

BAB IV

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

Pada tahun 1949 setelah mendapatkan pengakuan kedaulatan dari Belanda, Indonesia memasuki masa Demokrasi Parlementer. Salah satu ciri pada masa Demokrasi Parlementer yaitu dengan kemunculan partai politik dalam jumlah yang banyak. Masa ini merupakan masa peralihan dari pemerintahan Federal menjadi Republik Indonesia. Pada tahun 1950 diberlakukan Undang-undang Dasar Sementara 1950. Kemudian persoalan desentralisasi di daerah menjadi sebuah wacana yang dibahas secara nasional di kalangan kelompok partai politik.

Hal ini terlihat pada masa demokrasi parlementer, kabinet yang ada menjadikan masalah desentralisasi di daerah sebagai program kerja setiap kabinet. Namun, sebelum program kerja tersebut berhasil dijalankan, kabinet telah diganti oleh kabinet lain. Kabinet pertama dan kedua yang dipimpin oleh Masyumi adalah Kabinet Natsir dan Kabinet Soekiman, sedangkan kabinet ketiga dan keempat dipimpin oleh PNI yaitu Kabinet Wilopo dan Kabinet Ali Sastroamindjojo. Setiap kabinet memasukan desentralisasi kedalam program kerja kabinetnya.

Memberikan otonomi kepada daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya *oto-aktivet*, yang berarti bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan daerahnya sendiri. Dengan berkembangnya *oto-aktivet*, makna demokrasi terwujud nyata di dalam pemerintahan di negara Indonesia. Pemerintahan dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat dan dari rakyat. Rakyat tidak hanya menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dapat memperbaiki nasibnya sendiri.¹ Dalam negara-negara totaliter, semuanya disusun oleh pemerintah pusat, rakyat hanya menjalankannya. Sementara itu di dalam negara-negara yang menganut demokrasi, rakyat memiliki peran serta dalam pemerintahan, menentukan hal-hal yang baik bagi dirinya sendiri.²

Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi topik yang sering menjadi perdebatan di kelompok partai politik.³ Kebijakan desentralisasi pemerintahan berdasarkan Undang-Undang nomor 22 tahun 1948. Pada pasal 1 UU ini disebutkan bahwa “*Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan yaitu Provinsi, Kabupaten, (kota besar) dan Desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri*”. Pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, dan beberapa hal bukan menjadi kewenangan daerah untuk menjalankannya.⁴ Namun dalam pelaksanaannya, pemerintah pusat tidak memberikan kewenangan penuh kepada daerah untuk mengatur hal-hal yang berkaitan rumah tangga daerahnya.

¹ *Harian Indonesia Raya*, Jakarta. 13 Mei 1957

² Dewan Redaksi Buku Karya Lengkap Bung Hatta, Prof Emil Salim (ketua). *Karya Lengkap Bung Hatta buku 2 Kemerdekaan dan Demokrasi*. Jakarta. LP3ES. 2000 : 401

³ Audrey Kahin. *Dari Pemberontakan ke Intergrasi, Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926 – 1998*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. 2005 : 255.

⁴ hal-hal yang bukan menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk menjalankannya adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, hukum, keuangan dipemerintahan pusat dan agama. BN. Marbun SH. *DPRD dan Otonomi Daerah setelah Amademen UUD 1945 dan UU otonomi daerah*. 2004 : 9

Pemerintah daerah masih harus menunggu keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat, hal ini menyebabkan keterlambatan dalam proses pembangunan di daerah. Selain itu Pemerintah pusat tidak mampu melihat perbedaan yang terdapat di dalam satu daerah dengan daerah lain. Dalam pengabungan wilayah tidak terdapat komposisi yang tepat, seperti Provinsi Sumatera Selatan yang terdiri dari wilayah kota Palembang yang kaya minyak, dengan orang kubu sebagai suku yang masih berada di daerah belum maju, dan sejumlah kabupaten.⁵ Kondisi-kondisi tersebut telah menimbulkan prasangka bahwa daerah harus mengikuti kebijakan Pemerintah Pusat tanpa melihat keinginan yang timbul dari masyarakat dan kondisi yang ada di daerah.

Berdasarkan Undang-undang No.22 tahun 1948 disebutkan bahwa yang menjadi pendapatan daerah adalah pajak daerah, hasil perusahaan daerah, pajak negara yang diserahkan kepada daerah, dan lain-lain.⁶ Yang dimaksud dengan pajak negara yang diserahkan adalah pajak pusat yang dipungut oleh pemerintah, hasil pemungutan dari Pemerintah Pusat akan diserahkan sebagian kepada daerah, yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah bersangkutan. Pada kenyataannya, hal itu tidak diberikan kepada daerah sehingga penghasilan daerah tergantung dari subsidi Pemerintah Pusat. Dalam pasal 32 disebutkan bahwa segala sesuatu yang berkaitan mengenai penetapan dan pemungutan pajak daerah akan diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Namun sampai dengan tahun 1956 undang-undang tersebut belum pernah ditetapkan.

⁵ Audrey Kahin. *Op.Cit.* 2005 :

⁶ Prof. Mr. Soenarko, *Susunan Negara Kita Azas dan Dasar Pemerintahan Otonomi*, Jakarta. Jambatan. 1955 : 160-161.

