

INTELIJEN KEPOLISIAN DI MASA REVOLUSI DALAM ARUS POLITIK

Suatu Kajian Sejarah Kepolisian Indonesia terhadap Peranan Bagian Aliran Masyarakat (PAM) sebagai Polisi Preventif dan Represif

Dr. G. Ambar Wulan

Abstraksi:

Sejak pembentukannya, Kepolisian Negara RI (nama institusi saat itu) yang dibentuk pemerintah sebagai penegak hukum menjadi institusi terpenting dalam mengelola keamanan dan ketertiban. Kedudukan Kepolisian Negara yang secara langsung berada di bawah Perdana Menteri sejak 1 Juli 1946 telah memberikan keleluasaan dalam melakukan pembenahan organisasi terhadap institusi tersebut. Intelijen kepolisian sebagai kebutuhan integral dalam pelaksanaan fungsi kepolisian membantu tugas penegak keamanan dalam menentukan sikap guna menangani permasalahan dengan perhitungan yang baik. Pengalaman buruk pelaksanaan fungsi kepolisian melalui Peranan Bagian Aliran Masyarakat (PAM) pada masa revolusi yaitu sebagian besar peranannya terserap ke dalam pergolakan politik yang berlangsung selama masa revolusi. Adanya kewajiban Bagian PAM dalam cara kerjanya yang diharuskan mengikuti pergolakan revolusi menyebabkan pelaksanaan fungsi kepolisian masuk ke dalam ranah politik. Netralitas Kepolisian Negara RI mampu menjadikan institusi penegak keamanan dan ketertiban tidak larut dalam arus kekuasaan.

Kata Kunci : Intelijen, Masa Revolusi, Politik, Netralitas

Awal keberadaan Republik Indonesia yang ditandai adanya perubahan secara cepat dan anarkhis sebagai ekses revolusi¹ merupakan masa paling kritis dalam sejarah Indonesia. Kondisi revolusi tersebut diwarnai oleh peperangan dalam menghadapi Belanda yang hendak memaksakan

1 A.S. Cohan, *The Theories of Revolution An Introduction*, New York, John Wiley Sons, 1975, hlm. 14 dan 25.

kedaulatan di wilayah bekas jajahannya. Di samping itu negara baru ini pun harus menghadapi pergolakan dalam negeri yang sarat oleh konflik-konflik politik sebagai representasi pertentangan ideologi dalam menyikapi situasi saat itu. Kristalisasi ideologi politik yang melahirkan gerakan oposisi dalam menentang kebijakan diplomasi pemerintah terhadap Belanda telah memperburuk hubungan kedua belah pihak.

Dalam upaya mempertahankan eksistensi RI, kemampuan dalam mengelola keamanan dalam negeri menjadi *"the basic need"* guna menghindarkan diri dari ancaman kegagalan suatu negara yang baru merdeka. Revolusi yang berdampak terhadap buruknya keamanan oleh karena tiadanya jaminan jiwa dan harta benda rakyat, dimanfaatkan Belanda untuk melaksanakan pengamanan bersama dengan pasukan *Gendarmarie*² di wilayah RI. Keinginan Belanda untuk melakukan intervensi pengelolaan keamanan di dalam negeri tentu saja merupakan ancaman terhadap hilangnya hak RI sebagai negara merdeka.

Sejak pembentukannya, Kepolisian Negara RI (nama institusi saat itu) yang dibentuk pemerintah sebagai penegak hukum menjadi institusi terpenting dalam mengelola keamanan dan ketertiban. Kedudukan Kepolisian Negara yang secara langsung berada di bawah Perdana Menteri sejak 1 Juli 1946 telah memberikan keleluasaan dalam melakukan pembenahan organisasi terhadap institusi tersebut. Kepolisian Negara RI yang berpedoman terhadap aturan-aturan HIR³ (*Herziene Inlandsce Reglement* = Reglemen Indonesia yang

