

BAGAIMANA POLISI MENGHADAPI KEKERASAN MASSA DAN KAITANNYA DENGAN PENGHORMATAN TERHADAP HAK-HAK ASASI MANUSIA*

Adrianus Meliala

ABSTRAK

Selain permasalahan yang secara konvensional dihadapi polisi saat menghadapi kekerasan massa, dewasa ini telah muncul masalah-masalah lain yang, diakui atau tidak, menjadikan tugas polisi semakin berat dan kompleks. Salah satu penyebab semakin banyaknya permasalahan polisi tersebut adalah lantaran semakin diperhatikannya aspek hak-hak asasi manusia (HAM) dalam setiap pekerjaan kepolisian. Tulisan ini memaparkan mengenai berbagai permasalahan yang dimaksud.

PENDAHULUAN

Peran dan tugas Polri menghadapi kekerasan massa se-

benarnya sudah teramat jelas, sehingga menjadi *redundant* atau berlebihan bila membicarakannya secara khusus. Bayangkanlah, apa lagi yang mau dibicarakan dalam tulisan dengan judul "peran dan tugas Polri dalam menghadapi kekerasan massa".

Di atas kertas, peran dan tugas tersebut adalah melakukan pengendalian terhadap aktivitas massa dan/atau me-

* Pertama kali dibuat dan dipresentasikan pada Pelatihan Lanjutan T.O.T. bagi para instruktur Polri dalam Hak-Hak Asasi Manusia dan Hukum Humaniter, diselenggarakan oleh Lemdiklat Polri, di Aula Selapa, 4 Agustus 2000. Untuk pemuatan dalam jurnal ini, telah dilakukan penyuntingan yang signifikan terhadap tulisan ini.

kukan penindakan (mulai dari derajat lunak hingga keras) sesuai dengan kewenangan kepolisian yang dimiliki selaras dengan eskalasi dinamika massa.

Dalam eksekusi peran dan tugas tersebut, menurut penulis, sama sekali tidak terdapat persoalan hak asasi manusia dalam hal massa yang melakukan kekerasan (yang secara implisit berarti telah berbuat mulai dari perusakan, huru-hara hingga mengakibatkan orang lain menjadi korban). Justru yang ada adalah persoalan hukum. Kalaupun kita mengambil pendekatan HAM yang paling ekstrim yakni peletakan hak individual di atas segala-galanya, maka hak individual tersebut seharusnya berhenti ketika terdapat kepentingan publik yang tersentuh, apalagi ketika ada aspek publik yang telah terganggu (*individual rights stop when public rights begin*).

Namun demikian, diakui bahwa menghadapi kenyataan riil di lapangan ternyata jauh lebih sulit. Apalagi bila kita berkesempatan "memotret" aneka kekerasan massa yang pernah terjadi maupun menilik bagaimana akhir dari kasus-kasus kekerasan tersebut. Dalam kaitan itu, penulis berpendapat bahwa masalahnya bukanlah terletak pada massa dan perilakunya, melainkan terletak pada polisi itu sendiri.

Perilaku massa selalu sama, yakni: cenderung irrasional dan destruktif, tetapi permasalahan polisi (*police problems*) bisa berbeda-beda. Adanya berbagai permasalahan polisi itulah yang lalu menimbulkan perbedaan dalam perilaku polisi maupun akhir dari kekerasan massa tersebut.

Lihatlah berbagai contoh berikut: suatu ketika, polisi pernah amat tidak perduli dengan HAM; maka kekerasan massa selalu dilibas. Ketika polisi mulai dicengkeram ketakutan untuk harus bertindak karena bisa-bisa dianggap melanggar HAM, kekerasan massa yang sama dibiarkan berlanjut. Pada saat lain, khususnya saat bantuan polisi terlambat datang, kekerasan massa dibiarkan. Pada kasus lain, ketika perkuatan polisi cukup, kekerasan sejenis dipukul mundur. Ketika yang berdemo dan merusuh adalah pendukung fanatik kelompok agama tertentu, polisi diam. Tapi, ketika yang melakukannya adalah mahasiswa, polisi langsung menggebrak dan aktivasinya ditangkap.