TABEL 1 Subsidi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat Kepada Seluruh Provinsi di Indonesia⁷

TAHUN	Subsidi (Rp)
1945	-----
1946	18.212.784,-
1947	15.031.005,-
1948	135.276.000,-
1949	263.678.000,-
1950	1.428.088.000,-
1951	1.065.808.000,-
1952	1.887.311.000,-
1953	1.831.457.000,-
1954	2.224.628.000,-
1955	2.236.438.000,-
1956	3.115.000.000,-

Pemerintah pusat memberikan beberapa kewenangan yang dimiliki oleh pusat untuk dijalankan oleh pemerintah daerah, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan di pusat. Pertanian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1951. Peternakan diatur dalam Peraturan Pemerintah No 42 tahun 1951. Perikanan darat diatur dalam Peraturan Pemerintah No 43 tahun 1951, Perbaikan sosial dan bimbingan sosial diatur melalui Peraturan Pemerintah No.5 tahun 1958, Kesehatan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 1952 dan Undang-undang Darurat No. 5 tahun 1956, Pekerjaan Umum diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 1951 dan Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1953, Perindustrian kecil diatur dalam Peraturan Pemerintah No.12 tahun 1954, Perikanan Laut dan Karet Rakyat diatur dalam Peraturan

⁷ The Liang Gie.. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, jilid 2.* Jakarta. 1965: 71

Pemerintah No. 64 tahun 1957 dan Perumahan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1958.⁸

Pelimpahan wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah tidak berjalan dengan semestinya, karena pemerintah pusat tidak sepenuhnya memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur rumah tangga daerah. Pemerintah daerah hanya membantu atau hanya menjalankan peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Dari situ terlihat bahwa asas desentralisasi di dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 tidak berfungsi dengan semestinya. Seharusnya pemerintah daerah memiliki kesempatan untuk mengatur daerahnya, dan bukan pemerintah pusat yang harus mengatur hal-hal yang berkaitan dengan daerah tersebut.

Daerah memiliki keinginan agar terdapat undang-undang yang mengatur secara jelas mengenai pemberian hak otonomi dilakukan dengan sebenar-benarnya sesuai dengan kondisi daerah, namun sampai akhir tahun 1956 pemerintah pusat belum mengeluarkan undang-undang baru pengganti undang-undang no.22 tahun 1948. pada akhir tahun 1956, ditetapkan Undang-undang Perimbangan Keuangan yang menyerahkan 8 pajak negara kepada daerah, memberikan sebagian dari pendapatan pusat dan membuka kemungkinan pemberian bantuan pusat kepada daerah berupa ganjaran, subsidi, dan sumbangan, walaupun menurut rencana Undang-undang Perimbangan Keuangan akan dijalankan dalam tahun 1957 tetapi sampai tahun 1958 peraturan tersebut belum berjalan meskipun Peraturan Pemerintah pelaksanaannya telah keluar.⁹

⁸ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, jilid 2.* Jakarta. 1965:56.

⁹ Ibid 168.

Selain dari kalangan sipil, kekecewaan kepada pemerintah pusat timbul juga di kalangan militer. Golongan militer menginginkan agar Pemerintah Pusat memberikan perbaikan fasilitas-fasilitas militer, dikarenakan sarana-sarana militer dalam kondisi yang sangat memprihatinkan. Hal ini disampaikan kepada Pemerintah Pusat namun tidak ada tanggapan yang serius sehingga mengecewakan golongan militer.

4.1 Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Salah satu faktor yang timbul dari pergolakan yang dilakukan oleh daerah terhadap pemerintah pusat adalah mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. [melemahnya pengaruh Pemerintah Pusat selama kurun waktu tahun 1950-an membuka peluang bagi munculnya berbagai pergolakan di Pulau Sumatera. Pergolakan yang terjadi lebih banyak didorong oleh kekecewaan daerah terhadap Pemerintah Pusat, khususnya terhadap ketidakmampuan dalam menangani persoalan-persoalan ekonomi, dan pergolakan tersebut bukan menghendaki membentuk negara lain yang terpisah dari Negara Republik Indonesia.](#) Daerah Sumatera yang memiliki sumber penghasilan yang besar, telah kecewa atas kenyataan bahwa mereka telah memberikan pendapatan daerahnya kepada Pemerintah Pusat dan hanya sedikit yang dikembalikan kedaerahnya. Pendapatan Daerah yang dilihat dari nilai penjualan barang-barang ekspor, dari Sumatera Barat pada tahun 1956 adalah 187.300.000,-, Sumatera Utara sebesar 2.090.000,000,-, dan Sumatera Selatan yang sebesar 3.324.000.000,-.¹⁰

¹⁰ Audrey Kahin, *Dari Pemberontakan ke Integrasi, Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. 2005

Provinsi-provinsi di luar Pulau Jawa seperti di Sumatera pada tahun 1950 yang secara ekonomi memiliki sumber daya alam dalam bentuk kekayaan tambang dan perkebunan memiliki kondisi pembangunan yang kurang maju. Fasilitas pelayanan publik berada pada kondisi yang sangat minim dan kualitas infrastruktur daerah yang mendukung bagi kepentingan rakyat sangat kurang. Hasil dari kekayaan alam lebih banyak diberikan kepada pemerintah pusat, namun dari pusat tidak memberikan alokasi dana yang memadai bagi pembangunan di daerah.¹¹ Demikian juga, adanya kekecewaan yang luas terhadap hak-hak dan kewenangan daerah yang terbatas yang diberikan kepada provinsi dan kurangnya representasi daerah dalam personel pemerintahan provinsi yang cenderung lebih banyak berasal dari Pulau Jawa.

