

## POLISI DAN KERUSUHAN MASSAL

Oleh Oentoeng Soeropati\*)

Masa jabatan Kapolri Jenderal (Pol) Drs. Dibyو Widodo tampak kental diwarnai dengan pengumuman Polri menghadapi kerusuhan massal. Sebut saja di antaranya : peristiwa perebutan markas DPP PDI, pembakaran pusat perbelanjaan Glodok dan tragedi Universitas TRISAKTI. Hasrat beliau untuk menampilkan citra diri (*self image*) Polri sebagai aparat yang senantiasa "di depan", suka atau tidak suka, ternyata berubah dengan mengedepankan citra publik (*public image*) yang kurang menyenangkan. Hal itu gara-gara kinerja Polri dalam melaksanakan penindakan hura-hura tampak kedodoran dan menggunakan kekerasan secara eksekutif. Padahal operasi atau kegiatan semacam itu bukan hal yang asing bagi Polri.

Ketika tampak kepemimpinan Polri beralih kepada Let. Jen. (Pol) Drs. Rusmanhadi, sudah dinyatakan tekad beliau untuk melaksanakan Perpu No. 2 Th. 1998 dengan sebaik-baiknya, kendati di sana-sini kede-ngaran keberatan dari masyarakat. Dalam peraturan tersebut antara lain diatur pembatasan-pembatasan bagi kegiatan unjuk rasa, sehingga khalayak yang ikut serta tidak terlalu

"ramai". Hal ini semata-mata untuk mencegah eksekusi yang mungkin terjadi dari adanya kerumunan massa yang berunjuk rasa. Dalam Pasal 28 UUD 1945 sendiri sebenarnya hak azasi berupa kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran jelas-jelas dijamin, meskipun akan diatur dengan undang-undang. Terlepas dari kontroversi pengaturannya, dinyatakan bahwa kecuali undang-undang kelak mengatur lain, Polri adalah sekedar pelaksana hukum.

Maka sudah bisa dibayangkan sejak sekarang bahwa Polri akan menghadapi dilema antara tampil "di depan" publik sebagai penjamin Hak Azasi Manusia (HAM) dengan tampil "di depan" penguasa sebagai penegak hukum. Ini merupakan masalah lain yang harus dihadapi Polri, di samping harus melaksanakan UU No. 28 Th. 1997 sesuai dengan fungsinya. Menurut undang-undang tersebut secara eksplisit dan limitatif fungsi Polri (hanya) meliputi "*aspek represif yang berkaitan dengan proses pidana dan aspek preventif yang bukan kompetensi pengadilan*".

### Masyarakat massal

Dari sudut pandang sosiologi kontemporer masyarakat Indonesia sekarang sedikit banyak bisa dipan-

\*) Mantan anggota Polri dan Dekan Fakultas Hukum UKSW di Salatiga.

dang sebagai suatu masyarakat massal (*mass society*). Masyarakat seperti itu tidak perlu terorganisir dan dapat mengelompok secara spontan, misalnya di mall, di pinggir-an jalan tetapi juga di tempat lain. Mereka dapat menanggapi suatu rangsangan tertentu dengan melakukan perilaku massal (*mass behavior*). Tetapi kehadiran anggota masyarakat tersebut tidak perlu selalu dengan kedekatan fisik, misalnya cukup menjadi pembaca koran atau penjelajah internet yang jaraknya satu sama lain tidak tentu. Dengan demikian jumlah keanggotaan mereka tidak terbatas oleh ruang, seluruh pembaca mass media dapat sama-sama mencemooh artis tertentu dan semua penjelajah internet bisa sama-sama menyalah-kan pemerintah. Masing-masing anggota tidak merasa perlu dikenal oleh yang lain dan bertindak sesuai dengan kebutuhan sendiri-sendiri. Anggota-anggota masyarakat tersebut tidak bersatu membentuk suatu kelompok, meskipun demikian tindakannya bisa menyatu dan bersifat massal.