- BHAKTI - DHARMA - WASPADA
- 2 *Gendarmarie* yaitu Polisi Militer yang dikenal di Belanda ketika negara itu dikuasai oleh Perancis. *Gendarmarie* dengan susunan organisasinya secara militer bertugas untuk memulihkan ketertiban umum terhadap kejadian-kejadian huru-hara serta untuk menjamin keamanan, ketertiban di luar kota dan jalan-jalan raya (Charles Reith, *The Blind Eye of History: A Study of the Origin of the Present Police Era*. London: Faber and Faber Limited, 1952, hlm. 243).
 - 3 *Regulation* yang dikeluarkan oleh Raffles (masa pendudukan Inggris tahun 1811-1814) pada tanggal 11 Februari 1814 dimaksudkan untuk memperbaiki pemerintahan dalam negeri kemudian menjadi dasar bagi penyusunan *Inlandsch Reglement* yang pada tahun 1941 diubah menjadi HIR. Setelah era pemerintahan Raffles, tugas-tugas polisi di Hindia Belanda ditujukan bagi kepentingan keamanan bangsa Eropa maupun penduduk pribumi dan penduduk Timur Asing. Untuk kepentingan tersebut diadakan sistem kepolisian yang bersifat dualistis, yaitu pengurusan keamanan bagi golongan Eropa serta golongan Pribumi dan Timur Asing. HIR adalah undang-undang kolonial yang dijadikan pedoman untuk acara pengadilan dalam perkara pidana dan dalam pasal-pasal pada bab pertama berisi tentang aturan-aturan yang menyangkut pelaksanaan tugas kepolisian. *Staatsblad* 1941 No. 44, hlm. 3-12, ANRI. Dari Reglemen Indonesia yang Diperbaharui (HIR) memuat tentang tugas institusi polisi, yaitu:
 - a. Pengamanan negara dan lembaga-lembaganya dari semua bahaya serta gangguan, terkecuali yang berasal dari musuh luar negeri;
 - b. Pemeliharaan ketertiban dan keamanan umum;
 - c. Pengawasan terhadap perkumpulan-perkumpulan dan rapat-rapat;
 - d. Membantu pengadilan dalam mengangkut tahanan, menangkap tersangka dan menahan yang telah diputuskan oleh hakim. Suparno, *Sejarah Perkembangan Kepolisian dari Zaman Klasik-Modern*, Jakarta, Pusat Sejarah dan Tradisi ABRI, 1971, hal. 61.

Diperbaharui) menempatkan Bagian PAM berperan sebagai polisi preventif dan represif dalam pelaksanaan tugasnya, yaitu menegakkan keamanan, ketertiban dan ketentraman (*veiligheid, rust en orde*). Dalam konteks tugas tersebut Bagian PAM baik di pusat maupun di daerah-daerah di wilayah Kepolisian Negara RI diwajibkan guna menyesuaikan cara kerjanya dengan situasi revolusi. Kondisi tersebut menjadi lingkup tugas Kepolisian Negara RI sebagai organ pemerintah yang memberikan peranan terhadap PAM yang bertanggung jawab terhadap tugas pengawasan pergerakan di semua aspek kehidupan masyarakat, di antaranya di bidang politik, ekonomi, sosial, kriminal dan lain-lain sebagai salah satu kekuatan dari cara kerja institusi kepolisian. Polisi yang bertugas di bidang penyelidikan terkait dengan kewenangannya untuk mengantisipasi atau pun mengeliminir munculnya gangguan keamanan, dalam hal ini kegiatan intelejen sebagai salah satu fungsi kepolisian memiliki proporsi kerja yang berpeluang besar terhadap tindakan-tindakan infiltrasi dalam semua jenis institusi dan aspek kehidupan masyarakat.⁴

Intelijen kepolisian sebagai kebutuhan integral dalam pelaksanaan fungsi kepolisian membantu tugas penegak keamanan dalam menentukan sikap guna menangani permasalahan dengan perhitungan yang baik. Dalam hal ini kepolisian memiliki kewenangan dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan terkait dengan fungsi preventif dan represif yang bersifat universal. Dalam konteks situasi revolusi saat itu, fungsi preventif berarti bahwa Bagian PAM berkewajiban menunjang aliran-aliran yang memperkuat kedudukan republik baik ke luar maupun ke dalam serta mengeliminasi aliran-aliran yang merugikan pemerintah. Sementara itu, fungsi represif berarti Bagian PAM berkewajiban mengambil tindakan-tindakan terhadap anasir-anasir baik perorangan maupun gerombolan yang dianggap bersalah dari sudut politik negara.⁵

Adapun wilayah tugas Kepolisian Negara RI mengalami perubahan seiring dengan kebijakan diplomasi pemerintah RI terhadap Belanda sejak perjanjian Linggajati yang diparaf tanggal 15 November 1946, mencakup Jawa, Madura dan Sumatera. Walaupun demikian laporan-laporan produk PAM mencerminkan tugasnya dalam menunjukkan jelajah kerjanya tidak

4 Baldwin, Robert, and Richard Kinsey, *Police Powers & Politics* (disadur oleh Kunarto: *Kewenangan Polisi dan Politik*, Jakarta, Cipta Manunggal, 2002).

