



## KAJIAN HISTORIS INTEGRASI POLRI DALAM ABRI 1961-1999

**Galun Eka Gemini**

*galunekagemini@stkipadhaky.ac.id*

STKIP Pangeran Dharma Kusuma Indramayu, Indonesia.

### ARTICLE INFO

*Received: 20<sup>th</sup> October 2020*

*Revised: 6<sup>th</sup> November 2020*

*Accepted: 21<sup>st</sup> December 2021*

*Published: 30<sup>th</sup> December 2021*

### Permalink/DOI

10.17977/um021v15i22021p263-276

Copyright © 2021.

Sejarah dan Budaya

Email: [jsb.journal@um.ac.id](mailto:jsb.journal@um.ac.id)

Print ISSN: 1979-9993

Online ISSN: 2503-1147

### ABSTRACT

TNI and Polri are state instruments in charge of maintaining the country's defenses. Both are the main pillars in maintaining state security and sovereignty, both for disturbances that come from within and outside. For this reason, both are required to be coordinative in each carrying out state duties. However, this does not mean that the positions of the TNI and Polri can be included in the same structure as the one that took place in 1961-1999. The research method used is the historical method. Consists of four stages: heuristics, criticism, interpretation, and historiography. The results showed that the integration of Polri into ABRI was based on historical reasons. Since the beginning of independence, physical revolution, until the threat of rebellions that threatened the disintegration of the nation at that time: DI / TII, PRRI / Permesta, and PKI, for example. Instead of strengthening the country's defense and security sector, the National Police was combined with ABRI to maintain militancy in maintaining the integrity of the country.

### KEYWORDS

Integration; History; Polri; ABRI

### ABSTRAK

TNI dan Polri merupakan alat negara yang bertugas menjaga pertahanan-kemaman negara. Keduanya menjadi pilar utama dalam memelihara keamanan dan kedaulatan negara, baik gangguan-gangguan yang datangnya dari dalam maupun luar. Untuk itu keduanya dituntut koordinatif dalam tiap-tiap menjalankan tugas negara. Walau demikian, tidak berarti bahwa kedudukan TNI dan Polri dapat dimasukkan ke dalam satu struktur yang sama sebagaimana yang pernah berlangsung antara 1961-1999. Metode penelitian yang digurnakan adalah metode sejarah. Terdiri dari empat tahap: heuristik, kritik, interpretasi dan historiografi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa integrasi Polri ke dalam ABRI dilatari oleh alasan historis. Sejak awal kemerdekaan, revolusi fisik, hingga sering kali terjadinya ancaman pemberontakan-pemberontakan yang mengancam terjadinya disintegrasi bangsa kala itu: DI/TII, PRRI/Permesta dan PKI, misalnya. Alih-alih untuk memperkuat sektor pertahanan dan keamanan negara, kemudian Polri digabungkan dengan ABRI guna menyamakan semangat juang dalam memelihara keutuhan negara.

### KATA KUNCI

Integrasi; Sejarah; Polri; ABRI

## **PENDAHULUAN**

Deklarasi terhadap pembentukan sebuah negara yang merdeka tidak terlepas dari perbincangan tentang pembentukan struktur atau perangkat pemerintah sebagai salah satu unsur di dalamnya. Negara sebagaimana dikatakan Budiardjo (1989: hlm. 38-39) merupakan sekumpulan manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mencapai beberapa tujuannya; terciptanya kesejahteraan, keamanan dan keberlangsungan hidup bagi seluruh rakyatnya. Karena itu, guna mencapai tujuan-tujuan yang sudah disebutkan barusan, maka diperlukan perangkat-perangkat pemerintah diberbagai bidang, tidak terkecuali lembaga kepolisian.

Polisi atau kepolisian merupakan salah satu lembaga pemerintah yang akan kita temukan di setiap negara, termasuk di Indonesia. Di Indonesia, organisasi kepolisian bernama Kepolisian Negara Republik Indonesia – selanjutnya disingkat Polri. Peran, kedudukan dan fungsi Polri tertuang dalam UUD Polri No. 2 Tahun 2002. Sebut saja dalam Pasal 5 UU Polri No. 2 Tahun 2002 diterangkan, bahwa “Polri merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.” Untuk itu, Polri menjadi ujung tombak dalam menangani gangguan-gangguan yang berhubungan dengan masyarakat.

Adapun dalam upaya memelihara kewanaman dan ketertiban, Polri dapat dibantu TNI. Usaha-usaha perbantuan TNI pada Polri seperti upaya penanggulangan teroris, separatisme, bantuan kepada kepolisian dalam menjaga ketertiban masyarakat lainnya yang berskala tinggi dan besar .

Menyangkut kerja sama antara kedua institusi negara itu, khususnya dalam hal perbantuan kepada Polri dinyatakan dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ayat (1) dan (2). Pada ayat (1) dinyatakan bahwa dalam rangka menjalankan tugas keamanan, Polri dibantu TNI, yang diatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah (PP); sementara ayat (2) menyebutkan bahwa dalam keadaan darurat militer atau/ dan keadaan bahaya perang, Polri membantu TNI sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Subekti, 2014: Hlm. 4).

Melihat betapa vitalnya peran TNI-Polri dalam menjaga kewanaman dan pertahanan negara, maka sudah seharusnya kalau TNI-Polri menjaga soliditas dan koordinatif untuk melaksanakan tugas. Akan tetapi, meski demikian, tidak lantas kalau kedua institusi negara itu digabungkan ke dalam struktur yang sama. Itu karena keduanya berbeda secara prinsip, doktrin maupun tugas pokok.

Menariknya, dalam sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia, pengintegrasian TNI-Polri pernah terjadi dari kurun 1961-1999. Pertanyaannya, apa yang mendasari diintegrasikannya TNI-Polri (ABRI)? Bagaimana keberadaan Polri dalam struktur ABRI? Terdorong oleh dua pertanyaan besar itu yang memicu penulis melakukan kajian ini dengan mengambil judul “Kajian Historis Integrasi Polri dalam ABRI 1961-1999”.

