik demokrasi sebagai karsa bersama para pendiri bangsa dan juga rakyatnya, ketika berkomitmen untuk menjadi bagian dari suatu negara bangsa yang merdeka.

Mengapa Yogyakarta?

Penyelenggaraan pemilu lokal pada awal dekade 1950 memiliki makna besar bagi kehidupan berdemokrasi di Indonesia. Para penganjur pemilu pada waktu itu, seperti sebagian besar kalangan akademisi UGM, melihat pemilu sebagai mekanisme terbaik untuk mengakhiri ketidakjelasan tata negara yang bersifat serba sementara.⁵ Bagi Herbert Feith, pemilu di Indonesia pada dekade 1950-an memupus pandangan skeptis berbagai pihak yang tidak yakin bahwa Indonesia mampu menjalankan demokrasi.⁶ Pada situasi inilah penyelenggaraan pemilu di Yogyakarta pada awal dekade 1950-an memiliki konteks sejarah yang penting bagi demokrasi di Indonesia.

Sebagaimana dapat dibandingkan antara dua wilayah yang menggelar pemilu lokal tahun 1951, Yogyakarta dan Minahasa sebenarnya memiliki pengalaman kehidupan berdemokrasi pada era kolonial yang berbeda, bahkan berkebalikan. Pada dasarnya, Yogyakarta memiliki perkembangan politik menuju demokrasi yang lambat pada era kolonial. Ketika pemilu lokal dilaksanakan pada tahun 1951, Yogyakarta yang memiliki kedudukan sebagai 'daerah istimewa' dengan status Swantara I merupakan wilayah *vorstenlanden* (kerajaan) yang di masa kolonial dikenal dengan *zelfbestuuren gebieden* (*landschapen*), atau wilayah otonom. Dalam hal ini, Yogyakarta merepresentasikan wilayah yang sangat dipengaruhi oleh kuatnya otoritas tradisional dari sistem monarki.

5) *Gadjah Mada*, (Th. V, Mei, 1954).

6) Herbert Feith, *Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Jakarta-Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2007), hlm. 423.



Masyarakat melakukan latihan cara pemungutan suara yang dilaksanakan oleh pemerintah Kotapraja Yogyakarta bertempat di gedung Bioskop "Indera". Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan RI 1950-1965, No. 675.

Adapun Minahasa merupakan *direct bestuur gebieden*, yakni wilayah yang secara langsung berada di bawah pemerintah jajahan, yang selain mendapatkan pengaruh kuat dari Belanda juga memiliki pengalaman yang lebih luas dalam praktik politik riil kenegaraan.⁷ Saat desentralisasi era kolonial dilaksanakan pada awal abad ke-20 dengan pembentukan *gemeente* dan dewan kota (*gemeenteraad*), Minahasa telah memiliki sebuah dewan kota yang dikenal sebagai *Minahasa Raad*. Dewan ini beranggotakan 36 orang. Keanggotaan dewan Minahasa dipilih secara langsung oleh rakyat yang memiliki hak suara, dan menjadi satu-satunya dewan di tingkat lokal untuk seluruh wilayah Hindia-Belanda yang mayoritas anggotanya adalah warga pribumi.⁸ Bahkan ketika *Volksraad* pertama kali terbentuk, wilayah ini berhasil mengirimkan seorang wakil untuk duduk sebagai anggota dewan rakyat periode pertama, yaitu A.L. Waworuntoe.

7) L. Adam, "Uit en Over de Minahasa. V. Bestuur", dalam *Jurnal BKI*, Vol. 81, Issue 1, 1925, hlm. 390-423.

8) Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah, *Sejarah Daerah Sulawesi Utara*, Versi e-Book, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya, Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah, 1977/1978, terbit 1982), hlm. 21.

Berkebalikan dengan Minahasa, sepanjang percobaan demokrasi pada masa kolonial yang bermula dari transisi abad ke-20 hingga kedatangan Jepang, wilayah *zelfbestuuren gebieden* Yogyakarta dapat dikatakan nyaris tidak tersentuh oleh perubahan politik kolonial. Baik usaha desentralisasi, tuntutan pemenuhan hak bersuara (*medezeggenschap*), maupun tuntutan pembentukan parlemen penuh yang gencar dikemukakan pada abad ke-20, semuanya itu tidak memberi pengaruh berarti bagi kehidupan politik di Yogyakarta. Namun, pada awal dekade 1950, Yogyakarta menjadi contoh sukses penyelenggaraan pemilu yang kemudian disebut-sebut menjadi rujukan bagi penyelenggaraan pemilu nasional. Lantas pertanyaannya, mengapa Yogyakarta dapat melaksanakan eksperimentasi demokrasi sangat awal?

Dekade 1950-an: Arti Penting Sebuah Periode

Periode ketika dua pemilu tersebut dilaksanakan, yakni dekade 1950-an, merupakan tahun-tahun penting dalam historiografi Indonesia yang masih membuka ruang lebar untuk dilakukannya banyak penelitian. Merujuk pada Ruth McVey, tahun 1950-an adalah dekade yang menghilang (*disappearing decades*).⁹ Saat itu, Indonesia yang baru saja memperoleh pengakuan kedaulatan dari Belanda melalui KMB, kembali menjadi negara kesatuan di mana elemen unitaris dan federalis disatukan. Periode 1950-an adalah tahun-tahun ketika beragam ide tentang ke arah mana seharusnya Indonesia melangkah, mengalami pergulatan. Pada periode ini terdapat pula kerenggangan hubungan antara pusat dan daerah, juga munculnya kekecewaan berbagai kalangan seperti tentara dan kelompok Islam, yang kemudian diartikulasikan dalam bentuk resistensi terhadap kekuasaan nasional.¹⁰

9) Ruth McVey, "The Case of the Disappearing Decade", dalam David Bourchier dan John Legge (eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, (Clayton, Victoria: Centre of Southeast Asian Studies, Monash Univ., 1994).

10) Sita van Bemmelen; R. Raben (eds.), *Antara Daerah dan Negara: Indonesia Tahun 1950-an, Pembongkaran Narasi Besar Integrasi Bangsa*, (Jakarta: Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, 2011).

Pada dasarnya, dasawarsa 1950-an merekam pertanyaan besar mengenai masa depan Indonesia hendak seperti apa. Ruth McVey meyakinkan bahwa sepanjang dekade ini berbagai eksperimentasi politik diuji-cobakan. Di awal dekade ini, sejumlah pemilu lokal diselenggarakan dan kemudian disusul dengan pelaksanaan pemilu nasional, yang kemudian diingat sebagai perhelatan pesta demokrasi yang sukses dan bahkan diyakini pula sebagai yang paling demokratis. Tingginya antusiasme dan partisipasi rakyat dalam pemilu menunjukkan bahwa demokrasi yang dijalankan melalui penyelenggaraan pemilu dapat diterima dan diadopsi di Indonesia. Hanya saja, menjelang akhir dekade ini, demokrasi liberal-parlementer dan sistem kepartaian dianggap gagal, hingga kemudian Sukarno memunculkan demokrasi terpimpin yang tetap saja tidak berhasil menciptakan ko-ekosistensi yang mapan, dan di sisi lain tidak mampu pula memperbaiki kondisi ekonomi. Lebih lanjut, Farabi Fakhri melihat bahwa mulai paruh kedua dekade ini, terbangun akar-akar negara manajerial yang kemudian dieksekusi dengan baik melalui Orde Baru.¹¹

Dalam konteks dekade 1950-an yang sangat dinamis itulah eksperimentasi demokrasi di Yogyakarta yang diartikulasikan melalui pemilu menjadi suatu keunikan. Proses tersebut berlangsung dalam suasana transisi dari penguasa kolonial ke pemerintahan nasional, ketika proses membangun negara-bangsa sedang mencari formulasi. Proses politik ini membedakan antara suasana zaman penjajahan dan zaman kemerdekaan, yakni dengan adanya pengakuan hak sipil dan hak politik yang diwujudkan dalam partisipasi politik yang terbuka luas bagi rakyat. Selanjutnya, hal tersebut berhubungan erat dengan relasi kekuasaan dalam masyarakat Yogyakarta yang secara kultural berakar dari masyarakat kerajaan yang sarat akan nuansa feodal. Namun pada sisi yang lain, Yogyakarta muncul sangat awal sebagai contoh yang baik dalam menerapkan kehidupan berdemokrasi, salah satunya ialah melalui penyelenggaraan pemilu.

11) Farabi Fakhri, "The Rise of the Managerial State in Indonesia: Institutional Transition During the Early Independence Period, 1950–1965", (*Doctoral Theses on the Indonesian Economy Leiden University*, 2014).

Tentang “Jogja Memilih”

Tema tentang pemilu di Indonesia telah sejak lama menjadi kajian para peneliti dengan latar belakang keilmuan yang beragam, oleh karena itu, telah terdapat banyak karya yang disumbangkan dari berbagai bidang keilmuan. Lantas di mana posisi buku ini? Tentu saja buku ini bukanlah karya pertama yang membahas soal pemilu, namun penerbitan buku ini diharapkan dapat menjadi lebih dari sekadar pelengkap yang telah ada dan dapat memberi kontribusi keilmuan terutama memahami peran Yogyakarta dalam membuka jalan menuju Indonesia yang demokratis.

Terlepas dari banyaknya kajian yang telah ada, pemilu lokal di Yogyakarta 1951 masih sedikit memperoleh perhatian. Selo Soemardjan dalam penelitiannya tentang Yogyakarta, hanya sedikit sekali menyinggung persoalan pemilu dalam kaitannya dengan dinamika politik pada awal kemerdekaan.¹² Selo Soemardjan mencatat bahwa keberhasilan penyelenggaraan Pemilu 1951 tidak diikuti dengan usaha serius oleh partai politik untuk mendekati diri dengan konstituennya. Bagi Selo Soemardjan, Pemilu 1951 "kemungkinan hanya memiliki tujuan-tujuan setempat dan sedikit banyak hanya sebagai eksperimen untuk pemilihan umum yang akan datang". Salah satu karya terbaru yang mengulas tentang Pemilu 1951 adalah buku berjudul *Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta* yang diterbitkan oleh Biro Tata Pemerintahan D.I. Yogyakarta. Karya ini menempatkan penyelenggaraan pemilu 1951 pada diskusi tentang transformasi pemerintahan di Yogyakarta pada awal era kemerdekaan.¹³ Karya ini melihat bahwa pembentukan DPRD melalui pemilu 1951 sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus mitra kerja Sultan HB IX dan Pakualam VIII menandakan adanya perubahan sistem pemerintahan menjadi lebih demokratis dengan mengakomodir aspirasi rakyat banyak.

12) Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Komunitas Bambu, 2009) hlm. 205

13) Biro Tata Pemerintahan D.I. Yogyakarta, *Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa*, (Yogyakarta: Biro TAPEM D.I. Yogyakarta, 2017), hlm. 257-64.

Salah satu kontribusi penting dan lengkap yang membahas Pemilu 1951 dikerjakan oleh M. Nazir Salim dalam tesis yang kemudian dibukukan dengan judul "*Membayangkan Demokrasi, Menghadirkan Pesta: Pemilihan umum Yogyakarta 1951*".¹⁴ Karya M. Nazir menguraikan secara detail persoalan-persoalan penting seputar Pemilu 1951 mulai dari tahap gagasan, pelaksanaan hingga akhir dari penyelenggaraan pemilu lokal. Buku ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Pemilu 1951 menjadi bagian dari politik pionir Yogyakarta yang merupakan wilayah di bawah pengaruh otoritas monarki yang dapat melakukan praktik berdemokrasi sangat awal, sekaligus strategi penguasa wilayah ini dalam memahami perubahan zaman dan menyalurkan partisipasi politik rakyatnya.

Dalam karyanya, M. Nazir juga menekankan bahwa untuk memahami Pemilu 1951, perlu untuk melacak lebih jauh pada era sebelumnya, yakni pada masa revolusi. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu agenda dari buku yang berada di tangan para pembaca untuk melihat kaitan penyelenggaraan pemilu di awal kemerdekaan dengan mentautkannya dengan perkembangan politik pada era revolusi, bahkan lebih jauh lagi, dengan pengalaman politik dari era kolonial. Kedua permasalahan tersebut diuraikan dalam buku tentang dua pemilu di Yogyakarta awal dekade 1950-an pada bagian kedua untuk pengalaman politik era kolonial, dan bagian ke-empat untuk penjelasan arti penting revolusi bagi perkembangan demokrasi di Yogyakarta.

Terkait dengan Pemilu 1955, terdapat lebih banyak karya yang didedikasikan untuk menjelaskan perhelatan pesta demokrasi yang kerap disebut sebagai yang paling demokratis dalam sejarah pemilu di Indonesia. Tanpa bermaksud mengabaikan banyaknya karya lain yang telah ada,¹⁵ kajian Herbert Feith berjudul "*Pemilihan*

14) Naskah asli buku ini berjudul "Yogyakarta Memilih: Pemilihan Umum Anggota DPR Daerah 1951 Di Yogyakarta", (Tesis, Program Studi Sejarah, Pascasarjana Fakultas Ilmu Budaya UGM, Yogyakarta, 2008).

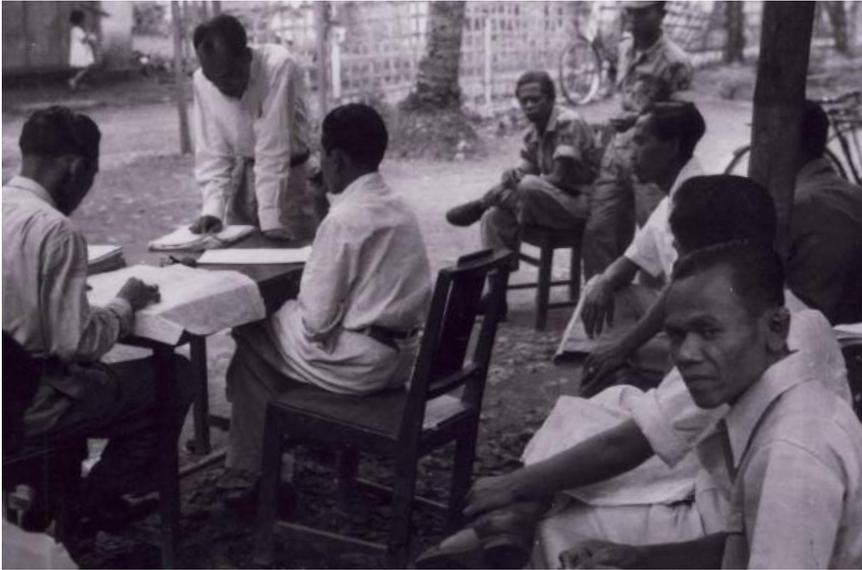
15) Karya-karya sejarah yang relevan tentang Pemilu 1955 umumnya membahas pada level nasional, diantaranya adalah Harmaily Ibrahim, *Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1981); Kevin Raymond Evans, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Arise

Umum 1955 di Indonesia", perlu memperoleh perhatian lebih. Selain karena kajian ini merupakan terbitan sangat awal yang secara spesifik membahas mengenai Pemilu 1955, dan kemudian menjadi referensi utama kajian tentang pemilu di Indonesia, karya Feith juga kaya dalam hal detail, dan memuat interpretasi penulis yang sangat menarik. Bagi Feith, pelaksanaan Pemilu 1955 harus dilihat secara berbeda dengan pelaksanaan pemilihan umum yang berlangsung di Barat. Pemilu nasional yang pertama itu, walaupun mampu menggerakkan partisipasi rakyat dalam jumlah besar, pemilu gagal menciptakan situasi politik yang stabil pasca 1955. Jika awalnya pemilu dibayangkan dapat menjadi *panacea* bagi penyakit yang diderita Indonesia, hal tersebut tidak berhasil dibuktikan. Meskipun demikian, menurut Feith, pelaksanaan pemilu 1955 berhasil menunjukkan arah dan kemauan politik bangsa Indonesia untuk mengadopsi demokrasi.¹⁶

Berangkat dari pendapat Feith yang menyatakan bahwa Pemilu 1955 tidak berhasil menciptakan stabilitas politik pada skala nasional, itulah buku ini berusaha untuk memberi penjelasan mengapa di Yogyakarta demokratisasi berjalan dalam situasi yang lebih stabil? Adakah peran berbeda yang dilakukan oleh penguasa pusat di tingkat nasional dan penguasa tradisional di tingkat lokal sehingga menghasilkan situasi yang berkebalikan? Selebihnya, kajian ini

Consultancies, 2003); Baskara T. Wardaya, "Membuka Kotak Pandora Pemilu 1955", dalam *Jurnal Basis* (No. 03-04 Maret-April 2004). Terlepas dari banyaknya studi pada level nasional, pemilu juga ditinjau pada skala lokal maupun melalui isu-isu *particular*—yang kerap kali dilakukan untuk penelitian tugas akhir mahasiswa. Di antaranya adalah: Ardiansyah, "Pelaksanaan Pemilihan Umum 1955 di Sumatera Tengah", *Skripsi S1*, (Jurusan Sejarah FIB Universitas Andalas, Padang, 2012), dan M. Sulthon Fatawi, "Dinamika Politik pada Pemilu 1955 di Kediri", *Skripsi S1*, (Program Studi Ilmu Sejarah Universitas Negeri Malang, 2013). Selain dari bidang sejarah, Pemilu 1955 juga banyak dikaji dari bidang ilmu politik dan hukum semisal Mohamad Roem, *Tinjauan Pemilihan Umum I dan II dari Sudut Hukum*, (Bandung: Hudaya Dokumenta, 1971); Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997); Imam Suhadi, *Pemilihan Umum 1955, 1971, 1977; Cita-cita dan Kenyataan Demokrasi*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1981).

16) H. Feith (1971), *op.cit*, hlm 91



Aktivitas di salah satu tempat pemungutan suara pada saat pelaksanaan Pemilu 1955 di Gunungkidul. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 5130.

berusaha untuk mengisi kekosongan yang ditinggalkan para peneliti sebelumnya yakni untuk melihat relasi antara dua penyelenggaraan pemilu pada skala lokal sebagai suatu kesatuan proses.

Buku berjudul "*Yogyakarta Memilih*" ini merupakan kajian sejarah politik dan ketatanegaraan dengan tema besar perjalanan demokrasi di Indonesia yang dilihat dari pelaksanaan dua pemilu pada 1951 dan 1955 di Yogyakarta. Secara khusus, kajian ini berusaha menghubungkan penyelenggaraan dua pemilu tersebut dalam suatu rangkaian kontekstual. Konteks yang dimaksud meliputi: pengalaman politik dari masa kolonial; pergulatan revolusioner di awal kemerdekaan Indonesia; antusiasme populer; dan terbukanya ruang partisipasi politik yang menjadi sangat menonjol pada awal dekade 1950-an. Proses membangun demokrasi yang diartikulasikan melalui penyelenggaraan pemilu di Yogyakarta dipahami untuk merefleksikan perkembangan politik di wilayah Kasultanan dan Pakualaman yang membuka ruang bagi partisipasi populer sejak awal kemerdekaan.

Kajian ini dimaksudkan untuk dapat menjadi literatur sejarah ilmiah-populer yang dapat dibaca oleh masyarakat luas. Selebihnya juga ditujukan untuk menjadi referensi pendamping dalam pembelajaran sejarah di berbagai tingkat pendidikan, terutama yang berkaitan dengan muatan sejarah lokal Yogyakarta. Oleh karena tujuan dan konteks penerbitan buku ini, kajian dibatasi untuk tidak semata-mata berusaha memberi kebaruan tafsir, namun lebih pada menyajikan deskripsi dan narasi detail mengenai penyelenggaraan pemilu, visualisasi, dan olah data statistik. Dengan demikian, penerbitan buku ini juga diharapkan dapat memberi cakrawala baru dalam memahami keistimewaan Yogyakarta sebagai runtutan proses membangun kehidupan yang demokratis.

Sebagai sebuah penelitian sejarah, kajian ini didasarkan pada sumber-sumber sejarah, baik primer maupun sekunder. Sumber sekunder berupa buku dan artikel, memberi sumbangan besar bagi kajian ini untuk memperkuat pemahaman konseptual dan informasi faktual dari penyelenggaraan Pemilu 1951 dan 1955 di Yogyakarta. Sumber primer yang digunakan dalam kajian ini meliputi dokumen-dokumen, baik yang diperoleh di ANRI maupun BPAD DI. Yogyakarta, koran, jurnal, dan majalah sezaman. Dokumen berupa arsip digunakan secara ekstensif meliputi koleksi ANRI Sekretariat Negara: Kabinet Perdana Menteri 1950-1959, terutama dengan kode RA. 8A (Sekretariat Negara: Kabinet Perdana Menteri 1950-1959 Jilid I); RA. 11 (Kabinet Presiden RI 1950-1959); dan RA. 8C (Sekretariat Negara: Kabinet Perdana Menteri 1950-1959 Jilid II). Adapun sumber arsip BPAD yang dikonfirmasi untuk kajian ini adalah Arsip BPAD, Orla, T3, Senarai Arsip Multi Subyek 2, dan "*Djawatan Penerangan Daerah Istimewa Jogjakarta*". Sumber arsip yang dikeluarkan pemerintah, terutama melalui Djapendi (*Djawatan Penerangan Daerah Istimewa Jogjakarta*), memberi informasi detail khususnya yang berkaitan dengan persoalan seputar pemilu, laporan-laporan resmi, hingga masalah keuangan dan sejumlah teknis penyelenggaraan pemilu. Sumber arsip tersebut digunakan beriringan dengan surat kabar, di antaranya ialah *Permata*, *Nasional*, *Kedaulatan Rakyat*, *Pemandangan*, *Merdeka*, *Penebar Semangat*, *Sin Min*, *Waspada*, dan *Harian Rakyat*.

Bila sumber arsip pemerintah memberi detail informasi yang berkenaan dengan program negara (*state-institution centered*), penggunaan koran atau surat kabar sangat penting untuk menangkap dinamika sosial yang terjadi di masyarakat. Dalam penelitian ini, digunakan pula *Majalah Gajah Mada* sebagai salah satu sumber yang cukup kritis dan ilmiah, hasil karya tulis para akademisi UGM yang sejauh ini belum terlalu banyak dieksplorasi oleh para peneliti.

Sumber visual atau media baru berupa foto juga digunakan dalam kajian ini untuk memberi gambaran yang lebih *sensible* dari penyelenggaraan pemilu tahun 1951 dan 1955 di Yogyakarta. Sumber foto diperoleh dari Inventaris Arsip Foto Kempen RI Wilayah DIY 1950-1965 (2012), dan Data Digitalisasi Arsip Foto Kempen RI Wilayah DIY 1950-1965 ANRI (2015). Semuanya disimpan dalam koleksi ANRI. Visualisasi diharapkan dapat menjadi salah satu kekuatan dari kajian ini karena kemampuannya bercerita tanpa memerlukan banyak kata. Selain itu, foto-foto yang digunakan dalam penelitian ini mampu mengungkap dimensi lain dari perhelatan politik akbar. Foto, pada akhirnya dapat bercerita mengenai antusiasme dan membantu memberikan tafsir atas penyelenggaraan hajatan politik yang tak ubahnya sebagai pesta perayaan demokrasi.

Bagian pertama dari buku ini merupakan pengantar yang memberikan latar belakang penelitian, ilustrasi umum, jangkauan permasalahan, catatan mengenai metode dan sumber yang digunakan, serta memuat organisasi keseluruhan tulisan. Mengingat telah banyak kajian bertemakan pemilu, bagian pertama buku ini berusaha untuk menempatkan kajian tentang pemilu awal dekade 1950-an di Yogyakarta dalam suatu perbincangan historiografis, untuk memperlihatkan bahwa sejauh ini karya-karya yang ada tidak membuat relasi kronologis antara penyelenggaraan pemilu awal era nasional dengan perkembangan politik masa kolonial. Untuk itu, dalam konteks Yogyakarta, kajian ini berusaha membuka pemahaman baru yang menjelaskan pemilu tahun 1951 dan 1955 sebagai refleksi dari perkembangan kehidupan demokrasi di Yogyakarta dalam suatu kaitan yang keduanya tidak dapat dilepaskan dari modal politik partisipatoris di era revolusi.

Bagian kedua, “Hak Politik Bangsa Indonesia”, berusaha untuk melihat persoalan otonomi hingga partisipasi politik rakyat yang diperjuangkan pada masa kolonial. Dalam konteks Indonesia, hasrat untuk melaksanakan kehidupan demokrasi dilacak akarnya hingga masa kolonial, ketika gagasan untuk menyuarakan aspirasi populer (*medezeggenschaap*), yang kemudian diejawantahkan dalam pembentukan dewan perwakilan (*volksraad* dan *gemeenteraad*), berpengaruh bagi kemunculan gagasan *zelfstandigheid* (*self-ruled*) di kalangan nasionalis Indonesia. Bagian ini menegaskan bahwa usaha memperoleh hak bersuara dan pengakuan politik rakyat Indonesia merupakan agenda perjuangan nasional. Di zaman kemerdekaan, aspirasi dan partisipasi politik rakyat semakin kuat, dan bangsa Indonesia kemudian mempersiapkan diri menjalankan demokrasi yang salah satunya diterjemahkan melalui pemilu.

Pembahasan pada bagian selanjutnya yakni bagian ketiga, berusaha menghadirkan narasi tentang Yogyakarta untuk mencari tahu konteks zaman yang muncul di wilayah ini pada awal kemerdekaan, dan respon terhadap perubahan zaman baru yang menuntut adanya partisipasi populer yang luas. Bagian ini mencoba mendiskusikan mengapa dan bagaimana eksperimentasi dijalankan di wilayah kerajaan yang dianggap kental dengan nuansa feodal, dengan mengaitkan perkembangan politik pada masa revolusi.

Dua bagian selanjutnya yakni: bab keempat, dan kelima, secara berturut-turut menyajikan detail penyelenggaraan dua pemilu di Yogyakarta pada tahun 1951 dan 1955. Pembahasan dalam kedua bab tersebut mencakup sejumlah isu berikut antara lain: awal gagasan pelaksanaan pemilu lokal 1951 dan nasional 1955, tujuan, teknis, persiapan, sosialisasi, mobilisasi, mekanisme, pelaksanaan, partisipasi, respon rakyat, hasil, kendala, dan partai atau institusi politik.

Sebagai penutup keseluruhan tulisan adalah kesimpulan yang berusaha untuk menjawab pertanyaan mengapa Yogyakarta yang kerap dilihat sebagai suatu wilayah dengan pengaruh feodal yang kuat dapat muncul sebagai penggerak awal kehidupan demokrasi di Indonesia. Bagian ini juga berusaha membuat refleksi atas suatu

hal yang menarik namun sekaligus ironis tentang awal perjalanan demokrasi di Indonesia yang disambut dengan antusias pada awalnya, namun menjelang berakhirnya dekade 1950, demokrasi yang bersumber pada partisipasi populer berubah menjadi sistem demokrasi terpimpin. Bagian terakhir buku ini didedikasikan untuk mengungkapkan sisi lain dari perhelatan dua pesta demokrasi di awal dekade 1950-an melalui foto dan infografis. Diharapkan, selain dapat menambah daya tarik, visualisasi dapat memfasilitasi pemahaman yang lebih baik serta mampu menghadirkan suasana dan antusiasme saat itu.

Daftar Pustaka

- Adam, L., "Uit en Over de Minahasa. V. Bestuur", *Jurnal BKI*, Vol. 81, Issue 1, 1925.
- Aziz, Qutubuddin, "Indonesia's First General Elections", *Pakistan Horizon*, Vol.8, No. 3, September 1955.
- Arbi Sanit, Partai, *Pemilu dan Demokrasi*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997);
- Ardiansyah, "Pelaksanaan Pemilihan Umum 1955 di Sumatera Tengah", *Skripsi S1*, (Jurusan Sejarah FIB Universitas Andalas, Padang, 2012),
- Baskara T. Wardaya. 2004. "Membuka Kotak Pandora Pemilu 1955", *Jurnal Basis*, No. 03-04 Maret-April, 2004.
- Bemmelen, Sita van., Remco Raben (eds.), *Antara Daerah dan Negara: Indonesia Tahun 1950-an, Pembongkaran Narasi Besar Integrasi Bangsa*, (Jakarta: Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, 2011).
- Biro Tata Pemerintahan D.I. Yogyakarta, *Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Biro TAPEM D.I. Yogyakarta, 2017)
- Darto Harnoko, et al., *Demokrasi dalam Perjalanan Sejarah: Studi Kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta 1945an-Awal Reformasi*, (Yogyakarta: Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, 2003).
- Elson, R.E., *The Idea of Indonesia: Sejarah Pemikiran dan Gagasan*.

- (Jakarta : Serambi, 2009).
- Evans, Kevin Raymond, *Sejarah pemilu dan partai politik di Indonesia*, (Jakarta: Arise Consultancies, 2003).
- Farabi Fakhri, "The Rise of the Managerial State in Indonesia: Institutional Transition during the Early Independence Period, 1950-1965", (*Doctoral Theses on the Indonesian Economy Leiden University*, 2014).
- Farabi Fakhri, "Keraton dan Rakyat: Kerja Sama Menuju Kemerdekaan Indonesia", S. Margana, Farabi Fakhri, Uji Nugroho W., et al., *Gelora di Tanah Raja*, (Yogyakarta: Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2017).
- Harmaily Ibrahim, *Pemilihan Umum Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1981).
- Herbert, Feith, *The Indonesian Elections of 1955*, (Ithaca, N.Y.: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornell Univ., 1971).
- Herbert, Feith, *The Wilopo Cabinet 1952-1953: A Turning Point in Post-Revolutionary Indonesia*, (Jakarta: Equinox Publishing, 2009).
- Imam Suhadi, *Pemilihan Umum 1955, 1971, 1977; Cita-cita dan Kenyataan Demokrasi*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1981).
- M. Nazir Salim, "Yogyakarta Memilih: Pemilihan Umum Anggota DPR Daerah 1951 Di Yogyakarta", *Tesis*, Program Studi Sejarah, Pascasarjana Fakultas Ilmu Budaya UGM, Yogyakarta, 2008. Diterbitkan dengan judul *Membayangkan demokrasi, menghadirkan pesta: Pemilihan Umum Yogyakarta 1951*, (Yogyakarta: Ombak, 2014).
- M. Sulthon Fatawi, "Dinamika politik pada Pemilu 1955 di Kediri", *Skripsi S1*, (Program Studi Ilmu Sejarah Universitas Negeri Malang, 2013).
- McVey, Ruth, 'The Case of the Disappearing Decade', David Bouchier dan John Legge (Eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, (Clayton, Victoria: Centre of Southeast Asian Studies, Monash Univ., 1994).
- Mohamad Roem, *Tinjauan Pemilihan Umum I dan II dari Sudut Hukum*, (Bandung: Hudaya Dokumenta, 1971).

- Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, (Jakarta : Pustaka Antara, 1966).
- Mohammad Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).
- Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, *Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Biro Tata Pemerintahan Setdya DIY, 2017).
- Rahardjo, et al., *Kenangan Emas 50 Tahun Surakarta*, (Surakarta: Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta, 1997).
- Selo Soemardjan, *Perubahan sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Komunitas Bambu, 2009).
- Sudomo Bandjarsari, *Sedjarah Pemerintahan Kota Jogjakarta*. (Yogyakarta: Djawatan Penerangan Kotapradja Jogjakarta, 1954).
- Sutan Sjahrir, *Perjuangan Kita*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Politik "Guntur 49", 1994).
- Tinker, Irene dan Mil Walker, "The First General Elections in India and Indonesia", *Far Eastern Survey*, Vol. 25, No. 7, Juli 1956.
- Vickers, Adrian, *Sejarah Indonesia Modern*, (Yogyakarta: Insan Madani, 2011).



Poster sosialisasi pelaksanaan Pemilu 1951 yang dibuat oleh Djawatan Penerangan Daerah Istimewa. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 883.

Bagian Kedua

HAK POLITIK BANGSA INDONESIA: Melacak Partisipasi Rakyat dalam Praktik Politik Kolonial

Uji Nugroho Winardi

Prawacana

Pemilu seperti yang saat ini telah menjadi agenda nasional lima tahunan dapat dimaknai sebagai salah satu pencapaian tertinggi dari serangkaian proses panjang untuk membangun kehidupan demokrasi di Indonesia. Sebenarnya, usaha-usaha menuju demokrasi telah mencuat sejak masa kolonial. Proses ini dimulai dari munculnya tekanan untuk mengurangi konsentrasi kekuasaan pada satu tangan, yang kemudian dilanjutkan dengan tuntutan untuk memperoleh pengakuan hak berpendapat (*medezeggenschap*), pembentukan dewan (*raad*) baik daerah maupun pusat, hingga tuntutan Indonesia Berparlemen Penuh yang dimaksudkan agar bangsa Indonesia memiliki hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Meskipun pada masa kolonial telah terbentuk dewan perwakilan melalui proses pemilihan dan penunjukan, sebenarnya peran dan fungsi dewan pada waktu itu masih sangat terbatas, terlebih lagi untuk menjadi sambungan aspirasi politik rakyat jajahan.

Selain keterbatasan dewan pada masa kolonial dalam mewakili kehendak rakyat jajahan, penerapan reformasi birokrasi kolonial juga berlangsung secara tidak merata dan hanya terjadi di wilayah tertentu. Impak perkembangan politik desentralisasi kolonial seperti yang diuraikan pada bagian ini lebih banyak dirasakan pengaruhnya di wilayah *governemen gebieden* atau wilayah-wilayah yang secara langsung berada di bawah pemerintahan kolonial. Adapun untuk wilayah dengan status *zelfbesturende landschappen* atau wilayah swapraja dan *vorstenlanden* seperti Yogyakarta, pengaruh dari perkembangan politik dan perubahan tata negara kolonial dapat dikatakan tidak terlalu signifikan atau bahkan tidak terjadi sama sekali. Dalam konteks inilah, Yogyakarta memiliki posisi yang unik karena dalam banyak hal tidak terpengaruh oleh gelombang demokratisasi pada era kolonial, namun kemudian muncul sebagai pionir dalam membuka jalan menuju demokrasi pada era nasional.

Untuk dapat memahami perkembangan demokrasi di Indonesia sekaligus menjelaskan bahwa partisipasi dan peran serta rakyat dalam praktik politik kenegaraan telah menjadi cita-cita perjuangan kelompok nasionalis Indonesia, identifikasi dan uraian terhadap dinamika politik dan tata negara yang berlangsung pada periode kolonial diperlukan. Bagian ini menyajikan uraian tentang proses dan dinamika membangun kehidupan berdemokrasi dengan melacak akarnya pada sejarah politik kolonial. Proses ini dimulai ketika politik desentralisasi mulai dilaksanakan pada transisi menuju abad ke-20. Selain menjelaskan perkembangan demokrasi pada era kolonial, bagian ini juga menyajikan praktik-praktik politik perwakilan terutama melalui pembentukan dewan yang dimaksudkan untuk memberi ilustrasi bagaimana pemilihan wakil rakyat telah dilakukan pada masa kolonial yang menunjukkan perbedaan dengan pelaksanaan pemilu yang dihelat pasca kemerdekaan.

Desentralisasi, *Medezeggenschap*, dan Pembentukan Dewan

Transisi dari VOC bangkrut menuju terbentuknya sebuah negara

modern yakni negara kolonial Hindia-Belanda pada awal abad ke-19 berlangsung seiring dengan mekarnya gagasan liberal, -atau paling tidak semangat anti monarki-feodal warisan tatanan lama-, yang tengah berkembang di Belanda. Kelompok Republik Batav (*Bataafsche Republiek*) yang menentang kekuasaan *Staadhouder Willem V* berada di atas angin setelah Napoleon menguasai Belanda. Meskipun kekuasaan Belanda dipegang oleh para pendukung gagasan baru yang banyak mengadopsi pengaruh Revolusi Perancis, sifat sentralistik dari pemerintahan tanah jajahan masih menjadi yang utama.

Negara kolonial merupakan negara yang terpusat. Penguasa Belanda membawahi wilayah koloni melalui representasi gubernur jenderal yang menjalankan kekuasaan atas nama raja. Ini juga berarti bahwa gubernur jenderal di wilayah jajahan bertanggung-jawab langsung kepada raja Belanda. Pada posisi seperti ini, seorang gubernur jenderal memiliki kekuasaan yang sangat besar.¹ Perubahan perlahan berlangsung, pertama kali terjadi pada tahun 1854 dengan adanya perubahan pada *Regering Reglement 1854*, -namun baru dapat dilaksanakan pada 1855-, yakni dengan pengangkatan menteri tanah jajahan (*Minister van Kolonien*). Sejak itu gubernur jenderal tidak langsung bertanggung jawab kepada raja, namun kepada *Minister van Kolonien*. Akan tetapi, struktur pemerintahan seperti ini masih menuai banyak kritik terutama diarahkan pada perlu adanya pembatasan kekuasaan gubernur jenderal dan perlunya perwakilan yang mampu merepresentasikan khalayak yang lebih luas. Memang di samping gubernur jenderal terdapat pula Dewan Hindia (*Raad van Indie*), hanya saja dewan yang telah ada sejak zaman VOC ini bukanlah lembaga perwakilan melainkan sekadar dewan penasihat. Suara-suara untuk melakukan pembatasan kuasa gubernur jenderal, dan pada sisi yang lain memberi otonomi lebih luas bagi wilayah koloni yang berarti juga menerapkan desentralisasi, telah muncul sejak awal Hindia-Belanda terbentuk. Hanya saja tuntutan-tuntutan tersebut masih terhalang konservatisme para elit kolonial.

Semenjak dekade 1870-an, dorongan untuk melakukan

1) *Regeringsreglement 1854*, art. 1.

reformasi birokrasi dan tata negara wilayah koloni mengemuka semakin kuat. Hal ini dapat dipahami bahwa pada kurun waktu itu, semakin banyak kelompok masyarakat Eropa yang tinggal di Hindia-Belanda, -terutama oleh adanya kebijakan Politik Pintu Terbuka (*Open Door Policy*)-, yang menginginkan aspirasinya dapat disuarakan. Meskipun demikian, usulan-usulan untuk membuka saluran aspirasi rakyat, -yang waktu itu lebih merujuk pada segelintir *burgerij* (warga koloni), bukan bangsa Indonesia yang menjadi mayoritas penduduk tanah jajahan-, selalu berakhir dengan penolakan.

Johan Wilhelm van Lansberge (1875-1881) pada penghujung karirnya sebagai Gubernur Jenderal Hindia-Belanda bahkan pernah bersurat kepada Menteri Tanah Jajahan agar pembicaraan menyangkut reformasi tata negara di Hindia-Belanda dihentikan. Bagi Lansberge, usaha untuk melakukan reformasi dianggap tidak berguna. Ia beranggapan bahwa wilayah koloni tidak memiliki modal untuk menjalankan reformasi semacam itu. Rakyat jajahan dianggapnya tidak terdidik, sedangkan kelompok kulit putih yang lebih berpendidikan sama sekali tidak tertarik politik karena hanya ingin mencari untung semata dari bisnis yang mereka usahakan.²

Terlepas dari pandangan kelompok konservatif, pada tahun 1899 tuntutan desentralisasi muncul dan menghangat kembali dengan adanya skema reorganisasi administrasi Mullemeister walaupun tidak membuahkan hasil. Setelah melalui perdebatan panjang dan rumit yang memakan waktu hampir setengah abad, Undang-Undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*) pertama disahkan pada Juli 1903 dan dipublikasikan dalam *Nederlandsche Staatsblaad* 1903 No. 219 dan *Indische Staatsblaad* No. 329. Undang-Undang Desentralisasi 1903 menekankan pada perlunya partisipasi populer dalam pemerintahan yang bertujuan untuk efektivitas dan memperkecil beban finansial yang dipikul pemerintah pusat.³ Tampaknya, solusi atas persoalan

2) H.W. van den Doel, *De Stille Macht: Het Europese Binnenlands Bestuur op Java en Madoera, 1808-1942*, (Amstardam: Bert Bakker, 1994), hlm. 115.

3) Lebih detail soal penerapan undang-undang desentralisasi lihat dalam A.D.A. De Kat Angelino, *Colonial Policy*, (The Hague: Martinus

keuangan dengan cara pemisahan anggaran negara induk dan negara jajahan cukup berpengaruh dalam mendorong diterimanya peraturan ini.

Menurut Furnivall, desentralisasi 1903 memiliki paling tidak dua arti penting, -yang sekaligus menjadi pertimbangan utama dikeluarkannya kebijaksanaan ini-, yaitu efisiensi dan otonomi.⁴ Maksudnya adalah, bahwa gagasan desentralisasi bertujuan untuk menciptakan efisiensi administrasi pemerintahan tanah jajahan yang saat itu telah mencakup wilayah yang luas dengan detail masalah yang kompleks. Pada sisi lain, desentralisasi ini dimaksudkan untuk mengurangi persoalan administrasi pemerintah pusat dengan memindahkannya kepada pemerintahan lokal, yang selain melakukan tugas otonomi juga melakukan tugas pembantuan (*medebewind*).

Penerapan undang-undang 1903 membawa konsekuensi langsung, yakni kemungkinan untuk membentuk *gewest* (daerah) atau *gedeelten van gewest* (bagian dari suatu daerah) yang otonom dalam hal keuangan yang dikelola oleh suatu *raad* (dewan), baik *Geweste Raad*, *Gedeelten van Geweste Raad* maupun yang kemudian muncul agak belakangan, *Gemente Raad*.⁵ Pada dewan (*raad*) ini pulalah segala kewenangan mengajukan usul apapun kepada gubernur jenderal diberikan. Terhitung tiga tahun semenjak 1905, 15 *gemeente* (kota praja) dan enam *geweesten* selesai dibentuk. *Gemeente* yang dibentuk yakni Batavia, Meester Cornelis atau Jatinegara (keduanya 1905), Bandung, Semarang, Cirebon, Pekalongan, Tegal, Semarang, Surabaya, Magelang, Kediri, Blitar, Padang, Palembang, dan Makassar (kesemuanya pada 1906). Adapun *geweesten* yang dibentuk meliputi

Nijhoff, 1931), hlm. 338-382; dan Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda: Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia, 1900-1940*, (Malang: Bayumedia, 2004), hlm. 14.

4) J.S. Furnivall, *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, (Cambridge etc.: University Press etc., 1944).

5) *Geweste Raad*, *Gedeelten van Geweste Raad* sering diistilahkan dengan *Locale Raden* (Dewan lokal), sedangkan *Gemeente Raad* atau *Plaatselijk Raad* merujuk pada dewan kota (praja).

Banten, Rembang, Madura, Besuki, Banyumas, dan Madiun.⁶ Pada daerah-daerah yang bersiap untuk memperoleh status otonom dengan adanya desentralisasi, dapat dipastikan terdapat jumlah populasi pemukim Eropa yang cukup banyak.

Banyak kalangan mulanya menyangka bahwa adanya undang-undang desentralisasi yang memungkinkan terbentuknya berbagai dewan berkaitan dengan terbukanya saluran bersuara (*medezeggenschap*). Pandangan semacam itu segera terbukti meleset, karena dalam ordonansi hal itu tidak diatur secara tegas. Penerapan undang-undang desentralisasi ternyata lebih memberi pengaruh pada persoalan finansial antara pusat dan daerah. Barulah pada Januari 1908, perkembangan yang lebih baik terjadi dengan dimaklumatkannya *kiesordonnantie* atau undang-undang pemilihan. Dengan adanya ordonansi ini, wilayah yang telah memiliki status otonom berhak menyelenggarakan pemilihan dewan untuk menjadi representasi warganya.

Pada ranah yang lebih implementatif, undang-undang desentralisasi dan pemilihan (*kiesordonnantie*) mendapat pondasi yang lebih kuat dengan dimaklumatkannya peraturan-peraturan lain. *Ontwerp-Bestuurshervorming* 1914 adalah salah satunya, namun dianggap gagal dalam menggerakkan partisipasi rakyat dalam praktik kenegaraan. Terobosan lebih lanjut untuk melaksanakan desentralisasi dan otonomi diwujudkan dengan meningkatkan peran para pegawai sipil bumiputra dalam pemerintah melalui *Ontvoogding Ordonantie* di tahun 1918. Adapun dua kemajuan penting yang menandai semangat perwakilan dalam pemerintahan adalah lahirnya Volksraad dan *Bestuurhervorming* (reformasi administrasi pemerintahan). Volksraad yang telah dibicarakan sejak 1916 mulai bersidang pada 1918. Sedangkan, *bestuurhervorming* yang mengatur renovasi pada pemerintahan lokal mengisyaratkan adanya peluang partisipasi politik dalam pemerintahan untuk penduduk bumiputra sebagai bentuk pengalaman politik. Peraturan di tahun 1922 tersebut juga mengubah *gemeente* menjadi *staadgemente*. Pada ranah praktis,

6) Soetandyo, *op. cit.*, hlm. 28-29.



Pembentukan *Regentschaps Raad* Pekalongan. Tampak Residen Pekalongan J.J.M.A. Popelier (berdiri di belakang mimbar) hadir di tengah para peserta pertemuan yang merupakan wakil dari masing-masing golongan. Perbedaan terlihat dari pakaian yang mereka kenakan. Wakil golongan Eropa menggunakan setelan baju dan celana putih, adapun para wakil golongan bumiputra mengenakan baju putih (*atela/beskap*) yang dipadu dengan *sinjang* (kain *jarik*) dan mengenakan *blangkon* sebagai penutup kepala.

Sumber: KITLV 33423

bestuurhervorming menyebabkan pembagian administratif Jawa menjadi tiga provinsi yang berlangsung secara bertahap, dimulai sejak 1925 di Jawa bagian barat, 1939 di Jawa bagian timur, dan 1930 berlangsung di Jawa bagian tengah.⁷ Praktis setelah pembentukan berbagai dewan yang disusul dengan dikeluarkannya *kiesordonnantie* dan kelahiran *Volksraad*, pemilihan menjadi semakin lumrah dipraktikkan sebagai salah satu mekanisme politik di Hindia-Belanda.

Pemakluman berbagai ordonansi yang mengadopsi semangat desentralisasi tidak dapat dipungkiri juga merupakan akibat dari tekanan penduduk Eropa yang menetap di Hindia-Belanda, yang kebanyakan adalah para pebisnis. Berbagai perubahan yang berlangsung saat itu cenderung diarahkan untuk dapat menjadi saluran akomodasi kepentingan orang-orang Eropa, sehingga kemudian dapat dipahami bahwa sistem pemilihan pada era kolonial belum dapat melibatkan ataupun juga menjangkau kepentingan penduduk pribumi secara luas, dan masih sangat didominasi oleh kelompok Eropa.

Berdasarkan ordonansi pemilihan (*kiesordonnantie*), mereka yang memiliki hak memilih adalah: laki-laki, merupakan kawula Belanda (*Nederlansch-onderdaan*), berusia sekurang-kurangnya 21 tahun, dan dapat membaca menulis bahasa Belanda. Adapun untuk pemilih bumiputra, dikenakan tambahan syarat harus menguasai bahasa Melayu dan bahasa daerah tempat yang bersangkutan tinggal, berdomisili di kota praja tersebut, dan membayar pajak pendapatan minimal sebesar 300 *gulden* per tahun. Syarat menjadi kandidat yang dipilih untuk kota praja tidak jauh berbeda dengan syarat pemilih. Syarat usia minimal pemilih ialah 21 tahun, sedangkan syarat usia minimal seorang kandidat adalah 25 tahun. Perbedaan lain adalah penguasaan bahasa Belanda yang mumpuni, bukan sekadar mampu baca-tulis.⁸ Selain itu, terdapat pula persyaratan untuk

7) *Kejawen*, 16 November 1929.

8) Mona Lohanda, "Sistem Pemerintahan Hindia Belanda", dalam Muhamad Hisyam, I Ketut Ardhana (eds.), *Indonesia dalam Arus Sejarah Jilid 5: Masa Pergerakan Kebangsaan*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 2012), hlm. 56.

menjadi anggota dewan yang menekankan pada asas kematangan politik (*politieke rijpheid*). Soetandyo yang mengutip J.J. Schrieke mengutarakan, yang dimaksud dengan kematangan politik adalah, “suatu kondisi yang mensyaratkan kejujuran, kepiawaian, kewarasan nalar berpolitik, dan kemampuan menguasai diri”.⁹

Respon atas Perubahan

Meskipun berbagai perubahan politik yang terjadi pada era kolonial ini tidak serta-merta mengakomodasi kepentingan bangsa Indonesia secara luas, perubahan yang ada tetap disambut baik terutama oleh kelompok elit pribumi terdidik. Mingguan *Kejawen* yang diterbitkan Balai Pustaka sebagai misal, menyambut dengan gembira penerapan otonomi yang lebih luas. Redaksi *Kejawen* mengungkapkan, dengan adanya pembaharuan politik seperti ini diyakini akan dapat memperbaiki kehidupan rakyat bumiputra. Seperti yang dimuat dalam *Kejawen* edisi 16 November 1929, rubrik *Kawruh Sak Wetawis*, yang berjudul *Bab Ewah-Ewahaning Pangrèh Praja (Bestuurshervorming, Provincie, Regentschaps-Raad)*¹⁰:

*“Ing ngajêng sampun kaandharakên bab bagiyaning jajahan Indhia Nèdêrlan, ingkang sampun wontên Gewestelijke Raad, Plaatselijke Raad utawi Gemeente Raad. Wusana kamajêngan kita tiyang pribumi tansah mindhak-mindhak, gadhah kêpengin ugi tumut urun-urun rêmbag dhatêng paprentahan.”*¹¹

‘Di depan sudah diutarakan persoalan bagian jajahan Hindia-Belanda, yang sudah terbentuk *Gewestelijke Raad*, *Plaatselijke Raad* atau *Gemeente Raad*. Terciptalah kemajuan kita penduduk pribumi [yang akan] selalu bertambah, memiliki keinginan juga ikut memberikan pendapat [aspirasi] kepada pemerintah.’

9) Soetandyo, *loc. cit.*, hlm. 29.

10) Rubrik “Informasi Aktual” berjudul “Persoalan Perubahan Pangreh Praja (*Bestuurshervorming, Provincie, Regentschaps-Raad*).

11) *Kejawen*, 16 November 1929.

Lebih lanjut, terbitan yang sama juga memberitakan secara detail perubahan ketatanegaraan kolonial secara kronologis yang barangkali hanya dapat dipahami oleh sebagian kecil masyarakat Jawa waktu itu.

Bagi pembaca bumiputra, persoalan *Regentschap-Raad* (Dewan Kabupaten) tampaknya lebih menarik perhatian. Berbeda dengan *gemeente* yang mayoritas dibentuk karena kepentingan orang-orang kulit putih sehingga didominasi kepentingan warga Eropa, *regentschap* (kabupaten) yang dipimpin oleh seorang bupati (*regent*) merupakan unit administrasi kalangan pribumi. Dalam dua struktur pemerintahan negara kolonial, yang mengenal *Europeche Bestuur* dan *Indische Bestuur*, *regentschap* masuk dalam struktur *Indische Bestuur* atau pemerintahan bumiputra. Adanya *Regentschaps-Raad* memberi sejumlah perbedaan dalam hal pemerintahan kabupaten. Sebelum adanya *Regentschaps-Raad*, kuasa bupati sangat besar di mana warga tidak dapat terlibat atau menyampaikan aspirasinya. Dengan adanya *Regentschaps-Raad*, kekuasaan terdistribusikan kepada beberapa tangan, yakni *Regentschaps-Raad* dan bupati; atau dalam skema lain yaitu *Regentschaps-Raad*, *College van Gecommitteerden* (Dewan Pemerintahan Harian Kabupaten) dan bupati. Para anggota Dewan Kabupaten ada yang dipilih dan ada pula yang ditetapkan, dengan maksud agar para anggota dapat menjadi perwakilan masing-masing golongan atau bangsa yang ada di suatu kabupaten.¹²

Dewan ini bersifat *zeelfstandig rechtsgemeenschap*, atau independen dalam membuat aturan namun tidak lepas (*onafhankelijk*) dari negara. Dalam bekerja, dewan ini diawasi oleh Dewan Provinsi, atau jika ternyata tidak ada, oleh institusi negara yang berada di atasnya semisal *College van Gedepunteerden* (Dewan Pemerintahan Harian pada tingkat provinsi). Oleh karenanya, produk hukum tertentu yang dihasilkan Dewan Kabupaten seperti pajak dan jual-beli tanah, harus dikonsultasikan untuk memperoleh persetujuan lembaga yang lebih tinggi. Bilamana Dewan Kabupaten membuat peraturan

12) Detail soal *Regentschap-Raad* dapat dilihat dalam *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* (Stb.) 1924 No. 79, yang mengatur soal *bestuurshervorming regentschaps-ordonnantie*.

yang dirasa tidak sesuai, negara dapat menganulir peraturan tersebut.

Mingguan *Kejawen* menggambarkan asal-muasal *Regentschap-Raad* dalam bahasa Jawa dengan sangat menarik:

*“Regentschaps-Raad punika kadadosanipun saking pangarsa sarta warganipun (...). Têtela manawi padamêlanipun para warga Regentschaps-Raad, ingkang dados wakiling têtiyang ingkang manggèn ing kabupatèn punika, kirang prayogi manawi namung manut grubyug kemawon, nanging kédah urun-urun rêmbag, klayan amanah kadospundi amrih saenipun sarta adilipun paprentahaning kabupatèn. Manawi warganing Regentschaps-Raad sadaya tansah sami anggali ingkang makatèn klayan èstu, têngtu paprentahaning kabupatèn badhe tumindak sae, sarta sae tumrapipun têtiyang ingkang dipun bawahakên.”*¹³

‘*Regentschaps-Raad* ini terbentuk oleh prakarsa warga (...). Jelaslah bahwa pekerjaan para anggota *Regentschaps-Raad* yang menjadi wakil warga yang tinggal di kabupaten tersebut, kurang baik jika hanya mengikut (*anut grubyug*) saja, melainkan harus ikut bersuara, serta amanah tentang bagaimana baik dan adilnya pemerintah kabupaten. Bilamana semua anggota *Regentschap-Raad* senantiasa memikirkan hal yang demikian secara benar-benar, tentu pemerintah kabupaten akan berlaku baik, demikian pula dengan orang-orang yang dibawahahi.’