5 ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, Bdl. 354, "Maklumat KKN R.S. Soekanto Tjokrodiatmodjo tentang Susunan dan Kewajiban PAM, Januari 1948.

hanya terbatas di wilayah RI tetapi mampu menembus batas wilayah Belanda. Bahkan dari laporan-laporan tersebut, masalah keamanan di daerah-daerah yang dinyatakan sebagai wilayah *status quo* (demiliterisasi) pasca gencatan senjata antara RI dan Belanda mampu terpantau oleh pola kerja PAM yang terepresentasikan oleh hasil-hasil capaian yang dilaporkannya. Bahkan tindakan-tindakan Belanda yang mengingkari kedudukan RI baik di daerah-daerah pendudukan maupun daerah RI dalam bentuk serangan berupa gangguan-gangguan keamanan merupakan produk-produk informasi yang dibutuhkan terutama bagi Kepolisian Negara RI, pemerintah dan jawatan-jawatan RI yang membutuhkannya. Selain itu lingkup pekerjaan PAM di tengah badan-badan rahasia lainnya, capaian produk PAM memiliki nilai bagi kepentingan kebijakan politik pemerintah melalui peranan Kepolisian Negara RI sebagai pengelola keamanan di dalam negeri.

Sementara itu peningkatan kegiatan pihak oposisi menuntut pemenuhan tenaga PAM secara memadai. Dalam prioritas terhadap capaian kerjanya, Bagian PAM Pusat di bawah pimpinan Komisarisi Polisi Klas I R. Oemargatab mengeluarkan aturan tentang larangan perangkapan pekerjaan anggota-anggota PAM dengan tugas-tugas lain dalam Kepolisian Negara RI.⁶ Tugas utama Bagian PAM dalam melakukan pengawasan terhadap aliran-aliran politik-politik di masyarakat serta menyediakan bahan-bahan sebagai salah satu produk yang mendukung informasi bagi kepentingan kebijakan politik pemerintah, mewajibkan anggota-anggotanya mengikuti program kabinet terkait dengan permasalahan keamanan. Di samping itu Bagian PAM diwajibkan pula mengikuti perjuangan berbagai aliran politik partai-partai yang membahayakan pemerintah sebagai salah satu bentuk kerja dari polisi preventif dan represif.⁷

Sebagai usaha mencapai produk yang bernilai tinggi bagi kepentingan kebijakan politik pemerintah, PAM yang berkedudukan di Yogyakarta melakukan peningkatan jumlah anggota-anggota PAM, baik di Kepolisian Karesidenan maupun daerah-daerah lainnya dan mengembangkan kemampuan penyesuaian terhadap perkembangan situasi politik. Adapun upaya dalam mempercepat penyediaan produk laporan-laporan yang dihasilkannya baik di pusat maupun didaerah, Bagian PAM mengintensifkan

6 ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, Bdl. 413.

7 ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, Bdl. 370.

cara kerjanya melalui sarana perhubungan radio. Dalam hal ini kerahasiaan lokasi, pemancar, jam siaran, kode berita dll. merupakan aturan yang telah ditetapkan oleh Bagian PAM Pusat. Selain pemerintah yang menggunakan sarana tersebut, di antaranya Kabinet Mohammad Hatta yang memanfaatkan fungsi perhubungan radio sebagai perantara penyampaian perintah dan berita dari pemerintah RI. Pembangunan pemancar alat komunikasi inipun dibangun di Blitar, Jombang, Bojonegoro, Madura, Pati, Solo, Magelang, Kediri, dll.⁸

