

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Studi mengenai kepolisian di berbagai negara memang tidak akan pernah ada habisnya. Sebagai organisasi yang menjadi garda terdepan dalam menjaga keamanan suatu negara, posisi dari organisasi tersebut memiliki peran yang sangat penting dan strategis. Polisi dan negara merupakan dua bagian integral yang harus melengkapi satu sama lain, keduanya harus bisa bekerjasama dalam rangka menciptakan rasa aman di dalam suatu negara. Rahardjo (2009 hlm. 111) menjelaskan bahwa polisi merupakan alat negara yang bertugas memelihara keamanan, ketertiban, perlindungan dan pengayoman kepada masyarakat. Sedangkan negara adalah suatu organisasi dari sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang secara bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu dan mengakui adanya suatu wilayah tertentu dan mengakui adanya satu pemerintahan yang mengurus tata tertib serta keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia tersebut (Ganeswara dkk, 2011 hlm. 53).

Kepolisian di negara Indonesia merupakan kepolisian yang lahir dari situasi perang kemerdekaan. Proklamasi kemerdekaan yang telah diproklamlirkan oleh Soekarno dan Hatta atas nama bangsa Indonesia, tidak serta merta membawa bangsa Indonesia terbebas dari penjajah. Bangsa Indonesia harus berhadapan dengan bangsa asing yang ingin kembali merebut bekas tanah jajahannya, dalam hal ini Belanda dan sekutu bersama-sama ingin melakukan kembali praktik kolonialismenya. Pada awal kemerdekaan, kepolisian Indonesia merupakan kepolisian bentukan pemerintahan pendudukan Jepang (Tanumidjaja, 1995 hlm. 3).

Sebagai negara yang baru saja terbentuk, pertahanan dan keamanan mutlak dibutuhkan. Hal itu disebabkan karena keamanan merupakan komponen strategis yang dapat mempengaruhi berbagai aspek kehidupan. Maka dari itu, diperlukan suatu lembaga yang dapat menciptakan rasa aman, nyaman dan tentram. Jika keamanan di dalam suatu negara sudah stabil, maka roda pemerintahan akan berjalan dengan baik.

Pada masa revolusi, bangsa Indonesia harus mempertahankan kemerdekaannya dari acaman Belanda dan sekutu yang ingin kembali menguasai bekas wilayah jajahannya. Dalam mempertahankan kemerdekaan tersebut, bangsa Indonesia menempuh dua jalan yaitu perang dan diplomasi. Dalam berperang, tentara memiliki peranan yang cukup penting dan strategis. Sedangkan dalam berdiplomasi, para politisi sipil merupakan sekelompok orang yang berperan menjalankan tugas tersebut.

Memang dalam fase revolusi, politisi sipil dan tentara memiliki peranan yang cukup penting sehingga tidak dipungkiri jika keduanya merupakan golongan yang memiliki kontribusi besar dalam membangun negara Indonesia. Namun dibalik kedua golongan tersebut, ada salah satu golongan yang memiliki peran penting dalam membangun negara Indonesia, mereka adalah polisi. Sejak zaman Hindu-Buddha, polisi memiliki peranan yang penting. Sebagaimana yang telah dijelaskan oleh Suparno (1971 hlm. 17) di kerajaan Majapahit, polisi ditugaskan sebagai pengawal pribadi raja-raja, para pengawal tersebut bernama Bhayangkara. Para Bhayangkara tersebut mendapatkan tempat yang terhormat, karena mereka telah berjasa menyelamatkan raja Jayanegara dari pemberontakan yang dipimpin oleh Kuti pada tahun 1319.

Pada tanggal 19 September 1945 dibentuk Badan Kepolisian Negara (BKN) oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Dalam sidang tersebut, Presiden Soekarno mengangkat Raden Said Soekanto Tjokrodiatmodjo sebagai Kepala Kepolisian Negara (KKN). Kepolisian masuk ke dalam ruang lingkup Departemen Dalam Negeri dengan nama Djawatan Kepolisian Negara (DKN). Tugas dari lembaga ini yaitu mengurus masalah administratif saja. Sedangkan untuk masalah operasional, berada di bawah bertanggung jawab Jaksa Agung (Poesponegoro dan Notosusanto, 2008 hlm. 182).

