

**PERKEMBANGAN POLISI PENGAWAS ALIRAN
MASYARAKAT (PAM) DI INDONESIA TAHUN 1945-1950**

JURNAL

**Diajukan Kepada Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Yogyakarta
Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar
Sarjana Sastra**



**Oleh:
Annisa Tri Wahyuni
09407141015**

**PROGRAM STUDI ILMU SEJARAH
JURUSAN PENDIDIKAN SEJARAH
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA
2014**

PERKEMBANGAN POLISI PENGAWAS ALIRAN MASYARAKAT (PAM) DI INDONESIA TAHUN 1945-1950

Oleh:

Annisa Tri Wahyuni

Lutely_girlz@ymail.com

Pembimbing:

Danar Widiyanta, M.Hum

ABSTRAK

Sejak awal pembentukannya Jawatan Kepolisian Negara RI sebagai organisasi pemerintah menggunakan konsep *veiligheid, rust en orde* (keamanan, ketenangan dan ketertiban) dari Kepolisian Pemerintah Hindia Belanda. HIR (Herziene Inlichtingen Dienst) merupakan pedoman dalam melaksanakan fungsi kepolisian, yaitu mengamankan pemerintah dan lembaga-lembaganya dari ancaman yang membahayakan. Penelitian ini bertujuan untuk: (1) memberikan penjelasan tentang pembentukan Polisi PAM, (2) mendeskripsikan peranan Polisi PAM pada masa revolusi, dan (3) mengetahui proses perubahan dari Polisi PAM ke DPKN.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sejarah kritis. **Pertama**, heuristik yang merupakan tahap pengumpulan sumber-sumber sejarah yang relevan. **Kedua**, kritik sumber, merupakan tahap pengkajian terhadap otentisitas dan kredibilitas sumber-sumber yang diperoleh yaitu dari segi fisik dan isi sumber. **Ketiga**, Interpretasi yaitu mengangkat fakta dan mencari keterkaitan makna yang berhubungan antara fakta-fakta yang telah diperoleh sehingga lebih bermakna. **Keempat**, Penulisan yaitu penyampaian sintesis dalam bentuk karya sejarah.

Hasil penelitian menunjukkan situasi kondisi pemerintah Republik Indonesia masih belum stabil, membawa dampak terhadap kondisi keamanan dalam negeri yang tidak kondusif. Pembentukan Polisi PAM sebagai polisi preventif dan represif dimaksudkan agar badan tersebut dapat mengikuti pergolakan revolusi. Keluarnya Penetapan Pemerintah (PP) No. 11/SD Tahun 1946 merupakan pangkal dari munculnya tindakan-tindakan kepolisian masuk ke dalam ranah politik. Tugas Polisi PAM melakukan penyelidikan dan pengawasan terhadap partai politik dan aktivitas masyarakat berupa organisasi, rapat-rapat, perkumpulan-perkumpulan, yang membahayakan keamanan negara. Konsep keamanan yang dilakukan dengan situasi revolusi, tidak menjadikan kepolisian masuk dalam arus kekuasaan. Dalam kerangka RI Polisi PAM mengalami perubahan fungsi guna menyesuaikan situasi revolusi saat itu. Keberadaan Polisi PAM dan fungsinya hanya berlangsung pada masa revolusi, karena pasca 1950 polisi PAM berganti nama menjadi Dinas Pengawasan Keselamatan Negara (DPKN). DPKN mengalami perluasan tugas guna menyesuaikan situasi demokrasi yang berlangsung pada masa itu.

Kata Kunci : Polisi, Pengawas Aliran Masyarakat (PAM), Indonesia 1945-1950

THE DEVELOPMENT OF POLICE AS STAKEOUT OF SOCIETY'S IDEOLOGY IN INDONESIA DURING 1945-1950

By:

Annisa Tri Wahyuni

Lutely_girlz@ymail.com

Counselor:

DanarWidiyanta, M.Hum

ABSTRACT

Since the establishing of Indonesian police agent as a government organization, it has the basic concept through *veiligheid, rust en orde* (peacefulness, restfulness and orderliness) which is adopting from Nederland police agent. HIR (Herziene Inlichtingen Dienst) is a basic orientation to implement the function of police to save the government and it institutes from any disruptions. This research's aims are to give explanation about the establish of PAM Police (religious sect controller in society), to give description functions of PAM Police in revolution era and the last is to know the changing process from PAM Police to DPKN

This research uses critical history research method. First, *heuristic*, it is a step of arranging the relevant history's sources. Second, *critical sources*, it is a step of investigating to authenticity and credibility of obtain sources; form and content sources. Third, *interpretation*, it is a step to emerge the fact and to find the content relations that is having a relation between the taken facts in order to get better propose. Fourth, *process of writing*, it is a process of conveying the synthesis in a historical work form