Hal ini dipengaruhi oleh perimbangan keuangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah sangat terbatas, meskipun daerah telah menyetorkan pendapatan daerah yang banyak bagi pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 pada pasal 37 menyebutkan bahwa yang menjadi sumber keuangan daerah adalah pajak daerah. Pajak ini terdiri atas pertama pajak yang tidak atau belum diatur oleh pemerintah pusat sebagai pengganti kerugian (*kompensatie*) yang diberikan oleh daerah kepada tempat-tempat yang membutuhkan. Kedua, hasil perusahaan daerah, dan pajak negara yang diserahkan kepada daerah.

Undang-Undang nomor 1 tahun 1957 mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Di dalamnya disebutkan sebagai sumber keuangan pemerintah daerah terdiri dari pajak daerah, *Opcenten* atas pajak pusat atau sebagian dari pajak pusat menurut ketentuan undang-undang, subsidi dari pemerintah,

¹¹ Lihat dalam buku profil daerah Sumatera Selatan tabel-tabel hasil dari kekayaan alam yang dihasilkan oleh pemerintah daerah Sumatera Selatan. Jumlah uang yang diberikan oleh daerah Sumatera Selatan kepada negara.

pinjaman untuk membiayai pembangunan yang mendapatkan persetujuan pemerintah pusat, iuran daerah spesial menurut keperluan, pajak pendidikan, retribusi, pajak rumah, jalan, kendaraan, pembangunan perusahaan dan rumah, pajak potong, pajak anjing, uang pasar, hasil perusahaan pemerintah daerah, cukai minuman keras, pajak keramaian, sewa rumah, tanah, dan lain-lainnya menurut corak daerah masing-masing.¹²

Kemudian hal-hal yang berkaitan dengan penetapan dan pemungutan pajak daerah di kemudian hari akan ditetapkan melalui Undang-Undang. Diberlakukannya Undang-Undang Perimbangan Keuangan pada tahun 1956 dimaksudkan untuk memberikan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah yang lebih besar terutama menyangkut pendapatan daerah.. Hasil dari pajak yang diberikan kepada pemerintah daerah hanya sedikit dari pajak yang diterima oleh pemerintah pusat melalui pendapatan daerah. Pemberian dana yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menetapkan anggaran belanja daerah tidak menyangkut kewenangan dalam penetapannya. Pemerintah daerah melakukan pengajuan kepada pemerintah pusat untuk menutup kekurangannya. Meskipun begitu, jumlah subsidi yang diberikan akan ditetapkan pada batas-batas tertentu oleh pemerintah pusat.¹³

Daerah menetapkan anggaran belanja dan menggali sumber keuangan untuk membiayai anggaran belanjanya. Kemudian sisa belanja yang tidak tertutup oleh sumber keuangan daerah ditanggung oleh pusat. Pemerintah pusat memegang peranan yang menentukan dalam seluruh kegiatan daerah otonom.¹⁴ Pemberian keuangan dari pusat kepada daerah tidak sepenuhnya diberikan berdasarkan pengajuan oleh pemerintah

¹² Dewan Redaksi Buku Karya Lengkap Bung Hatta, Prof Emil Salim (ketua). *Karya Lengkap Bung Hatta buku 2 Kemerdekaan dan Demokrasi*. Jakarta. LP3ES. 2000 : 406.

¹³ System ini disebut dengan system sluitpost

¹⁴ The Liang Gie. *Op.cit.* 71.

daerah, bahkan pemerintah pusat membuat batasan dalam jumlah yang diberikan kepada daerah yang tidak boleh melebihi ketentuan yang ditetapkan.¹⁵

Besarnya subsidi yang diberikan tidak berdasarkan kepada kebutuhan daerah melainkan atas dasar subsidi tahun sebelumnya dengan tambahan sesuai dengan keadaan keuangan negara. Jadi bila daerah memiliki sisa dari pengeluaran di tahun sebelumnya, maka sisa tersebut tidak menjadi milik daerah, melainkan pemerintah pusat akan memberikan tambahan uang dengan menambahkan dari sisa anggaran belanja daerah yang tersisa.¹⁶ Jumlah subsidi yang diberikan oleh pusat telah membuat daerah kecewa karena porsi yang diberikan sangat tidak memadai untuk melakukan pembangunan di daerah bagi propinsi di luar Pulau Jawa. Ini dikarenakan masing-masing provinsi memiliki wilayah daerah yang luas sehingga pembangunan infrastruktur bagi rakyat di daerah hanya mencakup wilayah di kota-kota besar saja, sedangkan di kota-kota kecil dan di desa sangat minim.

Penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah pusat telah memberikan rasa kecewa kepada daerah dan memunculkan kritik-kritik dari rakyat. Dalam media massa diberitakan mengenai kekecewaan kepada pemerintah pusat yang lebih mementingkan kepentingan pusat di Jawa dan sangat sedikit perhatian pusat kepada daerah.¹⁷ Kekecewaan tidak hanya dialami oleh pemerintah daerah sebagai kelompok sipil, namun juga dirasakan oleh kelompok militer. Kekecewaan yang dirasakan oleh kelompok militer lebih cenderung kepada kurangnya perhatian oleh pemerintah pusat terhadap fasilitas militer bagi para anggota militer, terutama fasilitas untuk anggota militer yang memiliki jabatan yang lebih rendah.

¹⁵ *ibid*

¹⁶ *Ibid.* 71.

¹⁷ Haluan. 30 Juli 1956.

Golongan militer menginginkan agar pemerintah pusat memberikan perbaikan fasilitas-fasilitas militer, dikarenakan sarana-sarana militer dalam kondisi yang sangat memprihatinkan. Hal ini pernah disampaikan kepada pemerintah pusat namun tidak ada tanggapan yang serius sehingga mengecewakan golongan militer. Pada tahun 1956 pemerintah mulai kehilangan kendali atas pulau-pulau diluar Pulau Jawa.

4.2 Pergolakan Daerah di Palembang.

Berbagai pergolakan yang berlangsung di Republik Indonesia pada umumnya terjadi karena ketidakpuasan pada pemerintah pusat yang menciptakan kesenjangan dalam pemerataan pembangunan antara Pulau Jawa dengan daerah di luar Pulau Jawa. Pergolakan yang terjadi pada dasarnya tidak ditujukan untuk melakukan penghancuran terhadap keutuhan negara Republik Indonesia, namun hanya sebagai sebuah protes kepada pemerintah pusat agar melakukan perhatian yang lebih besar terhadap pemerataan kesejahteraan di semua provinsi. Diharapkan agar tidak ada daerah yang merasakan ketimpangan dalam pembangunan wilayah. Namun, terjadi sebuah penilaian bahwa pergolakan tersebut sebagai tindakan “anti Jawa”, padahal yang menjadi tujuan utama adalah pemerataan pembangunan.¹⁸

Pergolakan daerah pada periode tahun 1950 mulai terasa benihnya di wilayah Sumatera. Kemudian pada akhir tahun 1956 sampai dengan awal tahun 1957 benih-benih ini tumbuh dengan subur dan ditandai dengan munculnya dewan-dewan militer yang

¹⁸ Suara Pembaharuan, *Sejarah Pemberontakan Di Indonesia ; Kesenjangan Pusat dan Daerah*. Suara Pembaruan Daily. WWW. SuaraPembaruan.com. 05 Juni 2003.

bernama Dewan Banteng, Dewan Gajah, dan Dewan Garuda.¹⁹ Pembentukan dewan tersebut merupakan reaksi dari rasa kekecewaan terhadap pemerintah pusat. Ketiga dewan tersebut dipimpin oleh para perwira yang memegang komando di wilayah yang bersangkutan. Kemunculan Dewan Garuda di Palembang tidak terlepas dari reuni yang dilakukan oleh Divisi Banteng di Sumatera Tengah.²⁰ Tujuan pertemuan tersebut adalah untuk memperkuat persatuan perwira-perwira bekas anggota divisi tersebut dari anggota yang masih aktif dalam dinas ketentaraan maupun yang sudah tidak aktif lagi.

Latar belakang munculnya Dewan Garuda di Sumatera Selatan disebabkan oleh adanya kekecewaan terhadap kinerja Gubernur R. Winarno Danuatmodjo. Selama masa jabatannya dianggap belum tampak hasilnya terhadap wilayah Sumatera Selatan dan kebijakan yang dilakukannya.²¹ Peraturan yang dikeluarkannya adalah pembatasan terhadap jumlah uang yang bisa dibawa oleh orang yang keluar dari Sumatera Selatan tidak diperbolehkan membawa uang tunai lebih dari Rp.2.500,- bagi setiap orang dewasa, dan setiap satu keluarga dibatasi sejumlah Rp.5.000,-. Selain itu juga Gubernur melarang bank dan kantor-kantor jawatan pemerintah untuk mengeluarkan uang tanpa seizin Gubernur. Tindakan tersebut dilakukan dengan alasan bahwa demi kepentingan pembangunan yang memerlukan uang tunai sebanyak seratus juta rupiah.

¹⁹ Dewan Banteng yang terbentuk di daerah Sumatera Tengah dengan pimpinan Letkol Ahmad Husein, Dewan Gajah yang terbentuk di Sumatera Utara Letkol. M. Simbolon, dan Dewan Garuda, yang terbentuk di Sumatera Selatan, dipimpin oleh Letkol Barlian.

²⁰ Divisi Banteng bertanggungjawab terhadap pertahanan di wilayah Sumatera Tengah dan Riau.pada masa perang kemerdekaan yang di pimpin oleh Kolonel Ismael Lengah.

²¹ Berita Antara, 30 Desember 1956.