Hal menarik untuk dikaji di sini adalah meskipun presiden sudah mengangkat R.S. Soekanto sebagai Kepala Kepolisian, namun wadah dari organisasi kepolisian itu masih meneruskan organisasi bentukan Jepang dan Belanda, bahkan dalam pengaturan manajemenya ternyata belum diorganisir dengan baik. Hal ini perlu diteliti lebih lanjut mengapa hal itu terjadi. Lalu yang menjadi masalah lainnya adalah

bagaimana upaya yang dilakukan oleh R.S.Soekanto sebagai Kepala Kepolisian dalam merealisasikan organisasi kepolisian yang lebih nasionalis dan bukan hasil dari bentukan Jepang atau Belanda.

Jika melihat bagaimana kiprah kepolisian pada awal kemerdekaan, polisi berada di dalam posisi dilemtasi. Disatu sisi, polisi Sebagai organisasi yang yang bertugas, harus bisa mengamankan negara Indonesia dari segala marabahaya serta ikut berjuang melawan Belanda dan Sekutu. Namun disisi lain polisi kerap kali mendapatkan perlakuan kasar dari masyarakat. Padahal polisi berperan besar dalam mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Dalam situasi yang penuh kekacauan dan perubahan yang berlangsung cepat, muncul gerakan radikal reaksioner dan anarkis. Dengan kondisi tersebut, rakyat menolak legitimasi Kepolisian Negara yang berdampak pada timbulnya pemberontakan-pemberontakan rakyat secara lokal dalam melawan keberadaan polisi di daerah-daerah (Tulistyowati, 2008 hlm. 2)

Seharusnya sebagai kesatuan yang menjaga stabilitas keamanan, kepolisian mutlak dibutuhkan. Keberadaan kepolisian sangat dibutuhkan bagi negara yang sedang melakukan revolusi. karena sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Rotberg (2002 hlm. 87) *“Failed states are unable to provide security the most central and foremost political good across the whole of their domains”*. (Negara mengalami kegagalan karena tidak dapat memberikan keamanan dan yang paling utama dan mayoritas komoditas politiknya merupakan seluruh bidang mereka)

Penolakan yang dilakukan sejumlah masyarakat terhadap organisasi kepolisian cukup menarik untuk dikaji. Apa yang menyebabkan masyarakat itu kurang menyukai kepolisian perlu dilakukan penelitian lebih jauh. Padahal jika melihat kiprahnya, kepolisian merupakan organisasi yang ikut berjuang dalam mempertahankan kemerdekaan dan ingin bersatu dengan Indonesia. Bahkan ketika pemerintah membentuk Tentara Keamanan Rakyat (TKR) pada tanggal 5 Oktober 1945 melalui Maklumat Presiden, pamor kepolisian semakin menurun dan kalah oleh Tentara Kemanan Rakyat.

Mendaratnya sekutu di Jakarta dalam rangka menyelesaikan misi internasional, menyebabkan Kota Jakarta menjadi tidak kondusif. Beberapa alat kelengkapan

negara pun harus mengungsi ke Yogyakarta. Salah satu alat kelengkapan negara yang ikut pindah ke Yogyakarta adalah Departemen Dalam Negeri. Kepolisian sebagai bagian dari departemen tersebut, ikut memindahkan markasnya ke Purwokerto. Pindahnya Djawatan Kepolisian Negara (DKN) ke Purwokerto bukan berarti tugas kepolisian menjadi lebih ringan. Kepolisian masih memiliki tugas untuk membangun institusi yang lebih modern dan professional agar mampu memberikan rasa aman kepada masyarakat. Kepindahan DKN ke Purwokerto merupakan cikal bakal dari lahirnya polisi yang modern. Soekanto pada saat itu berupaya agar segera dilakukan perbaikan di dalam tubuh kepolisian dan membentuk satuan-satuan kepolisian yang memiliki keahlian khusus dalam bidang-bidang tertentu. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Jasin (2010 hlm. 104-105), ia menjelaskan bahwa :

Dalam perkembangannya, Djawatan Kepolisian Negara yang bermarkas di Purwokerto memandang perlu adanya konferensi untuk menata kembali organisasi kepolisian. Hal ini didasarkan pada kenyataan pada waktu itu kepolisian dianggap kurang baik sebagai suatu lembaga negara. Bagian-bagian kegiatan tidak terpusat pada satu tempat sehingga hal itu menghambat kinerja kepolisian. (Jasin, 2010 hlm. 104-105).