Anonimitas dalam suatu masyarakat massal bersifat relatif, artinya tidak mutlak tidak saling mengenal antara satu sama lain. Antara anggota bisa saja saling mengenal. Dengan begitu hubungan antar anggota, walaupun ada, dilakukan dengan impersonalitas atau kelugasan. Sesama buruh bisa melakukan respons yang berbeda terhadap stimulus tertentu, misalnya soal pembatasan hak-hak

perburuhan. Demikian pula sesama majikan bisa merespons secara berlainan terhadap masalah kewajiban membayar buruh menurut ketentuan upah minimum regional. Tetapi sesama ormas, seperti halnya dengan sesama aparat pemerintah, merasa ada suatu kedekatan meskipun tidak saling mengenal. Meskipun demikian ada semacam isolasi psikologis di antara anggota masyarakat massal, dalam arti perasaan salah satu anggota tidak langsung dirasakan anggota lain seperti dalam kerumunan orang pada suatu ruang tertentu. Maka mereka tidak merasa wajib untuk mempersatukan diri melainkan dapat menunjukkan perbedaan masing-masing. (Dressler, 1969)

Edward Shils dalam bukunya tentang masyarakat massal dengan budayanya menyatakan bahwa masyarakat seperti itu adalah baik karena dapat menimbulkan kebijakan yang diambil lewat mufakat. Partisipasi anggota masyarakat diberi tempat dalam pengambilan kebijakan publik, sehingga tercapai semacam konsensus yang lebih memberikan kepuasan bagi masyarakat. (Shils, 1961). Tetapi banyak pihak yang menyangkal dengan mengatakan bahwa masyarakat yang massal itu negatif dan tindakan menentang kebijakan penguasa itu merugikan. Mana mungkin semua kebijakan publik harus betul-betul "merakyat"? Bukankah bagaimanapun juga berbeda kepentingan antara pemerintah dengan rakyat, misalnya tentang perlunya keamanan dan ke-

tertiban demi pembangunan? Akan tetapi Daniel Bell yang menulis tentang masyarakat AS sebagai suatu masyarakat massal mengatakan bahwa sifat masyarakat demikian itu tidak sejelek yang dikatakan orang. (Bell, 1967)

Para sosiolog memang berbeda pendapat tentang hal ini. Sementara itu dari sudut pandang politik William Kornhauser melihat bahwa dapat diajukan 4 model masyarakat, yaitu (1) Feodal, (2) Liberal, (3) Massal dan (4) Totaliter, masing-masing dengan plus dan minusnya. Menurut Kornhauser, di dalam masyarakat yang pertama tipe personalitas manusianya masih komunal, yang diatur oleh kehormatan dan rasa malu. Dalam masyarakat yang kedua, terdapat personalitas manusia yang otonom dan bercorak plural, yang tunduk kepada rasa percaya diri dan rasa malu. Personalitas rasa keterasingan diri yang ditandai dengan kecemasan dan mudah ikut-ikutan, terdapat pada manusia dalam suatu masyarakat massal. Sedangkan dalam masyarakat model terakhir tipe personalitas manusianya juga ditandai rasa keterasingan diri, tetapi tunduk kepada ketakutan dan penurutan yang tertuju pada suatu kelompok yang dominan. (Konhauser, 1959)

Apakah manusia Indonesia kini merasa asing dengan keberadaannya sebagai "subjek pembangunan" atau sebagai "pemegang kedaulatan"? Cukupkah peran serta masyarakat

Indonesia dalam pengambilan kebijakan publik? Jawabannya terpulang kepada masing-masing. Tetapi hal yang penting dalam pencanderaan masyarakat massal oleh Kornhauser adalah kecemasan atau kegelisahan dan mudah ikut-ikutan. Hal-hal tersebut perlu diwaspadai dalam konteks maraknya kerusuhan massal di Indonesia akhir-akhir ini. Penggantian Dirut PLN Jiteng Marsudi misalnya sempat membuat resah para karyawan yang menganggapnya sebagai seorang reformist. Pencoretan nama Basofi Sudirman sebagai calon Gubernur Jawa Timur yang dicintai sebagian besar rakyatnya misalnya sangat mungkin akan menimbulkan perlawanan dari pendukungnya. Demikian juga kebijakan pemerintah Indonesia mengeluarkan Perpu No. 2 Th. 1998 yang seolah-olah mengabaikan aspirasi masyarakat juga mungkin akan mendapatkan hambatan karena masyarakat yang baru menikmati kebebasan berdemonstrasi. Mudah-mudahan rasa keterasingan diri pada sebagian rakyat bisa dihilangkan supaya tidak selalu dirundung kecemasan dan mudah ikut-ikutan melakukan tindakan destruktif.

