

PROBLEM KOMUNIKASI ANTARA APARAT POLRI DAN PENGUNJUK RASA DALAM PENGENDALIAN UNJUK RASA YANG MENGARAH PADA KERUSUHAN MASSA

Ary Wahyono

Abstrak

Tuntutan masyarakat terhadap revitalisasi tugas-tugas Polri semakin meningkat seiring dengan eksistensi Polri "mandiri" yang telah ditegaskan dalam Ketetapan MPR RI No. VIII Tahun 2000. Revitalisasi tugas-tugas Polri tersebut tidak lepas dari kinerja Polri di bidang penegakan hukum yang selalu menjadi sorotan media massa dan masyarakat. Kesalahan, kelalaian, kekurangan atau dampak lain dalam penegakan hukum akan cepat mendapat reaksi masyarakat dan media massa. Tuntutan masyarakat terhadap revitalisasi tugas-tugas Polri merupakan kewajiban pada masyarakat yang selalu mengharapkan hukum sebagai sarana untuk mencari kebenaran, keadilan, dan kepastian hukum.

Kata kunci: Aparat kepolisian, Kerusuhan massa, Unjuk rasa, Pola komunikasi

PENDAHULUAN

Fenomena kerusuhan massa atau berbagai tindak kekerasan yang melanda Indonesia sekarang ini harus dipahami memiliki keterkaitan erat dengan proses sosialisasi tindak kekerasan yang sebenarnya telah lama tumbuh dalam masyarakat. Tindakan kekerasan massal akhir-akhir ini seolah-olah memberikan kesempatan bagi seluruh elemen masyarakat— yang marah pada struktur lama untuk ikut terlibat/berpartisipasi mengubah berbagai kebijakan publik yang selama ini diraskan penuh ketidakadilan. Konflik-konflik sosial yang sebelumnya bersifat *latent*, kemudian tampak secara sporadis *manifest* (muncul), akibat adanya dan luasnya warisan kesenjangan, ketimpangan, serta berbagai ketidakadilan yang selama ini dirasakan masyarakat.

Konflik-konflik sosial itu kemudian berubah menjadi brutal dan anarkis karena kelompok-kelompok masyarakat yang bertikai itu sebenarnya merupakan *communal groups* yang memiliki ikatan-ikatan tradisional, seperti kesamaan kultur, ras, atau agama. Oleh sebab itu, intensitas konflik antarkelompok menjadi semakin tinggi karena ternyata pembangunan yang terjadi selama Orde Baru telah menciptakan garis-garis perbedaan batas antarkelompok sosial yang semakin tegas, dan

mudah mendorong individu-individu dalam suatu kelompok untuk bergabung melakukan aksi-aksi kolektif (*collective behavior*), baik dalam bentuk *expressive control* (kerumunan untuk menyatakan ketidakpuasan) maupun *acting crowd* (kerumunan yang aktif bertindak bersama-sama melakukan berbagai aksi). Pengeroyokan massa yang memuncak sekarang ini adalah cerminan masyarakat yang sedang mengalami anomie (*normless*) sehingga muncul "pengadilan brutal" atau "pengadilan jalanan" atau apa pun namanya. Tindak kekerasan akhirnya akan melembaga dalam masyarakat.

Tuntutan masyarakat terhadap revitalisasi tugas-tugas Polri semakin meningkat seiring dengan eksistensi Polri "mandiri" yang telah ditegaskan dalam Ketetapan MPR RI No. VIII Tahun 2000. Revitalisasi tugas-tugas Polri tersebut tidak lepas kinerja Polri di bidang penegakan hukum yang selalu menjadi sorotan media massa dan masyarakat. Kesalahan, kelalaian atau kekurangan tepat atau dampak lain dalam penegakan hukum akan cepat mendapat reaksi masyarakat dan media massa. Tuntutan masyarakat terhadap revitalisasi tugas-tugas Polri adalah merupakan kewajiban pada masyarakat yang selalu mengharapkan hukum sebagai sarana untuk mencari kebenaran, keadilan, dan kepastian hukum.

Salah satu tugas penegakan hukum Polri yang sering menjadi sorotan masyarakat dan media massa adalah penanganan unjuk rasa yang selalu dikaitkan dengan pelanggaran hak asasi manusia (HAM). Pelanggaran HAM dan tindakan tegas aparat kepolisian di lapangan adalah dua hal yang selalu menjadi perhatian masyarakat. Pada satu sisi Polri sebagai salah satu aparat penegak hukum di lapangan selalu mencegah jangan sampai peserta unjuk rasa yang menyampaikan aspirasi atau keinginan melanggar hukum. Acuan yang dipakai oleh Polri adalah prinsip-prinsip hukum pidana (KUHP), yakni mencuri, melakukan korupsi, menyuap petugas, menganiaya, memperkosa, dan membunuh. Tindakan-tindakan melawan hukum tersebut merupakan kategori kejahatan biasa (*ordinary crimes*) yang dipakai Polri. Sementara itu, pada sisi lain, kegiatan unjuk rasa adalah kebebasan menyampaikan pendapat adalah hak pribadi yang masuk dalam prinsip Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. Indonesia sendiri sudah meratifikasi perjanjian internasional tentang Hak Asasi Manusia tersebut, dengan menetapkan undang-undang yang berkaitan dengan HAM, yakni UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

KUHP sebagai salah satu instrumen utama Polri di dalam menegakkan setiap pelanggaran hukum, merupakan produk hukum warisan Belanda yang disusun jauh sebelum lahirnya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Oleh sebab itu, bisa dimaklumi ada kekurangan dalam melindungi hak-hak asasi manusia (HAM). Menyadari hal ini, maka ulasan tentang pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparat kepolisian di dalam menangani unjuk rasa menjadi sangat strategis saat ini karena telah menjadi perhatian semua pihak. Seperti diketahui bersama bahwa terjadinya unjuk rasa atau kerusuhan massa mengakibatkan timbulnya jatuh korban yang tidak perlu, rusaknya berbagai fasilitas umum, serta terganggunya stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat. Merupakan tugas Polri untuk mengatasi aksi unjuk rasa yang dapat berubah menjadi kegiatan yang anarkis.

