

# PRRI-PERMESTA: TINJAUAN HISTORIOGRAFIS

Prof. Dr. R. Z. Leirissa

## Pasang Surut Hubungan Bilateral

Hubungan Indonesia - Amerika Serikat dari masa ke masa mengalami pasang-surut (Gardner 1997). Dalam masa Revolusi/Perang Kemerdekaan (1945-1949) hubungan itu dapat dikatakan sedikit-banyaknya baik. Kerjasama yang baik di masa itu memang dimungkinkan karena adanya kepentingan yang sama, yaitu melenyapkan kolonialisme sebagai upaya untuk membangun dunia yang lebih baik setelah perang dunia ke-dua. Dari pihak Indonesia kolonialisme merupakan hambatan kearah tatanan politik dan ekonomi yang lebih baik pula. Bagi Amerika Serikat, yang muncul sebagai adikuasa setelah perang dunia itu, tanggung-jawabnya untuk membangun suatu tatanan internasional yang dapat mencegah berulangnya perang dunia, kolonialisme merupakan salah satu hambatan utama dalam rencana itu.

Setelah menerima kedaulatan pada tahun 1949, Indonesia menempuh politik luar negeri yang dirumuskan oleh Hatta (1948) sebagai "bebas aktif" atau "berlayar diantara batu karang". Hubungan merenggang karena Indonesia menolak menjadi anggota Blok Barat yang non-komunis, dan sejak Konferensi Bandung aktif dalam gerakan non-blok. Keretakan dalam hubungan itu memuncak antara lain dengan peristiwa PRRI-Permesta (1956-1961). Keadaan itu berkelanjutan hingga tahun 1965. Maka muncullah pertanyaan mengapa keretakan itu dapat terjadi. Perang Dingin yang secara populer dikemukakan sebagai jawabannya memang mengandung kebenaran, tetapi luasnya pengertian Perang Dingin itu menyebabkan jawaban itu menjadi sangat samar-samar.

## PRRI-PERMESTA dan Demokrasi

Studi mengenai PRRI-Permesta yang telah muncul hingga kini pada dasarnya tidak dirancang untuk menjawab pertanyaan itu dan

mengabaikan aspek hubungan bilateral tersebut. Dr. Barbara Sillers Harvey dalam bukunya yang diterjemahkan ke bahasa Indonesia sebagai *PERMESTA: PEMBERONTAKAN SETENGAH HATI* (Grafitipers 1984) hanya berusaha mencari sebab dan akibat Permesta di Sulawesi dan kaitannya dengan PRRI. Namun demikian, tidaklah berarti bahwa studi tersebut di atas samasekali tidak menyadari masalah hubungan internasional tersebut. Sekalipun ia menyadari bahwa variabel itu penting, ia tidak dapat menampilkannya karena tidak dapat menjangkau datanya yang serba dirahasiakan.

Keadaan yang sangat aneh itu baru mulai terungkap melalui studi dari Audry dan George McTurnan Kahin yang diterbitkan pada tahun 1995 (diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul : *Subversi sebagai Politik Luar Negeri : Menyingkap Keterlibatan CIA di Indonesia*, diterbitkan oleh Grafitipers 1997). Dengan memanfaatkan Undang-Undang Hak Mengetahui (*Freedom of Information Act*) yang dikeluarkan tahun 1960, mereka mendapat kesempatan untuk mempelajari sejumlah terbatas arsip departemen luar negeri masa John Foster Dulles. Surat-surat dan telegram resmi itu dilengkapi pula dengan berbagai keterangan tertulis maupun lisan dari beberapa dutabesar A.S. yang ketika itu bertugas di Indonesia, terutama dokumen-dokumen Howard P. Jones yang tidak digunakannya dalam memoirnya tersebut di atas.

Dalam tahun-tahun 1950-an A.S. memandang Indonesia melalui analog dengan Cina. Pemerintah A.S. ketika itu nampaknya sangat khawatir jangan-jangan keberhasilan kaum komunis di Cina tahun 1949 (berdirinya RRC) akan terulang lagi di Indonesia. Pada pihak lain, pemerintah Indonesia ketika itu menolak kerjasama dengan A.S. dalam rangka "teori domino" (pembendungan komunisme). Maka dalam bulan Agustus tahun 1957 Departemen Luar Negeri mendapat tugas dari Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council*) untuk membentuk suatu panitia rahasia yang terdiri atas lima orang (*Interdepartmental Ad Hoc Committee on Indonesia*) yang bertugas menyusun suatu rencana rahasia untuk mendesak Indonesia mempertimbangkan sungguh-sungguh bahaya komunisme. Rencana rahasia itu mulai dilaksanakan sejak awal tahun 1958 dilaksanakan melalui serangkaian operasi-operasi terselubung (*covert operations*) oleh satuan-satuan Angkatan Laut dan Angkatan Udara A.S. yang berpangkalan di Pasifik.

