MUSYAWARAH NASIONAL DAN MUSYAWARAH NASIONAL PEMBANGUNAN 1957: SEBUAH KEGAGALAN REKONSILIASI

Hariyono

Abstract: There was hope that the general election would be a panacea for better political, economic and social life. Unfortunately, the rivalry of political parties after the 1955 election and regional crisis was still influenced by discontent with regional autonomy, poverty, social injustice, and abuses of power. To avert the growing of dissatisfaction the Djuanda government made national conference (*Musyawarah Nasional*) as tool for reconciliations at the end of 1957. However, the national conference only delayed open conflict between the central government and regional army commanders. Although the committee continued discussing those problem through the national national conference on development (*Musyawarah Nasional Pembangunan*) political situation worse. Chance to overcome the national problem without violence were lost after several leaders held up their own interest and the United States was deeply involved in this affair.

Key words: the National Conference, regional crisis, discontent, and army conflict.

Perjuangan bangsa Indonesia untuk menciptakan pemerintahan yang efektif sekaligus menciptakan keadilan bagi masyarakatnya sejak jaman kemerdekaan berkali-kali menghadapi ujian. Rivalitas yang berlebihan di kalangan politisi dan elite militer sering menjadi penghambat bagi pelaksanaan pemerintahan yang efektif. Salah satu kasusnya dapat dilihat dari suasana kehidupan politik dan militer pasca pemilu 1955. Pemilu yang sebelumnya diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang stabil

Hariyono adalah dosen Jurusan Sejarah Fakultas Sastra Universitas Negeri Malang

ternyata menghasilkan kabinet koalisi yang tidak jauh berbeda nasibnya dengan kabinet-kabinet sebelumnya. Beberapa pimpinan militer di beberapa daerah di akhir tahun 1956 dan awal tahun 1957 kemudian tidak mengakui eksistensi kabinet dan memberlakukan keadaan darurat di daerah kekuasaannya. Sebuah masalah yang ikut menyebabkan jatuhnya kabinet Ali II dan dibentuknya zaken kabinet yang dipimpin oleh Djuanda. Kabinet Djuanda berusaha menyelesaikan permasalahan yang dihadapi saat itu dengan mengadakan Musyawarah Nasional (Munas) dan Musyawarah Nasional Pembangunan (Munap). Ternyata usaha tersebut berhasil menunda pergolakan tetapi tidak dapat mengatasi masalah yang ada.

Tulisan ini berusaha untuk menjelaskan mengapa Munas dan Munap yang diikuti oleh kalangan politisi dan elite militer di seluruh Indonesia mengalami kegagalan. Narasi akan diawali dengan prolog sebelum dilakukan Munas dan Munap, kemudian dipaparkan tentang pelaksanaan Munas serta hasil-hasilnya serta diakhiri dengan penjelasan tentang kegagalan merealisasikan hasil-hasil Munas dan Munap.

KEADAAN POLITIK DAN PERGOLAKAN MILITER DI TAHUN 1957

Pergolakan politik di awal tahun 1957 dipengaruhi oleh berbagai peristiwa di tahun 1956. Eksistensi kabinet pimpinan Ali Sastroamijoyo II semakin mengalami krisis *gezag*. Kabinet hasil koalisi tiga partai besar hasil pemilu 1955 tidak hanya mengalami ancaman dari luar, melainkan juga dari anggota koalisi. Pengunduran diri Wakil Presiden Moh. Hatta pada tanggal 1 Desember 1956 menjadi salah satu faktor yang ikut memanaskan situasi politik sehingga timbul berbagai tafsir. Menurut Ali Sastroamidjojo (1974:370) pengunduran diri Moh. Hatta akibat adanya perbedaan pandangan politik yang prinsipil dengan Presiden Soekarno. Partai Masyumi pada awal Desember 1956 menarik dukungan sehingga beberapa menteri, termasuk wakil perdana menteri Moh. Roem mengundurkan diri. Posisi kabinet semakin mencapai titik terlemah setelah Presiden Soekarno melontarkan konsep untuk mengatasi situasi yang ada, yaitu melakukan perombakan secara total terhadap tatanan politik yang ada.

Di satu sisi posisi dan wibawa kabinet di kalangan militer, khususnya komandan-komandan militer di Sumatera dan Sulawesi lemah. Beberapa komandan militer di daerah enggan tunduk pada kebijakan kabinet. Mereka