Maksud dari penjelasan di atas adalah kepolisian merupakan organisasi yang belum tersusun secara sistematis sehingga komunikasi antara satu bidang dengan bidang lainnya menjadi terhambat. Hambatan tersebut tentu menyebabkan kerugian bagi polisi dalam menjalankan tugasnya, sinerginitas di dalam tubuh internal kepolisian merupakan kunci dalam menciptakan kepolisian yang professional dan modern. Thoha (1996 hlm.162) menjelaskan bahwa, komunikasi sangat berperan di dalam suatu organisasi. Adapun yang dimaksud dengan organisasi itu adalah sekumpulan orang-orang yang selalu membutuhkan berkomunikasi dengan sesamanya. Organisasi menurut Everret Rogers adalah suatu sistem individu yang stabil yang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama lewat suatu struktur hirarki dan pembagian kerja. Tata hubungan di antara organisasi relatif stabil, kesetabilan susunan organisasi menjadikan organisasi berfungsi secara efektif dalam mencapai tujuan tertentu. Susunan organisasi yang tertata dengan baik dapat menjalin

komunikasi yang baik dan mempermudah tercapainya tugas-tugas administrasi (Thoha, 1996 hlm. 162)

Kepindahan Djawatan Kepolisian Negara ke Purwekerto menjadi awal munculnya gagasan tentang penyusunan kembali kepolisian sebagai suatu alat negara yang merdeka. KKN R.S. Soekanto pada saat itu mengusulkan kepada Perdana Menteri Sutan Sjahrir agar kepolisian itu dikeluarkan dari Departemen Dalam negeri. ternyata usulan itu diterima dan pemerintah mengeluarkan PP No. 11/SD/tahun 1946 yang isinya tentang dikeluarkannya kepolisian dari Departemen Dalam Negeri dan dijadikan jawatan tersendiri yang berada dibawah naungan Perdana Menteri. Pada 1 Juli 1946, Kepolisian resmi dikeluarkan dari Departemen Dalam Negeri dan langsung bertanggung Jawab kepada Perdana Menteri. Hingga saat ini, peristiwa tersebut dijadikan sebagai hari peringatan lahirnya korps kepolisian (Djamin dan Wulan, 2016 hlm.72).

Keluarnya kepolisian dari Departemen Dalam Negeri dan menjadi organisasi yang berdiri sendiri cukup menarik untuk dikaji dan ditelit lebih lanjut. Apa keuntungan dan kekuarannya apabila polisi itu berada di luar naungan Departemen Dalam Negeri, apa alasannya kepolisian itu harus lepas dari lembaga tersebut. mengapa kepolisian yang merupakan bagian dari angkatan bersenjata tidak dilebur bersama dengan angkatan bersenjata lainnya dalam hal ini Tentara. Dari sini saya sebagai peneliti ingin mengetahui lebih lanjut mengapa hal itu terjadi. Berikutnya setelah menjadi mandiri dan lepas dari Departemen Dalam Negeri, bagaimana kiprah dari kepolisian tersebut. Apa saja yang menjadi tugas-tugasnya sehingga organisasi ini dianggap sebagai organisasi yang berperan penting dalam suatu pemerintahan. Hal ini pun harus diteliti lebih lanjut, meskipun jika melihat sekarang, tugas kepolisian itu sudah merambah ke dalam berbagai aspek kehidupan.

Masalah lain yang dihadapi oleh organisasi kepolisian pada saat itu adalah tidak adanya kordiniasi antara kepolisian pusat dengan kepolisian daerah. Bahkan kepolisian daerah itu hanya tunduk kepada pemerintah daerah saja seperti misalnya kepolisian keresidenan berada di bawah residen, begitupun kepolisian kabupaten berada di bawah naungan bupati. Kepala Kepolisian Negara R.S. Soekanto

menginginkan agar dibentuk garis komando secara vertikal mulai dari tingkat pusat hingga tingkat desa (Djamin dan Wulan, 2016 hlm. 54). Hal ini juga cukup menarik untuk diteliti lebih lanjut, bagaimana upaya yang dilakukan oleh KKN selaku pucuk pimpinan kepolisian dalam merealisasikan cita-cita tersebut dan bagaimana upaya yang dilakukan kepolisian untuk menjalin komunikasi antara kepolisian daerah dengan kepolisian pusat. Jika melihat kondisi saat ini, kepolisian sudah terstruktur dengan rapih mulai dari pucuk pimpinan kepolisian pusat hingga kepolisian daerah yang berada diruang lingkup yang lebih kecil.