Apabila dipelajari secara saksama, maka nampak persamaan antara

studi dari Audry dan George Kahin dan Barbara Sillers Harvey. Tujuan dari studi Audry dan George Kahin itu, sesungguhnya, adalah mempelajari faktor-faktor yang bisa menghambat perkembangan demokrasi. Kedua pakar tersebut menggaris-bawahi kenyataan, bahwa operasi-operasi terselubung dan subversi (*covert action, subversion as foreign policy*) yang dilakukan pemerintah A.S adalah contoh mengenai kecenderungan pemerintah untuk mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Kegiatan itu sangat dirahasiakan kepada masyarakat. Kesalahan utama adalah tidak melibatkan *Conggress* yang seharusnya mengetahui dan memberi izin untuk kegiatan-kegiatan yang menelan banyak biaya itu.

Barbara Harvey juga melandasi penelitiannya pada masalah demokrasi. Ia mencoba membuktikan, bahwa PRRI-Permesta adalah sebab utama munculnya sistem politik yang tidak demokratis di Indonesia (Demokrasi Terpimpin). Perjuangan otonomi daerah, menurut pendapatnya, sudah berhasil dengan dikeluarkannya undang-undang mengenai hal itu dalam bulan Januari 1957. Timbulnya PRRI-Permesta justru memperkuat kekuatan-kekuatan anti demokrasi seperti PKI dan "Demokrasi Terpimpin" dari Sukarno.

Perbedaan besar antara studi Barbara Harvey dan Audry & George Kahin adalah dalam masalah peranan CIA. Barbara Harvey memang menyadari akan faktor itu, namun karena sumber sejarahnya tidak tersedia, maka luas dan jangkauan faktor CIA dalam peristiwa itu tidak dapat diketahuinya, dan dengan demikian tidak dapat dilihat kaitannya dengan PRRI-Permesta. Kekurangan itu ternyata membawa akibat yang sangat besar dalam *causal factors* (sebab-akibat) dari peristiwa PRRI-Permesta dalam kedua buku tersebut. Dalam studi Barbara Harvey dikatakan, bahwa peristiwa itu terjadi karena "terutama didorong oleh kepentingan sepihak, tanpa memperhitungkan secara matang atau rasional apa implikasinya terhadap Republik Indonesia yang masih amat muda usianya itu dan masih bergelombang pula dengan berbagai corak kemelut politik." (hlm x, xi).

Patut dicatat, bahwa kalimat tersebut di atas berasal dari George Kahin yang menulis "Kata Pengantar Edisi Indonesia" dalam buku Barbara Harvey tersebut. Namun kemudian, setelah mendapat kesempatan mempelajari arsip pemerintah dan berbagai keterangan (tertulis maupun lisan) dari beberapa pejabat teras dari zaman Eisenhower tersebut, Audry dan George Kahin samasekali mengubah kesimpulan itu.

Nampaknya ada upaya yang jujur untuk mengemukakan keberanan mengenai masalah itu setelah sumber sejarahnya dapat dipelajari. Membaca buku suami-istri Kahin kita lalu bisa mengetahui mengapa suatu gerakan yang "setengah hati" (istilah Barbara Harvey) dalam arti tidak sungguh-sungguh hendak memberontak, tetapi hanya menginginkan perubahan tatanan politik Indonesia yang telah menjurus ke komunisme di pertengahan 1950-an itu, menjadi "perang saudara" (istilah dari Kahin). Dengan sangat mendetail, dan didasarkan pada keterangan-keterangan yang otentik yang cukup tinggi kredibilitasnya, buku itu menjelaskan bahwa perubahan dari "setengah hati" menjadi "perang saudara" berkaitan dengan upaya kabinet Eisenhower untuk membendung komunisme di Indonesia. Rencana itu disusun pada bulan September 1957 oleh sebuah panitia antar-departemen yang bersifat rahasia dan sebulan kemudian diterima oleh Dewan Keamanan Nasional. Maksud utama adalah membentuk negara-negara kepulauan, dimulai dengan "Negara Sumatra" yang bersifat anti-komunis, sehingga apabila akhirnya PKI dapat merebut kekuasaan, maka kekuasaannya akan terbatas di Jawa saja.

Namun ternyata ide tentang "Negara Sumatra" itu ditentang oleh setiap pejabat tinggi dalam Departemen Luar Negeri yang telah mengenal Indonesia. Tetapi pada tanggal 15 Februari 1958 terbentuklah Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI).

"Covert action" (operasi-operasi terselubung) juga sesungguhnya tidak berlangsung lama. Dalam bulan Mei 1958, terutama setelah Allen Pope (pilot yang menerbangkan pesawat pembom untuk kepentingan PRRI-Permesta, ditangkap) telah muncul tanda-tanda bahwa rencana rahasia itu dianggap gagal, dan harus dicari alternatifnya; perubahan sepenuhnya terjadi akhir 1958 dan awal 1959, dan pada bulan Agustus 1959 seluruh rencana itu dibatalkan. Dukungan untuk Permesta di Sulawesi Utara pun sejak akhir 1958 dihentikan (selanjutnya sampai 1960 dukungan itu hanya diberikan oleh CIA saja melalui Taiwan dan Filipina) hal mana berakibat fatal di sana karena rupanya mereka tidak diberitahu mengenai perubahan strategi itu. Melalui Dutabesar Jones upaya selanjutnya adalah mendekati kekuatan-kekuatan non-komunis di Jawa, terutama dikalangan tentara dan kepertaian.