melakukan penyelundupan di wilayahnya dengan menggunakan istilah *perdagangan barter* (Sundaussen, 1988:185). Perdagangan barter ini kemudian mendapat sorotan parlemen. Para politisi menganggap Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) Nasution tidak dapat mendisiplinkan tentara (Zen, 2004:52). Fragmentasi kekuatan politik yang di akhir tahun 1956 mengarah pada rivalitas dimanfaatkan oleh beberapa komandan militer untuk mengambil alih kekuasaan politik di daerahnya serta tidak mau mengakui eksistensi pemerintah pusat. Pada tanggal 20 Desember 1956 panglima Tentara dan Territorium (TT) I Kol. Simbolon mengambil alih kekuasaan politik di Medan. Tindakan ini kemudian disusul oleh komandan militer di Sumatera Tengah, yaitu Letkol. Achmad Husein yang mengambil alih kekuasaan gubernur Sumatera Tengah pada tanggal 22 Desember 1956 (Zed & Chaniago, 2001:163-168). Kedua komandan militer ini menyatakan keadaan darurat untuk daerah kekuasaannya. Mereka tidak lagi mau mengakui kekuasaan pemerintah pusat. Pada tanggal 15 Januari 1957 Dewan Garuda, pimpinan Kol. Barlian panglima TT II mengambil alih kekuasaan pemerintah setempat (Sundhaussen, 1988:186-187). Kewibawaan pemerintah semakin merosot.

Belum sampai pemerintah pusat dapat menyelesaikan tindakan tersebut secara maksimal, komandan militer TT VII Wirabuana, yaitu Letkol Ventje Sumual pada tanggal 2 Maret 1957 mengambil alih kekuasaan dari gubernur sipil dan menyatakan seluruh wilayah kekuasaannya diberlakukan pemerintahan militer (Lev, 1966:15; Matindas & Supit, 1998:261-268). Sumual menyatakan tetap loyal kepada presiden tetapi tidak mau mengakui pemerintahan Ali. Pimpinan militer di Sumatera dan Sulawesi menganggap pemerintah pusat dipenuhi oleh pejabat yang korup. Kekuasaan yang sentralistis kurang memperhatikan aspirasi daerah di samping membiarkan PKI tetap eksis dan berkembang. Mereka menuntut agar Moh. Hatta diberi posisi yang dominan dalam jabatan politik dan pemerintahan (Nasution, 1984:56-57).

Posisi kabinet Ali II semakin kritis karena kewibawaannya telah hilang di beberapa daerah dan mengalami kegoncangan yang besar setelah Presiden Soekarno pada tanggal 21 Februari 1957 mengeluarkan konsepnya. Inti dari konsep Presiden adalah berusaha merombak struktur pemerintahan secara radikal. Menurut pengakuan Ali Sasroamidjojo krisis kabinet yang dipimpinnya disebabkan oleh "*konsep*" presiden. "*Konsep presiden itu pada hakekatnya adalah suatu gagasan yang bermaksud merombak sama sekali*

sistem pemerintahan parlementer. Malahan hendak menjebol secara radikal sendi-sendi daripada demokrasi parlementer" (Sastroamidjojo, 1974:372). Dalam situasi tersebut akhirnya partai NU ikut menarik dukungan dari kabinet koalisi, sehingga tidak ada pilihan bagi Perdana Menteri Ali untuk mengundurkan diri dan mengembalikan mandatnya kepada Presiden Soekarno.

Presiden Soekarno memberi mandat kepada Suwiryo sebagai formatur kabinet untuk menyusun kabinet yang sesuai dengan konsep presiden tetapi mengalami kegagalan. Presiden Soekarno kemudian melakukan tindakan yang tidak diduga oleh para elite politik saat itu, yaitu menunjuk dirinya sebagai warga negara untuk menyusun kabinet. Bersama-sama dengan KSAD Nasution, akhirnya membentuk kabinet Djuanda.

Eksistensi kabinet Djuanda menimbulkan pro-kontra di kalangan elite politik dan militer. Tokoh-tokoh Masyumi dan PSI beranggapan bahwa tindakan presiden membentuk kabinet Djuanda adalah inskonstitusional. Pandangan ini juga didukung oleh beberapa panglima daerah yang bergolak. Sebaliknya PNI dan PKI beranggapan bahwa eksistensi kabinet Djuanda sah dan perlu didukung. PKI semakin meningkatkan kritik dan serangan terhadap pimpinan militer di daerah yang bergolak.

Pergolakan di daerah terus berlangsung. Mereka tetap enggan mengakui pemerintah pusat. Usaha pemerintah pusat untuk menciptakan kompromi mengalami kesulitan. Problem perebutan pengaruh, khususnya di kalangan AD tidak dapat diselesaikan karena sudah membaur dengan berbagai masalah lain, yaitu masalah keadilan pemerintah pusat dan daerah, serta diikuti dengan masalah eksistensi PKI. Posisi dan kepentingan KSAD Nasution dengan para panglima di daerah bergolak sulit untuk dipertemukan.

> "Two essential motivations among most of the dissident regional officers had been personal animosity against him and a desire to defeat his centralization efforts and maintain power in their own hands. In the face of this attitude, his efforts to negotiate with theses rebels had thus for been unsuccessful and made him appear in effective, thus undermining his own position as head of the army" (Kahin & Kahin, 1995:71).

KSAD yang sejak awal menginginkan penyelesaian masalah dengan penggunaan kekerasan tidak dapat melaksanakan karena baik Presiden

Soekarno maupun perdana menteri Djuanda masih menginginkan penyelesaian secara damai. Usaha untuk mencari penyelesaian krisis nasional melalui jalan damai masih menjadi prioritas Djuanda dan Soekarno. Berbagai perundingan yang dilakukan pihak pemerintah pusat dengan pimpinan di daerah bergolak sering diadakan yang salah satu hasilnya adalah diadakannya pertemuan skala nasional yang melibatkan berbagai tokoh politik dan pimpinan militer.