ANTARA PROTEKSI DAN PROMOSI

Sebenarnya belum terlalu lama Polri sebagai organisasi maupun personil-personilnya di lapangan mulai menyadari ada-

nya dua isu hak asasi manusia ini. Maka cukup wajar bila masyarakat sendiri kerap kali belum sepenuhnya mempercayai apakah Polri tulus dan bersungguh-sungguh dalam mengimplementasikannya.

Isu proteksi pada dasarnya adalah aneka kegiatan pemberian perlindungan (*protection*) bagi elemen-elemen dalam publik terhadap kemungkinan negara melakukan praktik kekerasan (*the practice of state violence*). Selaras dengan itu, isu ini biasa diletakkan pada level makro, yakni masyarakat sebagai entitas yang relatif lemah (*vulnerable*) dan kerap menjadi sasaran eksploitasi negara yang secara riil lebih *powerful* dan memiliki legitimasi politik.

Sedang isu promosi adalah aneka kegiatan menjunjung tinggi, memelihara atau, setidaknya-tidaknya, memperkenalkan (*to promote*) HAM sebagai nilai, ide, kegiatan dan pola hubungan (antar individu, kelompok, masyarakat dan negara). Berkaitan dengan itu, isu ini berada pada level mikro, yakni tertuju pada individu-individu yang akan ataupun sedang menduduki jabatan-jabatan publik (yang secara inheren memiliki potensi untuk menyalahgunakan jabatan—*abuse of power*—salah satunya dalam bentuk pelanggaran HAM).

Bila diaplikasikan da-

lam konteks Polri mengamankan kerusuhan massa, maka persoalannya adalah bagaimana personil Polri dapat melindungi HAM dari pihak-pihak yang (akan) dirugikan menyusul terjadinya kerusuhan namun dengan cara yang tetap menghargai HAM pihak yang melakukan kerusuhan.

Berkaitan dengan isu proteksi, hingga kini Polri masih berada pada situasi ambivalen. Pada era Orde Baru misalnya, Polri amat terbiasa dengan peran selaku pelaku kekerasan dan kejahatan negara. Dewasa ini, ketika jaman sudah berubah, kebiasaan buruk polisi selaku produsen kekerasan yang sistematis masih sering muncul. Satu contoh, kekerasan polisi terhadap masyarakat di Porsea, Sumatera Utara maupun di Bondowoso, Jawa Timur. Kedua insiden tersebut terjadi di tahun 2000 dan mengakibatkan beberapa orang tewas.

Ambivalensi yang lain muncul ketika, khususnya dalam konflik horisontal antar kelompok masyarakat, polisi harus berpihak demi melindungi hak-hak asasi kelompok tertentu yang secara faktual lebih lemah, terpojok atau terdiskriminasi. Tidak terlatihnya polisi menghadapi nuansa warna konflik yang baru itu (berhubung sebelumnya polisi lebih terbiasa dalam posisi "mengerjai" masyarakat), menjadikan reposisi tadi belum me-

rupakan sesuatu yang taktis/strategis.

Di kalangan Polri, setahu penulis, belum diadakan simulasi-simulasi canggih menghadapi aneka skenario yang mungkin terjadi suatu kali. Katakanlah, bagaimana polisi harus mengamankan kelompok yang berulah namun terpojok, dan bagaimana pula polisi harus mengendalikan kelompok mayoritas namun menyerang. Simulasi-simulasi semacam ini penulis anggap perlu agar Polri dapat menggelar suatu pola tindak yang kurang-lebih terstandarisasi dan terukur bagi semua jenis konflik di seluruh wilayah Indonesia, serta sekaligus mencegah Polri terlibat habis-habisan pada satu kasus saja.

Adapun mengenai isu promosi HAM, dapat dikatakan polisi belum memperlihatkan kinerja yang signifikan. Hal ini bisa difahami mengingat belum luasnya pemahaman Polri maupun personil-personilnya perihal hakekat HAM itu sendiri dan kaitannya dengan tugas-tugas kepolisan.

ANTARA MEMBIARKAN DAN MELAKUKAN

Secara mendasar, semua orang telah melepaskan sebagian hak asasinya kepada negara selaku pihak yang disepakati bersama

sebagai penyelenggara terpenuhinya hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, adalah kewajiban negara dan semua aparatnya untuk memenuhi hal itu melalui kewenangan yang dimiliki. Sejalan dengan itu, adalah salah dan fatal bila aparat negara tersebut lalai alias tidak melakukannya karena satu dan lain hal.