The research results show that situation and condition of Indonesian government is unstable, it impact to the unstable of domestic safety. The establishment of PAM Police as preventive and repressive police acts is it for following the revolution upheaval. The publishing of the government decision number 11/SD in 1946 represents the emerging basic of the police acts come in a political area. PAM police's duties are doing the investigating and supervising to political parties and society's activities as organizations, meetings, associations which have bad impact because it could be dangerous to the country safety. The concept of safety which is done with the revolution situation, it not makes the police going down in government dominance. In the form of Indonesian government, PAM Police had been revoluted functions in order to follow the situation in that time. The existence of PAM police and its functions had also been gone in revolution era, because post of 1950, PAM Police had been changed to be the Indonesian's Safety Supervising Department (DPKN). The Indonesian's Safety Supervising Department has large functions in order to adapt the democratic situation in that time.

Key Words : Police, Stakeout of Society's ideology, Indonesia period time 1945-1950

A. Pendahuluan

Perubahan besar yang dialami bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 ialah perubahan dari status jajahan menjadi bangsa yang merdeka dan berdaulat. Tekanan-tekanan selama penjajahan Belanda dan pendudukan Jepang membangkitkan keinginan untuk hidup dalam suasana negara yang aman, adil, dan makmur. Langkah awal bangsa Indonesia adalah mempertahankan kemerdekaan sesudah proklamasi dari keinginan pihak Belanda yang akan menguasai kembali wilayah Indonesia. Polisi merupakan salah satu ujung tombak pelayanan masyarakat, di samping itu juga melekat tugas sebagai penegak hukum dan pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.¹

Sentralisasi kepolisian adalah bangunan institusi yang dirancang dalam menciptakan bentuk Kepolisian Nasional yang disebut Jawatan Kepolisian Negara RI sebagai penjamin keamanan dan ketertiban umum di dalam negeri. Pada permulaan berdirinya Negara RI, status Kepolisian Negara RI masih memiliki kesamaan dengan kepolisian zaman Hindia-Belanda. Pada masa pemerintahan kolonial, Dinas Polisi Umum secara administratif merupakan bagian dari Departemen Pemerintahan Dalam Negeri yang bertugas menyelenggarakan urusan pegawai, pendidikan, persenjataan dan pelatihan kesatuan, tetapi tidak memiliki hak dalam mencampuri pelaksanaan operasionalnya.

Untuk melancarkan pembangunan Polisi ditetapkan dengan penetapan Pemerintah tahun 1946 No. 11/SD tertanggal 25 Juni 1946 yang mulai berlaku tanggal 1 Juli 1946 menetapkan bahwa Jawatan Kepolisian Negara dikeluarkan dari lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan dijadikan Jawatan tersendiri yang langsung di bawah perdana menteri², sederajat dengan unsur penegak hukum lainnya yakni Kejaksaan dan Kehakiman Republik Indonesia.³ Menurut Raden Said Soekanto Tjokrodiatmodjo sebagai Kepala Kepolisian Indonesia, keberadaan kepolisian di bawah kementerian dalam negeri memiliki kerentanan untuk dijadikan kekuatan sosial politik.⁴

Jawatan Kepolisian Negara RI terbentuk dan tumbuh dalam suasana revolusi (1945-1949) yang sarat dengan pergolakan politik dalam negeri maupun ancaman pihak Belanda yang berupaya menguasai kembali wilayah koloninya. Keadaan tersebut berpengaruh terhadap lahirnya pertentangan di antara individu, kelompok maupun kekuatan sosial saat itu. Pada umumnya pertentangan tersebut diikuti oleh

¹ Anton Tabah, *Patroli Polisi*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. 40.

² Memet Tanumidjaja, *Sedjarah Perkembangan Angkatan Kepolisian*, (Djakarta: Departemen Pertahanan-Kelompok, 1971), hlm. 3.

³Awaloedin Djamin, "Struktur Kelembagaan dan Professionalisme Polisi", dalam Banurusman (Ed), *Polisi, Masyarakat dan Negara*, (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 1995), hlm. 12.

⁴ G. Ambar Wulan, *Polisi dan Politik: Intelijen Kepolisian pada Masa Revolusi tahun 1945-1949*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 53.

kekerasan sebagai bagian integral dari revolusi yang mewarnai munculnya perubahan nilai, struktur sosial, dan institusi politik.⁵

Setelah lepas dari pemerintahan Jepang, Indonesia memasuki era baru yaitu masa kepemimpinan partai politik sebagai wujud dari negara demokrasi. Adanya Maklumat Wakil Presiden No. X 3 November 1945 telah memberikan ruang terhadap aliran-aliran yang menampung aspirasi dan kepentingan masyarakat. Hal ini justru mengakibatkan polisi terlibat dalam dunia politik.