MUNAS

Di tengah-tengah kecenderungan polarisasi antara panglima di daerah dengan KSAD Nasution, beberapa elemen moderat berusaha untuk mempertemukan berbagai kepentingan pemerintah pusat dan daerah melalui perundingan. Mereka berusaha mengadakan sebuah pertemuan yang memungkinkan terjadinya rekonsiliasi.

Pemerintah pusat dalam menghadapi berbagai pergolakan daerah pada mulanya masih mengutamakan diplomasi. Pada rapat pertama kabinet tanggal 16 April 1957 telah diputuskan untuk dilakukan langkah-langkah normalisasi keadaan. Langkah pertama adalah memberikan perhatian dan kontak dengan tokoh-tokoh di daerah yang bergolak, terutama di Sumatera. Perdana Menteri Djuanda bersama-sama dengan menteri dalam negeri dan menteri urusan hubungan antar daerah melakukan kunjungan ke Sumatera Tengah dan Sumatera Selatan (*ANRI*, Inventaris Arsip Abdul Wahab S. No. 41).

Kabinet kemudian menyetujui acara perjalanan Perdana Menteri Djuanda, Waperdam III, menteri dalam negeri, menteri kehakiman, menteri urusan hubungan antar daerah dan KSAD ke Makasar dan Menado pada tanggal 14 sampai dengan 16 Mei 1957. Dari hasil kunjungan tersebut kabinet menyimpulkan bahwa pengambilan kekuasaan dari pimpinan TT VII dan daerah Pengamanan Sulawesi Selatan dan Tenggara oleh KSAD belum efektif. Kecurigaan pihak TT VII terhadap MBAD masih besar akibat kurang saling pengertian di antara kedua belah pihak (*ANRI* Inventaris Arsip Pribadi Abdul Wahab S. No. 41).

Berbagai kalangan yang tidak puas terhadap pemerintah pun juga berusaha melakukan berbagai perundingan dengan pemerintah dan/atau presiden. Berbagai pertemuan yang diadakan oleh pimpinan partai politik dan/atau perwira militer sering dilakukan untuk mencari solusi masalah yang dihadapi

oleh negara. Menurut Leirissa (1997:125-127) salah satu kelompok yang gencar untuk mendesak segera dilakukan musyawarah adalah korps perwira Sekolah Staf Komando Angkatan Darat (SSKAD). Mereka prihatin dengan berbagai pergolakan politik dan militer yang berlangsung di beberapa daerah, tetapi juga tidak setuju dengan keputusan KSAD Nasution untuk bertindak secara disiplin militer saja. Menurut mereka, pergolakan daerah bukan hanya masalah militer saja melainkan juga masalah nasional. Untuk itu diperlukan langkah bijaksana. Dalam pernyataan korps perwira SSKAD tanggal 21 Maret 1957, mereka tidak mau bertanggungjawab kalau terjadi "*bencana nasional*" akibat tindakan KSAD yang menekankan disiplin militer. Sebuah pernyataan yang menimbulkan kemarahan KSAD Nasution.

Pada mulanya muncul usulan perlunya diadakan konferensi meja bundar (KMB) antar daerah untuk menormalisasikan keadaan. Pemerintah menanggapi usulan KMB antar daerah dengan hati-hati. PM Djuanda ketika ditanya wartawan menyatakan bahwa usulan KMB antar daerah cukup positif dan perlu dicarikan jalan pelaksanaannya (*Pedoman*, 9-8-1957). Presiden Soekarno juga menyatakan bahwa pada prinsipnya tidak keberatan diadakan KMB antar daerah (*Pedoman*, 10-8-1957). Beberapa perwira SSKAD yang telah di nonaktifkan dari jabatan di Markas Besar Angkatan Darat (MBAD) terus berusaha menjadi penengah antara pemerintah pusat dengan daerah-daerah yang bergolak. Berkat kegigihan mereka kabinet Djuanda dapat mengadakan kontak dan mengajak komandan militer di daerah yang bergolak terlibat dalam Munas walaupun pada mulanya tidak disetujui KSAD Nasution (Zed & Chaniago, 2001:215).

Pihak yang tidak puas dengan pemerintah masih kurang percaya dengan kejujuran pemerintah. Hal ini diindikasikan oleh pernyataan tokoh NU- yang secara organisatoris masih relatif diuntungkan dibanding Masyumi dan PSI- yang mendesak agar pemerintah tidak menjadi pelaksana KMB antar daerah. H. A. A. Achsien ketua fraksi NU dan anggota PBNU mengharapkan KMB antar daerah tidak dilakukan oleh pemerintah, melainkan dilakukan oleh Natsir (Masyumi), Suwirjo (PNI) dan Idham Chalid (NU). PKI menurutnya tidak perlu dilibatkan (*Pemandangan*, 14-8-1957).