Tindakan tidak melakukan sesuatu itu kemudian dikenal dengan tindak pembiaran (*crime by ommission* atau *delicta omisiones*). Sesuai strukturnya, maka seseorang akan terancam delik ini bila tidak berbuat sesuatu yang memadai sebagaimana dimungkinkan dalam rangka jabatannya. Jelaslah hal ini merupakan pelanggaran atas hak asasi orang lain. Bila aparat yang bersangkutan adalah seorang pelaksana lapangan, maka ia dianggap membiarkan bila tidak bereaksi secara fisik atas apa yang diketahuinya tengah terjadi. Namun, bila aparat yang dituduh melakukan pembiaran adalah pemegang kebijakan (berarti dari *level* yang lebih tinggi), maka ia akan dianggap bersalah bila tidak melakukan sesuatu berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

Berbeda dengan itu, terdapat pula kejahatan karena melakukan sesuatu (*crime by commission* atau *delikta*

komisiones). Sesuai namanya, kejahatan ini mencakup aneka perbuatan yang bersifat langsung maupun tak langsung, sendiri atau bersama-sama, memerintahkan atau menginspirasi orang lain guna melakukan sesuatu, yang berakhir dengan terjadinya suatu pelanggaran HAM.

Mengikuti pemikiran berkaitan dengan kejahatan karena pembiaran dan kejahatan karena melakukan tersebut, dapat dikemukakan di sini beberapa perspektif sebagai berikut:

Pertama, tuduhan kejahatan karena pembiaran maupun karena melakukan tersebut hanya ditujukan pada pelanggaran HAM serius/berat. Sebenarnya, bila dilihat isi dari *Universal Declaration of Human Rights*, tidak ada hak asasi yang lebih kurang serius untuk dilanggar daripada yang lain. Namun, sejauh ini disepakati bahwa pelanggaran HAM serius adalah bila ia berlangsung sistematis, masif, tersebar (*widespread*) tidak final (maksudnya: melakukan suatu perbuatan jahat demi tercapainya tujuan yang lain) serta tidak bersifat individual.

Kedua, tuduhan tersebut mengimplikasikan adanya pertanggungjawaban yang langsung maupun yang tak langsung. Hal ini berkaitan dengan terdapatnya orang yang men-

jadi aktor intelektual (*intellec-tuele dader*) yakni pihak yang menginspirasi suatu perbuatan jahat maupun pelaku langsung (*materiele dader*) dari perbuatan jahat tersebut. Dalam hal ini, mereka yang melakukan hingga mereka yang berada pada posisi komandan dua tingkat di atasnya, dapat dikenakan pertanggungjawaban langsung. Disamping itu, mereka yang menduduki posisi komandan tiga tingkat atau lebih di atas polisi yang melakukan pelanggaran HAM dapat saja dimintakan pertanggungjawaban melalui jalan pemikiran komisioner dan omisioner tersebut.

Ketiga, pada suatu tindak pelanggaran HAM, dapat terjadi secara sekaligus tindakan membiarkan dan tindakan melakukan baik oleh anak buah dan pimpinan. Hal ini disebut *delicta komisiones per omisionem*. Sebagai contoh, pimpinan membuat suatu kebijakan yang menginspirasi agar anak buah membiarkan suatu pelanggaran HAM terjadi. Contoh lain, pimpinanlah yang membiarkan anak buahnya melakukan suatu pelanggaran HAM tertentu. Salah satu skenario inilah yang terjadi di Timor Timur pasca jajak pendapat, September 1999 yang lalu.

ANTARA KETIDAKBERSEDIAN DAN KETIDAKMAMPUAN

Suatu kegiatan kepolisian, dalam rangka menghadapi kerusuhan massa sekalipun, adalah suatu kegiatan pemilihan atas sejumlah alternatif yang tersedia. Kalaupun hanya terdapat satu jenis kegiatan, katakanlah untuk melakukan penegakan hukum terhadap seseorang, sebenarnya seorang polisi masih dapat memilih untuk melakukan diskresi kepolisian dan melepaskan yang bersangkutan dari kemungkinan diproses lebih lanjut.