Mencari sebab-musabab adalah tujuan terpenting dalam hampir setiap cabang ilmu, sejarah tidak terkecuali. Masalahnya adalah caranya, atau menggunakan istilah dari filsafat ilmu, metodologinya. Mengacu pada filsafat ilmu pula, tidak dapat disangkal bahwa dalam masalah metodologi terdapat kemajuan-kemajuan yang cukup pesat dalam beberapa puluh tahun terakhir ini. Banyak kalangan ahli sejarah, umpamanya, telah meninggalkan cara menentukan sebab-akibat dengan menempatkan peristiwa-peristiwa dalam suatu rangkaian kronologis dimana peristiwa yang mendahului dianggap sebagai penyebab dari peristiwa berikutnya. Berkaitan dengan itu periodisasi dalam sejarah di masa lalu juga dipatok berdasarkan peristiwa-peristiwa yang dalam pandangan tertentu dianggap penting. Pematokan seperti itu kadang-kadang terlalu kaku sehingga proses perkembangan suatu peristiwa tidak jelas karena harus dipotong-potong sesuai patokan kronologis itu.

Kelemahan metodologis itu nampak dalam banyak tulisan di Indonesia mengenai peristiwa PRRI-Permesta, terutama dalam buku-buku ajar untuk sekolah-sekolah. Penjabaran sebab-musabab dari peristiwa itu dilakukan berdasarkan kronologi yang sebenarnya dilandasi oleh wawasan teleologis tertentu. Selain itu sumber data yang sangat terbatas juga menghambat suatu interpretasi yang baik. Cara yang sangat sederhana itu dengan sendirinya tidak sanggup menampilkan sebab-akibat yang realistik dari peristiwa tersebut.

Sejarah sosial yang muncul sekitar tahun 1980-an menawarkan suatu metodologi yang komprehensif yang paling kurang mempunyai dua ciri pokok. Ciri pertama adalah bahwa kausalitas tidak hanya terdapat dalam peristiwa (kronologi) seperti dikemukakan dalam metodologi lama (metodologi idealis), tetapi juga dalam struktur sosial, dan perubahan sosial adalah hasil interaksi antara peristiwa dan struktur sosial. Ciri kedua adalah bahwa sebab-musabab atau "*causal factor*" mengacu pada realitas, atau dengan kata-kata lain "*causal factor* adalah indeks dari realitas". Dengan demikian sebab-musabab akan bersifat realistik, tidak tergantung pada ideologi tertentu atau kecenderungan-kecenderungan pribadi tertentu.

Berpatokan pada metodologi sejarah sosial tersebut di atas, maka apabila kita hendak mencari sebab-musabab dari peristiwa PRRI-

Permesta, maka pertama-tama kita harus meletakkannya dalam struktur sosial. Ini berarti antara lain, bahwa batasan kronologi penelitian kita tidak bisa hanya sampai tahun 1956 ketika muncul dewan-dewan daerah, bahkan juga tidak sampai tahun 1955 ketika Pemilu menunjukkan kenyataan bahwa PKI yang telah dilumpuhkan tahun 1948 itu (peristiwa Madiun) ternyata telah menjadi kekuatan politik nomer dua atau tiga di Indonesia. Batasan kronologis itu lebih tepat diletakkan pada tahun 1945. Dengan kata lain, peristiwa PRRI-Permesta harus dilihat sebagai bagian dari proses Revolusi Indonesia yang berlangsung antara 1945 hingga 1949, karena kenyataannya menunjukkan bahwa tahun 1949 tidak serta-merta mengubah segala hal, lebih-lebih lagi struktur sosial.

Kedua, dari sudut sejarah sosial, sebab-musabab peristiwa PRRI-Permesta harus ditampilkan dalam bentuk "causal factor" yang memperlihatkan interaksi antara para pelaku sejarahnya (peristiwa) dan struktur sosial yang mencakup peristiwa itu, bukan sekedar satu peristiwa menyebabkan peristiwa berikut seperti bola bilyar yang satu mendorong bola bilyar yang lain. Sebab-musabab bukan sesuatu yang bersifat ekstern (diluar peristiwa) itu, tetapi inheren dalam peristiwa.

Kalau individu-individu yang berperan dalam PRRI-Permesta dipelajari secara empirik, maka muncul paling kurang tiga fenomena yang sangat menarik. Pertama adalah bahwa pimpinan puncak dari peristiwa itu adalah para perwira TNI-AD. Kedua adalah bahwa setiap perwira tersebut muncul sebagai tentara di masa Revolusi. Ketiga bahwa sebagian terbesar dari para perwira itu muncul sebagai tentara dalam masa Revolusi sebagai anggota atau pimpinan laskar atau bekas tentara PETA buatan Jepang. Para pemimpin Permesta umpamanya, seperti Ventje Sumual, Saleh Lahade dll memulai karier militer dalam laskar KRIS (Kebaktian Rakyat Indonesia Sulawesi) yang dibentuk di Jakarta pada akhir 1945 tetapi kemudian memiliki cabang-cabang hampir disemua kota besar di pulau Jawa. M. Simbolon di Sumatra Utara, serta sejumlah perwiranya bermula sebagai tentara Peta, tetapi banyak pula yang berasal dari laskar. Demikian pula Ahmad Husein dan sejumlah perwira stafnya di Sumatra Tengah adalah bekas Peta dan laskar. Hanya dua tiga orang yang pernah mendapat pendidikan militer taraf akademik di akhir masa penjajahan, seperti A.E. Kawilarang. Selain itu ada pula beberapa orang bekas tentara kolonial KNIL (Bouman 1993).