Menilik latar belakang pembentukannya, Dewan Kabupaten merupakan contoh ideal akan hadirnya partisipasi populer penduduk pribumi di tingkat pemerintahan kabupaten. Karsa dari bawah ataupun aspirasi rakyat, sangat terlihat dalam tugas dan kewenangan Dewan Kabupaten. Dalam hal ini, Dewan Kabupaten bertanggung jawab untuk merancang program-program yang akan dilaksanakan di suatu kabupaten, dengan menampung berbagai masukan yang kemudian akan dimusyawarahkan untuk menghasilkan prioritas kerja. Dewan Kabupaten juga mengurus persoalan domestik yang sangat beragam terutama berhubungan dengan penyediaan dan pemeliharaan fasilitas umum yang berada di luar tanggung jawab Dewan Provinsi. Fasilitas umum yang dimaksud meliputi: jalan, alun-

13) *Kejawen*, 16 November 1929.

alun, pertamanan, saluran air limbah, pompa air, penyembelihan binatang, penerangan kota, pasar, dan pesanggrahan. Selain itu, Dewan Kabupaten juga bekerja untuk memperhatikan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pertanian, pajak, nikah-cerai, bank desa, simpan-pinjam, dan hal lain yang menjadi keperluan kabupaten.

Sistem Pemilihan: Kasus *Provinciale Raad*

Pemilihan anggota dewan (*raad*) merupakan hal yang menarik namun belum banyak diketahui. Mengingat banyaknya variasi tingkatan, dan jenis dewan semisal: Dewan Kabupaten; Dewan Kota Praja; Dewan Provinsi; Dewan Kabupaten; hingga Dewan Rakyat; yang dibentuk tidak secara bersamaan, pemilihan para anggota dewan juga dilakukan secara sendiri-sendiri. Hal ini tentunya berbeda dengan pemilu legislatif saat ini yang dilaksanakan secara nasional setiap lima tahunan. Uraian ini menyajikan detail pemilihan anggota dewan pada tingkat *Provincial Raad* untuk memberi ilustrasi tentang suatu cara pemilihan wakil rakyat yang digunakan dalam praktik politik tata negara kolonial.

Teknis pelaksanaan pemilihan anggota *raad* provinsi dijalankan melalui prosedur yang cukup rumit. Sehingga dapat dibayangkan pada konteks zaman itu, mekanisme yang rumit ini tidak akan secara mudah dipahami oleh para masyarakat awam. *Stemming* (pemilihan) hanya dapat diselenggarakan pada suatu pertemuan khusus di mana tidak ada hal lain yang dibahas secara bersamaan, dan dihadiri oleh mayoritas anggota. Apabila jumlah anggota yang tidak hadir lebih banyak, maka pemilihan harus diundur hingga memenuhi *quorum*. Pemilihan akan dipimpin oleh seorang *voorzitter* (ketua sidang) dengan didampingi oleh dua orang anggota. Adapun pelaksanaan pemilihan dilakukan dengan mengikuti langkah-langkah berikut:

1. Setiap pemilih (*kiezer*) akan menerima satu *stemkaart* (kartu pemilih) dari *voorzitter* sesuai dengan golongan pemilih. Warna kartu pemilih dibedakan dalam tiga warna, yakni putih untuk golongan Belanda-Eropa, biru muda untuk bumiputra (*inheemsche*), dan merah muda untuk golongan penduduk yang

dikategorikan sebagai Timur Asing (*Vreemde Oosterlingen*).

2. Para pemilih wajib memeriksa kesesuaian kartu dengan golongannya. Apabila terjadi kekeliruan, misalkan pemilih Belanda memperoleh kartu berwarna biru muda dan kemudian mengisinya, maka suara yang bersangkutan dinyatakan tidak sah.
3. Pemilih memeriksa apakah kartu yang mereka terima sudah distempel atau belum. Tanpa adanya stempel, maka suara dianggap tidak sah.
4. Setelah pemilih mendapat dan memastikan *stemkaart* yang diterimanya benar, pemilih akan diminta untuk menuju ke *stemhok* (bilik suara atau bilik voting).
5. *Stemkaart* diisi dengan cara menuliskan nama kandidat yang dipilih menggunakan tinta dan tidak diperkenankan menggunakan pensil (*potlood*).
6. Nama kandidat yang dipilih dapat disertai dengan disertai gelar dan atribut lainnya yang perlu.
7. Pemilih dapat menuliskan lebih dari satu nama kandidat asal jumlahnya tidak melebihi dua kali lipat lowongan anggota dewan untuk satu distrik.
8. Setelah diisi, pemilih wajib menyerahkan kembali *stemkaart* kepada *voorzitter*.

Sebelum memberikan hak suara, pemilih dianjurkan untuk melihat daftar kandidat yang tersedia di kantor-kantor *gemeenteraad*, *regentschaapraad*, atau *stemkantoor* (kantor pemilihan). Calon pemilih juga dapat membeli salinan daftar nama para kandidat. Dari daftar tersebut, pemilih menentukan satu atau dua kandidat yang akan didukungnya. Penulisan nama setiap kandidat haruslah dilakukan secara sempurna dan sejelas-jelasnya dengan mengikutkan gelar dan atribut lain yang perlu untuk menghindari kesalahan memilih calon yang tidak dijagokan. Meskipun demikian, pemilih juga harus berhati-hati dalam menambahkan gelar pada nama kandidat karena pada waktu itu terdapat orang dengan nama gelar yang sama. Terutama di Jawa, selain memiliki nama lahir, sejumlah orang

Verkiezing inheemsche onderdanen-niet-Nederlanders.
Stemkaart.

Stemming ter verkiezing van twee tot de groep van inheemsche-onderdanen-niet-Nederlanders behorende leden van den Provincialen Raad van Midden-Java.

Aanwijzing der volgorde van voorkeur	Namen der candidaten	Voorletters of (en) andere voor de persoonsaanduiding der candidaten noodzakelijk toevoegsels
1.	Arismoenandar	Raden, lid gemeenteraad Semarang.
2.	Darnakoesoema	Raden Mr. Landrechter Pekalongan.
3.	Boedisoetjtro	Raden Mas, distrikhoofd distrikt Kendal.
4.	Goenawan	Mas, hoofdcommies kantoor Belastingen Banjoemas.

Contoh kartu suara (*stemkaart*) untuk warga pribumi (*inheemsche*) non-Belanda yang telah diisi untuk pemilihan *Raad* Provinsi Jawa tengah yang dikutip dari *Locale Belengen* (1929).

Instruksi yang tertera dalam kartu ini menyebutkan "voting untuk pemilihan dua anggota *Raad* Provinsi Jawa Tengah dari golongan bumiputra non-Eropa. Pada kartu ini terdapat tiga kolom yakni:

1. *Aanwijzing der volgorde van voorkeur* atau urutan yang mengindikasikan preferensi,
2. *Namen der candidaten* atau nama para kandidat,
3. *Voorletters of (en) andere voor de persoonsaanduiding der candidaten noodzakelijk toevoegsels* atau tambahan dan/atau atribut lain yang diperlukan untuk identifikasi pribadi kandidat.

Keseluruhan instruksi atau keterangan dalam *stemkaart* ini diberikan dalam bahasa Belanda.

juga memiliki nama jabatan seperti *raden tumenggung* yang diikuti nama bangsawan. Jika penulis hanya mencantumkan nama gelarnya saja, suaranya dapat dianggap tidak sah. Oleh karenanya, atribut seperti tempat seorang kandidat berasal atau menjabat menjadi penting untuk disertakan. Sejumlah kesalahan pengisian *stemkaart* dicontohkan *Locale Belangen*—terbitan penting dan bermutu dari asosiasi kota praja atau pemerintah lokal yang otonom—, pada edisi 16 Oktober 1929 yang membahas mengenai pemilihan *raad* provinsi Jawa Tengah. Dikutip dari *Locale Belangen*, kesalahan menulis nama diantaranya adalah:

...Oepama jang dikandidatkan soeatoe orang bernama Sosrowardojo, Raden Wedono Pekalongan. Apabila pemilih membri tambahan nama atau gelar pada kandidat itoe misalnja ia toelis pada stemkaart itoe K. Sosrowardojo, Raden Mas, Wedono Pekalongan, itoe kaart bisa dihanggap memoeat nama kandidat lain jang tidak termasoek dalam daftar kandidat, maka meski tambahan tadi tida kliroe lantaran namanja kandidat itoe betoel Raden Mas K. Sosrowardojo *stemkaart* itoe bisa di hanggap tidak sah oleh *stemkantoor*.¹⁴

Ketentuan lain yang harus diperhatikan oleh para pemilih adalah: tidak boleh menulis nama orang selain kandidat (tidak ada dalam daftar); dilarang menambahkan apapun dalam kartu suara selain keterangan yang diminta; dilarang menekan kartu suara; menuliskan nama calon secara sempurna tanpa menyalahi yang tertera dalam daftar kandidat; dan, memeriksa terlebih dahulu kartu suara untuk memastikan warnanya sesuai dan telah distempel. Setiap pemilih hanya berhak atas satu kartu suara, jika terdapat kesalahan misalkan saat penulisan, kartu suara yang rusak harus dikembalikan kepada *voorzitter* untuk ditukar dengan yang baru. Apabila terdapat kesalahan yang dikarenakan kartu tertekan atau dibubuhi tulisan lain, pemilih dapat melakukan banding yang aturannya merujuk pada *Java-Propvincie-Kiesordonantie* (JPKO) pasal 38 ayat 2 sub b, dan ayat 3.

Terlepas dari banyaknya keterbatasan yang dimiliki oleh

14) *Locale Belangen*, 16 October 1929, Afl. 20, hlm. 927.

sistem ini, pemilihan dilangsungkan dengan menganut asas rahasia dan bersifat bebas. Rahasia berarti pemilih dapat menyalurkan aspirasinya tanpa diketahui orang lain selain pemilih itu sendiri. Adapun sifat bebas berarti pemilih dapat secara leluasa memilih kandidat yang disukainya. Demikian pula, pemilih bebas menentukan urutan nama orang yang diberi suara. Hanya saja, karena ada kolom urutan prioritas (*aanwijzing der volgorde van voorkeur*) dengan nomor, pemilih harus secara strategis dalam menempatkan kandidat yang paling disukai untuk ditempatkan pada peringkat atau nomor teratas. Semakin kecil urutan seorang kandidat maka semakin kecil pula peluang untuk terpilih. Masing-masing kelompok dapat mengusung kandidat tertentu untuk dicalonkan. Agar kandidat yang diusungnya dapat lolos maka setiap anggota kelompok yang memiliki hak pilih harus menuliskan kandidatnya pada prioritas paling atas. Jika terdapat dua kandidat yang diusung maka urutannya tetap harus ditulis secara konsisten pada nomor 1 dan 2, dan bukan dibolak-balik, yang malah memungkinkan keduanya tidak lolos.

Dewan Rakyat: Agenda Kolonial, Perjuangan Nasional

Institusi kolonial yang kemudian dikenal dengan nama *Volksraad*, atau Dewan Rakyat, awalnya bernama *Koloniale Raad* atau Dewan Kolonial.¹⁵ Pembentukan *Volksraad* menunjukkan arah paling nyata dalam keseluruhan proses desentralisasi dan pelibatan warga bumiputra dalam pemerintahan. Peraturan tentang *Volksraad* dimaklumkan pada akhir 1916 (berdasar Ind. Stbl. 1917, No. 114), yang mulai berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917, bersamaan dengan beberapa ketentuan pelaksanaan lainnya (Stbl. 1917, No. 441-443). Setelah instruksi pelaksanaan lebih lanjut (Stbl. 1917, No. 444-445, 545-548; Stbl. 1918, No. 194 Lampiran No. 9075) dirampungkan, pada 18 Mei 1918 *Volksraad* diresmikan oleh Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum. Dewan ini kemudian memulai sidang pertamanya tiga hari kemudian pada 21 Mei 1918.

15) Furnivall, *op. cit.*, hlm. 275.



Gedung Volksraad Batavia. Foto diperkirakan diambil pada 1935.

Sumber. KITLV 4228





Atas:

Pembukaan secara resmi sidang Volksraad oleh Gubernur Jenderal J.P. van Limburg Stirum (duduk di bagian tengah ruangan, pada podium), 18 mei 1918.

Sumber: KITLV 82207

Samping:

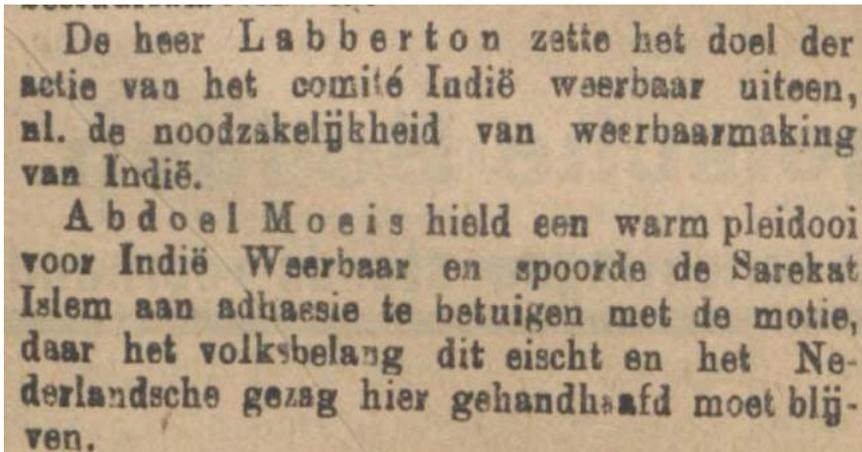
Tampak hadir di tengah sidang anggota Volksraad perwakilan bumiputra mengenakan pakaian tradisional.

Sumber: KITLV 7801

Paling tidak terdapat dua hal yang saling berkaitan yang mendorong pembentukan Volksraad, yakni perkembangan politik kelompok bumiputra di tanah jajahan, dan situasi panas di Eropa akibat pecahnya Perang Dunia I (1911-14). Perkembangan politik di Hindia-Belanda berhubungan dengan kemunculan kelompok nasionalis Indonesia. Penerapan kebijakan etis pada awal abad ke-20 berbuah manis dengan tumbuhnya kelompok terdidik Indonesia. Meskipun tidak semua dari mereka memiliki orientasi politik kebangsaan, keberadaan elit terdidik ini adalah elemen penting dalam menyemaikan gagasan kebangsaan. Pada saat yang relatif bersamaan, revolusi cetak yang salah satunya ditandai dengan kemunculan surat kabar juga tengah berlangsung. Seperti yang telah diungkapkan sejarawan UGM, Sartono Kartodirdjo, media massa berperan besar dalam pertukaran gagasan kebangsaan. Oleh karena tulisan bersifat konsisten, yang berbeda dengan tutur, maka dapat terus-menerus ajek dan tersebar secara luas melalui surat kabar.¹⁶ Tidak berselang lama dari pelaksanaan Politik Etis, di Indonesia telah muncul organisasi-organisasi pergerakan nasional.

Kebanyakan organisasi yang tumbuh di awal era menggunakan sentimen etnis atau kedaerahan sebagai platform gerakannya. Namun kemudian muncul pula organisasi-organisasi yang keluar dari batas-batas kedaerahan seperti Sarekat Islam dan Partai Komunis Hindia (PKH yang kemudian menjadi PKI). Keduanya pernah menjadi organisasi yang dianggap radikal di mata pemerintah kolonial. Terlepas dari hal tersebut, keberadaan organisasi pergerakan nasional pada awal abad ke-20 menunjukkan perkembangan baru di tanah jajahan, di mana kesadaran dan kehendak politik rakyat Indonesia telah mulai dengan lantang diartikulasikan. Bahkan hubungan antara gerakan nasionalis Indonesia dengan pemerintah Hindia-Belanda mencapai titik kritis ketika suara-suara keras disertai aksi-aksi pemogokan ataupun bentuk perlawanan lain mulai dilakukan. Pemerintah kolonial mengambil langkah keras untuk mengendalikan

16) Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru, Sejarah Pergerakan Nasional*. Jilid 2, Dari kolonialisme sampai nasionalisme, (Jakarta: Gramedia, 1993).



Potongan artikel dari *Sumatra Post*, 8 September 1916, yang memberitakan pledoi Abdoel Moeis tentang *Indie Weerbaar* dan meminta Sarekat Islam untuk mendukung mosi tersebut.

situasi, namun dalam hal itu, saluran politik yang dapat dikendalikan tetap dibutuhkan.

Ketika suasana di Eropa kalut karena perang, Sarekat Islam yang embrionya merupakan perkumpulan dagang telah menjelma menjadi satu organisasi yang memiliki sangat banyak anggota yang tersebar di berbagai wilayah, melontarkan gagasan bahwa negara kolonial akan dapat dipertimbangkan jika pemerintah mau mengakomodasi kepentingan rakyat jajahan dalam dewan perwakilan. Gagasan ini dengan cepat memperoleh dukungan dari partai maupun organisasi pergerakan nasional lainnya seperti yang dinyatakan oleh Budi Utomo pada 1915.¹⁷ Salah satu anggota Sarekat Islam yang juga seorang jurnalis, Abdoel Moeis, bahkan menyatakan jika Volksraad gagal maka Sarekat Islam akan memberontak.¹⁸ Sejarawan Robert Cribb menyatakan bahwa, sebagai respon atas tuntutan inilah pemerintah kolonial kemudian membentuk Volksraad.¹⁹ Meskipun demikian,

17) M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, (Jakarta: Serambi, 2008), hlm. 371.

18) *Ibid.*, hlm. 372.

19) Robert Cribb, *Historical Dictionary*, (Lanham, Md.: Scarecrow

perkembangan luar negeri khususnya yang terjadi di Eropa, tidak dapat diabaikan telah memaksa penguasa kolonial untuk meluluskan tuntutan rakyat Indonesia yang tengah bersemangat membangun pemerintahan sendiri (*zelfstandigheid* atau *self-govern*) dengan membentuk perwakilan di pemerintahan.

Wilayah Hindia-Belanda memang tidak secara langsung terparah oleh Perang Dunia I, akan tetapi perang itu membawa banyak pengaruh terutama bagi perkembangan politik di tanah jajahan. Impak paling awal yang dirasakan adalah putusnya perhubungan antara negara induk dengan wilayah koloninya. Para tuan kebun, begitu juga dengan para pebisnis lainnya yang sebelumnya terbiasa menjual hasil komoditasnya ke pasar Eropa, tidak lagi dapat merasakan keuntungan seperti biasanya. Demikian pula kebutuhan yang harus didatangkan dari Eropa menjadi semakin langka karena aktivitas pelayaran dan komunikasi yang terganggu oleh adanya perang. Dalam kondisi seperti ini, industri lokal berkembang, dan pada saat yang bersamaan meningkatkan ketergantungan orang-orang Eropa atas produk lokal. Para pegawai pribumi mulai mengambil alih pos-pos pekerjaan orang-orang Eropa yang terhambat datang ke koloni. Masalah yang lebih mendesak untuk segera memperoleh perbaikan adalah pertahanan Hindia-Belanda. Di sinilah organisasi pergerakan Indonesia yang daya tawar politiknya semakin menguat pada saat situasi serba tidak menentu, mengambil peran besar.

Usaha untuk memperkuat pertahanan negara koloni yang kuat ialah dengan membentuk milisi bumiputra. Dimulailah kampanye *Indie-Weerbaar* (Pertahanan Hindia) oleh Budi Utomo dan Sarekat Islam yang mendukung pembentukan milisi bumiputra. Para tokoh melakukan muhibah untuk menarik dukungan rakyat Indonesia. Memang tidak semua usaha untuk menyebarluaskan *Indie-Weerbaar* selalu berjalan mulus, dan tidak jarang mereka memperoleh penolakan. Dalam suatu kampanyenya, Abdoel Moeis bahkan dituduh sebagai pengkhianat bangsa karena menawarkan rakyat Indonesia sebagai tameng hidup bagi pertahanan negara kolonial, meskipun

pada akhirnya ia berhasil meyakinkan massa bahwa milisi akan menjadi tawaran bagus kepada pihak kolonial agar bangsa Indonesia memperoleh peran politik dalam pemerintahan.²⁰ Bagi pihak kolonial, gagasan pembentukan milisi sebenarnya telah memperoleh penolakan ketika perang di Eropa baru bermula. Akan tetapi, gagasan ini kemudian terdengar lebih realistis, berbiaya murah, dan dapat dilakukan dalam waktu yang cukup cepat ketimbang menambah jumlah tentara profesional.

Pada tahun 1915, dukungan dari berbagai organisasi ataupun partai semakin banyak berdatangan untuk gerakan ini. Kampanye-kampanye *Indie-Weerbaar* kemudian dengan cepat berubah menjadi semacam gerakan politik, menuntut dibentuknya dewan perwakilan rakyat. Dalam kurun 1916-1917, sejumlah orang yang terdiri dari perwakilan Sarekat Islam, Budi Utomo, *Regenten Bond* (Organisasi Para Bupati), dan organisasi serupa dari empat kerajaan di Jawa, berangkat ke Belanda untuk beraudiensi dengan Ratu Wilhemina. Usulan delegasi ini untuk membentuk milisi bumiputra ditolak parlemen Belanda, tetapi rancangan pembentukan dewan perwakilan diterima pada Desember 1916. Mulai saat itu, partai-partai di Indonesia mempersiapkan diri masuk ke dalam Volksraad, walaupun sejumlah organisasi lainnya dan individu seperti Semaoen menolak untuk terlibat dalam dewan ini.

Pada tahun yang sama dengan digelarnya sidang pertama Volksraad 1918, perkembangan politik di Hindia-Belanda seolah-olah sedang menuju ke arah yang semakin menggembirakan dengan adanya peluang otonomi dan pelibatan partisipasi rakyat yang semakin luas. Di hadapan sidang Volksraad, Janji November atau *November Beloften* dibacakan J.P. Graaf van Limburg Stirum, yang berisi komitmen untuk mendorong reformasi politik tanah jajahan. Kalangan nasionalis Indonesia di Volksraad tidak terlalu antusias dalam menyambut Janji November, yang memang pada kenyataannya tidak pernah terpenuhi hingga penjajahan Belanda berakhir. Bahkan

20) Kees van Dijk, *The Netherlands Indies and the Great War, 1914-1918*, (Leiden: KITLV Press, 2007), hlm. 264.

De Volksraad.

Kan worden gezongen op
de wijs van Speeshoffs
„Spottied op de mooie
mannen.”

Strakjes gaat het spul beginnen,
De progamma's zijn al rond,
Wie nu zoekt verzet van zinnen,
Vindt hier kostjes naar zijn mond:
Mooie steigerende beesten,
Slechts een beetje gedresseerd,
En 't astrale lijf van geesten,
In vulgair gedoe volleerd.

Ambtenaren, stijf en deffig,
Netjes tripp'lend aan de lijn,
Steeds correct en nooit eens heftig,
Nooit eens lachend om een gijn,
Alijd 't oog gericht naar 't zuiden,
Near den Buitenzorgschen troon,
Toonbeeld van dressuur, deez' luiden,
Vol respect voor geste en toon.

Maar ook politieke zwoegers,
Dansers op het slappe koord,
Hoepel-springers, vlammen-spoegers,
Clowns en aapjes-met-een-boord.
R-re schutters, acrobaten,
D-gerslikkers, enzoovort,
En ook schapen, die maar blaten,
Somme dieren in hun soort.

Wie naar 't spul wil komen kijken,
Wordt niet van zijn geld beroofd,
Mits hij van respect doet blijken,
Door zijn ongedekte hoofd.
Maar hij moet zijn mondje houden,
't Staat gedrukt in 't reglement,
En niet op een pruim staan kauwen,
Of op strootjes van een cent.

De Locale Raden borgen,
Ons d'attracties van de tent,
En de Landvoogd die zal zorgen,
Voor het restje van de bent.
Alles is heel fijn geregeld,
't Wordt een erge sjeke boel,
Wie zijn frases niet door-Hegel-t,
Krijgt heel ethisch op zijn huid.

Christ'lijk-ethischen gaan worst'len,
Met vrijzinn'gen-van-de-jaad,
Insulinde's jasje borst'len,
Schelden op den democraat.
Komt en ziet dan, dames, heeren,
't Kost u niets en 'k nood u gul,
Komt, er valt wat schoons te leeren,
Komt naar 't rariteiten-spul.

TOM TELMERS.

Bataviaasch Nieuwsblad 29 Juni 1917

Lirik lagu (*liedtekst*) tanpa notasi yang berjudul *Volksraad* digubah oleh Tom Telmers, diterbitkan *Bataviaasch Nieuwsblad*, 1917

Volksraad soeda abis.

Het feest in 't Hertsogspark is uit,
De blinden mogen voor de ramen
Het noemen van doorluchte namen
Slaaf weg met hun doorlucht geluid.

De Raad is er van-door gezakt,
Wij gunnen hem de rust van 't boden
Ni al 't rumoer van 't jorg verleden
Want hij heeft erg zijn best gedaan.

Hij heeft gesputterd en gepleit,
G-redeneert, gekwamd, gesproken,...
En in 't Nirwana wegge-loken
Schaamt hij zich voor zijn ijdelheid.

Aan woorden al de Raad zich zat,
Met we uit werd papier verzwolgen,
En eenmaal werd hij zelfs verboigen
Als een veelmaals getergde kat.

't Orzellige zaaltje staat nu leeg.
Geen Lobby laat zijn woorden vloelen,
Geen Tijds meer zijn krij-akreet loelen,
Geen Kindermaan krijgt meer een veeg.

Geen Schumann loopt gew'chtig rond,
Geen Terwien doet zijn woorden kaullen,
Geen kofiekamer vangt hen allen
Als toea er een te zwammen stond.

Zijn vliedt de aardse glorie heen,
't Jolijt der Raads-readingen
Dat wij op de tribune vingen
O-denken wij met zacht geweën.

Je zat er knus, je zat er goet,
Je kreeg geen valje en geen droozje
Maar laafde je aan een betooje
Terwijl een buur zat op je hoed.

Maar eenmaal komt de tijt weerom,
Dan zien wij weer de volle banken
En hooren wij de oude klanken
Van 't opgestane-zeed'zaarsdom.

Hoe rijk een land met parlement!
Hoe rijk een volk van stoere sprekers!
Hoe rijk een Raad vol plannenbrekers!
Hoe rijk dit volksamusement!

TOM TELMERS.

Lirik lagu (*liedtekst*) karya Tom Telmers berjudul "*Volksraad Soeda Habis*", diterbitkan dalam *Batavia Nieuwblaad* 29 Juni 1919



Pengumuman berkaitan dengan pemilihan anggota Volksraad pertama, dimuat dalam *Sumatra Post* pada 24 September 1917. Berita ini menginformasikan bahwa Komisi Persiapan akan menggelar rapat (*vergadering*) pada hari Kamis sore pukul 7, tanggal 27 September, bertempat di Hotel Medan. Adapun acara yang diagendakan adalah:

1. Menetapkan nama *kiesvereniging*.
2. Pemilihan Dewan Sementara.
3. Penentuan kandidat untuk Volksraad.

Acara ini untuk anggota, donor atau donator, dan bagi mereka yang ingin menjadi anggota.

Sumber: *Sumatra Post*, 24 September 1917.

hingga memasuki 1919, keterbatasan dan sifat konservatif lebih mendominasi perkembangan politik di Hindia-Belanda. Keterbatasan dan sifat konservatif tersebut dapat dengan mudah ditemui dalam tubuh Volksraad sendiri, baik dalam hal pemilihan anggotanya maupun kewenangan politiknya.

Volksraad yang awalnya diharapkan dapat menjadi dewan perwakilan rakyat, sehingga nama awalnya adalah *Koloniale Raad* diubah menjadi Volksraad, tidaklah memenuhi cita-cita itu. Menteri Tanah Jajahan Th.B. Pleijte menyatakan bahwa penamaan Volksraad (bukan *Koloniale Raad*) dimaksudkan untuk “... *aan dit college metertijd wetgevende bevoegheid zal worden toegekend ... waarin het volk vertegenwoordig is ... Dat het volk in al zijn geledingen gaandenweg zijn vertegenwoordigers zal brengen*” (... kepada Dewan ini akan diberikan kekuatan legislatif suatu saat nanti ... di mana rakyat diwakili ... di mana rakyat akan dapat membawa semua masalah kepada wakil mereka).²¹ Nyatanya, Volksraad tidak lebih dari dewan penasehat yang berkarakter eksekutif-birokratis. Bahkan, pemerintah tidak memiliki kewajiban untuk mengundang Volksraad untuk turut dalam tugas-tugas legislatif.

Saat awal dibentuk, keanggotaan *Volskraad* dapat dibagi menjadi dua, yakni anggota-anggota yang dipilih dan ditunjuk dengan perbandingan 19 dipilih (sepuluh diantaranya bangsa Indonesia), dan 19 ditunjuk (lima diantaranya bangsa Indonesia), termasuk di dalamnya seorang ketua yang ditunjuk Gubernur Jenderal. Dari jumlah 15 anggota Volksraad 1918, 11 nama berasal dari Jawa. Perubahan komposisi keanggotaan terjadi beberapa tahun kemudian dengan memberi porsi lebih banyak untuk bangsa Indonesia. Pada 1921, ketika total anggota Volksraad ditambah menjadi 49 orang, jumlah anggota bangsa Indonesia meningkat menjadi 19 orang, lantas jumlah itu bertambah lagi menjadi 25 orang pada 1927 ketika jumlah total anggota meningkat menjadi 60 orang yang mewakili golongan Eropa (25 orang), bangsa Indonesia (30 orang), serta Tionghoa dan Arab (5 orang). Pada awal 1931-an, sistem pemilihan anggota Volksraad

21) Dikutip dari Soetandyo, *op. cit.*, hlm. 73.

Model I.

CANDIDAATSTELLING.

OPGAVE van candidaten voor de op
 plaats hebbende verkiezing van (1)
 tot de Europeanen en Vreemde Oosterlingen behoorende leden van den Volksraad.
 Inlanders

Naam.	Voorletters of andere voor de persoons-aanduiding onmisbare toevoegsels.	Woonplaats.
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		
9.		
10. (2)		

De ondergeteekenden, bevoegd tot deelneming aan de verkiezing van leden van den Volksraad, verklaren dat zij bovengenoemde personen candidaat stellen.

Blangko pencalonan untuk pemilihan anggota Volksraad Model 1 berdasarkan Volksraad-kiesverordening, Art. 44, 3e dan 4e, tentang keanggotaan. Pada bagian bawah prangko tertera "De ondergetekenden bevoegd tot deelnemen aan de ververij van leden van den Volkraad verklaren dat zij bovengenoemde personen candidaat stellen", (orang-orang yang bertanda-tangan di bawah ini yang berwenang untuk berpartisipasi dalam pencalonan anggota Volksraad menyatakan bahwa mereka akan mencalonkan orang-orang yang disebutkan di atas).

Sumber: Daniël van der Zee, *De volksraad: De voorschriften omtrent zijn instelling, samenstelling en bevoegdheden, stelselmatig gerangschikt en van aanteekeningen voorzien*, (Weltevreden: Evolutie, 1917-1918).

mengalami perubahan dan jumlah anggota yang dipilih telah lebih banyak daripada anggota yang ditunjuk. Pada saat itu, separuh anggota Volksraad merupakan bangsa Indonesia dengan komposisi 20 orang dipilih, dan sepuluh lainnya ditunjuk.²²

Meskipun telah terjadi penambahan jumlah anggota dari bangsa Indonesia sejak pertama kali dibentuk hingga tahun 1931, jumlah wakil bangsa Indonesia di Volksraad belum cukup representatif untuk mewakili total populasi Indonesia. Pada akhir

22) Eduard J. M. Schmutzer, *Dutch Colonial Policy and The Search for*

**Anggota Volksraad 1918
Wakil Golongan Bumiputera**

	NAMA	KETERANGAN
DIPILIH	A.L. Waworoentoe	Perwakilan Rakyat Manado
	M. Aboekasan Atmodirono	Budi Utomo
	R. Kamil	Budi Utomo
	R. Sastrowidjono	Budi Utomo
	Radjiman Wediodiningrat	Budi Utomo
	Achmad Djajadiningrat	Perhimpunan Bupati, N.I.V.B
	Koesoemo Oetojo	Perhimpunan Bupati
	Koesoemojoedo	Perhimpunan Bupati
	Abdoel Moeis	Centrale Sarekat Islam
	Abdoel Rifai	Insulinde
DIANGKAT	Tjipto Mangoenkoesoemo	Insulinde
	Prangwedono (Mangkunegara VI)	Pemimpin Kadipaten Mangkunegara
	Tengkoeh Mohammad Tajib	Perwakilan Rakyat wakil Aceh
	M. Ng. Dwidjosewojo	Budi Utomo
	H. Oemar Said Tjokroaminoto	Sarekat Islam

Sumber: Dikompilasi dari War Office General Staff Great Britain, *Military Report on the Netherlands' Possessions in the East Indies 1919*, (London: War Office, 1919); dan Volksraad, *Tien Jaar Volksraad Arbeid 1918-1928*, (Weltevreden: Landsdrukkerij, 1928).

dekade 1930, jumlah penduduk Indonesia telah mencapai angka 70 juta, dari jumlah populasi Indonesia itu, hanya 2.228 jiwa yang memiliki hak pilih.²³ Selain itu, dalam berbagai kasus dimungkinkan terjadinya berbagai kecurangan saat pemilihan anggota Volksraad. Sebagai contoh, kasus kegagalan Demang Jahja Datoek Kajo dari Minangkabau untuk memperoleh kedudukan di Dewan Rakyat ini tidak lepas dari akal-akalan seorang Asisten Residen yang menjadi ketua *onderafdeeling* dalam pemilihan anggota Volksraad. Berhubung

Identity in Indonesia 1920-1931, (Leiden: Brill, 1977), hlm. 68.

23) Ricklefs, *op. cit.*, hlm. 349.

sejumlah pemilih kurang becus dalam masalah tulis-menulis, Asisten Residen ini memerintahkan kepada mereka yang tidak dapat menulis dengan baik untuk memilih dirinya saja.²⁴ Belum lagi masalah lain yang menyebabkan Volksraad tidak representatif adalah kecilnya kewenangan mereka berbanding terbalik dengan besarnya kuasa seorang Gubernur Jenderal yang memiliki *exorbitante rechten* (hak istimewa), dan berwenang menganulir keputusan Volksraad dengan menggunakan hak veto.

Keanggotaan Volksraad pertama menunjukkan konfigurasi yang menarik, terutama ditilik dari latar belakang para anggotanya yang beragam. Di antaranya adalah dua orang nasionalis progresif yang juga pelopor persurat-kabaran nasional, Abdoel Moeis dan Ahmad Rifa'i, menjadi anggota melalui jalur pemilihan. Anggota lainnya yang mewakili bangsa Indonesia hasil dari pemilihan kebanyakan adalah para bupati, pangreh praja, bangsawan, ataupun pegawai kolonial yang cenderung konservatif. Budi Utomo memiliki cukup banyak wakil di Volksraad, agak berkebalikan dengan Sarekat Islam, yang hanya memiliki satu wakil dipilih dan satu wakil ditunjuk. Para anggota Budi Utomo di Volksraad merepresentasikan kelompok bumiputra terdidik yang mengenyam pendidikan Belanda dan memperoleh posisi pada dinas kolonial. Di antaranya adalah Radjiman dan Aboekasan Atmodirono, keduanya merupakan bangsawan yang juga seorang dokter dan seorang arsitek.

Sedikitnya anggota progresif yang dapat masuk Volksraad tidak lepas dari mekanisme pemilihan yang diajukan melalui dewan-dewan lokal dan orang-orang yang memiliki hak memilih kebanyakan berasal dari kelompok konservatif. Kelemahan dari sistem pemilihan semacam itu tidak hanya merundung para nasionalis progresif Indonesia, melainkan juga tokoh sosialis-revolusioner Sneevliet, atau Kapten Eurasian Rhemrev yang merupakan pemimpin *Indie-Weerbaar*, tidak terpilih. Hanya saja, Gubernur Jenderal Limburg Stirum yang berhaluan Etis tidak begitu puas dengan hasil pemilihan

24) Azizah Etek, Mursyid A.M., dan Arfan B.R., *Kelah Sang Demang Jahja Datoek Kajo: Pidato Otokritik di Volksraad 1927-1939*, (Yogyakarta: LKiS, 2008), hlm. 10.

anggota Volksraad, terutama untuk wakil bangsa Indonesia. Ia menghendaki masuknya lebih banyak orang-orang progresif dalam dewan. Oleh karenanya, Limburg Stirum kemudian mengangkat ketua Sarekat Islam, Tjokroaminoto dan Tjipto Mangoenkoesoemo yang telah kembali dari pengasingannya. Bersama mereka juga diangkat Prangwedana (Mangkunegara VI), yang merupakan penguasa tradisional dari Mangkunegaran.

Karena perannya yang lebih merupakan penasihat penguasa daripada pembawa suara rakyat, Volksraad tidak lepas dari cibiran berbagai kalangan terutama kelompok nasionalis Indonesia radikal yang berhaluan non-kooperasi. Haji Agus Salim, anggota Sarekat Islam yang duduk di Volksraad pada 1921 sampai 1923, menyebut lembaga ini sebagai 'komedi omong' karena dewan ini penuh dengan pidato belaka.²⁵

Saat itu dalam pergerakan nasional Indonesia telah muncul dua aliran yang kooperatif dan yang non-kooperatif. Berbeda dengan kalangan nasionalis radikal non-kooperatif yang memilih jalur perjuangan di luar gedung Dewan Rakyat, kelompok nasionalis kooperatif di Volksraad memilih untuk melakukan perjuangan parlementer untuk tujuan memperoleh kemerdekaan yang dapat diraih melalui kerja sama dengan pemerintah kolonial. Usaha terpenting untuk mewujudkan gagasan itu ialah dengan menuntut otonomi dan hak politik seluas-luasnya sehingga bangsa Indonesia dapat menentukan kehendak politiknya sendiri.

Terlepas dari kompetensi dewan ini yang diperkecil oleh peraturan kolonial, sejumlah anggota di Volksraad masih mampu menyampaikan kritik-kritik tajam, maupun menggunakan hak bersuara mereka untuk menyampaikan mosi ataupun petisi. Memasuki dekade 1930-an ketika pemerintah kolonial semakin menunjukkan sikap konservatifnya, kelompok nasionalis kooperatif di Volksraad menunjukkan reaksi kerasnya, termasuk untuk membela kalangan nasionalis non-kooperatif di luar dewan. Seperti yang dilakukan M.H. Thamrin, -mantan anggota *Gemeente Raad* Batavia

25) Azizah Etek, et al., *op. cit.*, hlm. 10.



Soetardjo Kartohadikusumo (kiri) bersama Bupati Magelang R.A.A. Danoe Soegondo (tengah), dan Mantan Bupati Banyumas A. Gondosoebroto (Kanan), menghadiri sidang *Volksraad* yang dibuka oleh Gubernur Jenderal pada Juni 1936. Soetardjo adalah seorang patih yang menjadi ketua Perhimpunan Pegawai Bestoer Boemiputra, kelompok yang kerap dituding paling konservatif di *Volksraad*, yang secara mengagetkan melayangkan petisi di *Volksraad* pada 1936.

Sumber: Nationaal Archive Den Haag, Kode Akses No. 2.24.05.02.

yang masuk Volksraad pada 1927-, merespon penangkapan Sukarno dengan membentuk *Nationale Fractie* (Fraksi Nasional). Thamrin juga mengancam mundur dari Volksraad jika pemerintah tetap memberlakukan ordonansi sekolah liar (*wilde scholen ordonantie*). Bahkan, PPBB (Perhimpoean Pegawai Bestoer Boemiputra), kelompok yang dikenal paling kooperatif dan moderat sekalipun tidak jarang turut bersuara lantang melalui Volksraad ketika krisis di 1930 berlangsung, kesejahteraan rakyat merosot, namun pemerintah malah menaikkan beban pajak.

Salah satu isu penting di Volksraad yang muncul sejak pidato Talsma dan Linburg Stirum pada bulan November 1918 dan terus mengemuka hingga kedatangan Jepang pada 1942 adalah, untuk menciptakan mekanisme politik yang dapat melibatkan partisipasi rakyat banyak. Pada 25 November, anggota Volksraad yakni H.O.S. Tjokroaminoto, Sastrowidjono, Dwidjosewojo, Radjiman, Cramer, Tjipto Mangoenkoesoemo, Abdoel Moeis, Teeuwen, dan Thajeb menyampaikan mosi untuk pembentukan parlemen yang dipilih oleh dan dari rakyat, di mana kekuasaan legislatif penuh diberikan kepada parlemen yang akan terbentuk kemudian. Mereka menuntut usulan ini dapat dilaksanakan sebelum masa jabatan mereka habis pada 1921.²⁶

Menjelang runtuhnya negara kolonial Hindia-Belanda, muncul satu tuntutan mengejutkan yang diajukan oleh Soetardjo Kartohadikusumo pada 1936. Soetardjo yang memiliki karir dalam birokrasi kolonial merupakan anggota PPBB. Proposal yang kemudian dikenal dengan nama Petisi Soetardjo menghendaki diselenggarakannya suatu konferensi uni Belanda-Indonesia guna mengatur otonomi Indonesia dalam waktu sepuluh tahun, seperti yang telah diberikan oleh Amerika kepada Filipina pada 1933.²⁷ Selain itu Soetardjo juga menginginkan Volksraad dapat menjadi parlemen yang sesungguhnya. Merespon usulan ini, Ratu Belanda menyampaikan penolakannya dengan alasan bahwa bangsa Indonesia

26) Kees van Dijk, *op. cit.*, hlm. 600.

27) Susan Abeyasekere, "Soetardjo Petition", dalam *Indonesia*, Vol. 15, April, 1973; Ricklefs, *op. cit.*, hlm. 411.

masih belum matang untuk dapat menjalankan pemerintahan sendiri.

Tidak berselang lama setelah penolakan ini, perang kembali pecah di Eropa. Pada Mei 1940, Hitler-Nazi menduduki Belanda. Nyaris sama seperti yang terjadi pada 1914, situasi yang tidak menentu ini dilihat oleh kalangan nasionalis Indonesia, yang daya tawar politiknya semakin meningkat, sebagai peluang untuk mengajukan kembali tuntutan politiknya. Kelompok nasionalis yang saat itu telah bergabung dalam organisasi payung bernama GAPI (Gabungan Politik Indonesia, terbentuk sejak Juli 1939), menawarkan pembentukan milisi bumiputra (*inheemsche militie*) untuk memperkuat pertahanan Hindia-Belanda sebagai ganti untuk tuntutan mereka, Indonesia Berparlemen. Gagasan utama dari kampanye Indonesia ini adalah meminta agar Ratu Belanda membuka saluran politik bagi seluruh bangsa Indonesia, sehingga rakyat Indonesia dapat menyuarakan kehendaknya serta menentukan nasibnya sendiri.

Dalam pidatonya pada saat Kongres Rakyat Indonesia (KRI) di Yogyakarta, Soekiman menyatakan bahwa Indonesia Berparlemen merupakan mekanisme politik yang berkeadilan, yang dapat diciptakan dengan cara memberikan bangsa Indonesia parlemen seutuhnya, yang memiliki kuasa legislatif lengkap (*budgetrecht, recht van petitie, recht van interpellatie, recht van enquête*). Kuasa tersebut harus disertai dengan dua hal mendasar lainnya, yakni hak menerima pertanggungjawaban dari pemerintah, dan hak untuk dipilih secara langsung.²⁸ Melalui KRI, GAPI kemudian menyepakati sejumlah poin penting yang akan diusulkan kepada pemerintah kolonial. Terlepas dari persoalan struktur negara kolonial, hasil kongres memuat sejumlah hal penting berkaitan dengan parlemen dan kekuasaan yang sebenarnya; pemilihan anggota parlemen oleh rakyat melalui sistem yang bersifat umum dan langsung; status kewarganegaraan bagi orang-orang Indonesia; Indonesia Berparlemen yang harus dipenuhi dalam waktu paling lama lima tahun; dan pengangkatan orang Indonesia sebagai letnan gubernur jenderal.

Sementara GAPI semakin meningkatkan tekanannya dengan

28) GAPI, *Kongres Rakyat Indonesia*, (GAPI, 1940), hlm. 66.

mengkampanyekan “*Geen Belasting Zonder Representatie*” (tidak ada pajak tanpa perwakilan [rakyat]), pemerintah kolonial menugaskan Komisi Vissman untuk melakukan ekseminasi dan memberikan penilaian atas kesiapan bangsa Indonesia untuk melaksanakan pemerintahan sendiri. Hasilnya, GAPI dikecewakan. Komisi Vissman menyatakan bahwa perubahan politik hanya dapat dilaksanakan setelah perang berakhir.

Hingga kemudian Jepang datang, perubahan politik ke arah yang demokratis dengan mengikutsertakan partisipasi seluruh rakyat Indonesia dalam menyuarakan kehendak politik dan dalam menentukan nasibnya sendiri tidak pernah terwujud. Begitu pula ketika Indonesia berada di bawah kekuasaan pemerintahan militer Jepang, walaupun pada periode 1942-1945, bangsa Indonesia telah memegang berbagai posisi di pemerintahan, namun minim peran dan partisipasi rakyat. Cita-cita demokrasi semakin jauh dari jangkauan karena penguasa militer Jepang menerapkan politik yang militeristik dan otoriter. Saluran-saluran aspirasi rakyat berupa organisasi maupun partai dibungkam. Pada akhirnya bangsa Indonesia harus membangun kehidupan politiknya yang demokratis atas usaha sendiri, yakni setelah kemerdekaan diproklamirkan pada 17 Agustus 1945. Dalam kemerdekaan itulah, partisipasi rakyat dibuka, bahkan menjadi sangat dihargai.

Kesimpulan

Negara kolonial adalah contoh yang baik dari sebuah institusi yang sentralistik. Dalam hal ini, penguasa pusat berperan sangat dominan dalam menentukan arah kebijakan negara, dan gubernur jenderal sebagai penguasa tertinggi tanah jajahan juga dibekali dengan serangkaian hak istimewa yang membuatnya dapat bertindak dengan penuh kuasa. Meskipun demikian, tersisa ruang kecil bagi aspirasi dan partisipasi politik populer terutama memasuki abad kedua puluh. Pada periode itu muncul banyak perubahan yang menuju pada arah demokratisasi, walau masih sangat terbatas. Diberlakukannya undang-undang desentralisasi, diberikannya pengakuan hak

berpendapat (*medezeggenschap*), hingga pembentukan berbagai dewan di daerah maupun pusat, sebenarnya menunjukkan bahwa di bawah rezim penjajah sekalipun telah muncul hasrat besar pada warga negara untuk dapat mempengaruhi jalannya pemerintahan.

Angin perubahan yang mengizinkan adanya partisipasi khalayak luas dalam praktik kenegaraan secara riil, semisal melalui hak memilih dan dipilih dalam dewan perwakilan era kolonial, bukannya tanpa masalah. Persoalan umumnya bermuara pada sifat negara kolonial yang segregatif dan elitis. Alih-alih menjadi penyambung aspirasi politik rakyat jajahan yang merupakan mayoritas penduduk Hindia Belanda, dewan yang terbentuk pada masa kolonial lebih mampu mewakili golongan Eropa. Lembaga perwakilan di era kolonial juga lebih kerap menunjukkan pelengkap susunan birokrasi ketimbang memainkan fungsi perwakilannya, oleh karena berbagai keterbatasan. Selain karena regulasi, kuasa dan wewenang gubernur jenderal juga masih terlampau besar. Keterbatasan dewan perwakilan itu ditunjukkan dalam mekanisme pemilihan. Walaupun dilaksanakan secara langsung, hanya segelintir orang dari bangsa Indonesia yang memiliki hak politik: baik untuk memilih maupun dipilih. Selebihnya, mayoritas rakyat Indonesia dianggap sebagai kawula jajahan yang tidak diakui hak politiknya bahkan dianggap belum matang secara politik. Pada titik ini, tampak jelas perbedaan antara bangsa yang terjajah dan bangsa yang merdeka.

Pada sisi yang lain, keinginan bangsa Indonesia untuk memiliki wakil rakyat dan dengan demikian bangsa Indonesia dapat menentukan sendiri kehendaknya kerap disuarakan melalui para nasionalis yang duduk di Volksraad. Sejak masa kolonial itulah hak bersuara dan pengakuan hak politik bagi bangsa Indonesia yang diwujudkan melalui partisipasi atau keterlibatan seluruh rakyat tanpa diskriminasi untuk memilih wakilnya di dewan perwakilan telah menjadi agenda perjuangan para nasionalis. Melalui Indonesia Berparlemen Penuh, bangsa Indonesia dapat menentukan nasibnya sendiri dan dapat melakukan pemerintahannya sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi dan mekanisme politik yang memberi

ruang partisipasi dan pelibatan rakyat secara keseluruhan tanpa terkecuali, sebagaimana yang kemudian dilaksanakan melalui pemilu di awal era nasional, adalah bagian dari cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia.

Perubahan administrasi kolonial menuju arah yang lebih demokratis juga tidak berlangsung secara merata dan hanya terjadi pada wilayah-wilayah yang secara langsung berada di bawah pemerintahan kolonial. Pada wilayah-wilayah itu, praktik pemilihan anggota dewan oleh sekelompok warganya telah terjadi sejak awal abad keduapuluh walaupun dengan banyak keterbatasan. Berbekal pengalaman ini, proses pemilihan politik dan sistem perwakilan bukanlah hal yang sama sekali baru ketika di awal era kemerdekaan pemerintah Indonesia menginisiasi penyelenggaraan pemilu. Hanya saja, untuk wilayah-wilayah yang berada di bawah otoritas tradisional, semisal daerah *swapraja* dan *vorstenlanden* Yogyakarta, proses politik yang bersifat partisipatif semacam itu tidak terjadi. Perubahan perkembangan politik kolonial sejak awal abad keduapuluh tidak memberi dampak berarti di wilayah ini. Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa akar-akar dari praktik demokrasi yang berkembang pesat di Yogyakarta pada awal kemerdekaan bukanlah berasal dari pengalaman politik pada era kolonial. Dalam hal ini, posisi Yogyakarta pada awal era kemerdekaan merupakan sebuah keunikan yang sekaligus memainkan peran penting dalam perkembangan demokrasi di Indonesia.

Daftar Pustaka

Arsip

KITLV 33423, 4228, 82207.

Locale Belangen, 16 October 1929.

Nationaal Archief Den Haag, Kode Akses No. 2.24.05.02.

Regeringsreglement 1854.

Staatsblaad 1903, 1917, 1924.

Surat Kabar dan Majalah

Batavia Nieuwblaad, 29 Juni 1919.

Kejawen, 16 November 1929.

Sumatra Post, 24 September 1917.

Buku

Azizah Etek, et al., *Kelah Sang Demang Jahja Datoek Kajo: Pidato Otokritik di Volksraad 1927-1939*, (Yogyakarta: LKiS, 2008).

Cribb, Robert, *Historical Dictionary of Indonesia*, (Lanham, Md.: Scarecrow Press, 2004).

Dijk, Kees van, *The Netherlands Indies and the Great War, 1914-1918*, (Leiden: KITLV Press 2007).

Doel, H.W. van den, *De Stille Macht: Het Europese Binnenlands Bestuur op Java en Madoera, 1808-1942*, (Amsterdam: Bert Bakker, 1994).

Furnivall, J.S., *Netherlands India. A Study of Plural Economy*, (Cambridge etc.: University Press etc., 1944).

GAPI, *Kongres Rakjat Indonesia*, (GAPI, 1940).

Kat Angelino, A.D.A. de, *Colonial Policy*, (The Hague: Martinus Nijhoff, 1931).

Mona Lohanda, "Sistem Pemerintahan Hindia Belanda", Muhamad Hisyam, I Ketut Ardhana (Eds.), *Indonesia dalam Arus Sejarah Jilid 5: Masa Pergerakan Kebangsaan*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 2012).

Ricklefs, M.C., *Sejarah Indonesia modern 1200-2004*, (Jakarta: Serambi, 2008)

Sartono Kartodirdjo, *Pengantar sejarah Indonesia baru, sejarah pergerakan nasional*. Jilid 2, Dari kolonialisme sampai nasionalisme, (Jakarta: Gramedia, 1993).

Schmutzer, Eduard J. M., *Dutch Colonial Policy and the Search for Identity in Indonesia 1920-1931*, (Leiden: Brill, 1977).

Soetandyo Wignjosebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda: Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia, 1900-1940*, (Malang:

Bayumedia, 2004).

Susan Abeyasekere, "Soetardjo Petition", *Indonesia*, Vol. 15, April, 1973.

Volksraad, *Tien Jaar Volksraad Arbeid 1918-1928*, (Weltevreden: Landsdrukkerij, 1928).

War Office General Staff Great Britain, *Military Report on the Netherlands' Possessions in the East Indies 1919*, (London: War Office, 1919).

Zee, Daniël van der, *De Volksraad: De Voorschriften Omtrent Zijn Instelling, Samenstelling en Bevoegdheden, Stelselmatig Gerangschikt en van Aanteekeningen Voorzien*, (Weltevreden: Evolutie, 1917-1918).