Pengambilan tahun 1961 sebagai titik awal kajian ini karena melalui UU 13 tahun 1961 dimulainya pengintegrasian Polri dalam ABRI. Sementara tahun 1999 adalah pintu masuk pisahnya Polri dari ABRI. Hal ini ditandai dengan keluarnya Inpres No. 2 Tahun 1999 yang dikeluarkan Presiden B.J Habibie waktu itu.

Pentingnya kajian ini dilakukan dalam rangka memperkaya khazanah historiografi Polri atau melengkapi bahasan yang sudah dilakukan orang/peneliti sebelumnya. Selama ini kajian-kajian yang membahas seputar Polri masih terbilang sedikit, paling tidak, kajian-kajian tentang Polri yang bersifat historis atau pengkajian yang dilakukan dengan disiplin ilmu sejarah. Berbeda dengan historiografi TNI yang sudah banyak orang mengkajinya dari berbagai sudut pandang dan keilmuan.

Adapun beberapa karya ilmiah atau hasil penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki bahasan serupa terkait sejarah, eksistensi dan dinamika Polri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya adalah karya G. Ambar Wulan berjudul "Polisi dan Politik". Diterbitkan oleh Rajagrafindo Persada pada 2009. Bahasan dalam buku ini lebih pada sejarah dan dinamika Polri dalam kurun 1945-1949 beserta kondisi politik Indonesia yang menyertainya. Karena pembabakan yang digunakan dalam penelitian itu berkisar ketika masa revolusi Indonesia, maka kajian mengenai integrasi Polri dan ABRI yang terjadi pada 1961-1999 tidak dikupas dalam buku tersebut.

Berikutnya adalah karya ilmiah dalam bentuk artikel jurnal berjudul "Dinamika Integrasi dan Pemisahan Polri dari ABRI 1961-2002". Ditulis oleh Aulia Nur Wihdlatil Aini, Abdul Muntholib dan Andy Suryadi. Terbit pada Jurnal Sejarah Indonesia, Vol. 8, No. 2 Tahun 2019: Jurusan Sejarah Universitas Negeri Semarang. Topik bahasan tulisan Aulia dkk ini sebetulnya sama yakni berbicara mengenai bagaimana integrasi Polri ke dalam ABRI. Untuk itu tulisan ini telah banyak memberikan informasi dan sumbangsih dalam kajian yang penulis lakukan. Hanya saja yang perlu dikemukakan mengenai batasan serta pembeda pengkajian ini dengan hasil penelitian dari Aulia dkk adalah: (1); aspek temporal yang digunakan dalam tulisan berawal dari 1961 s.d 2002. Tahun 1961 dijadikan titik awal ditandai dengan dimulainya integrasi Polri ke dalam ABRI. Sementara tahun 2002 ditandai dengan disahkannya UUD Polri No. 2 Tahun 2002 sebagai landasan hukum Polri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca pisah dari ABRI; (2) dengan rentang waktu yang relatif lebih panjang ini, sehingga cakupan bahasanya tidak hanya fokus pada upaya merekonstruksi keberadaan Polri ketika berada dalam struktur ABRI, melainkan juga membahas mengenai bagaimana proses pemisahan Polri dari ABRI.

Hubungannya dengan bahasan terkait integrasi Polri dalam struktur ABRI yang saudara Aulia dkk paparkan itu, bahasanya hanya fokus pada penguraian alasan-alasan pengintegrasian Polri ke dalam ABRI. Sementara penggambaran bagaimana keadaan Polri ketika berada di dalam struktur ABRI tidak banyak disebutkannya, bahkan tidak ada, seperti bagaimana hubungannya dengan doktrin Polri, tanda kepangkatan yang berlaku dan peran lain anggota Polri ketika berada di bawah ABRI seperti keikutsertaan dalam kegiatan politik dengan menjadi anggota DPR/MPR mewakili Fraksi ABRI. Untuk itu, hal-hal inilah yang mencoba untuk dilengkapi dalam tulisan ini, sehingga hasilnya dapat mengisi kekosongan atau melengkapi dari penelitian sebelumnya yang sudah dilakukan oleh Aulia dkk. Adapun penggunaan sumber, gaya penulisan dan daya analisis, tentu menjadikan hasil kajian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya. Yang memuat maksud bahwa kajian ini bukan merupakan hasil plagiasi dari tulisan sebelumnya.

## **METODE**

Kajian ini tergolong ke dalam kajian historis. Untuk itu, metode yang digunakan adalah metode sejarah. Gottschalk (1985: hlm. 32) menyebut, metode sejarah adalah proses menguji dan menganalisis secara kritis rekaman dan peninggalan agar peristiwa yang terjadi di masa lampau dapat direkonstruksi secara imajinatif. Herlina (2011: hlm. 1) menambahkan, melalui metode sejarah bahwasannya rekonstruksi masa lalu dapat tersusun secara obyektif dan sistematis. Tahap pertama dalam metode sejarah adalah heuristik. Heuristik adalah proses menghimpun, mengumpulkan dan memilih sumber yang relevan dengan kajian.

Pengambilan sumber yang penulis lakukan berupa sumber primer (primary sources) dan sekunder. Sumber primer terdiri dari sumber primer terdiri dari dokumen perundang-undangan dan beberapa buku dan majalah yang ditulis di zamannya. Selain itu ada juga buku yang ditulis langsung oleh pelaku sejarahnya, sehingga tingkat kredibilitas sumber menjadi cukup kuat dan dapat dipertanggungjawabkan. Sedangkan untuk sumber sekunder (secondary sources) adalah buku-buku dan artikel jurnal, karya ilmiah lainnya (disertasi) yang ditulis bukan pada zamannya.