Lonjakan aspirasi dan kepentingan masyarakat diasumsikan akan membangun situasi yang tidak kondusif bagi penegakan keamanan dalam negeri, yang menjadi tugas dari Jawatan Kepolisian Negara. Di saat yang sama lembaga dan departemen, serta kantor kementerian juga membentuk berbagai pasukan perjuangan yang melakukan penyelidikan, dan melakukan fungsi intelijen.⁶ Hal ini sangat mengganggu pola pengamanan dan menjalankan fungsi intelijen yang lebih sistematis dan terukur. Pada awal tahun 1946, dibentuklah kekuatan intelijen yang mampu mengatasi gangguan keamanan yang disebabkan oleh aktivitas masyarakat. Fungsi intelijen Kepolisian ini diberi nama Pengawasan Aliran Masyarakat (PAM). Tindakan Polisi PAM sebagai bagian dari Kepolisian Negara RI yang memiliki peranan yang menonjol di tengah suasana pergolakan politik pada masa revolusi.

B. Proses Pembentukan Polisi PAM

Pada pertengahan tahun 1920 di daerah-daerah perkotaan didirikan PID (*Politiek inlichtingen Dients*=Dinas Intelijen Politik) yang bertugas melakukan pengawasan terhadap organisasi politik serta mengumpulkan bahan-bahan tentang perkumpulan dan rapat-rapat yang ada di masyarakat.⁷ PID berkedudukan secara langsung di bawah Jaksa Agung (*Procureur Generaal*) dan ikut serta melakukan kegiatan penyidikan. Pembentukan PID merupakan wadah yang diciptakan guna melakukan kegiatan pengawasan politik seiring dengan maraknya kegiatan kaum pergerakan, seperti Soekarno, Mohammad Hatta, Soetan Sjahrir, Tan Malaka, dan lain-lain.⁸

⁵ *Ibid.*, hlm. 318.

⁶ Intelijen: (1) Pengetahuan berupa informasi yang telah diolah melalui evaluasi, analisis, koreksi dan penafsiran sebagai bahan perbandingan dalam merumuskan kebijakan dan pengambilan keputusan, (2) organisasi yang memiliki wewenang untuk menyelenggarakan proses manajemen dan aktivitas intelijen yang menjadi tugas dan fungsi, (3) kegiatan atau operasi, serangkaian aktivitas berupa penyelidikan, pengamanan atau penggalangan yang dilaksanakan secara terbuka maupun tertutup.

⁷ Suparno, *Sejarah Perkembangan Kepolisian dari Zaman Klasik-Modern*, (Jakarta: Pusat Sejarah ABRI, 1971), hlm. 60.

⁸ G Ambar Wulan, *op.cit.*, hlm. 75.

PID dipimpin oleh W. Muurling, seorang mantan kapten staf umum KNIL (Koninklijk Nederlands Indisch Leger).⁹ PID ditempatkan di bawah Jaksa Agung dalam kerjasama erat dengan Gubernur Jenderal dan bergerak di luar jalur hierarki pemerintahan yang ada.¹⁰ Kantor PID terdapat di beberapa kota besar di Hindia Belanda, yaitu: Batavia, Bandung, Semarang, dan Surabaya, sedangkan agen dan mata-matanya tersebar di seluruh Hindia Belanda.¹¹ Agen-agen tersebut ditempatkan pada wilayah-wilayah yang memiliki kegiatan politik yang radikal, seperti di Jawa dan Sumatera.

Dengan berakhirnya Perang Dunia I pada tahun 1918, maka menyebabkan adanya perubahan besar dalam arah kebijakan Pemerintah Hindia Belanda. Ketakutan mereka akan ancaman dari luar menjadi berkurang dan komunikasi antara negeri induk dan Hindia Belanda kembali terbuka. Untuk itu Muurling merekomendasikan pembubaran dinas PID pada bulan November 1918.¹² Atas dasar pemikiran tersebut, PID kemudian dibubarkan pada bulan April 1919. Secara resmi PID telah dibubarkan kemudian digantikan oleh *Algemeene Recherche Diens* (ARD), tetapi nama PID terus bertahan dari dekade tahun 1920 hingga datangnya Jepang.

Pemerintah Jepang melakukan usaha untuk meningkatkan kemampuan dalam berperang dengan melibatkan masyarakat Indonesia yang sudah dewasa dengan mengajarkan latihan kemiliteran. Pemerintah Jepang juga membentuk batalyon tentara sukarela di tiap-tiap Kabupaten dan Kotapraja yang disebut PETA (Pembela Tanah Air), melatih para Pegawai Negeri dalam kemiliteran, membentuk organisasi Keibodan¹³ dan membentuk organisasi Seinendan¹⁴ (Organisasi Pemuda, yang diberi

⁹ Tentara Kerajaan Hindia-Belanda yang ditempatkan di Indonesia yang anggotanya dari masyarakat Indonesia (Bumi Putra) dan orang-orang Indo-Belanda.