Data empirik tersebut menunjukkan kenyataan bahwa Revolusi

Indonesia tergolong suatu "collective action" dengan ciri-ciri yang umumnya terdapat dalam revolusi-revolusi di wilayah-wilayah jajahan (Tilly 1978: 189-222). "Situasi revolusioner" yang muncul antara 1945 dan 1949 itu menunjukkan adanya dua kelompok politik yang masing-masing menuntut kedaulatan atas Indonesia, yaitu Belanda dan RI. Tindakan RI adalah suatu "collective action" untuk merebut kekuasaan dari pihak Belanda yang, karena hak-hak historis, oleh kalangan internasional, terutama Sekutu, dianggap lebih berhak atas Indonesia.

Sebagai penantang yang baru muncul dalam situasi revolusioner itu, RI samasekali tidak memiliki sarana dan prasarana pemerintahan dan politik yang memadai. Sebab itulah dalam situasi revolusioner itu muncul "koalisi-revolusioner" dengan kelompok-kelompok sosial lainnya yang telah ada sebelum revolusi maupun yang muncul pada saat revolusi. Selain golongan intelektual melalui partai-partai politik, koalisi pertama yang dibangun oleh pemerintah RI di masa revolusioner itu adalah dengan pihak pamongpraja. Kenyataan bahwa Sultan Hamengkubuwono IX mendukung revolusi adalah suatu koalisi pula. Kemudian koalisi juga dibangun dengan berbagai kelaskaran yang umumnya dipimpin oleh bekas perwira Peta. Untuk itulah pada bulan Oktober 1945 pemerintah meminta kesediaan sejumlah mantan perwira KNIL untuk membentuk Tentara Keamanan Rakyat (TKR) yang kemudian berkembang menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Koalisi revolusioner lainnya yang juga sangat penting adalah antara pemerintah dan berbagai daerah di Indonesia, walau dalam hal ini terdapat saingan yang kuat dari pihak Belanda dengan gagasan federalismenya.

Jangkauan hingga masa Revolusi itu menyebabkan individu-individu yang terkait dengan peristiwa PRRI-Permesta juga menjadi bagian dari koalisi revolusioner antara pemerintah dengan tentara. Maka, untuk memahami "mental structure" dari para pelaku PRRI-Permesta perlu kiranya dikemukakan beberapa hal mengenai komposisi tentara di masa itu. Pertama-tama hubungan antara Markas Besar yang dipimpin oleh para mantan KNIL seperti Urip Sumohardjo, Simatupang, Nasution, dll, ternyata tidak selalu mulus dengan pasukan-pasukan para taraf lokal yang terdiri atas laskar dan mantan Peta. Hal itu berkaitan dengan kesenjangan dalam hal kemampuan teknis dan organisasi antara kedua level itu. Selain itu pasukan-pasukan lokal di Jawa Tengah dan Jawa Timur tidak

terdapat mantan KNIL kecuali Djatikusumo, seorang pangeran dari Surakarta yang mantan sersan KNIL. Sebab itu pasukan-pasukan di kedua daerah itu lebih homogen dibandingkan dengan di daerah-daerah lain. Mantan KNIL terutama terdapat di Jawa Barat, seperti Kawilarang, Didi Kartasasmita dan lainnya (Sundhaussen 1988: 25-26).

Koalisi revolusioner ternyata hanya bertahan selama situasi revolusioner. Setelah Belanda menyerahkan kedaulatan kepada Indonesia karena desakan pihak-pihak internasional, terutama Amerika Serikat, maka koalisi revolusioner mulai lenyap. Tidak melembaganya koalisi revolusioner dalam masa pasca Revolusi itu, secara teoretis, disebabkan kemerdekaan yang dicapai tidak sempurna (Tilly 1978: 216-219). Sekalipun tidak lagi memiliki kedaulatan atas Indonesia, tetapi pihak Belanda masih mengendalikan perkembangan selanjutnya.