Pembentukan Dewan Garuda di Sumatera Selatan berawal dari kongres adat yang diselenggarakan di Palembang pada tanggal 15-17 Januari 1957, yang mengeluarkan Piagam Perjuangan Rakyat Sumatera Selatan.²² Tujuan dikeluarkannya piagam tersebut adalah 1. sebagai usulan untuk mengubah tatanan politik nasional dan menghentikan arah gejala (trend) kebijakan pemerintah yang dianggap mengarah kesuatu malapetaka. 2. rencana pembangunan daerah yang bersangkutan.

Pembentukan Dewan Garuda dipelopori oleh Kolonel (purn) Nuh, Kapten (Purn) Thalib, dan Amin Husein. Untuk kepemimpinan Dewan Garuda, posisi itu dijabat oleh Letkol. Barlian (Panglima Tentara Teritorium Divisi Sriwijaya), dengan beranggotakan Mayor Nawawi, Mayor Alamsyah Ratu Perwiranegara, Mayor Asnawi Mangkualam, dan Mayor Yusuf Singadadikane. Dari golongan sipil diwakili oleh Nuh, Thalib dan Amin Husein. Pada awal perkembangannya, Dewan Garuda di Palembang menjalin kerjasama yang baik dengan wilayah Sumatera lainnya. Hal ini terlihat ketika Palembang menjadi tempat pertemuan tokoh militer lainnya yang ada di Sumatera. Pertemuan tersebut kemudian menghasilkan sebuah Piagam Palembang²³ yang ditandatangani pada tanggal 8 September 1957, yang merupakan landasan perjuangan bersama dari daerah-daerah yang bergolak. Pertumbuhan Dewan Garuda pada masa berikutnya mengalami keretakan di dalam tubuh dewan tersebut.

Isi Piagam Perjuangan Rakyat Sumatera Selatan yaitu 1. pelaksanaan pembangunan di seluruh daerah dengan adil dan merata. 2. pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya kepada setiap daerah dengan perincian yang jelas mengenai hak,

²² Rangkuman Seminar sehari *PRRI Permesta dalam Sejarah Kebangsaan Indonesia*. Hotel Pan Sari Pasifik tanggal 30 November 1991. Yayasan Lembaga Penelitian Sejarah (Kebudayaan) Jakarta.

²³ R.Z. Leirissa. *PRRI Permesta, Strategi membangun Indoneisa Tanpa Komunis*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta. 1991.

wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk menghindari sentralisasi dalam pembagian kekuasaan. 3. pemberian otonomi tersebut juga dimasukan mengenai perimbangan keuangan. Melalui pemberian 30 % untuk Pemerintah Pusat dan 70 % untuk Pemerintah Daerah. 4. menuntut Pemerintah Pusat agar lembaga legislative terdiri dari dua badan, yaitu parlemen dan Perwakilan senat yang berisikan wakil dari daerah-daerah yang bersangkutan.

Dalam menghadapi peristiwa yang terjadi di Sumatera Selatan, sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah untuk mengambil tindakan secara bijaksana,²⁴ maka Pemerintah Pusat mengirim komisi teknis pada tanggal 18 Januari 1957. Komisi tersebut terdiri dari tujuh orang yang diketuai oleh Mr. Sumarman dari Sekretaris Jendral Kementerian Dalam Negeri. Tujuannya adalah mengadakan pertemuan antar pejabat daerah Sumatera Selatan berkaitan dengan kebijakan yang telah diambil oleh Gubernur R. Winarno Danuatmodjo. Dalam penyelesaiannya, Pemerintah Pusat berusaha untuk memenuhi keinginan di daerah melalui pemberian uang sebesar Rp.350 Juta.

Tetapi terdapat perbedaan pandangan antara utusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Sumatera Selatan terhadap perincian anggaran yang akan dikeluarkan. Kesepakatan antara kedua belah pihak tidak mencapai kata sepakat maka diputuskan untuk diselesaikan oleh Perdana Menteri. Kemudian Sumatera Selatan mengirimkan utusan untuk menghadap Perdana Menteri, yang diwakili oleh Zaikaidir, Zamri Abidin dan Rauf Ali. Kepada Perdana Menteri disampaikan mengenai rencana

²⁴ Kebijakan tersebut diusahakan agar tidak melakukan tindakan kekerasan dan ditempuh melalui permusyawaratan, sehingga kondisi keamanan di lingkungan Sumatera Selatan dapat berlangsung dengan baik.

biaya pembangunan sebesar 545 juta pada tahun 1957. akhirnya disepakati bahwa akan diberikan dana yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat diluar anggaran belanja rutin.²⁵

Untuk memenuhi keinginan agar Gubernur R. Winarno Danuatmodjo diberhentikan, melalui maklumat No.001/PM/1956 wilayah Sumatera Selatan dinyatakan dalam keadaan darurat perang sehingga penguasa militer TT II Sriwijaya ditunjuk untuk mengamankan dan mengawasi daerah Sumatera Selatan.²⁶ Dengan kondisi itu telah menimbulkan reaksi dari golongan buruh yang menyatakan bahwa tindakan tersebut tidak sesuai dengan keadaan darurat perang. Partai itu melihat bahwa adanya kepentingan-kepentingan partai tertentu. Partai Komunis Indonesia menyatakan bahwa,