¹⁰ Marieke Bloembergen, *Polisi Zaman Hindia Belanda dari Kepedulian dan Ketakutan*, (Jakarta: Kompas, 2011), hlm. 219.

¹¹ Heather Sutherland, *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi*, (Jakarta: Suara Penerbit Harapan, 1983), hlm. 167.

¹² Takashi Shiraishi, *Tatanan Rezim Baru dalam Hantu Digoel: Politik Pengamanan Zaman Kolonial*, (Yogyakarta: LKiS, 2001), hlm. 57.

¹³ Keibodan (Barisan Pemuda Pembantu Polisi), bertugas memelihara keamanan dan ketertiban daerah setempat, misalnya menyelidiki isu-sisu dan berbagai penipuan dalam masyarakat, penjagaan pantai, penjagaan dan pertolongan jika terjadi bencana alam atau malapetaka, menangkap pencuri dan penjahat, jaga malam di kampung, serta pekerjaan lain yang diperlukan untuk keamanan dan ketertiban wilayah.

¹⁴ Seinendan (Barisan Pemuda), bertugas untuk mempersiapkan para pemuda untuk membantu pemerintah militer Jepang, baik dalam hal peningkatan produksi maupun pengamanan garis belakang.

latihan kemiliteran).¹⁵ Tindakan-tindakan tersebut justru menguntungkan, karena lapisan masyarakat Indonesia menjadi lebih militan.

Kegiatan *Kenpeitai* merupakan ancaman yang mengganggu ketenteraman masyarakat dengan tindakan-tindakannya yang diwarnai kekejaman. Dalam hal ini penyelenggaraan keamanan dalam negeri dititikberatkan pada kepolisian preventif yang berada dalam tanggung jawab *Kenpeitai* dan *Tokkokoto* sebagai Dinas Rahasia Polisi Jepang. Dengan demikian, urusan kriminal merupakan persoalan sekunder, sedangkan tugas pokoknya berkaitan dengan perkara-perkara yang memiliki latar belakang politik. Oleh karena itu, tindakan-tindakan kepolisian dipusatkan pada pemberantasan gerakan-gerakan dan anasir-anasir yang menentang Pemerintah Militer Jepang.¹⁶

Pemerintah militer Jepang menginginkan adanya cadangan polisi yang dapat digerakkan dengan cepat dan mobilitas yang tinggi. Terbentuklah satuan polisi khusus yang disebut Tokobetsu Keisatsu Tai (Pasukan Polisi Istimewa) pada April 1944. Anggotanya terdiri dari para Polisi Muda serta Pemuda Polisi. Tokobetsu Keisatsu tai didirikan di setiap karesidenan seluruh Jawa-Madura dengan fasilitas persenjataan lebih lengkap daripada Polisi Umum. Bersama-sama dengan rakyat dan berbagai kesatuan lainnya, anggota Tokubetsu Keisatsu Tai telah bekerjasama ikut merebut dan mempertahankan kemerdekaan RI. Nama Tokobetsu Keisatsu Tai mendapat sebutan , seperti Pasukan Polisi Istimewa, Polisi Istimewa, atau Barisan Polisi Istimewa kemudian disatukan dengan sebutan Mobile Brigade (Mobrig) dan sekarang menjadi Brigade Mobil (Brimob). Mobrig terbentuk pada tanggal 14 November 1945.¹⁷

Penggunaan cara-cara dalam penegakan keamanan dan ketertiban bagi wilayah pendudukannya, dengan memanfaatkan fungsi intelijen melalui badan-badan bentukannya serta intervensi *Kenpeitai* dalam kewenangan polisi, merupakan tujuan dalam menjamin keselamatan Angkatan Perang Jepang. Dengan demikian, cara kerja polisi pada masa pendudukan Jepang tersebut memiliki kesamaan dengan model polisi Pemerintahan Hindia Belanda yakni menggerakkan fungsi intelijen kepolisian dalam menjaga keamanan dan ketertiban umum bagi daerah kekuasaan kolonialnya.

Jawatan Kepolisian Negara RI sebagai organ pemerintah yang berpedoman pada aturan-aturan HIR, memberikan peran terhadap bagian penyelidikan dalam menegakkan keamanan, ketertiban, dan ketenteraman. Intelijen kepolisian yang memiliki kelanjutan dari pemerintahan sebelumnya menempatkan kegiatan tersebut sebagai kebutuhan integral dalam fungsi kepolisian. Adapun kegiatan penyelidikan ini dilakukan untuk membantu tugas kepolisian guna menentukan sikapnya dalam menangani permasalahan dengan perhitungan yang baik. Dalam melaksanakan

¹⁵ Memet Tanumidjaja, *op.cit.*, hlm. 2.