Sebagai salah satu upaya untuk menajamkan interpretasi dan menimalisir kesubjektifan dihadirkan juga sumber pembanding. Sumber pembanding yang maskud adalah buku yang ditulis oleh orang yang berbeda latar dan kepentingan. Terakhir, upaya-upaya itu didukung oleh suatu proses yang disebut dengan korobarasi, yaitu pengambilan data dari suatu sumber sejarah dengan sumber lain (dua atau lebih) yang tidak memiliki hubungan kepentingan di antara sumber-sumber tersebut. Dengan kata lain, sumber yang digunakan dalam proses koroborasi adalah sumber yang bersifat merdeka (Herlina, 2011: hlm. 34).

Kedua, adalah kritik terhadap sumber. Kritik sumber sebagai proses analisis terhadap sumber yang telah terkumpul. Kritik sumberterbagi menjadi dua, yaitu kritik eksternal dan kritik internal. Kritik eksternal dilakukan untuk menentukan otentisitas sumber dengan cara memberikan penilaian terhadap kondisi fisik sumber tersebut, seperti jenis kertas yang dipakai, tinta, tulisan, huruf, watermark, stempel, dan sebagainya. Kritik internal ditempuh dengan cara melakukan penilaian instrinsik terhadap sumber tersebut, misalnya menilai penulis atau penyusun sumber tersebut.

Ketiga adalah interpretasi. Proses menfasirkan informasi yang terdapat di dalam sumber yang telah dikumpulkan. Tahapan ini dilakukan karena orientasi penelitian adalah menganalisis masalah yang memiliki porsi lebih banyak. Interpretasi diperlukan untuk membuat data yang tampaknya terlepas satu dengan yang lainnya menjadi satu hubungan yang saling berhubungan, sehingga terlihat jelas kausalitasnya. Hasil interpretasi atas sumber-sumber yang terdeteksi sedemikian rupa ditulis menjadi sebuah tulisan sejarah yang objektif, terarah dan sistematis. Penulisan sejarah itu dalam ilmu sejarah disebut sebagai historiografi. Historiografi merupakan tahap terakhir dalam metode sejarah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Dinamika Polri: Dari Awal Terbentuknya hingga Integrasi dengan ABRI**

Sejarah Polri sejak awal mula terbentuknya mengalami berbagai dinamika dan tantangan yang cukup kompleks. Pasca Jepang menyerah kepada Sekutu tanggal 15 Agustus 1945, Jepang membubarkan Peta dan Heiho. Hal ini diduga agar tidak terjadi perlawanan-perlawanan yang dilakukan oleh Peta dan Heiho kepada Sekutu. Sementara institusi kepolisian tetap dibiarkan guna membantu memulihkan ketertiban dalam peralihan kekuasaan dari Jepang pada Sekutu (Mabes Polri, 1999: hlm. 46).

Kemudian menyerahnya Jepang pada sekutu lantas dimanfaatkan oleh para pejuang Indonesia untuk memproklamirkan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945. Sebagai negara yang baru merdeka, maka diperlukan perangkat-perangkat untuk menjalankan pemerintahannya. Proses pembentukan perangkat-perangkat dan struktur negara Indonesia dilakukan melalui rancangan-rancangan yang diputuskan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), diantaranya: (1) menetapkan Soekarno-Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia pada 18 Agustus 1945; dan (2) menetapkan kepolisian Indonesia sebagai lembaga pemerintah pada 19 Agustus 1945 – yang strukturnya dimasukkan ke dalam Lingkungan Dalam Negeri, karena tugasnya untuk memelihara kemandirian dan ketertiban dalam negeri (Mabes Polri, 1999: hlm. 45).

Kondisi itu mendapatkan respon positif dari para anggota polisi. Juga sebagai wujud dukungan mereka terhadap kemerdekaan negara Republik Indonesia. Bahkan pada 20 Agustus 1945, para anggota-anggota polisi di Surabaya mengadakan pertemuan yang dihadiri oleh Inspektur polisi kelas I Mohammad Jassin dan pembantu Inspektur polisi kelas I Soetardjo. Pada pertemuan itu kemudian menghasilkan suatu rumusan disebut “Proklamasi Polisi”. Keesokan harinya, 21 Agustus 1945, proklamasi polisi itu dibacakan oleh Inspektur polisi kelas I Mohammad Jassin di sela-sela upacara yang dilakukan di halaman depan kantor polisi istimewa (Djamin, 2000: hlm. 37). Adapun bunyi Proklamasi polisi (Djamin, 2000: hlm. 37), sebagai berikut:

“Oentoek bersatoe dengan rakjat dalam perdjoengan mempertahankan Proklamasi 17 Agoestoes 1945, dengan ini menjatakan polisi sebagai polisi Repoebliek Indonesia”.

*Soerabaja, 21 Agoestoes 1945*

*Atas Nama Seloeroeh Warga Poelisi*

*Mohammad Jassin*

*Inspektur Poelisi Kelas I*

Proklamasi kepolisian itu dimaksudkan untuk meyakinkan kepada rakyat Indonesia bahwa polisi sebagai aparat negara yang setia kepada pemerintahan Republik Indonesia dan bersama-sama rakyat berjuang melawan penjajah yang bersumber pada ideologi Pancasila dan UUD 1945. Itu dilakukan karena citra polisi pada saat itu kurang mendapat kepercayaan dari masyarakat. Masyarakat menganggap polisi sebagai alat para penjajah. Dikatakan demikian, karena riwayatnya menjadi pemelihara keamanan dan ketertiban guna memuluskan langkah para penjajah dalam menjalankan pemerintahannya. Juga selama pendudukan Jepang anggota polisi sebagian besar berasal dari kalangan bangsawan yang tidak disukai oleh rakyat (Wulan, 2009: hlm. 24-27).

Kemudian pada tanggal 29 September 1945, berdasarkan Maklumat Pemerintah yang ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri, Raden Said Soekanto Tjokrodiatmodjo dilantik sebagai Kepala Kepolisian Negara Indonesia. Pengangkatan Soekanto sebagai Kepala Kepolisian Indonesia merupakan titik awal adanya polisi sebagai polisi nasional. Perannya sebagai Kepala Kepolisian Indonesia yang pertama adalah mengadakan perubahan struktur polisi, watak polisi, falsafah hidup polisi dari struktur lama (Belanda dan Jepang) menjadi polisi nasional yang sentralistik (Djamin, 2000: hlm. 41).