“berkenaan dengan pengoperan kekuasaan tersebut, merupakan tindakan yang tidak pada tempatnya karena tidak terlihat sebab-sebab untuk mendorong militer untuk mengambil kekuasaan...keadaan di Sumatera Selatan pada waktu itu tidak begitu kalut...suatu tanda tanya bahwa pengoperan dapat sejalan dengan keluarnya mosi itu dibikin sedemikian rupa oleh pihak yang berkepentingan...”²⁷

sehingga terjadi pengambilalihan kekuasaan sipil yang dilakukan oleh pihak Militer. kebijakan Pemerintah Pusat yang lainnya adalah melakukan pemindahan jabatan di jawatan provinsi, diantaranya Kepala Jawatan Penerangan Provinsi Sumatera Selatan, M.L. Tobing, dan R.P. Nainggolan sebagai Kepala Bagian Umum Jawatan Penerangan Propinsi dipindahkan ke Menterian Keuangan.

Leirissa dalam bukunya *PRRI Permesta, Strategi membangun Indonesia Tanpa Komunis* melihat bahwa anggota dari Dewan Garuda menjalin hubungan dengan tokoh-tokoh sipil seperti A.K. Gani dan M. Isa yang berasal dari PNI. Selain itu juga menjalin hubungan dengan KSAD sehingga perkembangan yang terjadi di dalam Dewan Garuda

²⁵ *Indonesia Raya*, 29 Januari 1957

²⁶ *Suara Rakyat*, 11 Maret 1957

²⁷ *ibid*, 13 Maret 1957

diketahui oleh Jakarta. Bercabangnya keberfihakan anggota di dalam Dewan Garuda mulai tampak. Ada anggotanya yang tetap mengadakan hubungan dengan Pemerintah Pusat sementara di satu sisi terdapat juga anggota yang berfihak pada perjuangan yang terjadi di Sumatera Tengah. Kondisi ini membuat perjuangan yang tercantum dalam Piagam Palembang hanya setengah hati dilakukan oleh Dewan Garuda. Bahkan pada tahun 1958 ketika PRRI terbentuk, anggota Dewan Garuda yang menyatakan dukungan kepada PRRI hanya diwakili oleh Mayor Nawawi. Nawawi bersama dengan pengikutnya menuju daerah Bengkulu dan membentuk pasukan yang mendampingi pasukan Letkol. Ahmad Husein, yang bermarkas di Sumatera Barat.

Dalam pergolakan daerah di wilayah Sumatera terdapat tiga unsur yang menyatu, yaitu Patner Lokal, Ideologi anti komunis, dan Intervensi Militer. Tiga unsur tersebut terdapat dalam pembentukan Dewan Garuda di Palembang dan Dewan Banteng di Sumatera Tengah. Strategi Dewan Garuda, dalam menggalang golongan sipil dilakukan dengan merangkul partai Masyumi dan golongan sipil diwakili oleh Nuh, Thalib dan Amin Husein. Partai Masyumi sebagai partai politik pemenang suara yang banyak dalam pemilihan umum tahun 1955 mendapatkan kursi di pemerintahan pusat. Akibatnya Masyumi bisa menjadi wakil di dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perolehan suara yang didapat oleh Partai Masyumi mencapai 50% di Jawa dan 50% di Luar Pulau Jawa. Dewan Banteng di Sumatera Tengah tidak mengalami kesulitan dalam menggalang dukungan dari partai politik dan sipil. Hal ini dikarenakan mayoritas masyarakat Sumatera Tengah merupakan pemeluk agama Islam yang berorientasi modernis sebagai pengaruh dari gerakan intelektual Islam di Sumatera Barat. Pada pertemuan di Sungai Dareh, hadir Burhanuddin Harahap, Natsir (pernah menjabat sebagai Perdana Menteri),

dan Syafruddin Prawiranegara (pernah menjabat sebagai Pemerintah Republik Darurat Indonesia).

TABEL 2 Suara Keseluruhan Partai pada Pemilihan Umum

No	PARTAI	Suara dalam Parlemen	Suara dalam Konstituante	Perbedaan Perolehan Suara
1	PNI	8.434.653	9.070.218	635.565
2	Masyumi	7.903.886	7.789.619	114.267
3	Nahdlatul Ulama	6.955.141	6.989.333	34.192
4	PKI	6.176.914	6.232.512	55.598
5	PSII	1.091.160	1.059.922	31.238
6	Parkindo	1.003.325	988.810	14.515
7	Partai Katolik	770.740	748.591	22.149
8	PSI	753.191	695.932	57.259
9	IPKI	539.824	544.803	4.979
10	Perti	483.014	465.359	17.655
11	GPPS	219.985	152.892	67.093
12	PRN	242.125	220.652	21.473
13	PPPRI	200.419	179.346	21.073
14	Partai Murba	199.588	248.633	49.045
15	Partai Buruh	224.167	332.047	107.880
16	PRI	206.261	134.011	72.250
17	PIR-Wongsonegoro	178.481	162.420	16.061
18	PIR-Hazairin	114.644	101.509	13.135
19	Permai (persatuan Marhaen Indonesia)	149.287	164.386	15.099
20	Baperki	178.887	160.456	18.431
21	Gerinda	154.792	157.976	3.184
22	Partai Persatuan Daya	146.054	169.222	23.168
23	PRIM	72.532	143.907	71.375
24	AKUI	81.532	143.907	71.375
25	Acoma	64.514	55.844	8.670
26	PPTI	85.131	74.913	10.218
27	PRD	77.919	39.278	38.641
28	R. Soedjono Prawirosoedarso dan kawan-kawan.	53.306	38.356	14.949