Bagian Ketiga

YOGYAKARTA DAN MODAL REVOLUSI: Demokrasi dan Partisipasi Rakyat

Farabi Fakhri

Prawacana

Pada tahun 1950-an, kota Yogyakarta baru saja menanggalkan statusnya sebagai ibu kota revolusioner dan pusat dari perjuangan para “Republiken” untuk memenangkan kemerdekaan Indonesia. Sebagai pusat dari revolusi, wilayah Kesultanan dan Pakualaman Yogyakarta ini mengalami perubahan signifikan dari beragam segi yang membuka kesempatan untuk membuka partisipasi dan demokratisasi. Pada tahun 1956 diterbitkan buku mengenang 200 tahun sejarah kota Yogyakarta, di dalamnya Soedomo Bandjaransari merekonstruksi dua abad kota ini dari sudut pandang revolusioner. Menurutnya, Yogyakarta adalah kota yang lahir dari api pemberontakan Pangeran Mangkubumi serta mewarnai semangat revolusi sepanjang sejarahnya. Dia menelusuri tradisi revolusioner Yogyakarta, menunjukkan bahwa banyak dari gerakan-gerakan melawan penjajahan bangsa punya asal-usulnya di ruang-ruang kota ini: Budi Utomo (1908), Muhammadiyah (1912), Taman Siswa (1922),

bahkan pemberontakan PKI tahun 1926 diurutnya berasal dari wilayah ini lewat konferensi rahasia di Candi Prambanan. Ide bahwa *Vorstenlanden* ini memiliki benih-benih revolusioner dilanjutkan oleh analisis Takashi Shiraishi dalam bukunya berjudul "*Zaman Bergerak*" yang menggunakan pendekatan Marxis, khususnya perubahan bentuk kepemilikan tanah akibat penetrasi kapitalisme industrial yang mengubah hubungan rakyat dengan penguasa dan menjadi pemantik radikalisasi petani.¹ Di bawah slogan dan kepemimpinan Presiden Sukarno, revolusi merupakan wacana yang penuh dengan kuasa makna simbolis. Kota Yogyakarta dianggap mengejawantahkan semangat revolusioner lewat peranannya semasa sebagai ibu kota revolusioner pada saat perjuangan kemerdekaan bangsa. Buku "*Peringatan 200 Tahun Kota Yogyakarta*" merupakan usaha lanjutan dari pemerintah lokal untuk memperkuat posisi simbolik kota ini pada dekade 1950-an.²

Kota Yogyakarta adalah kota paradoks. Paradoks ini terlihat paling nyata pada dekade 1950-an. Perjuangan kemerdekaan membayangkan sebuah masyarakat baru yang berisi manusia-manusia baru guna menyambut impian modern kemerdekaan. Manusia baru ini berbeda dengan manusia-manusia lama; kalau dalam pandangan Sukarno, maka mereka adalah manusia revolusioner. Manusia baru ini terlepas dari takhayul tradisional serta kekangan feodal, manusia baru ini punya semangat mewujudkan ide baru dalam berbagai bidang dan melihat masyarakat sebagai sebuah tanah liat yang bisa ditempa. Manusia baru ini sehat jasmani dan rohani, dan perwujudan manusia baru ini adalah tujuan suci daripada negara dan revolusi Indonesia. Enyah sudah posisi adat masyarakat feodal yang tradisional dan konservatif; yang diinginkan oleh revolusi adalah manusia yang aktif dan partisipatoris; yang berani secara kritis mengambil tindakan di tangan mereka sendiri dan bertanggung jawab untuk menjawab permasalahan utama yang dihadapi mereka

1) T. Shiraishi, *An Age in Motion: Popular Radicalism in Java, 1912-1926*, (Cornell University Press, 1990).

2) Kota Jogjakarta, *200 tahun, 7 Oktober 1756-7 Oktober 1956*, (Jogjakarta: Panitia Peringatan Kota Jogjakarta 200, 1956).

sebagai individu dan juga sebagai masyarakat. Proses revolusioner untuk mengubah masyarakat Indonesia dari kawula yang patuh dan diam menjadi warga negara yang kritis dan bersuara itu mengandung marabahaya yang besar. Di banyak tempat di seantero negeri, proses pelepasan roh-roh kebebasan ini mengakibatkan ledakan kekerasan.

Meledaknya Revolusi Sosial pada akhir tahun 1945 sampai pertengahan 1946 menunjukkan bagaimana revolusi itu memakan anaknya sendiri.³ Begitu banyak korban, baik orang Indonesia, Belanda, ataupun Tionghoa menjadi saksi roh-roh kebebasan.⁴ Tetapi hanya di Yogyakarta di mana euforia tersebut mengalami ekspresi yang damai dan transformatif. Yogyakarta mendapatkan julukan kota revolusioner bukan karena penduduknya lebih patriotis dan nasionalis ataupun karena kota ini mengemban inti dari identitas bangsa, melainkan karena di sini ekspresi semangat revolusioner Indonesia diwujudkan dalam cara yang langgeng dan transformasional. Di kota ini terjadilah usaha membangun manusia baru lewat cara-cara yang demokratis. Mengisi kemerdekaan adalah membangun prasarana guna menjalankan demokrasi. Lewat demokrasi kawula bisa menjadi warga. Melalui demokrasi, manusia Indonesia bisa diubah dan dibentuk ke dalam wujud yang modern. Demokrasi tidak bisa difahami dari sudut paling sempitnya; yaitu sebagai sistem pemilihan wakil parlemen lewat lembaga multipartai. Demokrasi di sini bermakna semua kegiatan dan pembangunan lembaga yang bertujuan membantu melepaskan rakyat menjadi individu yang partisipatif. Ini termasuk penyediaan ruang-ruang jaminan keamanan oleh negara untuk ekspresi bebas; penyediaan prasarana kesehatan guna mewujudkan manusia-manusia yang sehat

3) Beberapa buku yang menunjukkan efek dari revolusi sosial seperti B.R.G. Anderson, *Java in a Time of Revolution*, (Ithaca: Cornell University Press, 1972), hlm. 225; Anthony Reid, *The Blood of the People: Revolution and the End of Traditional Rule in Northern Sumatra*, (NUS Press, 2014).

4) M.S. Heidhues, "Anti-Chinese Violence in Java during the Indonesian Revolution, 1945-49", dalam *Journal of Genocide Research*, 14 (3-4), 2012), hlm. 381-401; W.H. Frederick, "The Killing of Dutch and Eurasians in Indonesia's National Revolution (1945-49): A 'Brief Genocide' Reconsidered", dalam *Journal of Genocide Research*, 14 (3-4) 2012, hlm. 359-380.

secara jasmani dan rohani; penyediaan pendidikan umum dan khusus guna memberi alat kepada manusia agar mampu berpartisipasi dalam politik, sosial dan ekonomi masyarakat; serta dorongan moral dari atas untuk mendukung semangat revolusi tersebut.

Paradoks Yogyakarta adalah bahwa kota revolusioner ini merupakan satu-satunya kota di Indonesia yang mampu mewujudkan eksperimen pertama Indonesia terhadap demokrasi lewat sentralisasi dan penguatan otoritas dari penguasa tradisionalnya yang dianggap “feodal”: Sultan Hamengkubuwono IX. Dibanding daerah-daerah lain di mana struktur pemerintahan tradisional-feodal ataupun kolonial ambruk setelah digerogeti oleh pendudukan Jepang dan revolusi sosial, Yogyakarta merupakan tempat yang unik di mana proses dekolonisasi dibarengi dengan kontinuitas dari pemerintah dan otoritas tradisional. Tetapi otoritas tradisional ini pun mengalami proses perubahan yang signifikan; yang memungkinkannya untuk mempertahankan legitimasi di mata masyarakatnya. Dalam hal ini, peran-serta Sultan Hamengkubuwono IX sangat sentral. Hal ini karena proses demokratisasi hanya bisa diwujudkan dalam kondisi negara yang relatif kuat. Makna relatif dalam konteks ini adalah karena demokratisasi terwujud sebagai negosiasi atau kompromi antara negara atau penguasa dengan rakyatnya. Negara yang terlalu kuat menekan masyarakat sipil sehingga memotong kesempatan munculnya demokrasi, sementara negara yang terlalu lemah seringkali membuka kesempatan pengambil-alihan oleh faksi-faksi masyarakat sipil yang kuat, seringkali faksi ini adalah kalangan profesional kekerasan: preman, laskar, ‘pemuda’, dan tentunya, tentara.

Berbeda dengan kerajaan-kerajaan lain Indonesia yang menunggu kembalinya Belanda dan restorasi struktur hubungan antar-manusia yang lama, para penguasa tradisional di Yogyakarta, baik Sultan maupun Pakualam, tampaknya memahami jiwa zaman dan menyambut perubahan tersebut dengan memosisikan dirinya pada kondisi yang paling menguntungkan.⁵ Ini adalah tindakan berani yang

5) Kolapsnya Kasunanan Surakarta dapat dilihat dalam Soejatno



Aktivitas warga dan para petugas pemungutan suara di Kantor Panitia Pemungutan Suara Kecamatan Wonosari, Gunungkidul, Yogyakarta.
Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan RI 1950-1965, No. 5129

hasil akhirnya penuh ketidak-pastian, bisa saja Belanda datang dan berjaya kembali. Tetapi keputusan ini merupakan keputusan terbaik yang bisa diambil oleh Kesultanan Yogyakarta. Otoritas Kesultanan dan Pakualaman Yogyakarta secara utuh selamat menghadapi proses dekolonisasi. Pemosisian ini sangat menguntungkan Sri Sultan dan menjadikannya sebagai tokoh penting dalam kancah perpolitikan nasional. Tetapi posisi ini juga menguntungkan Yogyakarta untuk waktu panjang. Sebagai sebuah kota pedalaman terpencil yang tidak memiliki pelabuhan ataupun industri yang kuat, Yogyakarta pasca merdeka tampaknya mendapatkan basis modal mereka pada dua hal yang fondasinya terwujud semasa posisinya sebagai ibu kota revolusioner tahun 1940an.

Bagian ini bertujuan untuk melihat beberapa perubahan struktural yang memungkinkan Yogyakarta menjadi tempat yang siap untuk menyelenggarakan pemilu pada awal tahun 1950-an. Proses

Kartodirdjo, Revolution in Surakarta 1945-50: A Case Study of City and Village in the Indonesian Revolution, (1982).

demokratisasi tidak bisa dilihat semata sebagai kegiatan prosedural, melainkan membutuhkan serangkaian perubahan *mindset* rakyat dan penguasa serta pengembangan dan perubahan institusional yang memungkinkan adanya transisi ekspansi partisipasi rakyat yang bertahap. Proses ini membutuhkan perubahan di berbagai tingkat dan dalam berbagai sektor. Di sini kita akan melihat perubahan pada kaum elite rakyat serta lembaga-lembaga tradisional, khususnya desa. Kita juga akan melihat perubahan institusional dan tata negara pada periode revolusi yang mengawali perubahan, yang menyumbang terhadap kesuksesan penyelenggaraan pemilu pada tahun 1951.

Perubahan Tatahan Elite

Selo Soemardjan dalam karya akademis terkemukanya berjudul *Perubahan Sosial di Yogyakarta* menekankan salah satu perubahan paling dahsyat yang diakibatkan oleh karena kemerdekaan adalah perubahan status sosial. Perubahan ini menunjukkan pergeseran pada kelas atas, dari kaum ningrat (atau aristokrat) yang berdasarkan atas turunan kepada orang-orang terpelajar. Kelompok terpelajar dalam hal ini adalah mereka yang mendapatkan pendidikan tersier sehingga siap untuk mengabdikan kepada negara dan bangsa lewat pekerjaan sebagai Pegawai Negeri Sipil.⁶ Perubahan ini sudah lama terjadi dan punya akar-akar kolonial ketika banyak dari ningrat mengirimkan anak-anak mereka untuk mendapatkan gelar pendidikan tinggi sampai ke universitas-universitas Belanda.⁷ Pengalaman mereka di Belanda itulah yang mendorong kaum terpelajar tersebut menjadi pemimpin-pemimpin nasionalis bangsa. Mengingat bahwa Indonesia baru saja mendapatkan kedaulatan pada tahun 1949 dan republik yang baru itu kekurangan jumlah tenaga terpelajar untuk mengisi pos-pos pemerintahan negara baru, maka jelas gelar ijazah pendidikan

6) S. Soemardjan, *Perubahan Sosial*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 1991).

7) H. Sutherland, *The Making of a Bureaucratic Elite: The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi* (No. 2), (Published for the Asian Studies Association of Australia by Heinemann Educational Books (Asia), 1979).

tersier itu merupakan modal yang penting untuk menjadi elite baru masyarakat Indonesia pasca merdeka.⁸ Walaupun sistem baru ini berbasis pada meritokrasi pendidikan, tetap saja orang-orang yang berasal dari kelompok ningrat memiliki posisi yang diuntungkan; banyak dari orang tua mereka bekerja sebagai Pegawai Negeri sehingga memiliki akses modal dan kenalan kepada anak mereka untuk mendapatkan pendidikan tersier.

Walaupun sebagian besar dari Pegawai Negeri baru kaum terpelajar berasal dari kelas ningrat, tak dapat dipungkiri bahwa terbuka celah-celah baru bagi anak-anak kelas lain untuk naik sosial; khususnya bagi mereka yang berpartisipasi dalam perang kemerdekaan. Perang membuka kesempatan orang dari beragam kelas dan etnisitas untuk saling kenal. Di sini orang-orang Yogyakarta, baik yang ningrat maupun non-ningrat, punya posisi yang unik dan sehingga terbuka celah yang besar untuk mobilisasi sosial.⁹ Posisinya sebagai ibu kota revolusi berarti banyak sekali orang-orang Republikan penting yang hidup dan berjuang di kota ini. Kota ini menjadi salah satu dari wilayah yang aman semasa revolusi sehingga menjadi lokasi utama buat pengungsi dari wilayah lain di Jawa. Walaupun jumlahnya tidak bisa dipastikan dengan kuat, perkiraannya adalah bahwa terjadi ekspansi penduduk kota antara dua sampai lima kali lipat. Pada perkiraan terendah, penduduk kota Yogyakarta yang semasa sebelum perang adalah sekitar 250 ribu jiwa melambung menjadi sekitar 450 ribu jiwa.¹⁰ Pada awal tahun 1946, ketika ibu kota Republik pindah ke Yogyakarta, diperkirakan sekitar

8) Farabi Fakhri, *The Rise of the Managerial State in Indonesia: Institutional Transition during the Early Independence Period, 1950-1965*, (Doctoral Dissertation, Department of Economic and Social History, Institute for History, Faculty of Humanities, Leiden University, 2014).

9) Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (New York: Cornell University, 1962), hlm. 81-82.

10) Kota Jogjakarta, *200 Tahun, 7 Oktober 1756 - 7 Oktober 1956*. (Jogjakarta: Panitia Peringatan Kota Jogjakarta 200, 1956), hlm. 121. Soegito juga menyebutkan bahwa penduduk Yogyakarta lalu menurun pada tahun 1950 yang diakibatkan karena baliknya pegawai negeri nasional ke Jakarta menjadi sekitar 250 ribu jiwa.

40-50 ribu orang yang terdiri atas pegawai Republik, intelektual, seniman dan ahli-ahli lainnya pindah guna membangun kembali ibu kota Republik Indonesia di Yogyakarta. Setelah serangan Agresi Militer Belanda Pertama pada tahun 1947, sekitar 40.000 pengungsi dari beragam wilayah menambah populasi ibu kota ini. Pada April 1948, pemerintah membentuk Panitia Urusan Pengungsi dengan tujuan mengembalikan pengungsi-pengungsi kepada daerah asalnya untuk mengurangi beban yang diderita kota Yogyakarta. Karena keterbatasan sarana perumahan yang ada di Yogyakarta, pemerintah mendorong agar orang-orang Yogyakarta membuka rumah mereka untuk menampung pengungsi dan hal tersebut seringkali menciptakan hubungan kekeluargaan baru antara penduduk lokal dan pengungsi.¹¹ Selain itu, ada beberapa perubahan-perubahan penting institusional di Yogyakarta yang punya efek panjang.

Pertama adalah posisinya sebagai pusat intelektual, khususnya keberadaan dari beragam universitas negeri, swasta, ataupun seni. Industri pendidikan Yogyakarta terus tumbuh setelah merdeka dan merupakan salah satu industri utama kota ini. Posisinya sebagai kota pendidikan secara struktural membuka kesempatan pembangunan Yogyakarta menuju arah-arrah yang menguntungkan; sebagai pusat produksi tenaga terdidik, kota Yogyakarta terintegrasi dengan pemerintah pusat di Jakarta semenjak kemerdekaan lewat penyediaan tenaga terdidik untuk negara. Hubungan ini membentuk jaringan migrasi terdidik yang masih berlanjut sampai sekarang, membuka saluran uang ibu kota ke kota ini. Hubungan ini juga terbentuk karena hubungan pribadi pekerja negara antara Jakarta dan mantan ibu-kotanya. Hal ini berlanjut ketika sebagian dari pegawai negeri luar Jawa yang mendapatkan pendidikan di kota ini. Hubungan emosional yang terbina sering berwujud pada pengiriman anak-anak mereka untuk melanjutkan sekolah lanjutan di universitas orang tua mereka di Yogyakarta.

Pendirian perguruan tinggi membuat kota Yogyakarta menjadi kota pelajar dan ini bukan hanya penting karena menjadi salah satu

11) F. Setiadi, *Dampak Pengungsian Penduduk Terhadap Kondisi Sosial di Yogyakarta 1946-1950*, (Skripsi Ilmu Sejarah-S1, 2 (3) 2017).

basis perekonomian kota pasca merdeka, melainkan pula menjadi basis untuk sebuah masyarakat sipil yang kuat pula. Penutupan perguruan tinggi Hindia-Belanda terjadi pasca penyerangan dan penguasaan Jepang atas wilayah ini. Pada 1 April 1943, Sekolah Tinggi Kedokteran di Jakarta dan Sekolah Kedokteran Gigi di Surabaya serta Sekolah Tinggi Farmasi didirikan oleh Jepang. Pada tahun 1944, Jepang membuka kembali Sekolah Teknik di Bandung dengan pembukaan jurusan teknik sipil, kimia, listrik dan mesin. Setelah kemerdekaan, ITB diambil alih oleh profesor-profesor Indonesia yang dipimpin oleh Ir. Rooseno serta Ir. Goenarwo, Ir. Soewandi Notokoesoemo, dan Sutan Mochtar Abidin.¹²

Pasca proklamasi, Sekolah Tinggi Kedokteran diambil alih oleh orang-orang Indonesia. Dengan kedatangan tentara Inggris, maka pada akhir tahun 1945, kuliah dibubarkan dan pengajar-pengajarnya hijrah ke Yogyakarta. Di bulan Januari, alat-alat dan buku-buku mulai dipindahkan ke Yogyakarta dengan kereta api. Pada tanggal 24 Januari, diadakan pertemuan untuk merundingkan pendirian Balai Perguruan Tinggi swasta di Yogyakarta dengan didorong oleh Mr. Boediardjo, Ir. Marsito, Dr. Prijono, dan Mr. Soenarjo. Dengan dibukanya kembali Universitas Indonesia oleh NICA, maka dirasakan urgensi untuk mendirikan universitas negeri sebagai tandingan. Tetapi mendirikan universitas terasa sangat sulit di Yogyakarta karena kekurangan fasilitas dan gedung untuk mengajar. Tidak semua lembaga pendidikan dan penelitian pindah ke Yogyakarta, contoh: Lembaga Pasteur, Fakultas Kedokteran Gigi, Sekolah Tinggi Kedokteran, dan Fakultas Kedokteran Hewan didirikan atau pindah ke Klaten dan Surakarta. Di Klaten pula, didirikan Fakultas Farmasi dan Fakultas Pertanian pada September 1946. Ketika Aksi Polisioner Belanda Pertama diluncurkan, Perguruan Tinggi Kedokteran serta Perguruan Tinggi Hukum Partikelir ditutup. Mahasiswa dari Malang atau Bogor yang ingin melanjutkan studinya mengungsi ke Surakarta dan Klaten.¹³

12) Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Jogjakarta*, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1953), hlm. 727-728.

13) Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Jogjakarta*, hlm. 729-731.



Masyarakat berjejal untuk melakukan stempel jari yang menandakan bahwa mereka telah mengikuti pemilu. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 910.

Balai Perguruan Tinggi Gadjah Mada didirikan dengan Mr. Boediardjo sebagai ketua, Dr. Soekiman sebagai Wakil Ketua, Sri Sultan sebagai Ketua Dewan Kurator, dan Ki Hadjar Dewantara sebagai Wakil Ketua Dewan Kurator. Pada 3 Maret 1946, KNI mengumumkan pendirian Balai Perguruan Tinggi Gadjah Mada. Kementerian Dalam Negeri juga membentuk Panitia Pembentuk Akademi Ilmu Politik yang diketuai oleh Mr. Wongsonegoro. Akademi Ilmu Politik didirikan untuk mendidik pegawai pemerintahan dalam negeri, pegawai kedutaan besar serta ahli publisistik. Serangan militer Belanda atas kota Yogyakarta pada akhir tahun 1948 memamatkan

usaha-usaha pendidikan tinggi di kota Yogyakarta. Setelah perjanjian Roem-Rooien pada bulan Mei 1949, sebuah Panitia Perguruan Tinggi didirikan di bangsal Kepatihan Yogyakarta dipimpin oleh Dokter Soetopo dan dihadiri oleh Sri Sultan HB IX, Prof. Dr. Prijono, Prof. Dr. Sardjito dan lain-lain. Panitia menyetujui pembentukan sebuah perguruan tinggi federal yang bertujuan menyatukan perguruan tinggi Republikan seperti Gadjah Mada dengan perguruan tinggi Hindia-Belanda, seperti Universitas Indonesia dan Institut Teknologi Bandung.¹⁴

Kedua adalah akses Pangreh/Pamong Praja serta penduduk Yogyakarta lainnya terhadap posisi Pemerintah Pusat di Jakarta. Walaupun Yogyakarta kehilangan status sebagai ibu kota negara, banyak dari pegawai pusat pemerintah Republik yang berasal dari kota ini. Ketika ibu kota pindah ke Jakarta, bukan hanya pemimpin nasional saja yang pindah kembali ke Jakarta, melainkan terdapat pula pegawai-pegawai tinggi dan menengah yang berasal dari Yogyakarta atau yang telah menjalin hubungan baik dengan kota ini. Pemerintah pusat juga menjalin hubungan yang kuat dengan universitas beserta lembaga-lembaga penelitian di kota Yogyakarta. Hal ini melembagakan jaringan proyek negara kepada kota Yogyakarta.

Oleh karenanya, memasuki tahun 1950-an, kota Yogyakarta telah membangun fondasi kuat untuk pertumbuhan kelas menengah yang ditopang oleh industri jasa, baik itu pendidikan, penelitian, maupun jasa konsultasi untuk pemerintah. Hubungan ini diperkuat dengan kenyataan bahwa pada periode ini terdapat kekurangan yang signifikan terhadap tenaga negara terdidik di pemerintah pusat sebagai akibat dari mulaibaliknya tenaga-tenaga terdidik Belanda semenjak tahun 1950. Sebaliknya pegawai-pegawai pemerintah Belanda membuka lowongan banyak kepada orang-orang Indonesia, khususnya bagi mereka yang telah mendapatkan pendidikan tinggi. Ekspansi pendidikan tinggi Indonesia sepanjang tahun 1950-an itu sangat pesat dengan UGM, UI, dan ITB sebagai universitas poros; universitas-universitas lain yang dibentuk negara

14) Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Jogjakarta*, hlm. 730-735.

mendapatkan tenaga didiknya dari ketiga universitas ini. Sementara itu, utamanya dosen-dosen baru di beragam universitas seantero negeri mendapatkan pendidikan mereka pada tiga universitas utama tersebut. Keberhasilan mengubah posisi ningrat dalam kota sehingga mereka terus mempertahankan posisinya sebagai Pegawai Negeri pada negara baru itu malah memperkuat posisi Yogyakarta pasca merdeka, -dari sebuah kota pedalaman-, menjadi salah satu tempat utama yang menghasilkan pegawai negeri terdidik Republik.

Perubahan Politik Ekonomi: Berakhirnya Tatanan Kolonial

Sama seperti perubahan elit, perubahan tatanan sosial di Yogyakarta memiliki sejarah panjang yang berkaitan dengan transformasi ekonomi politik daripada wilayah *Vorstenlanden*. Perubahan ini berkaitan dengan posisi wilayah pertaniannya yang unik; di satu sisi kepemilikan tanah dan obligasi petani kepada penguasa tradisional itu berbentuk feodal di mana semua tanah adalah milik Sultan dan rakyat berkewajiban membayar pajak dalam bentuk hasil bumi, kerja paksa ataupun uang. Di sisi yang lain, banyak dari wilayah tersubur *Vorstenlanden* telah disewakan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan industrial milik Belanda. Posisi paradoksal antara kepemilikan tanah feodal dengan perkebunan kapitalis industrial itu menimbulkan gejolak di wilayah *Vorstenlanden* yang mendukung perubahan sosial dan radikalisasi petani. Takashi Shiraishi telah menunjukkan bahwa “zaman bergerak” yang diakibatkan oleh karena perubahan tatanan politik ekonomi ini telah mendorong pula gerakan nasionalisme massal.¹⁵

Sampai pada berakhirnya Hindia-Belanda, sistem kepemilikan tanah feodal Yogyakarta atau sistem *apanage* masih berlaku. Dalam sistem ini, semua tanah di *Vorstenlanden* adalah milik Raja Jawa. Walaupun telah dibuat peraturan yang memungkinkan proses peralihan tanah dari *apanage* kepada pemilikan petani

15) T. Shiraishi, *An Age in Motion: Popular Radicalism in Java, 1912-1926*, (Cornell University Press, 1990).

(*conversierecht*) pada tahun 1918, proses tersebut berjalan lambat. Kelambanan peralihan hak tersebut diakibatkan karena pertahanan posisi *apanage* itu menguntungkan industri perkebunan milik Belanda. Walaupun total tanah yang disewa oleh industri perkebunan Belanda itu terbatas dan hanya 7,428 hektar, tanah-tanah itu merupakan yang paling produktif di kawasan ini. Terdapat 17 perusahaan perkebunan asing yang beroperasi di Yogyakarta di akhir masa kependudukan Jepang tetapi hanya 10 pabrik gula dan dua pabrik tembakau yang masih bisa berfungsi. Semua perusahaan ini merupakan perusahaan asing pada zaman Hindia-Belanda yang mendapatkan konsesi tanah (hak *conversie*) untuk jangka waktu 50 tahun dalam Peraturan Persewaan Tanah *Vorstenlanden* (VGHR) yang dimuat dalam perubahan hukum tanah tahun 1918. Oleh karenanya, ingatan petani akan ketidak-adilan sistem tata kelola tanah pada masa kolonialisme itu masih hangat ketika Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Pada periode revolusi, dengan penghancuran sistem *wisselbouw* (perkebunan industrial Belanda) maka terjadi peningkatan area penanaman padi serta hasil produksinya sekitar 15% lebih besar dibandingkan dengan tingkat rerata pada periode Hindia-Belanda. Kehancuran industri perkebunan Belanda juga memungkinkan terjadinya peningkatan produktivitas petani dengan mengubah industri gula dan tembakau dari yang semula padat modal menjadi padat karya dan sehingga menurunkan hadangan partisipasi koperasi petani untuk berkecimpung ke industri gula dan tembakau. Walau begitu, tingkat produktivitas industri gula pada akhir tahun 1950-an hanya 22% dari produktivitas masa akhir Hindia-Belanda.¹⁶

Pada tahun 1946, terjadi penyerobotan tanah-tanah hak *conversie* oleh rakyat di kecamatan Panggang, Bantul, Jetis, Sewon, Berbah, dan kawasan Sorogedug dan Wonojoyo. Pada tahun 1948, Presiden Sukarno menetapkan sebuah Panitia *Conversie* yang bertugas mempelajari masalah ini. Pada tahun yang sama, VGHR dicabut oleh negara, sehingga tanah pertanian menjadi milik rakyat

16) D.W. Fryer, *Economic Development in an Indonesian City State*, (Jogjakarta: Economic Development and Cultural Change, 1959), hlm. 452-464.

walaupun pabrik dan bangunannya tetap dimiliki oleh Pemerintah. Ketika Yogyakarta berada di bawah kekuasaan Belanda pada akhir tahun 1948 sampai akhir 1949, empat perusahaan Belanda telah mengajukan izin agar bisa mendapatkan perkebunan mereka yaitu Sorogedug, Wanudjojo, Pundong, dan Gondang-Lipuro. Hanya satu yang mendapatkan izin, yaitu Pabrik Gula Gondang-Lipuro yang telah mendapatkan izin pada Januari 1951. Tetapi pihak perusahaan menghadapi banyak permasalahan dalam usahanya mendapatkan tanah mereka.¹⁷

Revolusi telah menghancurkan perekonomian perkebunan industrial Yogyakarta dengan 15 dari 17 pabrik gula yang ada di wilayah tersebut. Rumah dan properti Belanda banyak diambil-alih sejak diduduki oleh Jepang. Setelah kemerdekaan, banyak dari rumah Belanda, khususnya yang berada di Kotabaru ataupun yang dekat dengan Malioboro digunakan untuk merumahkan pejabat negara. Pada tahun 1951, sebuah perusahaan swasta milik Belanda mengajukan permintaan membangun kembali pabrik gula yang berlokasi di Bantul Selatan. Permintaan pemerintah Yogyakarta dengan 11 syarat perijinan terlalu berat untuk dipenuhi, sehingga perusahaan tersebut mengurungkan niatnya untuk balik berusaha di Yogyakarta.¹⁸ Banyak dari properti orang-orang Tionghoa diambil-alih pada masa revolusi ketika terjadi pengungsian orang-orang Tionghoa, khususnya menjelang Agresi Militer Belanda Kedua. Banyak toko-toko Tionghoa yang dijarah di daerah Lempuyangan, Gondokusuman, Pingit, Gondomanan, Ngampilan, dan Kotagede. Setelah perang berakhir, banyak dari orang Tionghoa tidak diperbolehkan untuk membuka kembali usaha mereka. Hanya di Bantul, di mana properti orang-orang selamat karena hubungan khusus komunitasnya dengan personil-personil TNI.¹⁹ Pada awal tahun 1950-an, dengan

17) Fryer, *ibid.*, hlm. 452-464.

18) R.I. Asmawati, "Dari Medan Perang Berburu Lapangan Pekerjaan: Pengangguran Revolusi di Yogyakarta Tahun 1950-an", dalam *Lembaran Sejarah*, 2016, hlm. 3-21.

19) B. Purwanto, "In Search Of New Opportunities: The Indonesianisasi of Economic Life in Yogyakarta in the 1950s", dalam

diberhentikannya penggunaan uang Republikan (ORI), banyak dari pemilik usaha mengalami kebangkrutan karena mereka terpaksa menukarkan uang ORI dengan nilai tukar yang buruk. Pemerintah telah semenjak awal berusaha untuk mendorong peningkatan produktivitas penduduk lewat organisasi buruh; sebagai contoh proyek industrialisasi lewat Vak Organisasi Tani Primair (VOTP) yang mendorong sektor tembakau dengan pendirian pabrik cerutu Taru Martani. Atau dukungan kepada Gabungan Koperasi Batik Indonesia (GKBI) yang mendapatkan hak monopoli impor kain *unbleached* dan berencana mendirikan pabrik *cambric* pada awal tahun 1950-an. VOTP gagal karena korupsi, tetapi GKBI merupakan salah satu koperasi pribumi yang paling berhasil di Yogyakarta.²⁰ Yogyakarta telah lama menjadi pusat produsen batik dan naiknya industri ini didorong oleh pedagang-pedagang Muslim dengan produksi di tempat-tempat seperti Kauman, Nitikan, dan Karangakajen. Hubungan antara usaha dagang batik dengan gerakan sosial keagamaan Muhammadiyah telah diulas oleh Mitsuo Nakamura. Pada tahun 1950-an, Karangakajen mendapatkan hak monopoli impor sebagai bagian dari program benteng pemerintah pada saat itu. Berbeda dengan kota-kota lain di Indonesia yang mengalami ekspansi penduduk yang tinggi pasca merdeka, Yogyakarta unik pada awal tahun 1950-an, kota ini mengalami penurunan tingkat penduduk.²¹

Sebagai akibat dari kehancuran sektor produktif semasa revolusi, muncul istilah “pengangguran revolusi” pada tahun 1950-an.²² Asmawati menghitung bahwa ada setidaknya empat ribu mantan pejuang kemerdekaan yang menganggur pada awal tahun 1950-an. Ini merupakan bagian kecil daripada sekitar 200-220 ribu tentara yang diberhentikan sebagai bagian dari program rasionalisasi pemerintahan Perdana Menteri Mohammad Hatta. Program rehabilitasi mantan pejuang perang revolusi yang dikelola oleh Kementerian Kesejahteraan dapat menyalurkan sebagian dari mantan

Masyarakat Indonesia, 2017, hlm. 361-378.

20) *Ibid.*

21) Fryer, *op. cit.*, hlm. 459-460.

22) R. I. Asmawati, *op. cit.*, hlm 3-21.

pejuang ke beberapa program di Yogyakarta; 1060 melanjutkan pendidikan, 2201 mendapatkan posisi bekerja di perusahaan swasta, sementara 140 mengikuti program transmigrasi.²³

Rusaknya infrastruktur juga telah meningkatkan harga bahan baku secara tajam dan mengancam bangkrutnya usaha-usaha di beragam industri dari batik, rokok sampai perak. Pada periode ini, banyaknya mantan pejuang revolusioner yang aktif di gerakan buruh dan organisasi masyarakat telah memperkuat posisi tawar buruh menghadapi pengusaha. Legislasi pro-buruh terjadi beriringan dengan penurunan produktivitas buruh Indonesia. Pada tahun 1952, Sentral Buruh Tekstiel Yogyakarta mengadakan sidang pleno guna membahas jumlah pengangguran dan penutupan usaha-usaha tekstil di provinsi ini. Semangat revolusioner Yogyakarta berkaitan erat dengan semangat yang berkembang semasa posisinya sebagai ibu kota revolusioner. Seperti yang telah dibahas di atas, *Sejarah 200 Tahun Kota Yogyakarta* yang ditulis oleh Bandjaransari menempatkan ciri revolusioner kota Yogyakarta sebagai sesuatu yang lama; asal muasal kota ini adalah dari tindakan revolusioner menentang kekuasaan Kesunanan di Surakarta. Sebagai buku resmi terbitan pemerintah kota pada tahun 1956, semangat revolusioner merupakan sesuatu yang dipercayai oleh pejabat lokal maupun oleh banyak rakyat Yogyakarta. Pada pemilu 1955, PKI mendapatkan posisi utama sebagai pemenang dengan jumlah suara mencapai 237.870 suara yang sebagian besar didapatkan dari petani dan buruh.²⁴

Pemulihan transportasi telah dimulai semenjak KMB. Fokus utama lewat mendorong investasi swasta pada perusahaan oto atau bus. Proses pemulihan sektor transportasi ini dibarengi dengan usaha meningkatkan partisipasi warga lokal dalam perekonomian lokal. Selain membatasi investasi dari orang-orang non-Yogyakarta, bantuan BNI ataupun IBC (Indonesian Banking Corporation) didorong untuk membantu pembentukan perusahaan-perusahaan baru. Pada awal dekade 1950-an, sudah terdapat 25 perusahaan angkutan umum di

23) *Ibid.*

24) B.R.C. Perdana, *Strategi Pemenangan Partai Komunis Indonesia pada Pemilu Tahun 1955 di Yogyakarta*, (Ilmu Sejarah-S1, 2016), hlm. 5.

kota Yogyakarta.²⁵

Kondisi perekonomian Yogyakarta dan Jawa Tengah tampaknya tidak begitu membaik pasca merdeka. Berbeda dengan provinsi-provinsi di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan bahkan Jawa Barat, kemiskinan dan rendahnya produktivitas wilayah Jawa Tengah dan Yogyakarta berarti bahwa tingkat standar kehidupan petani di wilayah ini, yang relatif rendah, sebenarnya disubsidi oleh provinsi-provinsi luar Jawa ini. Kondisi ini menimbulkan kemarahan dari kalangan penduduk luar Jawa yang merasa kebijakan Jakarta itu pro-Jawa dan merugikan penduduk luar Jawa. Kekuasaan Sultan atas Yogyakarta yang unik membuka kesempatan baginya untuk pergi ke luar negeri dan melakukan negosiasi bantuan luar bagi seorang pemimpin negara; sebagai contoh dengan FAO dan dengan pemerintah Jerman Timur dalam usaha mendapatkan kredit untuk mengoperasikan kembali pabrik-pabrik gula yang hancur semasa revolusi. Pembukaan kembali Pabrik Gula Madukismo pada tahun 1958 merupakan hasil diplomasi Sultan dengan pemerintah Jerman Timur yang mem-*bypass* pemerintah pusat. Bahkan Kesultanan dan Pakualaman secara aktif melakukan investasi di Yogyakarta dan merupakan "kapitalis" utama daerah tersebut.²⁶

Walaupun Sultan berusaha mengarahkan investasi kepada perbaikan sektor industrial di mana kontrol pemerintah lokal seperti pembuatan Pabrik Gula Madukismo, produksi pabrik-pabrik tersebut jauh lebih terbatas dibandingkan dengan pabrik-pabrik masa kolonial dan produksi utamanya diarahkan untuk memenuhi permintaan nasional, bukan untuk pasar global. Ini berarti bahwa Yogyakarta mengalami proses *decoupling* dalam hal ekonomi industrial global dan tampaknya posisi ini permanen. Yogyakarta tidak akan mengembangkan sektor industrial untuk pasar global pasca merdeka dan lebih mengandalkan sektor pertanian serta jasa sebagai basis ekonominya. Walau begitu, proses *decoupling* ini telah menciptakan kestabilan di kawasan pedesaan Yogyakarta dan

25) Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Jogjakarta*, hlm. 423-426.

26) Fryer, *op. cit.*, hlm. 459-460.

mendukung perubahan sosial yang sangat esensial untuk mendukung partisipasi.

Perubahan Rakyat dan Tataan Desa

Yogyakarta memiliki peranan penting dalam proses kebangkitan kesadaran kebangsaan Indonesia. Budi Utomo dan Muhammadiyah lahir dari ruang-ruang kota ini. Taman Siswa didirikan oleh Suwardi Suryaningrat (Ki Hajar Dewantara) pada tahun 1912 di kota Yogyakarta sebagai sebuah usaha untuk mengembangkan pendidikan untuk pribumi yang bebas dari kekangan ideologis kolonial. Sarekat Islam dan Muhammadiyah juga membuka sekolah mereka pada masa-masa yang sama. Posisi pendidikan di sini sangat sentral dalam mengembangkan kesadaran tersebut. Pendidikan pribumi yang independen dari pengaruh kolonial merupakan bagian dari usaha membangkitkan kesadaran kebangsaan.²⁷ Proses pembangkitan kesadaran kebangsaan itu terkait erat dengan ide pemandirian masyarakat, -sebagai bagian erat dari pada kedaulatan rakyat pada tingkat yang paling renik-, yaitu kepada pemilih individual. Proses pembentukan masyarakat demokratis, oleh karenanya tidak hanya terbatas pada penetapan lembaga-lembaga dan prosedur-prosedur, melainkan pula perubahan dalam pola hubungan antar-manusia beserta cara pandangnya, serta emansipasi penduduk menjadi warga yang memahami hak dan kewajibannya, juga dilindungi oleh negara dalam berpendapat. Proses pemandirian ini membutuhkan investasi yang tidak sedikit di bidang pendidikan serta membutuhkan penciptaan daripada masyarakat sipil yang sehat dan kuat.

Ekspansi pendidikan merupakan salah satu aspek yang paling signifikan perkembangannya sebagai akibat dari tercapainya kemerdekaan. Investasi tidak hanya fokus ke pendidikan tingkat tinggi melainkan lebih banyak yang masuk ke pendidikan rakyat.²⁸

27) R.T. McVey, "Taman Siswa and the Indonesian National Awakening", dalam *Indonesia*, 1967, hlm. 128-149.

28) Peter Lowenberg, "Writing and Literacy in Indonesia", dalam *Studies in the Linguistic Sciences*, (30/1), 2000, hlm. 135-148.

Tugas pendidikan rakyat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan bertujuan untuk membangun kesadaran penduduk menjadi warga negara dan anggota masyarakat yang berguna dan berharga bagi negara, mengubah sifat masyarakat yang pasif menjadi masyarakat yang aktif dan dinamis guna menyambut partisipasi dalam mengisi kemerdekaan, serta membentuk Panitia Pendidikan Masyarakat yang merupakan usaha bersama Pemerintah beserta masyarakat dalam menyelenggarakan serangkaian pendidikan rakyat. Hal ini menyangkut pendidikan Pemberantasan Buta Huruf atau PBH. Kursus orang dewasa dan pengetahuan masyarakat memberikan pendidikan dasar sehari-hari soal pertanian, pertukangan, perdagangan, perindustrian, dan pekerjaan kantor. Kursus Pengetahuan Umum (KPU) bertujuan membentuk kader masyarakat agar aktif dalam membantu usaha pendidikan masyarakat. Semenjak zaman Jepang, telah terdapat program pemberantasan buta huruf yang disebut Pambrasta Wuta Sastra. Pada tahun 1944 terdapat 24.548 pengikut kursus PBH dan ini meningkat menjadi 91.562 orang pada tahun 1945. Akibat ketidakpastian Perang Revolusi, kursus PBH baru bisa dilaksanakan semenjak tahun 1948. Sampai tahun 1952, terdapat sekitar 79.408 orang yang lulus kursus tersebut.²⁹

Dekade tahun 1950-an adalah dekade pembangunan kembali. Di Yogyakarta, perang telah mengakibatkan kerusakan terhadap 357 Sekolah Rakyat Pertama, 10 buah poliklinik dan sebuah rumah sakit di Wonosari. Pada akhir tahun 1952, baru diselesaikan 16 Sekolah Rakyat, dua poliklinik, serta dua rumah sakit di Wonosari.³⁰ Investasi pada kursus dan kesehatan macam di atas yang ditujukan kepada orang dewasa merupakan bagian dari usaha mendorong kemunculan masyarakat Indonesia untuk menyambut kemerdekaan. Ideologi yang mendasarinya adalah keinginan membangun “manusia baru” yang aktif, partisipatif, dan kreatif. Pendekatan macam ini ingin mendorong peran-serta penduduk dalam masyarakat baru yang bentuk akhirnya masih belum terlihat itu. Proses ini sangat berbeda dengan struktur

29) Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Jogjakarta*, hlm. 593-602.

30) *Republik Indonesia, Daerah Istimewa Jogjakarta.*

masyarakat kolonial yang konservatif dan mendorong terbinanya sistem perhubungan sosial dan politik tradisional yang dalam banyak kasus adalah feodal.

Pendidikan massal yang diselenggarakan oleh negara Republik, oleh karenanya lebih efektif terjadi di Yogyakarta dibandingkan dengan tempat-tempat lain di Indonesia pada masa revolusi. Banyak pejabat-pejabat negara yang pernah terlibat memberikan kursus buta huruf ataupun kursus massal kepada rakyat, dan hal itu lebih sering terjadi di Yogyakarta dibandingkan tempat-tempat lain. Perubahan *mindset* rakyat, oleh karenanya terjadi secara lebih kuat di kawasan ini. Kursus-kursus massal ini kadang bertujuan untuk mendorong kesadaran politik. Sementara itu, beragam partai juga menyelenggarakan pidato-pidato massal dan menyebarkan kampanye lewat poster ataupun tulisan di berbagai tempat di kota ataupun wilayah pedesaan Yogyakarta. Perubahan *mindset* rakyat didorong bukan saja oleh karena retorika yang terjadi pada *rally-rally* politik dan kursus-kursus massal negara, melainkan juga lewat perang dan contoh-contoh yang diberikan oleh pemimpin bangsa, hal lain yang juga sangat penting untuk memahami perubahan *mindset* berkaitan dengan posisi desa/kampung dalam tatanan sosial kebangsaan.

Menurut Sullivan, negara Indonesia dari dahulu memiliki strategi mempertahankan bentuk-bentuk komunal tradisional untuk dipakai memfasilitasi kegiatan administrasi.³¹ Pada masa kolonial, negara Hindia-Belanda cenderung mempertahankan struktur tradisional desa dengan anggapan bahwa ambruknya tatanan sosial desa bisa menjadi ancaman yang signifikan untuk negara kolonial. Di luar masa pendudukan Jepang, negara tidak pernah mengakui desa/kampung sebagai unit administratif; mereka tidak dianggap sebagai unit politis, melainkan unit masyarakat dan sosial. Posisi kampung dalam kota Yogyakarta memiliki posisi otonom. Baru pada tahun 1918, terjadi perubahan dalam tata pemerintahan kota dengan pembentukan *wedono* kota dan dua *asisten wedono* (untuk

31) J. Sullivan, "Kampung and State: The Role of Government in the Development of Urban Community in Yogyakarta", dalam *Indonesia*, (41), 1986, hlm. 63-88.

bagian utara dan selatan kota). Di bawah *asisten wedono* adalah kepala-kepala kampung. Pada tahun 1932, kandidat kepala kampung diharuskan mendapatkan persetujuan *wedono* (*mantri*). Di bawah Jepang, kampung-kampung Yogyakarta disesuaikan dengan sistem *aza* yang diimpor dari Jepang. Kepala kampung (*azacho*) memiliki bantuan wakil dan sekretaris. Sementara itu pemerintahan di bawah kampung diperkenalkan dengan nama *tonarigumi* (Rukun Kampung, sekarang Rukun Warga/Rukun Tangga). *Azacho* diharapkan menjaga ketertiban serta memberikan data populasi kepada pemerintah serta membantu perekrutan tenaga untuk proyek pemerintah.³²

Pada masa revolusi, terjadi beragam peraturan baru yang memperkuat pemerintahan Rukun Kampung (RK) – serta memperkenalkan enam bagian yang mengurus keamanan lokal, urusan perempuan, urusan pemuda, kesejahteraan rakyat, permasalahan ekonomi, serta urusan administrasi dan pembangunan umum. Pemerintahan kampung dipilih lewat pemilu dan peraturan menyangkut masa lama jabatan serta hak dan kewajiban yang dijabarkan. Setelah pembentukan Kotapraja Yogyakarta tahun 1947, maka urusan RK menjadi urusan kotapraja. Walaupun pemerintah Indonesia tidak mengakui posisi kampung/desa sebagai unit politis dari tata negara Republik, tetapi mereka jelas memahami potensi kampung/desa sebagai lembaga yang dapat menyalurkan hasrat dan kekuatan tenaga rakyat. Mengikuti proses yang telah dimulai oleh Jepang, usaha pemerintah Republikan adalah untuk memanfaatkan tenaga gotong-royong dari kehidupan komunal masyarakat tradisional Indonesia untuk mengontrol serta menyalurkan hasrat dan energi dari rakyat.

Tak dapat dipungkiri bahwa usaha negara dan elite Republikan beserta Kesultanan untuk mendorong perubahan *mindset* rakyat agar lebih antusias berpartisipasi ini punya potensi mengancam posisi pemerintah dan negara, seperti yang ditakuti oleh pemerintah Hindia-Belanda. Tetapi perubahan semangat partisipasi rakyat ini sudah terjadi semenjak zaman pendudukan Jepang. Kemampuan

32) *Ibid.*

negara mengontrol institusi desa/kampung lewat lembaga-lembaga *tonarigumi* itu sangat esensial. Dalam hal ini, posisi ketatanegaraan pemerintahan lokal Yogyakarta di bawah Sultan itu kunci untuk memahami mengapa bangkitnya desa/kampung tidak menghancurkan negara. Manuver tata negara yang dilakukan Sultan sehingga beliau yang berada pada pucuk pimpinan kenegaraan di bawah pemerintahan pendudukan Jepang memungkinkannya untuk mengintrodusir perubahan-perubahan yang mengantisipasi demokratisasi itu sendiri. Sekali lagi, negara Republikan itu punya hutang terhadap Kesultanan karena perubahan-perubahan dan demokratisasi yang dibayangkan dan didorong olehnya hanya mungkin diakomodasi akibat dari perubahan ketatanegaraan yang mampu menampung energi rakyat ketika dibebaskan dari kekangan-kekangan tradisional mereka.

Demokratisasi dan Perubahan Tata Negara

Proses mendaulat semasa periode “revolusi sosial” bermakna paksaan transfer otoritas daripada penguasa Pangreh Praja kepada pemuda dan preman yang seringkali penuh kekerasan. Periode Revolusi Sosial terjadi setelah proklamasi kemerdekaan sampai dengan awal tahun 1946 dan mengakibatkan terjadinya pembunuhan terhadap pamong dan raja beserta keluarga ningrat di banyak daerah di Indonesia. Pada kasus ekstrim seperti Sumatera Utara, banyak dari ningrat Melayu Kesultanan Deli dibunuh oleh pemuda-pemuda Republikan. Tetapi hal ini tidak terjadi di Yogyakarta karena adanya keberlanjutan otoritas pemerintah Pangreh Praja Kesultanan. Proses kedaulatan rakyat mengambil jalan yang jauh lebih damai yaitu lewat proses demokratisasi. Demokratisasi ini hanya mungkin diwujudkan sebagai akibat dari konsolidasi kekuasaan di bawah otoritas Sultan yang mengakibatkan stabilitas struktur pemerintahan sepanjang periode revolusioner serta dipertahankannya otoritas pemerintahan Kesultanan di mata rakyat dan kawula. Reid mengatakan bahwa dorongan reformasi tahun 1946-1948 pada pemerintahan desa dan tanah hak *conversie* (*conversierecht*) didorong oleh kekuatan akar

rumpit,³³ tetapi tak dapat dipungkiri bahwa Kesultanan berhasil untuk menyambut gayung dorongan dari bawah ini. Demokratisasi di Yogyakarta, oleh karenanya bisa dianggap sebagai demokrasi dari atas.

Pemerintahan lokal Yogyakarta merupakan satu-satunya pemerintahan lokal yang melewati periode kekacauan dekade 1940-an secara relatif mulus dan tanpa kekerasan. Perubahan ketatanegaraan kerajaan Yogyakarta ini telah dimulai sebelum invasi Jepang dan menggambarkan keberhasilan Sri Sultan Hamengkubuwono IX untuk mengkonsolidasi kekuasaan. Usaha kontrol Belanda terhadap Sultan lewat penempatan kuasa administratif pada *Pepatih Dalem* (*Rijksbestuurder*) Danuredjo yang bertanggung jawab kepada Batavia, bukan kepada Keraton. Di bawah kekuasaan Jepang, Sri Sultan berhasil meyakinkan otoritas Jepang untuk menghapus kedudukan *Pepatih Dalem* dan sehingga menempatkan kekuasaan eksekutif langsung dibawah Sultan. Keberhasilan Sri Sultan Hamengkubuwono IX mengepalai pemerintah lokal semasa pendudukan Jepang (*Kooti Hookookai*) membuka kesempatan baginya untuk melakukan serangkaian perubahan guna mengkonsolidasi kekuasaan Keraton sebagai otoritas eksekutif tunggal di wilayah ini. Selain itu, penghapusan pemerintahan Hindia-Belanda juga mengakibatkan dilebarkannya wewenang eksekutif pemerintah lokal karena mengambil wewenang yang dahulu dipegang oleh pemerintah Hindia Belanda.³⁴

Ketangkasan Sri Sultan untuk memposisikan Yogyakarta semasa revolusi ini memiliki dampak yang panjang setelah Revolusi Kemerdekaan. Sebagai satu-satunya wilayah Republikan di mana pemerintah lokalnya masih berjalan dengan normal, maka Yogyakarta menjadi tempat yang dapat menyediakan pemerintahan secara

33) Anthony Reid, "Marxist Attitudes to Social Revolution, 1946-1948", dalam *Review of Indonesian and Malayan Affairs*, Vol. 8, No. 1, 1974, hlm. 47.

34) J. Monfries, "A Prince in a Republic: The Life of Sultan Hamengku Buwono IX of Yogyakarta", (*Institute of Southeast Asian Studies*, Vol. 504, 2015), hlm. 95-132.

minimum: memastikan keamanan serta jalannya birokrasi dalam menyediakan sarana dan prasarana semasa perang.

Usaha demokratisasi tingkat desa bisa dilakukan oleh pemerintah Yogyakarta, tetapi pemerintah pusat yang berada di tangan Perdana Menteri haluan kiri seperti Syahrir dan Amir Sjarifuddin menolak melakukan demokratisasi desa dan malah mendukung perlindungan terhadap adat Jawa tradisional.³⁵ Kuatnya otoritas pemerintahan lokal serta Kesultanan memaksa pemuda dan elemen masyarakat lainnya, yang di tempat-tempat lain mendaulat pemerintah dan mengambil-alih kekuasaan untuk melakukan strategi yang lebih kompromistis terhadap negara. Kuatnya negara dan kompromi masyarakat sipil membuka jalan bagi demokratisasi Yogyakarta pada tingkat lokal.