Di sisi lain, permasalahan yang muncul dalam membangun polisi yang sentralistik awalnya adalah hubungan yang sulit antara pemerintah pusat dan daerah serta ancaman penyadapan berita yang dilakukan oleh pihak Belanda (NICA). Disamping permasalahan lainnya lagi seperti belum terbangunnya kerjasama yang baik antara polisi daerah dengan polisi pusat karena terikat oleh aturan-aturan yang diterapkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Untuk itu, tidak mudah bagi Kepala kepolisian Negara untuk menerapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat nasional yang tugas dan wewenangnya tergantung pada kepala daerahnya masing-masing.

Menurut Soekanto (Wulan, 2009: hlm. 54), kedudukan kepolisian di bawah Departemen Dalam Negeri memiliki kerentanan untuk dijadikan sebagai kekuatan sosial-politik, sedangkan kepolisian pada saat itu membutuhkan perlindungan politik yang kuat dalam mewujudkan pembangunan struktur kepolisian. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka Soekanto selaku Kepala Kepolisian Indonesia mengusulkan agar diadakannya pemisahan kepolisian dari struktur Kementerian Dalam Negeri.

Usulan pemisahan itu selanjutnya disetujui oleh Perdana Menteri Syahrir. Pada tanggal 1 Juli 1946 berdasarkan Penetapan pemerintah No. 11/SD tahun 1946 kedudukan Kepolisian Indonesia berubah status yang tadinya berkedudukan di bawah Departemen Dalam Negeri menjadi Jawatan tersendiri berada langsung di bawah Perdana Menteri. Perubahan status kepolisian ini yang pada akhirnya dijadikan sebagai hari lahirnya kepolisian Indonesia atau hari Bhayangkara yang selalu diperingati tiap tahunnya. Adapun susunan dinamika kepolisian Indonesia dari awal kemerdekaan sampai tahun 1950, sebagai berikut:

**Tabel 1.** Dinamika Perkembangan Kepolisian Republik Indonesia 1945-1950

No	Tahun	Uraian
1	19-08-1945	Pembentukan polisi Indonesia oleh PPKI dan memasukannya ke dalam Departemen Dalam Negeri
2	29-09-1945	Melantik Raden Said Soekanto Tjokrodiatmodjo sebagai Kepala Kepolisian Indonesia pertama.
3	05-10-1945	Membentuk Tentara Keamanan Rakyat (TKR) yang merupakan cikal bakal TNI. Kepolisian tetap berada di bawah Depdagri.
4	01-07-1945	Pemisahan kepolisian dari Depdagri menjadi di bawah Perdana Menteri. Kemudian tanggal tersebut diperingati sebagai hari lahirnya kepolisian Indonesia atau hari Bhayangkara.
5	03-07-1947	Polisi digabung dengan Tentara Rakyat Indonesia (TRI)
6	16-01-1950	Setelah Agresi Militer dan berdiri Republik Indonesia Serikat, kemudian dibentuk Angkatan Perang RIS. Kemudian dikeluarkan Keputusan Presiden RIS yang memisahkan kembali Kepolisian RIS dari Angkatan Perang RIS.

7	17-08-1950	Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Angkatan Perang RIS kembali menjadi TNI, sementara Kepolisian RIS bergabung dalam Jawatan Kepolisian Indonesia dan meletakkan kepolisian berda di bawah Perdana Menteri sampai pada tahun 1960.
---	------------	---

Sumber: Natsir, 2004: hlm. 37

Di atas menunjukkan bahwa Polri sebagai lembaga pemerintah mengalami berbagai dinamika peran dan kedudukannya. Kondisi itu dapat difahami bahwa Polri sebagai lembaga negara bersikap fleksibel, menyesuaikan dengan konteks zaman. Apalagi di awal masa kemerdekaan yang saat itu kondisi negara diwarnai revolusi, peperangan dan pergolakan. Dengan kata lain, Polri memiliki andil besar dalam memperjuangkan, merebut dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Polri membantu serta memperkuat kekuatan tentara reguler (TNI) dalam peperangan. Maka kalau dilihat sebagaimana yang tercantum pada tabel di atas, pada tahun 1947 Polri pernah digabung dengan TRI menjadi maklum mengingat saat itu diperlukan kesamaan mental juang (kombatant) seperti dikatakan Natsir (2004: hlm. 37), bahwa Integrasi Polri dengan ABRI pada 1947 atau awal kemerdekaan lebih bersifat sementara karena tuntutan keadaan dalam perang yang menjadikan kepolisian juga ikut dilibatkan dan dimiliterisasi khususnya Mobile Brigade (sekarang dikenal Brimob). Faktor lain yang mendukung penggabungan kepolisian dengan Tentara Rakyat Indonesia karena kepolisian Indonesia lahir sebagai satu-satunya satuan bersenjata yang relatif lebih lengkap sejak awal pembentukan negara Indonesia setelah Peta dan Heiho dibubarkan Jepang.

Itu juga sebabnya pada tahun 1960 pemerintah memutuskan memasukkan kembali Polri dalam struktur ABRI guna memperkuat Angkatan Perang yang ketika itu tengah menghadapi berbagai pergolakan dan ancaman disintegrasi bangsa akibat pemberontakan-pemberontakan dari dalam negeri. Penyatuan itu didasarkan pada Tap MPRS No. II tahun 1960. Kemudian penyatuan itu dikukuhkan ke dalam UU No. 13 Tahun 1961 tentang pokok Polisi Negara bahwa Polri merupakan salah satu unsur ABRI sejajar dengan tiga matra lainnya; TNI AD, TNI AL dan TNI AU. Dengan demikian, UU No. 13 Tahun 1961 itu menjadi landasan yuridis tentang integrasi Polri dalam struktur ABRI. Yang memuat arti bahwa tugas Polri bertanggung jawab pada Menhankam Pangab sebagaimana ditegaskan melalui Keputusan Presiden Soeharto No. 52 Tahun 1969. Dalam buku Almanak Negara RI (1971: hlm. 159-160) dijelaskan, sebagai berikut:

- a. Polri bertugas dan bertanggung jawab sebagai Alat Negara Penegak Hukum, terutama dibidang keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, Polri berkewajiban untuk mendukung Hankamnas dengan menyelenggarakan pembinaan kegiatan-kegiatan Polri dibidang-bidang yang diperlukan guna pelaksanaan tugas-tugas kepolisian;
- c. Polri dapat diberi tugas-tugas khusus, partisipasi dalam kegiatan-kegiatan Operasi Bhakti dan Kekaryaannya ABRI, sesuai dengan ketentuan-ketentuan dari Menhankam/Pangab.