Dalam situasi revolusi, laporan politik di wilayah RI sebagai produk PAM merupakan bahan-bahan yang bernilai tinggi bagi Kepolisian Negara RI sebagai dukungan informasi terkait dengan situasi politik yang terus berkembang di masyarakat. Di antaranya, permintaan laporan produk PAM oleh Bagian Politik Kementerian Dalam Negeri terkait dengan reaksi masyarakat terhadap Amanat Pidato Presiden Pasca Pemberontakan PKI Madiun tahun 1948. Laporan PAM tentang reaksi kebijakan politik pemerintah kabinet Hatta seperti "Rasionalisasi dan Rekonstruksi" sebagai program efisiensi ekonomi merupakan informasi yang di minta oleh pemerintah. Salah satu contoh laporan PAM menyebutkan tentang adanya dukungan masyarakat di karesidenan Kediri terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut.⁹

Dalam menghadapi kekeruhan situasi perkembangan politik pasca pemberontakan PKI Madiun tahun 1948, anggota PAM bekerja dengan cara melakukan infiltrasi ke dalam pengacauan yang dilakukan FDR (Front Demokrasi Rakyat) guna memperoleh informasi tentang pengiriman gerombolan para pelaku kerusuhan kedaerah lain di wilayah RI. Dari laporan PAM diperoleh berita-berita tentang pengiriman pelaku pengacauan ke daerah-daerah dekat garis *status quo* yang longgar penjagaannya. Hal ini disebabkan adanya pengiriman tentara ke front guna membantu pembersihan terhadap kerusuhan-kerusuhan di daerah RI lainnya. Laporan-laporan tersebut merupakan produk yang dikirimkan oleh Bagian PAM kepada Perdana Menteri Mohammad Hatta, Menteri Dalam Negeri dan Jaksa Agung.¹⁰

Selanjutnya cara kerja PAM semakin terfokus dalam pelaksanaan

8 ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, "Order PAM Pusat tanggal 20 Juli 1948 ditujukan kepada Kepala-Kepala Penilik Kepolisian di karesidenan dan daerah-daerah lainnya".

9 ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, Bdl. 455.

10 ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, "Laporan PAM tentang kekacauan di daerah-daerah RI tanggal 11 Oktober 1948".

fungsinya dengan mengikuti kebijakan pemerintah dalam menangani dampak pasca pemberontakan. Dalam hal ini PAM semakin terkonsentrasi guna mengawasi dan bahkan 'terjun' langsung mengikuti gerakan berbagai partai yang bergabung dalam sayap kiri (seperti PKI, SOBSI, FDR, dll.) serta gerakan-gerakan radikal dari aliran lainnya yang berkembang dalam masyarakat. Cara kerja ini pun membawa permasalahan bagi polisi di daerah yang berasal dari berbagai latar belakang pekerjaan. Di antaranya, Kepala PAM Kepolisian Cepu adalah bekas guru. Lingkup kerja tersebut memberikan peluang bagi polisi melakukan kerja ganda sebagai anggota partai. Kasus lain terjadi di Kepolisian Daerah Cepu, adanya peran polisi yang bertugas sebagai pengetik telah membocorkan perintah Bagian PAM Pusat di Yogyakarta yang meminta pengiriman daftar aliran partai para pimpinan jawatan lain di daerah itu. Kebocoran tersebut mengakibatkan munculnya protes anggota-anggota SOBSI (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia) terhadap penyelidikan yang dilakukan polisi.¹¹

Kasus Cepu ini menyebabkan Kepala Kepolisian Negara RI R.S. Soekanto Tjokrodiatmodjo mengeluarkan resolusi berisi larangan bagi polisi melakukan politik praktis. Resolusi itu didorong oleh munculnya indikasi tentang keinginan pihak partai politik yang berusaha masuk ke dalam kalangan kepolisian. Oleh karena itu revolusi yang diwarnai pergolakan perpolitikan merupakan peluang terbuka bagi polisi untuk melakukan aktivitas politik di saat kepolisian sedang membangun kredibilitas di tengah situasi perubahan.

Namun keberadaan PAM hanya berlangsung selama revolusi, yaitu dari tahun 1945 hingga tahun 1949 dan selanjutnya bagian tersebut berganti nama menjadi DPKN (Dinas Pengawasan Keselamatan Negara) dengan tugas menyesuaikan perkembangan situasi masyarakat pasca tahun 1950-an. Dengan demikian Bagian PAM yang berperan sebagai polisi preventif dan represif hanya *tepat* digunakan saat RI berada dalam situasi perang kemerdekaan dan disebut sebagai masa revolusi. Oleh karena itu PAM sebagai *embrio* intelijen kepolisian yang terus mengalami perkembangan dalam menyesuaikan *environment* tugas kepolisian yang melingkupinya, memberikan pembelajaran melalui pengalaman-pengalaman baik dan buruk berkaitan dengan perannya sebagai penegak keamanan dan ketertiban saat itu.