Tindak awal proses demokratisasi Yogyakarta terjadi pada tanggal 6 Desember 1945 lewat pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat pada tingkat kelurahan (DPRK atau Dewan Kalurahan). Pemilihan pamong kelurahan baru diselenggarakan setelah dikeluarkannya Maklumat no. 15, 16, dan 17 tentang Pemilihan Dewan Perwakilan Rakjat Kalurahan pada tanggal 11 Maret 1946.³⁶ Dua hal penting dapat dilihat disini; pertama, proses demokratisasi di Yogyakarta terjadi lebih awal daripada demokratisasi Republik Indonesia, dan kedua, proses ini dimungkinkan karena adanya stabilitas pemerintahan lokal yang tidak terjadi pada wilayah-wilayah lain di Indonesia. Maklumat tentang Pemilihan DPRK menyebutkan bahwa yang berhak dipilih adalah warga negara lelaki yang telah berumur lebih dari 20 tahun keatas, sehat pikiran, baik budi pekerti, dapat membaca dan menulis, serta telah menjadi penduduk kelurahan itu selama setidaknya 6 bulan terakhir. Alih-alih penyerobotan otoritas-otoritas pemerintah lokal kepada pemuda dan kekuatan sipil lainnya, demokratisasi Yogyakarta mempertahankan banyak dari posisi Pangreh Praja yang ada.

Sebagai akibat dari pemindahan ibu kota RI dari Jakarta ke Yogyakarta pada awal tahun 1946, maka proses demokratisasi

35) Anthony Reid, *op. cit.*, hlm. 49.

36) Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Jogjakarta*, hlm. 57-60.

Yogyakarta meluas ke tingkat kabupaten. Kebutuhan untuk membentuk ibu kota mengisyaratkan keperluan membentuk pemerintahan Kotapraja untuk ibu kota baru. Pada awalnya, pemerintahan lokal kota di wilayah *Vorstenlanden* dipegang oleh apa yang disebut sebagai Komisaris Tinggi. Ini berarti pemerintahan kota itu diketuai oleh dewan (*kolegial*) bukan oleh walikota. Pendaulatan Komisaris Tinggi di Surakarta akibat ketidak-stabilan kondisi politik di sana mendorong Pemerintah RI untuk membentuk Kotapraja (*Haminte*) pada 1947. Pembentukan Kotapraja juga membuka demokratisasi lewat Dewan Perwakilan Rakyat Haminte Kota Yogyakarta yang didirikan pada September 1947. Dua kabupaten kota dihapus, diganti dengan kotapraja. Dua kemantren ditambahkan kepada kota (Umbulharjo dan Kotagede). Pemindehan ibu kota ke Yogyakarta terjadi pada Januari 1946 atas undangan Sultan HB IX dengan tawaran stabilitas sosial dan keamanannya dibandingkan dengan Jakarta. Dengan perpindahan beragam kementerian, departemen, dan bagian dari pemerintah pusat ke Yogyakarta, dirasa perlu untuk membentuk pemerintahan kota yang terpisah dari pemerintah lokal. Pemerintah Pusat mengeluarkan undang-undang yang menetapkan kota Yogyakarta sebagai kota otonom. Pemerintah kota ini bertanggung-jawab langsung kepada pemerintah pusat dan bukan kepada pemerintah Kesultanan. Pada Juni 1947 Kotapraja Yogyakarta didirikan dengan walikota pertama Moch. Enoch yang merupakan orang PNI. Sebagai orang Sunda yang tidak dikenal oleh masyarakat Yogyakarta serta tidak mampu berbicara bahasa Jawa, rasa percaya masyarakat, termasuk mereka yang bekerja dalam pemerintahan kota, rendah. Hal ini terlihat dalam penurunan gairah pegawai. Hal ini disadari oleh pemerintah pusat yang mengganti walikota tersebut.³⁷

Pada bulan Juli 1947, Moch. Enoch menerima tawaran menjabat sebagai Menteri Pekerjaan Umum di Kabinet Perdana Menteri Amir Sjarifuddin. Kesempatan itu dimanfaatkan oleh Sri Sultan untuk mengajukan nama Mr. Sudarisman Purwokusumo, yang merupakan

37) Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Jogjakarta*, hlm. 82-84.

Kepala Jawatan Penerangan Daerah Yogyakarta. Pengangkatan Mr. Sudarisman yang akan menjabat sebagai walikota Yogyakarta sampai tahun 1966 ini menunjukkan sekali lagi kegesitan Sri Sultan dalam mengkonsolidasi kekuasaannya di bawah Republik Indonesia. Beliau adalah orang yang dikenal oleh masyarakat Yogyakarta. Guna mendapatkan dukungan rakyat dan pegawai, pengangkatan Mr. Sudarisman lewat surat dari Presiden, Menteri Dalam Negeri, dan juga Sri Sultan. Walaupun demikian, banyak pegawai pemerintahan kota yang mengeluh bahwa posisinya sebagai *abdi dalem* menunjukkan bahwa pemindahan kekuasaan dari pemerintah Kesultanan kepada pemerintah Kotapraja itu sebenarnya semu dan hanya di atas kertas. Di Surakarta, pendirian Kotapraja dilakukan untuk mengambil kekuasaan kota dari Kesunanan, tetapi Kotapraja Yogyakarta malah memperkuat kedudukan Kesultanan dengan pengangkatan seorang yang setia kepada Sultan. Perubahan tata kota dari pemerintahan *kolegial* ke walikota mengakibatkan pemusatan kekuasaan di Kesultanan.³⁸

Pembentukan partai-partai nasional mendorong pengorganisasian cabang-cabang partai nasional di kota maupun desa. Partai mengadakan rapat raksasa terbuka untuk menarik anggota baru dari kalangan rakyat. Dalam kampanye tersebut, partai seringkali menolak KNI yang telah dibentuk. Pada Mei 1946, KNI dinyatakan dihapus dan dewan perwakilan didirikan untuk semua kabupaten dan kotapraja Yogyakarta. Pemerintahan otonom ini dibentuk sampai kepada tingkat desa dengan diakuinya Dewan Desa sebagai dewan perwakilan oleh negara. Semua tingkatan dewan bekerja sama dengan administrator yang merupakan wakil negara. Dewan eksekutif beranggotakan lima orang dan dipimpin oleh administrator negara. Dewan eksekutif bertanggung jawab kepada Dewan Legislatif, tetapi karena pimpinan Dewan Eksekutif itu adalah PNS, maka ia juga bertanggung jawab langsung kepada Kementerian Dalam Negeri dan Republik Indonesia. Sultan Hamengkubuwono menduduki jabatan sebagai ketua Dewan Eksekutif sehingga

38) Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 82-85.

melanjutkan posisinya sebagai kepala pemerintah lokal Yogyakarta. Proses ini dapat dilihat sebagai pendelegasian lebih lanjut otoritas dan beban kerja pemerintah lokal kepada tingkat kabupaten dan desa. Lebih penting lagi, proses ini merupakan suatu cara untuk mengintegrasikan partai-partai politik nasional ke berbagai tingkat pemerintah lokal Yogyakarta dalam usaha membangun kesatuan dan kesepakatan dalam pemerintahan eksekutif dan legislatif.³⁹

Pemberian otonomi kepada kabupaten ini merupakan sesuatu yang baru untuk Yogyakarta. Bupati dahulu merupakan wakil pemerintah dan tidak bekerja dalam pemerintahan kolegal. Walau begitu, posisi dewan pemerintahan ini sangat terbatas. Karena posisinya sebagai wakil negara, bupati tidak diperbolehkan mengeluarkan ketentuan legislatif ataupun mencari sumber keuangan di daerahnya. Dana kabupaten berasal dari pemerintah lokal dan pendapatan harus diserahkan kepada Dinas Keuangan. Dekrit 18/1946 melarang kabupaten untuk menarik pajak sendiri. Tetapi efek psikologis daripada ekspansi pemerintahan ini sangat penting untuk rakyat. Selo Soemardjan mengatakan bahwa, "dewan-dewan pada tingkat kabupaten mempunyai pengaruh menstabilkan yang bersifat sosio-psikologis yang cukup besar, dan ini penting sekali pada saat-saat terjadinya kekacauan sosial. Rakyat diberi forum di mana para pemimpin dan juru bicaranya bisa memperbincangkan masalah-masalah umum, dan mereka bisa mengirimkan resolusi-resolusi mereka ke pemerintah provinsi untuk mendapatkan perhatian. Dewan-dewan legislatif pada tingkat kabupaten dengan demikian berfungsi sebagai penyalur segenap hasrat dan keluhan rakyat, dan bertindak sebagai katup untuk mengempiskan tekanan-tekanan politik dan psikologis yang telah ada selama rezim Belanda dan Jepang."⁴⁰

Kontrol pemerintah lokal atas pemerintahan kabupaten otonom ini masih kuat. Pemerintah Yogyakarta mengeluarkan "petunjuk bimbingan" yang mengatur tata kerja hubungan antara bupati dengan

39) Selo Soemardjan, *op. cit.*, hlm. 63-64.

40) *Ibid.*, hlm. 67.

anggota dewan eksekutif, penafsiran kekuasaan eksekutif berbanding dengan legislatif, serta lain hal. Selain itu, peran-serta partai politik dalam Dewan Kabupaten sampai dengan Dewan Desa membuka kesempatan orang-orang Yogyakarta itu belajar mengenai wacana serta cara kerja demokrasi berbasis partai semenjak tahun 1946. Hal ini menjadi modal yang besar untuk mendorong keberhasilan pemilihan umum pertama yang diselenggarakan di Yogyakarta pada tahun 1951 sebagai pemilu eksperimental.

Selain kabupaten, kecamatan (*kapanewon*) juga mengalami proses demokratisasi. Ada kesepakatan dari Sultan dan pejabat Kementerian Dalam Negeri untuk menjadikan kecamatan sebagai daerah otonom terkecil dan basis struktur politik negara. Pada tingkat inilah ide desa otonom dapat diwujudkan sebagai satuan terkecil negara demokratis. Posisi *panewu* (Camat) dianggap sangat penting dalam mewujudkan program pemerintahan; seperti dalam hal pengenalan bibit baru, pengaturan irigasi, pembangunan jalan, serta permasalahan keamanan. Dewan Eksekutif Kapanewon dibubarkan oleh pemerintah pada bulan September 1948 karena dianggap tidak konsisten dengan tatanan pemerintahan demokratis.

Kesimpulan

Tak dapat dipungkiri bahwa negara sentral memiliki posisi penting dalam menentukan keberhasilan demokrasi. Ledakan partisipasi rakyat membutuhkan sebuah strategi negara untuk mengontrol kekuatan besar itu yang punya potensi untuk menghancurkan hubungan dan kehidupan sosial. Revolusi sosial yang meledak pada tahun 1946 menunjukkan betapa destruktifnya kekuatan tersebut jika gagal untuk disalurkan dengan baik. Oleh karenanya, posisi Kesultanan dan Pakualaman sebagai pemimpin pemerintahan lokal ini sangat penting untuk memahami mengapa Yogyakarta itu berhasil dalam demokratisasi pada awal kemerdekaan. Posisinya sebagai kota revolusioner bukan diakibatkan karena masyarakat Yogyakarta secara alamiah lebih meluap-luap semangatnya, melainkan karena serangkaian reformasi pemerintah lokal memungkinkan pemerintah

Yogyakarta untuk menangkap energi rakyat dan menyalurkannya dalam proses yang membantu pembentukan negara, sehingga membantu proses dekolonisasi Indonesia. Proses ini agak paradoksal; strategi yang dipilih oleh Kesultanan adalah untuk memberi konsesi guna memperluas ruang-ruang partisipatori rakyat pada beragam tingkatan dari kabupaten sampai dengan desa/kampung, tetapi bersamaan dengan itu memperkuat posisi Keraton. Demokratisasi dibarengi dengan proses penguatan pemerintahan lokal. Reformasi pemerintahan lewat demokratisasi kabupaten, kecamatan dan desa/kampung memungkinkan penyaluran energi serta menenangkan perasaan bahwa suara rakyat itu didengar dan berarti dalam pemerintahan baru.

Harry J. Benda mengatakan bahwa alasan utama kegagalan demokrasi di Indonesia pada tahun 1950-an terletak pada ketiadaan semangat demokratis dalam kebudayaan Indonesia.⁴¹ Tapi pandangan ini agak sulit untuk diterima jika melihat antusiasme rakyat untuk partisipasi dalam demokrasi. Dalam pemilu yang diselenggarakan tahun 1951 dan 1955, rakyat dengan penuh semangat mendatangi stasiun-stasiun pemilihan. Demokrasi di Indonesia secara prosedural telah berhasil. Oleh karenanya, kegagalan Demokrasi Parlementer pada tahun 1950-an itu tidak disebabkan oleh karena semangat rakyat untuk merayakan pesta demokrasi ataupun mendukung demokratisasi Indonesia. Melainkan disebabkan oleh karena adanya perbedaan ideologis di kalangan elit akan makna dan fungsi demokrasi. Dari sudut pandang elit, kegagalan utama demokrasi Indonesia disebabkan karena ketidak-mampuannya menjawab permasalahan ketidak-stabilan pemerintahan Indonesia.

Di sinilah perbedaan utama dari sistem demokrasi yang telah dikembangkan oleh Yogyakarta dibandingkan dengan sistem yang berkembang di Indonesia. Kasus Yogyakarta tidak *scalable* dengan kasus nasional dan ini disebabkan karena satu hal; yaitu bahwa kasus demokratisasi Yogyakarta merupakan kasus ekspansi partisipatoris

41) H.J. Benda, "Democracy in Indonesia", (*The Journal of Asian Studies*, 23 (3), 1964), hlm. 449-456.

dari koalisi elite pemegang sistem lama. North, Wallis, dan Weingast melihat perubahan dari *closed access* kepada *open access order* itu membutuhkan, antara lain kepastian hukum untuk kaum elit beserta monopoli kekerasan.⁴² Dua hal tersebut butuh negara yang kuat. Tampaknya Kesultanan Yogyakarta mampu menciptakan perubahan institusional yang memperkuat negara sekaligus membuka partisipasi secara perlahan. Hal itu tidak dimiliki oleh pemerintah Republik Indonesia tingkat nasional di Jakarta.

Koalisi “tradisional elite” Indonesia; yaitu koalisi elite administratif, ekonomis, dan sosial masyarakat kolonial Hindia Belanda, mengalami kehancuran total akibat dari pendudukan Jepang dan revolusi kemerdekaan. Koalisi ini didominasi oleh orang-orang kulit putih Belanda dan beragam elite tradisional. Tampaknya hanya satu dari elite tradisional ini yang berhasil bertahan dan ekspansi koalisi dimungkinkan di sini. Dalam suasana ambruknya koalisi tradisional, maka pertarungan politik nasional bersifat *zero-sum*; yang terjadi adalah revolusi dan bukan reformasi. Kemenangan satu bagian elit mewujudkan potensi kehancuran total untuk bagian-bagian lainnya; baik itu elite Islam, Komunis, Nasionalis, ataupun kalangan tradisional. Keberhasilan Kesultanan untuk memanuver strategi yang paling dimungkinkan untuk secara perlahan dan strategis mengintroduksi demokrasi lewat reformasi tata negara dan *state building* dimungkinkan karena sistem pemerintahan tradisional malah semakin diperkuat dan menghasilkan stabilitas yang menguntungkan semua pihak. Ketiadaan struktur tradisional ini pada tingkat nasional berarti bahwa apa yang terjadi di Yogyakarta tidak mungkin bisa direplikasi pada tingkat nasional. Penting bagi kita untuk memahami betapa bedanya dinamika antara Yogyakarta versus Indonesia secara keseluruhan. Kegagalan mempertahankan ekspansi koalisi dan demokratisasi dari Yogyakarta tampaknya telah menyebabkan kegagalan demokrasi Indonesia selama setengah abad pertama keberadaannya.

42) D.C. North, J.J. Wallis, & B.R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, (Cambridge University Press, 2009), hlm. 13-26.

Daftar Pustaka

Artikel

- Bambang Purwanto, "In Search of New Opportunities: The Indonesianisasi of Economic Life in Yogyakarta in the 1950s", *Masyarakat Indonesia*, Vol. 39, No. 2, 2017.
- Benda, H.J., "Democracy in Indonesia", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 23. No. 3, 1964.
- Frederick, W.H., "The Killing of Dutch and Eurasians in Indonesia's National Revolution 1945-49: A Brief Genocide Reconsidered", *Journal of Genocide Research*, Vol. 14, No. 3-4, 2012.
- Fryer, D.W., "Jogjakarta. Economic Development in an Indonesian City State", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 7, No. 4, 1959.
- Heidhues, M.S., "Anti-Chinese Violence in Java during the Indonesian Revolution, 1945-1949", *Journal of Genocide Research*, Vol. 14, No. 3-4, 2012.
- Lowenberg, Peter, "Writing and Literacy in Indonesia", *Studies in the Linguistic Sciences*, Vol. 30, No. 1, 2000.
- McVey, R.T. "Taman Siswa and the Indonesian National Awakening", *Indonesia*, Vol. 4, 1967).
- Monfries, J., "A Prince in a Republic: The Life of Sultan Hamengku Buwono IX of Yogyakarta", *Institute of Southeast Asian Studies*, Vol. 504, 2015.
- Reid, Anthony, "Marxist Attitudes to Social Revolution, 1946-1948", *Review of Indonesian and Malayan Affairs*, Vol. 8, No. 1, 1974.
- Rika Inggit Asmawati, "Dari Medan Perang Berburu Lapangan Pekerjaan: Pengangguran Revolusi di Yogyakarta Tahun 1950-an", *Lembaran Sejarah*, Vol. 12, No. 1, 2016.
- Sullivan, J., "Kampung and State: The Role of Government in the Development of Urban Community in Yogyakarta", *Indonesia*, Vol. 41, 1986.

Buku

- Anderson, B.R.G., *Java in a Time of Revolution*, (Ithaca: Cornell

- University Press, 1972).
- Fajar Setiadi, *Dampak Pengungsian Penduduk Terhadap Kondisi Sosial di Yogyakarta, 1946-1950*, (Ilmu Sejarah-S1).
- Farabi Fakhri, *The Rise of The Managerial State in Indonesia: Institutional Transition during the Early Independence Period, 1950-1965*, (Doctoral Dissertation, Department of Economic and Social History, Institute for History, Faculty of Humanities, Leiden University, 2014).
- Herbert, F., *The Decline of Institutional Democracy in Indonesia*, (New York: Cornell University, 1962).
- Kota Jogjakarta, *200 tahun, 7 Oktober 1756 - 7 Oktober 1956*, (Jogjakarta: Panitia Peringatan Kota Jogjakarta 200, 1956).
- North, D.C., Wallis, J.J., & Weingast, B.R., *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, (Cambridge University Press, 2009).
- Reid, Anthony, *The Blood of the People: Revolution and the End of Traditional Rule in Northern Sumatra*, (NUS Press, 2014).
- Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Jogjakarta*, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1953).
- Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 1991).
- Soejatno Kartodirdjo, *Revolution in Surakarta 1945-50; A Case Study of City and Village in the Indonesian Revolution*, (Doctoral Thesis, The Australian National University, Canberra, 1982).
- Sutherland, H., *The Making of a Bureaucratic Elite: The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*, (Published for the Asian Studies Association of Australia by Heinemann Educational Books (Asia), 1979).
- Takashi Shiraishi, *An Age in Motion: Popular Radicalism in Java, 1912-1926*, (Cornell University Press, 1990).

Bagian Keempat

PEMILIHAN UMUM 1951 DI YOGYAKARTA: Dari Yogyakarta, Indonesia Membangun Demokrasi

M. Nazir Salim

Prawacana

Jogja sudah mulai dengan pemilihan umum. Pemilihan umum di Jogjakarta telah dimulai sedjak tanggal 16-7 jl. dalam tingkat pendaftaran penduduk. (*Waspada*, 26 Juli 1951)

Pemilihan umum setjara bertingkat sedang dilantjarkan didaerah Jogja. Pada permulaan orang mengira bahwa rakyat pada umumnya bersikap pasif, atau masa bodoh. Tetapi sesudah dimulai pendaftaran pemilih umum, dan mengadakan tjalon djago, keadaan berubah.....pemilihan umum mendjadi pemitjaraan jg ramai didaerah Jogja.... kalau pemilihan umum itu mentjapai tingkat jang sehangat-hangatnja, atjara pemitjaraan sehari2 di Jogja akan lebih ramai mengenai pemilihan umum itu. ("Pemilihan Umum", *Nasional*, 8 Agustus 1951)

Acknowledgement:

Tulisan ini merupakan bagian dari penelitian sebelumnya "Yogyakarta Memilih: Pemilihan Umum Anggota DPR Daerah 1951 di Yogyakarta", untuk Tesis-S2, pada Program Studi Sejarah, FIB UGM, 2008.

Cuplikan teks di atas adalah berita di koran yang menyertai berita amanat Paku Alam VIII dalam rangka dimulainya pemilihan umum di Yogyakarta pada tanggal 16 Juli 1951. Peristiwa itu sebagai tonggak dalam sejarah pemerintahan Indonesia dalam membangun sistem demokrasi khususnya Yogyakarta pasca proklamasi 1945. Setidaknya Yogyakarta mampu meyakinkan Indonesia akan segera memiliki sebuah lembaga dewan yang demokratis dari hasil pemilu, sekaligus usaha menuju tata pemerintahan yang baik. Baik dalam pengertian kesanggupan menempuh cara-cara demokratis dalam mendudukkan wakil rakyat di parlemen. Usaha ini sekaligus jawaban atas carut-marutnya sistem lembaga pemerintahan yang ada pada tingkat pusat.

Setelah Proklamasi 1945, pengaruh kolonialisasi (siswa penjajahan Belanda) masih menjadi trauma politik bagi Indonesia. Proses ini tidak mudah dilepaskan dan berlangsung sampai 1950-an. Pasca Proklamasi 1945, negara tetap pada posisi “terbelenggu” pengaruh kolonial yang sulit dilepaskan, yang secara teoretis selalu disebut “kisah negara” pasca-kolonial.¹ Konteksnya, Indonesia yang baru merdeka mencoba menghadirkan wacana pemilihan umum nasional agar gairah politik dalam pentas lokal dan nasional tumbuh, namun nuansa pasca-kolonialisme tetap bisa dirasakan. Semangat baru untuk membangun demokrasi mulai tumbuh, pergerakan politik kepartaian dan partisipasi masyarakat sangat tinggi. Periode itu adalah sebuah masa di mana euforia politik sedang bertumbuh dan bangkit dari ketegangan dan bayang-bayang kolonialisme.

Pemilu adalah penanda sebuah negara dalam membangun sistem demokrasi dan keberlangsungan pemerintahan yang efisien. Di dalam pemilu yang baik, proses penataan sistem pemerintahan dibentuk, distribusi kekuasaan didudukkan, kontrol pemerintah dilakukan, dan penegakan hukum dijalankan. Oleh karena itu, banyak negara mencita-citakan bagaimana membangun sistem pemerintahan yang demokratis lewat pemilihan umum. Indonesia, pasca Proklamasi tahun 1945 sudah mulai menggagas pemilu namun baru berhasil

1) Lihat Emmanuel Subangun, “Prototipe Negara Pascakolonial”, *Kompas*, 18 Maret 2008, hlm. 6.

dilaksanakan pada tahun 1951 dan 1955. Tantangan terbesar yang dialami oleh Indonesia adalah negara kepulauan yang luas dan jumlah penduduk yang besar. Persoalan ini menjadi tantangan terbesar dalam menjalankan pemilihan umum yang demokratis sekaligus mampu membangun sistem pemerintahan yang kredibel. Oleh karena itu adalah wajar pemerintah kemudian terlebih dulu mencoba mengadakan pemilihan umum pada level yang lebih rendah, yakni kabupaten dan provinsi untuk mengukur kemampuan sumber daya dan kemampuan pengelolaannya.

Jumlah Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta dari Hasil
Pendataan Bulan Juli 1951 per Kabupaten-Kota

Jumlah Penduduk Kab-Kota	Indonesia Asli	Turunan Tionghoa	Arab	Belanda	Bangsa Lain	Jumlah Total	Jumlah Pemilih 18 Th. keatas
Kotapraja	208.387	8255	21	51	169	216.883	129.072
Sleman	444.120	112	6	1	2	444.241	243.185
Bantul	416.286	94	10	-	4	416.394	217.676
Kulonprogo/ Adikarto	311.638	41	-	-	5	311.684	167.265
Gunungkidul	450.738	86	-	-	-	450.824	222.385
Jmlh. Total	1.831.169	8.588	37	52	180	1.840.026	979.583

Diolah berdasarkan pada laporan acak harian *Nasional*, "Jumlah Penduduk dan Pemilih Umum", *Nasional*, 4 Agustus 1951; *Pemandangan*, 30 Juli 1951; "Djumlah Warga Negara", *Nasional*, 6 Agustus 1951; dan "Ada 979.583 Pemilih Umum", *Kedaulatan Rakyat*, 4 Agustus 1951.

Dalam beberapa referensi ditemukan, para sarjana politik mencoba menghadirkan jejak Pemilu 1955 dalam bahasa yang eksploratif dan "eksploitatif" untuk menunjukkan kesan "kagumnya".² Sebagai sebuah usaha dalam negara yang baru lahir, apa yang Indonesia lakukan adalah "prestasi" untuk menuju bangsa besar. Tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu tersebut mencapai angka 91,45% dari total

2) Alfitra Salamm, "Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah: Pengalaman 1955", dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor, 1998).

pemilih terdaftar 43,1 juta.³ Sebuah angka yang cukup tinggi karena luasnya wilayah Indonesia dan besarnya jumlah penduduk. Maka dengan mudah beberapa pihak mencoba membandingkan Pemilu 1955 dengan pemilu-pemilu periode Orde Baru dan Reformasi.⁴

Jika melihat pencapaian Pemilu 1955 maka cukup menarik melihat lebih jauh, benarkah Pemilu 1955 adalah satu-satunya pemilu yang diselenggarakan oleh Indonesia dengan demokratis dan sukses? Beberapa alasan menyebut Pemilu 1955 demokratis karena pemilu dilaksanakan dengan sistem pemilihan langsung dan tingkat partisipasi publik cukup tinggi.⁵ Padahal data-data lain menunjukkan, jauh sebelum Pemilu 1955 beberapa pemilu lokal telah berhasil diselenggarakan dengan cara yang demokratis dan partisipasi publik yang tinggi. Fakta juga menunjukkan bahwa studi mendalam oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) untuk Pemilu 1955 berdasar pada referensi pemilu lokal yang telah berhasil diselenggarakan, khususnya pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Minahasa (Tingkat II) dan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Yogyakarta (Tingkat I), keduanya berlangsung pada tahun 1951. Studi PPI atas dua pemilu lokal itulah yang menempatkan referensi penting bagi penyelenggaraan pemilu nasional tahun 1955, disamping studi perbandingan pada pemilu-pemilu yang diselenggarakan oleh negara lain.⁶

Oleh karena itu, Pemilihan Umum 1951 di Yogyakarta dan Minahasa menjadi penting untuk dilihat secara lebih detail. Setidaknya ukuran-ukuran untuk menentukan pemilihan umum secara nasional pada tahun 1955 dimulai dari dua wilayah yang melakukan uji coba pemilu “pertama” di Indonesia. Pemilihan Umum 1951 perlu dilihat

3) *Ibid.*, hlm. 29.

4) Syafi'i Maarif, "A Recount of Indonesian Muslim' Successful Transformation Into the World's Third Largest Democracy", dalam Makalah Seminar di Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 8 Desember 2005.

5) Boyd R. Compton, *Kemelut Demokrasi Liberal. Surat-surat Rahasia Boyd R. Compton*, (Jakarta: LP3ES, 1992), hlm. 239.

6) Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia yang Pertama untuk Memilih Anggota DPR dan Konstituante*, (Jakarta: PPI, 1958), hlm. 55-57.

dari sudut pandang bagaimana ide dan gagasan serta kepentingan antara pemerintah lokal dan pemerintah pusat dijalankan dalam rangka membangun sistem yang demokratis dalam sebuah negara baru. Maka jika hasilnya dijadikan sebagai parameter untuk penyelenggaraan pemilihan umum secara nasional,⁷ adalah sebuah hasil yang nyata untuk dijelaskan apa yang terjadi di Yogyakarta pada periode tersebut.

Dari sisi lain, sebagai sebuah proses sejarah tentu tidak bisa dilepaskan bahwa pemilihan umum anggota dewan pada masa kolonial yang menghasilkan anggota dewan Volksraad telah dilembagakan oleh pemerintah Hindia-Belanda dengan sistem pemilihan bertingkat.⁸ Fakta sejarah itu oleh Indonesia pasca Proklamasi 1945 telah diadopsi, bahkan logika dan cara berfikir “kolonialnya”,⁹ yakni pengawetan sistem kolonial dalam kebijakan-kebijakan pemilu di Indonesia. Pada konteks itu, dari sedikitnya catatan, Indonesia pasca proklamasi telah berhasil menyelenggarakan pemilu lokal sebelum dilaksanakan agenda Pemilu Nasional 1955, di antaranya adalah pemilu di Karesidenan Kediri dan Surakarta pada tahun 1946,¹⁰ Kalimantan Selatan 1948,¹¹ Yogyakarta 1951,¹²

7) “Pemilihan Umum tak Berhasil Baik bila Rakjat dan Partai2 tak Ikut Bergerak!”, *Kedaulatan Rakyat*, 12 Juli 1951.

8) J.S. Furnivall, *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, (London: Cambridge University Press, 1944), hlm. 285-288.

9) Secara konseptual pemahaman tentang konsep dan logika berfikir kolonial, lihat Bambang Purwanto, “Historisisme Baru dan Kesadaran Dekonstruktif: Kajian Kritis terhadap Historiografi Indonesiasentris”, dalam *Humaniora*, Vol. XIII, No. 1, 2001, lengkapnya lihat penulis yang sama, *Gagalnya Historiografi Indonesiasentris*, (Yogyakarta: Ombak 2006); Dalam tradisi berfikir filsafat, lihat Emmanuel Subangun, “Kepekaan Baru dalam Keterhimpitan”, dalam *Prisma*, No. 1, 1993.

10) Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, (Jakarta: KPG, 1999).

11) Pemilu di Kalimantan Selatan pada tahun 1948 dilakukan secara bertingkat untuk memilih Dewan Banjar, lihat Dias Pradadimara, Abd. Latief, Bambang Sulisty, dkk, “Sebuah Perspektif Struktural dan Jangka Panjang Atas Konteks Komunal, Pengalaman Daerah Timur Indonesia”, (Makassar: Hasil Penelitian Tim Jurusan Sejarah UNHAS, 2001).

12) Pemilu Yogyakarta 16 Juli-10 November 1951, *Sejarah*

Minahasa 1951,¹³ dan Kotapraja Makassar 1952.¹⁴

Pemilu pertama di Yogyakarta yang memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah cukup menarik untuk dilihat karena Yogyakarta merupakan wilayah kerajaan, namun justru yang paling awal melaksanakan Pemilu. Pada tahun 1951, penguasa Yogyakarta Sri Sultan Hamengkubuwono IX (Sultan HB IX) memelopori adanya pemilihan umum sebagai usaha membentuk pemerintahan yang demokratis. Usaha itu berhasil dalam rangka membangun citra “Raja Yogyakarta sebagai raja yang demokratis”, karena dengan cerdas mendistribusikan kekuasaannya (*power sharing*) secara “adil dan merata” ke berbagai elemen publik: partai politik, organisasi masyarakat, organisasi tani, organisasi pamong, dan perkumpulan-perkumpulan warga. Keberhasilan Yogyakarta menyelenggarakan pemilu menyebabkan Yogyakarta dianggap sebagai “pelopor demokrasi”.¹⁵ Dalam bahasa lain, Yogyakarta dianggap berhasil dalam melanjutkan kepeloporan Sultan HB IX, -sebelumnya telah banyak membantu perjuangan RI periode revolusi-, sebagai tokoh yang berperan cukup penting di Indonesia. Peristiwa itu menunjukkan bahwa apa yang Sultan HB IX lakukan memberikan makna yang luas bagi perkembangan demokrasi dan partisipasi di Indonesia, karena apa yang dilakukan di Yogyakarta menjadi preferensi bagi banyak daerah lain di Indonesia.

Asumsi penulis bahwa, pemilihan umum lokal adalah bagian dari proses penciptaan dan negosiasi untuk menghadirkan sistem pemerintahan yang demokratis. Dengan alasan itu pula, hemat penulis, Indonesia sedang dalam proses menciptakan demokrasi

Pertumbuhan Lembaga-Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, (Yogyakarta: 1977).

13) “Pemilihan Umum: Dari Rakjat, untuk Kepentingan Rakjat”, *Merdeka*, 1 Desember 1951.

14) Lihat laporan media “Hasil Pemilu DPR K’ Pradja Makassar: Masjumi 682 Suara, PKR 456, PSII 345”, *Pedoman Rakyat*, 6 Februari 1952; Feith (1999), *op. cit.*, hlm. 3-4; lihat juga *Republik Indonesia Provinsi Sulawesi*, (Jakarta: Kementerian Penerangan, tt.); dan Compton, *op. cit.*

15) Lihat Soedarisman Poerwokoesoemo, *Process Demokratisering Daerah-Istimewa Jogjakarta, DPR Daerah Istimewa Jogjakarta*, Buku Ulang Tahun DPR DIJ ke-I, (Yogyakarta: Djawatan Penerangan DIY, 1952).

ala nusantara yang penuh dengan eksperimen-eksperimen, tujuan utamanya menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis sekaligus efektif dengan belajar dari kegagalan demi kegagalan sebelumnya.

Dari Yogyakarta Pemilihan Umum Dihadirkan

Pada tahun 1948, Badan Pekerja KNIP menyetujui undang-undang pemilihan umum dengan cara bertingkat berdasarkan perwakilan proporsional dan hak pilih diberikan untuk masyarakat berumur 18 tahun ke atas.¹⁶ Untuk mewujudkan agenda pemilu di daerah republik, maka didirikan kantor pemilihan untuk mendukung upaya pemerintah menyelenggarakan pemilu. Namun kemudian gagal karena berbagai peristiwa termasuk Peristiwa Madiun dan *Clash* 1948.¹⁷

Setelah gagal mengadakan Pemilu, sampai selesainya revolusi, pemerintah belum mengambil kebijakan untuk kembali mengadakan pemilihan umum. Kemudian keluar Peraturan Pemerintah (PP) No. 39 1950 tentang DPR Daerah. Keluarnya PP ini untuk kembali mengatur jalannya pemerintahan daerah setelah revolusi, yakni pembentukan DPR tingkat I dan II. Munculnya PP ini ditanggapi berbagai macam oleh partai politik dan organisasi. Ada yang menolak dan menerima, kelompok kiri khususnya Partai Komunis Indonesia (PKI) mewakili penentang utama karena hadirnya PP tersebut akan mendudukkan wakil rakyat yang tidak demokratis, karena tidak lewat jalur pemilu.¹⁸

Pada bulan Februari 1951, Kabinet Natsir memperkenalkan rancangan undang-undang pemilihan umum dengan sistem pemilihan tidak langsung (bertingkat). Namun kabinet jatuh sebelum rancangan undang-undang dibahas di parlemen. Selanjutnya, Kabinet Sukiman sebagai penerus tidak melanjutkan gagasan Natsir karena parlemen

16) Feith (1999), *op. cit.*, hlm. 2.

17) Compton, *op. cit.*, hlm. 232.

18) "PP 39 tidak Sjah", *Nasional*, 4 Januari 1951; "CC PKI Nyatakan PP 39 tidak Sjah", *Malang Pos*, 4 Januari 1951.

menolak, akan tetapi mengadakan rangkaian uji coba pemilihan di tingkat lokal, yakni di Minahasa 1951 dengan pilihan langsung, Yogyakarta 1951 secara bertingkat, dan Kota Makassar 1952.¹⁹ Namun yang harus dicatat juga, sebelumnya Karesidenan Kediri pada bulan Mei 1946 menyelenggarakan pemilihan umum bertingkat pada Juli 1946 telah berhasil memilih 100 anggota DPR Daerah, 80 melalui pemilihan dan 20 melalui penunjukan oleh 80 anggota DPR terpilih. Daerah lain yang juga mengadakan pemilihan umum adalah Karesidenan Surakarta.²⁰

Bagaimana dengan Yogyakarta? Pada tahun 1946 DPR Daerah terbentuk berdasarkan pada Maklumat No. 18 Tahun 1946²¹ yang terdiri atas 60 anggota dewan. Komposisi anggota dewan kemudian berubah karena Peristiwa Madiun 1948, khususnya keberadaan kelompok kiri tidak lagi masuk sebagai wakil di parlemen, sebagai gantinya kelompok Islam masuk dan mendominasi komposisi anggota DPRD Yogyakarta.

Pasca revolusi, pembentukan lembaga DPRD Yogyakarta tidak dengan dasar hukum PP No. 39 Tahun 1950, walaupun sebelumnya Menteri Dalam Negeri Moh. Assaat sempat menyetujui DPRD Yogyakarta dibentuk lewat PP tersebut, namun ada penolakan dari DPD Yogyakarta karena pengalaman DPRD sebelumnya terbentuk berdasarkan penunjukan dan perwakilan dari aliran-aliran dan golongan, dan hasilnya dianggap tidak memuaskan tuntutan rakyat.²² Maka atas desakan Pemerintah Daerah agar Menteri Dalam Negeri

19) Lihat Herbeth Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962), hlm. 273-274.

20) *Republik Indonesia: Propinsi Jawa Timur*, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1953), hlm. 128-129; Feith (1999), *op. cit.*

21) Lihat Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gama Press, 1984).

22) *Republik Indonesia: Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1953), hlm. 119. Perlu diketahui bahwa, PP No. 39 1950 mengamanatkan bahwa pembentukan DPRD kota besar dan kota kecil dengan cara penunjukan berdasarkan perwakilan partai dan kelompok organisasi sosial, pemuda, dan organisasi sejenis, sehingga dianggap sangat tidak demokratis.

Tabel 1. Komposisi Kursi Parlemen Yogyakarta
Berdasarkan Maklumat No. 18, 1946

No.	Partai Politik	Kursi	Persentase	Organisasi Massa	Kursi	Persentase
1	Partai Sosialis	7	(11,67%)	GPII	5	(8,33%)
2	Masyumi	7	(11,67%)	Sobsi	6	(10%)
3	PNI	7	(11,67%)	BTI	6	(10%)
4	PBI	7	(11,67%)	Pesindo	5	(8,33%)
5	Parkindo	3	(5%)	Perwari	3	(5%)
6	PKRI/Partai Katholik	3	(5%)	-	-	
7	Parkri	1	(1,67%)	-	-	
Total		35	58,33		25	41,67

Diolah dari buku Soetiknjo, dkk., *Pertumbuhan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Pemda, 1977)

Tabel 2. Komposisi Kursi Parlemen Yogyakarta
Setelah Peristiwa Madiun 1948

No.	Partai Politik	Kursi	Persentase
1	Masyumi	25	(35,71%)
2	PNI	18	(25,71%)
3	GKR	14	(20%)
4	PKRI/Partai Katholik	6	(8,57%)
5	Parkindo	4	(5,71%)
6	PSI	3	(4,29%)
	Total	70	100%

Diolah dari buku Soetiknjo, dkk., *Pertumbuhan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Pemda, 1977). Jika kita mencoba untuk membandingkan dengan hasil Pemilu 1955 dan Pemilu DPRD DIY tahun 1957, kelompok yang tidak terwakili pada tahun 1946 dan 1948 (PKI) justru menang secara mutlak di Kota Yogyakarta, lihat Sumarni, "PKI dalam Pemilihan Umum di Kota Pradja Jogjakarta", Yogyakarta: Skripsi Sarjana Muda Ilmu Sejarah Fak. Sastra UGM, 1964; M.A. Woro Astuti. "Partai Katolik dalam Pemilu 1955 di Kotamadya Yogyakarta", Yogyakarta: Skripsi Sarjana Muda Ilmu Sejarah Fak. Sastra UGM, 1980; *Pemilihan Umum Anggota DPRD Swatantra Tingkat I Daerah Istimewa Jogjakarta Tahun 1957*, (Yogyakarta: Panitia Pemilihan Daerah Istimewa Yogyakarta, 1958).

menggunakan Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 dan PP No. 36 Tahun 1950. Akhirnya keputusan Menteri Dalam Negeri keluar pada akhir Januari 1951 yang mengizinkan penggunaan peraturan tersebut untuk pembentukan DPR Daerah Yogyakarta, yang berarti dengan cara pemilihan umum.

Panitia pemilihan Yogyakarta sudah sejak awal menyiapkan pemilu secara detail, menyusun jadwal, tahapan pelaksanaan secara *rigid*, agar penyelenggaraannya bisa berjalan lancar. Berikut jadwal yang disusun oleh panitia sejak dimulai pendaftaran hingga pelantikan anggota dewan terpilih. Dimulai sejak 16 Juli hingga 24 Desember 1951. Lebih-kurang menghabiskan waktu enam bulan sejak proses awal hingga akhir, walaupun praktiknya, sosialisasi pemilu sudah dilakukan sebelum bulan Juli 1951.

Penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR Daerah Yogyakarta tidaklah mudah, karena pemilu sesuatu yang baru, baik bagi panitia maupun masyarakat. Mengawali kerja besar itu, problem bermunculan bagi panitia menyangkut tingkat pendidikan warga, angka buta huruf,²³ dan kesadaran politik warga yang belum tumbuh. Panitia menyadari lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 dan PP No. 36 Tahun 1950 memungkinkan penyelenggaraan pemilihan dengan sistem langsung dan bertingkat. Alternatif jatuh pada pilihan pemilu bertingkat/tidak langsung. Alasan penggunaan sistem bertingkat karena tingkat “buta huruf” warga Yogyakarta dianggap cukup tinggi. Akan tetapi, belakangan disadari pilihan bertingkat dianggap tidak tepat dan Yogyakarta dalam pemilihan-pemilihan selanjutnya menggunakan sistem pemilihan langsung.²⁴

23) Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gama Press, 1981). Selo mensinyalir angkat buta huruf warga DIY pada tahun 1950-an lebih dari 60%, namun data dari buku *Inspeksi Pendidikan Masyarakat Daerah VI*, diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan Masyarakat Daerah VI (Yogyakarta, Surakarta, dan sekitarnya) mencatat tingkat buta huruf warga DIY tahun 1950 hanya 53,7% dan tahun 1951 hanya 39,6%.

24) “Rentj. Pemilihan DPR Kotapradja Jogja Tidak Usah dengan Pemilihan Pemilih”, *Nasional*, 14 Desember 1951; “Pemilihan Umum Setjara Langsung”, *Nasional*, 9 Februari 1952; Pada pemilu daerah tahun 1957, sistem pemilihan langsung sudah berhasil digunakan di beberapa daerah, lihat “14 Partai/Organisasi Mendapat Kursi DPRD Djakarta Raya”, *Pedoman*,

Tabel 3. Agenda Hari-hari Penting Jalannya Pemilihan Anggota DPR Daerah Istimewa Yogyakarta

Hari	Tanggal	Keterangan
1	16 -22 Juli 1951	Pendaftaran jumlah penduduk
15	30 Juli-2 Agustus 1951	Pengajuan calon untuk pemilih
21	23 Juli-25 Agustus 1951	Pendaftaran pemilih umum
43	27 Agustus 1951	Pemilihan pemilih di kelurahan/desa
58	11 -17 September 1951	Pengajuan calon Anggota DPR Daerah di kabupaten-kota (TKP)
84	7 Oktober 1951	Pemungutan suara calon Anggota DPR Daerah di kecamatan/kemantren (KPS)
97/92	20 Oktober 1951 (realisasinya tgl. 15)	Penetapan hasil pemilihan Anggota DPR Daerah di Yogyakarta (KPPP)1*
118/117	10/9 November 1951	Pemilihan umum selesai
-	24 Desember 1951	Pelantikan Anggota DPR Daerah Istimewa Yogyakarta (di luar agenda pemilihan umum)

(Sumber: Kantor Pusat Pemilihan Provinsi, Yogyakarta, 1951)

* Dalam agenda 20 Oktober merupakan hari penetapan hasil pemilihan Anggota DPR Daerah, namun karena kesiapan panitia, tanggal 15 Oktober sudah bisa ditetapkan 40 nama Anggota DPR Daerah, Nasional, 21 Mei 1951. Perubahan agenda pemilu secara lengkap lihat "Perubahan Djangka Waktu Pemilihan Umum", Kedaulatan Rakyat, 21 Juli 1951.

Di luar beberapa persoalan di atas, situasi keamanan juga tidak mendukung akibat masih berlakunya "Keadaan Bahaya" *Staad van Oorlog en Beleg* (SOB) lewat UU No. 6 Tahun 1946. Memang, sejak Juni 1946, Pemerintah mengeluarkan UU Keadaan Bahaya (SOB) yang hingga tahun 1951 belum dicabut. Baru pada tahun 1957 setelah mendapat banyak kritikan akibat banyak melakukan penangkapan, SOB dicabut lewat UU No. 74 Tahun 1957. Situasi itu menjadikan partai politik ragu untuk bergerak secara bebas dalam menyambut pemilu.²⁵ Persoalan SOB memang banyak diributkan

11 Juli 1957; "Pemilihan DPRD Djawa Tengah", *Pedoman*, 19 Juli 1957.

25) "Pemilihan Umum Bertingkat Mungkin Tidak Dapat Dipakai: SOB Timbulkan Perasaan tidak Bebas dlm Pemilihan di Jogja", *Harian Rakjat*, 10 Oktober 1951; "S. Hadikesumo: Sjarat Pemilihan jang Bebas, S.O.B. Harus Ditjambut", *Sin Min*, 13 Oktober 1951; "Penahanan Pemuka2 Masjumi



Proses pendaftaran pemilih oleh panitia yang dilaksanakan di Danurejan. Sumber: BPAD D.I.Yogyakarta, Arsip Foto Pemilu 1951.



Seorang pria sedang memasukan kartu suara ke kotak. Sumber: BPAD D.I.Yogyakarta, Arsip Foto Pemilu 1951.

oleh partai politik, terutama golongan kiri, apalagi dengan undang-undang itu banyak orang-orang ditangkap, baik di Jakarta, Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, maupun Yogyakarta. Berbagai alasan dikemukakan oleh pihak keamanan, namun sedikit banyak dinilai oleh beberapa pihak telah mengganggu rasa aman masyarakat Yogyakarta.²⁶

Sekalipun situasi keamanan diragukan dan protes partai politik bermunculan, proses pemilihan umum tetap dimulai pada tanggal 16 Juli 1951 dengan diawali pendataan jumlah penduduk, kemudian dilanjutkan dengan pendaftaran calon pemilih. Persoalan utama terhadap agenda pemilu adalah sosialisasi. Banyak warga tidak memahami makna pemilu, untuk apa diselenggarakan, dan apa untungnya bagi masyarakat. Di sisi lain, agenda pemilu masih menjadi kerja panitia, bukan milik partai politik peserta pemilu atau masyarakat secara umum. Konsekuensinya, semua beban sosialisasi diletakkan pada pundak panitia.²⁷ Panitia harus bekerja keras untuk menghadirkan pemilu sebagai bagian dari milik, oleh, dan untuk rakyat.

Panitia bekerja keras dengan melakukan berbagai cara untuk menghadirkan pemilu, di antaranya menyebar selebaran, poster, dan tontonan yang berbentuk cerita visual dalam layar lebar. Upaya itu untuk menjadikan pemilu akrab di telinga masyarakat termasuk istilah-istilah yang baru pertama kali didengarnya. Pemutaran film adalah salah satu metode kampanye panitia dan rakyat menikmati dengan apa yang ia lihat dan saksikan. Dari sana pula desas-desus, cerita dari mulut ke mulut di banyak wilayah mulai mengakrabkan

Timbulkan Kegelisahan”, *Waspada*, 28 Agustus 1951.

26) “Penangkapan2 di Djokja”, *Sin Min*, 21 Agustus 1951; “Reaksi Kalangan Politik Jogja tentang Tindakan2 Penangkapan oleh Pemerintah”, *Harian Rakjat*, 22 Agustus 1951; “Sekitar Penangkapan”, *Waspada*, 22 Oktober 1951.

27) Kesan elitis sebenarnya sudah dibangun oleh penguasa Yogyakarta sejak awal, lewat wakilnya Paku Alam VIII, tanggal 16 Juli dikeluarkan amanat tentang pemilu. Selengkapnya lihat amanat Paku Alam VIII di harian *Nasional* dan *Kedaulatan Rakyat*, 16 Juli 1951.

makna dan tujuan pemilu ke telinga masyarakat.²⁸ Semula warga dengan ketidak-mengertiannya tidak ambil peduli, namun tampaknya panitia relatif berhasil mengenalkan pemilu kepada rakyat sekalipun baru sebatas permukaan. Artinya, makna lebih tentang pemilu belum mampu dihadirkan. Harian *Kedaulatan Rakyat* menurunkan sebuah berita untuk menggambarkan bagaimana situasi pada saat itu:

Kalau dua bulan jang lalu dikatakan, bahwa rakjat di Jogjakarta bersikap atjuh tak atjuh terhadap pemilihan umum ini, maka kini ternjata malahan sebaliknya. Makin dekat pada pemilihan pemilih, makin berdujun orang menudju ke KPPS-nja masing2. Belum sampainja pemilihan anggauta2 DPR, boleh dipastikan orang-lebih2 dari partai2 dan organisasi2-akan berebut pengaruh terhadap pemilih2 jang terpilih itu, untuk mendapatkan kursi sebanjak-banjaknja.²⁹

Perubahan metode pemahaman kepada pemilih menjadikan daya tarik tersendiri dalam menarik minat warga untuk ambil bagian dalam pemilihan.³⁰ Sosialisasi dengan pemutaran film “layar tancap” dengan berkeliling dari satu desa ke desa lain cukup berpengaruh bagi masyarakat, sebagaimana *Kedaulatan Rakyat* wartakan. Di sela-sela pertunjukan film, panitia menjelaskan arti pemilu dan tujuannya. Termasuk istilah-istilah yang baru pertama kali masyarakat mendengarnya. Salah satu kecerdikan panitia adalah penggunaan bahasa sehari-hari masyarakat dalam bahasa pemilu, misalnya penggunaan istilah “*djago*” untuk calon pemilih yang akan dipilih oleh masyarakat dalam pemilu bertingkat.

Pada tahap pelaksanaan, istilah *djago* menjadi salah satu daya tarik bagi masyarakat dalam pelaksanaan pemilu. Masyarakat merasa

28) “Film Rakjat Memilih”, *Kedaulatan Rakyat*, 3 Oktober 1951; “Penerangan Film untuk Pemilihan”, *Nasional*, 6 Agustus 1951; “Film Pemilihan Umum Baik”, *Nasional*, 10 Juli 1951.

29) “Penindjauan Pemilihan Umum: Tehnis Berdjalan Lantjar, Tjalon2 Lebih Banjak daripada jang Ditetapkan sebagai Pemilih”, *Kedaulatan Rakyat*, 3 Agustus 1951.

30) “Hasil Model Pemilihan Umum di Jogja: Banjak Tergantung pada Dasar2 Memberi Penerangan”, *Nasional*, 31 Mei 1951.

dilibatkan dan menjadi bagian dari proses-proses pemilu, yakni pada tahap pengajuan calon untuk dipilih. Djago-lah yang kemudian menjadi perbincangan masyarakat setiap kali kesempatan saling bertemu untuk masing-masing menanyakan *djago* di kelurahannya.³¹ Dalam pemberitaan media-media massa, istilah *djago* kemudian menjadikan wacana pemilihan umum mengemuka dan rakyat cukup peduli, karena “sebentar lagi 27 Agustus akan diadakan penyembelihan *djago*”. Begitulah bahasa rakyat sehari-hari untuk menggambarkan pemahamannya tentang memilih wakilnya dengan istilah “menyembelih *djago*”.³²

Dari sudut pemberitaan lain, banyak cerita dan kritik media atas kegagalan sosialisasi pemilu oleh panitia karena masyarakat tetap tidak aktif untuk ambil bagian. Menyangkut ragam dan kesan masyarakat tentang ketidak-pahamannya akan pemilu mengindikasikan bahwa “pemilihan umum adalah baru, baru sama sekali”. Banyak warga tidak mengerti, “*Entahlah pak, apa jang diterangkan kemarin sangat pandjang, ... tetapi berapakah upah jang akan diterima oleh pemilih-pemilih (kiesman) itu?*”.³³ Beberapa warga mengeluhkan penjelasan panitia tentang pemilu yang panjang dan sulit dimengerti warga. Di sisi lain muncul juga pertanyaan apakah pemilih akan mendapatkan upah, karena mereka telah menyediakan banyak waktu, meninggalkan sawah dan pekerjaannya sebagai buruh maupun pedagang di pasar. Sudah pasti ada banyak kelemahan, karena pemilu adalah hal baru bagi warga Yogyakarta sekaligus wilayah yang menjadi tempat uji coba.

Oleh sebab realitas itulah mengapa Yogyakarta kemudian selalu disebut sebagai “kelinci percobaan”, karena mau mengawali pemilihan yang penuh resiko dan gagal, dalam bahasa H. Kasmat, Wakil Ketua

31) “Pemilihan Pemilih Di Kelurahan Dimulai: Perhatian Masyarakat Diluar Dugaan”, *Nasional*, 27 Agustus 1951. Tidak diketahui persis apakah istilah jago diwacanakan oleh panitia atau masyarakat sendiri yang menyebutnya untuk calon pemilih tahap kedua.

32) “Menjembelih Djago”, *Nasional*, 3 September 1951.

33) “Pemilihan Pemilih Di Kelurahan Dimulai: Perhatian Masyarakat Diluar Dugaan”, *Nasional*, 27 Agustus 1951.