### Kerumunan massa

Fungsi preventif Polri yang bukan merupakan kompetensi pengadilan yang diamanatkan oleh UU Kepolisian Negara RI 1997 bisa diartikan sebagai pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat

dengan kegiatan yang bersifat non justisiil. Dalam hal ini Polri perlu waspada terhadap fenomena masyarakat massal Indonesia dewasa ini. Dalam masyarakat demikian terdapat suatu interdependensi sosial begitu rupa sehingga suatu gangguan pada satu sektor kegiatan, berdampak luas di pelbagai sektor lain. Pemogokan, kerusuhan, penjarahan atau perkosaan misalnya bisa berakibat macetnya perdagangan, larinya modal asing, sepihnya pariwisata, bangkrutnya perhotelan, dsb. Dalam masyarakat demikian akselerasi perubahan sosial yang terlalu ekstensif dan cepat bisa juga mengakibatkan instabilitas. Gebrakan reformasi yang tengah berlangsung sekarang yang menjungkirbalikkan segala tatanan, bukan tidak mungkin, bisa berakibat terjadinya disintegrasi nasional. Dalam masyarakat demikian eksklusivitas publik dalam pengambilan kebijakan publik dapat menimbulkan kecurigaan dan perlawanan. Ketidaksertaan organisasi LSM dalam misi pencari fakta pelaku penjarahan dan perkosaan misalnya rawan bagi manipulasi fakta dan reaksi negatif pihak yang merasa dirugikan.

Yang harus lebih diwaspadai oleh Polri di lapangan adalah berakumulasinya orang-orang pada suatu tempat tertentu sehingga membentuk kerumunan. Kerumunan (*crowd*) adalah suatu kelompok yang bersifat sementara, terdiri dari beberapa orang yang untuk beberapa saat mempunyai kedekatan fisik, sampai ke suatu

jumlah yang signifikan. Dikatakan signifikan karena 20 orang yang sama-sama menonton penjual obat di pinggir jalan atau pemain musik di mall tidak selalu merupakan kelompok, sedangkan 20 orang yang sama-sama ikut serta dalam kebaktian pembangunan rohani merupakan kelompok. Di dalam kerumunan interaksi antar anggota kelompok tidak selalu lewat percakapan, karena sebagaimana masyarakat massal, kelompok tersebut juga bercirikan anonimitas. Alat alami yang digunakan untuk berkomunikasi adalah pengenalan simbol (misalnya simpati atau antipati) dan ungkapan perasaan (misalnya memuji atau mencaci-maki). Dengan demikian dari suatu kerumunan terjadi juga perilaku yang bersifat massal atau kolektif.

Secara singkat ada beberapa ciri dari suatu kerumunan yaitu :

- (1) Kerumunan adalah suatu kelompok sosial yang bersifat sementara. Beberapa saat setelah kerumunan terbentuk, anggota-anggotanya bubar dan kemungkinan besar tidak pernah bergabung kembali;
- (2) Pembentukan kerumunan seringkali secara serta merta. Tetapi kadang-kadang kerumunan terbentuk sedikit demi sedikit;
- (3) Suatu kerumunan mewakili semacam hubungan yang terjadi secara sambil-lalu. Orang yang secara tidak sengaja ikut berke-

- (3) rumun kebanyakan belum mengenali orang-orang yang lain;
- (4) Suatu kerumunan umumnya tidak terorganisir. Tetapi kerumunan memang bisa direkayasa dengan memobilisasi beberapa orang;
- (5) Suatu kerumunan ditandai dengan kontrol internal yang longgar. Karena tidak ada yang memimpin anggota kerumunan tidak merasa harus tunduk kepada siapapun;
- (6) Keanggotaan dalam suatu kerumunan membuat seseorang dalam batas tertentu menggunakan anonimitasnya. Selagi berkerumun orang cenderung tidak ingin diketahui identitasnya. (Dressler, 1969)