Pertama-tama hal itu nampak dalam bidang kemiliteran. Sebagai akibat dari kesepakatan KMB di Den Haag, sebagian besar dari anggota KNIL yang dibubarkan itu diterima dalam ketentaraan Indonesia dengan mendapat kenaikan pangkat dua kali, hal mana jelas menimbulkan kecemburuan di pihak tentara revolusioner. Sistem kepartaian yang diwarisi dari masa Pergerakan Nasional ternyata juga tidak berfungsi dengan baik, sehingga kabinet berjatuh dalam waktu paling lama satu tahun (kecuali kabinet Ali I). Kehidupan ekonomi juga tidak dapat berlangsung dengan baik, karena sebagian besar dari sistem ekonomi masih dikendalikan pihak Belanda. Buyarnya koalisi revolusioner tersebut juga dimanifestasikan oleh timbulnya pemberontakan Daud Bereuh di Aceh (Nazaruddin 1990), dan meluasnya gerakan Darul Islam di Priangan (Jackson 1990). Singkatnya, buyarnya koalisi revolusioner berakibat pada keadaan yang oleh para pakar ilmu politik disebut sebagai "kegagalan sistem" (Sundhaussen 1988: 458-473).

Puncak dari bubarnya koalisi revolusioner itu adalah pengunduran diri Hatta sebagai Wakil Presiden pada tanggal 1 Desember 1956. Sesungguhnya Hatta-lah yang paling berhasil membina koalisi revolusioner tersebut ketika ia menjabat Perdana Menteri sejak tahun 1948. Kebijakan politiknyalah yang memungkinkan semua pihak mendukung perundingan-perundingan KMB di Den Haag. Namun ketika kedudukan itu dilepaskan daripadanya dan ia kembali hanya sebagai Wakil Presiden yang tidak banyak menentukan jalannya kehidupan kenegaraan, maka kerenggangan pun muncul antara dia dengan Presiden Sukarno. Maka



pengunduran diri adalah akibat yang wajar.

Peristiwa PRRI-Permesta secara langsung berkaitan pula dengan buyarnya koalisi revolusioner antara pemerintah dengan pihak tentara. Merenggangnya pemerintah dan tentara sejak awal 1950-an itu pertamanya muncul ketika pemerintah melanjutkan rencana "rasionalisasi dan reorganisasi" (Rera) yang sempat terhenti ketika terjadi Serangan Umum Belanda ke-2 pada Desember 1948. Permasalahan itu mencuat dalam peristiwa 17 Oktober 1952 ketika sejumlah perwira menuntut pembubaran parlemen yang mengekang anggaran untuk tentara. Hubungan pimpinan TNI-AD dengan pemerintah yang tidak serasi itu berkelanjutan dalam dekade-dekade berikutnya (Sundhaussen 1988:206-387). Dampaknya terutama dirasakan oleh anggota-anggota pasukan mantan laskar. Karena tidak memenuhi sarat (kesehatan, pendidikan) untuk menjadi tentara mereka dikeluarkan tanpa adanya jaminan untuk mendapat pekerjaan lain (Leirissa 1996: 36-37). Salah satu manifestasi dari ketidakpuasan mantan laskar ini adalah timbulnya pemberontakan Kahar Muzakar (Anhar Gonggong 1992). Masalah ini pula yang melatarbelakangi munculnya gagasan Reuni Divisi Banteng pada bulan September 1956 (Leirissa 1996: 35-37).

Dampak dari buyarnya koalisi revolusioner itu menjadi topik utama yang dibicarakan dalam Reuni SSKAD yang dilaksanakan di Bandung tanggal 19 November 1957. Para peserta membahas perkembangan politik yang mengarah ke hegemoni PKI seperti yang dibuktikan oleh hasil-hasil Pemilu tahun 1955. "Tour of duty" yang digunakan oleh KSAD untuk menyingkirkan para perwira anti-komunis dianggap justru pembuka jalan bagi komunisme dan membahayakan bangsa dan negara. Malah muncul suara-suara agar KSAD diganti (Leirissa 1996: *ibid.*). Betapapun juga Reuni SSKAD tersebut, secara langsung atau tidak langsung, melahirkan berbagai dewan-dewan di Indonesia. Dewan Banteng muncul pada tanggal 24 November disusul dengan pengambilalihan pemerintahan propinsi Sumatra Tengah pada tanggal 21 Desember 1956. Lalu Dewan Gajah muncul di Medan pada tanggal 4 Desember dan pemutusan hubungan dengan Jakarta dilakukan pada tanggal 22 Desember 1956. Menyusul Dewan Garuda di Palembang yang juga mengadakan pemutusan hubungan dengan Jakarta. Berikutnya adalah muncul Dewan Lambungmankurat di Banjarmasin, Permesta di Ujungpandang, dan Kopernas (Komando Perdamaian Nasional) di Bandung (Leirissa

Secara ringkas keadaan tersebut di atas ditampilkan dalam daftar berikut ini:

Daftar:  
Tahapan Mobilisasi

Tentara & Teritorium	Dewan/Organisasi	Inisiatif
I (Sum.Utara-Tengah)	Gajah	Panglima
(Sumatra Tengah)	Banteng	Komandan Resimen
II (Sumantra Selatan)	Garuda	Panglima
III (Jawa Barat)	Kopernas	Bratamanggala
IV (Jawa Tengah)	_____	_____
V (Jawa Timur)	_____	_____
VI (Kalimantan)	Lambungmangkurat	Panglima
VII (Indon. Timur)	Permesta	Panglima

