

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Ar-Raniry atau UIN lainnya.
2. Dilarang memperjualbelikan dan menyalin karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



## Bab 5

# Dinamika Partai Politik di Indonesia: Pra Kemerdekaan dan Orde Lama

### A. Pendahuluan

Peran partai politik dan pimpinan partai politik di awal kemerdekaan sangat penting, bahkan peran partai politik semakin strategis setelah sistem pemerintahan berubah dari presidensiil ke parlementer yang dikenal dengan era demokrasi parlementer. Pada masa itu, partai-partai politik lah yang membentuk kabinet dan menentukan jalannya pemerintahan. Namun disebabkan peran yang besar, tetapi belum diikuti kedewasaan berpolitik, membuat koalisi partai politik di kabinet tidak berhasil menjalankan pemerintahan secara efektif. Adanya kebebasan mendirikan partai politik, menyebabkan terbentuknya sistem kepartaian multi partai tanpa partai dominan di era demokrasi parlementer.

Secara umum setelah mempelajari bab 5 ini mahasiswa diharapkan mampu memahami sejarah munculnya partai politik dan dinamika partai politik di era orde lama di Indonesia. Secara khusus mahasiswa diharapkan dapat:

Mengetahui dinamika berubahnya organisasi pra kemerdekaan menjadi partai politik setelah Indonesia merdeka.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah;
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Universitas Riau.
2. Dilarang memperbanyak atau memperjualbelikan karya tulis ini dalam bentuk apa pun tanpa izin Universitas Riau.

2. Mengetahui faktor pendukung hadirnya sistem kepartaian multi partai di era orde lama.
3. Mengetahui perilaku partai politik di era orde lama.
4. Mengetahui dinamika partai politik yang terjadi dari demokrasi parlementer ke demokrasi Terpimpin.

## 1.1.1. Cikal Bakal Partai Politik di Era Pra Kemerdekaan

Pada masa penjajahan Belanda sebenarnya sudah ada organisasi yang menempatkan wakilnya di parwakilan (parlemen), namun penempatan wakil di parlemen tersebut tidak melalui pemilihan umum, yang memang pada masa penjajahan Belanda tidak pernah dilaksanakan. Selain ini badan perwakilan yang terbentuk juga tidak dilengkapi fungsi parlementer parlemen seperti fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, sehingga perannya badan ini tidak terlalu menonjol. Adapun lembaga perwakilan di masa Belanda ini dinamakan *Volksraad* dan didalam badan tersebut perwakilan organisasi pribumi dibolehkan secara terbatas. Artinya jumlah wakil kaum penjajah (Belanda) selalu mayoritas dibandingkan wakil kaum pribumi. Pada tahun 1918, *Volksraad* terdiri 38 orang anggota dan 1 orang ketua, dari 38 orang anggota *Volksraad*, 15 orang diantaranya adalah wakil pribumi, yakni Budi Utomo, Sarekat Islam dan beberapa kalangan lainnya. Tahun 1931, tuntutan dari kaum pribumi agar wakil kaum pribumi di tambah dalam *Volksraad*, merespon tuntutan tersebut Belanda mengubah komposisi *Volksraad*, dengan menambah anggota *Volksraad* menjadi 60 ditambah 1 orang ketua. Selanjutnya 30 orang anggota *Volksraad* dari kaum pribumi.

Selain Budi Utomo dan Sarekat Islam yang menempatkan wakil-nya di *Volksraad*, ada juga organisasi yang didirikan atas dasaran keagamaan yang setelah Indonesia merdeka resmi di akui sebagai partai. Organisasi tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:



**Tabel 4 : Organisasi Cikal Bakal Partai Politik Di Indonesia Setelah Kemerdekaan**

Organisasi/ Partai	Tahun Berdiri	Ideologi
Indische partij	1912	Kebangsaan
VAB	1911	Pro Belanda
NIVB	1916	Pro Pribumi
CEP	1917	Kristen Protestan
IKP	1918	Katolik
ISDP	1917	Sosial demokrat
ISDV	1919	Komunis
PKI	1920	Komunis
PARI	1927	Komunis
PNI	1927	Nasionalis
Partido	1931	Nasionalis
PNI Baru	1931	Nasionalis
Masyumi	1943	Islam

Tabel 4 di atas menunjukkan bahwa organisasi yang menjadi cikal bakal partai politik di Indonesia mulai didirikan pada tahun 1912 dan organisasi tersebut telah memiliki ideology tertentu yang nantinya menjadi dasar perjuangan partai itu. Namun partai politik modern dan yang benar-benar bersaing sebagai partai politik pada pemilu 1955, baru mulai berdiri sejak tahun 1920-an, ketika Partai Komunis Indonesia (PKI) didirikan, kemudian berdiri PARI di tahun 1927 dan diikuti oleh organisasi/ partai lainnya. Selanjutnya pada 1939 terjadi penggabungan partai politik yang ideologi atau aliran politiknya sama, misalnya berdiri GAPI yang merupakan gabungan partai-partai ber aliran nasional dan MIAI (Majelisul Islamil A'laa Indonesia) untuk membentuk KRI (Komite Rakyat Indonesia) yang berusaha menjadi penghubung bagi partai-partai Islam.