Integrasi Polri dalam struktur ABRI semakin dikokohkan ketika pada masa pemerintahan Soeharto. Sebagai Presiden yang berlatar militer, Soeharto

mengkonsolidasi kekuatan ABRI. Hal tersebut dilakukannya sebagai langkah strategis mengingat kekuatan ABRI sebagai pilar tegaknya NKRI. Apabila ABRI pecah maka negara pun runtuh. Itu dilakukan dalam rangka menjaga kedaulatan bangsa dan negara serta belajar dari pengalaman pada saat pemerintahan Orde Lama. Yang mana pada masa Orde Lama kekuatan ABRI sempat mengalami perpecahan akibat intervensi orang-orang PKI yang mencoba memecah belah angkatan perang Indonesia.

### **Keberadaan Polri dalam Struktur ABRI**

Masuknya Polri dalam struktur ABRI menuntut Polri mengalami beberapa perubahan dan penyesuaian. Tuntutan perubahan dan penyesuaian itu tidak hanya pada struktur kelembagaan saja, melainkan juga pada aspek peran dan doktrin. Pada bidang sosial-politik, bersama unsur ABRI lainnya, anggota Polri turut dalam kancah perpolitikan negara.

Keterlibatan elit ABRI, termasuk elit Polri dimaknai sebagai langkah dalam menentukan arah kebijakan pemerintahan yang terangkum dalam konsep Dwifungsi ABRI. Sebuah doktrin yang memberikan kewenangan kepada ABRI untuk ikut menjalankan roda pemerintahan di luar tugas pokoknya sebagai Hankamnas, yakni bergerak di bidang sosial, politik dan ekonomi.

Pada masa Orde Lama, keterlibatan anggota Polri dalam bidang politik ditandai oleh adanya anggota Polri yang menduduki jabatan birokrasi sipil atau parlemen. Mengutip dari buku "20 Tahun Perkembangan Angkatan Kepolisian" (anonyme, 1967: hlm. 328-330) terdapat 14 orang anggota Polri duduk sebagai anggota MPRS; 7 orang di DPR-GR; 2 orang di DPA; 1 orang sebagai Menteri Penasehat Presiden; ada juga sebagai Menteri Negara sebanyak 2 orang.

Seiring pergantian kekuasaan dari Soekarno (Orde Lama) ke Soeharto (Orde Baru), jumlah anggota ABRI yang terlibat dalam urusan sosial, politik dan ekonomi mengalami kenaikan yang signifikan. Nyaris setiap lembaga dan institusi sipil diisi oleh anggota ABRI, paling tidak tiap lembaga sipil ada perwakilannya yang berasal dari ABRI. Tidaklah aneh bila di parlemen pun ada perwakilan fraksi ABRI dan itu sangatlah mendominasi dari jumlah keseluruhan anggota di parlemen, sehingga amat jelas bahwa ABRI ketika itu dijadikan sebagai alat politik Orde Baru. Pun ABRI menjadi kekuatan politik yang sangat ditakuti.

Di bawah ini adalah susunan jumlah kursi di DPR/MPR dari Fraksi ABRI (TNI-Polri) sepanjang pemerintahan Orde Baru:

**Tabel 2.** Susunan Fraksi ABRI (TNI-Polri) di DPR/MPR tahun 1967-1997

No	Tahun	DPR	MPR	Jumlah Kursi
1	1967	43	-	350
2	1968	75	-	460
3	1972	75	155	460
4	1977	75	155	460
5	1982	75	155	460
6	1987	100	51	500
7	1992	100	50	500
8	1997	75	38	500

Sumber: Tempo, 2010:76



Menyimak uraian tabel di atas, dapat dikemukakan, setidaknya, ada dua alasan ABRI merambah pada percaturan politik Indonesia. Pertama, masuknya ABRI dalam birokrasi kenegaraan sebagai upaya untuk menjaga persatuan dan kesatuan negara serta konstitusi negara. Kedua, secara historis peran ABRI dalam perjuangan bangsa Indonesia untuk mempertahankan kemerdekaan dari upaya agresi militer Belanda dan pemberontakan-pemberontak gerakan separatis, kemudian ABRI mengidentikan bahwa ABRI sebagai pewaris bangsa Indonesia, maka berhak untuk menentukan nasib bangsa Indonesia.

Sementara itu menurut pendapat Amos Perlmutter yang dikutip Chrisnandi dalam disertasinya (2004: hlm. 27-28), terdapat tiga faktor yang mempengaruhi militer terlibat dalam politik: (1) rangkaian sebab karena adanya ketidak stabilan politik dan negara; (2) rangkaian akibat dari ketidakmampuan pemimpin sipil tidak dapat mempertahankan legitimasinya; (3) rangkaian sebab yang berhubungan dengan politik perspektif kaum militer.

Akan tetapi, walau bagaimanapun juga keterlibatan ABRI dalam persoalan politik mengakibatkan perannya menjadi distorsi. Terlebih itu bila diterapkan di Indonesia yang notabene merupakan negara dengan sistem demokrasi. Maka tegaknya supremasi sipil menjadi jauh panggang dari api.