Di tengah-tengah bergulirnya ide KMB antar daerah, Mr. Tambunan dari Parkindo pada tanggal 11 Agustus 1957 mengusulkan diadakannya Musyawarah Besar (Mubes). Ide Mubes segera mendapat dukungan dari partai-partai politik, kecuali PKI (*Pemandangan*, 14-8-1957). Usulan Mr. Tambunan juga didukung oleh Sutan Sjahrir (*Pedoman*, 14-8-1957). Ide KMB

antar daerah serta Mubes mendapat perhatian dari Dewan Nasional dan kemudian dalam sidangnya yang ke 3 tanggal 15 dan 16 Agustus mengusulkan kepada pemerintah untuk mengadakan Munas. Kabinet Djuanda menyetujui usulan Dewan Nasional untuk mengadakan Munas (*Duta Masyarakat*, 22-8-1957).

Hasil keputusan Dewan Nasional untuk mengadakan Munas kemudian ditangani oleh kabinet Djuanda. Pemerintah segera berusaha merealisasi pelaksanaan Munas. Beberapa perwira dari kalangan korps SSKAD termasuk mereka yang dinonaktifkan oleh MBAD berusaha ikut mensukseskan pelaksanaan Munas. Mereka berfungsi sebagai perantara untuk menghubungi perwira di daerah yang bergolak agar ikut berpartisipasi dalam Munas yang akan diadakan oleh pemerintah pada bulan September. Beberapa perwira yang dihubungi menyatakan kesanggupannya untuk hadir dalam Munas. Tiga hari sebelum berlangsungnya Munas perwira-perwira di daerah yang bergolak mengadakan pertemuan di Palembang sebagaimana telah disinggung sebelumnya (Leirissa, 1997:127-134).

Rencana pelaksanaan Munas disikapi secara berbeda antara pemerintah pusat dan pimpinan daerah yang bergolak. Pimpinan daerah yang bergolak mengharap agar Munas dapat menjadi tempat untuk melakukan perombakan susunan pemerintahan dan pimpinan AD sesuai dengan tuntutan mereka sebelumnya. Sebaliknya pemerintah pusat dan KSAD menempatkan Munas untuk bersama-sama mencari penyelesaian krisis nasional. Secara tegas, KSAD Nasution menyatakan:

> "Dan tentang Munas saya tak setuju, jika Munas ini dengan sendirinya menjadi tempat mengambil keputusan-keputusan kenegaraan dan ketentaraan secara langsung. Kita harus menghormati institusi-institusi negara. Jika tercapai mufakat dalam soal-soal yang dihadapi, haruslah seterusnya penyelesaian diproseskan melalui ketatanegeraan yang berlaku dan di bidang militer melalui keorganisasian yang berlaku" (Nasution, 1984:116).

Pada tanggal 29 Agustus 1957 KSAD Nasution mengadakan pertemuan dengan para panglima pendukungnya untuk mengatur strategi serta mengajak pendukungnya untuk tidak mendukung dan mengakui Munas. Sikap Nasution tersebut sebenarnya amat sederhana. "*Jika ia mendukung Munas berarti ia juga memberikan pengakuan terhadap dewan-dewan daerah dan*

terhadap para panglima yang memimpinnya" (Zed & Chaniago, 2001:212). Usaha Nasution tersebut tidak berhasil, karena baik kabinet maupun Presiden Soekarno telah menyetujui pelaksanaan Munas sebagaimana dibahas dalam Dewan Nasional. Tidak ada pilihan lain bagi Nasution kecuali mensiasati pelaksanaan Munas untuk tidak mengarah pada perubahan masalah kenegaraan dan mengancam posisinya.

Untuk memperkuat posisinya, KSAD Nasution mengadakan larangan pertemuan komandan-komandan militer tanpa seijin KSAD. Larangan KSAD tidak diindahkan oleh panglima pemberontak. Mereka melakukan pertemuan yang seolah-olah tidak direncanakan, yaitu menghadiri pertemuan para alim-ulama di Palembang. Pada tanggal 7-8 September 1957 menjelang dilaksanakannya Munas beberapa perwira militer di daerah, yaitu Kol. Z. Lubis; Kol. M. Simbolon; Letkol A.Husein; Letkol. Barlian; dan Letkol Sumual mengadakan musyawarah di Palembang. Hasil musyawarah mereka yang dikenal dengan sebutan "*Piagam Palembang"* diajukan kepada pemerintah pusat berisi tentang: 1) usaha mengembalikan dwitunggal Soekarno-Hatta sesuai dengan kedudukan semula, 2) menuntut pergantian Jenderal Nasution dengan stafnya, 3) pembentukan senat, 4) otonomi daerah, dan 5) melarang aktivitas komunis dengan UU (Leirissa, 1993:133).