¹⁶ M. Oudang, *op.cit.*, hlm. 27.

¹⁷ Atim Supono, Djumarwan, dan Masqudori, *Brimob Plri Jateng dan DIY dalam Lintasan Sejarah*, (Semarang: Brimob Polda Jateng, 1996), hlm. 21-22.

tugasnya, kepolisian memiliki kewenangan dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan terkait dengan tugas preventif¹⁸ dan represif¹⁹ yang bersifat universal.

Dalam mendukung tugas dan kewajibannya, program kerja sub bagian politik Polisi PAM harus mendasarkan pada pemahaman terhadap pernyataan-pernyataan pemerintah RI, program kabinet (pada tiap-tiap pergantian kabinet), kitab UU Hukum Pidana, terutama bagian-bagian yang berkenaan dengan keamanan kepala negara, maklumat-maklumat pemerintah serta pernyataan-pernyataan yang bersifat insidental. Selain itu, dalam mendukung tugasnya, para anggota Polisi PAM sub Bagian Politik diwajibkan membaca pelbagai surat kabar serta membangun hubungan dengan orang-orang terkemuka atau golongan-golongan tertentu.²⁰

Ada kesamaan cara kerja PID dan Polisi PAM. Tujuan Polisi PAM dilatarbelakangi sebagai wujud demokrasi segala kegiatan masyarakat yang berupa perkumpulan, organisasi, aliran, dan paham-paham yang berkembang di masyarakat pada masa kolonial Hindia-Belanda dan sempat dibekukan oleh pemerintah militer Jepang, sekarang dibuka setelah Indonesia merdeka. Untuk menghadapi pergerakan masyarakat yang dikhawatirkan menimbulkan konflik dan membahayakan negara, maka untuk menjaga keamanan dalam negeri kepolisian membentuk Polisi PAM.

C. Peranan Polisi PAM Pada Masa Revolusi

Cara kerja Polisi PAM dalam memperoleh bahan-bahan untuk mendukung informasi pemerintah, diantaranya melakukan tugas penyelidikan dengan melakukan penyusupan ke dalam gerakan pengacauan yang dilakukan oleh FDR. Cara kerja tersebut dimaksudkan untuk menciptakan saluran terhadap aliran-aliran partai politik yang pro dan kontra pada pemerintah. Saluran tersebut digunakan sebagai cara untuk mendukung partai politik yang pro pemerintah dan membendung partai politik yang membahayakan pemerintah. Keterlibatan Polisi PAM terlihat dalam beberapa peristiwa seperti Peristiwa Tiga Daerah, Peristiwa 3 Juli 1946, Pemberontakan PKI Madiun 1948, pergolakan politik, serta pengawasan terhadap gerakan masyarakat.

Pada masa Pemerintahan Mohammad Hatta, Polisi PAM terfokus dalam menghadapi gerakan-gerakan oposisi yang didominasi oleh perlawanan FDR dengan partai-partai sayap kiri di bawah pimpinan Amir Sjarifuddin. Arus perpolitikan menunjukkan peningkatan persaingan kekuasaan partai-partai dari kubu sayap kanan dan sayap kiri yang berpuncak pada peristiwa Pemberontakan PKI Madiun 1948. Dalam hal ini Polisi PAM menyesuaikan cara kerjanya dalam menghadapi kondisi perpolitikan yang mengancam keberadaan Negara RI. Polisi PAM diperintahkan untuk menangkap dan melucuti semua pimpinan dan pasukan dari PKI (bekas FDR) dan

¹⁸ Segala pekerjaan, kegiatan dan usaha pencegahan terhadap hambatan-hambatan atau rintangan-rintangan yang berasal dari pihak sendiri maupun diakibatkan oleh satu bencana.

¹⁹ Segala bentuk usaha, kegiatan dan tindakan, dengan tujuan menemukan dan mengungkap setiap perbuatan, kegiatan dan tindakan yang dilakukan.

²⁰ ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, no. 370, tentang tugas bagian politik dari PAM-Pusat.

organisasi-organisasi yang dipimpin dan dipengaruhinya, memberantas semua pemberontakan dan mengembalikan pemerintahan yang sah umumnya dan di Madiun khususnya, menghapuskan semua gerombolan-gerombolan bersenjata yang dipimpin dan atau dipengaruhi oleh PKI (bekas FDR) dan yang dicurigai akan membahayakan kedaulatan negara.²¹

Pada tanggal 3 November 1945 Muh Hatta mengeluarkan maklumat yang dijadikan landasan lahirnya partai politik di Indonesia.