Di bidang organisasi kepangkatan, masuknya Polri dalam struktur ABRI diikuti dengan mengubah tanda kepangkatan. Tanda kepangkatan yang digunakan Polri mengikuti tanda kepangkatan yang berlaku di ABRI. Untuk itu maka kesan yang tampak pada Polri adalah karakter militer nya yang muncul daripada kesan sipil. Dan itu bukan saja pada tanda kepangkatan, melainkan seragam, proses perekrutan, hingga proses pendidikan menyerupai TNI.

**Tabel 3.** Susunan Pangkat Anggota Polri dari Perwira hingga Tamtama

<b>Perwira Tinggi</b>	<b>Bintara Tinggi</b>	<b>Tamtama</b>
Jenderal Polisi Letnan Jenderal Polisi Mayor Jenderal Polisi Brigadir Jenderal Polisi	Pembantu Letnan Satu Pembantu Letnan Dua	Kopral Kepala Kopral Satu Kopral Dua Prajurit Kepala Prajurit Satu Prajurit Dua
<b>Perwira Menengah</b>	<b>Bintara</b>	
Kolonel Letnan Kolonel Mayor	Sersan Mayor Sersan Kepala Sersan Satu Sersan Dua	
<b>Perwira Pertama</b>		
Kapten Letnan Satu Letnan Dua		

Sumber: Sukadis, 2007: hlm. 60

Dalam bidang pendidikan, upaya memperkokoh kedudukan Polri dalam ABRI dilakukan dengan dua macam pendekatan: mental dan doktrin. Aturan itu didasarkan pada Keputusan Presiden No. 132/1967 tentang upaya-upaya dalam memperkokoh hubungan antar keempat unsur ABRI. Di bidang mental, pendekatan dilaksanakan melalui pendidikan. Pendidikan dianggap sebagai modal dasar untuk merubah diri seseorang dan dengan pendidikan juga menjadikan mental para anggota ABRI menjadi kuat. Wujud dari perubahan secara pendidikan ialah penyatuan akademi-akademi angkatan menjadi Akabri yang terdiri dari Akabri bagian Darat, Akabri bagian Laut, Akabri bagian Udara dan Akabri bagian Kepolisian. Namun proses untuk melepas akademi angkatan tidak dilakukan secara langsung ke dalam organisasi Akabri, sebab akan dapat menimbulkan kesulitan dalam pembinaan dan administrasinya. Prosesnya dimulai dari pendidikan tingkat akademik sampai tingkat lanjutan pengembangan puncak yaitu Sesko ABRI.

Sebelum secara resmi Sesko-sesko Angkatan/Polri diintegrasikan ke dalam wadah Sesko ABRI pada bulan Mei 1974, pada dasarnya tiap-tiap Sesko Angkatan/ Polri tersebut berdiri sendiri langsung di bawah kendali masing-masing Angkatan/ Polri, baik pembinaan administrasi, personil, materil, maupun operasi pendidikannya. Kemudian berdasarkan Surat Perintah Menhankam/Pangab No. Sprin/B/92/III/1974 tanggal 28 Maret 1974 wewenang kendali Operasi Pendidikan Sesko-sesko Angkatan/ Polri secara berangsur-angsur diserahkan terimakan dari para Kepala Staf Angkatan/ Polri kepada Komandan Jenderal Sesko-ABRI. Usaha peleburan secara bertahap ini dilakukan agar proporsi kedudukan Angkatan/ Polri menjadi terarah.

Nilai Hakiki yang digunakan untuk mengembangkan pendidikan Sesko ABRI pada hakikatnya bersumber pada sasaran pendidikan yaitu mendidik calon pemimpin-pemimpin pejuang ABRI yang tangguh, tanggap dan trampil. Memiliki sikap mental yang baik, serta dilandasi falsafah bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Pendidikan yang lain, seperti sekolah Tamtama (Seta), sekolah Bintara (Seba), sekolah calon Perwira (Secapa), dan sekolah lanjutan Perwira (Selapa).

Di bidang doktrin, pendekatan dilaksanakan dengan cara membentuk landasan hidup dan kerja ABRI yang menghasilkan Catur Darma dan Eka Karma (Cadek) sebagai semboyannya (Mabes Polri, 1999: hlm. 204). Hal ini ditujukan agar terjalinnya integrasi yang kuat sehingga dapat menghindari perpecahan antar angkatan. Sebenarnya masing-masing Angkatan Perang telah mempunyai doktrinnya sendiri yang lebih dikenal dengan sebutan doktrin angkatan. Angkatan Darat mempunyai doktrin Triubaya Cakti, Angkatan Laut dengan doktrin Ekacasana Jaya, doktrin Angkatan Udara bernama Swabhuhwana Pakca, dan Angkatan Kepolisian dengan doktrin Tata Tentram Kerta Raharja (Sudharmono, 1985: hlm. 125). Namun, beraskan doktrin yang dimiliki masing-masing angkatan kerap kali dijadikan persaingan untuk menonjolkan wawasannya dan menerapkannya kepada lingkungan angkatan maupun masyarakat. Sebab itu, terkadang terjadinya persaingan tiap angkatan bahkan tiap angkatan membentuk Pasukan Khusus untuk menyaingi angkatan yang lain. Sebagai contoh terjadinya disintegrasi ABRI adalah peristiwa G 30 S 1965.

### **Dampak Pemisahan Polri dari ABRI**

Pada prinsipnya integrasi Polri dalam struktur ABRI telah menimbulkan dampak positif dan negatif. Dampak positif masuknya Polri ke dalam struktur ABRI terlihat dengan sikap bersatunya antara anggota Polri dengan Angkatan Perang lainnya yakni, Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan udara berdasarkan Catur Darma dan Eka Karma sehingga bisa menangkal tindakan-tindakan yang bersifat memprovokasikan antar Angkatan Perang dalam tubuh ABRI.