Sebelum terjadi pertemuan Palembang, Sumitro yang mempunyai hubungan dekat dengan para komandan militer di daerah bergolak sudah bertemu dengan Foster Collins, agen CIA yang menjabat Konsul Jenderal Amerika di Singapura. Merasa mendapat dukungan dari Amerika Serikat mereka "*stiffened the resolve of the dissident colonels who participated in the Munas conference ..., diminishing whatever area of compromise had previously existed*" (Kahin & Kahin, 1995:73). Amerika sangat berkepentingan agar usaha rekonsiliasi melalui Munas tidak berhasil dengan harapan kekuatan politik dan militer di daerah yang bergolak dapat membendung perkembangan komunis. Tekanan mereka terhadap pembubaran PKI serta usaha memperkuat diri yang dilakukan oleh pimpinan Sumatera mirip dengan surat menteri luar negeri Dulles pada Duta Besar Amerika untuk Indonesia. "*It would seem to be preferable at this time for Anti-Communist leaders in outlying areas as well as in Java to develop further strength before attempting direct negotiations with Sukarno*" (Dulles in Kahin & Kahin, 1995:73).

Piagam Palembang semakin membuat Presiden Soekarno, Perdana Menteri Djuanda, dan KSAD Nasution bersatu dalam menghadapi tuntutan

daerah sebagaimana yang diungkapkan oleh Nasution. "*Dengan kesemua itu jelaslah bahwa Presiden, Perdana Menteri, dan KSAD adalah bersatu menghadapi Munas dan konsensi yang dituntut oleh daerah berarti proses menyingkirkan kami juga, kalau tidak sekaligus, ya secara bertahap*" (1984:116).

Konsekuensi dari sikap saling curiga tersebut semakin mempersulit titik temu dalam usaha mencari penyelesaian krisis nasional. Kedua belah pihak telah terjebak dalam suatu komunikasi yang oleh Habermas (1984:332) disebut sebagai komunikasi yang terdistorsi secara sistematis (*unconcious deception*). Sejak awal di antara mereka yang akan terlibat dalam Munas sudah saling mensiasati dan berusaha memanipulasi wacana untuk merealisasi kepentingan terselubungnya.

Pelaksanaan Munas segera diambil alih oleh pemerintah. Munas diadakan pada tanggal 10-14 September 1957. Dalam pidato pembukaan Munas PM Djuanda menyebutkan bahwa tujuan Munas adalah untuk mengkonstantir hal-hal yang salah dan memperbaiki kesalahan-kesalahan baik di pusat maupun di daerah. Dia menghimbau agar semua peserta sadar bahwa seluruh Indonesia adalah satu dan sama. Mereka mau menyadari adanya perbedaan pendapat baik di bidang umum dan militer, menyadari adanya keretakan yang dapat membahayakan bangsa dan negara. Untuk itu perlu dicari jalan guna menarik keuntungan dan tenaga kreatif. Salah satu cara untuk melakukan itu dapat dilakukan dengan kembali pada semangat 17 Agutus 1945 (*Suluh Indonesia*, 11-9-1957).

Musyawarah diikuti oleh anggota kabinet dan pejabat tinggi serta semua utusan sipil dan militer dari daerah. Lima masalah yang dibahas secara tertutup dalam munas adalah: (1) administrasi yang meliputi soal-soal otonomi, perimbangan keuangan dan pemerintahan, (2) pembagian wilayah RI dalam daerah-daerah otonom dan daerah-daerah militer, (3) pembangunan Angkatan Perang dan penyempurnaan organisasi di pusat dan daerah, (4) pembangunan nasional dan pembangunan daerah, dan (5) kewaspadaan nasional.

POSISI KABINET DAN PIMPINAN ANGKATAN DARAT (AD)

Usulan yang rentan terhadap konflik yang menonjol selama berlangsungnya Munas adalah resuffle kabinet dan perombakan pimpinan AD. Komisi A mengusulkan pembubaran Kabinet Kerja dan menjadikan Hatta dan/atau Soekarno sebagai perdana menteri. Tuntutan untuk mengganti

kabinet Djuanda terus berkembang. Dalam pemandangan umum, ketua Partai Rakyat Indonesia (PRI), Bung Tomo, wakil delegasi Sulawesi Utara Mayor Yoseph dan Gubernur Kalimantan Timur Milono secara terbuka mengusulkan pembubaran kabinet Djuanda dan menggantinya dengan kabinet yang langsung dipimpin oleh dwitunggal Soekarno-Hatta (*Pemandangan*, 26-11-1957). Usulan tersebut secara langsung akan dapat mengurangi dan/atau menghilangkan kekuasaan Presiden Soekarno dan Djuanda. Menurut Lev (1966) yang mengutip sumber diktat munas mengungkapkan bahwa Kol. Soeharto, panglima Diponegoro menolak tuntutan panglima dan pimpinan politik daerah, "*he regarded appeasement of the dissidents in Sumatera and Sulawesi as perverse partiality. He pointed out that the 54 million people of Java would feel unjustly treated should the Government relax its development efforts there in order to permit the obstreperous regions to catch up*" (Lev, 1966:29).