Kantor Pusat Pemilihan Provinsi (KPPP) mengatakan, ini “ujian bagi Jogja” karena semua mata tertuju pada pemilu Yogyakarta.³⁴ Di sisi lain, dalam konteks pemilihan umum nasional dan daerah, para peninjau pemilu Yogyakarta begitu banyak, dari Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan lain-lain. Hal itu semata untuk kepentingan dan pengetahuan, bagian-bagian manakah yang perlu disempurnakan dan di mana letak kemudahan-kesulitan antara pemilihan langsung dan bertingkat. Hal ini berarti Yogyakarta benar-benar ditempatkan sebagai “kelinci percobaan” bagi Depdagri. Dalam sebuah pertemuan menjelang pemilihan, Hadikusumo bersama Rasuna Said, Rake, dan rombongan dari DPR Pusat mengemukakan, “bahwa tugas yang diberikan oleh parlemen kepadanya bukanlah hanya untuk datang meninjau semata, tetapi yang terpenting adalah meneliti dan mempelajari sampai di mana persiapan-persiapan menjelang pemilihan dan jalannya pemilihan nanti, dan pada gilirannya akan dijadikan sebagai pertimbangan dalam pengambilan kebijakan pemilu nasional nanti.”

Sekalipun usaha panitia untuk mendekati pemilu kepada warga mulai menunjukkan hasil, namun antusias warga belum memenuhi ekspektasi panitia pemilih. Setidaknya panitia membayangkan warga akan mendemonstrasikan dirinya bahkan mungkin partai akan bergerak secara simultan demi meningkatnya partisipasi warga. Bayang-bayang pemilihan umum Minahasa tampak di wajah penyelenggara pemilu Yogyakarta. Setidaknya apa yang terjadi di Minahasa, masyarakat menyambut “gegap gempita”, jauh lebih meriah dan sukses, sementara di Yogyakarta kesan “*Jawanya*” (malu-malu) cukup terlihat. Dalam catatan harian lokal *Kedaulatan Rakyat*:

Jang sangat menjolok dalam masa pemilihan umum itu, ialah kampanje jang diadakan oleh partai2 dan orang2 jang telah didjagokan. Mereka tak segan2 mengemukakan diri untuk

34) H. Kasmal, “Sekitar Pemilihan Umum”, *Nasional*, 18 April 1951; “Pemilihan Umum Mendapat Perhatian”, *Kedaulatan Rakyat*, 18 Juli 1951; lihat juga Tajuk Rencana *Kedaulatan Rakyat*, “Jogja”, *Kedaulatan Rakyat*, 20 Agustus 1951.

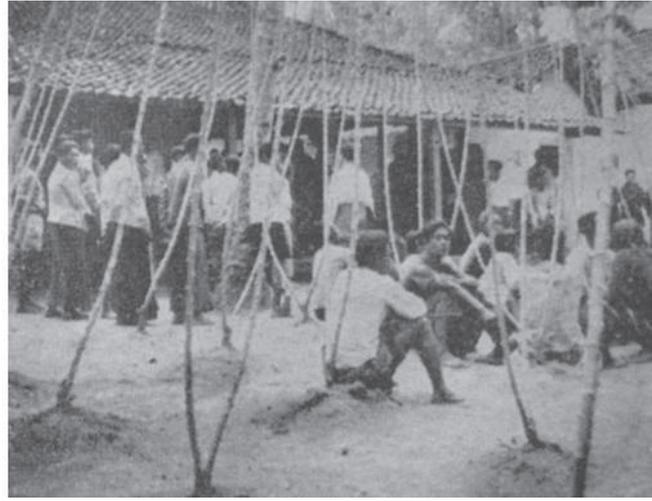
dipilih, bahkan mengeluarkan uang guna dipilih, menjadi biasa disana. Atau membikin "selamatan". Kalau sidjago tidak bersedia atau tidak ada sempat, saudara2nja jang aktip mengadakan propagandanja. Sampai seruan2 jang mendengarkan disana: Richt or wrong, my family! Tidak mengherankan.

Malahan kalau disini spandoeken jang dipadangkan diatas djaln2 itu atas beaja djapendi, disana partai2 atau tjlon2nja sendiri jang mengongkosi. Mobil2 dipakai djuga dalam mendjalankan kampanje ini, dengan menempelkan plakat2 jang menjolok mata, untuk propaganda. Sampai murid2 sekolah dibajar dibudjuki oleh guru2nja jang menguntungkan partainja, sehingga hari2 itu segala perhatian rakjat tertudju kepada hasil pemilihan umum itu. Gelora ini disebabkan adanja anggapan umum, di pilih menjadi anggauta DPR adalah suatu kehormatan jang besar.³⁵

Panitia pemilu Yogyakarta mencoba membandingkan bagaimana situasi Minahasa dengan yang terjadi di Yogyakarta. Perbedaan mendasar adalah keterlibatan partai politik dalam menggerakkan massa yang jauh berbeda. Apalagi semua pembiayaan sosialisasi pemilu Yogyakarta dengan biaya panitia/pemerintah, berbeda dengan Minahasa, di mana partai politik terlibat aktif dalam pembiayaan sosialisasi tentang pemilu. Jika hal tersebut sebagai patokan, maka Yogyakarta jauh tertinggal dibanding Minahasa, namun demikian, persoalan keamanan (SOB) yang di awal dikeluhkan oleh partai politik, karena ruang gerak mereka dibatasi menjadi bagian dari rendahnya sosialisasi oleh partai. Ada ketakutan yang akan berdampak buruk, terutama partai kiri dan kelompoknya yang sangat berhati-hati akibat Peristiwa Madiun (1948) yang masih membekas, mendapat tuduhan-tuduhan sebagai pihak yang membahayakan keamanan negara.

Situasi di atas yang dianggap sepi dan tidak meriah mulai berubah saat mendekati pemilihan umum tahap pertama 27 Agustus.

35) Sebuah perbandingan antara Yogyakarta dan Minahasa, dikutip sesuai aslinya dari "Pemilihan Umum tak Berhasil Baik bila Rakjat dan Partai2 tak Ikut Bergerak!", *Kedaulatan Rakyat*, 12 Juli 1951.



Pemandangan antusias warga di desa pada tahap pendaftaran. Menunggu pendaftaran sebagai pemilih dan berebut akan menentukan calon pemilih. Sumber: Majalah *Merdeka*, 25 Agustus 1951.

Dengan jaminan panitia dan pihak keamanan, gerakan partai mulai tampak intensif, kampanye terbuka dengan mengerahkan warga oleh partai politik mulai tampak. Masyumi yang dikenal sebagai partai besar, melakukan kampanye secara luas dengan berbagai cara, penggunaan spanduk dan pamflet salah satunya. Dengan didukung *ummat* Islam, Masyumi membentuk kelompok jaringan Islam untuk kepentingan pemilu di bawah Kesatuan Aksi Pemilihan Umum (KAPU) yang melibatkan Muslimat, Muhammadiyah, NU, Aisyiah, Sarikat Buruh Islam Indonesia (SBII), Sarikat Tani Islam Indonesia (STII), Gerakan Pemuda Islam Indonesia (GPII), Himpunan Mahasiswa Islam Indonesia (HMI), Pelajar Islam Indonesia (PII), dan organisasi Islam lainnya yang setuju dengan gerakan Masyumi.³⁶

Menurut majalah *Penjebat Semangat*, “mendekati 27 Agustus 1951, propaganda Masyumi begitu gencar, hanya PNI yang mampu mengimbangi, sementara partai lain dan organisasi masyarakat tidak begitu terlihat. Perang pamflet di berbagai sudut Yogyakarta antara

36) “Konperensi Besar KAPU”, *Kedaulatan Rakyat*, 27 Juli 1951.

dua partai ini tampak nyata dan saling mengimbangi”.³⁷ Beberapa pamflet dan spanduk yang dipasang oleh Masyumi dan PNI dicatat oleh *Penjebar Semangat* sebagai berikut:

D.P.R. neng tangan Islam, wajangan, njandiwara, ora bakal di-larang

(DPR di tangan Islam, wayangan, sandiwara, tidak bakal dilarang-pen.).

Jen D.P.R. ditjekel wong Islam, apa saben wong kudu salat? Ora!

(jika DPR dipegang orang Islam, apakah setiap orang harus salat? Tidak-pen.).

Undang2 Islam akan berlaku, kalau umat Islam menang.

Menang dlm pemilihan umum sjarat mutlak mentjapai negara Islam.

Anggota DPR jang tepat, Nasionalis pembela rakjat.

P.N.I. Menghargai tiap-tiap agama. Membela Buruh dan Tani.

Menudju sama rata sama bahagia. Pilihlah djago P.N.I.!

Bukti: P.N.I. menang pada pemilihan di Minahasa dan Sangir.³⁸

Perang pamflet dan spanduk di berbagai tempat sangat mencolok, sehingga diyakini Masyumi dikenal dan mulai populer. Di masjid-masjid tak ketinggalan berbagai ajakan Masyumi disampaikan. PNI tak mau ketinggalan, menampilkan isu kemenangan PNI di Minahasa dan Sangir sebagai alat untuk meyakinkan warga kalau PNI memang besar dan banyak pendukungnya. Yang menarik justru kampanye Masyumi lewat pamflet terlihat “nakal” untuk menarik simpati pihak-pihak yang bukan dari kalangan “santri”:

Jen D.P.R. ditjekel wong Islam, apa saben wong kudu salat? Ora!

(jika DPR dipegang orang Islam, apakah setiap orang harus salat? Tidak-pen.).

37) “Pilihan Warga DPR Ngajogjakarta Netepake Pemilih”, *Penjebar Semangat*, 13 Oktober 1951.

38) *Ibid.*, hlm. 3.

Ada makna penting yang ingin disampaikan bahwa jika Masyumi menang tidak akan memaksa semua orang untuk shalat. Pesan itu jelas tertuju kepada kelompok masyarakat abangan dan non-Muslim Yogyakarta. Sebuah pamflet yang sangat kompromis terhadap realitas sosial masyarakat namun tidak sejalan dengan kebijakan politik Masyumi sebagaimana tertuang dalam AD/ART-nya.³⁹

Sampai menjelang pemilihan umum tahap pertama tiba, data yang masuk ke Kantor Pusat Pemilihan Provinsi (KPPP) tercatat 59% pemilih terdaftar. Seperti diketahui, jumlah penduduk Yogyakarta 1.840.026 jiwa dan yang punya hak pilih 979.583 jiwa, sementara yang sudah terdaftar di KPPS 578.577 pemilih. Sementara calon pemilih (*djago*) telah terdaftar sebanyak 18.886 dan yang dibutuhkan sebanyak 7.320 untuk memilih anggota DPR Daerah. Angka 7.320 didapat dari hasil pembagian jumlah penduduk dibagi 250, meskipun kurang namun KPPP menetapkan 7.320, walaupun kemudian realisasinya hanya 7.268.⁴⁰ Sementara jumlah *djago* diperoleh dari hasil pengajuan masyarakat dari tiap-tiap desa/kelurahan yang diperbolehkan setiap 10 pemilih umum (18+) mengajukan seorang *djago*.⁴¹

Ada dua kelompok yang sering disoroti oleh panitia, khususnya yang sering disinggung oleh H. Kasmat, yakni perempuan dan golongan Tionghoa. Meskipun masih ada satu golongan lagi yang terlewatkan, yakni bangsa asing. Kelompok Tionghoa dalam daftar penduduk Yogyakarta terdapat 8.588 jiwa, namun menurut harian *Sin Min*, Tionghoa turunan dan totok di Yogyakarta ada sekitar 12.000 jiwa. Tidak diketahui secara persis angka-angka perolehannya. Penulis mengutip data resmi panitia sejumlah 8.588 jiwa. Sekalipun Tionghoa

39) Lihat AD/ART Masyumi dalam buku *Kepartaian di Indonesia*, (Jakarta: Deppen, 1951).

40) Selengkapnya lihat "Pidato Ketua Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Jogjakarta", Majalah *Permata*, 5 Januari 1952.

41) "Pemilihan Serentak Pemilih Umum: Tidak ada Insiden yang Berart", *Nasional*, 28 Agustus 1951; lihat juga "Pemilihan, Ulangan dan jang Ditunda: Pemilih Umum Membandjir", *Nasional*, 14 Agustus 1951.

jauh lebih dari itu, tetap saja sebagai kelompok minoritas dengan asumsi perwakilan golongan, angkanya tidak mencukupi untuk mengantarkan seorang wakil anggota dewan. Secara keseluruhan menurut harian *Sin Min*, tingkat partisipasi Tionghoa dalam pemilu sangat kecil (pasif), kurang dari 10%.⁴²

Sementara perempuan sekalipun tidak terlalu besar tingkat partisipasinya dalam pengajuan *djago*, berbagai pengamat menilai perempuan cukup ambil bagian dalam pemilu terutama di desa-desa. Jika konteksnya berbicara representasi, pilih perempuan sama jumlahnya dengan laki-laki,⁴³ maka idealnya *djago* yang diajukan sama, namun realitasnya tidak demikian. Diperkirakan total keseluruhan *djago* yang muncul sebagai wujud partisipasi perempuan kurang dari 10%.

Untuk melihat secara jernih partisipasi perempuan dalam pencalonan *djago*, kita bisa dengan mudah melihat makna kata "*djago*". Kata *djago* berjenis kelamin laki-laki, maka wajar sebenarnya tema ini "kemungkinan" besar diwacanakan oleh laki-laki dan diajukan oleh laki-laki. Dalam buku *Album Pemilu*, KPPP mengeluarkan berbagai gambar tentang pengajuan calon pemilih tahap pertama dan kedua, namun tak terlihat secara proporsional perempuan hadir mendaftarkan diri dan mencalonkan *djago* ke panitia/KPPS. Artinya, politik bias gender masih menjadi milik mayoritas laki-laki dan produksi wacana pemilu didominasi oleh laki-laki. Dari gambar-gambar yang dihadirkan bisa kita maknai lebih jauh, di mana sebenarnya posisi perempuan? Camat, KPS, KPPS, lurah, dan *djago* semua digambarkan sebagai laki-laki, sementara perempuan diletakkan pada posisi yang "didaftar, mendaftarkan diri, pendengar, dan penonton". Realitasnya memang demikian dan tentu saja kita harus ingat bahwa peristiwa tersebut terjadi 67 tahun lalu.

42) "Penduduk Tionghoa Bersikap Dingin terhadap Pemilihan Umum di Jogja", *Sin Min*, 4 Agustus 1951.

43) "Hak2 Wanita dlm Perkawinan dan Pemilihan", *Nasional*, 30 November 1950; Dari data penduduk Yogyakarta akhir tahun 1950, penduduk perempuan lebih besar dibanding laki-laki, lihat "Perempuan di Jogja Lebih Banjak dari Laki-laki", *Nasional*, 30 Juli 1951.

Untuk menggambarkan bagaimana suasana hari pemilihan di Yogyakarta, di bawah ini penulis kutipkan salah satu contoh kesaksian wartawan *Penjebar Semangat* yang secara langsung menyaksikan dari dekat proses pelaksanaannya. Mungkin penggambaran suasananya tidak terlalu persis sebagaimana yang terjadi, tetapi di bawah juga penulis tampilkan sebuah foto dari majalah lain yang mampu menghadirkan suasana pesta itu. Berbagai pemaknaan dan tafsir dapat dimunculkan dari peristiwa tersebut. Sebagai catatan, penggalan-penggalan teks di bawah ini tidak berpretensi merepresentasikan realitas keseluruhan jalannya pemilu Yogyakarta.

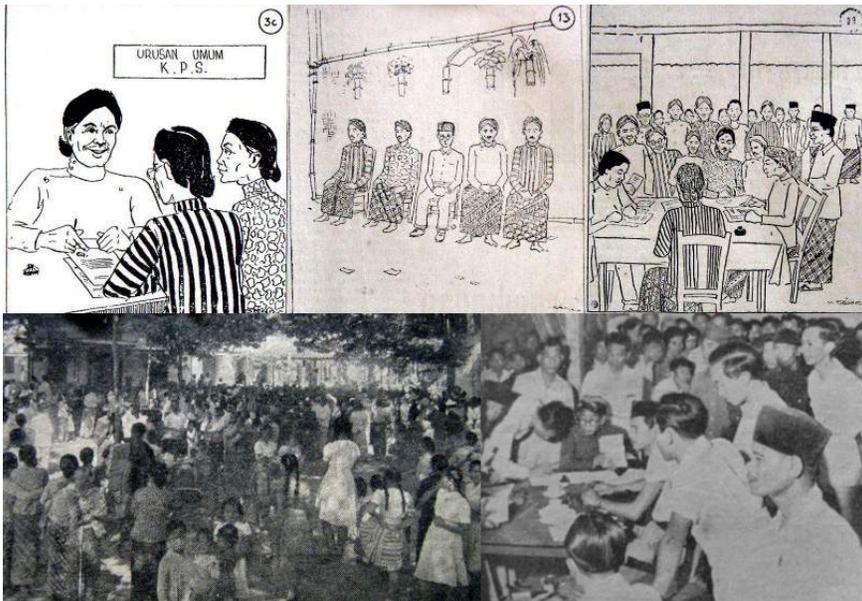
(Hari Senin Pahing tanggal 27 Agustus 1951, bagi saudara-saudara di Yogyakarta menjadi hari yang penting, karena di hari itu di daerah Istimewa dari kota sampai di desa-desa diadakan pemilihan pemilih. Para jago sebelum jam 8 pagi sudah datang ke Kantor Pembantu Pemungutan Suara (kelurahan) mendaftarkan nama dan mendapatkan tempat duduk yang ditentukan dengan cara diundi. Setiap jago menggunakan tanda sendiri-sendiri. Tanda itu dipasang di ruangan pemilihan.

Pemilihan umum datangnya ramai-ramai, mengalir. Pada waktu itu juga KPPS kelihatan serius, suara orang ramai sekali, seperti tempatnya orang yang sedang mempunyai hajatan yang mengundang hiburan.

Pemilihan sesudah dibuka oleh ketua KPPS kemudian bisa dimulai. Para pemilih umum mendekati jago yang diajukan, untuk mengamati apa tandanya. Selanjutnya menukarkan tanda pemilih umum dengan surat suara, kemudian masuk ke ruangan pemilihan yang sudah disediakan. Masuknya harus sendirian, tidak boleh bersama-sama. Pemilihan harus dilaksanakan "dengan dibuat rahasia". Namun ada juga yang bersama-sama, hal ini jelas tidak sesuai peraturan. terj-pen.).⁴⁴

Tanggal 27 Agustus ditetapkan sebagai hari pemungutan suara di tingkat kelurahan (tahap pertama), hal itu sesuai agenda yang ditetapkan oleh KPPP. Tempat pemilihan dibagi menjadi 427

44) "Pilihan Warga DPR Ngajogjakarta Netepake Pemilih", Majalah *Penjebar Semangat*, No. 128, 13 Oktober 1951. Teks asli dalam bahasa Jawa.



Perhatikan contoh-contoh gambar di atas secara detail searah jarum jam, KPS, jago, mencalonkan jago, dan gambar hari H pemilihan tahap pertama, semua dalam kuasa laki-laki. Gambar kelima menempatkan perempuan sebagai penonton yang sedang antri menunggu giliran pencoblosan. Sumber: harian *Nasional* dan majalah *Merdeka*.



Para ibu-ibu dari kampung Bumijo sedang mendaftarkan diri untuk memilih 27 Agustus. Seorang ibu yang menggendong anaknya sedang menukarkan kartu pemilihan. Sumber: *Penjebat Semangat*, 1 September 1951 dan *Lukisan Indonesia*, No. 76 1951.



Suasana di KPPS Pakualaman Timur yang sedang dibanjiri oleh pemilih umum. Sumber: Majalah *Lukisan Indonesia*, No. 76 1951.



Suasana di salah satu tempat pemungutan suara yang ramai sedang menunggu giliran memilih jago. Tampak seperti sedang mengadakan hajatan. Sumber: Majalah *Lukisan Indonesia*, No. 76 1951.



Antrian panjang menjadi pemandangan suasana pemilihan umum 27 Agustus 1951. Sumber: *Kedaulatan Rakyat*, 29 Agustus 1951.



Kaum perempuan turut aktif dalam pemilu, mungkin lebih aktif dari kaum bapak. Demikian berita media massa. Tampak ibu Sastrodarmodjo dari RK Bumidjo yang sudah lanjut usia sedang mengajukan jago. Sumber: *Kedaulatan Rakyat*, 31 Juli 1951.



Jago perempuan dan laki-laki duduk berderet, di atasnya ditempel kertas bergambar yang menjadi tandanya. Tampak seorang pemilih (x) sedang memperhatikan para jago yang akan dipilihnya. Sumber: Majalah *Lukisan Indonesia*, No. 76 1951.

Para calon duduk di kursi lengkap dengan atribut (simbol) sebagai pengenal bagi pemilih umum khususnya yang buta huruf. Sumber: *Majalah Merdeka*, 1 Desember 1951.





Seorang ibu sedang memasukkan kertas suara ke dalam *bumbung*.
Sumber: BPAD DI. Yogyakarta, Arsip Foto Pemilu 1951.



Suasana di bilik pemilihan umum yang serentak dilaksanakan pada tanggal 27 Agustus 1951.
Sumber: BPAD DI. Yogyakarta, Arsip Foto Pemilu 1951.

tempat yang masing-masing tempat rata-rata memiliki delapan bilik suara (rata-rata terbuat dari *gedhek*) dengan satu kotak suara untuk satu *djago*, sehingga panitia telah menyediakan 3.416 bilik suara di seluruh Yogyakarta. *Bumbung* (bambu) dan *besekek* yang disediakan oleh panitia setiap bilik sejumlah *djago* yang ada, sehingga kalau ditotal *bumbung* atau *besekek* yang disediakan oleh panitia sebanyak $18.886 \times 8 = 151.088$, sementara tanda gambar untuk calon yang dipasang di *besekek/bumbung* sebanyak $18.886 \times 9 = 169.974$ buah. Total keseluruhan melibatkan 10.248 tenaga penjaga.⁴⁵ Penggunaan bambu dan *besekek* tentu saja karena mudah didapatkan dan murah, selain itu hampir semua dusun di Jawa memiliki pohon bambu.

Selesai pemilihan tahap pertama, panitia pemilihan melaporkan partisipasi warga pemilih cukup tinggi, dari 979.583 pemilih (18+), tercatat 52% (509.383 orang) memberikan suaranya, padahal jumlah pemilih terdaftar 578.577 (59% dari total warga pemilih 18+). Jika data atau asumsi demikian digunakan, maka sekitar 88% pemilih terdaftar ikut melakukan pencoblosan pada tanggal 27 Agustus 1951.⁴⁶ Dengan demikian tingkat partisipasinya cukup “sempurna”, tentu saja ukuran yang digunakan untuk melihatnya adalah tahun 1951. Panitia juga melaporkan dari jumlah 18.886 *djago*, telah terpilih 7.268 *djago*, yang seharusnya 7.320. Kekurangan 52 *djago* tidak diisi karena memang di beberapa KPPS jumlah *djago* lebih kecil dari jatah yang seharusnya didapat, sehingga beberapa KPPS mengalami kekurangan *djago*.

Dari jumlah *djago* yang lolos untuk pemilihan anggota DPR Daerah, Kotapraja Yogyakarta mendapat 865 *djago*, Kabupaten Bantul 1.639, Kabupaten Sleman 1.764, Kabupaten Kulonprogo/Adikarto 1.238, dan Kabupaten Gunungkidul 1.762 *djago*, total keseluruhan 7.268 *djago*. *Djago* yang terpilih inilah kemudian akan memilih anggota DPR Daerah pada tanggal 7 Oktober 1951 di tingkat KPS/

45) “Ichtisar Pemilihan Anggauta D.P.R. Daerah Istimewa Jogjakarta”, (Arsip Daerah Istimewa Yogyakarta, 25 Agustus 1951); lihat juga “Pemilihan Umum Babak Kedua”, Majalah *Merdeka*, 15 September 1951.

46) Lihat laporan KPPP, “Pidato Ketua Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Jogjakarta”, Majalah *Permata*, 5 Januari 1952.



Ilustrasi pemberitaan pemilu Yogyakarta oleh Panitia Pemilih Yogyakarta (Sumber: Kantor Pusat Pemilihan Provinsi, Yogyakarta, 1951)

kecamatan yang sebelumnya didahului oleh pangajuan calon anggota DPR Daerah, baik melalui partai, organisasi, maupun perseorangan.

Jadi yang dimaksud sistem bertingkat sebagaimana digunakan adalah memilih calon pemilih anggota DPRD Yogyakarta. Pertimbangan itu dilakukan karena murni persoalan keyakinan panitia pemilih Yogyakarta yang menganggap warga Yogyakarta belum saatnya melakukan pemilihan langsung. Argumen itu mungkin saja bias dan berlebihan, namun demikian itulah keyakinan elite daerah Yogyakarta dan panitia pemilih, sehingga pemilihan jatuh pada sistem pemilu bertingkat.

Dari pengamatan Subagio Reksodipuro, Ketua Sekretariat Pemilu Pusat Jakarta yang ikut meninjau demi referensi dan kepentingan pemilu nasional menilai, pemilihan di desa jauh lebih baik dibandingkan di kota. "Secara keseluruhan hasil pemilihan sangat memuaskan, tingkat partisipasinya sangat mengembirakan,

keamanan terjamin, tidak ada kekacauan yang berarti, ini menunjukkan kerja polisi cukup baik, karena setiap KPDS dijaga oleh polisi. Sementara di kota, para pelajar tidak terlalu menaruh perhatian terhadap pemilihan umum. Persoalannya bukan buta huruf atau tidak, tapi perhatiannya yang sangat kecil”, demikian kata Subagio.⁴⁷

Media massa memang memberikan laporan tingkat partisipasi masyarakat desa menunjukkan angka yang tinggi, mereka rela antri panjang demi menunggu giliran pencoblosan dari pagi sampai sore. Secara khusus dilaporkan media, penduduk desa hari itu tidak banyak melakukan kegiatan, selain mengikuti jalannya pemilu dari dekat, warga juga datang beramai-ramai membawa anaknya untuk “menonton” para *djago* dan menunggu *djago* siapa yang unggul. *Djago*, sekali lagi memberikan makna khusus dalam pemilu Yogyakarta, sebab warga hadir untuk *djago*.

Gambaran lain tentang suasana di Yogyakarta menghiasi pada hari pemungutan suara 27 Agustus 1951, tidak seperti hari-hari biasanya. Laporan perjalanan majalah *Merdeka* dan *Kedaulatan Rakyat* di berbagai sudut kota Yogyakarta yang bisa ditempuh dengan kendaraan, menarik untuk disimak terkait antusiasme warga dan sepihnya beberapa tempat di Yogyakarta:

Dapur-dapur mendjadi kapiran. Nampak soal ini sama sekali tidak dipikirkan lebih dahulu, sama sekali orang tidak menjangka, bahwa pada hari pemilihan itu, pasar-pasar mendjadi sepi...Njonja rumah jang turut mendjadi *pemilih umum*, pagi-pagi harus sudah berangkat, sampai lepas tengah hari baru pulang, hingga persiapan medja makan... terlambat.

Tetapi ini pun masih untung, kalau Njonja rumah dimadjukan sebagai tjalon pemilih ia baru pulang setelah malam mendjadi gelap. Oleh sebab itu, meskipun baginja tidak kapiran, sebab ditempat pemilihan umum itu mendapat djamuan, tetapi rumah tangganya benar-benar mengalami *vacuum*....Sekalipun Njonja rumah tinggal dirumah, dapur pun mendjadi dingin, sebab segala bahan lauk pauk tidak

47) “Pemilihan di Desa Lebih Baik”, *Nasional*, 7 September 1951; “Pemilihan Serentak Pemilih Umum: Tidak ada Sesuatu Insiden jang Berarti”, *Nasional*, 28 Agustus 1951.

bisa didapatkan, pasar hampir kosong....⁴⁸

...Suasana pada pagi didalam kota terasa kelihatan sepi dari pada biasanja. Mobil2 tidak banjak jang berkeliaran. Pendjual dalam pasar Bringhardjo diantaranja agak kurang daripada hari2 kainnja. Tapi makin siang makin ramailah lagi seperti biasa. Sekolah2 SM kebawah banjak tutup, tetapi SMA buka terus.⁴⁹

Pengalaman yang digambarkan di atas setidaknya merepresentasikan sebagian dari situasi Yogyakarta pada hari pemilihan. Sejalan dengan data lain yang ditampilkan beberapa harian lokal dan nasional, sepinya kota dan jalan-jalan raya berkorelasi dengan tingkat partisipasi warga dalam pemilihan. Kehadiran warga di tempat pemungutan suara bukan semata untuk melakukan pencoblosan, tetapi juga untuk melihat secara dekat proses pemilihan yang belum pernah disaksikan sebelumnya. Rasa ingin tahu dan gairah warga menjadikan pemandangan tersendiri dalam cerita “sukses” penyelenggaraan pemilihan anggota DPR Daerah yang panjang.

Pemilihan Umum Tahap Akhir

Banyak orang berdebat tentang esensi dari demokrasi dalam konteks pemilihan langsung. Sistem pemilu bertingkat dianggap tidak demokratis, karena tidak dilakukan pemilihan secara langsung. PKI sejak awal mengkritik proses tersebut, dan *Harian Rakjat* sebagai media pendukung PKI selalu memuat kritik-kritik yang dilontarkan. Argumen yang dibangun adalah pemilu dengan pilihan langsung merupakan cara terbaik dalam mendudukkan wakil rakyat di parlemen. Apa yang dilakukan Yogyakarta dianggap tidak representatif, karena sistem pemilihannya bertingkat, tidak dipilih oleh semua warga Yogyakarta. Hal ini dianggap tidak sejalan dengan

48) “Pemilihan Umum Babak Kedua”, Majalah *Merdeka*, 15 September 1951.

49) “Hari Pemilihan Pemilih: Pelaksanaan tak Mengetjewakan, Beberapa KPPS/Kelurahan Hari ini Mengulangi Pemilihannja”, *Kedaulatan Rakyat*, 28 Agustus 1951.

esensi dari demokrasi yang mengedepankan partisipasi publik secara menyeluruh. Artinya, semua warga berhak untuk memilih dan dipilih.

Faktanya, Yogyakarta telah memilih jalan pemilu bertingkat dengan segala argumennya, dan pilihan itu menjadi kesepakatan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah Yogyakarta. Pada pemilihan tahap pertama berjalan lancar dan tingkat partisipasi publik pada tahap tersebut cukup tinggi (91,45%). Dengan logika itu, pemilihan tahap kedua diyakini oleh panitia akan jauh lebih tinggi, karena jumlah pemilih tahap kedua jauh lebih sedikit.

Untuk melanjutkan pemilihan tahap kedua, panitia membutuhkan waktu lebih-kurang dua minggu untuk menyelesaikan hasil pilihan tahap pertama. Setelah semua daftar pemilih berhasil dikumpulkan, panitia segera melanjutkan persiapan untuk pemilihan tahap kedua yang akan dilaksanakan pada tanggal 7 Oktober 1951. Proses ini diawali dengan pengajuan calon anggota DPR Daerah dari partai politik, organisasi, dan perorangan. Tanggal 11-17 September merupakan waktu pengajuan calon anggota dewan, dan 25 September waktu penetapan calon tetap anggota dewan. Jago-jago yang terpilih kembali mengajukan calon anggota DPR Daerah melalui beberapa pintu atau cara: partai, organisasi masyarakat dan pamong, dan calon perorangan yang diajukan oleh minimal 10 pemilih.

Pada proses ini rakyat tidak lagi terlibat dalam proses pencalonan anggota DPR Daerah. Rakyat sudah memandatkan suaranya kepada orang-orang yang terpilih pada pemilu tahap pertama yang dilakukan pada tanggal 27 Agustus 1951. Hal inilah yang menjadi kritik banyak pihak, karena yang dianggap urgen, yakni memilih wakil rakyat justru diwakilkan kepada pihak lain. Jadi, bisa dibayangkan sebenarnya sistem bertingkat jauh dari demokratis karena menyerahkan urusan pencalonan dan pemilihan anggota parlemen Yogyakarta hanya pada 7.230 orang, sementara jumlah penduduk Yogyakarta ± 1,8 juta lebih (249 orang diwakili oleh satu pemilih).

Banyak orang mulai menyadari kelemahan sistem bertingkat karena proses keterwakilan sangat minim. Pengamat dan media selalu membandingkan sistem bertingkat dengan sistem langsung

yang digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Minahasa yang memilih wakilnya secara meyakinkan, karena satu anggota dewan dipilih oleh 6.000 orang, sementara Provinsi Yogyakarta satu anggota dewan dipilih oleh sekitar 181 orang.⁵⁰ Dengan demikian, tingkat representasi dan legitimasi anggota dewan Yogyakarta jauh lebih “rendah” dibanding anggota dewan kabupaten Minahasa. Realitas itu menjadi refleksi bagi elite politik yang mencoba memahami arti sebuah representasi yang menipis.

Pemilihan tahap berikutnya dilakukan pada tanggal 7 Oktober 1951. Pemungutan suara dilakukan di tingkat kemantren dan kotapraja yang melibatkan 74 KPS di seluruh Yogyakarta. Sehari sebelum pemilihan dilakukan, KPPP mengeluarkan instruksi ke setiap tempat pemungutan suara mengenai tata-tertib dan aturan main pemungutan suara. Instruksi itu untuk melancarkan jalannya hari pemilihan.⁵¹ Pemilihan dimulai pukul 09.00 WIB dan berakhir pukul 14.00 WIB. Pemilih yang datang lewat pukul 14.00 WIB tidak dilayani dan hilang hak pilihnya.

Panitia pemilihan (KPPP) pada tanggal 13 Oktober mengumumkan secara resmi undangan terbuka kepada masyarakat untuk menyaksikan penghitungan suara pada tanggal 15 Oktober 1951.⁵² Undangan itu disambut antusias oleh warga untuk menyaksikan “tontonan” penghitungan suara, dengan mengunjungi tempat-tempat yang menjadi lokasi penghitungan suara. Hasilnya, dari calon tetap yang dipilih oleh *djago* sebanyak 290, terdiri atas 75 calon wakil rakyat dari Partai Nasional Indonesia (PNI); 40 calon dari Masyumi; 11 calon dari Persatuan Pamong Desa Indonesia (PPDI); 27 calon dari Partai Indonesia Raya (PIR); 22 calon dari Sekretaris Sekerja Pamong Praja (SSPP); 44 calon dari Buruh Tani; 11 calon dari Aksi Memajukan Daerah Gunung Kidul (AMDG); 31 calon dari Partai Katholik; tujuh calon dari Parkindo; lima calon dari Perkumpulan

50) Lihat “Pemilihan Umum: Dari Rakjat, untuk Kepentingan Rakjat”, *Merdeka*, 1 Desember 1951.

51) Lihat selengkapnya “7 Okt. Pemilihan Anggota DPR Daerah Dimulai”, *Nasional*, 6 Oktober 1951.

52) *Kedaulatan Rakyat*, 13 Oktober 1951.

tak Berpartai; tiga calon dari Organisasi Rukun Kampung; dua calon dari Perkumpulan Hardjowasito; dua calon dari PUAMI; dan 10 calon dari Perorangan. Dari total 290 calon yang diajukan hanya 15 orang wakil perempuan (5,17%), 275 laki-laki. Dari 15 calon perempuan disumbangkan oleh Masyumi enam orang (15%), PNI tiga orang (4%), Partai Katholik tiga orang (4%), dan Buruh Tani tiga orang (4%).

Data tersebut di atas cukup menarik karena calon perempuan terbanyak disumbangkan oleh partai Islam, sementara PNI yang mencalonkan 75 orang hanya mengajukan tiga calon perempuan. Buruh Tani yang mengkampanyekan politik kesetaraan hak hanya menyumbang tiga calon perempuan. Dari 15 calon perempuan hanya satu yang lolos menjadi anggota dewan yakni calon dari Masyumi nomor urut delapan, Siti Zainab Damiri (salah satu pimpinan Aisyiah Yogyakarta). Sebenarnya PNI meletakkan dua calon perempuannya pada urutan tujuh hingga delapan, namun suara PNI sangat kecil pada pemilu tersebut sehingga tak mencukupi pembagian suara, sementara calon perempuan Buruh Tani tak satupun yang lolos.⁵³ Harus diingat bahwa sistem pemilihan pada periode tersebut bukan memilih nama, melainkan memilih partai atau kelompok yang mengusulkan. Hal ini berbeda dengan pemilihan di Minahasa, yang langsung memilih calon-calon yang diajukan oleh partai politik. Gambar di bawah ini menunjukkan metode pemilihan di Minahasa yang langsung menyebutkan nama calon anggota dewan.

Hal yang menarik justru hasil yang diperoleh PPDI, secara tidak diduga mendapatkan suara kedua terbanyak setelah Masyumi. Padahal dalam kampanye, PPDI tidak banyak melakukan upaya menggerakkan massa. Kemungkinan terbesar yang terjadi adalah sistem perwakilan dalam pemilihan menjadi kuncinya. PPDI adalah orang-orang yang bekerja pada pemerintah untuk melayani masyarakat, baik kepala desa maupun perangkat lainnya, sehingga

53) "Pemilihan 40 Anggota DPR Jogjakarta Selesai: 18 Kursi di dapat oleh Masjumi", *Nasional*, 16 Oktober 1951; "Pemilihan Umum di Jogja Selesai", *Waspada*, 19 Oktober 1951; "Masjumi dapat Kursi Terbanjak dalam Pemilihan Umum di Jogja", *Pemandangan*, 18 Oktober 1951; "Kemenangan Besar Masjumi: 18 dari 40 Kursi", *Kedaulatan Rakyat*, 16 Oktober 1951.

banyak dikenal dan tentu saja para pamong ini bisa baca-tulis, sehingga rakyat mempercayainya. Dalam catatan panitia, ada empat lurah yang terpilih sebagai anggota dewan, di antara yang terpilih adalah Tjokrodihardjo, Lurah Lendah, Kulonprogo (PPDI); Sugijopranto, Lurah Pandowohardjo (PPDI); Ruslan, Lurah Karangmodjo (PPDI); dan S. Brotoharsojo, Sumbermodjo, Panggang (PPDI). Sementara dari pihak pamong masih juga ada yang terpilih, yakni camat dari Kalasan, Sleman yaitu Bapak Prodjokastowo (terpilih dari Partai Masyumi); dan Bapak Sujoto Prodjosuroto, Camat Depok, Sleman (dari SSPP). Yang mengejutkan justru PNI, menampilkan calon dengan nama-nama terkenal seperti tokoh revolusi, bupati, camat, dan tokoh-tokoh lainnya, namun hanya terpilih empat orang. Bahkan PNI yang sebelumnya menang di Minahasa, namun tidak berdampak terhadap hasil pemilu di Yogyakarta.



Iklan kampanye pemilihan umum di Minahasa. (Sumber: Majalah *Merdeka*, 1 Desember 1951)

Komposisi dan Perolehan Kursi Parlemen (DPRD) Provinsi Yogyakarta
dalam Pemilihan Umum Tahap Kedua/Tahap Akhir, 1951

Partai	Calon	Perolehan Suara	Jadi	Calon Jadi dan Wakil Dari Daerah
Masyumi/ KAPU	40	2753	18	H. Mansjur – Ngaglik, Sleman H. Dawam Rozi – Brosot, Kulon Progo Mr. H. Kasmat – Taman Krido, Yogyakarta Sastrowardojo – Srandakan, Bantul K.H.R. Aullah Afandi – Krpyak, Bantul Noor Ali Tjahjopuspito – Kauman, Yogyakarta Akhid Masduki – Semaki, Yogyakarta A.R. Fachruddin – Kauman, Yogyakarta Hammam Hasjim – Djojopranan, Kotagede K.R.T. Brataningrat – Djetishardjo, Yogyakarta Sonhadji – Umbulmartani, Sleman H. Wazir Nurie – Kauman, Yogyakarta Nj. Siti Zaenab Damiri – Kauman, Yogyakarta M.H. Mawardi – Suronatan, Yogyakarta Prodjokastowo – Bantul, Yogyakarta R. Wiwoho Purbohadidjojo – Gondokusuman, Yogyakarta H.M. Junus Anies – Kauman, Yogyakarta Saebani – Sentoool, Yogyakarta
Persatuan Pamong Desa Indonesia (PPDI)	10	1115	7	Soegijopranoto – Pandowohardjo, Sleman Ruslan – Djatiaju, Gunungkidul Hartoatmodjo – Sijono, Plajen, Gunungkidul S. Brotharsojo – Sumbermodjo, Panggang, Bantul Sosroatmodjo – Tawang Sari, Wates Tjokrodihardjo – Jatiredjo, Lendah, Kulon Progo Notosudarmo – Jogojudan, Wates

Panitia Kesatuan Aksi Buruh Tani	44	878	5	Rawan Hagjodijoyo – Ngagel, Karangmojo, Gunungkidul Istiadjid – Wonosari, Gunungkidul S. Purwosudirjo – Bumijo, Yogyakarta Sastrosukarto – Gayam, Mangkukusuman, Jogja Susanto – Nagan Tengah, 30, Yogyakarta
Partai Nasional Indonesia (PNI)	75	659	4	Mr. S. Purwokusumo – Reksobajan, Yogyakarta Karkono – Tugu Kulon, Yogyakarta Dokter Sahir Nitihardjo – Batonowarso, Yogyakarta Sudharsono – Sagan, Yogyakarta
Partai Katholik	31	354	2	M.J. Sukotjo – Gowongan Lor, Yogyakarta H.J. Sumarto – Sawojajar, Yogyakarta
Sekretaris Sekerja Pamong Praja (SSPP)	22	314	2	K.R.T. Labaningrat – Wonosari, Gunungkidul Sujoto Prodjosuroto – Ambarukmo, Sleman
Partai Persatuan Indonesia Raya dengan Panitia Aksi Manunggil (PIR)	27	313	2	B.P.H. Poeroebojo – Polowijan, Yogyakarta Kusumobroto – Bintaran Tengah, Yogyakarta
PUAMI	2	75	0	-
Parkindo	7	60	0	-
AMDG	11	85	0	-
Perkumpulan tidak berpartai	5	37	0	-
Rukun Kampung	3	21	0	-
Perseorangan	10	125	0	-
Perkumpulan Hardjowasito	2	5	0	-
PPDI Kulonprogo	1	20	0	-
Total	290	6814 (93,75%)	40	454 Suara tidak sah baik rusak maupun tidak hadir di pemungutan suara.

(Disusun dari berbagai sumber harian lokal maupun nasional: *Kedaulatan Rakyat, Nasional, Pemandangan, Permata, Waspada*, dll).

Hasil akhir Perolehan Kursi Anggota Parlemen Yogyakarta
dalam Pemilihan Umum Bertingkat 1951

No.	Partai Politik dan Organisasi Massa	Kursi	Persentase
1	Masyumi	18	45%
2	PPDI	7	17,5%
3	Panitia Kesatuan Aksi Buruh Tani	5	12,5%
4	PNI	4	10%
5	Partai Katholik	2	5%
6	Sekretaris Sekerja Pamong Praja (SSPP)	2	5%
7	Partai Persatuan Indonesia Raya dengan Panitia Aksi Manunggil (PIR)	2	5%
Total		40	100%

Akhirnya, pemilihan umum untuk memilih anggota DPRD Yogyakarta telah selesai dilakukan. Panitia secara resmi menetapkan anggota DPR terpilih pada tanggal 15 Oktober 1951. Setelah ditetapkan, kemudian tanggal 24 Desember 1951 dilantik oleh Menteri Dalam Negeri, Iskak Tjokrohadisurjo. Sekretaris KPPP Prodjopramudjo dalam laporannya menjelaskan proses pemilihan di Yogyakarta yang telah menghabiskan dana sebesar Rp 850.000, sementara Departemen Dalam negeri secara total telah mengeluarkan dana sebesar Rp 918.000, dan sebelumnya diperkirakan biaya pemilu akan menghabiskan dana Rp 1.250.000. Namun panitia berhasil melakukan efisiensi di beberapa pos sehingga tidak melebihi anggaran, bahkan lebih sedikit dari anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Panitia menyampaikan bahwa atas partisipasi wargalah sehingga biaya pemilu bisa ditekan, misalnya pos untuk mendirikan tempat pemungutan suara dan segala kebutuhannya banyak dibantu masyarakat desa. Namun justru di pos lain sempat muncul keluhan dari petugas KPPS yang belum diselesaikan oleh KPPP, yakni honor para petugas yang belum diselesaikan sampai penetapan pemilihan dilakukan.⁵⁴

54) Sampai akhir Oktober 1951, masih banyak honor sidang KPS

Dalam laporan di depan Menteri Dalam Negeri, Sekretaris KPPP Prodjopramudjo menyampaikan, “kita baru saja melakukan eksperimen dan baru pertama kali dalam sejarah parlementer negara Indonesia”⁵⁵, adalah wajar masih banyak persoalan dan rintangan, akan tetapi kerja keras panitia berhasil mewujudkan cita-cita Indonesia melakukan pemilihan umum.

Majalah *Merdeka* menarik kesimpulan dalam laporan akhirnya cukup menarik, “tiap-tiap permulaan memang sulit, dan segala kesulitan serta kekurangan yang dialami oleh panitia pemilihan Yogyakarta akan bisa memberikan pelajaran penting untuk pemilihan umum yang akan datang”, pemilihan umum Indonesia 1955 dan pemilihan daerah 1957.

Kesimpulan

Pemilihan Umum 1951 Yogyakarta adalah usaha pemerintah daerah untuk membangun sistem demokrasi di Indonesia. Apa yang dilakukan Yogyakarta memiliki makna lebih jauh dari sekadar pemilu lokal, sebab Indonesia membutuhkan uji coba itu untuk melangkah lebih jauh. Keberhasilan Yogyakarta satu langkah lebih maju dalam hal penataan sistem pemerintahan, karena kekuasaan didistribusikan secara demokratis.

Panitia meyakini pemilu Yogyakarta sangat demokratis dan partisipasi publik cukup tinggi, namun di sisi lain juga muncul kekhawatiran persoalan representasi, sebagaimana banyak gugatan dilakukan. Tingkat partisipasi pada pemilihan tahap pertama yang cukup tinggi memang menggembirakan, namun hanya berhenti pada level pemilihan pemilih, bukan memilih anggota dewan, namun itu kesepakatan, itulah aturan main yang diuji-cobakan di Yogyakarta.

Di luar semua praktik penyelenggaraan pemilu di atas, apa yang terjadi di Yogyakarta adalah kecerdikan Sultan HB IX dalam mengambil momentum dan kesempatan. Keberaniannya menerima

dan KPPS belum dibayarkan, hal itu sempat dikeluhkan oleh panitia tingkat bawah, lihat “Mana Uang Sidang KPS/KPPS?”, *Nasional*, 26 Oktober 1951.

55) “Pemilihan Umum Berakhir”, *Permata*, 5 Desember 1951.

tantangan pemerintah pusat mendapat banyak pujian karena berani bertaruh, bertaruh dengan statusnya sebagai raja sekaligus menjadi tempat sebagai kelinci percobaan mempratikkan pemilu.

Oleh karena strategi cerdas HB IX dalam mengambil momentum Pemilu 1951, Yogyakarta menjadi wilayah yang memperoleh sorotan banyak media sekaligus elite nasional. Dalam kacamata politik, HB IX dianggap berani dan sukses menjalankan misi tersebut. Sultan HB IX dianggap raja yang berani membangun sistem pemerintahannya yang demokratis, padahal genggaman kekuasaan eksekutif tetap di tangan beliau, karena memang peraturannya demikian. Sultan HB IX telah memelopori dan memberikan contoh bagi Indonesia bagaimana berdemokrasi secara arif dan bijaksana.

Daftar Pustaka

Arsip

“Ichtisar Pemilihan Anggauta D.P.R. Daerah Istimewa Jogjakarta”,
(Arsip Daerah Istimewa Yogyakarta, 25 Agustus 1951).

Artikel

Alfitra Salamm, “Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah: Pengalaman 1955”, Syamsuddin Haris (ed.), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor, 1998).

Bambang Purwanto, “Historisisme Baru dan Kesadaran Dekonstruktif: Kajian Kritis terhadap Historiografi Indonesiasentris”, *Humaniora*, Vol. XIII, No. 1, 2001.

Emmanuel Subangun, “Kepekaan Baru dalam Keterhimpitan”, *Prisma*, No. 1, 1993.

Emmanuel Subangun, “Prototipe Negara Pascakolonial”, *Kompas*, 18 Maret 2008.

H. Kasmat, “Sekitar Pemilihan Umum”, *Nasional*, 18 April 1951.

Buku

Bambang Purwanto, *Gagalnya Historiografi Indonesiasentris*, (Yogyakarta: Ombak 2006).

- Compton, Boyd R., *Kemelut Demokrasi Liberal. Surat-surat Rahasia Boyd R. Compton*, (Jakarta: LP3ES, 1992).
- Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional: Kisah dan Analisis Perkembangan Politik Indonesia 1945-1965*, (Jakarta: Mizan, 2000).
- Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional*, (Jakarta: Grafiti Pers, 1987).
- Feith, Herbert, (*Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, (Jakarta: KPG, 1999).
- Deliar Noer, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962).
- Furnivall, J.S., *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, (London: Cambridge University Press, 1944).
- Inspeksi Pendidikan Masyarakat Daerah VI*, Kementerian Pendidikan Masyarakat Daerah VI (Yogyakarta, Surakarta, dan sekitarnya).
- Kepartaian di Indonesia*, (Jakarta: Deppen, 1951).
- Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota DPR dan Konstituante*, (Jakarta: PPI, 1958).
- Pemilihan Umum Anggota DPRD Swatantra Tingkat I Daerah Istimewa Jogjakarta Tahun 1957*, (Yogyakarta: Panitia Pemilihan Daerah Istimewa Yogyakarta, 1958).
- Pemilu Yogyakarta 16 Juli-10 November 1951, *Sejarah Pertumbuhan Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat Daerah*, (Yogyakarta: 1977).
- Republik Indonesia: Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1953).
- Republik Indonesia Provinsi Sulawesi*, (Jakarta: Kementerian Penerangan).
- Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gama Press, 1981).
- Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gama Press, 1984).
- Soedarisman Poerwokoesoemo, *Proses Demokratisering Daerah-Istimewa Jogjakarta, DPR Daerah Istimewa Jogjakarta, Buku*

Ulang Tahun DPR DIJ ke-I, (Yogyakarta: Djawatan Penerangan DIY, 1952).

Soetiknjo, dkk., *Pertumbuhan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Pemda, 1977).

Koran dan Majalah

Kedaulatan Rakyat, 13 Oktober 1951.

Nasional, 21 Mei 1951.

Pedoman Rakyat, 6 Februari 1952.

Waspada, 26 Juli 1951.

“7 Okt. Pemilihan Anggota DPR Daerah Dimulai”, *Nasional*, 6 Oktober 1951.

“14 Partai/Organisasi Mendapat Kursi DPRD Djakarta Raya”, *Pedoman*, 11 Juli 1957.

“Ada 979.583 Pemilih Umum”, *Kedaulatan Rakyat*, 4 Agustus 1951.

“Amanat Paku Alam VIII”, *Nasional* dan *Kedaulatan Rakyat*”, 16 Juli 1951.

“CC PKI Nyatakan PP 39 tidak Sjah”, *Malang Pos*, 4 Januari 1951.

“Djumlah Warga Negara”, *Nasional*, 6 Agustus 1951.

“Film Rakjat Memilih”, *Kedaulatan Rakyat*, 3 Oktober 1951.

“Film Pemilihan Umum Baik”, *Nasional*, 10 Juli 1951.

“Hak2 Wanita dlm Perkawinan dan Pemilihan”, *Nasional*, 30 November 1950.

“Hari Pemilihan Pemilih: Pelaksanaan tak Mengetjewakan, Beberapa KPPS/Kelurahan Hari ini Mengulangi Pemilihannya”, *Kedaulatan Rakyat*, 28 Agustus 1951.

“Hasil Model Pemilihan Umum di Jogja: Banjak Tergantung pada Dasar2 Memberi Penerangan”, *Nasional*, 31 Mei 1951.

“Hasil Pemilu DPR K’ Pradja Makassar: Masjumi 682 suara, PKR 456, PSII 345”, *Pemandangan*, 30 Juli 1951.

“Jumlah Penduduk dan Pemilih Umum”, *Nasional*, 4 Agustus 1951.

“Kemenangan Besar Masjumi: 18 dari 40 Kursi”, *Kedaulatan Rakyat*, 16 Oktober 1951.

“Konperensi Besar KAPU”, *Kedaulatan Rakyat*, 27 Juli 1951.