Jalan pikiran ini kemudian dicoba-terapkan pada kasus pelanggaran HAM khususnya dalam konteks kerusuhan massa. Yakni, bahwa sebenarnya polisi memiliki sejumlah alternatif untuk mengendalikan kerusuhan massa. Ada kemungkinan, tindakan-tindakan yang sudah merupakan pelanggaran HAM termasuk dalam sejumlah alternatif yang dipikirkan untuk diambil oleh polisi.

Keputusan polisi untuk mengambil alternatif yang melanggar HAM itu selanjutnya dapat dilihat sebagai ketidakbersediaan polisi untuk patuh (*not to comply with*) dengan ketentuan-ketentuan HAM.

Diperkirakan, ketidakbersediaan polisi untuk patuh mengingat adanya latar bela-

kang sebagai berikut:

Pertama, timbulnya persepsi yang salah tentang HAM dan tugas polisi yang secara mendasar merupakan pelindung/penjaga HAM. HAM dipersepsi sebagai penghalang dan penghambat tugas-tugas kepolisian. Ancaman HAM dengan demikian tidak menjadikan polisi tertangkal atau terhalang untuk tidak melakukannya.

Kedua, pekerjaan kepolisian tidak lagi dilakukan dengan dingin, tenang dan profesional tetapi telah sarat emosi berbentuk letupan kemarahan maupun telah dipenuhi anggapan dan sikap yang negatif (seperti prasangka).

Ketidakbersediaan (*unwillingness*) tersebut secara substansial berbeda dengan ketidakmampuan (*unability*) polisi untuk patuh pada ketentuan-ketentuan HAM. Sesuai namanya, ketidakmampuan untuk patuh tersebut terkait pada adanya situasi/kondisi dimana pemenuhan ketentuan HAM berada di luar kemampuan aparat (tidak hanya polisi) yang diakibatkan oleh satu atau lebih hal-hal berikut ini:

Pertama, dalam suatu kasus penyelidikan/penyidikan pelanggaran HAM, pihak yang berwenang (dalam hal ini Komnas HAM maupun Kejaksaan Agung) tidak berhasil menemui orang-orang terkait,

atau dapat pula orang-orang terkait tersebut ternyata tidak mau bersaksi, demi penuntasan kasus tersebut.

Kedua, ikut campur atau terlibatnya pihak-pihak lain dalam suatu kasus yang mana pihak-pihak tersebut memiliki perhatian dan kemauan yang berbeda dalam hal penghormatan terhadap HAM.

Ketiga, tidak cukupnya informasi dan edukasi mengenai larangan yang berkaitan dengan pelanggaran HAM dalam pelatihan personil polisi maupun pihak-pihak lain yang terkait dengan kegiatan penahanan, interogasi serta pemenjaraan.

Keempat, adakalanya terjadi situasi-situasi khusus yang menjadikan polisi secara khusus ataupun aparat negara secara umum tidak mampu memelihara *impartiality* (berada pada posisi netral).

ANTARA TIDAK PROPORSIONAL DAN TIDAK DAPAT DIBENARKAN

Salah satu debat yang hampir selalu muncul dalam rangka pengendalian kerusuhan massa adalah, apakah tindakan tertentu yang diambil polisi proporsional atau tidak. Demonstrasi damai, misalnya, tidak selayaknya dihadapi dengan tindakan keras tanpa melalui preseden berupa pemberi-

tahuan tentang peningkatan derajat tindakan. Demikian pula terhadap keadaan yang tidak menguntungkan saat menghadapi demonstrasi mahasiswa berkaitan dengan penghentian peradilan mantan presiden H.M Soeharto, 10 Oktober 2000 silam, yang dalam hal ini dapat menjadi pelajaran yang baik bagi polisi. Keduanya memperlihatkan buruknya langkah yang diambil polisi yang, berhubung tidak mampu mengendalikan diri, lalu berubah dari awalnya kelompok pelumpuh menjadi kelompok penganiaya.