Mengatasi kegiatan unjuk rasa yang berubah menjadi kegiatan anarkis tidaklah mudah, karena terjadi situasi dilematis yang

dihadapi aparat kepolisian di lapangan. Pada satu sisi aparat Polri di lapangan harus melakukan tindakan tegas/keras agar para pengunjuk rasa tidak merusak dan mengganggu ketertiban umum, sementara di sisi lain aparat dihadapkan pada sorotan dari masyarakat dan media massa terhadap tindakan tegas/keras aparat kepolisian yang selalu dikaitkan dengan pelanggaran HAM. Hal ini yang berakibat pada sikap keragu-raguan aparat di dalam menangani unjuk rasa sekalipun unjuk rasa itu berubah menjadi anarki.

BEBERAPA PENGERTIAN

Pelanggaran HAM

UU No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM, Pasal 7 menyebutkan bahwa pelanggaran HAM yang berat meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap manusia. Menurut Garuda Nusantara, karakteristik pelanggaran HAM dibandingkan dengan tindak pidana lainnya adalah terletak pada dahsyatnya akibat yang ditimbulkan dari perbuatan pidana terhadap jiwa, raga, martabat, peradaban, dan sumber daya kehidupan manusia, yang bertujuan untuk menyerang dan menghancurkan orang-orang tertentu atau sekelompok manusia sehingga membawa akibat atau dampaknya luas dan bersifat sistematis (Abdul Hakim G. Nusantara, 2003, hal.1).

Perbuatan kejahatan yang melanggar HAM berat bersifat sistematis dicirikan oleh empat elemen berikut ini

- adanya rencana tujuan politik, rencana dilakukannya penyerangan suatu ideologi atau dalam arti luas menghancurkan suatu komunitas;
- melakukan tindak pidana dengan skala yang besar terhadap suatu kelompok penduduk sipil, atau berulang-ulang dan terus-menerusnya tindakan tidak manusiawi yang saling berhubungan antara yang satu dengan yang lainnya;
- adanya persiapan dan penggunaan yang signifikan dan memiliki atau fasilitas publik atau perorangan;
- adanya implikasi politik tingkat tinggi atau otoritas militer dalam mengartikan atau

mewujudkan rencana metodologis (Abdul Hakim G Nusantara, 2003: 8).

Adapun pengertian meluas dalam kejahatan HAM berat adalah peristiwa-peristiwa yang didakwakan terbukti terjadi pembunuhan secara besar-besaran, berulang-ulang dalam skala besar yang dilakukan secara kolektif dengan akibat yang sangat serius berupa jumlah korban nyawa yang besar (Abdul Hakim G Nusantara, 2003: 7). Bentuk-bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan disebutkan dalam Pasal 8, UU No. 26 Tahun 2000, yakni berupa:

- pembunuhan;
- pemusnahan;
- perbudakan;
- penyiksaan;
- pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa;
- perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional;
- perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa, atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara;
- penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang disadari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional;
- penghilangan orang secara paksa;
- kejahatan apartheid.

Dalam Pasal 9 UU No. 26 Tahun 2000, pengertian kejahatan genosida adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau bagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnik, kelompok agama dengan cara:

- Membunuh anggota kelompok;
- Mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok

- Menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagian;
- Memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok;
- Memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Tindakan Kekerasan oleh Aparat

Salah satu prinsip yang tercantum pada Prinsip-Prinsip Dasar tentang Penggunaan Kekerasan dan Senjata Api oleh Aparatur Penegak Hukum, disebutkan bahwa aparat penegak hukum dapat menggunakan kekerasan hanya apabila sangat perlu dan sejauh dibutuhkan untuk pelaksanaan tugas mereka. Kemudian dalam prinsip lain, disebutkan bahwa dalam penggunaan kekerasan harus seimbang dengan penghormatan terhadap HAM.

Berdasarkan uraian di atas, tindakan kekerasan dibenarkan oleh hukum karena dengan pertimbangan untuk keselamatan aparat penegak hukum di lapangan, dan tugas-tugas aparat penegak hukum dalam melindungi hak untuk hidup, kebebasan dan keamanan perorangan, memelihara keamanan masyarakat dan ketertiban sosial. Sungguhpun demikian, penggunaan kekerasan oleh aparat penegak hukum tetap dibatasi dan diatur, sebagaimana disebutkan dalam Ketentuan Umum Prinsip-Prinsip Dasar tentang Penggunaan Kekerasan dan Senjata Api oleh Aparatur Penegak Hukum, sebagai berikut

- Aparatur penegak hukum dalam melaksanakan tugas sejauh mungkin harus menggunakan sarana non-kekerasan sebelum terpaksa menggunakan kekerasan dan senjata api hanya kalau sarana-sarana lain tetap tidak efektif dan tidak berhasil;
- Apabila penggunaan kekerasan atau senjata api yang sah tidak dapat dihindarkan, para petugas hukum harus:
 - a) Melakukan pengekangan dalam penggunaan dan tindakan tersebut yang sebanding dengan keseriusan pelanggaran dan tujuan yang akan dicapai;
 - b) Mengurangi kerusakan dan luka, dan menghormati serta memelihara kehidupan manusia;

- c) Membuktikan bahwa bantuan medis dan penunjangnya kepada orang yang terluka atau terkena dampak;
- d) Memberitahukan kepada keluarga korban;
- e) Apabila luka atau kematian disebabkan oleh penggunaan kekerasan dan senjata api oleh aparat penegak hukum, mereka harus melaporkan peristiwa tersebut secepat mungkin kepada atasan mereka

Pemerintah akan menjamin bahwa penggunaan kekerasan dan senjata api secara sewenang-wenang atau tidak tepat oleh aparat penegak hukum akan dihukum sebagai pelanggaran pidana berdasarkan hukum yang berlaku. Keadaan-keadaan luar biasa seperti ketidakstabilan politik dalam negeri atau keadaan darurat umum lainnya tidak dapat digunakan untuk membenarkan setiap penyimpangan dari prinsip-prinsip dasar ini.