Talcott Parsons beranggapan bahwa masyarakat merupakan sistem yang secara fungsional terintegrasi ke dalam bentuk. Asumsi dasar dari Teori Struktural Fungsional menurut Parsons, yaitu bahwa masyarakat terintegrasi atas dasar kesepakatan dari para anggotanya akan nilai-nilai kemasyarakatan tersebut yang mempunyai kemampuan mengatasi perbedaan-perbedaan sehingga masyarakat tersebut dipandang sebagai suatu sistem yang secara fungsional terintegrasi dalam suatu keseimbangan, dengan demikian masyarakat adalah merupakan kumpulan sistem-sistem sosial yang terbentuk dari tindakan-tindakan sosial individu dan satu sama lain berhubungan dan saling ketergantungan (Johnson, t.t: hlm. 103).

Merujuk pada pendapat Talcott Parson mengenai Struktural Fungsional bahwa TNI dan Polri merupakan komponen-komponen negara yang terintegrasi ke dalam satu wadah yaitu ABRI dengan tujuan untuk mewujudkan negara yang aman baik gangguan yang datangnya dari dalam maupun dari luar, dari perorangan maupun kelompok atau golongan. Bersatunya TNI sebagai pemelihara kedaulatan negara dan Polri sebagai pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat ke dalam satu wadah yakni ABRI merupakan suatu fungsi pemerintah dalam menjaga kestabilan negara dalam menjalankan proses pemerintahan.

Namun, implikasi dari UU No 13/1961 tentang intaegrasi TNI-Polri telah menimbulkan fungsi dan peran kedua institusi tersebut menjadi kabur khususnya bagi lembaga Polri itu sendiri yang pada akhirnya merusak proses jalannya demokrasi dan penegakkan supremasi sipil. Tidak maksimal dan profesionalnya Polri disebabkan oleh perannya yang bersifat ganda. Selain sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, Polri pun dituntut untuk ikut serta dalam menjaga kedaulatan negara. Disamping itu, faktor yang membuat tidak profesionalnya Polri dalam menjalankan perannya adalah lemahnya kekuatan Polri dalam ABRI. Polri sebagai anak bungsu dari ABRI dengan anggotanya yang relatif lebih sedikit dibandingkan TNI menjadikan Polri tersubordinat dalam ABRI.

Mengenai betapa terkungkungnya Polri ketika di bawah struktur ABRI bukan hanya menjadikan peran polisi menjadi tidak jelas dan citra polisi menjadi jelek di mata masyarakat. Fakta lain kerugian Polri sebagai bagian integral ABRI yang membuat Polri tidak mandiri dan profesional. Tidak lain karena tertutupnya anggaran-anggaran dari pemerintah yang sering kali dikalahkan oleh TNI maupun bantuan-bantuan dari negara luar. Sebagaimana dikisahkan Awaloedin Djamin (Natsir, 2004: hlm. 45): "Pada tahun 1981 proyek pengadaan dua kapal patrol kepolisian yang berukuran 400 ton yang telah disetujui oleh Presiden, ternyata setelah selesai bukannya Menristek pada waktu itu

menyerahkannya kepada instansi kepolisian melainkan menyerahkannya kepada Angkatan Laut karena anggarannya terpusat dan ditetapkan oleh Mabes ABRI.”

Penderitaan Polri bukan saja karena posisinya yang junior, ketidakjelasan kelembagaan sipil atau militer juga menjadi sumber kemalangan lain. Masih menurut Awaloedin, ketidakjelasan posisi Polri dalam ABRI berakibat pada pengembangan internal Polri. Selama kurang lebih 38 tahun, Polri mendapatkan kesulitan dalam mengusahakan kerjasama teknik dengan negara-negara lain sebab kepolisian tidak termasuk dalam kerjasama militer, di sisi lain kedudukan sebagai sipil kepolisian tidak bisa memanfaatkan kerjasama melalui jalur sipil (Natsir, 2004: hlm. 45-46).

Pada saat Polri mulai dikembangkan pada tahun 1950-an, Polri mendapatkan bantuan dari Amerika Serikat mulai dari bantuan berupa mesin ketik, mobil jeep, alat untuk memeriksa uang palsu, radio dan peralatan-peralatan canggih lainnya seperti lie detector, pelatihan Ranger Brimob di Okinawa, Filipina serta bantuan di bidang pendidikan seperti belajar pengendalian lalu lintas, kriminalistik oleh FBI juga belajar manajemen sampai meraih gelar master (Kunarto, 1995: hlm. 276). Pada saat pemerintahan Orde Baru memegang tampuk pimpinan negara, saat itulah integrasi ABRI semakin ditingkatkan dan sejak itu pula Polri mendapatkan kesulitan dalam menjalin kerjasama dengan negara-negara lain baik di bidang teknis maupun operasional. Hal itu terjadi karena polisi menjadi bagian dari ABRI bukan termasuk dalam kategori civilian. Sementara dalam kerjasama militer pun kepolisian tidak mendapatkan bantuan karena polisi tidak termasuk ke dalam paket bantuan TNI.

Jika dilihat dengan menggunakan pendekatan sosiologi dengan mengutamakan konsep peran dan status. Kedudukan Polri dalam struktur ABRI sangat lemah dalam artian dominasi TNI dalam ABRI yang lebih kuat. Fakta-fakta tersebut dapat dilihat dari kedudukan dan peran kepolisian, walaupun secara historis terbentuknya kepolisian dalam struktur pemerintah Indonesia lebih awal dibanding TNI.

Lemahnya kekuatan Polri dalam ABRI yang selalu diatur dan diawasi oleh ABRI sebagai institusi induknya sehingga tidak sedikit berbagai kasus keamanan yang berhubungan dengan persoalan sosial-politik yang seharusnya menjadi tugas kepolisian, pada akhirnya diselesaikan oleh TNI. Kuatnya peran TNI pada saat itu berakibat Polri menjadi tidak professional, apalagi untuk menjadi mandiri.

Tindakan-tindakan kekerasan militer yang berkedok atas nama negara dan menghalalkan segala kekerasan yang dilakukan oleh kelompok militer terhadap masyarakat sipil, tidak tersentuh sama sekali oleh hukum. Kekerasan yang merupakan bagian dalam kriminal merupakan pelanggaran hukum yang seharusnya menjadi tugas polisi untuk menanganinya (Natsir, 2004: hlm. 45).