Sekalipun TT4 (Jawa Tengah) dan TTV (Jawa Timur) yang tidak mengikuti jejak TT lainnya, namun sesungguhnya hampir semua panglima dan komandan pasukan-pasukan lokal sepakat bahwa keadaan bangsa dan negara tidak menggembarakan dan diperlukan tindakan-tindakan yang tegas untuk mengatasinya. Hal itu nampak dari hasil pantauan "Fact Finding Commission" yang dibentuk oleh Panitia 7 hasil keputusan Musyawarah Nasional bulan September 1957 (Lcirissa 1996: 167-172). Mengapa sampai Jawa Tengah dan Jawa Timur tidak menyatakan pandangannya secara tegas dengan membentuk dewan-dewan pula adalah suatu hal yang perlu diteliti lagi. Kenyataan bahwa kedua TT tersebut paling homogen sejak masa Revolusi merupakan suatu indikasi.

Tahapan berikutnya, yaitu tahapan "collective action" yang berbentuk PRRI-Permesta hanya mencakup dua wilayah saja, yaitu Sumatra Tengah (Dewan Banteng) yang termasuk TT1 dan Sulawesi Utara (Permesta yang termasuk TT7). Pertanyaannya adalah mengapa hanya

dua wilayah (dewan) itu? Mengapa yang lainnya tidak? Mengapa empat dewan (wilayah) lainnya tidak tercakup dalam *collective action* dapat diacu pada langkah-langkah yang diambil oleh KSAD sendiri, seperti yang dikemukakannya dalam berbagai memoarnya. Dewan Gajah dapat dipatahkan setelah panglima TT1 berhasil disingkirkan, Dewan Garuda dapat dirangkul dan panglimanya diganti, Dewan Lambungmankurat juga dapat dirangkul, Kopernas dilumpuhkan, dan Permesta dapat dipecah dengan merangkul Sulawesi Selatan.

Namun jawaban itu tidak menjawab mengapa justru dua dewan/wilayah (Sumatra Tengah dan Sulawesi Utara) bergabung dalam PRRI (*collective action*). Keterangan yang diberikan dalam bukunya suami-istri Kahin mengenai "*covert action*" dalam bagian pertama tahun 1958 nampaknya menjawab pertanyaan itu. Di sana dikemukakan, bahwa setelah berakhirnya Musyawarah Nasional (September 1957) yang dihadiri oleh semua pihak, baik sipil maupun militer, maka muncul upaya-upaya untuk tidak menerima hasil-hasilnya karena dianggap "hanya sebagai obat penenang yang tidak bisa menyembuhkan penyakit". Penggalangan perlawanan dimulai dalam suatu pertemuan di Palembang segera setelah Munas (Kahin 1997: 123-149), kemudian menyusul pembicaraan-pembicaraan yang lebih intensif di Sungai Dareh tanggal 9 dan 10 Januari 1958, yang berlanjut dengan pembukaan hubungan dengan berbagai pihak di Singapura, Tokyo, Taiwan dan Filipina (hlm 161-168), lalu ultimatum pada Jakarta tanggal 10 Februari dan pembentukan PRRI pada 15 Februari 1959 (Kahin 1997: 173-181). Setelah itu jalan lain tidak ada kecuali "perang saudara" yang berlangsung hingga 1961 (Kahin 1997: 183-282).

### Kesimpulan

Dua buah kesimpulan dapat dikemukakan sehubungan dengan apa yang dikemukakan di atas, (1) menyangkut hubungan Indonesia-A.S. dalam masa itu, (2) menyangkut demokrasi.

Pertama, soal bilateral. Di antara berbagai studi mengenai PRRI-Permesta yang dibahas di atas hanya buku dari Audry dan George Kahin yang mengandung data yang memungkinkan kita memahami hubungan

bilateral di tahun-tahun 1950-an itu. Namun tekanan yang begitu besar yang diberikan pada masalah "covert action" menyebabkan masalah bilateral itu tidak terlalu jelas ditampilkan. Padahal operasi terselubung itu ternyata tidak berdiri sendiri.

Rencana rahasia itu, seperti dikemukakan dengan mendetail dalam buku Kahin, disusun oleh suatu Panitia Ad Hoc Antar-departemen atas saran dari Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council*) pada tanggal 1 Agustus 1957. Panitia yang dipimpin oleh Hughs S. Cummings (mantan dubes di Jakarta 1953-1957 dan kemudian pembantu dekat Menlu Dulles) dirampungkan pada tanggal 3 September dan diterima oleh Dewan Keamanan Nasional pada tanggal 25 September 1957. Secara keseluruhan rencana itu sesungguhnya tidak saja terdiri dari operasi-operasi terselubung (*covert action*), karena jelas disebut bahwa rencana itu menggariskan kebijakan "dua jalur" untuk berhubungan dengan Indonesia. Jalur pertama justru adalah hubungan yang normal melalui saluran diplomatik; jalur kedua, "jalur rahasia" yang bertujuan membentuk suatu pemerintahan yang anti komunis di Indonesia. Untuk mencapai jalur kedua itulah dipandang perlu mengadakan hubungan dan mendukung gerakan-gerakan daerah yang anti-komunis (Kahin 108-122). Jalur kedua sedikit-banyaknya tercapai dengan terbentuknya PRRI pada tanggal 15 Februari 1958.