Di dalam menjaga ketertiban unjuk rasa, berdasarkan Prinsip-Prinsip Dasar tentang Penggunaan Kekerasan dan Senjata Api oleh Aparatur Penegak Hukum, disebutkan bahwa penggunaan kekerasan dan senjata api tidak boleh digunakan pada unjuk rasa yang bersifat damai, termasuk pembubaran unjuk rasa yang bersifat damai. Di dalam pembubaran aksi unjuk rasa damai, aparat penegak hukum harus menghindari penggunaan kekerasan atau di mana hal itu tidak dapat dihindari, harus membatasi kekerasan sekecil mungkin. Sementara dalam pembubaran unjuk rasa yang anarki, penggunaan kekerasan dan senjata api hanya apabila sarana-sarana yang kurang berbahaya tidak dapat digunakan dan hanya sebatas minimum yang diperlukan.

Aparatur penegak hukum tidak akan menggunakan senjata api dalam kasus-kasus di atas, kecuali di bawah kondisi yang telah ditentukan dalam Prinsip-Prinsip Dasar tentang Penggunaan Kekerasan dan Senjata Api oleh Aparatur Penegak Hukum, berikut ini:

- Aparatur penegak hukum tidak akan menggunakan senjata api terhadap seseorang kecuali: usaha membela diri atau membela orang lain terhadap ancaman kematian atau luka parah yang akan terjadi; untuk mencegah dilakukannya suatu tindak

kejahatan yang sangat serius yang menyangkut ancaman besar terhadap kehidupan; dan untuk mencegah pelaku tindak kejahatan melarikan diri, dan hanya apabila cara yang lunak tidak dapat mencapai tujuan ini;

- Aparat penegak hukum harus memperkenalkan diri mereka dan memberi peringatan jelas mengenai maksud mereka menggunakan senjata api, dengan waktu cukup bagi peringatan untuk ditaati, kecuali kalau dengan berbuat demikian akan menempatkan aparat penegak hukum itu secara tidak semestinya dalam kedudukan berisiko atau akan menimbulkan risiko kematian atau kerugian serius bagi orang-orang lain, atau jelas-jelas tidak tetap atau tidak ada artinya dalam kejadian itu.

Aturan dan peraturan tentang penggunaan senjata api oleh aparat penegak hukum akan mencakup pedoman-pedoman sebagai berikut:

- Menetapkan keadaan di mana aparat penegak hukum diberi wewenang untuk membawa senjata api dan menentukan jenis senjata api dan amunisi yang diperbolehkan;
- Memastikan bahwa senjata api digunakan dalam keadaan-keadaan yang tepat dengan cara yang mungkin sekali mengurangi risiko kerugian yang tidak perlu;
- Melarang digunakan senjata api dan amunisi itu yang menyebabkan timbulnya luka yang tidak beralasan atau menimbulkan risiko yang tidak beralasan;
- Mengatur pengendalian, penyimpangan, dan pengeluaran senjata api, termasuk prosedur bahwa aparat penegak hukum bertanggung jawab atas senjata api dan amunisi yang diterima mereka;
- Mengurus peringatan yang diberikan kalau tepat, apabila senjata api diletuskan;
- Mengatur suatu sistem laporan apabila pejabat penegak hukum menggunakan senjata api dalam melaksanakan tugasnya.

Sementara itu, jika dibandingkan dengan protap yang dikeluarkan Korps Brimob yang sudah mengalami revisi, dibagi ke dalam empat Protap, sebagai berikut ini:

- Protap tentang Pengamanan Unjuk Rasa Damai. Bentuk unjuk rasa meliputi: unjuk

- rasa/demo, pawai, rapat umum, dan mimbar bebas;
- Protap tentang Pengamanan Unjuk Rasa yang Menyimpang. Indikator unjuk rasa menyimpang disebutkan sebagai berikut:
 - massa pengunjuk rasa tidak mematuhi ketentuan yang disepakati;
 - massa terorganisir dan bergerak mengganggu ketertiban umum;
 - massa tidak bersedia mengikuti arahan/himbauan petugas;
 - massa tidak membawa alat/senjata penyerang.
- Protap tentang Penyiapan Tindakan Tegas. Di dalam protap ini disebutkan kriteria massa pengunjuk rasa yang memberi petunjuk petugas harus melakukan langkah-langkah persiapan menangani unjuk rasa. Kriteria-kriteria itu adalah:
 - massa berhasil dipengaruhi provokator/agitator;
 - tuntutan massa telah menyimpang;
 - massa pengunjuk rasa dalam jumlah yang cukup besar; dan
 - massa sangat heterogen.
- Protap tentang Unjuk Rasa yang Melakukan Tindakan Penjarahan/Anarkis. Dalam protap disebutkan ciri-ciri tindakan anarki, yakni sekelompok orang yang mengambil barang milik orang/pihak lain melakukan pengrusakan dengan cara paksa dan ancaman/kekerasan serta tidak mengindahkan himbauan dan peringatan.

Kerusuhan Massa

Salah satu konsep untuk menjelaskan kerusuhan atau kekerasan massa adalah sifat dasar manusia, yang menurut Thomas Hobbes sebagai *homo sapien* atau menurut Le Bon, sebagai kecenderungan "barbarianisme" ketika terjadi kerumunan (*crowds*), atau menurut Durkheim disebut suatu kondisi "anomie", yakni kondisi hilangnya orientasi masyarakat yang mempengaruhi gerakan massa termasuk didalamnya adalah huru-hara (Bhakti, 1997). Konflik sosial, kemajemukan masyarakat, dan kerusuhan massa adalah kondisi sosial yang saling terkait. Kemajemukan masyarakat merupakan potensi terjadinya konflik sosial. Konflik sosial bisa bersifat sporadis dengan ciri-ciri huru-hara atau tindakan kekerasan

(*violence*) antaretnik, antaragama, ataupun kesenjangan sosia-ekonomi. Konteks ini setidaknya berguna untuk menjelaskan berbagai kerusuhan massa yang terjadi di Indonesia, misalnya kasus Tasikmalaya, Ambon, dan sebagainya.