Memasuki masa Demokrasi Liberal, polisi masih berada di bawah naungan Perdana Menteri. Namun yang menjadi masalah adalah pada masa itu, sering terjadi pergantian Perdana Menteri sehingga program-program yang dijalankan oleh Perdana Menteri sebelumnya tidak dituntaskan. Menurut Ricklefs (2009 hlm. 493) kegagalan berdemokrasi itu dapat dilihat dari jatuh banggunya kabinet yang memerintah. Rata-rata usia dari setiap kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri itu tidak bertahan lama lebih dari satu tahun. Dampak dari adanya pergantian kabinet tersebut menyebabkan banyak program-program pemerintah yang belum bisa direalisasikan.

Kepolisian merasakan dampak dari adanya pergantian setiap kabinet tersebut. Meskipun demikian, polisi harus bisa bersikap akomodatif kepada setiap Perdana Menteri yang memegang jalannya pemerintahan. Hal ini tentu menjadi menari untuk dikaji dan diteliti lebih lanjut. Bagaimana sikap yang dilakukan oleh organisasi kepolisian ketika dihadapkan pada pergantian kabinet dan bagaimana dampak dari setiap pergantian Perdana Menteri itu terhadap organisasi kepolisian. Hal lain yang menurut penulis perlu dikaji dan dituangkan dalam sebuah skripsi adalah sebelum diterapkannya sistem demokrasi liberal, Indonesia telah mengadopsi sistem Pemerintahan Negara Bagian. Dalam hal ini setiap negara bagian memiliki organisasi kepolisian yang tunduk kepada Pemerintah Negara Bagian. Ketika Indonesia masuk ke dalam periode Demokrasi Liberal, tugas kepolisian pusat adalah mempersatukan kembali kepolisian-kepolisian negara bagian yang pada sebelumnya, tunduk kepada Pemerintah Negara Bagian. Bahkan pada masa Demokrasi Terpimpin, kepolisian itu akan dilebur besatu dengan TNI dalam satu wadah yaitu ABRI.

Tulisan ini membahas mengenai perkembangan kepolisian dari masa revolusi hingga awal Demokrasi Terpimpin tahun 1946-1961. Adapun permasalahan yang menarik untuk dikaji dan diangkat ke dalam sebuah skripsi yaitu *pertama*, kepolisian merupakan organisasi yang lahir dalam situasi perang sehingga organisasi tersebut harus mengurus “kelahirannya” itu secara mandiri. *Kedua*, pada masa revolusi, kepolisian itu dihadapkan pada situasi yang dilematisasi, disatu sisi polisi merupakan organisasi yang ikut berperan dalam perang kemerdekaan dan ingin bergabung dengan negara Indonesia namun disisi lain kepolisian telah mendapatkan perlakuan tidak menyenangkan dari sejumlah masyarakat sehingga hal itu menyebabkan kepolisian kerap kali harus berhadapan dengan bangsa Indonesia sendiri.

Ketiga, pada masa RIS, setiap negara bagian memiliki organisasi kepolisian, dalam hal ini bagaimana sistem kepolisian di beberapa negara bagian dan bagaimana hubungan antara kepolisian negara bagian dengan kepolisian negara pusat. *Keempat*, pada masa demokrasi liberal, kepolisian dihadapkan pada pergantian kabinet, bagaimana kepolisian menghadapi situasi tersebut dan mengapa pada akhir sistem demokrasi terpimpin, kepolisian dilebur bersama TNI Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL) dan Angkatan Udara (AU) dalam satu wadah yaitu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Dengan adanya peristiwa tersebut, kepolisian merupakan bagian dari ABRI.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan penjelasan yang sudah dipaparkan diatas, terdapat satu permasalahan yang perlu dikaji yaitu “bagaimana perkembangan Kepolisian Republik Indonesia dari masa revolusi hingga periode Demokrasi Terpimpin tahun 1946-1961?”. Dari permasalahan tersebut dapat diturunkan menjadi beberapa pertanyaan penelitian yaitu :

1. Apa yang melatarbelakangi Pemerintah Indonesia harus membentuk organisasi kepolisian ?
2. Bagaimana peranan Kepolisian Republik Indonesia pada periode perang kemerdekaan Indonesia pada tahun 1946-1949 ?