- “Mana Uang Sidang KPS/KPPS?”, *Nasional*, 26 Oktober 1951.
- “Masjumi dapat Kursi Terbanjak dalam Pemilihan Umum di Jogja”.
Pemandangan, 18 Oktober 1951.
- “Menjembelih Djago”, *Nasional*, 3 September 1951.
- “Pemilihan 40 Anggota DPR Jogjakarta Selesai: 18 Kursi di dapat oleh Masjumi”, *Nasional*, 16 Oktober 1951.
- “Pemilihan di Desa Lebih Baik”, *Nasional*, 7 September 1951.
- “Pemilihan DPRD Djawa Tengah”, *Pedoman*, 19 Juli 1957.
- “Pemilihan Pemilih Di Kelurahan Dimulai: Perhatian Masyarakat Diluar Dugaan”, *Nasional*, 27 Agustus 1951.
- “Pemilihan Serentak Pemilih Umum: Tidak ada Sesuatu Insiden jang Berarti”, *Nasional*, 28 Agustus 1951.
- “Pemilihan, Ulangan dan jang Ditunda: Pemilih Umum Membandjir”,
Nasional, 14 Agustus 1951.
- “Pemilihan Umum”, *Nasional*, 8 Agustus 1951.
- “Pemilihan Umum Babak Kedua”, *Merdeka*, 15 September 1951.
- “Pemilihan Umum Berakhir", *Permata*, 5 Desember 1951.
- “Pemilihan Umum Bertingkat mungkin tidak Dapat Dipakai: SOB Timbulkan Perasaan tidak Bebas dlm Pemilihan di Jogja”,
Harian Rakjat, 10 Oktober 1951.
- “Pemilihan Umum: Dari Rakjat, untuk Kepentingan Rakjat”, *Merdeka*,
1 Desember 1951.
- “Pemilihan Umum di Jogja Selesai”, *Waspada*, 19 Oktober 1951.
- “Pemilihan Umum Mendapat Perhatian”, *Kedaulatan Rakyat*, 18 Juli 1951.
- “Pemilihan Umum Setjara Langsung”, *Nasional*, 9 Februari 1952.
- “Pemilihan Umum tak Berhasil Baik bila Rakjat dan Partai2 tak Ikut Bergerak!", *Kedaulatan Rakyat*, 12 Juli 1951.
- “Penahanan Pemuka2 Masjumi Timbulkan Kegelisahan”, *Waspada*,
28 Agustus 1951.
- “Penangkapan2 di Djokja”, *Sin Min*, 21 Agustus 1951.
- “Penduduk Tionghoa Bersikap Dingin terhadap Pemilihan Umum di Jogja”, *Sin Min*, 4 Agustus 1951.
- “Penerangan Film untuk Pemilihan”, *Nasional*, 6 Agustus 1951.
- “Penindjauan Pemilihan umum: Tehnis Berdjalan Lantjar, Tjalon2

- Lebih Banjak daripada jang Ditetapkan sebagai Pemilih”, *Kedaulatan Rakyat*, 3 Agustus 1951.
- “PP 39 tidak Sjah”, *Nasional*, 4 Januari 1951.
- “Perempuan di Jogja Lebih Banjak dari Laki-laki”, *Nasional*, 30 Juli 1951.
- “Perubahan Djangka Waktu Pemilihan Umum”, *Kedaulatan Rakyat*, 21 Juli 1951.
- “Pidato Ketua Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Jogjakarta”, *Permata*, 5 Januari 1952.
- “Pilihan Warga DPR Ngajogjakarta Netepake Pemilih”, *Penjebat Semangat*, 13 Oktober 1951.
- “Reaksi Kalangan Politik Jogja tentang Tindakan2 Penangkapan oleh Pemerintah”, *Harian Rakjat*, 22 Agustus 1951.
- “Rentj. Pemilihan DPR Kotapradja Jogja Tidak Usah dengan Pemilihan Pemilih”, *Nasional*, 14 Desember 1951
- “Sekitar Penangkapan”, *Waspada*, 22 Oktober 1951.
- “S. Hadikesumo: Sjarat Pemilihan jang Bebas, S.O.B. Harus Ditjabat”, *Sin Min*, 13 Oktober 1951.
- Tajuk Rencana *Kedaulatan Rakyat*, “Jogja”, *Kedaulatan Rakyat*, 20 Agustus 1951.

Skripsi, Makalah, dan Laporan Penelitian

- Dias Pradadimara, Abd. Latief, Bambang Sulistyono, dkk, “Sebuah Perspektif Struktural dan Jangka Panjang Atas Konteks Komunal, Pengalaman Daerah Timur Indonesia”, (Makassar: Hasil Penelitian Tim Jurusan Sejarah UNHAS, 2001).
- M.A. Woro Astuti, “Partai Katolik dalam Pemilu 1955 di Kotamadya Yogyakarta”, (Yogyakarta: Skripsi Sarjana Muda Ilmu Sejarah Fak. Sastra UGM, 1980).
- Sumarni, “PKI dalam Pemilihan Umum di Kota Pradja Jogjakarta”, (Yogyakarta: Skripsi Sarjana Muda Ilmu Sejarah Fak. Sastra UGM, 1964).
- Syafi'i Maarif, “A Recount of Indonesian Muslim' Successful Transformtion Into the World's Third Largest Democracy”, (Singapore: Makalah Seminar di Institute of Southeast Asian Studies, 8 Desember 2005).

Bagian Kelima

PEMILIHAN UMUM 1955 DI YOGYAKARTA: Merayakan Demokrasi

Wildan Sena Utama

Prawacana

Pemilihan Umum (Pemilu) 1955 merupakan hajatan demokrasi nasional pertama yang diadakan oleh Indonesia sebagai negara yang belum lama merdeka. Sebagai negara yang mendaku sebagai negara demokratis sejak awal pendiriannya, menyelenggarakan pemilu dalam konteks waktu itu adalah bentuk dari kewajiban negara dalam menjalankan mekanisme demokratis untuk membatasi kekuasaan, memperluas partisipasi rakyat, dan menumbuhkan iklim demokratis yang baru tumbuh. Pentingnya pemilu tersebut bagi masa depan politik Indonesia ditekankan oleh Moh. Hatta sebagai “*rite de passage*”, lambang dan sarana pendewasaan secara politik bagi Indonesia untuk menyempurnakan demokrasinya. Seorang diplomat dan jurnalis asing dari Pakistan bernama Qutubuddin Aziz menyebutkan bahwa pemilu tersebut adalah bukti dari adanya dorongan dari kekuatan demokratis di Indonesia di mana orang-orang Indonesia telah menancapkan kepercayaannya terhadap cara hidup demokrasi

dan telah menunjukkan kematangan yang luar biasa secara politik dalam menjunjung cita-cita demokrasi. Meskipun demikian, ada juga seorang Indonesianis ahli sejarah politik Indonesia, Herbert Feith, yang menyatakan bahwa Pemilu 1955 diharapkan menjadi sebuah jalan keluar dari segala problem sosial, politik, dan ekonomi yang dihadapi oleh Indonesia waktu itu.

Bab ini akan membicarakan mengenai proses pelaksanaan Pemilu 1955 di Yogyakarta. Hal ini akan menarik untuk didiskusikan sebab Yogyakarta telah memiliki pengalaman dalam menyelenggarakan dan berpartisipasi dalam pemilu lokal di tahun 1951. Meskipun, Pemilu 1955 bukanlah pemilu pertama untuk konteks Yogyakarta, namun apakah ada kesulitan yang dihadapi di Yogyakarta dalam proses persiapan dan pelaksanaan pesta demokrasi tersebut. Bab ini akan diawali dari pembahasan mengenai persiapan pemilu. Kemudian, akan dilanjutkan dengan pembahasan mengenai strategi dan konten kampanye yang dilakukan oleh partai-partai politik untuk merebut suara dari masyarakat Yogyakarta. Pembahasan berikutnya akan mengeksplorasi upaya yang dilakukan pemerintah untuk menyebarkan informasi mengenai pelaksanaan pemilu ini dan apakah pemerintah melakukan mobilisasi untuk mendorong partisipasi dari masyarakat. Antusiasme yang besar dari masyarakat Yogyakarta untuk menggunakan hak pilihnya merupakan bahasan yang akan diteliti selanjutnya. Terakhir, pembahasan ditunjukkan untuk memperlihatkan hasil pemilu untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Persiapan Pemilu

Tahun 1955 merupakan tahun yang penting bagi Indonesia dalam sudut pandang internasional dan nasional. Di tahun tersebut, Indonesia menyelenggarakan sebuah konferensi internasional penting yang melibatkan 29 negara-negara Asia dan Afrika bernama Konferensi Asia-Afrika (KAA). Disebut oleh Presiden Sukarno sebagai “konferensi antar benua pertama dari bangsa-bangsa kulit berwarna di sepanjang sejarah umat manusia”, KAA menandai

titik-balik dalam politik dunia dan juga politik Dunia Ketiga.¹ KAA adalah suatu momen internasional yang penting, secara politik dan simbolis, ketika negara-negara Asia-Afrika yang baru merdeka dan hampir merdeka muncul sebagai suara alternatif di tengah panggung utama politik dunia di pertengahan abad ke-20, -yang dimonopoli oleh dua blok besar (Barat dan Timur) yang bertikai. Di samping itu, tahun tersebut secara nasional penting bagi Indonesia karena untuk pertama kalinya Indonesia akan melaksanakan pemilihan umum dalam skala nasional. Peristiwa ini menandai sebuah upaya dari sebuah negeri yang belum terlalu lama merdeka untuk mendorong proses demokratisasi yang telah diupayakan sejak masa Revolusi. Qutubuddin Aziz, seorang diplomat dan jurnalis dari Pakistan, bahkan menyatakan bahwa pemilu nasional pertama di Indonesia merupakan sebuah “*great epoch*” tidak hanya dalam sejarah 10 tahun berdirinya Republik Indonesia, tetapi juga dalam sejarah pertumbuhan institusi parlementer di Asia.²

Pemilu 1955 merupakan ujian demokrasi bagi Indonesia. Pemilu ini penting karena ia bukan sekadar persaingan memperebutkan suara, tetapi Pemilu 1955 dapat dilihat sebagai sebuah lambang dan sarana pendewasaan, “*rite de passage*”, seperti pernyataan Hatta “bangsa kita sedang melangkah mantap menuju penyempurnaan demokrasi kita”.³ Pemilu ini dapat dilihat sebagai penanda kemenangan kekuatan demokratis di mana orang-orang Indonesia telah memproklamkan keyakinannya pada cara hidup demokratis dan telah menunjukkan kematangan politik yang luar biasa dalam menjunjung cita-cita luhur dari demokrasi.⁴ Dalam persiapan menyambut Pemilu 1955, Sukarno dalam pidatonya di depan para

1) Wildan Sena Utama, *Konferensi Asia-Afrika 1955: Asal Usul Intelektual dan Warisannya bagi Gerakan Global Antiimperialisme*, (Tangerang Selatan: Marjin Kiri, 2017).

2) Qutubuddin Aziz, “Indonesia’s First General Elections”, dalam *Pakistan Horizon*, Vol. 8, No. 3, 1955, hlm. 400.

3) Robert Elson, *The Idea of Indonesia: Sejarah Pemikiran dan Gagasan*, (Jakarta: Serambi, 2009), hlm. 266.

4) Aziz, *op. cit.*, hlm. 400.

diplomata luar negeri, para menteri, anggota parlemen, dan para politisi lainnya menyatakan bahwa Pemilu 1955 “diharapkan menjadi alat ke arah pelaksanaan demokrasi berdasarkan toleransi dan tidak menjadi arena bentrokan”.⁵ Apa yang diucapkan oleh Sukarno adalah sebuah pernyataan politik bahwa meskipun di satu sisi bangsa Indonesia telah menunjukkan kemajuan dengan mengaplikasikan mekanisme demokrasi secara prosedural, namun masih ada berbagai tantangan yang harus dilalui terutama terkait dengan pertentangan politik di antara partai-partai politik, militer, dan kelompok politik. Di mana konflik-konflik ini seringkali tidak cuma berujung ke dalam pertikaian politik, namun juga rentan diseret ke dalam konflik massa yang lebih luas.

Menurut Feith, di tahun 1955, Pemilu dianggap oleh publik pembaca surat kabar sebagai jalan keluar dari ketidakpuasan situasi politik secara umum.⁶ Situasi ini terlihat dalam krisis kabinet yang terus berulang, korupsi, nepotisme politik, pertengkaran dalam partai, dan di atas itu semua ketidakmampuan pemerintah dalam menghadapi tugas-tugas besarnya.⁷ Dengan demikian, pemilu ini sangat diharapkan bisa menjadi semacam salah satu upaya untuk memperbaiki situasi politik nasional.

Pemilu 1955 bukanlah eksperimentasi pertama penyelenggaraan hajatan demokrasi di Indonesia. Seperti yang telah disinggung di depan, sebelumnya telah diselenggarakan pemilu dalam skala lokal di beberapa daerah, seperti di Minahasa (1951), Sangir-Talaud (1951), Daerah Istimewa Yogyakarta (1951), dan Kotamadya Makassar (1952).⁸ Namun, memang secara mayoritas masih banyak orang-orang Indonesia yang belum memiliki pengalaman dan pengetahuan yang cukup tentang apa itu Pemilu, apalagi hubungannya dengan cara hidup yang demokratis. Oleh sebab itu, secara logis apa

5) *Kedaulatan Rakjat*, 3 Januari 1955.

6) Herbert Feith, *The Indonesian Elections of 1955*, (Ithaca: Modern Indonesian Project Southeast Asia Program Cornell University, 1957), hlm. 6.

7) *Ibid.*

8) Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, 2009), hlm. 59; Feith, *op. cit.*, hlm. 2.

yang dikatakan oleh Hatta dan Sukarno menjadi masuk akal, Pemilu 1955 diharapkan dapat menjadi ujian pendewasaan yang sebenarnya dalam memperkuat transformasi awal Indonesia menuju negara demokratis yang toleran secara kultural maupun politis. Dalam skala regional bahkan eksperimentasi demokratis di Indonesia dapat memberi kekuatan dan petunjuk kepada negara-negara Asia lainnya dalam mempelajari cara hidup yang demokratis.⁹ Sebab, Indonesia termasuk salah satu negara Asia awal yang menyelenggarakan pemilu pasca Perang Dunia II berakhir di samping Jepang dan India yang telah melakukannya terlebih dahulu.

Pemilu 1955 diselenggarakan untuk memilih anggota parlemen dan konstituante. Ada sekitar 260 kursi parlemen yang diperebutkan, meskipun akhirnya hanya tersisa 257 kursi karena tiga kursi untuk Irian Barat tidak jadi dikompetisikan sebab wilayahnya masih berada di bawah Belanda.¹⁰ Sementara itu, untuk konstituante ada sekitar 520 kursi yang tersedia, tetapi sama seperti yang terjadi di parlemen hanya ada 514 kursi yang diperebutkan sebab Irian Barat yang memiliki enam jatah kursi tidak diikutkan dalam pemilihan.¹¹ Jumlah suara untuk lembaga konstituante adalah 150.000 per kursi, sedangkan untuk parlemen dua kali lipatnya sebanyak 300.000 per kursi.¹² Dari 257 kursi yang diperebutkan untuk parlemen, jumlah kursi terbanyak berada di Jawa dengan Jawa Tengah sebanyak 57 kursi, Jawa Timur sebanyak 58 kursi, dan Jawa Barat sebanyak 47 kursi.¹³ Kursi yang paling sedikit adalah untuk Kalimantan Timur sebanyak tiga kursi, Maluku tiga kursi, Kalimantan Barat empat

9) Aziz, *op. cit.*, hlm 401.

10) Leo Suryadinata, *Elections and Politics in Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2002), hlm. 21.

11) Muhammad Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perspektif Yuridis Konstitusional*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013), hlm. 182.

12) Robert C. Bone Jr., "Organization of the Indonesian Elections", dalam *The American Political Science Review*, Vol. 49. No. 4, 1955, hlm. 1069; Aziz, *op. cit.*, hlm 401; Suryadinata, *op. cit.*, hlm. 21.

13) Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Kabinet Perdana Menteri 1950-1959 Jilid I, No. 1920.

kursi, dan Jakarta Raya sebanyak enam kursi.¹⁴ Sementara itu, dari 514 kursi konstituante yang tersedia, yang paling banyak berada di Jawa Tengah (115 kursi), Jawa Timur (117 kursi), dan Jawa Barat (94 kursi).¹⁵ Jumlah kursi yang paling sedikit mirip dengan jumlah suara di parlemen: Maluku (enam kursi), Kalimantan Timur (enam kursi), dan Kalimantan Barat (delapan kursi).¹⁶

Dalam pembagian wilayah pemilihan, Pemilu 1955 membagi wilayah elektoral menjadi 16 area: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Jakarta Raya, Sumatera Utara, Sumatera Tengah, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara (Tengah), Sulawesi Selatan (Tenggara), Maluku, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Irian Barat.¹⁷ Irian Barat seharusnya termasuk sebagai salah satu dari daerah pemilihan, namun karena masih diduduki oleh Belanda maka proses pemilu sulit untuk dilakukan di sana. Oleh sebab itu, maka daerah pemilihan dalam Pemilu 1955 hanya berlangsung di 15 wilayah.

Pemilihan yang berlangsung di 16 daerah tersebut adalah konsensus dari berbagai pendapat yang telah disuarakan oleh berbagai partai politik. Partai Komunis Indonesia (PKI) dan Partai Katolik menginginkan seluruh wilayah Indonesia menjadi satu konstituen.¹⁸ Mereka berpendapat atas dasar bahwa hal itu akan memperkuat kekuatan partai-partai skala menengah yang dukungannya terdistribusikan di seluruh negara. Sementara itu, Partai Sosialis Indonesia (PSI) menyatakan bahwa lebih baik pemilu diadakan di 37 distrik, alasannya adalah untuk meningkatkan representasi minoritas dan kelompok-kelompok regional.¹⁹

14) *Ibid.*

15) *Ibid.*

16) *Ibid.*

17) ANRI, Kabinet Perdana Menteri 1950-1959 Jilid I, No. 3527; Suryadinata, *op. cit.*, hlm. 21.

18) Boyd R. Compton, "The Indonesian Election Law", dalam *Far Eastern Survey*, Vol. 23, No. 4, 1954, hlm. 64; Irene Tinker dan Mil Walker, "The First General Elections in India and Indonesia", dalam *Far Eastern Survey*, Vol. 25, No. 7, 1956, hlm. 104.

19) Tinker dan Walker, *op.cit.*, hlm. 104.

Lebih dari 100 partai, organisasi, dan perorangan mengikuti Pemilu 1955. Menariknya adalah, Pemilu 1955 ini diikuti oleh para peserta yang mewakili perorangan, suatu hal yang tidak ditemukan dalam pemilu Indonesia di masa Orde Baru atau di masa Reformasi. Untuk hajatan demokrasi pertama jumlah peserta yang mengikuti pemilu ini sangat banyak. Dalam sudut pandang pemilih, memang para pemilih ditawarkan berbagai macam platform, ideologi, dan identitas politik dari berbagai macam peserta pemilu. Namun banyaknya jumlah peserta yang ikut pemilu tentu membingungkan sejumlah orang, sebab tingkat literasi masyarakat ketika itu belum merata. Oleh sebab itu, simbol dan lambang partai memiliki pengaruh yang signifikan dalam memperkenalkan dan mengidentifikasi partai. Miriam Budiarmo menyebut bahwa “pemilihan umum 1955 adalah pemilu dengan 100 tanda gambar”.²⁰

Antusiasme begitu tampak dari berbagai elemen partai politik, organisasi, kelompok masyarakat, bahkan perorangan dalam menyambut pesta demokrasi pertama ini. Hal ini dapat dimengerti sebab masa Demokrasi Parlementer adalah masa yang lebih stabil untuk berpolitik dibandingkan masa sebelumnya sehingga baik partai, organisasi politik, maupun masyarakat bersemangat untuk menyalurkan ekspresi politiknya. Dalam sejarah Indonesia, Demokrasi Parlementer (1950-1959) dikenal sebagai salah satu masa di mana kontestasi berbagai pandangan politik tumbuh subur dalam alam politik yang demokratis. Meskipun begitu, menurut Wilopo, Perdana Menteri Indonesia tahun 1952-1953, harus diakui bahwa pemerintahan dalam sistem multipartai dan parlementer ini tidak pernah kuat dan tahan lama.²¹ Selain alasan ditopang oleh situasi politik yang lebih stabil dan mendukung, antusiasme masyarakat Indonesia yang tinggi terhadap Pemilu 1955 dikarenakan pemilu ini ditunggu-tunggu dan tertunda berkali-kali sehingga menjadi daya tarik bagi orang-orang untuk berpartisipasi dan meramaikannya.

20) Miriam Budiarmo, “Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Pengantar”, dalam Miriam Budiarmo (ed.), *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hlm. 266.

21) *Ibid.*, hlm. 268.

Masalah kepastian jadwal penyelenggaraan pemilu dikritik oleh partai-partai politik oposisi pemerintah. Di tahun 1954 disepakati bahwa jadwal penyelenggaraan pemilu untuk parlemen akan diselenggarakan pada bulan Agustus 1955. Namun, kenyataannya hal ini tidak terealisasi. Sampai Februari 1955 tampaknya penyelenggaraan pemilu dipastikan akan mundur dari jadwal. Juru bicara-juru bicara pemerintah berpendapat dengan samar-samar bahwa pemilu akan diselenggarakan “sebelum akhir tahun”.²² Kepastian jadwal baru muncul dari mulut Hadikusumo pada dua hari sebelum KAA diselenggarakan, di tanggal 16 April. Ia mengatakan bahwa pemilu untuk parlemen akan diselenggarakan di tanggal 29 September dan konstituante di tanggal 15 Desember. Dalam peringatan ulang tahun kemerdekaan di tanggal 17 Agustus 1955, Sukarno mengatakan bahwa pemilu tidak akan mundur jadwalnya, “tidak boleh ada seorang pun yang mengkhianati pemilu atau mencoba menunda perhelatannya ... siapapun yang mencoba untuk menaruh hambatan dalam persiapan penyelenggaraan adalah pengkhianat revolusi”.²³

Dalam Pemilu 1955 model yang diadopsi adalah sistem proporsional atau dikenal secara umum sebagai sistem representasi proporsional.²⁴ Sistem ini adalah model yang dikenal familiar oleh para elite politik Indonesia kala itu. Sistem proporsional, menurut Suryadinata, sering dipandang sebagai model yang paling demokratis karena ia berbasis pada prinsip satu orang satu suara dan partai-partai harus diwakilkan dalam parlemen melalui proporsi langsung kepada kekuatan voting mereka secara general.²⁵ Dalam sistem ini, jumlah kursi yang didapatkan di parlemen setara dengan persentase suara yang mereka raih secara proporsional.²⁶ Alokasi dan distribusi

22) Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Singapore: Equinox Publishing, 2007), hlm. 351-352.

23) Sukarno, “Tetap Terbanglah Rajawali”, dalam Sukarno, *Di Bawah Bendera Revolusi. Jilid II*, (Jakarta: Yayasan Bung Karno, 2005).

24) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 3; Suryadinata, *op. cit.*, hlm. 20.

25) Suryadinata, *op. cit.*, hlm. 20.

26) Nimatul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan*

kursi ditentukan berdasarkan pada jumlah penduduk.²⁷ Meskipun nantinya untuk luar Jawa hal ini sepenuhnya tidak dilakukan agar terjadi keseimbangan antara Jawa yang sempit tapi padat jumlah penduduknya dan luar Jawa yang luas tapi relatif sedikit jumlah penduduknya.²⁸ Dalam sejarahnya, sistem proporsional ini diterapkan utamanya di wilayah Eropa Barat. Sebagai bekas koloni Belanda, cukup masuk akal jika Indonesia mengadopsi model sistem proporsional ini dalam pemilu nasional pertama di tahun 1955.²⁹

Panitia elektoral dalam pemilu 1955 adalah tanggung jawab bersama dari Kementrian Hukum dan Kementrian Dalam Negeri, tetapi kekuasaan yang luas diberikan kepada Komite Elektoral Pusat yang bernama Panitia Pemilihan Indonesia (PPI).³⁰ Para anggota PPI ini dipilih oleh presiden³¹ dan anggotanya terdiri dari berbagai latar belakang partai, seperti Partai Nasional Indonesia (PNI), Nahdatul Ulama (NU), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Rakyat Indonesia (PRI), Partai Buruh, Partai Rakyat Nasional (PRN), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Barisan Tani Indonesia (BTI), dan lain-lain.³² Panitia Pemilihan Indonesia diketuai oleh S. Hadikusumo dari partai pemerintah yang berkuasa waktu itu, PNI. Meskipun Panitia Pemilihan Indonesia memiliki keanggotaan yang luas dari berbagai macam perwakilan, representasi dalam badan ini mendapatkan kritik dari partai-partai oposisi pemerintah, seperti Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia (PSI).³³ Salah satu elite dari Masyumi bahkan menulis surat kepada Sukarno mengenai ketidakseimbangan representasi dalam badan tersebut. Dalam perwakilan pusat memang

Pemilu di Indonesia, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 49.

27) Compton, *op. cit.*, hlm. 63.

28) Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Kencana-Prenadamedia Group, 2010), hlm. 91.

29) Suryadinata, *op. cit.*, hlm. 20.

30) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 4.

31) ANRI, Kabinet Perdana Menteri 1950-1959 Jilid I, No. 3527; Compton, *op. cit.*, hlm. 74.

32) Feith (2007), *op. cit.*, hlm. 348.

33) *Ibid*, hlm. 349.

keanggotaan Masyumi tidak terwakili dalam badan pemilihan Indonesia, namun dalam level yang lebih bawah, di level kecamatan, Masyumi lebih terwakili dengan baik.³⁴ Menghadapi kritikan dari berbagai arah mengenai komposisi dalam panitia pemilihan pusat, juru bicara pemerintah Indonesia membalas kritikan dengan berargumentasi bahwa komite elektoral bukanlah “badan perwakilan” tetapi “badan eksekutif”.³⁵

Panitia Pemilihan Indonesia mendapatkan tugas eksekutif untuk mengorganisasikan dan meregulasikan Pemilu 1955. Komite ini berfungsi sampai ke level distrik lokal, kabupaten (*regency*) dan kecamatan (*sub-district*).³⁶ Namun, dalam level kabupaten dan kecamatan ini panitia harus melakukan koordinasi dengan pamong praja. Dalam level kabupaten, bupati didapuk menjadi ketua dari Komite Elektoral Kabupaten dan para anggotanya dipilih oleh gubernur atas nama Kementerian Dalam Negeri.³⁷ Dalam level kecamatan, camat diangkat sebagai ketua dari Komite Surat Suara Kecamatan dan para anggotanya ditunjuk oleh Komite Elektoral Kabupaten atas nama Kementerian Dalam Negeri.³⁸ Di bawah kecamatan, ada Komite Desa untuk mengurus registrasi pemilihan di bawah arahan dari kepala desa dan Komite Pemungutan Suara.³⁹ Struktur panitia Pemilu 1955 menunjukkan bahwa secara hierarkis mesin Pemilu 1955 berkaitan dengan pegawai negeri sipil, memberikan Kementerian Dalam Negeri suara yang kuat untuk menyelenggarakan pemilu.⁴⁰

Pemilihan untuk anggota DPR berlangsung pada tanggal 29 September 1955. Sampai tanggal pemilihan tersebut, dalam jangka waktu dimulai dari bulan Maret sampai September 1955 panitia pemilu parlemen mempersiapkan hal teknis terkait proses pemilihan.

34) *Ibid.*

35) *Ibid.*

36) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 4.

37) Compton, *op. cit.*, hlm. 74.

38) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 4; Compton, *op. cit.*, hlm. 74.

39) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 4.

40) Compton, *op. cit.*, hlm. 74.

Di bulan Maret, panitia pemilihan meneruskan pemeriksaan surat pencalonan untuk DPR dan memberitahukan pencoretan calon dan/atau pemilih.⁴¹ Dari tanggal 1 sampai 14 April dibuka kesempatan terakhir untuk memperbaiki surat pencalonan untuk DPR. Di samping itu pada bulan April ini, dari tanggal 1 sampai 20, panitia pemilu mulai menyusun daftar calon sementara untuk DPR, mengumumkan dan mengirimkannya kepada Panitia Pemilihan Indonesia.⁴² Di tanggal 1 sampai 21 Mei, Panitia Pemilihan Indonesia memeriksa daftar calon sementara untuk DPR yang diterima dari tiap-tiap daerah pemilihan.⁴³ Kemudian, tanggal 22 Mei sampai 15 Juni, Panitia Pemilihan Indonesia menyusun daftar calon tetap untuk DPR dan dari tanggal 16 Juni sampai 31 Juli, Panitia Pemilihan Indonesia mengumumkan daftar calon tetap DPR dalam *Berita Negara*.⁴⁴ Di tanggal 25 September, ketua panitia penyelenggaraan pemungutan suara mengumumkan tempat dan waktu pemberian suara untuk DPR dan nama-nama pemilih yang harus datang ke tempat pemberian suara.⁴⁵

Sementara itu, pemilihan anggota konstituante berlangsung pada tanggal 15 Desember 1955. Sampai tanggal pemilihan tersebut, dalam jangka waktu dimulai dari bulan April sampai Desember 1955 panitia pemilu menyiapkan hal teknis terkait proses pemilihan. Di bulan April, panitia pemilihan meneruskan pemeriksaan surat pencalonan untuk konstituante dan memberitahukan pencoretan calon dan/atau pemilih.⁴⁶ Dari tanggal 1 sampai 14 Mei adalah masa terakhir untuk memperbaiki pencalonan konstituante. Kemudian dari tanggal 1 sampai 21 Mei, panitia pemilihan menyalin daftar sementara pencalonan untuk konstituante, mengumumkan dan mengirimkannya kepada Panitia Pemilihan Indonesia.⁴⁷ Dari tanggal 16 sampai 21 Juni, Panitia Pemilihan Indonesia memeriksa daftar calon sementara

41) *Kedaulatan Rakjat*, 18 April 1955.

42) *Ibid.*

43) *Ibid.*

44) *Ibid.*

45) *Ibid.*

46) *Kedaulatan Rakjat*, 19 April 1955.

47) *Ibid.*

untuk konstituante yang diterima dari tiap-tiap daerah pemilihan.⁴⁸ Panitia kemudian menyusun daftar calon tetap konstituante untuk tiap-tiap daerah pemilihan dari tanggal 11 Juli sampai 10 Agustus. Pengumuman daftar calon tetap konstituante dalam *Berita Negara* diumumkan tanggal 11 Agustus sampai 30 September.⁴⁹ Pada 30 November, ketua panitia penyelenggara pemungutan suara mengumumkan waktu dan tempat pemberian suara dan nama-nama pemilih yang harus datang ke tempat pemberian suara.⁵⁰

Registrasi Pemilu 1955 dimulai sejak bulan Mei 1954 dan berakhir di bulan November.⁵¹ Untuk tiap kecamatan disusun sebuah daftar pemilih yang menunjukkan para pemilih yang bertempat tinggal di dalam desa-desa dalam kecamatan itu.⁵² Panitia Pemungutan Suara berkewajiban untuk menyiapkan daftar pemilih untuk kecamatan yang dijilid menurut desa-desa di dalam kecamatan itu. Camat membantu pemeliharaan daftar pemilih untuk kecamatannya. Kepala desa juga berkewajiban untuk membantu menyiapkan penyusunan dan pemeliharaan bagian daftar pemilih untuk desanya. Pengaduan mengenai registrasi sementara akan ditentukan oleh Komite Pemilu di level kecamatan. Masyarakat yang mengadu ini wajib untuk memberitahukan kepada kepala pemerintahan di desanya hal-hal yang menyebabkan perlu dirubahnya daftar pemilih mengenai dirinya.⁵³ Pemilih tidak boleh terdaftar lebih dari satu tempat tinggal, apabila mempunyai lebih dari satu tempat tinggal maka ia harus memilih satu di antara tempat tinggal itu.⁵⁴ Kemudian, para pemilih yang berada di luar negeri dapat mengikuti pemilu dengan cara mendaftar di Kantor Perwakilan Republik Indonesia. Pemerintah berusaha untuk menjaring sebanyak-banyaknya warga negara yang telah memenuhi syarat bisa memilih agar terdaftar. Jumlah pemilih

48) *Ibid.*

49) *Ibid.*

50) *Ibid.*

51) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 5

52) ANRI, Kabinet Perdana Menteri 1950-1959 Jilid I, No. 3527.

53) *Ibid.*

54) *Ibid.*

yang terdaftar untuk Pemilu 1955 adalah sebanyak 43.104.464, dari jumlah total penduduk Indonesia waktu itu adalah 77,9 juta.

Menjelang masa pemilihan umum, panitia pemilihan di daerah-daerah sampai di level yang terkecil mempersiapkan dan mengecek segala kebutuhan terkait pemilu agar hajatan ini dapat berlangsung lancar. Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII sebagai kepala pemerintahan tertinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta mengingatkan betapa pentingnya pemilu nasional kepada masyarakat Yogyakarta. Dalam laporan yang dihimpun wartawan *Kedaulatan Rakjat* (KR) di bulan September, beberapa daerah telah siap untuk menyelenggarakan pesta demokrasi nasional pertama tersebut. Seperti misalnya dalam laporan wartawan KR di Wonosari dan Palijan, dilaporkan bahwa persiapan panitia pemilu untuk menyelenggarakan proses pemilu telah siap.⁵⁵ Diberitakan bahwa jumlah pemilih di Kabupaten Gunung Kidul sebanyak 250.000 orang dan pemerintah telah mengirimkan blangko suara sebanyak 275.000.⁵⁶ Namun, masih terdapat masalah dalam blangko kertas suara yang telah didistribusikan dari pusat ke Yogyakarta. Dilaporkan bahwa di Gunung Kidul, Kotapraja Yogyakarta, dan Kulon Progo kertas suara mengalami kerusakan karena robek terkena paku dan juga masih terdapat salah cetak di kertas suara.⁵⁷

Selain di Gunung Kidul, wartawan KR juga melakukan liputan kesiapan pemilu di Kabupaten Kulon Progo. Di wilayah ini terdapat jumlah pemilih sebanyak 167.000 orang dari 322.000 orang jumlah penduduk Kulon Progo dan terdapat 204 buah Tempat Pemilihan Suara (TPS).⁵⁸ Ketua Panitia Pemilihan Kabupaten yang juga Bupati Kulonprogo, Surjaningrat, mengatakan bahwa masih terdapat problem dalam persiapan pemilu di Kulon Progo terutama masalah pendanaan.⁵⁹ Selain itu, yang masih perlu diperbaiki dalam persiapan pemilu ini adalah soal turunan kutipan daftar pemilih yang masih

55) *Kedaulatan Rakjat*, 7 September 1955.

56) *Ibid.*

57) *Kedaulatan Rakjat*, 9 September 1955.

58) *Ibid.*

59) *Ibid.*



Foto 1. Peti kayu berisi surat suara diturunkan dari truk di salah satu TPS di Kabupaten Bantul. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 5020.

sebagian besarnya ditulis tangan, padahal seharusnya menggunakan mesin tik.⁶⁰ Menghadapi pemilu ini, panitia pemilu kabupaten Kulon Progo mempersiapkan latihan yang akan diselenggarakan di Bendungan, diikuti oleh 188 orang petugas dari seluruh kabupaten.⁶¹ Latihan pemilu ini adalah hal lumrah yang dilakukan termasuk oleh daerah kabupaten DIY lainnya, seperti di Gunung Kidul.

Sebulan menjelang diadakannya pemilu, pekerjaan besar bagi panitia pemilu adalah mengirimkan logistik pemilu, seperti kertas suara, daftar kandidat, dan kertas-kertas lainnya, ke daerah-daerah kecamatan yang jauh dari wilayah kabupaten. Sementara itu, pelatihan terhadap anggota panitia pemilu di level kecamatan diadakan untuk melatih mereka mengetahui tugas dan memperlancar proses pemilihan di tanggal-tanggal yang telah ditentukan. Persiapan-persiapan teknis seperti surat pemberitahuan kepada pemilih tentang

60) *Ibid.*

61) *Ibid.*

pemilihan, pemasangan bilik suara, pagar, dan terkadang atap untuk membuat tempat pemungutan suara, harus dilakukan dengan sangat cepat.⁶² Persoalan pengiriman logistik pemilu yang jauh dan persiapan teknis dalam mempersiapkan pemilu adalah salah satu tantangan yang dihadapi oleh panitia Pemilu 1955. Pemilu 1955 adalah kerja besar yang melibatkan banyak orang-orang biasa di daerah-daerah demi menyukseskan hajatan tersebut.

Kampanye

Salah satu hal yang menarik untuk didiskusikan perihal Pemilu 1955 adalah kampanye partai-partai politik untuk menggaet suara pemilih. Di tengah tingkat literasi yang masih belum tinggi, kampanye yang kreatif dan mudah dimengerti menjadi tantangan bagi partai-partai peserta pemilu untuk mempopulerkan partai dan kandidat anggota parlemen dan konstituante di mata rakyat.

Kampanye Pemilu 1955 telah berlangsung sejak bulan-bulan awal di tahun 1953 sampai di tahun pemilu. Dalam UU No.7 tahun 1953 tidak ada yang mengatur waktu kampanye dan biaya kampanye, namun ada beberapa daerah yang karena alasan keamanannya diaturlah waktu kampanye, seperti Jawa Barat, Aceh, Sulawesi Selatan, dan Kalimantan Selatan.⁶³ Di wilayah-wilayah ini, kampanye dilarang sejak tanggal 25 September sampai hari pemungutan tanggal 29 September. Sedangkan di wilayah lainnya masih diperbolehkan kampanye hingga tanggal 27 September, bahkan hingga H-1 menjelang tanggal pemilihan pemilu parlemen.

Menurut Feith, di sepanjang tahun 1954 sampai tahun 1955, hampir setiap acara publik dimanfaatkan untuk kampanye pemilu.⁶⁴ Mereka menggunakan tidak hanya acara-acara kongres atau ulang tahun partai untuk berkampanye, tapi juga berbagai selebrasi dan

62) Feith (2007), *op. cit.*, hlm. 425.

63) Imam Suhadi, *Pemilu 1955, 1971, 1977: Cita-Cita dan Kenyataan Demokrasi*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1981), hlm. 23.

64) Feith (2007), *op. cit.*, hlm. 353.

pertemuan memperingati hari kebesaran keagamaan dan nasional, reli-reli protes melawan kebijakan pemerintah atau intervensi Belanda di Irian Barat, sampai ke pertemuan-pertemuan serikat buruh, organisasi petani, atau gerakan mahasiswa.⁶⁵ Beberapa organisasi serikat buruh, petani, organisasi mahasiswa, ataupun organisasi keagamaan memiliki hubungan yang dekat dengan partai-partai karena berdiri sebagai bagian dari partai ataupun memiliki keterkaitan ideologis atau visi politik.

Kampanye pemilu dalam skala nasional larut dalam perdebatan antara partai pemerintah dan oposisi, atau antara PNI dan Masyumi, dua partai paling besar waktu itu. Sebagai penyemarak partai-partai oposisi dan pro-pemerintah ikut dalam riuh perdebatan yang dilakukan di antara mereka. PSI dan PKI merupakan partai oposisi dan pendukung pemerintah yang muncul dalam gelanggang perdebatan tersebut. PKI terutama, mampu memanfaatkan kedekatannya dengan pemerintah dan program-program anti-kolonialisme dan anti-imperialismenya menjadi daya tarik untuk mengikat suara di kalangan rakyat, padahal sebelumnya mereka telah hancur-lebur pasca Peristiwa Madiun di tahun 1948.

Perdebatan yang muncul antara Masyumi dan PNI adalah berkaitan seputar kebijakan pemerintah, terutama berkaitan dengan masalah ekonomi dan penempatan aparatur negara.⁶⁶ Secara lebih spesifik persoalan yang disorot oleh pihak oposisi adalah mengenai inflasi, kurangnya impor bahan-bahan yang penting, berlimpahnya kendaraan mewah, dan tidak jelasnya penunjukan dan pemecatan aparatur sipil. Kampanye yang dilakukan oleh Masyumi berkaitan dengan hal-hal tersebut di media massa misalnya adalah menyoroti tentang naiknya harga barang-barang yang berkaitan langsung dengan kebutuhan rakyat dan juga masih adanya korupsi.⁶⁷ Pihak pemerintah membalas serangan-serangan ini dengan menyatakan bahwa kabinet Ali Sastroamidjojo sedang berusaha untuk berdaulat dalam bidang

65) *Ibid.*

66) *Ibid.*

67) *Kedaulatan Rakjat*, 26 September 1955.

ekonomi, mengurangi cengkraman Barat dalam ekonomi Indonesia.⁶⁸ PKI membela pemerintah, menyatakan bahwa berlangsungnya kemiskinan saat itu karena imperialis yang menguasai ekonomi masih besar. Dibandingkan dengan kabinet-kabinet sebelumnya, di sini maksudnya menyindir Masyumi, kabinet Ali Sastroamidjojo dalam kaca mata PKI, jauh lebih progresif.

Namun, perdebatan utama antara PNI dan Masyumi adalah mengenai ideologi, antara Islam dan nasionalisme, dan tentang negara Islam. Perdebatan telah dimulai sejak ketika Presiden Sukarno pada 27 Januari 1953 di Amuntai mengatakan bahwa, “negara kita bukan negara berdasar Islam, tetapi berdasar kebangsaan untuk seluruh bangsa Indonesia, yang banyak juga daerah-daerah yang bukan Islam penduduknya”.⁶⁹ Pidato ini menimbulkan reaksi dari kalangan Masyumi, seperti misalnya Isa Ansari yang menyatakan bahwa pidato tersebut tidak demokratis dan inkonstitusional. Menurut Feith, dalam pidato-pidatonya di kampanye tak jarang Isa Ansari sering menyinggung partai-partai politik lawannya yang non-Islam dengan menggunakan label “muslim hipokrit” dan “kafir”.⁷⁰

Baik Sukiman dan Natsir menolak tuduhan bahwa advokasi Masyumi terhadap “negara berbasiskan Islam” akan berpotensi menimbulkan konflik dengan dasar negara Pancasila.⁷¹ Natsir menyatakan bahwa Pancasila tidak bertentangan dengan Islam karena sila-silanya tidak berkonflik dengan dalil-dalil yang ada di Quran. Sedangkan dari sisi sebaliknya, para politisi PNI berpendapat bahwa dukungan keras mereka terhadap Pancasila bukan berarti mereka memiliki sikap yang antagonis terhadap Islam. Namun, penegasan yang mereka tampilkan tidak berarti apa-apa. Sebab, penggunaan politik identitas memang digunakan dalam kampanye sebagai bahan merebut dukungan masyarakat. Perdebatan yang paling jamak adalah perdebatan seputar keabsahan dasar ideologi politik yang mereka

68) Feith (2007), *op. cit.*, hlm. 354.

69) Suhadi, *op. cit.*, hlm. 23.

70) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 11.

71) *Ibid.*



Foto 2. Seorang tokoh perempuan Masyumi sedang berorasi di Alun-Alun Utara Yogyakarta.
Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4867.



Foto 3. Seorang tokoh pria Masyumi sedang berpidato di tengah Alun-Alun Utara Yogyakarta.
Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4871.

percaya, seperti Pancasila yang penting bagi kelompok PNI dan Quran yang bermakna bagi kelompok Masyumi.

Salah satu kampanye yang berkaitan dengan politik identitas yang dipakai oleh Masyumi berkaitan dengan komitmen para politisi nasionalis dengan Islam meskipun nyatanya mereka mendaku dirinya sebagai muslim tapi mereka dituduh alergi kepada Islam. Masyumi juga mengampanyekan kesetaraan gender. Partai ini ingin membalikkan pendapat yang mengatakan bahwa mereka memiliki kecenderungan konservatif terhadap isu-isu yang berkaitan dengan perempuan. Oleh sebab itu, dalam kampanyenya Masyumi menekankan bahwa partai ini tidak anti terhadap emansipasi perempuan. Selain itu, dalam kampanyenya di Yogyakarta, para politisi perempuan dalam Masyumi terjun langsung di kampanye-kampanye menjadi juru kampanye di hadapan ribuan massa.

Partai nasionalis dan komunis memprediksi bila partai Masyumi menang maka kebebasan beragama di Indonesia akan terancam karena preferensi Masyumi yang ingin membangun negara yang memiliki dasar-dasar keislaman yang kuat. Hal ini tercermin dalam salah satu bunyi kampanye dari PKI di mana dalam salah satu spanduknya bertuliskan “bagi kaum agama memilih PKI berarti djaminan kebebasan beragama”. Tulisan ini dilengkapi dengan visual orang-orang yang menggunakan baju keagamaan yang berbeda-beda melambangkan agama-agama yang ada di Indonesia. Ada orang yang memakai baju gamis dan sorban yang melambangkan Islam; ada yang berpakaian khas pemuka agama Protestan dan Katolik; ada yang berpakaian melambangkan pemuka agama Buddha. Poster ini ingin menekankan bahwa dengan memilih PKI yang memiliki orientasi abangan dalam beragama maka jaminan kebebasan beragama akan terjadi. Kampanye ini menarik karena membuktikan bahwa politik aliran di tahun 1950-an masih secara kuat mempengaruhi preferensi politik seseorang.

Partai-partai di Indonesia, menurut Suryadinata, berbeda dengan partai-partai di Amerika Serikat dan Inggris.⁷² Perbedaan

72) Suryadinata, *op. cit.*

ini salah satunya disebabkan karakteristik sosio-kultural mereka. Partai-partai di Indonesia pada awal kemerdekaan begitu kuat merepresentasikan tradisi sosio-kultural yang berbeda. Soedjatmoko mengatakan bahwa partai politik di Indonesia adalah “representasi politik dari kelompok solidaritas kultural”.⁷³ Partai-partai di Indonesia tahun 1950-an mewakili berbagai “aliran”, sebuah terminologi yang pertama kali dipakai oleh Geertz untuk menjelaskan sebuah kategori sosial-kultural yang secara ideologis mendefinisikan tindakan politik yang digerakkan oleh ambisi moral yang jauh jangkauannya.⁷⁴ Geertz berpendapat bahwa di tahun 1950-an terdapat tiga aliran besar yang terwakili dalam empat partai utama. PNI secara basis memiliki massa yang berlatar-belakang priyayi dan abangan. Sedangkan, PKI kurang lebih disokong oleh basis massa yang sama dengan PNI. Sementara itu, Masyumi dan NU menyerap dukungan yang besar dari kelompok santri.

Tidak hanya Geertz, Feith juga menggunakan konsep aliran ketika mengidentifikasi ideologi dari empat partai utama di Pemilu 1955. Namun, ia tidak setuju dengan pembagian Geertz dan membagi aliran dalam pemikiran politik Indonesia ke dalam lima cabang: Islam, tradisionalisme Jawa, sosialisme demokrasi, nasionalisme radikal, dan komunisme.⁷⁵ Dalam pembagiannya ini Feith menunjukkan adanya irisan antara berbagai aliran dalam menunjukkan pemikiran politik yang dianut oleh partai besar di Indonesia. Kompleksitas tersebut misalnya ia tampilkan ketika membahas NU dan Masyumi. Masyumi dan NU meskipun sama-sama memiliki basis Islam, namun keduanya ditopang oleh orientasi politik Islam yang berbeda. Masyumi lebih kepada Islam reformis, sedangkan NU lebih kepada Islam konservatif. Salah satu alasan yang dapat digunakan untuk

73) Soedjatmoko, “The Role of Political Parties in Indonesia”, dalam Philip W. Thayer (ed.), *Nationalism and Progress in Asia*, (Baltimore: John Hopkins Press).

74) Clifford Geertz, *The Social History of an Indonesian Town*, (Cambridge: MIT Press, 1965), hlm. 127.

75) Herbert Feith, “Introduction”, dalam Herbert Feith dan Lance Castles (eds.), *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, (Ithaca & London: Cornell University Press, 1970), hlm. 13.

menjelaskan perbedaan basis dukungan itu karena Masyumi memiliki pendukung dalam kelompok sosialisme demokratis, sedangkan NU lebih pada tradisionalisme Jawa. Penjabaran yang lebih kompleks juga dilakukan Feith kepada PNI dan PKI. Irisan yang terdapat dalam PNI merupakan gabungan antara nasionalisme radikal, tradisionalisme Jawa, dan sosialisme demokrasi. Sedangkan kelompok PKI, terdiri dari dua aliran besar, yaitu komunisme dan tradisionalisme Jawa.

Metode-metode yang digunakan oleh partai-partai ini dalam berkampanye menggunakan berbagai cara, dimulai dari kampanye lapangan, ceramah-ceramah, mengikuti acara dan rapat-rapat organisasi serta komunitas tertentu, menggaet anggota baru, sampai kampanye visual lewat baliho, spanduk, dan iklan di media massa. Pertemuan-pertemuan dilakukan di berbagai level, di alun-alun kota sampai ke level pedesaan.⁷⁶ Pertemuan ini diselenggarakan seringkali memanfaatkan acara dan anggota partai, pertemuan kepemudaan dan perempuan, kuliah umum, pertemuan film, karnaval dan peringatan tahunan, pertemuan dalam memperingati hari besar keagamaan, dan pertemuan yang melibatkan kesenian-kesenian populer dan tradisional. Dalam pertemuan ini partai-partai seringkali menyelipkan simbol partai beserta slogannya.⁷⁷ Mereka juga menyebar kartu-kartu kecil berlogo partai kepada orang-orang yang hadir untuk memperluas keanggotaan dan jangkauan.

Beberapa kampanye visual partai-partai lewat baliho dan iklan di media massa yang ditemukan dalam penelitian ini telah mampu menampilkan visualisasi dan jargon-jargon yang menarik. Baliho dan spanduk yang dipasang oleh partai-partai tersebar di perkotaan dan pedesaan, didistribusikan di jalanan kota dan desa, di bangunan publik dan rumah pribadi, di pohon-pohon dan transportasi publik seperti bis, potongan film, serta kalender dan *village lantern*.⁷⁸ Dalam visual iklan di media massa, Masyumi menampilkan jargon atau program yang berusaha mengkritik pemerintah serta menampilkan

76) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 21.

77) Feith (1957), *ibid.*

78) *Ibid.*

sisi keunggulan partai atas pemerintah. Lebih jauh dari itu, Masyumi juga terlibat konflik dengan PKI yang merupakan partai pendukung pemerintah. Dalam sebuah iklan yang muncul di *Harian Rakjat* dan *Abadi*, media milik PKI dan Masyumi, kedua partai saling menyerang satu sama lain. PKI menyerang kewibawaan Masyumi dengan menyoroti kebijakan gunting uang, sementara itu Masyumi membalasnya dengan menyerang PKI yang berada di bawah instruksi Soviet, sehingga memilih PKI berarti menyerahkan pemerintahan Indonesia kepada Soviet.

Sementara itu, kampanye dan ceramah merupakan cara yang digunakan secara rutin oleh berbagai partai untuk menarik massa. PNI, Masyumi, PKI, dan Gerinda misalnya, dalam laporan mengenai situasi pergerakan yang diterbitkan oleh Djawatan Penerangan Jogjakarta di tahun 1955, adalah partai-partai yang aktif turun langsung ke masyarakat untuk menyampaikan ceramah dan kampanye. PNI dalam bulan Januari sampai Oktober misalnya, dilaporkan oleh Djawatan Penerangan sering mengadakan acara dan ceramah-ceramah yang dihadiri oleh ratusan sampai ribuan rakyat. Pada tanggal 16 Januari 1955, PNI ranting Krembangan mengadakan rapat yang dihadiri sekitar 700 orang yang tidak hanya anggota PNI, tapi juga simpatisan partai itu.⁷⁹ Salah satu bahasan yang muncul dalam pertemuan tersebut adalah mengenai pemilu. Di tanggal 13 Maret, PNI juga mengadakan ceramah umum di rumah salah satu figur pentingnya S. Mangunsarkoro. Pertemuan yang diselenggarakan menyambut pemilihan umum ini, antara lain dibahas mengenai dasar perjuangan PNI dan arti gambar PNI, dihadiri oleh kurang-lebih 400 orang.⁸⁰ Sebulan berikutnya, PNI Gandekan Lor (Gedongtengen) melangsungkan ceramah di tempat Balai R.K. Gandekan yang dihadiri sampai lebih dari 1000 orang.⁸¹ Berbicara dalam ceramah ini adalah

79) BPAD, Djawatan Penerangan Daerah Istimewa Jogjakarta, No. 1181.

80) BPAD, Djawatan Penerangan Daerah Istimewa Jogjakarta, No. 1183.

81) BPAD, Djawatan Penerangan Daerah Istimewa Jogjakarta, No. 1885.



Foto 4. Salah satu kampanye di media massa yang dilakukan oleh Masyumi.
Sumber: *Kedaulatan Rakjat*, 26 September 1955.

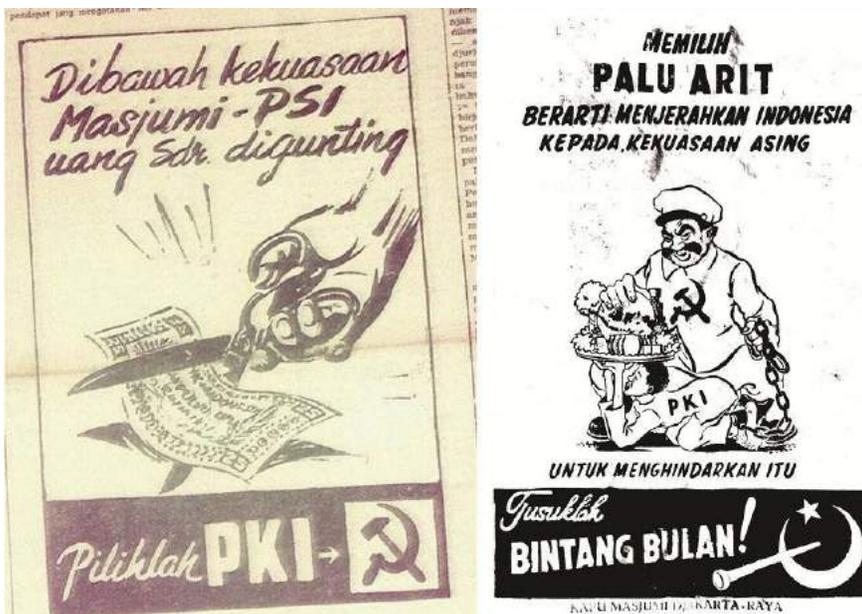


Foto 5. Saling sindir lewat kampanye visual di media massa antara PKI dan Masyumi. Sumber: <https://historia.id/modern/articles/bagaimana-persaingan-partai-islam-dengan-komunis-pada-pemilu-1955-ini-kisahnyadpomm>

Sudrasman, Prodjoandoko tentang riwayat sejarah PNI dengan dasar tujuan, kepartaian, dan pemilihan umum.⁸²

Sampai menjelang pemilihan, model ceramah turun langsung ke basis-basis suara partai rutin dilakukan untuk mempopulerkan program dan wacana partai ke tengah masyarakat. Pada periode 1949-1953, para pemimpin partai mengkonsentrasikan gerakannya pada level politik perkotaan dan hanya memiliki sedikit perhatian pada perpolitikan di level pedesaan.⁸³ Namun, di tahun 1953-1955, situasinya berubah drastis. Organisasi di level pedesaan menjadi perhatian dari para pemimpin partai. Dalam mengorganisasi dan mencari dana, para elite partai mulai mendekati kelompok-kelompok dan para elite lokal.⁸⁴ Bahkan untuk lebih mempopulerkan partai menjelang pemilu, partai-partai besar tidak segan terlibat dalam program pemberdayaan masyarakat di pedesaan.