Secara teoretik dapat dibedakan 2 macam kerumunan. Pertama, kerumunan yang sengaja diorganisir untuk melakukan tindakan tertentu (*acting crowd*) dijumpai misalnya dalam tabligh akbar di mana seorang muballigh membangkitkan iman dan taqwa dan mengajak beribadat bersama, atau dalam shalat berjamaah istiqosah ataupun istiqsa. Kedua, kerumunan yang tak sengaja berkumpul untuk mengungkapkan perasaan tertentu (*expressive crowd*) dijumpai misalnya dalam pengeroyokan terhadap penjahat yang tertangkap tangan. Jadi tidak semua kerumunan yang kedua (misalnya : demonstran menuntut penurunan harga sembako) bisa disebut kerumunan pertama, tetapi semua kerumunan pertama

(misalnya : penjarah barang dagangan ras Cina yang dibencinya) pasti merupakan juga kerumunan pertama. Kerumunan pertama yang kadang-kadang disebut gerombolan perusuh (*mob*) ini terbentuk sedikit demi sedikit melalui proses yang lambat.

Gerombolan yang akan berbuat keonaran berkumpul karena suatu jalaran yang serius misalnya : kejengkelan, kegusaran atau kemarahan yang berbau SARA. Jalaran yang sederhana biasanya tidak akan mengakibatkan tindakan yang negatif tetapi suatu insiden yang kecil bisa saja memicu timbulnya suatu kerusuhan. Dalam kerusuhan seperti itu tampak ada keserempakan ekspresi dan kesamaan respons terhadap sasaran yang dituju. Pada masa krisis ini mayoritas masyarakat Indonesia memang beranggapan bahwa ada kesenjangan sosial yang tajam akibat pemerintahan Orde Baru. Keadaan ini merupakan jalaran bagi timbulnya kebencian publik terhadap tindakan represif oleh ABRI, termasuk Polri, yang dianggap berpihak kepada kelompok minoritas.

### Kerusuhan massal

Pengendalian huru-hara (*riot control*) merupakan salah satu kewajiban Polri yang karena keterbatasan personil seringkali dilakukan dengan bantuan satuan pengamanan lain. Pasukan pengendali huru-hara harus memahami 4 hal berkenaan dengan proses formasi dan aksi suatu kerumunan yang potensial melaku-

kan kerusuhan. Pertama, ada suatu ketegangan psikologis yang kian meningkat. Ketegangan ini tidak hanya dirasakan oleh kerumunan yang akan ditindak tetapi juga kerumunan (baca : pasukan) yang akan menindak. Kedua, ada situasi yang mudah meletus yang mencekam emosi. Dalam situasi ini seseorang yang tidak bersalah, misal : penjaja rokok atau wartawan, bisa jadi sasaran agresi. Agresi di sini bisa dilakukan oleh salah satu dari dua kerumunan yang saling berhadap-hadapan. Ketiga, muncul pemimpin dadakan di antara kerumunan. Biasanya ini merupakan orang yang suaranya paling lantang atau sikapnya paling garang. Sementara itu pemimpin pasukan hendaknya adalah seorang yang sudah berpengalaman dalam penindakan huru-hara, tidak mudah panik atau gentar. Keempat, ada sikap tidak peduli terhadap konsekuensi hukum yang timbul. Sikap ini muncul karena biasanya kuantitas anggota kerumunan jauh melebihi dari kuantitas pasukan anti huru-hara. Jika di satu pihak suatu kerumunan akhirnya berubah melakukan gerombolan perusuh, di lain pihak pasukan penindak huru-hara jangan sampai ikut-ikutan berubah menjadi gerombolan yang panik.