## **Partai Politik di Era Demokrasi Parlementer**

Partai politik lahir di Indoensia pada dasarnya sebagai alat integrasikan masyarakat untuk memperkuat perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Partai politik lahir atas Ide Sjahrir yang mengusulkan pembentukan partai politik dilegalkan dan NKRI sebagai alat perjuangan untuk menggerakkan revolusi dengan tepat dan teratur, pimpinan harus





Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber.

- a. Mengutip hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, dan penyusunan laporan, dengan mengutip sumbernya.
- b. Mengutip tidak boleh untuk kepentingan komersial atau untuk tujuan lain yang bersifat merugikan.

merupakan balatentara yang berbentengkan idiologi dan pengetahuan yang tersusun rapi dalam suatu partai revolusioner. Disebabkan kebutuhan mendapatkan dukungan dan pengakuan sebagai sebuah negara yang merdeka dari negara pemenang perang Dunia II dan menghilangkan kesan Indonesia sebagai negara boneka Jepang, maka BPKNIP mengusulkan kepada pemerintah untuk membentuk sistem kepartaian multi partai dengan memberikan kebebasan yang luas untuk mendirikan partai-partai politik dan mengubah sistem pemerintahan menjadi sistem parlementer layaknya negara pemenang dunia II.

Usul BPKNIP tersebut setuju oleh pemerintah, dengan mengelompokkan maklumat pemerintah no. X 1945 tentang kebebasan mendirikan partai politik yang berbunyi : pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai politik itulah segala harapan yang ada dalam masyarakat dapat dipimpin secara teratur. Di harapkan bahwa partai-partai telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan umum tahun 1946. Keluarnya maklumat ini menjadi suatu hukum bagi lahirnya banyak partai politik di Indonesia, sehingga Indonesia menjadi sebuah negara dengan sistem kepartaian multi partai. Menurut Arbi Sanit, tujuan BPKNIP menuntut pemerintah supaya memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai politik dengan harapan partai-partai politik tersebut memperkuat perjuangan mempertahankan kemerdekaan.

Sebagai tindaklanjut usul BPKNIP, pemerintah mengeluarkan maklumat pemerintah tanggal 14 Nov 1945 yang mengamanatkan pengubahan sistem pemerintahan dari presidensiil ke parlementer yang dilaksanakan dengan menteri bertanggungjawab kepada KNIP sebagai wakil rakyat. Semua ini untuk menunjukkan di mata sekutu bahwa Indonesia benar-benar terbebas dari pengaruh Jepang. Untuk menunjukkan keseriusan membangun kesan tersebut, maka Sjahrir yang dikenal dengan tokoh non kolaboratif dengan penjajah ditunjuk sebagai menteri yang pertama. Kemudian Sjahrir membentuk kabinet yang diisi oleh tokoh-tokoh partai sosialis dan tokoh non partai.

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.



kebijakan Sjahrir, yang memilih menteri kabinet dipilih bukan atas pertimbangan kekuatan partai politik yang ada, melainkan atas kedekatan personal dan ideologis membuat lemahnya dukungan kalangan partai politik di KNIP terhadap kabinet Sjahrir. Partai politik yang besar saat ini yakni PNI (Sarmidi mangunsarkoro), Masyumi (Sukiman Wicaksono), Partai sosialis (Sjahrir) dan PKI tidak menyukai kebijakan Sjahrir yang tidak mempertimbangkan mereka dalam pembentukan kabinet, sehingga kabinet Sjahrir jatuh dan digantikan kabinet Amir Sjarifudin tahun 1947.