Konsep lain yang dapat menjelaskan kerusuhan massa adalah teori-teori *social-movement* terutama untuk menjelaskan kecenderungan kekerasan massa, sebab dan bagaimana kemunculannya. Michael C. Hudson dan Charles L. Tylor yang dikutip Ikrar Nusa Bhakti, dibedakan menjadi dua: Pertama konflik politik yang lunak, seperti demonstrasi, unjuk rasa, protes; dan konflik politik yang keras, seperti kerusuhan, huru hara. Kedua bentuk gerakan massa ini muncul sebagai akibat dari ciri khusus gerakan massa yang bersangkutan, sebagai suatu gerakan yang spontanitas kelompok-kelompok besar dengan tingkat kepercayaan yang terbagi secara merata dan dimiliki oleh anggota-anggotanya (Ikrar Nusa Bhakti, 1997).

Gustave Le Bon menjabarkan sebuah kerumunan massa (*crowds*) berubah menjadi kerusuhan massa atau kekerasan massa apabila hilangnya faktor kesadaran massa (individu) ketika masing-masing individu melebur dan terlibat dalam kerumunan, protes atau demonstrasi. Penularan kerumunan akan menghapus semua perbedaan identitas (budaya) dan pendidikan di antara anggota kerumunan. Dalam situasi seperti ini anggota-anggota kerumunan dikontrol oleh sikap ketidakpuasan, atau rasa kecewa. Sumber kekecewaan, rasa tidak puas dianggap sebagai suatu sebab yang memunculkan gerakan massa (Ikrar Nusa Bhakti, 1997).

Persepsi Pelanggaran HAM

Masalah HAM tampaknya merupakan hal yang masih asing bagi sebagian besar masyarakat. Dari wawancara dengan sejumlah polisi dan warga masyarakat, pada umumnya belum memahami HAM secara penuh. Hal ini terjadi karena mereka beranggapan bahwa belum pernah dilakukan sosialisasi tentang HAM, dan walaupun ada sosialisasi tidak pernah dilakukan dengan baik. Kalangan responden, baik Polri maupun masyarakat berpendapat bahwa pengetahuan HAM diperoleh melalui

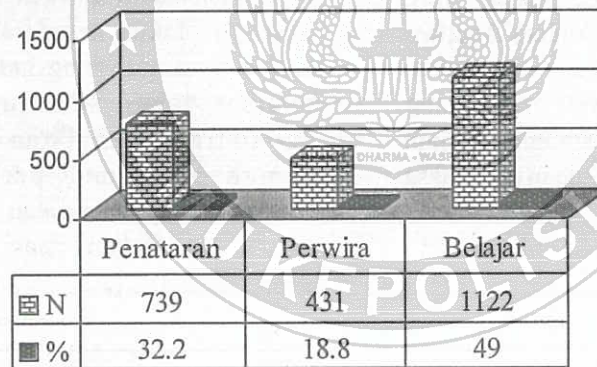
media cetak ataupun elektronika, namun mereka tidak mengetahui secara persis tentang pelanggaran HAM yang dikaitkan dengan penanganan kerusuhan massa.

Hasil survei terhadap 2.292 responden anggota Polri di sejumlah Polda di Indonesia, menunjukkan bahwa pengetahuan tentang HAM diperoleh responden melalui beberapa cara, yakni melalui penataran, penyuluhan perwira yang ditunjuk, dan perintah pimpinan untuk mempelajari HAM secara sendiri-sendiri. Dari hasil survei tersebut, hampir separuh responden (49,0%) mengemukakan bahwa pengetahuan tentang HAM diperoleh melalui belajar sendiri, dan hanya sepertiga responden (32,2%) yang menjawab memperoleh pengetahuan tentang HAM melalui penataran, dan 18,8% responden melalui penyuluhan perwira yang ditunjuk (Grafik 1).

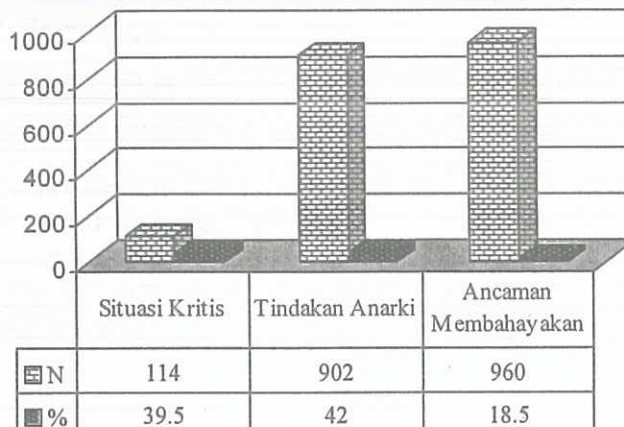
Kurangnya pemahaman tentang HAM oleh aparat kepolisian tersebut tampaknya berakibat pada kesulitan untuk mendefinisikan kriteria batas-batas pelanggaran HAM di lapangan dalam konteks penanganan unjuk rasa, termasuk kerusuhan massa. Tindak kekerasan

petugas terhadap seorang pengunjung rasa misalnya, sangat sulit mereka definisikan sebagai pelanggaran HAM karena tindakan kekerasan itu dilakukan aparat kepolisian sebagai reaksi atas tindak kekerasan yang dilakukan oleh pengunjung rasa. Teman lainnya memperlihatkan tentang bagaimana anggota Polri menyikapi sebuah perintah langsung kapan suatu tindakan tegas diberikan di lapangan. Survei terhadap 2.283 anggota Polri menunjukkan sikap-pendapat responden yang beragam. Jawaban responden tersebut yang paling banyak adalah bahwa tindakan tegas itu diberikan saat terjadi tindakan anarki yang dilakukan oleh pengunjung rasa (42,0%); sementara yang menjawab ketika terjadi situasi krisis (39,5%), dan lainnya, yakni pada saat petugas menghadapi situasi ancaman yang membahayakan petugas di lapangan (18,5%) (Grafik 2).