Jalur pertama memang dibahas juga dalam buku Kahin tersebut, namun kaitannya dengan jalur pertama tidak jelas, sehingga seolah-olah kegiatan operasi terselubung dan diplomasi berlangsung sendiri-sendiri atau menurut rencana yang berbeda. Kenyataan itu paling menonjol dalam memoire dari Howard P. Jones (1977) yang seharusnya mengetahui hal itu. Howard P. Jones (Deputi Asisten Menlu untuk Timur Jauh) mewakili Departemen Luar Negeri dalam panitia pimpinan Hughs S. Cumming. Adanya dua wakil dari satu departemen (Cumming dan Jones) dalam panitia antar departemen itu menimbulkan pertanyaan, karena departemen-departemen lainnya hanya mempunyai satu wakil yaitu Angkatan Laut, Gabungan Kepala Staf, Departemen Pertahanan (Kahin 1997: 112).

Tidak lama setelah jalur kedua dari rencana rahasia itu dilancarkan, pada tanggal 3 Maret 1958 Jones tiba di Jakarta untuk menjabat sebagai dutabesar menggantikan Allison yang samasekali tidak dilibatkan dalam rencana rahasia itu. Dalam memoarnya tersebut di atas, Jones

samasekali tidak mengemukakan kenyataan bahwa ia adalah anggota Panitia Cumming yang menyusun rencana rahasia dua jalur itu. Sebab itu, memoire tersebut dapat menimbulkan kesan seolah-olah Jones tidak mengetahui adanya rencana rahasia jalur kedua tersebut, dan anjuran-anjurannya kepada Deplu A.S. sejak akhir April, tetapi terutama pertengahan Mei 1958, agar A.S. merangkul kekuatan-kekuatan non-komunis di Jakarta, adalah inisiatifnya sendiri tanpa dikaitkan dengan suatu rencana yang menyeluruh.

Sebab itu disini nampaknya ada kekurangan yang perlu diteliti lebih lanjut. Saya kira, secara hipotetis bisa juga dikatakan bahwa "covert action" itu hanyalah suatu gertakan untuk menekan pihak-pihak non-komunis di Jakarta agar tidak saja menggantungkan nasib pada kebijakan non-blok, tetapi menentukan sikap yang lebih tegas terhadap komunisme. Dan Jones ditempatkan sebagai dutabesar (jalur pertama) untuk memantau pihak-pihak mana saja yang tergolong kekuatan non-komunis yang perlu dibantu. Seperti dikemukakan di atas, selain pihak tentara yang dianggapnya sebagai kekuatan non-komunis yang akan menentukan masa depan Indonesia, ia juga menyebut sejumlah tokoh-tokoh sipil (Jones 1977: 127-128). Setelah identifikasi itu jelas, maka berangsur-angsur sejak Mei hingga Agustus 1958 "jalur kedua" dihapus.

Kalau hipotesa ini bisa dibuktikan kebenarannya, maka "covert action", dan dengan demikian PRRI-Permesta, sesungguhnya telah berhasil. Sebab dengan adanya PRRI-Permesta, maka pihak-pihak non-komunis di Jakarta justru mulai dengan tegas menyatakan sikap non-komunismenya agar mendapat perhatian dan simpati dari pihak A.S. Perubahan sikap dari sementara pihak di Jakarta itulah yang menyebabkan A.S. menghapus jalur kedua, sehingga dengan demikian seluruh rencana rahasia itu memang berhasil. Keberatan yang muncul, seperti dikemukakan dalam bukunya Kahin, adalah apakah perlu demikian banyak korban yang harus jatuh.

Soal kedua menyangkut demokrasi. Demokrasi tidak harus teleologis (Fukuyama 1993). Demokrasi lebih merupakan suatu "journey" bukan suatu "target" atau "end". Sepanjang manusia berusaha mengubah struktur sosialnya agar lebih menjamin kepentingan-kepentingan hidupnya yang beraneka-raman itu, maka upaya itu adalah demokratis. Apa yang terjadi dipertengahan tahun-tahun 1950-an memang adalah upaya manusia untuk mengubah nasibnya. Namun, manusia bisa mengubah nasibnya

sendiri tetapi manusia juga terikat pada struktur sosialnya sendiri. Bahwa inisiatif untuk mengadakan perubahan struktur sosial itu berasal dari para pemimpin militer lokal dapat dipahami apabila kita memahami perkembangan sejarah Indonesia. Sistem kepartaian Indonesia yang lahir dari kepentingan-kepentingan Pergerakan Nasional itu, nampaknya dalam tahun-tahun 1950-an tidak mampu memelopori perubahan. Tentara sebagai kelompok sosial ketika itu merasa diri mampu tetapi menghadapi kendala-kendala yang berat. Sebab itu inisiatif diambil oleh sejumlah perwira lokal yang bekerjasama dengan kelompok-kelompok pimpinan daerah. Bahwa upaya itu ternyata berubah menjadi perang saudara adalah "unintended result", dan mengapa demikian adalah pokok bahasan dari buku Kahin tersebut.