Soekarno, PNI dan PKI tidak setuju dengan usulan yang menempatkan Hatta sebagai perdana menteri. PNI dan Soekarno menginginkan Hatta sebagai ketua *Planning Board* Negara. Kondisi tersebut tercermin dari sulitnya mempertemukan Hatta dan Presiden Soekarno pasca Munas. Sesaat setelah Munas, Hatta segera mengadakan perjalanan ke Cina. Tidak lama setelah Hatta datang, Presiden Soekarno mengadakan perjalanan ke luar negeri sehingga kesempatan untuk dipertemukan oleh komisi A Munas menjadi kecil (Lev, 1966:32). Menempatkan Hatta sebagai Wapres lagi juga mengalami kesulitan karena Hatta telah mengundurkan diri, sementara mengangkat Hatta sebagai perdana menteri sama saja menyerahkan kekuasaan kepada tangan Hatta, suatu tindakan yang tidak akan dilakukan oleh Presiden Soekarno seperti yang dilakukannya pada tahun 1948 karena situasi dan kondisi politiknya sudah jauh berbeda.

PNI tetap ingin mempertahankan Kabinet Karya dengan alasan selain programnya kongkrit, kabinet Karya masih harus bertanggungjawab terhadap pelaksanaan keputusan-keputusan Munas (*Suluh Indonesia*, 18-10-1957). Presiden dalam amanatnya pada hari Angkatan Perang XII tanggal 5 Oktober 1957 mengharapkan pihak militer ikut mensukseskan hasil Munas.

> "Dan chusus dalam mengatasi kesulitan-kesulitan negara dan Angkatan perang dewasa ini, laksanakanlah dengan ichlas dan taat serta seksama keputusan-keputusan Musyawarah Nasional jang sudah berachir dengan selamat dan berhasil, dan nanti djuga keputusan-

> keputusan Tim Tujuh sebagaimana oleh semua peserta militer sudah diikrarkan dalam laporan tanggal 17 September jang lalu kepada Panglima Tertinggi." (Departemen Penerangan, 1957:3).

Beberapa perwira regional secara terang-terangan masih menyatakan tidak setuju dengan keberadaan Nasution sebagai KSAD. Mereka melalui munas mengusulkan agar ada pergantian pimpinan KSAD dan pembubaran kabinet. Pada akhirnya Munas berhasil membentuk Tim Tujuh (Presiden Soekarno, Perdana Menteri Djuanda, KSAD Nasution, Moh. Hatta, Sri Sultan HB IX, Leimena, dan dr. Aziz Saleh). Tim Sembilan mendapat tugas untuk menciptakan hubungan "dwitunggal" Soekarno Hatta.

Tim Tujuh mendapat tugas untuk meneliti krisis yang terjadi dalam AD serta mengusahakan perbaikan yang diperlukan. Sebuah kekalahan awal sudah dirasakan komandan militer di daerah yang bergolak ketika salah satu anggota Tim Tujuh adalah KSAD Nasution, tokoh yang diusulkan untuk diganti. Mereka berusaha mengganti posisi Nasution dari Tim Tujuh (Lev, 1966:28).

Tuntutan perwira regional untuk membubarkan kabinet dan mengganti pimpinan AD yang disampaikan di Munas relatif tidak mendapatkan hasil yang maksimal. Para panglima di Sumatera kecewa dengan hasil yang telah dicapai dalam Munas. Mereka segera mengadakan pertemuan di Padang pada tanggal 15-18 September 1957 dengan tokoh-tokoh lain yang tidak terlibat dalam Munas, yaitu Zulkifli Lubis, Dahlan Djambek dan Soemitro. Mereka yang tidak terlibat dalam Munas, telah membuat keputusan yang mirip dengan isi telegram John Foster Dulles pada Alison tanggal 24 Agustus 1957, yaitu "*develop further strength before attempting direct negotiations with Sukarno*" (Kahin & Kahin, 1995:99). Mereka tidak puas dengan hasil Munas dan merasa di "*fait accompli*" dalam pengambilan keputusan. Secara tegas dalam pertemuan tersebut mereka mengulangi adanya pergantian KSAD, pelarangan komunisme di Indonesia, bahkan yang lebih keras lagi tentang pimpinan nasional"… *bila tidak tercapai keutuhan (kembali) Dwitunggal, mereka akan melepaskan mitos Dwitunggal itu, dan selanjutnya akan 'memperjuangkan terlaksananya pemilihan Presiden RI yang baru'*" (Zed & Chaniago, 2001:227-228).

Kepentingan komandan militer di daerah dan pemerintah pusat yang sejak awal sudah berseberangan semakin sulit dipertemukan karena ikut dipengaruhi oleh situasi perang dingin yang berkembang. Pihak Amerika giat membantu para panglima di daerah bergolak. Proses rekonsiliasi yang ingin dicapai dalam munas semakin sulit tercapai karena Amerika melalui beberapa tokoh militer dan politik sejak awal menginginkan Munas tidak berhasil. Keberhasilan munas dikhawatirkan Amerika akan dapat menciptakan soliditas kepemimpinan di Indonesia dan mempersulit posisi Amerika menghadapi perkembangan komunisme di Asia pada umumnya dan Indonesia pada khususnya.