Tindakan kekerasan seperti kasus Malari, Tanjung Priok, kerusuhan Lapangan Banteng dan sebagainya, merupakan serangkaian pelanggaran hukum yang harus diselesaikan oleh kepolisian sebagai aparat penegak hukum. Tapi, kenyataannya karena lemahnya kedudukan Polri dalam ABRI membuat Polri tidak dapat banyak berbuat apa-apa. Kenyataan itu kemudian turut membuat citra Polri di mata masyarakat menjadi tidak berwibawa dan jauh dengan harapan masyarakat. Selain pada faktor tindakan dari

aparatus Polri ketika di lapangan kerap menunjukkan sisi militernya dalam menindak, memproses maupun memberi sanksi kepada masyarakat yang melanggar hukum.

## **KESIMPULAN**

Setidaknya terdapat dua alasan historis diintegrasikannya Polri ke dalam struktur ABRI 1961-1999: (1) untuk memperkuat angkatan perang Indonesia. Sejak awal kemerdekaannya, Indonesia tengah dihadapkan pada sengkabut peperangan dan pergolakan yang mengancam kedaulatan negara dan bangsa. Mengingat betapa angkatan perang yang ada kala itu belum maksimal, maka Polri dituntut untuk mampu mengemban tugas-tugas kemiliteran; (2) integrasi Polri ke dalam ABRI dalam rangka menyatukan sekaligus memperkuat angkatan perang sebagai tindak lanjut atas pengalaman pahit Tragedi 1965, dimana PKI mencoba mengintervensi kekuatan-kekuatan ABRI untuk kepentingan partainya. Pemerintah (Soeharto) menganggap itu penting dilakukan. Jika ABRI pecah berakibat bubarnya negara. Hanya saja, pada praktiknya, memberikan efek kurang baik. Hal itu dikarenakan peran dan tugas Polri dengan TNI berbeda secara prinsip. Polri diciptakan untuk mengayomi dan melindungi, sedangkan TNI bertugas melibas atau membunuh musuh. Di lain pihak, model pendidikan dan doktrin yang diterima Polri mirip dengan TNI. Tidak jarang tindakan-tindakan yang dilakukan anggota Polri di lapangan lebih mirip anggota TNI dalam menyelesaikannya. Kenyataan itu melahirkan ketidakpercayaan masyarakat pada institusi Polri. Belum lagi ditambah sederet kasus lain yang menjadi hambatan-hambatan Polri ketika berada dalam struktur ABRI. Kemudian berakumulasi menjadi tuntutan agar Polri keluar dari ABRI. Ketika gelombang reformasi bergelora pada 1998 yang menuntut perombakan di setiap bidang, pemisahan Polri dari ABRI pun menjadi agenda penting reformasi pada bidang keamanan-pertahanan. Tuntutan itu kemudian direalisasikan Presiden B.J. Habibie melalui Inpres no 2 1999 tentang Pemisahan Polri dari ABRI. Adapun kajian secara mendetail tentang pemisahan Polri dari ABRI, insya allah, penulis akan mengkaji dan menuliskannya pada kesempatan terpisah, dengan mengangkat judul "Reformasi Polri: Proses Pemisahan dari Struktur ABRI 1999-2002".

## **DAFTAR RUJUKAN**

### **Buku dan Jurnal**

- Anonyme. 1967. *20 Tahun Perkembangan Angkatan Kepolisian Republik Indonesia*. Jakarta: Inkopak.
- Anonyme. 1971. *Almanak Negara RI 1970*. Jakarta: Pradnja Paramita.
- Aini, Aulia Nur Wihdlatil, dkk. Dinamika Integrasi dan Pemisahan Polri dari ABRI 1961-2002. *Journal of Indonesian History*, 8(2), 105-112.
- Budiardjo, Miriam. 1989. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Chrisnanndi, Yudi. 2004. *Reformasi Internal ABRI: Menuju Hubungan Sipil-Militer Baru di Indonesia*. Disertasi. Jakarta: Indonesian University Press.
- Djamin, A. 2000. *Menuju Polri Mandiri yang Profesional: Pengayom, Pelindung, Pelayan Masyarakat*. Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia

- Gottschalk, Louis. 1985. *Mengerti Sejarah*. Terj. Nugroho Notosusanto. Jakarta: UI Press.
- Herlina, Nina. 2011. *Metode Sejarah*. Bandung: Satya Historika.
- Johnson, D.P. t.t. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Kunarto. 1995. *Polri Mandiri: Merenungi Kritik Terhadap Polri Buku Ke 2*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- Natsir, M. 2004. *Konflik Presiden Versus Polri Di Era Transisi Demokrasi*. Jakarta: Pusat Studi Politik Madani Institute.
- Mabes Polri. 1999. *Sejarah Kepolisian di Indonesia: Cetakan Pertama*. Jakarta: Mabes Polri.
- Sudharmono. 1985. *30 Tahun Indonesia Merdeka 1965-1973*. Jakarta: Cipta Lamtoro Agung Persada.
- Sukadis, Beni. 2007. *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007*. Jakarta: Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia.
- Subekti. 2014. Implementasi Kebijakan Tugas Perbantuan TNI Kepada Polri di Wilayah DKI Jakarta dalam Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Tugas Perbantuan oleh Kodam Jaya. *Jurnal Pertanahan*, 4(1),1-31.
- Wulan, G. Ambar. 2009. *Polisi dan Politik*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

### **Arsip dan Dokumen**

- Republik Indonesia. *Undang-undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara. Lembaran Negara RI Tahun 1961. Sekretariat Negara. Jakarta.*
- Republik Indonesia. *Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Lembaran Negara RI Tahun 2002. Sekretariat Negara. Jakarta.*
- Republik Indonesia. *Undang-undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Lembaran Negara RI Tahun 2004. Sekretariat Negara. Jakarta.*
- Majalah TEMPO. 2010. "Metamorfosis Cilangkap". *Majalah TEMPO*. (Edisi 17, 23 Mei 2010).