Perilaku tokoh-tokoh partai politik yang saling bersaing di era demokrasi parlementer, membuat kabinet jatuh bangun sehingga pemerintahan tidak berjalan efektif. Kabinet diisi oleh gabungan partai-partai politik yang tidak mau berkoalisi secara stabil. Berikut ini digambarkan pergantian kabinet di era demokrasi parlementer :

**Tabel 5 : Pergantian Kabinet di Era Demokrasi Parlemeter Tahun 1949-1959**

No	Nama kabinet	Perdana Menteri	Partai Pendukung	Masa kerja
1	RIS	Hatta	PNI-Masjumi	1949-1950
2	Natsir	Natsir	Masjumi-PIR	1950-1951
	Sukiman	Sukiman	Masjumi-PNI	1951-1952
	Wilopo	Wilopo	PNI-Masjumi	1952-1953
	Ali sastroamidjojo I	Ali sastroamidjojo	PNI, NU, PIR	1953-1955
	Burhanuddin Harahap	Burhanuddin Harahap	Masjumi, NU, PSII	1955-1956
	Ali sastroamidjojo II	Ali sastroamidjojo	PNI, Masjumi, NU	1956-1957
	Djuanda	Djuanda	PNI	1957-1959

Dalam tabel 5 tersebut dapat dilihat bahwa kabinet di era demokrasi parlementer rata-rata hanya berumur 1 tahun, hal ini menyebabkan pemerintahan tidak berjalan efektif dan keadaan ekonomi dalam negeri menjadi memburuk.

Berikut ini diuraikan beberapa pendapat ahli tentang kisruhnya partai politik dan kabinet di era demokrasi parlementer. Menurut M. Budiardjo, penyebab krisis dalam kabinet era demokrasi

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang



1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:

- a. Mengutip hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Mengutipan tidak merugikan hak cipta dan hak moral penulis.

2. Dilarang menggunakan dan/atau menyalin karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau

parlementer antara lain adalah :

1. Partai-partai yang bersaing tidak ada yang mendapatkan suara mayoritas di parlemen, sehingga untuk membentuk kabinet, partai-partai harus berkoalisi dg partai lain membentuk kabinet.
2. Tidak ada loyalitas dalam koalisi, setiap berbeda pandangan dengan kinerja kabinet disikapi partai-partai koalisi dengan langsung menarik dukungan, sehingga kabinet jatuh.
3. Sikap partai yang tidak konsisten, ketika sebuah partai menjadi partai oposisi, partai tersebut tidak menarik menteri di kabinet dengan alasan kadernya menjadi menteri disebabkan kedekatan pribadi, bukan disebabkan pengaruh partainya.
4. Loyalitas anggota terhadap partai tipis, ketika anggota berpengaruh tidak mendapatkan jabatan di kabinet, anggota partai tersebut membuat partai baru dan hal ini mempertajam fragmentasi partai.

Kemudian Lucian Pye juga mengemukakan beberapa penyakit partai politik di masa demokrasi parlementer, yakni: 1) Orientasi partai pada ideologi bukan program; 2) partai lebih mengutamakan kepentingan kelompok dan memprovokasi rakyat untuk mendukung kepentingan tersebut; 3) Pemimpin partai politik diangkat berdasarkan kepentingan pribadi, sehingga mereka tidak bertanggungjawab kepada rakyat. Sejalan dengan itu, Giovanni Sartori berpendapat bahwa sistem partai tidak stabil disebabkan oleh partai politik lebih merupakan elit tengah masyarakat, partai politik tidak memandang dirinya dari sistem yang disepakati bersama, tetapi cenderung bertindak berdasarkan ideologi yang sempit.

### Partai Politik di Era Demokrasi Terpimpin

Ida demokrasi terpimpin dicetuskan oleh presiden Soekarno karena kecewa melihat sikap kader partai politik di parlemen yang membuat kabinet jatuh bangun, pemerintahan tidak efektif,



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:

- Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- Pengutipan tidak diperkenankan untuk kepentingan komersial atau tujuan lain yang mengakibatkan pelanggaran hak cipta.

2.



keadaan ekonomi memburuk. Kekecewaan priseden dimulai di tahun 1956, ketika PKI sebagai salah satu partai besar pemenang pemilu tidak diikutsertakan dalam kabinet. Kemudian pada tanggal 28 Okt 1956, Presiden Soekarno berpidator yang berjudul mengubur partai-partai dan ia menawarkan konsep demokrasi terpimpin (*geleide democratie*). Atas usul Presiden soekarno ini PKI, Murba, TNI AD dan PNI menyatakan dukungannya, sedangkan NU, PSII, Parkindo, IPKI berkap menolak berhati-hati, sebaliknya Masyumi, PSI, P. Katolik, M. Hatta menolak tegas usulan tersebut. Namun presiden soekarno tetap melanjutkan konsep demokrasi terpimpin yang kemudian efektif melalui dekrit presiden 5 Juli 1959.