Salah satu latihan yang diberikan untuk anggota Polri adalah tentang operasi pengendalian (atau disebut juga penindakan) huru-hara. Adapun pola operasi yang digunakan umumnya adalah (1) operasi peng-

isolasian, (2) operasi pembubaran, (3) operasi pembersihan dan (4) operasi khusus. Pengisolasian dilakukan untuk memisahkan anggota kerumunan dari yang lain dan kalau sudah melakukan kerusuhan, untuk mencegah luasnya daerah kerusuhan. Pembubaran dilakukan bilamana perlu dengan kekerasan dan menangkap pemimpin-pemimpin dari massa. Pembersihan dilakukan setelah kerusuhan berhasil dibubarkan dan sisa-sisa gerombolan perusuh secara kontinyu dihalau dengan patroli khusus sebagai tindak lanjut. Sedangkan operasi khusus dilakukan baik yang bersifat represif untuk menegakkan hukum maupun yang bersifat preventif untuk mencegah terulangnya kerusuhan. Perlu diperhatikan bahwa dari pola-pola operasi tersebut ternyata operasi pertama sebenarnya masih ditujukan kepada kerumunan yang bertindak, sedangkan yang kedua dan ketiga ditujukan kepada gerombolan perusuh.

Memang selagi kegiatan kerumunan berubah menjadi gerombolan perusuh, sering terjadi bahwa massa sengaja mengeluarkan hinaan, ejekan, cemoohan untuk menurunkan moril pasukan serta meneriakkan yell, seruan, pekikan untuk mengobarkan semangat kerumunan massa. Apakah waktu itu sudah terjadi huru-hara? Sampai di sini sebetulnya belum terjadi huru-hara dan mereka belum menjadi perusuh. Meskipun demikian tanda-tanda bahwa mereka bisa berubah menjadi perusuh tampak dari

dibawanya pelbagai peralatan seperti pentungan, golok, bambu runcing, senapan angin dsb. Tetapi kerusakan sebenarnya baru terjadi manakala mereka mulai melempari pasukan dengan telur busuk, cairan kimia, mercon, buah busuk, dan benda-benda jorok lainnya. Terlebih-lebih jika mereka sudah melakukan pengrusakan, pembakaran, penjarahan dan sebagainya. Oleh sebab itu secara teoretik penindakan huru-hara seharusnya baru dilakukan pada tahap ketika mereka sudah berubah dari kerumunan menjadi gerombolan perusuh.

Lalu bagaimana seharusnya cara menindak suatu huru-hara? Tindakan konvensional yang biasanya diajarkan kepada pasukan penindakan huru-hara secara garis besar adalah bertahap sebagai berikut. Dimulai dengan tindakan unjuk kekuatan, pasukan membentuk formasi sebar lebar, mengambil sikap tegas tanpa ancaman atau ucapan. Mengeluarkan perintah supaya massa bubar, tiga kali lewat pengeras suara/megaphone atau panggil seseorang di antara massa yang tapaknya menjadi agitator. Kemudian mulai dilakukan gerakan ofensif jika massa tidak mau bubar, pasukan membentuk formasi yang sesuai, misalnya formasi baji untuk memecah massa. Jika massa belum menunjukkan tekad yang bulat, serang dengan tongkat. Jika massa sudah menunjukkan tekad yang bulat, lempar gas air mata CN, susul dengan gas CS atau DM. Se-

rang dengan pentungan berstroom. Gunakan granat asap biar anggota massa yang nyalinya kecil bisa melarikan diri. Tunggu hasil sejenak dan serang lagi dengan tongkat. Jika tidak berhasil dan situasi makin gawat, serang dengan kekerasan mulai dari sangkur sampai senjata. Untuk mencegah penembak gelap, bila perlu gunakan "anti sniper".

Tetapi bagaimana di dalam praktik cara membedakan tindakan terhadap kerumunan dengan tindakan terhadap gerombolan perusuh itu? Pertanyaan ini cukup sulit dijawab tetapi bukan berarti tidak ada jawabannya. Seharusnya penindakan huru-hara bisa dilakukan dengan secara arif dan hati-hati membedakan dan memilih sasaran dan setiap anggota pasukan perlu mengetahui benar-benar mana yang "kawan" dan mana yang "lawan". Oleh sebab itu di antara sesama kawan sering digunakan tanda-tanda pengenalan oleh seluruh pasukan penindak huru-hara.