Jawaban-jawaban yang diberikan responden anggota Polri cukup beralasan, mereka beranggapan bahwa situasi krisis dan anarki dapat dijadikan pertimbangan untuk melakukan tindakan tegas/keras. Namun



Grafik 1. Pendapat Responden Polri tentang Cara Memperoleh Pengetahuan HAM



Grafik 2. Pendapat Responden Polri tentang Tindakan Tegas/Keras Dilakukan

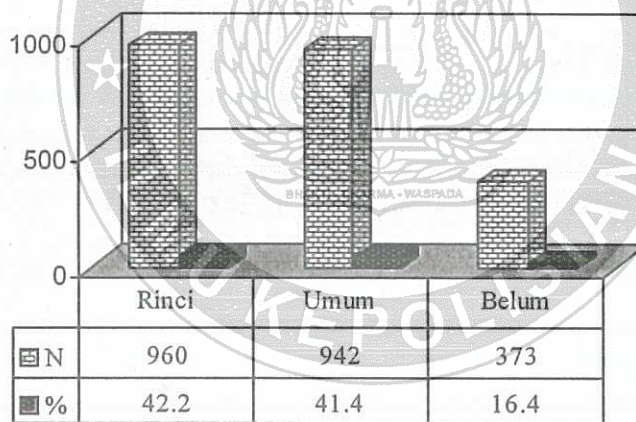
demikian, apabila petugas kepolisian memiliki kesulitan untuk menentukan batas-batas pelanggaran HAM dalam tindakan tegas penanganan unjuk rasa, maka hal ini tidak terjadi dengan masyarakat. Responden kalangan masyarakat yang minim dalam pemahaman HAM, cenderung berpandangan bahwa batas-batas pelanggaran HAM itu dapat diketahui ketika petugas kepolisian melakukan tindakan *over acting* dalam penanganan unjuk rasa. Menurut pandangan masyarakat bahwa aparat kepolisian sebagai petugas keamanan, dapat saja melakukan tindakan tegas untuk melumpuhkan pengunjuk rasa yang dianggap anarki, namun demikian masyarakat tidak sependapat apabila tindakan melumpuhkan diartikan dengan tindakan kekerasan.

Terjadinya perbedaan pendapat soal tindakan tegas unjuk rasa antara masyarakat dan petugas kepolisian terkait dengan petunjuk pelaksana (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) unjuk rasa. Salah seorang informan anggota Polri yang memiliki pengalaman melakukan pengamanan unjuk rasa, berpendapat bahwa

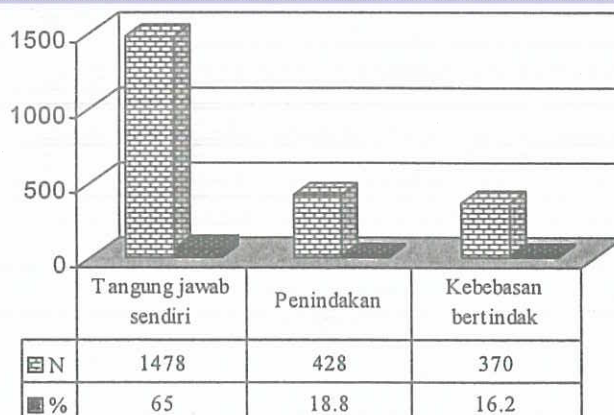
juknis dan juklak harus lebih rinci yang dapat menjelaskan tentang penerapan prinsip-prinsip HAM dalam menangani unjuk rasa. Penjabaran juklak dan juknis pengendalian unjuk rasa menjadi sangat penting untuk dibuat. Pendapat informan ini paling tidak mewakili separuh lebih responden yang menilai juklak/juknis pengendalian unjuk rasa belum rinci atau dijabarkan lagi (Grafik 3).

Pemicu Tindakan Kekerasan

Pola pembinaan yang dilakukan pimpinan terhadap anak buahnya dianggap oleh peserta diskusi kelompok sebagai salah satu faktor yang menimbulkan terjadinya tindak kekerasan dalam penanganan unjuk rasa maupun kasus kerusuhan yang lain. Dalam melakukan pembinaan terhadap anak buahnya, pimpinan kepolisian cenderung menggunakan cara kekerasan, misalnya dengan menempeleng anak buahnya yang melakukan kesalahan. Cara seperti ini dinilai dapat membawa efek berantai, yaitu anggota juga akan melakukan



Grafik 3. Pendapat Responden Polri tentang Penjabaran Juklak/Juknis Pengendalian Unjuk Rasa



Grafik 4. Pendapat Responden Polri tentang Metode Meminimalisasi Pelanggaran HAM di Lapangan

hal yang sama terhadap masyarakat yang dianggap melakukan kesalahan. Pandangan seperti ini mungkin ada benarnya, sebab dari hasil survei terhadap 2.276 responden anggota Polri, ada sekitar 18,8% responden yang mengaku mendapatkan tindakan kekerasan dari pimpinan ketika tindakan yang dilakukan tidak sesuai dengan perintah.

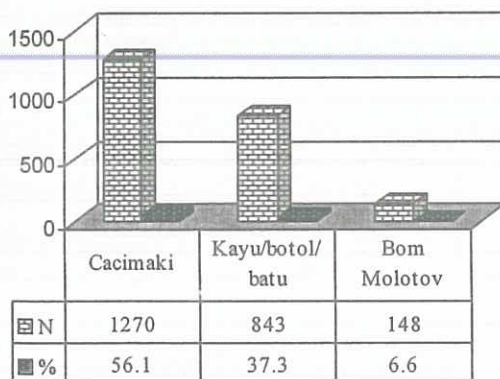
Pada satu sisi ada faktor tindakan kekerasan dari pimpinan yang memicu tindakan kekerasan petugas, tetapi pada sisi lain ada kurangnya pemahaman HAM pengunjung rasa. Kurangnya pemahaman HAM peserta unjuk rasa dapat mengakibatkan perilaku emosi aparat kepolisian. Beberapa kasus penanganan unjuk rasa maupun huru-hara, aparat kepolisian dapat terpancing emosi dengan melakukan tindakan di luar ketentuan hukum yang berlaku. Petugas di lapangan melakukan tindakan kekerasan bukan sekadar untuk membela diri atau melumpuhkan, tetapi didorong oleh sikap emosional terhadap seorang pengunjung rasa yang sudah tertangkap, seperti pemukulan.