Tim Tujuh yang bertugas menyelesaikan permasalahan di AD membentuk *Fact Finding Committee* (FFC) yang terdiri dari Kol. Mokoginta, Kol. Sudirman dan Mayor J. Muskita untuk mencari data sebanyak dan seobjektif mungkin selama satu bulan. Dalam Keppres tentang FFC semua pihak yang dihubungi (para panglima, perwira MBAD, perwira daerah bergolak, serta para perwira non-aktif) diwajibkan untuk memberikan jawaban dari pertanyaan FFC. Kemudian FFC pada tanggal 10 November 1957 me-nyerahkan hasil kerjanya kepada Tim Tujuh.

Berdasarkan hasil investigasi FFC, Tim Tujuh akhirnya membuat sebuah keputusan untuk menyelesaikan masalah AD yaitu akan memberikan amnesti umum kepada para perwira di daerah bergolak ataupun yang di nonaktifkan atau dipecat dan menentukan langkah-langkah penyelesaian dengan membentuk beberapa dewan (Dewan Militer Tertinggi, Dewan Perancang Militer, dan Dewan Kehormatan). Keputusan tersebut menguntungkan pihak perwira di daerah bergolak. Oleh karena itu KSAD Nasution dan para perwira pendukungnya mengusulkan agar amnesti baru diberikan kepada tokoh-tokoh di daerah yang bergolak setelah diajukan ke pengadilan dan ada keputusan pengadilan yang tetap (Lev, 1966:32; Zed & Chaniago, 2001:226).

Sebagian masyarakat di daerah senang dan berharap beberapa kebijakan yang diambil dalam Munas tentang desentralisasi dan otonomi daerah segera dapat direalisir. Isu desentralisasi mampu disikapi oleh kabinet Djuanda dengan positif dalam pelaksanaan Munas dan Munap sehingga tidak mudah dijadikan alat politik bagi para pembangkang, sebagaimana yang dinyatakan oleh Ichlasul Amal:

> Decentralization and autonomy had become less appealing after the Musyawarah National in September 1957, because there were indications that the central government had shown its seriousness on this issue. In early November 1957 the Djuanda cabinet had begun to implement a financial scheme which was quite favorable to regions, allowing them to retain as much as fifty percent of their export revenues. The National Development Conference held in Jakarta at the end of December had pushed the cabinet to give further concessions to the regions. One of its recommendation was to urge the cabinet to give the regions the right to borrow money from private foreign sources (1992:81-82).

Sayangnya, sebelum kebijakan Tim Tujuh direalisasikan pada awal Desember situasi politik di Indonesia berubah dengan cepat. Pada saat berlangsungnya Munap di Jakarta tanggal 25 November -- 4 Desember 1957 pada tanggal 30 November terjadi peristiwa Cikini. Munap diadakan sebagai salah satu rekomendasi dari Munas yaitu untuk membicarakan masalah pembangunan yang antara lain mencakup masalah keuangan, ekonomi, hubungan pusat-daerah serta kemungkinan dipindahkannya ibukota RI dari Jakarta. Kegagalan pihak Indonesia dalam pemungutan suara di sidang umum PBB tentang pengambilalihan Irian Barat dari Belanda dan timbulnya peristiwa Cikini menghapus hasil kerja keras yang sudah dilakukan oleh Munap. Pada saat Munap ditutup tanggal 4 Desember 1957 suasana politik cukup suram dan Munap tidak berhasil mempengaruhi konstalasi politik yang berkembang pesat. Pasca peritiwa Cikini tanggal 30 November 1957 serta kegagalan Indonesia dalam perebutan Irian Barat melalui voting di sidang umum PBB menyebabkan proses dialog cenderung mengarah kepada tindakan kekerasan. Hasil Tim Tujuh yang dibentuk oleh Munas yang telah disepakati akan memberi amnesti kepada para pemimpin daerah dibatalkan. Pada tanggal 7 Desember 1957 Leimena menyatakan bahwa keputusan Tim Tujuh dalam penyelesaian masalah hubungan daerah dengan pemerintah pusat dibatalkan. (*Kedaulatan Rakjat*, 10-12-1957).

Sebagian elite politik yang tidak segaris dengan pemerintah pusat kemudian mengkonsolidasi diri dan meninggalkan Jakarta. Mereka kemudian memproklamirkan PRRI. Peristiwa tersebut dengan cepat membawa peluang bagi pemerintah pusat untuk bertindak cepat dengan cara melakukan penangkapan dan penahanan terhadap tokoh-tokoh yang dicurigai terlibat.

Berbagai kesepakatan dalam Munas yang dilanjutkan dalam Munap kemudian tidak ada artinya.