Sebagai epilog perlu dikatakan, sebagai suatu perjalanan (journey) demokrasi tentu saja masih tetap berkelanjutan di Indonesia. Perubahan sosial masih tetap diperlukan agar setiap insan di Indonesia benar-benar merdeka dan manusiawi.

## Referensi

B. Bouman

1995. *Van Driekleur tot Rood-Wit. De Indonesische Officieren Uit het KNIL*. S-Gravenhage: Sectie Militaire Geschiedenis.

Francis Fukuyama.

*The End of History, and the Last Man*. New York: Avon Books 1993.

Paul F. Gardner,

1997. *Shared Hopes, Separate Fears. Fifty Years of U.S. - Indonesian Relations*. Westview Press.

Anhar Gonggong,

1992. *Abdul Quahar Mudzakkar: Dari Patriot Hingga Pemberontak*. Jakarta: Gramedia Widayasarana Indonesia.

Karl D. Jackson,

1990. *Kewibawaan Tradisional, Islam, dan Pemberontakan: Kasus Darul Islam Jawa Barat*. Jakarta: Grafitipers (terjemahan dari *Traditional Authority, Islam and Rebellion*, diterbitkan 1980).

Howard P. Jones, 1977. *Indonesia: The Possible Dream*. Jakarta: Gunung Agung (cetakan pertama 1971).

Audry R. Kahin & George McT. Kahin, 1997. *Subversi Sebagai Politik Luar Negeri. Menyingkap Keterlibatan CIA di Indonesia*. Jakarta: Grafitipers (terjemahan dari *Subversion as Foreign Policy: The Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*, terbitan 1995).

R.Z. Leirissa, 1995. *PRRI-Permesta: Strategi Membangun Indonesia Tanpa Komunis*. Jakarta: Grafitipers (cetakan pertama 1990).

Nazaruddin Sjamsuddin, 1990. *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam Aceh*. Jakarta: Grafitipers.

Barbara Sillers Harvey, 1984. *Permesta: Pemberontakan Setengah Hati*. Jakarta: Grafitipers (terjemahan dari *Permesta: A Half Rebellion*, terbitan 1977).

Ulf Sundhaussen, 1986. *Politik Militer Indonesia, 1945-1967: Menuju Dwi Fungsi ABRI*. Jakarta: LP3ES (terjemahan dari *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945-1967*, terbitan 1982).

Charles Tilly, 1978. *From Mobilization to Revolution*. Addison-Wesley Publishing Company.

**Lampiran**  
(Daftar Kronologi)

PERISTIWA	TANGGAL	SUMBER
Reuni SSKAD	19 November 1956	RZL/BS
Dewan Banteng	24 November 1956	RZL/BSH
Hatta mengundurkan diri	1 Desember 1956	RZL/BSH
Dewan Gajah	4 Desember 1956	RZL/BSH
Dewan Garuda	17 Januari 1957	RZL
Permesta	2 Maret 1957	RZL/BSH
Penyusunan rencana dua jalur	1 Ag. - 3 Sept. 1957	AGK
Piagam Palembang	8 September 1957	RZL/BSH
Munas	10-13 September 1957	RZL/BSH
Pertemuan Padang	15-18 September 1957	AGK
Recana dua jalur diterima NSC	25 September 1957	AGK
Panitya Tujuh	29 September 1957	RZL
Piagam Kora Perjuangan	5 Oktober 1957	RZL
Mendekati CIA	Oktober 1957	RZL
Peristiwa Cikini	30 November 1957	RZL/BSH
Armada VII ke Singapura (gagal)	Desember 1957	AGK
Sungai Dareh	9-10 Januari 1958	RZL/AGK
Ulitimatum	10 Februari 1958	RZL/BSH/AGK
PRRI	15 Februari 1958	RZL/BSH/AGK
Jones dutabesar A.S.	3 Maret 1958	AGK
Armada VII di Singapura	7 Maret 1958	AGK
Seato di Manila	12 Maret 1958	AGK
Pekanbaru jatuh	13 Maret 1958	AGK
Padang jatuh	17 April 1958	AGK
Sumatra Barat gerilya	1958-1961	AGK
Serangan AUREV	Apr.-Mei 1958	AGK
Pope jatuh	18 Mei 1958	AGK
Inisiatif Jones	20 Mei 1958	AGK
Menado diserang	8 Juni 1958	AGK



Manado jatuh	20 Juni 1958	AGK
Minahasa bergerilya	1958-1961	AGK
Awal perubahan haluan di A.S.	awal 1959	AGK
Dulles sakit	awal 1959	AGK
Dulles meninggal	Mei 1959	AGK
Penghentian rencana dua jalur	18 Agustus 1959	AGK
RPI	Mrt. 1960	AGK
Perang Saudara berhenti	Agustus 1961	AGK

Keterangan:

RZL = R.Z. Leirissa;

BSH = Barbara Sillers Harvey;

AGK = Audry & George Kahin.