Sebagian dari tindakan yang tidak proporsional tersebut akan menjadi *unjustified action* (tindakan yang melanggar hukum) bila telah jatuh korban atau adanya ketentuan hukum yang dilanggar. Sebaliknya, bila terdapat suatu tindakan atau kebijakan kepolisian yang dapat dikategorikan melanggar, maka hal itu tidak selalu bermula dari suatu tindakan yang tidak proporsional.

Tidak proporsionalnya suatu tindakan, sering dikaitkan dengan kecenderungan anak buah memperluas secara eksekutif suatu perintah. Sebaliknya, suatu perintah dari atasan tidak dapat dijadikan pembenaran atau justifikasi bagi dilakukannya suatu bentuk pelanggaran HAM.

Salah satu contoh yang dapat diketengahkan di sini

adalah dalam hal penggunaan teknik menekan tersangka dalam suatu interogasi (*pressuring the suspect*) dan kemungkinan hal itu dilihat sebagai suatu bentuk penganiayaan (*torturement*) oleh polisi. Demikian pula tindakan keras dalam rangka membubarkan kerumunan massa dapat dipersepsi sebagai bentuk lain dari *torture* juga. Hal itu dimungkinkan untuk terjadi mengingat adanya ketentuan yang longgar seperti tertuang dalam definisi yang dipergunakan oleh *Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman, Or Degrading Treatment Or Punishment* (Indonesia meratifikasinya dalam UU no. 5 tahun 1998) sebagai berikut:

Article 1: "... the term "torture" means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes ..."

ANTARA PENINDAKAN DAN DISKRESI

Disadari bahwa aparat di lapangan, khususnya yang kerap tercekam oleh ketidaktahuan ataupun ketakutannya sendiri terhadap aspek HAM (berikut ancamannya), keputusan untuk menindak atau melakukan diskresi kepolisian jelas merupakan pekerjaan yang sulit.

Hal yang penting untuk diketahui bahwa polisi selaku penegak hukum memiliki landasan hukum terhadap perlindungan HAM maupun penegakan terhadap kalangan yang melakukan pelanggaran HAM. Landasan hukum tersebut adalah pasal 29 ayat 2 dari *Universal Declaration of Human Rights*, sebagai berikut:

Article 29 sub 2: "In the exercise of his rights and freedoms, every one shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society."

Jiwa dari pasal ini, semestinya, menjiwai berbagai petunjuk lapangan dan petunjuk teknis perihal penanganan kerusuhan massa yang dikeluarkan Mabes Polri. Dengan penguasaan berbagai juklak dan juknis tersebut, serta fleksibilitas dalam penerapannya, maka aparat di lapangan tidak perlu ragu-ragu dalam memutuskan melakukan salah satu dari dua hal ini: entah melakukan penindakan ataupun melakukan diskresi kepolisian (untuk tidak melakukan penindakan) tanpa melanggar ketentuan *omissions*.

Bila dikatakan bahwa diperlukan fleksibilitas dalam penerapan, itu berkaitan dengan kemungkinan perkembangan eskalasi dan dinamika massa yang sangat cepat dan tidak pasti. Maka, memang diperlukan kemampuan (dan keberanian) untuk memutuskan apakah akan melakukan penerobosan peraturan demi kepentingan yang bersifat lebih mendesak dan menyangkut kepentingan yang lebih besar atau tidak.

Sebagai contoh, guna mengatasi keadaan yang bersifat darurat, maka prosedur pemberian penembakan peringatan (hingga tiga kali) tidak perlu dilakukan bila aktivitas massa sudah amat membahayakan jiwa petugas maupun orang-orang lain.

PENUTUP

Isu-isu yang dikemukakan di atas pada dasarnya merupakan aneka masalah yang perlu dipertimbangkan, dan seyogyanya merupakan batasan/ukuran dalam bertindak, oleh polisi.

Dari isu-isu tersebut juga terlihat bahwa beberapa isu memiliki kesamaan, saling terkait dan dapat muncul secara bersamaan pada satu kasus pelanggaran HAM. Hal mana menjadikan suatu kegiatan kepolisian (*policing*), khususnya yang terkait dengan pengendalian kerusuhan massa, semakin menjadi kegiatan yang kompleks.

Kontak dengan penulis:
Tel./Fax. 62-21-8702225
HP. 0816-191-6576

E-mail.
adrianus@makara.cso.ui.ac.id