Dalam minggu-minggu menjelang pemilihan, pemerintah yang berkuasa mengeluarkan beberapa kebijakan populis untuk meningkatkan popularitas partainya di mata masyarakat. Pada tanggal 1 September harga bensin diturunkan dari Rp. 1.80 per liter menjadi Rp. 1.04 per liter.⁸⁵ Kemudian, di hari yang sama, pemerintah memutuskan untuk “membekukan” Kantor Pusat Impor, yang konon merupakan sarang korupsi, dan menggantikannya dengan kantor baru, Badan Perdagangan Devisen.⁸⁶ Melalui ini dilakukan serangkaian tindakan baru untuk melakukan filterisasi secara alamiah dari para importir nasional; dengan mekanisme baru importir nasional harus mengajukan izin terlebih dahulu untuk beberapa komoditas tertentu dan deposit terlebih dahulu setara dengan harga impor yang diajukan (ditambah biaya tambahan impor).⁸⁷ Di antara importir nasional yang terqualifikasi, izin valuta asing akan dikeluarkan untuk mereka yang menawarkan tawaran yang paling menguntungkan. Pemerintah juga

82) *Ibid.*

83) Feith (2007), *op. cit.*, hlm. 360.

84) *Ibid.*

85) *Ibid.*, hlm. 426.

86) *Ibid.*

87) *Ibid.*

mengeliminasi berbagai cara untuk mengendalikan perdagangan, menghapus berbagai peraturan khusus untuk impor dan ekspor paralel transaksi, dan pengaturan barter.⁸⁸ Dengan berbagai langkah kebijakan ini harga sejumlah barang impor mengalami penurunan, khususnya tekstil. Meskipun demikian, partai oposisi masih dapat menunjukkan kelemahan pemerintah dengan cara menunjukkan kelangkaan beberapa barang pokok, seperti beras, garam, dan gula di beberapa lokasi perkotaan di minggu terakhir sebelum pemilu.⁸⁹

Yang menarik adalah meskipun perdebatan dan saling tuduh antar partai politik berlangsung sengit, pidato-pidato politik saling menyerang antar partai berlangsung panas, tapi tidak ada para pemimpin politik partai menghasut para pengikutnya untuk melakukan kekerasan.⁹⁰ Juga, partai politik mampu mengontrol para pendukungnya untuk tidak menyerang kampanye atau pertemuan partai politik lawan.⁹¹ Hampir tidak ada pelanggaran perdamaian selama musim kampanye yang berlangsung panjang. Partai-partai politik saat itu mengajarkan cara-cara perdamaian kepada para simpatisan dan calon pemilih, dan tetap membebaskan para pemilihnya untuk merahasiakan pilihan mereka kepada publik.⁹²

Penyebaran Informasi dan Mobilisasi

Mempersiapkan pemilu pertama, pemerintah Indonesia sadar bahwa pemberitahuan dan penyebaran informasi kepada masyarakat merupakan salah satu hal pokok yang harus dilakukan untuk mendorong partisipasi yang luas dari masyarakat dalam mengikuti hajatan demokrasi ini. Berbagai cara dilakukan oleh pemerintah dalam menyebarkan informasi, di antaranya melalui pemberitahuan secara langsung dalam acara-acara resmi pemerintah dan publik, serta melalui pemberitahuan di media massa. Dalam menggaungkan

88) *Ibid.*

89) *Ibid.*

90) Aziz, *op. cit.*, hlm. 403.

91) *Ibid.*

92) *Ibid.*



Foto 6. Poster mengajak warga untuk berpartisipasi memilih dengan bangga, tertib, dan bersemangat. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 5035.

informasi mengenai hal-hal dasar, seperti kapan pemilu berlangsung dan tata cara memilih, pemerintah mengandalkan media massa, seperti koran. Pemberitahuan-pemberitahuan mengenai informasi dasar seperti ini muncul tidak hanya dalam koran-koran nasional, tetapi juga koran-koran lokal. Untuk konteks Yogyakarta, *Kedaulatan Rakjat* cukup sering memuat informasi mengenai pemberitahuan Pemilu 1955. Di awal tahun 1955 informasi yang muncul adalah mengenai di tahun tersebut akan diselenggarakan pemilu dengan menyitir pendapat dari elite-elite pemerintah.

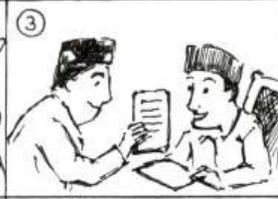
BAGAIMANA TJARANJA MEMILIH



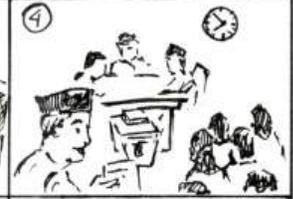
1
KELAK SETELAH TIBA WAKTUNJA, SDR. AKAN MENDAPAT SURAT PANGGILAN DARI PANITYA PEMILIHAN UMUM.



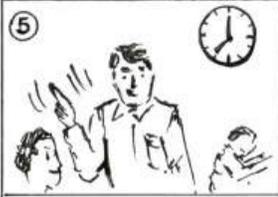
2
DENGAN MEMBAWA SURAT ITI SDR. PERGI KE TEMPAT PEMILIHAN UMUM.



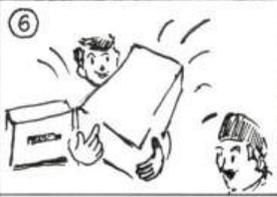
3
DIMUKA RUANGAN PEMILIHAN, SURAT SDR. HARUS DIPERIKSAKAN, UNTUK DIJODOJKAN DENGAN DAFTAR PEMILIH.



4
SEBELUM PEMILIHAN DIMULAI, SDR. DAPAT MENDENGAR KETUA PANITYA MEMBERIKAN PENERANGAN.



5
DAN TEPAT PADA DJAM DELAPAN, KETUA MENJATAKAN BAHWA PEMILIHAN UMUM DIMULAI.



6
SDR. SAKSIKAN KETUA PANITYA JANG MENVUNDUJKAN BAHWA KOTAK SUARA SUNGGUH-SUNGGUH KOSONG.



7
PANITYA MENANDATANGANI SURAT SUARA.



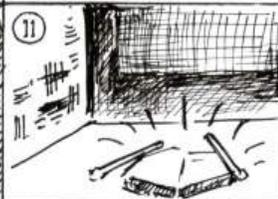
8
DITEMPAT KETUA PANITYA, SDR. MENERIMA SEHELAI SURAT SUARA.



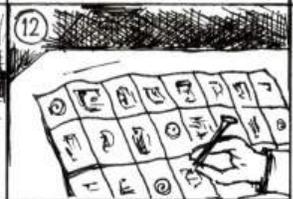
9
DENGAN SURAT SUARA, SDR. PERGI KE BILIK PEMBERIAN SUARA.



10
DI DINDING BILIK TERDAPAT TANDA-TANDA GAMBAR DAN NAMA-NAMA TJALON.



11
DI DALAM BILIK ITU PULA ADA ALAT-ALAT PENUSUK DAN ALAT-ALAT TULIS.



12
SEKARANG DENGAN SEBEBAS-BEBASNJA SDR. DAPAT MENUSUK TANDA GAMBAR JANG SDR. SETUJUDJI.



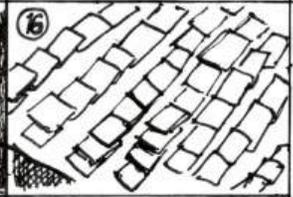
13
HIANJA DJANGAN TUSUK DALAM BINGKAI GAMBAR, TETAPI TUSUKLAH PADA TENGAH-TENGAH TANDA GAMBAR.



14
KALAU SUDAH LEPATLAH SURAT SUARA SDR. ITU SEPERTI LEPATAN SEMULA ARTENJA TIGA TANDATANGAN PANITYA HARUS ADA DILUAR.



15
LALU BAWALAH SURAT SUARA SDR. ITU KE KOTAK SUARA DAN SETELAH PANITYA MEMERIKSA LEPATAN SURAT SUARA TERSEBUT, SDR. BOLEH MEMASUKKANJA DI KOTAK SUARA.



16
SETELAH ITU SDR. BOLEH PULANG, TETAPI BOLEH DJUGA MENJAKSIKAN HASIL PEMUNGUTAN SUARA ITU.

DJAGALAH PERATURAN TATATERTIB PANITYA PEMILIHAN UMUM DITEMPAT SAUDARA MASING2

Informasi tentang tahapan memilih melalui visualisasi gambar yang didistribusikan oleh Kementerian Penerangan.

Sumber: Kedaulatan Rakjat, 23 September 1955.

Sukarno menekankan bahwa tahun 1955 begitu penting bagi Indonesia karena tepat ketika genap 10 tahun merdeka, Indonesia akan mengadakan pemilihan umum.⁹³ Ia berulang kali mengingatkan betapa pentingnya pemilihan umum. Dalam pertengahan tahun 1955, tepatnya ketika memperingati 10 tahun Indonesia merdeka, Sukarno dalam pidatonya “Tetap Terbanglah Rajawali” mengatakan bahwa dalam Pemilu 1955, rakyat Indonesia akan menjadi hakim yang akan menentukan kehidupan politik Indonesia ke depannya. Ia menyerukan, “Di dalam pemilihan umum, engkaulah menjadi hakim! Ambil kesempatan itu! Tangkap kesempatan itu! Pilihlah orang-orang yang benar-benar pemimpin! Pilihlah satu Dewan Perwakilan Rakyat yang benar-benar mencerminkan kehendak 80.000.000 rakyat Indonesia. Pilihlah orang-orang yang benar-benar mengabdikan kepada rakyat Indonesia dan tanah air Indonesia, bukan kepada kepentingan asing atau kepada kepentingan diri sendiri atau kepentingan golongan sendiri”.⁹⁴

Informasi penting lainnya yang disebarakan adalah mengenai hari pelaksanaan pemilu DPR dan konstituante. Hal ini penting dikabarkan karena sampai dengan bulan April 1955, tidak ada tanggal yang pasti mengenai kapan pemilu akan diselenggarakan. Oleh sebab itu, penyebaran informasi mengenai pelaksanaan tanggal pemilihan menjadi penting. Informasi yang muncul di dalam *Kedaulatan Rakjat* bahkan sangat mendetail, tidak hanya mengenai kapan pelaksanaan pemilu DPR dan konstituante. Tapi juga mengenai detail informasi, berapa jumlah anggota DPR dan konstituante yang dipilih, bagaimana tahapan mulai dari pendaftaran pemilih, pengecekan, sampai proses pemilihan. Bahkan instruksi bagaimana cara memilih diinformasikan melalui koran *Kedaulatan Rakjat*. Dari mulai penjelasan naratif secara bertahap mengenai cara memilih dan hal-hal yang akan membuat suara tidak sah, sampai dengan visualisasi gambar bagaimana proses memilih dan tahapannya.⁹⁵

93) *Kedaulatan Rakjat*, 3 Januari 1955.

94) Sukarno, *op. cit.*, hlm. 273.

95) *Kedaulatan Rakjat*, 8 September 1955; *Kedaulatan Rakjat*, 23 September 1955.

Informasi yang dikeluarkan beberapa hari menjelang pemilihan ini dikeluarkan di antaranya melalui kebijakan dari Kementerian Penerangan dalam rangka menginformasikan kepada masyarakat yang akan memilih. Penyebaran informasi melalui gambar merupakan cara yang ditempuh oleh Kementerian Penerangan untuk memudahkan masyarakat mengingat pemilu. Lebih dari itu, di tengah tingkat literasi masyarakat yang belum merata, cara menjelaskan lewat gambar lebih efektif untuk memberitahukan tentang proses tahapan dalam memilih.

Demi mendorong partisipasi publik yang luas, pemerintah pusat dan daerah menyerukan tentang pentingnya menjaga keamanan dan menciptakan situasi yang harmonis menjelang pemilu DPR. Wakil Gubernur Yogyakarta, Sri Paku Alam, berpidato dalam bahasa Jawa di depan corong radio RRI menekankan hal tersebut: pentingnya situasi tenteram agar pemilu tidak menimbulkan konflik dan memperingatkan para pengacau bahwa pihak berwajib akan segera bertindak preventif.⁹⁶ Sementara itu, Perdana Menteri Burhanuddin Harahap berpidato dua hari sebelum pemilihan DPR bahwa rakyat memiliki hak memilih tanpa tekanan dan pemerintah akan berusaha menjamin keamanan pada pelaksanaan pemilu.⁹⁷

Untuk memobilisasi partisipasi masyarakat dalam pemilu, Djawatan Penerangan Kotapradja Jogjakarta memanfaatkan kanal-kanal kebudayaan populer waktu itu, seperti sandiwara dan film. Cara-cara seperti ini lebih efektif memperkenalkan pentingnya pemilu dan memobilisasi kesadaran rakyat untuk menggunakan hak suaranya. Selain itu, Djawatan Penerangan Kotapradja Jogjakarta menggunakan *razogel* atau radio *zonder* (tanpa) gelombang untuk menyebarluaskan informasi mengenai pemilu. Razogel adalah mobil unit suara yang berkeliling untuk tujuan memberi peringatan kepada penduduk bahwa pemilu sudah dekat dan meminta agar penduduk untuk bersiap-siap.⁹⁸ Dalam sebuah foto yang direkam

96) *Kedaulatan Rakjat*, 24 September 1955.

97) *Kedaulatan Rakjat*, 27 September 1955.

98) *Kedaulatan Rakjat*, 9 Oktober 1955.

oleh Kementerian Penerangan terlihat bahwa *razogel* adalah sebuah mobil yang dipasang *speaker* di atas kap mobilnya agar informasi yang disebarkan melalui *speaker* bisa terdengar luas.⁹⁹ Karena suara dan bentuknya yang unik, orang-orang berkumpul membuat kerumunan di sekitar *razogel*. Meskipun, tidak diketahui apakah *razogel* ini merupakan alat yang efektif atau tidak dalam merangsang partisipasi warga. Namun yang jelas, melalui *razogel* ini pemerintah berupaya untuk menyebarkan informasi mengenai pelaksanaan pemilu dan berusaha memobilisasi warga agar berduyun-duyun membanjiri TPS ketika waktu pemilihan tiba.

Partisipasi Rakyat

Menurut Tinker dan Walker, problem utama yang ditemukan oleh komite pemilihan dalam pelaksanaan pemilu adalah menyangkut registrasi pemilih,¹⁰⁰ -yang harus berusia di atas delapan belas tahun. Sebelum undang-undang pemilu disahkan, registrasi pemilih dilakukan berdasarkan kesukarelaan, namun ternyata hal itu tidak mendorong respons yang besar dari masyarakat. Oleh sebab itu, dari komite daerah sampai ke level komite di tingkat pedesaan, turun langsung dari pintu ke pintu menyambangi rumah penduduk untuk memproses pendaftaran pemilu.¹⁰¹ Selain kesulitan mendaftarkan pemilih, problem yang disoroti oleh Tinker dan Walker dalam hal registrasi adalah problem kewarganegaraan, khususnya mengenai penduduk Tionghoa, dan juga mengenai kesulitan menghimpun jumlah pemilih di area konflik Darul Islam, seperti di Jawa Barat, Aceh, dan Sumatera Utara.¹⁰²

Pada tanggal 29 September tercatat lebih dari 39 juta rakyat Indonesia datang ke tempat pemilihan dan tercatat 37.875.299 atau 87,65% yang suaranya valid.¹⁰³ Di Yogyakarta sendiri, dalam laporan

99) ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4874.

100) Tinker dan Walker, *op. cit.*, hlm. 105.

101) *Ibid.*

102) *Ibid.*, hlm. 106.

103) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 39.



Foto 7. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 4895.



Foto 8. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4945.



Foto 9. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 5132.



Foto 10. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 5140.



Foto 11. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan RI 1950-1965, No. 5027.



Foto 12. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4932.

koran *Kedaulatan Rakjat*, terlihat antusiasme rakyat Yogyakarta untuk berpartisipasi dalam pemilu. Dalam salah satu *headline* yang muncul di koran tersebut, “1.054.886 Bandjiri TPS” dikabarkan bahwa sejak jam enam pagi rakyat Yogyakarta telah berbondong-bondong berangkat ke TPS untuk menggunakan hak suaranya.¹⁰⁴ Di Kotapraja Yogyakarta sejak pagi rakyat telah pergi menuju ke tempat pemilihan dan sebelum pukul 08.00 pagi telah berkerumun di TPS para pemilih tua dan muda, laki-laki dan perempuan yang duduk antre dengan tenang menunggu proses pemilihan.¹⁰⁵ Proses voting baru dimulai pada pukul 08.00 pagi dengan terlebih dahulu dibacakan satu set instruksi oleh ketua TPS setempat untuk memperlancar proses voting.¹⁰⁶ Setelah itu, maka para pemilih baru bisa memulai untuk melakukan pemilihan.

Tempat pemilihan dilakukan di berbagai tempat, biasanya kalau tidak di gedung-gedung publik, seperti sekolah, atau di sebuah struktur bambu murah yang dibangun di tempat-tempat publik khususnya untuk pemilu, tetapi di beberapa lokasi TPS juga bertempat di rumah tokoh desa.¹⁰⁷ Ada sekitar 96.000 TPS yang tersebar di seluruh Indonesia.¹⁰⁸ Rata-rata ada dua sampai tiga TPS per desa. Menurut instruksi dari Panitia Pemilihan Indonesia harus ada satu TPS untuk 300 sampai 1000 pemilih. Dalam praktiknya, di beberapa lokasi lebih dari satu TPS mendapati lebih dari 1000 pemilih, meskipun rata-rata jumlahnya 460 orang per satu TPS.¹⁰⁹ Banyak pemilih yang berasal dari daerah terpencil berjalan lima mil atau lebih menuju TPS.

Antusiasme warga yang memilih terlihat dari foto-foto yang diproduksi oleh Kementerian Penerangan yang merekam proses pemilu DPR dan konstituante yang berlangsung di beberapa daerah di Yogyakarta. Dalam foto nomor 7 terlihat seorang perempuan bersama

104) *Kedaulatan Rakjat*, 30 September 1955.

105) *Ibid.*

106) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 40.

107) *Ibid.*

108) Aziz, *op. cit.*, hlm. 403.

109) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 40.

suaminya yang membawa anak-anaknya yang masih kecil ke lokasi TPS Joyokusuman, Kemantren Keraton, Yogyakarta. Sang perempuan sambil membawa surat suara menggandeng anaknya yang telah bisa berjalan dan suaminya sambil menggendong anaknya yang masih bayi membuka lipatan kertas surat suara. Kemudian dalam foto nomor 8 terekam anak-anak kecil yang sedang dijaga oleh saudara-saudaranya ketika orang tua mereka menggunakan hak pilihnya di salah satu TPS di Yogyakarta. Dalam foto nomor 9 dan 10 antusiasme yang luar biasa dari para ibu-ibu warga Kecamatan Wonosari yang sedang duduk-duduk berkerumun menunggu panggilan untuk memberikan suaranya dalam pemilu konstituante di Kecamatan Wonosari, Gunung Kidul, tanggal 15 Desember 1955. Ibu-ibu ini dengan menggunakan pakaian tradisional kebaya Jawa dan sanggul menunggu dengan duduk berkerumun di area pepohonan yang teduh dan juga di dalam lokasi tempat pemilihan.

Dalam foto nomor 11, ibu-ibu dengan pakaian tradisional Jawa berbaris antre dengan rapi menunggu untuk memilih. Karena cuaca yang panas banyak di antara mereka yang membawa payung sebagai bekal pelindung dari sinar matahari ketika menunggu giliran memilih. Di beberapa TPS di tengah kota memang keadaan demikian ditemui, banyak perempuan yang berbaris antri berjam-jam di bawah terik matahari.¹¹⁰ Tidak hanya perempuan, orang-orang lanjut usia terpaksa melakukan hal yang sama karena tidak ada tempat yang disediakan untuk berteduh. Suasana di luar kota, dalam laporan *Kedaulatan Rakjat*, lebih baik. Para pemilih di Bantul dan Klaten duduk-duduk menunggu gilirannya di tempat yang teduh di bawah pohon yang rindang atau di bawah atap atau pendopo.¹¹¹ Akibat terik panas matahari, di TPS Dawung, warga yang berjejalan seperti, yang disebutkan *Kedaulatan Rakjat*, “ikan di dalam kaleng” menunggu antrian sampai siang hari berpeluh keringat di mukanya dan bajunya basah kuyup karena keringat.¹¹² Bahkan, di antara orang-orang itu ada

110) *Kedaulatan Rakjat*, 30 September 1955.

111) *Ibid.*

112) *Ibid.*

yang jatuh pingsan karena mungkin mengalami dehidrasi.

Keterlibatan para perempuan dalam mengikuti proses pemilu DPR dan konstituante begitu besar. Dalam beberapa foto yang merekam proses pemilu DPR dan konstituante terlihat ibu-ibu berbondong-bondong menunggu antri untuk menggunakan hak suaranya. Tidak jarang ibu-ibu yang datang membawa anak-anaknya ke tempat pemilihan. Pemilu telah berhasil masuk ke ruang-ruang sosial yang paling kecil, yaitu ruang domestik keluarga. Banyak warga Yogyakarta yang menuju tempat pemilihan membawa keluarganya secara lengkap. Keterlibatan perempuan dan keluarga yang luar biasa dalam pemilu di ruang publik ini mungkin disebabkan oleh keguyuban masyarakat secara sosial-budaya yang menghasilkan partisipasi kolektif masyarakat. Argumentasi lain yang bisa digunakan untuk menjelaskan fenomena ini adalah mengenai *citizenship*, rakyat merasa memiliki hak sebagai warga negara untuk menentukan masa depannya, negaranya, dan bangsanya melalui suara mereka dalam pemilu.

Ada berbagai peristiwa menarik terkait antusiasme rakyat Yogyakarta dalam menyambut Pemilu 1955. Seperti yang digambarkan dalam foto nomor 12, seorang tuna netra yang ikut serta menggunakan hak pilihnya untuk memilih representasinya dalam institusi perwakilan. Foto ini membuktikan bahwa pemilu pertama Indonesia telah mengakomodasi hak warga negara Indonesia yang difabel untuk memilih. Selain itu, fakta menarik lainnya adalah para pemilih yang sedang tersangkut perkara hukum dan sedang menunggu putusan perkaranya dapat mengikuti proses pemilu.¹¹³ Namun, orang-orang yang telah menjadi tahanan di dalam penjara tidak boleh mengikuti pemilu. Orang-orang yang sedang menunggu putusan perkaranya dapat menggunakan hak pilihnya di TPS yang dibangun di penjara. Mereka bisa memilih bersama dengan pegawai penjara.¹¹⁴

Partisipasi masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta yang

113) *Kedaulatan Rakjat*, 30 September 1955, *ibid*.

114) *Ibid*.



Foto 13. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4985.



Foto 14. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 4984.



Foto 17. Sultan Hamengku Buwono IX bersama para wartawan sedang mengamati kinerja panitia pemilu.

Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan 1950-1965, No. 4889.



Foto 18. Sultan Hamengku Buwono IX sedang memberikan suaranya di TPS Djokusuman

Sumber: *Kedaulatan Rakjat*, 1 Oktober 1955.

luar biasa dalam mengikuti hajatan demokrasi pertama ini membuat situasi pasar, toko-toko, dan stasiun yang biasanya ramai menjadi sepi.¹¹⁵ Di sepanjang jalan-jalan utama di kota Yogyakarta pada saat hari pemilihan 29 September 1955 keadaannya sepi dibandingkan hari-hari biasanya. Sedikit sekali sepeda dan kendaraan bermotor yang berseliweran di jalan raya. Di terminal bis kondisinya tidak jauh berbeda, meskipun masih ada bis-bis yang beroperasi. Di Stasiun Tugu situasi pagi hari tanggal 29 September 1955 benar-benar sepi. Kereta api jurusan Yogyakarta I Jakarta I Bandung yang berangkat jam 07.05 pagi terdiri atas lima gerbong untuk Bandung dan tujuh gerbong untuk Jakarta yang biasanya bisa memuat sampai 800 orang, hanya terisi sekitar 26 orang saja.¹¹⁶ Kereta api cepat Yogyakarta ke Jember yang berangkat jam 06.45 yang biasanya memuat sekitar 200 orang hanya terisi 19 penumpang saja dan kereta Yogyakarta-Solo yang berangkat jam 07.30 yang biasanya terisi 80 penumpang hanya terisi 13 penumpang.¹¹⁷

Sebagian besar kantor-kantor pemerintahan tutup, kecuali kantor-kantor penting, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan negeri, ketentaraan, kantor PTT, dan lain-lain.¹¹⁸ Toko dan pasar-pasar tutup melayani pembeli dari pagi sampai siang hari, namun beberapa toko yang menjual obat-obatan seperti apotek, buka sore hari.¹¹⁹ Suasana yang hening akibat pemilu bisa terlihat dari foto 13 dan 14 yang menggambarkan suasana Jalan Malioboro dan Pasar Beringharjo yang sepi karena toko-tokonya tutup dan jalannya hanya sedikit dilewati oleh orang-orang yang berseliweran.

Dalam memastikan ketertiban dan keamanan pelaksanaan pemilu, Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII berkeliling ke beberapa daerah di Provinsi Yogyakarta untuk meninjau proses pemilihan. Setelah Sultan Hamengku Buwono IX memilih di TPS Djojokusuman ia bersama wartawan pergi meninjau

115) *Ibid.*

116) *Ibid.*

117) *Ibid.*

118) *Ibid.*

119) *Ibid.*

jalannya pemilihan di beberapa TPS di wilayah Kotapraja Yogyakarta dan Sleman.¹²⁰ Beberapa TPS di wilayah kota yang mendapatkan kunjungan Sultan antara lain Hardjokusuman, Surjoputran, Purwodiningratan, Ngabean Selatan, Purboseputran, Taman Siswa, Penjara Wirogunan, Margojasan, SMP IV, SMA Bopkri, SMA de Brito, Ambarukmo.¹²¹ Dari sana Sultan kemudian melanjutkan peninjauan ke luar kota, ke wilayah Sleman. Beberapa lokasi TPS yang dikunjungi adalah Getas Tjoregan, Balangan, Gedongan, dan Dondongan.¹²²

Sementara itu, Sri Paku Alam VII menggunakan hak pilihnya di salah satu TPS di Bantul. Dari sana kemudian ia bersama Sarbini, Komandan Resimen Infanteri 13 Overste, serta Sumarsono, Kepala Kepolisian Negara, berkeliling ke TPS di luar kota Yogyakarta. Beberapa TPS yang mendapatkan kunjungan dari mereka antara lain TPS Taman Siswa Bantul, TPS di Banguntapan, TPS Kelurahan Patuk, TPS Logandeng, TPS Wonosari, TPS Dawung, Gading, TPS Bunder, kemudian kembali ke kota mampir di TPS Glondong Kalasan, Dogongan, TPS Ambarukmo, dan TPS di halaman SMP IV Kotabaru.¹²³

Di tiap-tiap TPS, baik Sultan dan Paku Alam mengatakan bahwa keadaannya baik-baik saja dan aman. “Alat-alat negara menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya,” ucap Paku Alam.¹²⁴ Sedangkan, Sultan menjawab pertanyaan wartawan mengenai kesan-kesannya setelah meninjau TPS-TPS tersebut dengan kalimat “baik, aman, dan sentosa”.¹²⁵

Hasil Pemilu

Hasil pemilu parlemen tanggal 29 September 1955 setelah dilakukan penghitungan atas 37.785.299 suara yang masuk adalah PNI menjadi pemenang pemilu parlemen dengan suara mencapai

120) *Ibid.*

121) *Ibid.*

122) *Ibid.*

123) *Ibid.*

124) *Ibid.*

125) *Ibid.*

8.434.653 (22,3%). Sementara itu, Masyumi sebagai peringkat kedua mendapatkan suara sebesar 7.903.886 (20,9%), diikuti oleh Nahdatul Ulama 6.955.141 (18,4%), PKI 6.176.914 (16,4%), PSII 1.091.160 (2,9%), Parkindo 1.003.325 (2,6%), Partai Katolik 770.740 (2,0%), dan PSI 753.191 (2,0%). Dari suara-suara tersebut PNI dan Masyumi berhak mendapatkan 57 kursi di parlemen, NU mendapat 45 kursi, PKI memperoleh 39 kursi, PSII dan Parkindo delapan kursi, Partai Katolik enam kursi, dan PSI mendapatkan lima kursi.¹²⁶

Sementara itu, untuk hasil konstituante, PNI tetap menjadi pemenang nasional dengan merebut suara sebanyak 9.070.218 (23,97%). Kemudian disusul oleh Masyumi dengan 7.789.619 (20,59%), NU dengan 6.989.333 (18,47%), PKI dengan 6.232.512 (16,47%), dan PSII dengan 1.059.922 (2,80%). Dengan perolehan tersebut, masing-masing partai mendapatkan jumlah kursi di Konstituante sebanyak PNI 119 kursi, Masyumi 112 kursi, NU 91 kursi, PKI 80 kursi, dan PSSI sebanyak 16 kursi.

Untuk hasil pemilu dalam skala provinsi, di Jawa Tengah PNI menjadi pemenang dari pemilu parlemen dengan hasil 3.019.568 dan hasil pemilu konstituante dengan suara 3.171.588. PKI menjadi pemenang kedua dari pemilu di Jawa Tengah dengan suara dari pemilu parlemen sebesar 2.326.108 dan hasil pemilu konstituante dengan suara 2.305.041. Di urutan selanjutnya, NU menjadi pemenang ketiga dengan suara parlemen sebesar 1.772.306 dan hasil konstituante dengan suara mencapai 1.822.902, lalu menyusul setelahnya Masyumi dengan suara parlemen sebesar 902.387 dan suara konstituante sebesar 892.556, dan di peringkat kelima ada PSII dengan total suara di parlemen sebesar 62.922 dan total hasil di konstituante dengan jumlah 69.355 suara.¹²⁷

Dalam pemilu di Jawa Tengah, PNI memenangkan pemilihan di kota Kedu, Pekalongan, Banyumas, dan Pati. Sementara itu, PKI menang di kota Surakarta, Semarang, dan Yogyakarta. NU mampu mendapati suara yang besar di Kedu dengan menjadi peringkat kedua,

126) Feith (1957), *op cit*, hlm. 58.

127) *Ibid*, hlm. 66.

di Pekalongan menjadi peringkat kedua, dan di Banyumas dan Pati yang juga menjadi peringkat kedua. Sementara itu, Masyumi tidak memiliki suara yang besar di dalam pemilihan di kota-kota Jawa Tengah. Meskipun di Surakarta dan Yogyakarta ia mampu menjadi peringkat ketiga, namun jumlah suaranya kalah jauh dengan PKI dan PNI. Untuk hasil selengkapnya pemilu di kota-kota di Jawa Tengah bisa merujuk pada tabel 1.

Dalam Pemilu 1955, D.I. Yogyakarta dimasukkan ke dalam bagian dari Jawa Tengah. Di wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta perebutan suara berlangsung sengit antara PKI dan PNI. Dari hasil yang dipublikasikan oleh Feith, PKI keluar sebagai pemenang pemilu dengan jumlah suara mencapai 237.000. Sementara itu, PNI menyusul dengan selisih 27 ribu dengan jumlah total suara sebanyak 207.000 suara. Masyumi dan NU harus puas menjadi peringkat ketiga dan ke-empat, masing-masing dengan jumlah suara sebanyak 134.000 dan 99.000. Namun, dari pengumpulan data yang dihimpun melalui surat kabar *Kedaulatan Rakjat*, terdapat selisih suara yang berbeda dari data yang dikumpulkan oleh Feith. Meskipun, urutan pemenang tetap sama di antara kedua data yang dipublikasikan. Dalam harian *Kedaulatan Rakjat*, pemenang pemilu parlemen di D.I. Yogyakarta jatuh kepada PKI dengan jumlah suara sebanyak 222.048, diikuti oleh PNI dengan 180.264 suara, Masyumi dengan 123.211 suara, NU dengan 93.784 suara, dan Gerinda dengan 128.464.

Dari total suara tersebut, untuk wilayah Kotapraja Yogyakarta PKI mendapatkan suara sebesar 43.939, PNI sebanyak 21.825 suara, Masyumi 18.033 suara, NU 2.376 suara, dan Gerinda 635 suara.¹²⁸ Untuk wilayah luar kota, seperti Bantul, situasinya berbeda, PNI mendapatkan suara paling banyak dengan 40.555 suara, disusul dengan NU sebanyak 39.052 suara, Masyumi dan PKI yang bersaing tipis dengan 34.804 dan 34.207 suara, dan Gerinda dengan 23.358 suara. Di wilayah Sleman dan Kulon Progo, PNI memenangkan pemilu dengan telak. Di Sleman, PNI meraih 47.570 suara, sementara itu peringkat keduanya adalah Gerinda dengan 36.762 suara dan

128) *Kedaulatan Rakjat*, 6 Oktober 1955.

Tabel 1. Hasil Pemilu Parlemen Jawa Tengah 1955 (dalam 1.000an)

No	Nama Daerah	PNI	Masyumi	NU	PKI	Jumlah
1.	Surakarta	595	198	45	736	1.574
2.	Kedu	551	120	470	267	1.408
3.	Pekalongan	662	138	361	172	1.333
4.	Banyumas	630	171	259	237	1.297
5.	Semarang	221	53	370	474	1.118
6.	Pati	322	48	285	235	890
7.	Yogyakarta	207	134	99	237	677
Total		3.019.568	902.387	1.772.306	2.326.108	8.020.369

Sumber : Feith, 1957: 85.

Tabel 2. Hasil Pemilu Parlemen DI Yogyakarta 1955

No.	Nama Kota/Kab	PNI	Masyumi	NU	PKI	Gerinda	Jumlah
1.	Kotapraja Yogyakarta	21.825	18.033	2.376	43.939	635	86.808
2.	Bantul	40.555	34.804	39.052	34.207	23.358	171.976
3.	Sleman	47.570	30.872	26.773	35.855	36.762	177.832
4.	Kulon Progo	45.513	23.485	19.880	12.315	17.046	118.239
5.	Gunung Kidul	24.801	16.017	5.703	95.732	50.663	192.916
Total		180.264	123.211	93.784	222.048	128.464	747.771

Sumber : *Kedaulatan Rakyat*, 6 Oktober 1955 “Angka-angka Resmi Seluruh Partai dan Kotapraja Jogja”; *Kedaulatan Rakyat*, 8 Oktober 1955 “Angka-angka Resmi dari Bantul”; *Kedaulatan Rakyat*, 13 Oktober 1955 “Angka-angka Resmi dari Sleman”; *Kedaulatan Rakyat* 14 Oktober “Angka-angka Resmi dari Kab. Kulon Progo”; *Kedaulatan Rakyat*, 1 November 1955 “Angka-angka Resmi dari Gunung Kidul”.

dilanjutkan oleh PKI dengan 35.855 suara. Di Kulon Progo, PNI mendapatkan suara sebesar 45.513, jauh mengungguli Masyumi yang hanya mendapatkan 23.485 suara. Sementara itu, di Gunung Kidul PKI menang telak mengungguli partai-partai lain dengan mendapatkan 95.732 suara, disusul oleh Gerinda dengan 50.663 suara, dan PNI dengan 24.801 suara. Partai-partai religius, seperti Masyumi dan NU jatuh dalam perolehan suara dan hanya mendapatkan masing-masing 16.017 dan 5.703 suara.

Mengapa PKI dan PNI dapat memenangkan pemilihan parlemen di D.I. Yogyakarta. Ada banyak alasan yang mendasarinya. Pertama, tidak bisa dipungkiri bahwa politik aliran mempengaruhi preferensi politik pemilih. Daerah Istimewa Yogyakarta yang dikenal memiliki latar belakang penduduk abangan yang besar, pusat dari kebudayaan (tradisionalisme) Jawa, dan memiliki basis nasionalis-revolusioner yang besar imbas peninggalan revolusi merupakan lumbung suara yang besar bagi partai-partai dengan corak ideologi nasionalis-progresif dan komunis. Kedua, menurut Feith, terutama PKI mendapatkan suara yang besar dari wilayah dengan kemiskinan yang tinggi, mengalami depresi agrikultur, dan tekanan populasi.¹²⁹ Penjelasan ini dapat menjadi basis untuk menganalisis mengapa PKI mendapatkan suara yang sangat besar sekali di Gunung Kidul yang memiliki karakteristik seperti yang disebutkan oleh Feith. Lebih dari itu, kemiskinan merupakan faktor yang determinan dalam mempengaruhi pilihan rakyat untuk memilih antara PKI dan PNI. Hal ini didasari oleh program-program dari kedua partai tersebut yang membawa jargon-jargon nasionalisme dan anti-imperialisme yang lebih meresap bagi kehidupan sosial-politik rakyat.

Ketiga, salah satu kunci kemenangan PNI adalah kemampuannya dalam memanfaatkan pamong praja dan administratur untuk menarik massa. Para camat dan bupati mendorong orang-orang untuk memilih PNI di dalam Pemilu 1955. Namun, karena hal ini, Gerinda menyerang PNI telah melakukan kecurangan dengan memanfaatkan birokrat untuk mengintimidasi orang-orang untuk memilih PNI.

129) Feith (1957), *op. cit.*, hlm. 84.



Foto 17. Warga di salah satu TPS di Gunungkidul menunggu perhitungan suara. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 5016.

Selain itu, faktor keempat yang perlu untuk dianalisis adalah seberapa jauh efektivitas kampanye yang dilakukan oleh partai-partai besar. Dalam laporan yang diterbitkan oleh Djawatan Penerangan Jogjakarta terlihat bahwa partai-partai besar, terutama PNI dan PKI, aktif melakukan ceramah-ceramah yang turut serta mengundang simpatisan dan masyarakat biasa. Biasanya untuk menarik massa ditampilkanlah acara-acara hiburan tradisional Jawa.

Fakta yang menarik dari hasil pemilu parlemen 1955 di D.I. Yogyakarta adalah munculnya Gerinda, partai lokal Yogyakarta, sebagai salah satu partai yang mendapatkan suara yang besar. Di daerah Sleman dan Gunung Kidul, Gerinda mampu untuk meraih suara yang besar dan bertengger di posisi kedua. Ini menandakan bahwa faktor politik aliran di dalam konteks waktu itu memiliki pengaruh yang besar. Gerinda merupakan partai yang memiliki corak kejawaan

yang kuat, dengan latar belakang pemimpinnya Suryodiningrat, merupakan paman dari Sultan Hamengku Buwono IX, mendirikan organisasi Pakempalan Kawula Ngajogyakarta (PKN) di tahun 1931 yang merupakan cikal bakal dari Gerinda.¹³⁰ Suryodiningrat meskipun masih membawa model kepemimpinan Jawa tradisional sebelum kemerdekaan, memiliki pengaruh yang kuat di kalangan petani buta huruf di Yogyakarta karena auranya yang kharismatis dan ketertarikan terhadap cara-cara mistis yang digunakan oleh partai ini.¹³¹

Kesimpulan

Eksperimentasi pemilu nasional pertama di tahun 1955 diharapkan menjadi sebuah *milestone* bagi Indonesia untuk memperkuat transformasi awal negara ini menuju negara demokratis. Meskipun pada mulanya banyak keraguan terhadap kemampuan Indonesia dalam menyelenggarakan hajatan demokrasi pertama ini, kenyataannya Pemilu 1955 berhasil dilaksanakan dengan tingkat partisipasi yang sangat besar. Satu faktor yang sulit dibantah terkait antusiasme rakyat yang besar dalam menyambut pemilu pertama ini dikarenakan penantian warga negara Indonesia yang cukup panjang dalam menunggu momen bersejarah tersebut. Sebagai warga negara (*citizens*) dalam negara yang belum lama merdeka dan pertama kali secara nasional merayakan demokrasi, bukanlah hal yang aneh jika rakyat Indonesia ingin menggunakan hak pilihnya untuk memperkuat transformasi awal dari pendewasaan demokrasi Indonesia. Hal ini dapat dilihat juga dalam kerangka besar sebagai sumbangsih warga kepada negara dalam proses penguatan negara.

Yogyakarta merupakan salah satu wilayah yang berhasil menyelenggarakan pemilu 1955, dalam artian: sukses mengadakan dan mengamankan pesta demokrasi dan juga berhasil dalam hal tingkat partisipasi warga yang tinggi menyemarakkan pemilu

130) Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981), hlm. 154.

131) *Ibid*, hlm 156.

pertama tersebut. Tingginya partisipasi warga Yogyakarta untuk menyukseskan Pemilu 1955 dapat dijelaskan oleh beberapa faktor. Pertama, Yogyakarta memiliki pengalaman historis sebelumnya dalam pemilu yang diadakan pada skala lokal. Pemilu Yogyakarta 1951 merupakan momen demokratis awal yang mengajarkan rakyat Yogyakarta untuk memperkenalkan dan membuat akrab diri mereka terhadap mekanisme politik berupa pemilihan. Dalam pemilu lokal tersebut, tingkat partisipasi publik Yogyakarta untuk memilih pun cukup tinggi dan pengalaman tersebut kembali dihadirkan oleh warga Yogyakarta dalam Pemilu Nasional 1955.

Kedua, tingginya tingkat partisipasi rakyat Yogyakarta dapat dijelaskan karena mobilisasi yang relatif berhasil dari pemerintah dan partai politik. Penyebaran informasi mengenai pemilu dilakukan oleh pemerintah secara masif dalam tingkat nasional dan daerah. Di Yogyakarta sendiri, pemberitaan media massa mengenai pemilu cukup banyak sejak awal tahun 1955 dan menjelang pemilu diadakan pemerintah mengiklankan secara visual mengenai tata cara dan tahapan untuk memilih dalam pemilu. Selain itu, pemerintah lokal memobilisasi warga dengan himbuan melalui *razogel* yang ditempatkan di tempat-tempat publik yang ramai oleh lalu-lalang warga. Hal yang perlu diperhatikan juga mengenai mobilisasi adalah adanya dorongan yang kuat dari kampanye-kampanye partai politik di wilayah Yogyakarta untuk mendorong para simpatisan partai dan juga warga biasa untuk datang memilih partai-partai politik yang bertarung. Kampanye yang dilakukan oleh partai politik di daerah-daerah di Yogyakarta cukup masif dilakukan, mereka tidak jarang menampilkan hiburan pertunjukkan kesenian dan masuk ke acara-acara publik untuk dapat lebih efektif menarik minat warga kepada partai mereka.

Ketiga, berduyun-duyunnya masyarakat Yogyakarta ke tempat pemungutan suara dapat dilihat dalam relasi hubungan antara warga negara dan negara. Pemilu nasional pertama sulit dipungkiri berhasil menggugah rasa keterikatan antara rakyat Yogyakarta dengan proses dan praktik kenegaraan yang hadir secara nyata. Secara historis dapat dilihat bahwa sejak Indonesia merdeka, partisipasi rakyat Yogyakarta

begitu aktif dalam mempertahankan negara ketika Republik yang baru lahir ini berpindah ibu kota ke Yogyakarta. Partisipasi rakyat Yogyakarta yang besar dalam pemilu mungkin dapat dilihat sebagai sebuah kontinuitas dari keterikatan warga negara kepada negara dalam bentuknya yang lain. Apabila di masa Revolusi partisipasi rakyat Yogyakarta dilambangkan dengan “mengangkat senjata” maka di masa Demokrasi Parlementer keterlibatan rakyat Yogyakarta dalam mendukung demokratisasi negara dilambangkan dengan “menyumbangkan suara”.

Keempat, tingginya partisipasi disebabkan oleh kuatnya identifikasi antara pemilih dengan platform atau ideologi partai politik. Tingginya antusiasme rakyat dimungkinkan karena aspirasi mereka merasa tersalurkan oleh ideologi, jargon, atau kebijakan dari partai politik yang bertarung dalam pemilu. Di tahun 1950-an, polarisasi aliran cukup jelas dibandingkan situasi ideologi partai politik di masa Orde Baru dan Reformasi di mana tidak tampak perbedaan ideologi yang cukup jelas antara partai-partai politik yang berkompetisi. Hal ini memudahkan pengidentifikasian atau pemihakan dari rakyat kepada kecenderungan terhadap ideologi atau platform partai politik tertentu. Sehingga, keterwakilan rakyat terhadap aliran politik tertentu disalurkan oleh mereka melalui pilihan di tempat pemungutan suara.

Daftar Pustaka

Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)

- ANRI, Kabinet Perdana Menteri 1950-1959 Jilid I, No. 1920.
- ANRI, Kabinet Perdana Menteri 1950-1959 Jilid I, No. 3527.
- ANRI, Kementerian Penerangan 1950-1965, No. 4889.
- ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4867.
- ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4871
- ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4932.
- ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4945.
- ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4985.

- ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 5020.
ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 5132.
ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 5140.
ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 4866.
ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 4895.
ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 4984.
ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 5035.
ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 5027.
ANRI, Kementerian Penerangan Republik Indonesia 1950-1965, No. 5016.

Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (BPAD)

- BPAD, Djawatan Penerangan Daerah Istimewa Jogjakarta, No. 1181.
BPAD, Djawatan Penerangan Daerah Istimewa Jogjakarta, No. 1183.
BPAD, Djawatan Penerangan Daerah Istimewa Jogjakarta, No. 1885.

Koran

- Kedaulatan Rakjat*, 3 Januari 1955
Kedaulatan Rakjat, 18 April 1955.
Kedaulatan Rakjat, 19 April 1955.
Kedaulatan Rakjat, 7 September 1955.
Kedaulatan Rakjat, 8 September 1955
Kedaulatan Rakjat, 9 September 1955.
Kedaulatan Rakjat, 23 September 1955
Kedaulatan Rakjat, 24 September 1955
Kedaulatan Rakjat, 26 September 1955
Kedaulatan Rakjat, 27 September 1955.
Kedaulatan Rakjat, 30 September 1955.
Kedaulatan Rakjat, 6 Oktober 1955.
Kedaulatan Rakjat, 8 Oktober 1955.

Kedaulatan Rakjat, 9 Oktober 1955
Kedaulatan Rakjat, 13 Oktober 1955.
Kedaulatan Rakjat, 14 Oktober 1955.
Kedaulatan Rakjat, 1 November 1955.

Buku dan Artikel

- Bone Jr., Robert C., "Organization of the Indonesian Elections", *The American Political Science Review*, Vol. 49. No. 4, 1955, hlm. 1067-1084.
- Compton, Boyd R., "The Indonesian Election Law", *Far Eastern Survey*, Vol. 23, No. 4, 1954, hlm. 62-64.
- Compton, Boyd R., "The Indonesian Election Law, II", *Far Eastern Survey*, Vol. 23, No. 5, 1954, hlm. 74-77.
- Elson, Robert, *The Idea of Indonesia: Sejarah Pemikiran dan Gagasan*, (Jakarta: Serambi, 2009).
- Feith, Herbert, *The Indonesian Elections of 1955*, (Ithaca: Modern Indonesian Project Southeast Asia Program Cornell University, 1957).
- Feith, Herbert, "Introduction", dalam Herbert Feith dan Lance Castles (eds.), *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, (Ithaca & London: Cornell University Press, 1970).
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Singapore: Equinox Publishing, 2007).
- Geertz, Clifford, *The Social History of an Indonesian Town*, (Cambridge: MIT Press, 1965).
- Imam Suhadi, *Pemilu 1955, 1971, 1977: Cita-Cita dan Kenyataan Demokrasi*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1981).
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Kencana-Prenadamedia Group, 2010).
- Leo Suryadinata, *Elections and Politics in Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2002).
- Miriam Budiarto, "Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Pengantar", dalam Miriam Budiarto (ed.). *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998).

- Muhammad Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perspektif Yuridis Konstitusional*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2013).
- Nimatul Huda dan dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2017).
- Qutubuddin, Aziz, "Indonesia's First General Elections", *Pakistan Horizon*, Vol. 8, No. 3, 1955, hlm. 400-405.
- Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981).
- Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, 2009).
- Soedjatmoko, "The Role of Political Parties in Indonesia", dalam Philip W. Thayer (ed.), *Nationalism and Progress in Asia*, (Baltimore: John Hopkins Press, 1956).
- Sukarno, "Tetap Terbanglah Rajawali", dalam Sukarno, *Di Bawah Bendera Revolusi. Jilid II*, (Jakarta: Yayasan Bung Karno, 2005).
- Tinker, Irene dan Walker, Mil, "The First General Elections in India and Indonesia", *Far Eastern Survey*, Vol. 25, No. 7, 1956, hlm. 97-110.
- Wildan Sena Utama *Konferensi Asia-Afrika 1955: Asal Usul Intelektual dan Warisannya bagi Gerakan Global Antiimperialisme*, (Tangerang Selatan: Marjin Kiri, 2017).



Iring-iringan mobil tentara mengangkut surat suara hasil Pemilu di Yogyakarta untuk dibawa ke Semarang, Jawa Tengah. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan DIY 1950-1965, No. 4998.

Kesimpulan

Perjalanan menuju demokrasi ditempuh melewati jalan panjang. Demokrasi telah menjadi agenda perjuangan para nasionalis Indonesia sejak zaman kolonial. Demokrasi adalah janji kemerdekaan untuk menciptakan masa depan yang gilang-gemilang dari suatu negara bangsa yang baru diproklamirkan. Dalam hal ini, penyelenggaraan pemilu dapat dilihat sebagai salah satu pencapaian terpenting dalam praktik berdemokrasi. Pada zaman penjajahan Belanda, pemilihan wakil rakyat adalah bagian dari hasrat kemerdekaan bangsa Indonesia. Dengan memiliki wakil dalam pemerintahan yang dipilih langsung oleh rakyat, bangsa Indonesia berkeinginan untuk dapat menentukan sendiri nasib dan masa depannya. Sayangnya, keinginan ini selalu bertepuk sebelah tangan, dan hanya terwujud ketika Indonesia telah terbebas dari penjajahan. Dalam konteks Indonesia sebagai negara bangsa yang merdeka, pemilu juga dapat bermakna sebagai perayaan partisipasi rakyat untuk menyalurkan aspirasi politiknya. Oleh karenanya, lumrah jika hingga saat ini pemilu kerap disebut sebagai pesta demokrasi, sebuah hajatan rutin nasional

di mana rakyat dari sebuah bangsa yang merdeka memperoleh kedaulatan politiknya.

Dalam perjalanan panjang membangun kehidupan berdemokrasi di Indonesia, Yogyakarta memainkan peran penting. Bagian akhir dari buku ini mengajak berefleksi untuk memaknai peran Yogyakarta—wilayah yang kerap dianggap lekat dengan praktik-praktik tradisional-feodal—namun malah menjadi tempat penting dalam memulai kehidupan berdemokrasi Indonesia. Mengapa? Kajian ini melihat alasan yang memungkinkan proses demokratisasi berlangsung sangat awal di Yogyakarta tidak lepas dari pengaruh otoritas (negara) tradisional yang sekaligus berperan sebagai pemerintah lokal mampu menampilkan diri sebagai suatu otoritas yang kuat dengan menjamin terciptanya situasi yang relatif aman dan stabil, sehingga usaha menuju demokrasi dapat dijalankan. Selain itu, berbagai elemen dan infrastruktur politik yang tumbuh di Yogyakarta pada masa revolusi dapat mendorong proses demokratisasi untuk hadir lebih awal di wilayah ini daripada yang mampu dilaksanakan oleh pemerintah nasional. Artinya, sebelum demokrasi prosedural diwujudkan melalui penyelenggaraan pemilu lokal pada 1951, Yogyakarta telah memulai lebih dahulu praktik berdemokrasi sebagai suatu realita politik sehari-hari. Di sinilah posisi unik Yogyakarta, terlebih lagi jika menengok lebih jauh ke belakang pada masa kolonial Hindia-Belanda.

Melacak dari perkembangan politik partisipatif dari era kolonial, Yogyakarta sebenarnya berada dalam situasi yang tidak terlalu baik. Ketika reformasi birokrasi dan tata pemerintahan kolonial mulai mengadopsi gagasan demokrasi yang dipraktikkan melalui sistem perwakilan meskipun penuh dengan keterbatasan, Yogyakarta tidak ikut terpengaruh. Ketika pada sepanjang paruh pertama abad kedua puluh, di sejumlah tempat telah terbentuk dewan yang mencerminkan adanya sistem perwakilan, Yogyakarta tetap berada di bawah otoritas tradisional. Oleh karenanya, praktik berdemokrasi yang berlangsung di wilayah ini pada awal kemerdekaan sangat sulit untuk dicari akar kaitannya dengan pengalaman politik pada era kolonial. Alih-alih menekankan pada terjadinya replikasi proses

pemilihan wakil rakyat ala Hindia-Belanda, usaha demokratisasi dan penyelenggaraan pemilu pada awal era kemerdekaan di Yogyakarta memiliki kaitan yang lebih dekat dengan posisi penting kota ini sebagai pusat republiken di era revolusi, dan praktik pemilihan langsung dalam berbagai skala (dari kabupaten hingga desa) yang dimulai sejak akhir 1945.