Perilaku pengunjung rasa yang memicu tindakan keras aparat kemungkinan berkaitan dengan etika dalam menyampaikan pendapat, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 1998 tentang Penyampaian Pendapat. Perilaku untuk memancing agar aparat kepolisian bertindak tegas di lapangan bertujuan agar pengunjung rasa dapat melakukan tindak kekerasan balasan dan terjadi bentrokan. Jadi dengan demikian perilaku memancing aparat kepolisian

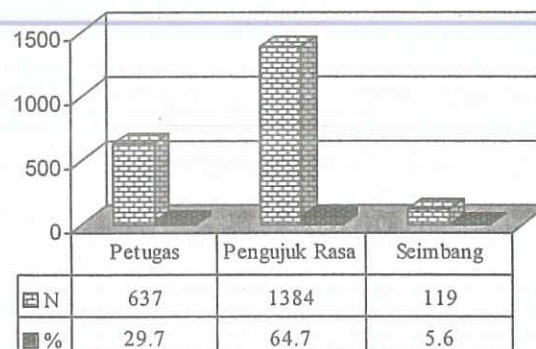
bertindak tegas memiliki suatu target tertentu, yaitu agar situasi menjadi chaos sehingga diperoleh perhatian dari masyarakat. Survei terhadap 2.261 responden anggota Polri, menunjukkan bahwa caci maki, menghujat atau menghina merupakan sarana yang paling banyak digunakan pengunjung rasa pada saat terjadi bentrokan antara pengunjung rasa dengan aparat di lapangan (Grafik 5).

Terjadinya bentrokan dimungkinkan karena jumlah aparat kepolisian di lapangan terlampau sedikit dibandingkan dengan jumlah pengunjung rasa sehingga mendorong pengunjung rasa melakukan tindakan nekat dan memicu emosi aparat di lapangan. Adanya ejekan atau caci maki semakin mendorong petugas untuk melayani tindakan brutal pengunjung rasa. Kecenderungan ini bisa dipahami sebagaimana dikemukakan sebagian besar responden (64,7%) yang mengatakan bahwa bentrokan antara petugas dan pengunjung rasa cenderung terjadi ketika jumlah pengunjung rasa lebih besar dari pada aparat kepolisian yang bertugas di lapangan dengan massa pengunjung rasa (Grafik 6).

Apabila terjadi unjuk rasa yang mengarah pada tindakan anarki di mana tanggung jawab seorang komandan di lapangan?. Soal tanggung jawab komandan di lapangan ini dari beberapa kasus yang diceritakan informan dari anggota Polri diketahui bahwa ternyata kehadiran seorang atasan di lokasi yang mengambil alih komando sering kali membawa akibat lebih lanjut, yaitu kurang bertanggung jawabnya



Grafik 5. Pendapat Responden Polri tentang Sarana yang digunakan Pengunjuk Rasa pada Saat Bentrokan dengan Aparat



Grafik 6. Pendapat Responden Polri tentang Jumlah Petugas pada saat Terjadinya Bentrokan Massa Pengunjuk Rasa

seorang komandan lapangan atas segala yang terjadi pada saat atasannya berada di lokasi itu. Menurut informan tersebut, pengambilan alih tanggung jawab lapangan perlu diubah karena bagaimanapun komandan lapangan dianggap sebagai orang yang lebih tahu tentang permasalahan yang terjadi di lapangan. Jadi dengan demikian, di dalam penanganan unjuk rasa, pimpinan di lapangan diberi tanggung jawab secara penuh, sekalipun atasannya berada di lokasi itu. Dengan demikian, jika terjadi penggunaan kekerasan dalam unjuk rasa misalnya, maka hal itu sepenuhnya menjadi tanggung jawab komandan lapangan, dan komandan lapangan dapat diminati pertanggungjawaban.

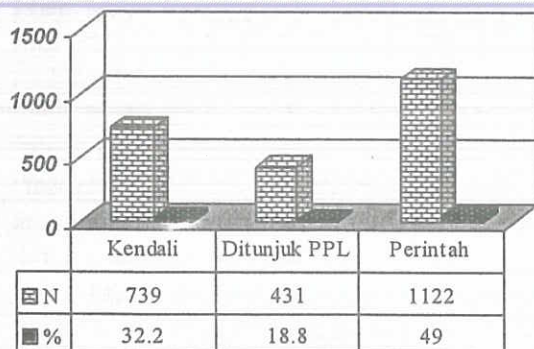
Peranan komandan di lapangan diharapkan diberikan tanggung jawab penuh. Sebab, dalam kenyataannya pemberian perintah terutama pada saat terjadi perubahan eskalasi unjuk rasa tidak ada keseragaman. Grafik 7 memperlihatkan tidak ada keseragaman tersebut. Hasil survei terhadap 2.261 responden anggota Polri terdapat sebagian responden yang menjawab bahwa mekanisme pengendalian huru-hara dilakukan langsung oleh pimpinan kesatuan (32,2%); sebagian lain mengatakan bahwa pengendalian huru-hara dilakukan dari perintah pimpinan selaku pengendali (49,0%); dan ada sebagian lagi yang mengemukakan bahwa pengendalian huru-hara cukup ditunjuk Perwira Pengawasan Lapangan (PPL) (18,8%). Menyikapi peranan social komandan di lapangan, salah seorang informan anggota Polri mengatakan bahwa pengendalian perubahan eskalasi unjuk rasa

yang dilakukan pimpinan kesatuan tampaknya dianggap kurang efektif untuk meminimalisasi kerusuhan massa karena pimpinan kesatuan itu dianggap tidak menguasai lapangan. Pendapat ini cukup beralasan karena pimpinan kesatuan tidak ada di lapangan, karena ada juga pimpinan kesatuan tidak berada di lapangan pada saat pengendalian lapangan. Pendapat ini paralel dengan pendapat sebagian besar responden sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 8.