Berhubung dengan usul Badan Pekerja KNIP kepada pemerintah agar rakyat diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mendirikan Partai Politik, dengan restriksi, bahwa partai-partai itu hendaknya memperkuat perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat. Pemerintah menegaskan pendiriannya yang telah diambil beberapa waktu yang lalu bahwa:

(1) Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat. (2) Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan anggota Badan-Badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.²²

Pengumuman ini serta merta disambut masyarakat dengan gembira karena selama tiga tahun pendudukan Jepang setiap kegiatan politik dilarang sama sekali. Semangat nasionalisme serta patriotisme meluap-luap dan tidak dapat dibendung lagi. Semua golongan masyarakat ingin berpartisipasi dan mendirikan bermacam-macam organisasi dan partai.²³

Dari laporan-laporan politik yang dilakukan oleh Polisi PAM di daerah-daerah, arus perpolitikan saat itu didominasi oleh sayap kanan, yaitu Masjoemi dan sayap kiri. Persaingan kekuasaan merupakan permasalahan yang mendasar dari kedua sayap tersebut. Hal ini tercermin dari gerakan-gerakan politik dari tingkat pusat hingga di daerah pedesaan yang terepresentasikan melalui aksi-aksi Masjoemi sebagai oposisi pemerintah dan partai-partai kelompok kiri sebagai pendukung Kabinet Amir Syarifuddin. Dalam hal ini Polisi PAM yang bertugas menyelami aliran-aliran yang tumbuh di tengah masyarakat, menjadikan keberadaan fungsi polisi tidak terlepas dari situasi politik yang mendominasi pekerjaan Polisi PAM.²⁴

Polisi PAM dituntut mampu mengatasi gangguan keamanan yang disebabkan oleh aktivitas masyarakat. Aktivitas tersebut dapat berupa laskar-laskar, rapat-rapat, organisasi, atau gerakan ilegal yang dapat memberikan ancaman. Polisi PAM

²¹ ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, No. 520, tentang Surat Perintah dari Presiden kepada Panglima Besar Angkatan Perang Republik Indonesia.

²² Anam Rifa'i, dkk, *Partai Politik, Demokrasi, dan Kebijakan Publik*, (Malang: Averroes Press, 2010), hlm. 11.

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 428.

²⁴ G Ambar Wulan, *op. cit.*, hlm. 195.

ditugaskan memiliki respon yang cepat tanggap dengan adanya berita-berita tersebut sebagai bentuk pencegahan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan, bahkan jika perlu diambil tindakan jika gerakan tersebut memberikan ancaman terhadap keamanan negara.

Selain penerimaan pelaporan dari bagian Polisi PAM di daerah-daerah, usaha-usaha melalui penyelidikan sendiri merupakan sumber-sumber yang diandalkan bagi kualitas hasil pekerjaan. Secara garis besar ditetapkan ke dalam 3 jenis golongan, yaitu:

- a. Laporan insidental tentang sesuatu hal yang disertai pandangan dan pertimbangan serta usulan-usulan.
- b. Laporan insidental tentang beberapa hal yang memiliki kemiripan sifat maupun tendensinya, juga disertai pandangan dan usulan-usulan
- c. Laporan-laporan periodik (rapot-bulanan)²⁵

Djawatan Kepolisian Nasional dikeluarkan dari lingkungan Departemen Dalam Negeri, dengan diterbitkannya Penetapan Pemerintah No. 11/S.D tahun 1946, 1 Juli 1946 dan langsung di bawah Perdana Menteri. Perubahan ini juga berimplikasi pada keberadaan Polisi PAM, sebagai satuan intelijen di Kepolisian, yang mengalami pemekaran tugas pokok dari yang sangat umum menjadi lebih khusus. Pada Polisi PAM sebelum terbitnya Penetapan Pemerintah No. 11/S.D tahun 1946, tugas pokoknya sebagai berikut:

”Mengawasi semua aliran dan memusatkan segala minatnya kepada hajat-hajat dan tujuan-tujuan dari seseorang atau golongan penduduk yang ada atau timbul di daerah Republik Indonesia atau yang datang dari luar, yang dianggap dapat membahayakan kesentausaan Negara Indonesia dan sebaliknya membantu hajat dan cita-cita seseorang atau golongan penduduk yang bermaksud menyentausakan negara dan keamanan Republik Indonesia serta tugas riset dan analisis lainnya”²⁶

Tugas pokok Polisi PAM setelah terbitnya penetapan pemerintah, justru makin memperluas cakupan tugas pokok, dengan terbitnya Surat Kepala Kepolisian Negara (KKN) No: Pol. 68/ Staf/PAM tanggal 22 September 1949, yang isinya sebagai berikut:

- a. Mengawasi aliran-aliran politik, pergerakan-pergerakan buruh, wanita, pemuda, dan lain-lainnya.
- b. Mengawasi aliran agama, ketahayulan, kepercayaan-kepercayaan lain dan lain sebagainya.
- c. Mengawasi pendapat umum dalam pers, radio dan masyarakat (pergaulan umum dari segala lapisan masyarakat/rakyat).
- d. Mengawasi kebudayaan, pertunjukan-pertunjukan bioskop dan kesusastraan.
- e. Mengawasi pergerakan sosial, yakni soal-soal kemasyarakatan yang timbul karena kurang sempurnanya susunan masyarakat, cara mengerjakan anak-anak dan perempuan, perdagangan anak, pelacuran, pemberantasan

²⁵ ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, No. 370, *op.cit.*

²⁶ Kunarto, *Intelijen Polri*, (Jakarta: Cipta Manunggal, 2001), hlm. 7

pemadatan, perdagangan minuman keras, pemilihan orang-orang terlantar lainnya. Semuanya dilihat dari politik polisionil teknis.

- f. Mengawasi keadaan ekonomi, soal-soal yang timbul karena kurang sempurnanya susunan ekonomi.
- g. Mengawasi bangsa asing, terutama yang berhubungan dengan peristiwa-peristiwa politik di luar negeri yang dapat mempengaruhi masyarakat/bangsa asing di Indonesia.
- h. Mengawasi gerak gerik mata-mata musuh, dan pergerakan/ tindakan ilegal yang menentang/membahayakan pemerintah.²⁷

D. Perubahan Polisi PAM ke DPKN

Pekerjaan Polisi PAM pada masa revolusi berada dalam tugas polisi preventif, namun tindakan-tindakan kepolisian yang terfokus dalam mengamankan pemerintah menyebabkan kegiatan-kegiatan represif diarahkan kepada tindakan politik yang dianggap membahayakan negara. Oleh karena itu, cara kerja Polisi PAM yang diwajibkan mengikuti pergolakan revolusi menyebabkan pelaksanaan fungsi kepolisian masuk dalam ranah politik. Taktik 'kanalisasi' yang dilakukan mempresentasikan tindakan polisi berpolitik dalam melaksanakan fungsinya sebagai penegak keamanan.²⁸

Kepala Kepolisian Negara mengeluarkan kembali resolusi berupa larangan bagi polisi untuk berpolitik. Adanya larangan 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 tengah institusi kepolisian membangun political policing dalam menghadapi situasi perubahan.

Pada tahun 1951 nama Polisi PAM itu diganti dengan nama Dinas Pengawasan Keselamatan Negara (DPKN). Keselamatan Negara disini dimaksud juga keselamatan bangsa yang tidak menyinggung aliran-aliran masyarakat. Pergantian nama itu diikuti dengan perubahan susunan dan penentuan tugas yang lebih luas, yakni menjaga keselamatan negara dalam arti kata seluas-luasnya.²⁹

Polisi PAM sebagai institusi keamanan dan ketertiban dalam negeri mempunyai peran besar dalam kehidupan perpolitikan. Pada lembaga intelijen Kepolisian ada perubahan yang signifikan pada diubahnya nama Bagian Polisi PAM menjadi Bagian Dinas Pengawasan Keselamatan Negara (DPKN) pada tahun 1950. Perubahan ini berdasarkan Surat Keputusan Pemerintah No. Pol: 4/2/28/UM, tertanggal 13 Maret 1951. DPKN juga melakukan penjagaan terhadap keselamatan pribadi Presiden dan Wakil Presiden, serta pejabat tinggi negara, melakukan penjagaan terhadap tamu negara dan perwakilan asing.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 8-9

²⁸ G. Ambar Wulan, *op.cit.*, hlm. 330.

²⁹ Kunarto, *op.cit.*, hlm. 243.

E. Kesimpulan

Polisi PAM merupakan bagian dari struktur organisasi Kepolisian Republik Indonesia pada tahun 1945-1949. Dibentuknya Polisi PAM karena situasi kondisi pemerintah Republik Indonesia masih belum stabil tidak sebanding dengan banyaknya partai politik, organisasi, dan aliran-aliran. Hal ini membawa dampak terhadap kondisi keamanan dalam negeri yang tidak kondusif. Pergerakan masyarakat tersebut dapat menimbulkan suatu konflik, oleh sebab itu untuk menjaga keamanan dibentuklah Polisi Pengawas Aliran Masyarakat (PAM), tujuannya untuk mengamankan dari ancaman yang disebabkan oleh aktivitas masyarakat berupa organisasi, rapat-rapat, perkumpulan-perkumpulan.