### Komplikasi hukum

Jika demikian halnya maka pengendalian kerusakan pada dasarnya jelas bukan merupakan pelaksanaan fungsi Polri yang represif. Padahal sebagaimana telah dijelaskan, represi adalah suatu hal yang justru bisa membangkitkan meletusnya kerusuhan. Pengendalian huru-hara dilakukan secara represif harus bersifat tindakan yustisiil, artinya harus mempunyai dasar hukum yang jelas dan ada konsekuensi hukum yang tegas. William

Chambliss dan Robert Seidman dalam bukunya tentang hukum, moral dan kekuasaan mempertanyakan : "Apakah seorang polisi dapat dituntut melakukan pembunuhan karena mengakibatkan matinya seorang penonton dalam kerusuhan mahasiswa, gara-gara menembakkan peluru kasar yang sengaja ditujukan kepada para mahasiswa yang berunjuk rasa?" Pertanyaan itu dibiarkan tak terjawab, sama seperti pertanyaan : "Apakah seorang pria dapat dituntut melakukan pemerkosaan, karena membawa seorang wanita yang dijumpai dalam bar, mau pergi dengan menaiki mobilnya, tidak keberatan diajak ke tempat sepi, tetapi pada saat terakhir baru mengatakan "no"?" (Chambliss & Seidman, 1971) Bagi penegak hukum tidak bisa tidak harus ada dasar hukum untuk dilakukannya tindakan represif, baik dengan menggunakan peluru karet atau peluru timah. Penembaknya pun selayaknya tahu bahwa ada risiko hilangnya nyawa orang di antara massa. Dalam hal benar-benar jatuh korban seperti itu sekalipun terjadi dalam pelaksanaan tugas kepolisian, selalu ada ancaman sanksi hukum.

Menghadapi gerombolan perusuh dalam situasi yang hingar bingar, massa berlarian lintang pukang, polisi tunggang langgang mengejar perusuh, memang sangat sulit untuk menentukan mana kawan mana lawan dan mana penonton. Celaknya tindakan polisi yang ilegal biasanya justru dilakukan di tempat dan pada waktu

itu sukar diamati oleh umum, misalnya : memukuli tersangka di kantor polisi atau menembak kaki tersangka selagi di dalam pengawalan. Tindakan seperti ini jelas melanggar hukum atau sekurang-kurangnya melanggar HAM tetapi seakan-akan diluar jangkauan hukum. Dalam penindakan huru-hara di Chicago (AS) sewaktu Konvensi Partai Demokrat tahun 1968, polisi yang telah mengantisipasi akan menggunakan kekerasan secara eksekusif, diam-diam mencopot badge masing-masing supaya tidak dikenali. Akibatnya, ketika segelintir polisi diajukan ke mahkamah mereka tidak bisa dituntut melakukan penganiayaan karena tidak ada kesaksian yang meyakinkan. Mereka akhirnya hanya bisa dihukum disiplin yang ringan, karena telah sengaja mencopot badge sewaktu menjalankan tugas dalam dinas. Anggota Polri yang akan menindak huru-hara bisa juga menggunakan taktik yang serupa.

Dalam tragedi TRISAKTI selain mahasiswa juga ada korban bukan mahasiswa. Penembakan semacam itu tentunya bermotifkan represif dan pasti bukan untuk mencegah kerusuhan. Penembaknya sampai sekarang belum atau tidak akan pernah diketahui karena kebanyakan anggota pasukan memakai helm keselamatan dan beberapa di antaranya berseragam yang tidak dikenal. Dalam kerusuhan pada gelar musik Kantata Takwa, batas pemisah antara tahap kerumunan dan gerombolan perusuh sebenarnya dapat diketahui. Meski-



pun polisi beserta petugas pengamanan di sana hadir bukan dalam rangka penindakan huru-hara, seharusnya minimal pencegahan huru-hara dapat dilakukan dengan menghindari terakumulasinya keberingasan kerumunan massa. Sebaliknya dalam kerusuhan 27 Juli 1996 yang gambarnya berulang kali ditayangkan di televisi, seharusnya polisi beserta petugas keamanan setelah melihat huru-hara terjadi, secara dini mengantisipasi perlunya dilakukan penindakan huru-hara. Lain halnya dengan kerusuhan pertengahan Mei 1998 yang benar-benar di luar kemampuan polisi beserta petugas keamanan, penindakan huru-hara tampaknya mustahil untuk dilakukan terhadap massa yang begitu beringas.