Sebagai ibu kota Republik pada periode revolusi, Yogyakarta memiliki hampir seluruh elemen yang diperlukan untuk mewujudkan demokrasi. Semenjak awal tahun 1946, Yogyakarta telah memulai peran barunya sebagai pusat pemerintahan, pusat militer, sekaligus pusat politik di mana partai-partai politik membasiskan gerakannya di kota ini. Bahkan sebelum partai politik dapat dibentuk di kalangan masyarakat Yogyakarta, telah muncul beberapa organisasi semi-politik untuk menyatukan kekuatan guna mempertahankan kemerdekaan yang dibentuk oleh KNID Yogyakarta antara lain BTI (Barisan Tani Indonesia), BBI (Barisan Buruh Indonesia), dan Laskar Rakyat.¹ Pada ranah yang lebih praktis, praktik demokrasi yang memberi ruang partisipatoris bagi khalayak luas telah mengejawantah dengan baik di Yogyakarta melalui pembentukan DPRK atau Dewan Kalurahan sejak Desember 1945, dan Pemilihan Pamong Kelurahan sejak Maret 1946.

Bahkan ketika di Yogyakarta dibentuk berbagai dewan perwakilan, wilayah ini sebenarnya sudah mampu melaksanakan pemilihan umum sebagai mekanisme politik mengisi posisi wakil rakyat. Hanya saja karena terkendala persoalan keuangan, pemilihan anggota dewan dilaksanakan dengan pembagian kursi yang dialokasikan untuk partai politik (35 kursi) dan organisasi massa (25 kursi). Dari sini dapat diketahui bahwa sebenarnya Yogyakarta sejak awal era kemerdekaan telah menunjukkan kesiapan untuk menjalankan politik partisipatoris dengan adanya pelibatan populer, dan bahwa proses demokratisasi pada tingkat lokal di Yogyakarta terjadi lebih awal ketimbang yang diusahakan oleh pemerintah

1) Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Jakarta: Kobam, 2009), hlm. 192.

Republik Indonesia. Proses demokratisasi di Yogyakarta ini hanya dimungkinkan karena adanya stabilitas politik yang tidak terjadi pada wilayah-wilayah lain di Indonesia. Dalam konteks inilah otoritas tradisional memegang peran penting.

Penguasa tradisional Yogyakarta mampu bertahan dari gelombang revolusi bahkan turut mengalir bersama *euphoria* massa dalam menyambut kemerdekaan. Hal ini unik karena di berbagai tempat, lazimnya, penguasa monarki tumbang oleh ledakan partisipasi rakyat pada era revolusi, namun hal ini tidak berlaku di Yogyakarta. Penguasa Kesultanan dan Pakualaman dapat tanggap terhadap situasi yang sedang berkembang dengan menyediakan ruang demokrasi untuk mewadahi partisipasi rakyat. Semangat revolusioner rakyat untuk “angkat senjata” disalurkan menjadi antusiasme “memberikan suara”. Serangkaian reformasi pemerintah lokal dilaksanakan guna menjaring energi besar dari rakyat yang tengah digelorakan oleh semangat kebebasan dan kemerdekaan, untuk disalurkan dalam proses yang membantu pembentukan negara. Jika di berbagai tempat revolusi sosial berlangsung secara destruktif, tidak demikian halnya dengan Yogyakarta. Ruang politik partisipatif yang memungkinkan terbukanya pelibatan seluruh warga di Yogyakarta malah memungkinkan semangat revolusioner itu bekerja sama dengan otoritas tradisionalnya untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia.

Tak dapat dipungkiri, keberhasilan dari proses demokratisasi sangat ditentukan oleh peran sentral suatu otoritas yang kuat dan mapan. Dalam hal ini, penguasa lokal Yogyakarta membuktikan kapasitasnya yang besar dalam mengontrol perubahan serba cepat pada era transisi. Pada saat bersamaan, otoritas lokal juga mampu menopang berdirinya Republik. Adapun strategi yang dipilih penguasa Yogyakarta dalam melangsungkan kehidupan demokrasi di wilayahnya terbilang unik, dan paradoksial. Jika secara teoretis dapat dikatakan bahwa demokrasi menjadi anti-tesis dari monarki, di mana di sejumlah tempat penerapan demokrasi memakan korban kekuasaan monarki, namun hal ini malah berlaku sebaliknya di Yogyakarta. Pada satu sisi, demokratisasi dijalankan

dengan mengundang keterlibatan rakyat dan menyediakan ruang-ruang partisipasi pada beragam tingkatan dari kabupaten sampai dengan desa. Pada sisi yang lain, demokratisasi di Yogyakarta dapat berlangsung oleh karena posisi keraton yang kuat dan masih dianggap agung oleh rakyatnya. Pada gilirannya, demokratisasi yang dijalankan di Yogyakarta pada era transisi itu malah memperkuat pula posisi pemerintahan lokal *cum* tradisional.

Pelaksanaan dua pemilu di paruh pertama dekade 1950-an merupakan *legacy* dari Yogyakarta bagi sejarah demokrasi di Indonesia. Warisan ini dapat dilihat dari strategi dan kemampuan para pemimpin Yogyakarta untuk menerjemahkan perubahan zaman dengan memberi ruang bagi bersemainya demokrasi di wilayah yang sebenarnya berada di bawah kuasa monarki. Penguasa Kesultanan maupun Pakualaman mampu dengan cerdas menjaring partisipasi kawulanya—yang saat itu sedang bertransformasi menjadi warga negara—dengan menyediakan saluran politik berupa pemilu. Dari sanalah demokrasi mewujud untuk mewedahi karsa bersama yang bertumpu pada pelibatan rakyat banyak.



Sri Pakualam VIII tiba di Balai Desa Pagerarjo, Samigaluh, Kulon Progo untuk memberikan penerangan atau sosialisasi pemilu. Foto diambil pada bulan Juli 1951. Sumber: ANRI, Kementerian Penerangan RI 1950-1965, No. 872.

INFOGRAFIS & FAKTANEKA

Kontributor:

Bagus Zidni Ilman Nafi

Rika Puspitasari

Moh. Masruhan

Kronologi

1945

Pasca Proklamasi 1945 Pemerintah Pusat Membentuk KNI yang kemudian diikuti daerah. Yogyakarta membentuk KNI Daerah dengan pimpinan Moh Saleh dan 84 anggota. Tugasnya membantu pemerintah daerah dan membuat UU. KNID ada di setiap wilayah sampai ke desa.

3 November 1945 Wakil Presiden M Hatta mengeluarkan Maklumat No. X tentang pembentukan partai politik dan pengorganisasi.

Atas usul BTI, HB IX dan PA mengeluarkan Maklumat No. 7 1945 tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan (6 Des 1945), dengan cara dipilih. Satu DPRK mewakili 100 warga.

1951

Kabinet Sukiman tidak melanjutkan gagasan Natsir karena parlemen menolak, melainkan mengadakan rangkaian uji coba pemilihan di tingkat lokal, yakni di Minahasa Juni/1951 (langsung), Yogyakarta Juli-Nov/1951 (bertingkat), dan Kota Makassar 1952 (langsung).

Februari 1951, Kabinet Natsir memperkenalkan rancangan undang-undang pemilihan umum tidak langsung (bertingkat). Kabinet Natsir jatuh sebelum rancangan undang-undang dibahas di parlemen.

Dasar hukum yang digunakan untuk pemilu Undang-Undang No. 7 1950 tentang Pembentukan DPR Daerah Provinsi dan Undang-undang No. 3/1950 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

1946

Tahun 1946, HB IX dan PA VIII mengeluarkan maklumat No. 18, 18 Mei 1946 menyebutkan perlunya pembentukan parlemen tingkat provinsi.

Berdasarkan Maklumat itu, dibentuk DPR Daerah dengan anggota 60 orang untuk menggantikan KNI.

Pasca Peristiwa Madiun terjadi perombakan anggota parlemen daerah, jumlah anggota menjadi 70, dan Masyumi menjadi Partai dengan wakil terbanyak.

1950

Agustus 1950, Presiden Assaat Mengeluarkan PP No. 3 1950 tentang Pembentukan DPRD dan DP.

Pasca Peristiwa Madiun terjadi perombakan anggota parlemen daerah, jumlah anggota menjadi 70, dan Masyumi menjadi Partai dengan wakil terbanyak.

Surat Keputusan Mendagri tanggal 8 dan 10 Maret 1951 menunjuk PA VIII sebagai ketua Panitia Pemilu Yogyakarta, R.H.A. Kasmat (Ketua DPR DIY) sebagai wakil ketua, dan Prodjopramudjo sebagai sekretaris. Sementara bupati-walikota bertindak sebagai ketua cabang, camat/kemantren dan kepala desa menjadi aparatur pemilihan umum KPS (Kantor Pemungutan Suara) dan KPPS (Kantor Pembantu Pemungutan Suara).

Peserta Pemilu

- PNI
- Masyumi
- NU
- PKI
- Partai Katolik
- Persatuan Indonesia Raya (PIR)
- Parkindo
- Partai Buruh
- Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)
- Baperki
- Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (PPRI)
- Partai Rakyat Nasional (PRN)
- Partai Sosialis Indonesia (PSI)
- Djakartirtana
- Partai Wanita Rakyat (PWI)
- Partai Rakyat Indonesia (PRI)
- Gerakan Pembela Pancasila (GPB)
- Gerinda
- Murba Pembela Proklamasi (MPP)
- Major Mr. Rd. Moehono Sosrodiprodjo, dkk
- Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)
- Permai
- Perserikatan Bekas Pegawai Negeri Indonesia (PBPNI)
- Pensiunan
- Parindra
- Komite Pemilih Rakyat Seluruh Indonesia (KPRSI)
- Pak Darso
- M. Prawiro Subroto
- Siswoatmodjo alias Pak Sis, dkk
- Kumpulan Pemilih Bulan Bintang (KPBB)
- Partai Acoma
- Tani Makmur
- Notokusumo
- Sarsadi Ariohudojo, dkk
- NJS Tjakraatmadja
- Radja Kaprabonan, dkk
- R. Soeradjiman
- M. Soedirowijono
- H. Soejono
- Soemantri, dkk
- R. Suroto
- Front Bebas
- J. Wirowihardjo
- Raden Soedjono Prawirosoedarmo, dkk
- Angkatan Baru Indonesia
- Hadiprebowo
- Raden Maktal Dipodirdjo
- R.R. Margodiharjo
- Kumpulan Pembela Rakyat

Kursi Pemilu 1955

$$260 - 3 = 257$$

Total kursi parlemen yang tersedia

3 kursi untuk Irian Barat tidak jadi dikompetisikan karena masih di bawah Belanda.

Total kursi yang diperebutkan

63%

dari total kursi parlemen yang diperebutkan berada di Jawa.

58

kursi parlemen terbanyak yang diperebutkan dalam satu wilayah (Jawa Timur)

3

kursi parlemen paling sedikit yang diperebutkan dalam satu wilayah (Kalimantan Timur dan Maluku)

$$520 - 6 = 514$$

Total kursi konstituante yang tersedia

6 kursi untuk Irian Barat tidak jadi dikompetisikan karena masih di bawah Belanda.

Total kursi yang dikompetisikan

62%

dari total kursi konstituante yang diperebutkan berada di Jawa.

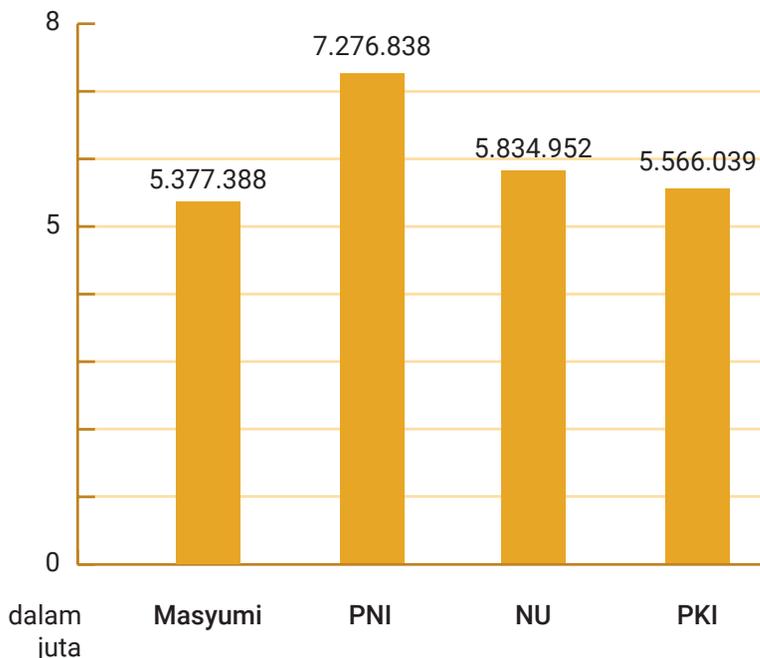
117

kursi parlemen terbanyak yang diperebutkan dalam satu wilayah (Jawa Timur)

6

kursi parlemen paling sedikit yang diperebutkan dalam satu wilayah (Kalimantan Timur dan Maluku)

Hasil Pemilu di Indonesia Tahun 1955



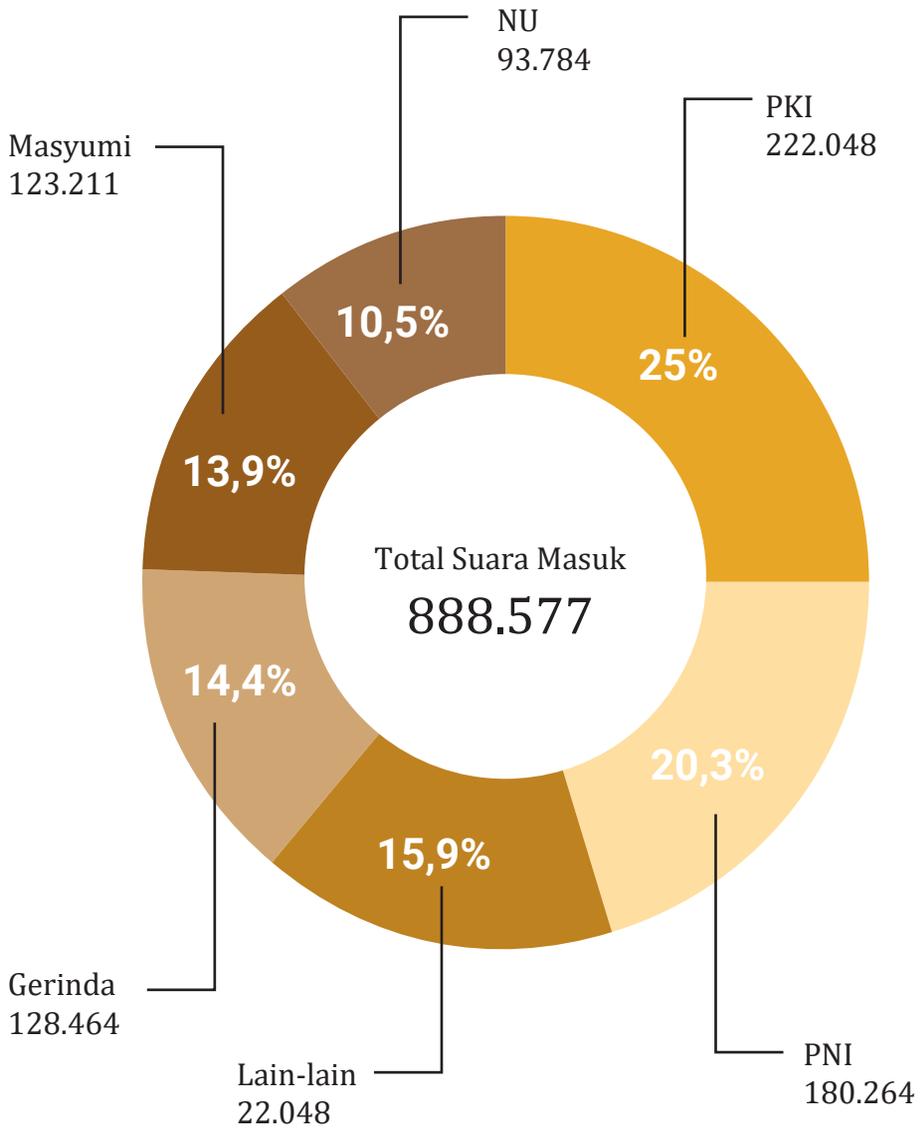
100+

Total peserta pemilu 1955 yang terdiri dari partai, organisasi, dan perorangan

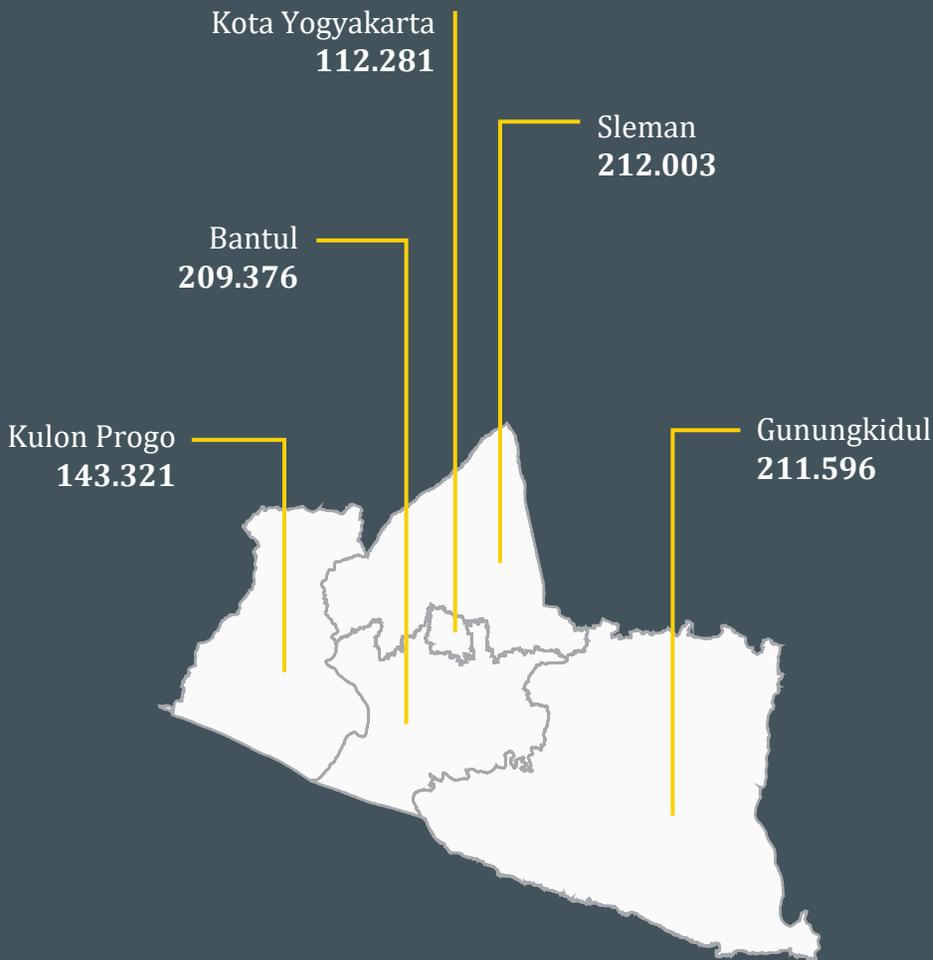
43.104.464

Jumlah pemilih yang terdaftar dalam pemilu 1955 dari 77,9 juta penduduk

Hasil Pemilu DIY Tahun 1955



Persebaran Suara Pemilu DIY 1955



Kumpulan Pembela Rakyat tidak mendapatkan satu suarapun di 4 daerah di DIY kecuali Gunung Kidul, 280 suara.

5 Besar Hasil Pemilu 1955 DIY Per Daerah

Kota Yogyakarta



1. PKI (43.939)
2. PNI (21.825)
3. Masyumi (18.033)
4. Partai Katolik (5.513)
5. Persatuan Indonesia Raya (3.743)

Sleman



1. PNI (47.570)
2. Gerinda (36.762)
3. PKI (35.855)
4. Masyumi (30.872)
5. NU (26.773)

Bantul



1. PNI (40.555)
2. NU (39.052)
3. Masyumi (34.804)
4. PKI (34.207)
5. Gerinda (23.358)

Kulon Progo



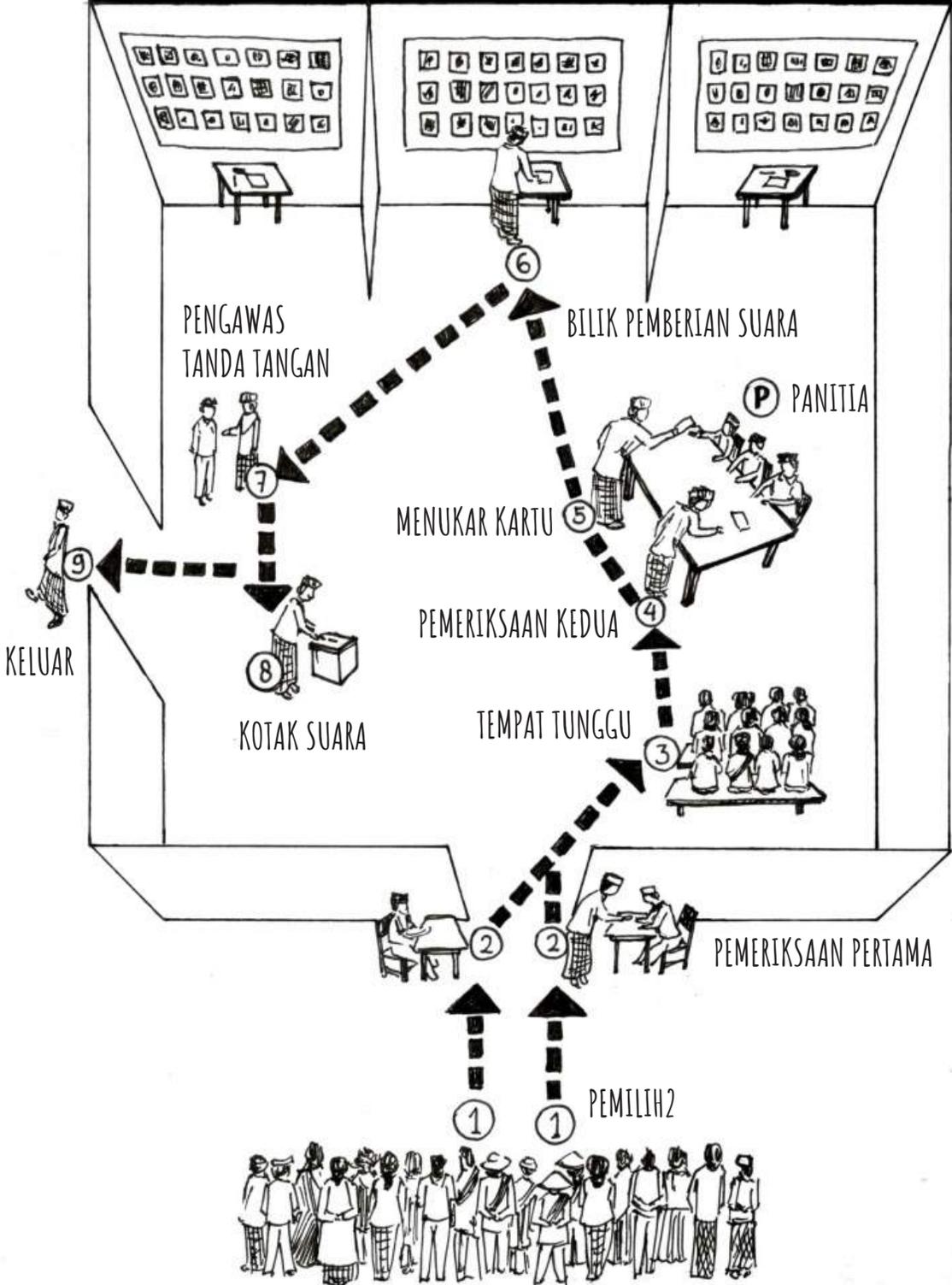
1. PNI (45.513)
2. Masyumi (23.485)
3. NU (19.880)
4. Gerinda (17.046)
5. PKI (12.315)

Gunungkidul



1. PKI (95.732)
2. Gerinda (50.663)
3. PNI (24.801)
4. Masyumi (16.017)
5. NU (5.703)

IKUTILAH DJURUSAN PANAH. SDR AKAN MEMPERTJEPAT DJALANNJA PEMILIHAN



DEMOKRASI DAN PEMILU: Pemikiran Para Pendiri Bangsa

Sebelum adanya Maklumat X dan Maklumat 3 November 1945, yang keduanya dianggap tonggak penting bagi pelebagaan demokrasi dalam praktik kenegaraan di Indonesia, usaha untuk membangun suatu kehidupan berdemokrasi dalam bernegara telah muncul melalui pemikiran para tokoh bangsa. Perdebatan ide demokrasi ini pula yang turut memberikan pengaruh pada wajah pemerintahan ketika masa transisi dari penguasaan kolonial menuju pemerintahan nasional. Banyak dari elite politik Indonesia yang mencoba merumuskan demokrasi, bahkan sejak zaman kolonial, dengan mensintesiskan dengan budaya, agama, dan ideologi tertentu. Oleh karenanya, penting untuk dipahami bahwa demokrasi di Indonesia merupakan hasil dialektika dari gagasan, pengalaman, dan cita-cita politik yang beragam.



SEMAOEN

Salah satu tokoh yang mencoba menggabungkan demokrasi dengan nilai-nilai lokal adalah Semaoen. Pemikirannya sudah terlihat jelas sejak masa kolonial, semasa itu Semaoen muda menolak ide parlementer. Menurutnya, Demokrasi Parlementer dapat menjadi ancaman bagi keragaman budaya dan memicu perseteruan antar etnis. Menurut tokoh yang semasa muda tergilgila-gilgila pada pemikiran kiri ini, Demokrasi Parlementer adalah refleksi dari pemikiran Belanda yang meresahkan. Apalagi demokrasi dengan model tersebut sangat bergantung pada struktur kelas menengah yang elitis. Sejarawan Robert E. Elson melihat bahwa Semaoen lebih memilih sistem Dewan Regional yang otonom berdasarkan suku yang dipilih oleh penduduk setempat (Elson, 2008: 77). Oleh karena gagasan ini, konsep demokrasi ala Semaoen memiliki kemiripan dengan ide-ide dari Mr. Soepomo. Keduanya membayangkan bahwa Indonesia kelak harus dibangun di atas masyarakat-masyarakat lokal yang kuat, tradisional, dan otonom.



KI HAJAR DEWANTARA

Pemikiran yang memberi basis bagi praktek demokrasi yang bersumber pada budaya Indonesia juga digagas oleh Soewardi Suryaningrat atau Ki Hajar Dewantara, yang berusaha melakukan pendekatan dengan menggali akar budaya Jawa dalam ide politiknya. Menurutnya, yang lebih penting adalah menyiapkan para pemimpin yang arif dan bijaksana dalam menanggapi perubahan sosial-politik. Untuk tujuan itulah ia membangun lembaga pendidikan Taman Siswa. Sekilas ide Soewardi ini nampak elitis, namun jika dibandingkan dengan Noto Soeroto, Ki Hajar Dewantara terlihat lebih membumi dengan memfokuskan ide-idenya untuk diterapkan pada sistem pendidikan. Sedangkan, Noto

Soeroto lebih terang-terangan dari Soewardi perihal gagasan demokrasi ala Jawanya. Ia memang menolak konsep demokrasi Barat, tetapi justru menawarkan gagasan yang lebih elitis, Hindia butuh kearifan para ningrat (Jawa) dalam mengatur perpolitikannya. Agus Salim berbeda, ia menawarkan konsep demokrasi islami sebagai pedoman bernegara. Dalam pandangannya, Islam adalah unsur yang berhak untuk memikul kekuasaan dan tanggung jawab dengan porsi lebih banyak (Elson, 2008: 78).

Foto: Ki Hadjar Dewantara (Suwardi Suryaningrat) duduk paling kanan. Sumber: KITLV 3725



**Pemilu diharapkan menjadi
alat ke arah pelaksanaan
demokrasi berdasarkan
toleransi dan tidak menjadi
arena bentrokan**

— Sukarno —

Soekarno.
Sumber foto: KITLV 25260

SUKARNO

Sukarno muda justru mempunyai ide demokrasi yang condong pada ide-ide yang berpihak pada masyarakat kelas bawah. Robert E. Elson monyoroti latar belakang dan rekam jejak Sukarno yang tidak pernah belajar, atau pun belum pernah pergi ke luar negeri sebagai faktor yang turut membentuk ide Sukarno muda. Ia tidak kosmopolit laiknya Hatta atau Sjahrir. Maka dari itu, Sukarno melihat ide demokrasi Barat adalah liberal dan terpapar kapitalisme, oleh karenanya tidak mempunyai signifikansi bagi perjuangan Indonesia sebagai bangsa terjajah kala itu. Demokrasi Barat dalam pandangan Sukarno gagal mewakili kepentingan kalangan bawah yakni orang-orang Marhaen, dan tidak punya sikap yang tegas bagi pembelaan terhadap kesejahteraan ekonomi rakyat. Model seperti itu hanya mewakili kepentingan segelintir orang, yakni minoritas eksklusif yang nantinya berkuasa. Akhirnya Sukarno sampai pada suatu kesimpulan bahwa Indonesia harus mempunyai rumusan demokrasi sendiri. Pada kongres Partai Indonesia (Partindo) tahun 1933, Sukarno kemudian mencetuskan ide demokrasi untuk Indonesia. Gagasan Sukarno adalah; "...[s]uatu demokrasi yang bukan berdasarkan Eropa atau Amerika, melainkan demokrasi politik dan ekonomi... ia adalah sosio-demokrasi" (Elson, 2008: 77). Secara tidak langsung Sukarno ingin demokrasi yang akan diimplementasikan nantinya harus juga menopang aspek kemandirian ekonomi.

Mohammad Hatta

Hatta menjadi pribadi yang unik dengan gagasan demokrasinya. Latar belakangnya yang kosmopolit karena pernah belajar di Belanda, dan perpaduan keislaman Minang dalam dirinya memunculkan kerangka pikir yang khas. Robert E. Elson melihat pemikiran Hatta tentang demokrasi dan negara dipengaruhi oleh gagasan mengenai solidaritas dan komunitas desa, sebagian yang lain dipengaruhi oleh ide komunitas serikat sejawat (*guild*) Eropa (Elson, 2008: 76). Hasilnya, Hatta memandang negara sebagai suatu ungkapan rakyat yang terdesentralisasi. Maka tidak heran jika sebelum proklamasi kemerdekaan, ide negara federal tercetus dari kepalanya. Ia juga orang yang percaya bahwa demokrasi yang baik mesti mewujudkan dalam kebebasan pendirian multi-partai, sebuah gagasan yang bertolak belakang dengan Sukarno. Ide-ide demokrasi Hatta dalam mengatur negara dapat ditelisik melalui karyanya: "*Demokrasi Kita*".

Hatta memandang bahwa demokrasi yang akan diterapkan di Indonesia mesti kontekstual, dengan melihat kondisi geo-politik dan situasi nasional yang sedang terjadi. Baginya demokrasi dapat berjalan baik apabila ada rasa tanggung jawab dan toleransi para pemimpin-pemimpin politik. Pada permulaan kemerdekaan, beberapa waktu pasca proklamasi 17 Agustus 1945, menurut Hatta, orang merasakan betul apa tanggung-jawabnya. Akan tetapi ketika kemerdekaan itu diakui

oleh seluruh dunia lewat Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag pada akhir 1949, orang melupakan syarat-syarat membangun demokrasi secara praktik (Moh. Hatta, 1966: 9). Hatta menilai tidak lama setelah proklamasi, beberapa petinggi partai telah menunjukkan gelagat ultra-demokrasi. Suatu fenomena yang menjangkiti beberapa elite politik yang ingin mencontoh demokrasi di Eropa Barat secara mentah, tanpa ada kontekstualisasi dengan mempertimbangkan kondisi sosial-politik di Indonesia. Hal itu salah satunya mewujud dalam penggantian sistem Presidensiil yang sebetulnya sudah tertanam dalam Undang-Undang Dasar 1945 menjadi sistem Parleментар. Dengan kata lain, menurut beberapa elite sistem itu dianggap lebih demokratis karena pemerintah (eksekutif) bertanggung-jawab langsung kepada parlemen.

Meski begitu, pada akhirnya sistem parlementer dianggap tidak mampu merespon situasi periode revolusi. Dalam pandangan Hatta, Indonesia dalam masa transisi dari pemerintahan kolonial yang represif menuju demokratis membutuhkan pemerintahan yang kuat. Oleh karena itu sistem presidensiil yang termanifestasi dalam sosok Dwi-Tunggal: Sukarno-Hatta adalah pilihan logis. Secara konsep, parlementer yang dipimpin oleh Perdana Menteri bertanggung-jawab kepada Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BP-



Mohammad Hatta (kanan) bersama Sukarno (kiri)
Sumber: KITLV 25259

KNIP). Sebagai eksekutif, Presiden dan Wakil Presiden tidak boleh dibebani banyak urusan karena khawatir akan mengganggu konsentrasi dalam mengurus negara. Akan tetapi secara praktik justru Presiden dan Wakil Presidenlah yang menyelamatkan muka parlemen. Banyak rakyat yang menaruh mosi tidak percaya kepada parlemen. Akhirnya melalui kewibawaan Presiden dan Wakil Presiden, parlemen dapat selamat dari kecaman dan kritik rakyat yang tidak puas. Pada masa awal-awal kemerdekaan, pengaruh Sukarno-Hatta memainkan peranan penting untuk mengontrol masyarakat. Sistem perwakilan yang tidak efektif akhirnya

diganti pada 3 Juli 1946 menjadi sistem Kabinet Presidensiil kembali, yang bertahan hingga penyerahan kedaulatan oleh Belanda pada akhir 1949. Hatta kemudian menjelaskan semangat ultra-demokratis muncul kembali dalam Undang-undang Dasar 1950, dengan menetapkan sistem parlementer. Dwi-Tunggal Sukarno-Hatta hanya dijadikan sebagai simbol negara dalam kedudukan mereka yang konstitusional. Menteri-menteri mengambil alih dan bertanggung-jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah. Menurut Hatta, mulai kurun waktu itu, sejarah Dwi-Tunggal dalam perpolitikan Indonesia telah tamat (Moh. Hatta, 1966: 10-11).



Sutan Syahrir (Kanan-depan) bersama H. Agus Salim (Kiri-depan).
Sumber: NA Den Haag Nr. 2.24.05.02

Sutan Sjahrir

Sosok Sutan Sjahrir pun mempunyai gagasannya sendiri tentang demokrasi. Sutan Sjahrir pada masa revolusi menerbitkan *"Perjuangan Kita"*: sebuah karya tipis yang berisi garis besar haluan perjuangan rakyat Indonesia pada masa revolusi. Hal yang paling mencolok dari tulisannya adalah adanya dimensi kemanusiaan, suatu sikap yang nantinya dipuji oleh Y.B. Mangunwijaya dalam novelnya: *"Burung-burung Manyar"*. Sikap humanisme Sjahrir dikenang oleh Romo Mangun dalam satu bab novelnya, yang berjudul "Merpati Lepas". Saat itu tokoh utama, Teto (Indo), menghadang dan memukul Sjahrir. Namun Sjahrir justru

bersikap tenang untuk menghindari pertengkaran di antara keduanya. Sikap Sjahrir yang tenang itu justru membuat Teto terhina dan marah, sekaligus kagum. (Y.B. Mangunwijaya, 2014: 89-94).

Sjahrir adalah tokoh yang memiliki kepedulian tinggi kepada pada golongan lain di luar bumiputra: kelompok minoritas di iklim Indonesia yang merdeka. Saat itu, baik golongan kulit putih, Indo, Tionghoa, dan Ambon mengalami tuduhan sebagai kolaborator penjajah. Akibatnya banyak dari mereka menjadi sasaran kekerasan pemuda. Dalam tulisannya, Sjahrir

meminta pemuda untuk menghentikan kekerasan tersebut. Sebab hal itu dapat mencederai perjuangan mempertahankan kemerdekaan, dan melemahkan kedudukan Indonesia di mata dunia Internasional.

Sjahrir menilai para pemuda yang melakukan kekerasan telah terjangkiti sentimen kebencian anti-asing. Sikap ini merupakan hal yang merugikan karena mencontoh Jepang. Dalam sudut pandang yang lain, dapat dikatakan bangsa Indonesia bisa terjerumus dalam fasisme. Sjahrir menghindari kebencian yang sifatnya rasial. Pada tahap selanjutnya, pendapat Sjahrir tentang penghilangan pengaruh Jepang dalam pemerintahan Indonesia merdeka akan menjadi penting dalam proses demokratisasi Indonesia.

Dalam pandangan Sjahrir, salah satu tahapan menuju pemerintahan yang konstitusional adalah memperluas partisipasi publik (*folks*). Menurutnya, langkah awal menuju Indonesia yang demokratis adalah secepat mungkin merebut dan mendemokratisasi alat-alat pemerintahan. Proses pendemokrasian pemerintah harus dimulai dari tataran akar rumput. Maka ide Sjahrir kala itu, implementasi dari proses demokratisasi pemerintahan Republik adalah membentuk Dewan-dewan Perwakilan Rakyat dari tingkat desa hingga pusat pemerintahan. Tujuan yang ingin dicapai adalah rakyat (*folks*) dapat masuk menjadi bagian dari susunan pemerintahan. Masuknya rakyat dalam komposisi pemerintahan adalah bagian dari perjuangan revolusioner menuju demokratisasi, dan pembersihan lembaga-lembaga warisan kolonial

dan fasisme Jepang. Karena menurut Sjahrir, definisi demokratisasi pemerintah yang sebenar-benarnya adalah tidak terpapar unsur-unsur asing dan fasisme. Demokrasi Indonesia harus dirumuskan dari rakyat Indonesia terutama kalangan bawah, bukan para elit yang pernah bersinggungan dan bekerja-sama dengan pihak asing. Meski begitu Sjahrir melakukan pembersihan birokrasi pemerintahan dengan cukup elegan. Pangreh Praja yang dulu pernah bekerja untuk kolonial, diberikan tempat sebagai pengawas dan penasihat. Sjahrir menyebut demokratisasi pemerintahan sebagai suatu revolusi nasional. Menjadi menarik karena Sjahrir memandang desa sebagai pokok dari revolusi, dan suatu hulu/pusat bagi pembaharuan masyarakat. Dengan gagasannya itu, Sjahrir telah menjadi tokoh penting dalam jalannya demokratisasi pada bulan-bulan awal kemerdekaan Indonesia. Hal itu dikuatkan dengan masuknya Sjahrir dalam jajaran Komisi Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai Ketua, setelah terlebih dahulu diminta oleh beberapa orang sebagai wakil pemimpin gerakan bawah tanah.

Daftar Bacaan

Elson, Robert E., *The idea of Indonesia: A history*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, (Jakarta: Pustaka Antara PT, 1966)

Sutan Sjahrir, *Perjuangan Kita*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Politik, "GUNTUR 49", Tanpa Tahun)

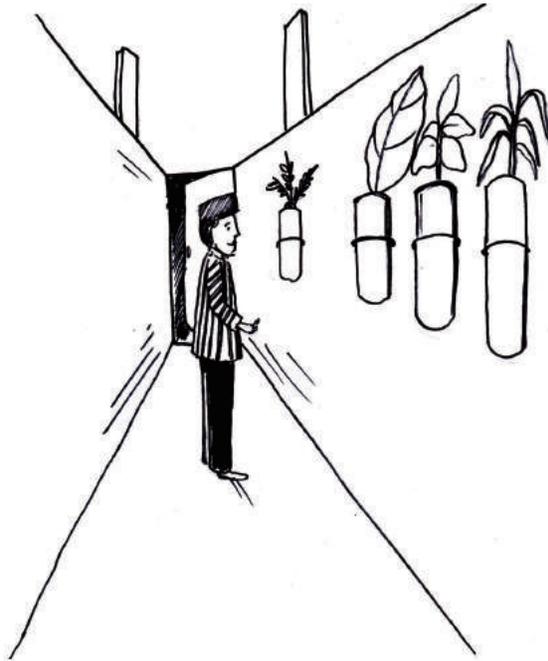
Y.B. Mangunwijaya, *Burung-Burung Manyar*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2014).



PARTAI-PARTAI YANG TERBENTUK SETELAH MAKLUMAT X

1. Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi) yang didirikan pada 7 November 1945 dipimpin oleh Dr. Soekiman Wirjosandjoyo. Partai ini yang sering dikaitkan dengan organisasi bentukan Jepang pada masa pendudukan dengan nama yang sama, merupakan gabungan dari kekuatan Islam baik NU maupun Muhammadiyah terutama untuk wilayah Jawa, dan Muhammadiyah dengan MIT (Majelis Islam Tinggi) untuk membentuk Masyumi di Sumatra.
2. Partai Komunis Indonesia (PKI), partai yang merupakan pemain lama di gelanggang politik Indonesia berdiri pada 7 November 1945, dipimpin oleh Mr. Moch. Yusuf. Pada dasarnya, embrio PKI berasal dari *Indische Sociaal-Democratische Vereeniging (ISDV)*, kemudian disebut sebagai Perserikatan Komunis di Hindia pada era kolonial. PKI yang dibentuk pasca proklamasi merupakan kekuatan “sayap kiri” yang tulang punggungnya diperkuat oleh gabungan Partai Buruh Indonesia (PBI) dan Partai Sosialis (PS).
3. Partai Buruh Indonesia (PBI) merupakan partai beraliran Marxis yang dibentuk di Kediri pada 8 November 1945. Tokoh partai ini antara lain adalah S.K. Trimurti, Setiajit, Sakirman, dan Njono. Partai ini menjadi bagian dari “kekuatan sayap kiri” Indonesia, dan bergabung dengan PKI pada September 1948. Setelah peristiwa Madiun yang berakibat pada kekalahan kelompok kiri, pecahan Partai Buruh yang mewadahi para penentang kudeta Madiun dibentuk kembali pada Desember 1948, namun hanya berusia singkat. PBI muncul lagi dan bergabung dengan PKI pada Februari 1951.
4. Partai Rakyat Djelata (PRD) dibentuk pada tanggal 8 November 1945 dengan

- tokoh Sutan Dewanis yang pada pada kongresnya yang ke-3 terpilih sebagai ketua. PRD merupakan partai yang berhaluan kiri namun memiliki cara pandang dan jalan perjuangan yang berbeda dengan PKI, bahkan partai ini disebut-sebut dimusuhi PKI. Pada 7 November 1948, Partai Rakyat Djelata bersama dengan Partai Rakyat (Maruto Nitimihardjo) dan Partai Buruh (Sjamsu Harija Udaja) Merdeka melebur dalam Partai Murba Tan Malaka, -yang semenjak kegagalan kudeta PKI Moesso di Madiun digadang-gadang menjadi kekuatan baru sayap kiri.
5. Partai Kristen Indonesia (Parkindo) merupakan partai Kristen yang memiliki basis di Minahasa, Ambon, dan wilayah Batak Sumatra, yang dibentuk pada pada 10 November 1945 dan dipimpin oleh Probowinoto. Semenjak dekade 1950-an, partai ini dipimpin seorang yang memiliki hubungan dekat dengan Sukarno yakni Johannes Leimena.
 6. Partai Rakyat Sosialis (PARAS) dibentuk pada 12 November dengan pendirinya adalah Amir yang kemudian memimpin partai ini. Dalam perkembangannya, Partai Rakyat Sosialis Amir bergabung dengan partai sosialis yang dipimpin Sutan Syahrir pada Desember 1945 untuk membentuk Partai Sosialis (PS).
 7. Partai Rakyat Sosialis (PARSI) didirikan oleh Sutan Sjahrir pada 20 November 1945 di Jakarta. Setelah fusi dengan PARAS Amir Syarifuddin di Cirebon untuk membentuk Partai Sosialis, Sutan Sjahrir tetap memegang tampuk kepemimpinan partai bersama Amir Sjarifudin, dan Oei Hwee Goat. Hanya saja, semenjak awal 1947, faksionalisme dalam tubuh PS menguat dan berakhir dengan dikeluarkannya Sutan Syahrir, -yang kemudian Partai Sosialis Indonesia (PSI) pada Februari 1948.
 8. Persatuan Katholik Republik Indonesia (PKRI) yang dideklarasikan pada 8 Desember 1945, dipimpin oleh I.J. Kasimo. Partai ini memiliki embrio yang dapat dilacak dari pendirian organisasi politik Katholik pertama pada 1923, yakni Pakempalan Politik Katolik Jawi (PPKJ). Pada 1924, PPKJ mengirimkan satu wakilnya di Volksraad dan juga berkiprah dalam PPKI, serta GAPI. Pada 1930, nama organisasi ini berganti menjadi Persatuan Politik Katholik Indonesia (PPRI) sebelum berubah lagi menjadi Persatuan Katholik Republik Indonesia (PKRI) di tahun 1945, dan menjadi Partai Katholik di tahun 1950.
 9. Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI), didirikan pada 17 Desember 1945 dan dipimpin oleh J.B. Assa. PERMAI merupakan organisasi sosial sekaligus perkumpulan penghayat kebatinan atau kepercayaan asli nusantara yang kemudian juga berfungsi sebagai partai politik. Embrio partai ini telah ada sejak 1927 melalui rintisan Mei Kartawinata, yang mendirikan agama Kuring atau agama Yakin Pancasila, atau dikenal juga sebagai agama Peri-kemanusiaan. Istilah PERMAI sebenarnya juga digunakan sebagai singkatan dari agama Peri-kemanusiaan. Tokoh-tokoh yang menjadi pendukung partai ini antara lain Iwa Kusumasumantri, Ir. Lobo, dan S.K. Werdojo.
 10. Partai Nasional Indonesia (PNI) yang dipimpin oleh Sidik Djojokusarto, berdiri pada 29 Januari 1946. PNI berdiri sebagai hasil penggabungan antara Partai Rakyat Indonesia (PRI), Gerakan Republik Indonesia dan Sarikat Rakyat Indonesia. Namun sebelum PNI Sidik berdiri, pada tanggal 23 Agustus 1945 pemerintah melalui PPKI mendirikan Partai Nasional Indonesia (PNI).



Tgl. 27 Agustus pemilihan Pemilih

PEMILIHAN UMUM TIDAK HARUS MEMILIH BEKAS DJAGONJA TETAPI BOLEH MEMILIH DJAGONJA ORANG LAIN

Empat hari lagi tgl. 5 Agustus di K.P.P.S. (Kalurahan) akan dilangsungkan pemilihan pemilih, hari itu adalah hari sangat penting bagi pemilihan umum di Daerah Istimewa Jogjakarta jang sedang berlangsung ini.

Tentang pemilih umum tidak terikat oleh bekas djagonja, arti nja TIDAK HARUS memilih bekas djagonja melainkan boleh memilih bekas djagonja orang lain sesuai dengan arti 100% bebas, telah dimengerti oleh masyarakat.

Untuk mendjamin kebebasan para pemilih, djalannya pemilihan nanti diatur setjara rahsia, ialah waktu pemilih umum MEMASUKKAN KARTU SUARA didalam bumbung/besek untuk para tjalon pemilih adalah disuatu bilik jang tertutup, djadi siapa jang dipilih tidak akan diketahui orang lain.

Dengan tjara itu dimaksud kebebasan memilih dapat terdjamin

DJAPENDI JOGJAKARTA

Sosialisasi pemilu dan ketentuannya melalui media masa.

Sumber: *Kedaulatan Rakyat* 3 Agustus 1951

(rekonstruksi gambar).

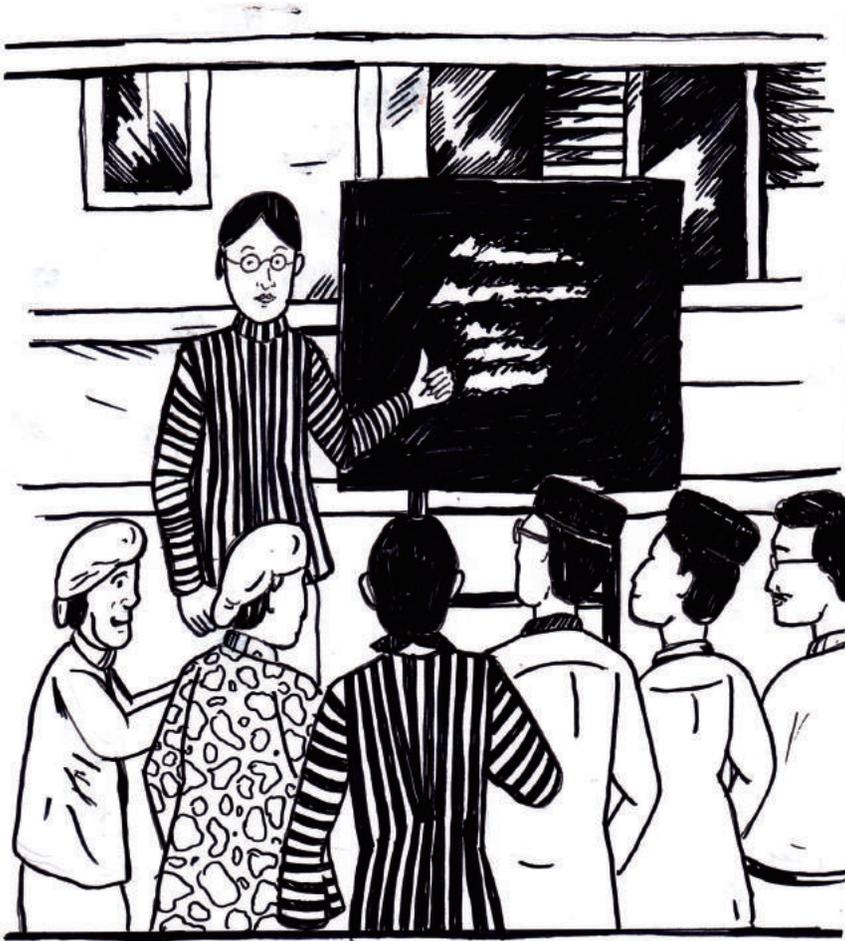


Tg. 5 s/d 26 AGUSTUS 1951 **Waktu Pemilih Umum mendaftarkan diri**

Menurut jangka-waktu resmi K.P.P.P Jogjakarta mulai tgl. 5 Agustus 1951 pendaftaran Pemilihan Umum di K.P.P.S. (Kalurahan). Warga Negara Indonesia yang sudah berusia 18 th. dan memenuhi syarat2 lainnya jika akan menggunakan haknya sebagai pemilih umum harus lebih dulu mendaftarkan diri di K.P.P.S (Kalurahan) untuk menerima „Kartu tanda pemilih umum“. Kesempatan ini dibuka sampai dengan tanggal 26 Agustus 1951.

Walaupun pemilih umum bebas 100% memilih tjalon yang dulu diadakan oleh siapapun juga, akan tetapi untuk ketertiban jalannya pemilihan pemilih tg. 27 Agustus yang akan datang, barang siapa tidak mempunyai kartu tanda pemilih umum, tidak boleh turut memilih, karena telah dianggap tidak akan menggunakan haknya memilih.

Kedaulatan Rakyat, 6 Agustus 1951
(rekonstruksi gambar)



BEBAS 100% MEMILIH TJALON PEMILIH

Didepan Kantor Pembantu Pemungutan Suara (Kalurahan) sedjak beberapa hari ini diumumkan nama2 tjalon pemilih jang akan dipilih tg. 27 Agustus jang akan datang Sambil mengambil „kartu tanda pemilih umum“ baik jang dulu pernah mengadjukan djago maupun jang tidak, para pemilih umum bebas menentukan tjalon jang akan dipilih, artinya bagi jang pernah mendukung djago tidak harus memilih bekas djagonja, tetapi boleh memilih tjalon jang dulu didjago kan orang lain, sesuai dengan arti bebas 100% dalam memilih wakil.

*Kedaulatan Rakyat, 13 Agustus 1951
(rekonstruksi gambar)*

PIRANTI PEMILU



Spanduk sosialisasi “Pemilihan Umum Anggauta DPR Daerah” yang dipasang di gedung Djapendi Jogjakarta. Spanduk ini berisi anjuran kepada masyarakat untuk memastikan namanya telah terdaftar sebagai calon pemilih, dan menekankan pentingnya partisipasi warga dalam Pemilu 1951.

Sumber: BPAD DIY, Arsip Pemilu 1951, Nr. 199



Besek tempat kartu suara yang ditempel dengan gambar sesuai calon pendukung sebagai piranti pelaksanaan pemilu 1951 di Yogyakarta. Sumber: ANRI, Koleksi Kementerian Penerangan Daerah Istimewa Yogyakarta 1950 - 1965 (No. 921).



Besek yang di gunakan sebagai tempat kartu suara diikat dan dikirim ke KPPU. Sumber: ANRI, Koleksi Kementerian Penerangan Daerah Istimewa Yogyakarta 1950 - 1965 (No. 930).



Seorang anggota Panitia Pemilu memperlihatkan Besek yang diisi kartu suara sebelum dibuka kepada pengawas. Sumber: ANRI, Koleksi Kementerian Penerangan Daerah Istimewa Yogyakarta 1950 - 1965 (No. 941).



Seorang pemilih perempuan memasukkan kartu suara kedalam kotak suara yang terbuat dari besek. Sumber: BPAD D.I.Yogyakarta, Arsip Foto Pemilu 1951.



Besek berisi kartu suara yang sudah diikat dan *dilak* (disegel). Penggunaan besek sebagai salah satu piranti dalam pelaksanaan pemilu karena mudah didapatkan dan murah. Sumber: ANRI, Koleksi Kementerian Penerangan Daerah Istimewa Yogyakarta 1950 - 1965, No. 931.