11 ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, "Aliran politik di Tjepu, Jogjakarta 16 Desember 1947".

Pengalaman buruk pelaksanaan fungsi kepolisian melalui PAM pada masa revolusi yaitu sebagian besar peranannya terserap ke dalam pergolakan politik yang berlangsung selama masa revolusi. Adanya kewajiban Bagian PAM dalam cara kerjanya yang diharuskan mengikuti pergolakan revolusi menyebabkan pelaksanaan fungsi kepolisian masuk ke dalam ranah politik. Tindakan ini tercermin dari taktik infiltrasi yang dilakukan oleh anggota-anggota PAM merepresentasikan polisi berpolitik dalam melaksanakan fungsinya. Dengan demikian pelaksanaan fungsi kepolisian yang terstruktur dalam *veiligheid, rust en orde* yang mendasarkan pada HIR melalui peran PAM tersebut kiranya tidak relevan lagi dilakukan pada saat RI berada dalam alam demokrasi yang sedang berlangsung kini.

Sedangkan pelaksanaan fungsi PAM memberikan pengalaman baik yang rasanya masih tetap aktual hingga saat ini. Netralitas Kepolisian Negara RI di bawah pimpinan R.S. Soekanto Tjokrodiatmodjo mampu menjadikan institusi penegak keamanan dan ketertiban tidak larut dalam arus kekuasaan yang diwarnai oleh pergantian kabinet yang silih berganti. Hal ini tercermin dari keberadaan PAM yang terus digunakan dalam setiap pergantian pimpinan pemerintahan selama masa revolusi. Di samping itu cara kerja PAM dalam menunjukkan tindakan-tindakan politik terhadap pelaksanaan keamanan dan ketertiban sebagai fungsi institusi, namapaknya kepolisian tidak melakukan keberpihakan terhadap penguasa pemerintah. Kondisi ini menjadikan kepolisian tetap menjalankan aturan-aturan institusi sebagai alat pemeritah yang berpegang pada kepentingan politik negara dan bukan alat penguasa. Sikap Kepolisian Negara RI dalam memerankan PAM sebagai pelaksana fungsi kepolisian dapat diterima di tengah perubahan politik yang berlangsung hanya pada masa revolusi tersebut.

Bibliografi

Arsip

ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949, Bdl. 354*, "Maklumat KKN R.S. Soekanto Tjokrodiatmodjo tentang Susunan dan Kewajiban PAM, Januari 1948.

_____, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949, Bdl. 413*.

_____, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949, Bdl. 370*.

_____, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, "Order PAM Pusat tanggal 20 Juli 1948 ditujukan kepada Kepala-Kepala Penilik Kepolisian di karesidenan dan daerah-daerah lainnya".

_____, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, Bdl. 455.

_____, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, "Laporan PAM tentang kekacauan di daerah-daerah RI tanggal 11 Oktober 1948".

_____, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, "Aliran politik di Tjepu, Jogjakarta 16 Desember 1947".

Penerbitan Resmi

ANRI, *Staatsblad van Nederlandsch-Indie* 1941 No. 44.

Buku

Baldwin, Robert, and Richard Kinsey, *Police Powers & Politics* (disadur oleh Kunarto: *Kewenangan Polisi dan Politik*, Jakarta, Cipta Manunggal, 2002), Quarted Books Limited, London, 1982.

Cohan, A.S., *The Theories of Revolution An Introduction*, John Wiley Son, New York, 1975.

Edwards, C.J., *Changing Policing Theories for 21st Century Societies*, The Federation Press, Sydney, 1999.

Kahin, George MC. Turnan, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Cornell University Press, New York, 1952.

Lemon, M.C. *Philosophy of History: A Guide for Students*, Routledge Taylor Francis Group, London and New York, 2003.

Reith, Charles, *The Blind Eye of History A Study of the Origins of the Present Police Era*, Faber and Faber Limited, London, 1952.

Reiner, Robert, *The Politics of the Police*, Oxford University Press Inc., New York, 2000.

Suparno, *Sejarah Perkembangan Kepolisian dari Zaman Klasik-Modern*, Jakarta, Pusat Sejarah dan Tradisi ABRI, 1971