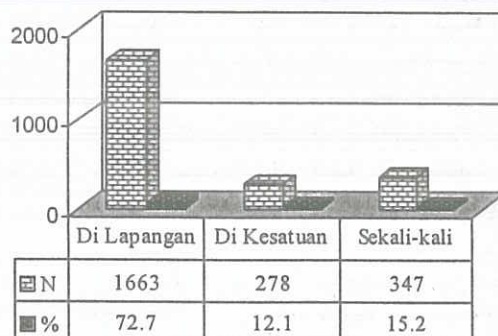
Problem Komunikasi

Dalam beberapa kasus, terjadinya tindakan beringas dari pengunjung rasa itu disebabkan oleh keengganan pihak-pihak yang menjadi sasaran unjuk rasa untuk bertemu dan berdialog dengan para pengunjung rasa. Melihat persoalan ini, aparat kepolisian di lapangan diharapkan juga mampu menjadi mediator terjadinya komunikasi antara kedua belah pihak, dengan membujuknya agar bersedia menemui pengunjung rasa. Selain itu, jika dimungkinkan, polisi juga melakukan negosiasi dengan pihak yang menjadi sasaran unjuk rasa, untuk mempertimbangkan tuntutan pengunjung rasa, jika tuntutan itu dianggap rasional. Berkaitan dengan itu, maka penyadaran kepada pejabat dan pihak-pihak lain yang terkait perlu dilakukan.

Dalam konteks ini, maka terjadinya benturan antara pihak polisi dengan masyarakat bukan hanya disebabkan oleh perilaku para pengunjung rasa, melainkan oleh upaya pembubaran unjuk rasa yang terjadi, karena dianggap telah melanggar tata tertib



Grafik 7. Pendapat Responden Polri tentang Mekanisme Pengendalian Huru-Hara



Grafik 8. Pendapat Responden Polri tentang Posisi Pimpinan dalam Pengendalian Unjuk Rasa

sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Penyampaian Pendapat. Dalam UU tersebut misalnya, telah diatur tentang keharusan memberitahukan kepada polisi tentang rencana unjuk rasa yang akan dilakukan, paling lambat tiga kali 24 jam sebelumnya. Akan tetapi, karena dalam UU tersebut tidak diatur tentang bagaimana cara pemberitahuan itu harus dilakukan, maka di sinilah perbedaan penafsiran antara pihak pengunjuk rasa dengan polisi mulai muncul.

Berdasarkan Juklak yang dikeluarkan oleh Kapolri, bahwa pemberitahuan harus dilakukan secara langsung, dengan mendatangi ke Pejabat Polisi pemberi izin. Akan tetapi, bagi masyarakat Juklak itu dilihat sebagai aturan yang mengikat internal kepolisian, oleh sebab itu masyarakat tidak perlu mengacu kepada Juklak/Juknis unjuk rasa. Adanya penafsiran yang berbeda itulah yang sering menimbulkan benturan antara petugas lapangan dan pihak pengunjuk rasa. Di satu pihak pengunjuk rasa misalnya menafsirkan pemberitahuan itu bisa lewat faksimili atau bahkan SMS, tanpa harus datang dan bertemu dengan pejabat pemberi izin, namun di lain pihak polisi berpandangan bahwa pemberitahuan unjuk rasa sesuai dengan Juklak yang dimiliki, yakni masyarakat yang berunjuk rasa harus datang langsung ke kantor polisi.

Terjadinya perbedaan penafsiran antara polisi dan masyarakat, ada yang berpendapat bersumber pada kelemahan UU No. 9 Tahun 1998 tentang Penyampaian pendapat di muka umum. Seorang informan Polri berpendapat bahwa masih adanya beberapa pasal dalam UU No. 9 tahun 1998 yang perlu dirubah sehingga lebih detil agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda antara masyarakat dan polisi. Namun demikian, ada pandangan lain yang mengatakan juklak/juknis unjuk rasa yang perlu dirubah, misalnya pemimpin unjuk rasa menyampaikan rencana unjuk rasa, tujuan dan kehadiran kepada polisi agar polisi mendapat informasi yang lebih detil tentang rencana unjuk rasa. Karena itu, menurut pendapat kedua ini bahwa pemberitahuan unjuk rasa dapat saja dilakukan lewat surat, atau faksimili, bahkan SMS, asal pemberitahuan dilakukan secara detil, misalnya jumlah peserta unjuk rasa, rute

perjalanan, dan jika ada yang belum jelas, bisa diperjelas dengan komunikasi lewat telepon.

CATATAN PENUTUP

Terjadinya pelanggaran HAM dalam penanganan unjuk rasa bukan semata-mata karena kesalahan aparat kepolisian di lapangan, melainkan juga disebabkan faktor pengunjuk rasa, yang sering memancing emosi petugas. Semua itu terkait dengan pemahaman HAM kedua belah pihak yang masih minim. Masih adanya perbedaan penafsiran terhadap beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Penyampaian Pendapat, juga sering mengakibatkan terjadinya benturan antara petugas kepolisian dengan pengunjuk rasa. Selain itu, keberadaan protap yang masih mengacu pada protap lama, yang lebih bernuansa represif juga merupakan faktor lain yang memicu terjadinya tindak kekerasan oleh aparat Polisi. Pola pembinaan terhadap anggota polisi yang kadang masih dengan pendekatan kekerasan juga merupakan faktor yang tidak kalah pentingnya bagi timbulnya tindak kekerasan yang dilakukan oleh seorang anggota polisi. Begitu pula, kurangnya respons pihak-pihak yang menjadi sasaran unjuk rasa juga menjadi faktor yang sangat berpengaruh terhadap munculnya keberingasan massa, yang mengakibatkan terjadinya bentrokan antara massa dengan petugas polisi.

Untuk meningkatkan pemahaman masyarakat dan polisi tentang HAM, maka sosialisasi tentang HAM perlu dilakukan dan ditekankan pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam deklarasi universal Hak-Hak Azasi Manusia. Tindakan tegas/keras aparat untuk pelaku kerusuhan massa bukan sebagai pelanggaran HAM. Pelanggaran HAM berat terkait dengan kejahatan genoside dan kejahatan melawan kemanusiaan. Tindakan tegas/keras terhadap kerusuhan massa tidak memenuhi unsur pelanggaran HAM berat. Yang penting ditekankan dalam sosialisasi adalah penggunaan tindakan kekerasan untuk membubarkan unjuk rasa apabila terjadi kerusuhan massa atau unjuk rasa yang melakukan melanggar hukum.