Pada dasarnya konsep demokrasi terpimpin merupakan usaha presiden soekarno untuk menghilangkan peran partai politik di parlemen maupun di kabinet. Usaha mengkonkritkan usul demokrasi terpimpin pada 21 Feb 1957 dimulai dengan usul membentuk kabinet gotong royong yang berisi wakil seluruh partai politik di parlemen dan membentuk dewan nasional yang mewakili semua wakil golongan fungsional. Pada tanggal, 9 April 1957 presiden membentuk kabinet Juanda, dengan memasukkan tokoh-tokoh non partai di tambah tokoh partai politik PNI dan NU). Usaha menghilangkan peran partai di kabinet dilanjutkan pada bulan juli 1959 dengan membentuk kabinet yang diisi oleh pengikut Soekarno (non partai) dan TNI AD. Usaha menghilangkan peran partai politik di parlemen mendapatkan momentum ketika pemberontakan di daerah meluas, DPR hasil Pemilu 1955 sudah hancur sehingga negara dalam keadaan darurat, maka pada tanggal 5 Agustus 1958, presiden Soekarno membentuk DPR baru yang sebagian besar berisi golongan fungsional dan membuat UU kepartaian yang membolehkan partisipasi golongan fungsional. Akibat dua kebijakan tersebut peran partai politik di parlemen sudah jauh berkurang.

Selain itu, presiden soekarno juga berusaha mengurangi jumlah partai politik dengan hanya mengakui 10 Partai dari 26 partai peserta Pemilu 1955, yakni: PNI, NU, PKI, Parkindo, P. Katolik, PSII, Perti,



Murba, IPKI dan Parkindo yang berhak atas 47,4% anggota DPR-GR, sedangkan 52,6% anggota DPR-GR diambil dari golongan fungsional. Kemudian mengeluarkan Perpres No. 7/1959 yang isinya bertujuan untuk menyederhanakan partai politik, sedangkan Masyumi dan PSI diuburkan sebab dianggap terlibat PRRI Semesta. Presiden Soekarno—berhasil mematahkan kendali partai politik di kabinet dan Parlemen.

Presiden Soekarno berhasil mematahkan kendali partai politik di kabinet dan Parlemen namun beliau tidak berhasil mengubur partai-partai politik sebab presiden butuh dukungan partai melalui massanya untuk menghadapi hubungannya yang sering tegang dengan TNIAD. PKI sebagai sebuah partai yang militan dibiarkan berkembang sebagai penyumbang TNIAD sehingga pada tahun 1965 PKI menunjukkan diri sebagai partai dominan di parlemen, kabinet, massa bahkan dalam

## Rangkuman

- Sebelum kemerdekaan sudah ada organisasi yang mirip partai politik dengan menempatkan wakilnya di Volkraad (badan Perwakilan) zaman Belanda, diantaranya Budi Utomo dan Sarekat Islam. Selanjutnya di tahun 1920-an, muncul organisasi-organisasi yang menjadi cikal bakal partai politik di masa Indonesia merdeka, misalnya PKI, PNI dll.

Sistem kepartaian di era demokrasi parlementer adalah sistem multi partai tidak stabil yang ditandai jatuh bangunnya kabinet disebabkan perilaku elit partai politik yang terlalu berorientasi kepentingan ideologi dan kepentingan kelompok.

Di masa demokrasi terpimpin, presiden Soekarno berusaha mengurangi peran partai politik di parlemen, mengurangi peran partai politik di kabinet dan berusaha mengurangi jumlah partai politik.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau. Penulisan ini diizinkan untuk keperluan studi dan penelitian tanpa izin Universitas Riau.

## F. Soal Latihan

1. Jelaskan dasar munculnya partai politik dan sistem kepartaian di awal kemerdekaan!

Jelaskan apa penyebab sistem kepartaian tidak stabil di era demokrasi parlementer menurut Miriam Budiardjo!

Jelaskan usaha-usaha yang dilakukan oleh presiden Soekarno untuk mengurangi peran partai politik di kabinet maupun di parlemen!

Jelaskan faktor yang menyebabkan presiden Soekarno tetap membiarkan PKI berkembang sampai tahun 1965!

## Daftar Pustaka

- Budiardjo, Miriam (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Herbert (1999). *Pemilihan Umum 1955*. Jakarta: KPG.
- Harid, AF (2008). *Partai Politik Lokal di Aceh: Desentralisasi Politik dalam Negara Kebangsaan*. Jakarta (Kemitraan).
- Sum, M.R et. al (1983). *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Ilmu Politik Volume 13 tahun 1993, AIPI dan LIPI, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.