Pembentukan Polisi PAM sebagai polisi preventif dan represif, baik di pusat maupun di daerah-daerah wilayah Kepolisian Negara RI, dimaksudkan agar badan tersebut dapat mengikuti pergolakan revolusi secara tepat, khususnya dalam mengawasi pergerakan politik, ekonomi, agama, sosial, dan aliran-aliran lain yang muncul di tengah masyarakat. Pada konteks politik, bagian Polisi PAM berkewajiban mengikuti dan mendaftar segala aliran yang ada di wilayah RI, selanjutnya bahan-bahan yang diperolehnya dapat digunakan sebagai dukungan informasi bagi pemerintah dalam membantu menentukan kebijakan-kebijakan politik melalui produk laporan-laporan yang berkaitan dengan aliran-aliran atau gerakan yang membahayakan negara. Sebagai alat kekuasaan negara, tindakan-tindakan tersebut dilakukan sebagai bentuk pembelaan Kepolisian Negara terhadap pemerintah.

Kebijakan kepolisian hanya memerlukan satu kewenangan dalam menangani tugas polisi *preventif* (perhatian demi keamanan umum dengan tindakan yang langsung mencapai tujuan) dan *represif* (perhatian bagi dijelaskannya tuntutan yang disampaikan tidak mungkin saling dipisahkan). Polisi represif dan preventif ternyata merupakan dua sisi yang berbeda dari bagian yang sama dilihat dari sudut pandang berbeda. Keduanya bermaksud untuk mempertahankan hukum, yang pertama dengan mencegah tindak pelanggaran, dan yang kedua dengan menuntut tindak kejahatan serta memulihkan ketenangan yang terganggu.

Pada masa revolusi peranan kepolisian dalam menjalankan tugasnya sebagai petugas keamanan dan ketertiban dalam negeri tidak terlepas dari intervensi pemerintah, terutama Polisi PAM bagian politik. Sudah seharusnya kepolisian terbebas dari intervensi pemerintah menjadi lembaga yang jauh dari politik, karena tugas utamanya adalah menjaga keamanan dalam negeri serta sebagai alat negara untuk mensejahterakan rakyatnya dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Munculnya indikasi tentang keinginan pihak partai politik yang berusaha masuk ke dalam kalangan kepolisian menyebabkan terjadi pergolakan perpolitikan masa revolusi. Kepala Kepolisian Negara mengeluarkan resolusi berupa larangan bagi polisi untuk berpolitik. Hal ini menyebabkan keberadaan Polisi PAM hanya berlangsung masa revolusi. Pasca tahun 1950, Polisi PAM berganti nama menjadi Dinas Pengawasan Keselamatan Negara (DPKN) dengan perluasan tugas menyesuaikan situasi perkembangan demokrasi yang berlangsung saat itu.

DAFTAR PUSTAKA

Arsip

ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, No. 370, tentang tugas bagian politik dari PAM pusat.

ANRI, *Arsip Kepolisian Negara RI 1947-1949*, No. 520, tentang Surat Perintah dari Presiden kepada Panglima Besar Angkatan Perang Republik Indonesia.

Buku

Ambar Wulan, G, *Polisi dan Politik: Intelijen Kepolisian pada Masa Revolusi tahun 1945-1949*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

Anam Rifa'i, dkk, *Partai Politik, Demokrasi, dan Kebijakan Publik*, Malang: Averroes Press, 2010.

Anton Tabah, *Patroli Polisi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993.

Atim Supono, Djumarwan, dan Masqudori, *Brimob Plri Jateng dan DIY dalam Lintasan Sejarah*, Semarang: Brimob Polda Jateng, 1996.

Awaloedin Djamin, "Struktur Kelembagaan dan Professionalisme Polisi", dalam Banurusman (Ed), *Polisi, Masyarakat dan Negara*, Yogyakarta: Bigraf Publishing, 1995.

Bloembergen, Marieke, *Polisi Zaman Hindia Belanda dari Kepedulian dan Ketakutan*, Jakarta: Kompas, 2011

Kunarto, *Intelijen Polri*, Jakarta: Cipta Manunggal, 2001.

Memet Tanumidjaja, *Sedjarah Perkembangan Angkatan Kepolisian*, Djakarta: Departemen Pertahanan-Kepolisian, 1971

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009

Shiraishi, Takashi, *Tatanan Rezim Baru dalam Hantu Digoel: Politik Pengamanan Zaman Kolonial*, Yogyakarta: LKiS, 2001

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

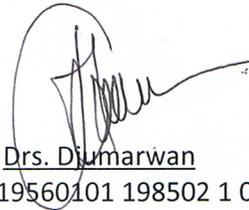
Sutherland, Heather, *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi*, Jakarta: Suara Penerbit Harapan, 1983

Pembimbing



Danar Widiyanta, M.Hum.
NIP. 19681010 199403 1 001

Reviewer



Drs. Djumarwan
NIP.19560101 198502 1 001