Sumber Herbert Feith. *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. KPG (Kepustakaan Populer Gramedia). Jakarta. 1999 : 94

TABEL 3 Suara Keseluruhan Partai pada Pemilihan Umum di Sumatera Selatan

No	PARTAI	Suara dalam Parlemen	Suara dalam Konstituante	Perbedaan Perolehan Suara
1	PNI	213.766	257.528	43.762
2	Masyumi	628.386	594.662	33.724
3	Nahdlatul Ulama	115.938	136.008	20.070
4	PKI	176.900	168.095	8.805
5	PSII	149.239	132.439	16.800
6	Parkindo	4.696	3.892	804
7	Partai Katolik	3.817	3.889	72
8	PSI	21.873	19.875	1.998
9	IPKI	-	-	-
10	Perti	42.912	41.321	1.591
11	Partai Buruh	17.111	18.595	
12	Baperki	10.178	8.496	
13	Tani Makmur	20.562	16.833	

Sumber Herbert Feith. *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. KPG (Kepustakaan Populer Gramedia). Jakarta. 1999 : 98.

Sementara itu pada Dewan Gajah di Sumatera Tengah hanya terdapat dua unsur saja, yaitu ideologi anti komunis dan intervensi militer. Unsur patner lokal tidak terdapat pada Dewan Gajah. Di antaranya penyebabnya adalah pertama, masyarakat di Sumatera Utara merupakan campuran dari masyarakat Aceh yang beragama Islam dan Tapanuli yang sebagian beragama Kristen dan sebagian beragama Islam. Kedua, komposisi partai politik yang terdapat di Sumatera Utara pengaruh partai PNI, Masyumi, Parkindo, dan PKI di dalam masyarakat mengalami keseimbangan. Ketiga, suku-suku yang ada di wilayah Sumatera Utara memiliki lembaga adat yang berbeda-beda. Ini membuat Kolonel Maludin Simbolon tidak dapat menggalang dukungan dari masyarakat. Keempat, tujuan dari masing-masing partai politik yang berbeda-beda. Partai PNI dan

Parkindoyang cenderung berfihak kepada pemerintah pusat sudah tentu tidak akan memberikan dukungan kepada gerakan Dewan Gajah. Sementara itu Partai Komunis Indonesia yang mendapatkan dukungan oleh Presiden Soekarno akan berusaha untuk memperlemah Dewan Gajah yang dipimpin oleh Kolonel M. Simbolon.

Pertemuan Sungei Dareh terutama bertujuan untuk menghasilkan kesepakatan antara kekuatan-kekuatan pendukung utama pemberontakan. Tokoh utama dalam pertemuan itu adalah Letnan Kolonel Achmad Husein yang menjadi komandan militer di Sumatera Barat, dan atasannya Kolonel M. Simbolon sebagai panglima Tentara Teritorium I (yang membawahi seluruh Sumatera). Dari pertemuan tersebut dicapai kesepakatan untuk mengirimkan sebuah nota yang memuat tuntutan kepada pemerintah pusat. Tuntutan tersebut di antaranya menyangkut pembagian penghasilan 70% untuk daerah dan 30% untuk pusat, yang berasal dari produk lokal. Yang kedua adalah permintaan uang senilai Rp 100 juta dari Bank Indonesia bagi pembangunan daerah. Yang ketiga adalah otonomi lebih luas bagi daerah untuk mengelola rumahtangga pemerintahannya sendiri.

Sebagai seorang yang dekat dengan Mayor Jenderal Nasution, yang saat itu merupakan KSAD, Kolonel Simbolon dipercaya untuk menyerahkan ketiga tuntutan ini kepada pemerintah pusat. Simbolon berangkat ke Jakarta dan bertemu dengan Nasution. Dalam pertemuannya, Nasution menyetujui pengajuan tuntutan Simbolon dan yang lainnya kepada Presiden Sukarno. Sambil menunggu jawaban tersebut, Simbolon kembali ke Sumatera.

Namun setelah kepergian Simbolon ke Jakarta, perubahan terjadi di Sumatera. Achmad Husein meninggalkan tujuan semula untuk bekerjasama dengan Simbolon. Ini disebabkan oleh adanya pembicaraan dengan sejumlah tokoh politik sipil yang melarikan diri dari Jakarta menuju Padang dan bertemu dengan Husein. Di antara mereka adalah Burhanuddin Harahap, Sjafruddin Prawiranegara dan Sumitro. Pertemuan mereka dengan Achmad Husein berakhir dengan kesepakatan untuk membentuk negara sendiri yang disebut Pemerintahan Republik Rakyat Indonesia (PRRI). Dengan demikian tujuan semula yang bermaksud untuk mengajukan protes kepada pusat sehubungan dengan perimbangan daerah-pusat bergeser menjadi gerakan separatisme. Simbolon yang dilapori tentang peristiwa ini tidak menyetujui aksi Achmad Husein, dan memutuskan untuk tidak lagi mencampuri gerakan tersebut.