Sehubungan dengan hal itu Jerome Skolnick mempersoalkan tentang ketidakadilan karena ternyata polisi hampir tak pernah diadili sebagaimana mestinya. Tampaknya polisi malah mempunyai konsep sendiri tentang apa yang disebut keadilan dengan lensa kognitif mereka. Setiap peristiwa dan situasi yang mereka hadapi dalam pelaksanaan tugas selalu dilihat sebagai mengandung bahaya (*danger*) dan mereka menganggap dirinya selalu punya kewenangan (*authority*) untuk melenyapkan bahaya tersebut. Maka tidak mengherankan bahwa polisi mempunyai sikap selalu curiga. Persepsi seperti itu pula yang menyebabkan polisi cenderung berubah dari suatu agen pelindung publik menjadi suatu agen yang seakan-

akan kapan saja boleh melakukan kekerasan (*a legitimate agent of violence*). Akibat selalu dihadapkan pada bahaya maka polisi hidup mengisolasi diri dari warga negara yang lain dan mengembangkan solidaritas yang tinggi dengan rekan sejawatnya demi ketenangan hidupnya. Kebanyakan dari polisi supaya selamat mempunyai pandangan politik dan sikap emosional yang konservatif. Oleh sebab itu polisi cenderung mengiakn hukum dan menegakkannya untuk memelihara *status quo* sehingga tidak semakin dijauhi publik. (Skolnick, 1966)

Dalam pengendalian kerusuhan di Indonesia, sikap Polri yang aprehensif terhadap kerumunan massa bisa menimbulkan tindakan represif yang over reaktif, yang pada gilirannya akan merugikan citranya di mata publik. Padahal sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 28 Th. 1997 penindakan huru-hara seharusnya dilakukan sebagai pelaksanaan fungsi preventif di luar kompetensi pengadilan. Oleh sebab itu bisa dipahami mengapa Polri mendukung suatu peraturan yang dimaksudkan untuk memberikan tata tertib dan membatasi jumlah peserta unjuk rasa untuk tidak terjerumus ke dalam dilema antara membela penguasa dan melindungi masyarakat. Tetapi tidak akan ada satu undang-undangpun bisa mencegah kerusuhan massa dalam bentuk vandalisme, hooliganisme, arsonisme dll. Apalagi dalam masa krisis sekarang masyarakat massal

Indonesia memang sangat rawan untuk berkumpul melakukan kerusuhan massal.

Kemajuan teknologi juga membuat kemerdekaan untuk menyatakan pendapat melalui media massa tidak bisa dibatasi dengan undang-undang. Akibatnya unjuk rasa kini bukan saja terjadi dengan berkerumun di jalanan tetapi juga terjadi di media elektronik lewat internet. Tampaknya tidak ada pilihan lain kecuali Polri harus lebih meningkatkan kemampuan profesionalnya untuk memikul tugas yang berat yang dibebankan kepadanya.

#### Rujukan pustaka

Bell, Daniel : *America as a Mass Society, A Critique*, dalam bukunya *The End of Ideology*, (1961) Collier, New York.

Chambliss J. William & Seidman, Robert B : *Law, Order and Power*, (1971), Addison-Wesley Publications Company Inc, Phillipines.

Dressler, David : *Sociology, The Study of Human Interantion*, (1969), Alfred A. Knopf Inc., New York.

Kornhauser, William : *The Politics of Mass Society*, (1959) The Free Press, New York.

Shils, Edward : *Mass Society and its Culture*, dalam Norman Jacobs (Eds) *Culture for the Millions*, (1961), D Van Nostrand, New York.

Skolnick, Jerome H. : *Justice Without Trial*, (1966) Wiley, New York.