3. Bagaimana peranan Kepolisian Republik Indonesia pada periode Sistem Demokrasi Liberal pada tahun 1950-1955 ?
4. Bagaimana peranan Kepolisian Republik Indonesia pada periode Demokrasi Terpimpin pada tahun 1955-1961 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang dilakukan terbagai menjadi dua yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dari penelitian ini adalah mengetahui perkembangan kepolisian mulai dari awal revolusi Indonesia hingga menjelang berakhirnya sistem demokrasi terpimpin tahun 1946-1961. Sedangkan tujuan khusus dari penelitian ini diantaranya

1. Menganalisis faktor penyebab pemerintah Indonesia harus membentuk organisasi kepolisian.
2. Mendeskripsikan peranan Kepolisian Republik Indonesia pada masa perang kemerdekaan Indonesia.
3. Mendeskripsikan peranan Kepolisian Republik Indonesia pada masa sistem pemerintahan demokrasi liberal.
4. Menganalisis peranan Kepolisian Republik Indonesia menjelang berakhirnya sistem demokrasi terpimpin

1.4 Manfaat Penelitian

Secara umum, penelitian yang dilakukan oleh penulis diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi ilmu dan pengetahuan sejarah, terutama untuk menambah pembedaharaan sejarah kepolisian Indonesia dan sejarah Revolusi di Indonesia. Selain itu, dapat mengetahui bagaimana kiprah dari kepolisian itu sebagai organisasi yang berperan besar dalam jalannya suatu pemerintahan. Adapun secara khusus, diharapkan penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Menambah khazanah sejarah Kepolisian Indonesia

2. Dokumentasi perlu dijadikan sebagai rujukan bagi para peneliti yang ingin meneliti lebih jauh sejarah terbentuknya kepolisian Indonesia.
3. Dapat dijadikan referensi bagi para peserta didik yang ingin mengetahui lebih jauh mengenai perkembangan Kepolisian Republik Indonesia mulai dari perang kemerdekaan hingga pada awal masa sistem demokrasi terpimpin.

1.5 Struktur Organisasi Skripsi

Bab I Pendahuluan, pada bab ini akan membahas mengenai gagasan pokok yang berhubungan dengan latar belakang penelitian yang di dalamnya terdapat masalah penelitian dan pertanyaan penelitian. Masalah yang diangkat tersebut harus memiliki keunikan dan ciri khas yang berbeda dengan penelitian sebelumnya. Selain itu, dalam bab ini membahas mengenai rumusan masalah yang berbentuk pertanyaan dengan tujuan untuk mempermudah penulis dalam mengarahkan dan mengkaji pembahasan dalam skripsi. Pada bab ini juga memaparkan tujuan penulisan, manfaat, dan sistematika skripsi.

Bab II Kajian Pustaka, dalam bab ini menjelaskan konsep-konsep atau teori-teori yang dapat mendukung penelitian. Konsep-konsep tersebut harus dihubungkan dan dianalisis dengan masalah yang sedang dikaji serta disimpulkan dengan menggunakan bahasa sendiri. selain itu, dalam bab ini memaparkan mengenai sumber literatur dan penelitian terdahulu yang dapat digunakan oleh penulis untuk menjelaskan dan menganalisis permasalahan yang sedang diteliti

Bab III Metode Penelitian, adapun hal yang akan dibahas mengenai metode, pendekatan dan tehnik apa yang digunakan dalam penelitian. Perlu juga dibahas mengenai pencarian sumber, mengolah sumber, menganalisis atau menafsirkan sumber hingga cara penulisannya. Metode yang digunakan penulis untuk menunjang penelitian adalah metode historis, sedangkan pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan multidisipliner. Adapun tehnik penelitian yang digunakan adalah studi literatur.

Bab IV Temuan dan Pembahasan, skripsi yang ditulis oleh penulis berjudul “Perkembangan Kepolisian Republik Indonesia dari Revolusi hingga Integrasi ABRI

tahun 1946-1959”. Dengan demikian, pada bab ini akan membahas mengenai kondisi kepolisian pada awal revolusi, peran kepolisian pada masa perang kemerdekaan, perkembangan kepolisian pada masa Republik Indonesia Serikat dan Demokrasi Liberal serta proses pengintegrasian antara kepolisian dengan TNI dalam satu wadah yaitu ABRI pada awal masa Demokrasi Terpimpin.

Bab V Simpulan dan Rekomendasi, yaitu membahas mengenai jawaban dan analisis secara keseluruhan terhadap hasil penelitian, dalam bab ini juga dijelaskan mengenai rekomendasi dari hasil penelitian.