Setelah memutuskan hubungan dengan Achmad Husein, Simbolon melakukan koordinasi dengan para perwira bawahannya yang lain seperti Mayor Wahab Makmour di Aceh, Letnan Kolonel Dahlan Jambek di Riau dan Letnan Kolonel Barlian di Palembang. Di samping itu, Simbolon juga menerima dukungan sepenuhnya dari wakilnya Letnan Kolonel Jamin Ginting. Di depan mereka, Simbolon menjelaskan maksudnya dan pembicaraannya dengan A.H. Nasution. Selama belum ada kesepakatan dengan pusat, Simbolon mengeluarkan instruksi agar semua produk hasil perkebunan yang ada di wilayah kekuasaannya diekspor sendiri dan hasilnya tidak disetorkan ke pusat, melainkan digunakan untuk membangun infrastruktur daerah di masing-masing komando militer. Para perwira tersebut menyetujuinya, dan sebagai pelabuhan eksportir utama adalah Teluk Nibung di Riau yang berada di bawah wilayah komando Letnan Kolonel Dahlan Jambek. Sejumlah besar produk karet dan kelapa sawit kemudian diekspor ke Singapura.

Hasil ekspor ini kemudian digunakan oleh Simbolon untuk membangun barak-barak militer di Sumatera Utara, Palembang dan Riau.

Pemerintah pusat yang mengetahui hal ini kemudian merencanakan suatu tindakan untuk diambil. Setelah melumpuhkan gerakan Achmad Husein secara politik dan militer, fokus perhatian pemerintah pusat diarahkan kepada Simbolon dan para perwiranya. Nasution menerima instruksi dari Presiden Sukarno untuk meredakan gerakan Simbolon dan membujuknya agar menghentikan aksinya. Nasution kemudian mengambil tindakan strategis dengan menarik beberapa perwira yang berada di bawah komando Simbolon, khususnya para komandan kesatuan pasukan non-organis (di antaranya adalah komandan batalyon yang ditempatkan di Tarutung, tempat pendukung terkuat Simbolon, yaitu Mayor Samosir) dan menggantinya dengan sejumlah perwira baru yang tidak memahami konteks gerakan Simbolon.²⁸

Tindakan kedua adalah mobilisasi militer. Suatu kesatuan pasukan yang kuat di bawah pimpinan Letnan Kolonel Kamaludin Nasution dikirim ke Sumatera. Mereka mendarat di Teluk Nibung, tempat eksportir produk-produk perkebunan yang menjadi sumber keuangan Simbolon. Tujuannya adalah menutup jalur ekspor sekaligus suplai bagi kekuatan Simbolon. Pendaratan Kamaludin Nasution dan pasukannya tidak mendapatkan perlawanan yang berarti dari kesatuan Letnan Kolonel Dahlan Jambek, bahkan Jambek kemudian meletakkan senjata dan menyatakan bergabung kembali dengan pasukan pusat.

²⁸ Langkah Nasution ini bisa dikatakan sebagai langkah taktis. Tetapi ada kecurigaan bahwa diam-diam Nasution bersimpatik terhadap gerakan Simbolon. Ini terlihat dari dua orang perwira yang dikirim oleh Nasution sebagai pengganti para perwira yang dipanggil kembali. Kedua orang perwira ini adalah Mayor Sahala Hutabarat dan Mayor Boyke Nainggolan, yang memiliki hubungan akrab dengan Simbolon melalui ikatan etnis. Di samping itu keduanya adalah perwira lulusan sekolah militer di AS yang baru kembali ke Indonesia. Dalam waktu singkat, keduanya mampu melakukan koordinasi dengan Simbolon dan menjadi orang-orang kepercayaannya setelah Wahab Makmour dan Dahlan Jambek meninggalkan barisan.

Pasukan Kamaludin Nasution terus bergerak menuju Medan. Pertahanan yang dibangun oleh Simbolon dengan mengandalkan kesatuan yang berada di bawah Mayor Boyke Nainggolan runtuh ketika komandan distrik militer Medan dan sekitarnya Letnan Kolonel Sugiarto menyatakan bergabung dengan Kamaludin Nasution. Pertempuran pertama baru terjadi di Simalungun ketika pasukan K. Nasution bertemu dengan pasukan Simbolon di bawah pimpinan Kapten Sita Pohan. Setelah beberapa hari bertempur, pasukan Pohan menarik diri menuju Tarutung sebagai basis pertahanan terakhir Simbolon.

Sementara di Sumatera Utara kondisi pergolakan masih melanda, di Sumatera Selatan gerakan perlawanan mulai muncul. Di sini Nasution juga berhasil mendahului gerakan dengan mengambil langkah taktis. Sebelum Barlian sempat bergerak, Nasution menarik kepala stafnya Kapten Maraden Panggabean ke Jakarta untuk digantikan oleh perwira lain yang tidak memahami kondisi di sana. Meskipun Panggabean ditarik ke pusat, kesatuannya sebanyak dua kompi telah bergerak menuju daerah Lahat dan mengobarkan perlawanan di sana.