KEGAGALAN REKONSILIASI

Kurangnya sikap terbuka dan jujur di antara para pelaku kegiatan Munas dalam melihat masalah bangsa dan tindakan yang telah dilakukan sebenarnya sudah kentara sejak sebelum dilakukannya kegiatan Munas. Pada mulanya KSAD Nasution tidak setuju dengan diadakannya Munas, namun setelah Dewan Nasional yang diketuai oleh Presiden Soekarno menyetujui usul Munas, Nasution merasa tidak ada pilihan lain kecuali menyetujuinya. Pada saat bersamaan dengan cerdik Nasution dan pendukungnya berhasil meyakinkan kabinet dan Presiden tentang adanya kepentingan terselubung dari pimpinan militer di daerah bergolak. Dengan begitu pemerintah pusat (Presiden Soekarno, Perdana Menteri Djuanda, dan KSAD Nasution) sejak awal telah mencurigai keinginan dan perjuangan daerah dalam munas sebagaimana yang disampaikan oleh Nasution: "*Dengan kesemua itu jelaslah bahwa Presiden, PM dan KSAD adalah bersatu menghadapi Munas dan konsensi yang dituntut oleh daerah berarti proses menyingkirkan kami juga, kalau tidak sekaligus, ya secara bertahap*" (Nasution, 1984:116).

Sebaliknya, beberapa daerah sudah tidak mempercayai lagi dua pejabat negara, yaitu perdana menteri dan KSAD. Mereka menuntut agar kabinet Djuanda dan KSAD segera diganti dan PKI dilarang. Tuntutan yang keras dari pimpinan militer di daerah bergolak tersebut tidak dapat dipisahkan dari campur tangan Amerika. Bahkan Amerika tidak hanya berusaha untuk menghadang perkembangan komunis di Indonesia, melainkan juga menentang kepemimpinan Presiden Soekarno.

Dalam posisi yang saling berhadapan tersebut proses dialog serta hasil-hasil sidang cenderung disikapi dengan skeptis. Masing-masing pihak sudah berada dalam situasi batas yang sulit untuk menciptakan suatu komunikasi terbuka. Adanya berbagai pihak yang tidak menginginkan keberhasilan Munas dan/atau merealisasikan hasil-hasilnya itulah yang kemudian menyebabkan kesulitan bagi sejarawan untuk mengetahui siapa sebenarnya yang menjadi aktor intelektual dalam peristiwa Cikini. Karena sejak peristiwa Cikini berbagai hasil keputusan Munas yang dihasilkan Tim Sembilan dan Tim Tujuh dibatalkan.

DAFTAR RUJUKAN

Amal, I. 1992. *Regional and Central Government in Indonesian Politics, West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Arsip Nasional Republik Indonesia. *Inventaris Arsip Abdul Wahab* S.

Departemen Penerangan. 1957. *Amanat Panglima Tertinggi pada hari Angkatan Perang ke XII tanggal 5 Oktober 1957*.

Duta Masjarakat, tanggal 22 Agustus 1957.

Feith, H. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca-New York: Cornell University Press.

Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action, Volume One, Reason and the Rationalization of Society*. Transl. By Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.

Harvey, B. S. 1989. *Permesta, Pemberontakan Setengah Hati*. Terj. Inkultra. Jakarta: Grafitipers.

Kahin, A. R. dan Kahin. G. M. 1995. *Subversion as Foreign Policy, The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*. New York: The New Press.

Kedaulatan Rakjat, tanggal 10 Desember 1957.

Legge, J. D. 1985. *Sukarno Sebuah Biografi Politik*. Tim PSH. Jakarta: Sinar Harapan.

Leirissa, R. Z. 1997. *PRRI Permesta, Strategi Membangun Indonesia tanpa Komunis*. Jakarta: Grafitipers.

Lev, D. S. 1966. *The Transition to Guided Democracy: Indonesia Politics, 1957-1959*. Ithaca-New York: Cornell University.

Matindas, B. E. dan Supit, B. 1998. *Ventje Sumual, Menatap hanya ke Depan, Biografi Seorang Patriot, Filsuf, Gembong Pemberontak*. Jakarta: Bina Insani.

Nasution, A. B. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Grafitipers.

Nasution, A. H. 1984. *Memenuhi Panggilan Tugas, Jilid 4: Masa Pancaroba Kedua*. Jakarta: Gunung Agung.

Pedoman, tanggal 9, 10 dan 14 Agustus 1957.

Pemandangan, tanggal 14 Agustus dan 26 November 1957.

Said, S. 2002. *Tumbuh dan Tumbangnya Dwifungsi*. Jakarta: Aksara Karunia.

Sastromidjojo, A. 1974. *Tonggak-Tonggak di Perjalananku*. Jakarta: PT Kinta.

Suluh Indonesia tanggal 11 September dan 18 Oktober 1957.

Sundhaussen, U. 1988. *Politik Militer Indonesia 1945-1967, Menuju Dwi Fungsi ABRI*. Terj. Hasan Basari. Jakarta: LP3ES.

Zed, M. dan Chaniago, H. 2001. *Perlawanan Seorang Pejuang, Biografi Kolonel Ahmad Husein*. Jakarta: Sinar Harapan.

Zen, K. 2004. *Konflik dan Integrasi AD*. Jakarta: Institute for Policy Studies.