Perlu dilakukan pendalaman anatomi kasus-kasus unjuk rasa pada daerah yang rawan konflik dan daerah aman. Anatomi

karakteristik unjuk rasa di daerah konflik dan daerah damai merupakan materi yang dapat digunakan untuk menyusun protap penanganan unjuk rasa. Artinya, perlu dibedakan antara protap penanganan unjuk rasa dalam suasana damai dan suasana konflik sosial. Untuk itu pelaksanaannya dapat dilakukan secara terpadu, dengan melibatkan instansi terkait, seperti kejaksaan, pengadilan, Depkeh HAM, bahkan dengan pemda. Untuk mengatasi kendala dana, Polri dapat berkoordinasi dengan pemda setempat, sehingga dapat dialokasikan anggaran untuk itu. Sosialisasi juga perlu dilakukan dalam kaitannya dengan peningkatan pemahaman tentang UU dan UU No. 9 Tahun 1998 tentang Penyampaian Pendapat.

Mengingat protap untuk menangani unjuk rasa itu masih berupa protap lama yang bernuansa represif, maka sebaiknya protap lama itu diganti dengan protap baru yang bernuansa melayani dan melindungi. Pembentukan protap baru perlu dilakukan dengan melibatkan unsur-unsur lain di luar Polri, seperti aparat pengadilan, kejaksaan, Departemen Kehakiman dan HAM, LSM, mahasiswa, dan unsur-unsur lain yang diperlukan. Sebagai acuan, protap baru itu dapat menggunakan *action plan* yang diberlakukan oleh Kapolda Metro Jaya. Selain Protap, juklak yang berkaitan dengan penyampaian pendapat juga disarankan untuk diubah, dengan lebih mengutamakan esensi daripada prosedur.

Juklak perlu lebih diarahkan untuk mengatur secara internal ke aparat kepolisian itu sendiri, bukan mengatur masyarakat. Jika juklak dimaksudkan untuk memperjelas aturan dalam UU penyampaian pendapat, maka hal itu sebaiknya tidak dilakukan dengan menambah aturan baru, seperti keharusan untuk datang dalam menyampaikan pemberitahuan unjuk rasa. Jika kehadiran untuk memberitahukan rencana unjuk rasa itu memang sangat diperlukan, maka sebaiknya diusulkan agar pasal dalam undang-undang yang mengatur hal itu yang perlu diubah. Komandan lapangan harus bertanggung jawab penuh atas tindakan anggotanya dalam menangani unjuk rasa. Untuk itu intervensi dari pihak lain, termasuk dari atasan sebaiknya tidak dilakukan, kecuali diminta oleh Komandan lapangan. Hal ini karena komandan lapangan merupakan orang

yang paling tahu kondisi di lapangan. Untuk itu seorang komandan lapangan harus mempertanggungjawabkan segala yang terjadi di lapangan yang dilakukan oleh anggotanya.

Pihak-pihak yang menjadi sasaran unjuk rasa agar bersedia untuk bertemu dan berdialog dengan pengunjuk rasa. Untuk itu perlu diatur dalam undang-undang, dengan memasukkannya dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Penyampaian Pendapat. Tindakan tegas terhadap anggota yang melakukan tindakan yang berlebihan dalam menangani unjuk rasa dengan bertindak di luar ketentuan hukum, perlu diberikan tanpa harus mendapatkan laporan dari masyarakat, atau mendapatkan protes dari pengunjuk rasa. Para pimpinan di jajaran kepolisian perlu mengubah cara pembinaan terhadap anggota yang melakukan kesalahan, dengan tidak lagi dengan cara kekerasan. Hal itu disebabkan hukuman kekerasan yang diberlakukan akan membawa efek berantai, yaitu anggota juga akan melakukan hal yang sama terhadap masyarakat yang dianggap melakukan kesalahan.

Perlu dilakukan perubahan sebutan yang tidak lagi menggunakan istilah "pengamanan" yang lebih bernuansa represif melainkan dengan istilah "pelayanan". Beberapa perubahan dalam kebijakan penanganan unjuk rasa itu tampaknya mendapat penilaian yang positif dari masyarakat. Dengan perubahan seperti itu maka perilaku petugas di lapangan cenderung tampak lebih ramah, dan kekerasan dalam penanganan unjuk rasa dapat diminimalisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahyar, 2003. "Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Pengadilan HAM di Indonesia". *Jurnal Studi Kepolisian*, Edisi Januari-Maret 2003. Jakarta: Dit. PPITK PTIK.
- Garuda Nusantara, A.H. 2003. "Pelanggaran Berat HAM dan Kebijakan Nasional Untuk Penanganan dan Penyelesaiannya". Makalah disampaikan dalam Konferensi tentang Rekonsiliasi Nasional yang diselenggarakan oleh PPRP di Jakarta, 21 Oktober 2003.
- Bhakti, Ikrar Nusa dan M. Nurhasim. 1997. "Kekerasan Massa: Hoptesis dan Analisis Isi". *Majalah Ilmu-ilmu Sosial Indonesia, Masyarakat Indonesia*. No. 2, 1997. Tahun XXIII. Jakarta, LIPI.

Radjab, S. 2003. "Perlindungan HAM dalam KUHP".
Harian *Kompas*, Senin, 10 November 2003.

Sujito, A. dan Bramantyo. 2002. "Desentralisasi
Keamanan dan Partisipasi Sipil Mengelola
Keamanan". Dalam *Demiliterisasi, Demokrasi
dan Desentralisasi*, Arie Sujito & Sutoro
Eko (Ed.). Jakarta: IRE.

UU RI No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak
Asasi Manusia. Dalam Buku Instrumen Pokok
Hak Asasi Manusia Internasional Bagi
Penegak Hukum. Jakarta, Kerja sama UNHCR,
Dep. Kehakiman dan HAM, dan POLRI.

UU RI No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi
Manusia. Dalam Buku *Instrumen Pokok Hak
Asasi Manusia Internasional Bagi Penegak
Hukum*. Jakarta, Kerja Sama UNHCR, Dep.
Kehakiman dan HAM, dan Polri.

