

PENERAPAN DISKRESI KEPOLISIAN DALAM PENANGANAN UNJUK RASA

Guntur Priyantoko

**Kepolisian Daerah Sumatera Utara
E-mail: gunturpriyantoko@yahoo.com**

Abstract

Basicly, demonstration is peace way to show opinion by mass, without unrest and under control but unfortunately it could be change anytime to be terrified condition because demonstrant do anarchy, such as throwing stone to house, office, and other strategic area so highest potential damages increase morevoer lives. It can't be let so needed police officer to handle mass especially the demonstrant based on law. But the statute not always rules clearly about the police officer duty in facing demonstrant so that what police can be done is known as discretion. Discretion application is done based on special procedure which is not defied the rule of law.

Kata Kunci: Demonstrasi, Diskresi, Kepolisian

A. Latar Belakang

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah mengumandangkan kebebasan berpendapat sebagai salah satu hak asasi manusia. Kebebasan berpendapat tersebut telah dimuat dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia yang diatur dalam Pasal 28 F UUD Tahun 1945, yang kemudian dikembangkan lagi dalam Undang-undang Indonesia Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum (selanjutnya disingkat UU No. 9 Tahun 1998), yang berdasarkan Pasal 1 Angka 1 dinyatakan bahwa kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah hak setiap warga negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan, tulisan dan sebagainya secara bebas dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaksanaan kemerdekaan atau kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum yang diatur dalam Pasal 9 Ayat (1) UU No. 9 Tahun 1998 dapat dilakukan dengan cara unjuk rasa atau demonstrasi, pawai, rapat umum dan atau

mimbar bebas. Berbagai cara penyampaian pendapat di muka umum tersebut, terkadang tidak selamanya berjalan dengan baik. Terdapat kemungkinan terjadi unjuk rasa anarkis, dimana terdapat korban yang tidak hanya harta tapi sampai nyawa manusia. Sehubungan dengan hal tersebut, setiap orang membutuhkan tempat berlindung dan polisilah sebagai lembaga yang tepat bagi pencari perlindungan tersebut. Sebagai lembaga penegak hukum, kepolisian tidak hanya sebagai pihak yang melindungi masyarakat dari kekerasan atau ancaman kekerasan. Melainkan juga sebagai pengayom dan pembuat rasa aman.

Ruang lingkup kinerja polisi dibebani dengan suatu tanggung jawab yang bersandarkan kepada hukum, yakni segenap peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Hal ini dikarenakan Negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Parameter negara hukum diukur dari terpenuhinya berbagai unsur-unsur kategorikal, seperti supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), proses hukum yang adil (*due process of law*), peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) dan lain sebagainya (Rahardjo 2009: v). Hubungan hukum dengan demokrasi adalah kedua unsur tersebut saling melengkapi. Di mana negara hukum tanpa dilengkapi dengan prinsip-prinsip demokrasi justru akan membawa pada upaya instrumenisasi hukum oleh negara untuk merepresi rakyatnya (Winarta 2011: 80).

Menurut Frans Hendra Winarta (2011:81), terdapat empat elemen pokok untuk mencapai tujuan *action program* sebagai negara hukum, yakni: (1) Adanya sistem-sistem ketatanegaraan yang efektif dan demokratis; (2) Negara hukum yang demokratis hanya mungkin dapat dicapai apabila rakyat memiliki kekuatan politik, ekonomi dan sosial; (3) Berkembangnya negara hukum yang demokratis juga dilandasi oleh semakin menguat dan mandiri lembaga peradilan serta semakin berkembangnya hukum sebagai alat kontrol rakyat terhadap praktik pemerintahan; (4) Indikator penting dalam sistem demokratis adalah dapat diterimanya norma pergaulan yang menunjuk pada penghormatan HAM baik oleh negara maupun rakyat.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UU No. 2 Tahun

2002), maka fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Fungsi kepolisian dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat harus didukung dengan otoritas hukum. Salah satunya adalah Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Sistem Laporan Gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (selanjutnya disingkat Perkap No. 7 Tahun 2009). Berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Perkap No. 7 Tahun 2009, maka yang dimaksud keamanan dan ketertiban masyarakat (selanjutnya disingkat Kamtibmas) adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

Setiap anggota polisi harus selalu siap menghadapi masalah-masalah kemasyarakatan yang merupakan gangguan terhadap kedamaian. Masalah-masalah tersebut bukan hanya pelanggaran dan kejahatan belaka. Alangkah banyaknya tugas polisi, akan tetapi masyarakat memiliki pengharapan agar polisi dengan serta merta dapat menanggulangi masalah yang dihadapi (Rahardjo 2009: 47-48).

Masalah yang dihadapi oleh kepolisian dalam mengatasi kamtibmas tidak terukur dan tidak terbatas. Dapat saja kondisi demonstrasi yang awalnya damai, tanpa kerusuhan dan dapat dikendalikan. Namun suasana damai tersebut dalam kurun waktu yang singkat dapat berubah secara drastis menjadi kondisi yang mencekam (kontinjensi). Keadaan demikian dapat disebabkan demonstran yang awalnya damai berubah drastis menjadi anarkis, seperti melempar batu atau benda lainnya ke rumah, perkantoran atau tempat strategis lainnya sehingga eskalasi perhitungan masalah berpotensi mengakibatkan kerugian harta maupun hilangnya nyawa.

Permasalahan yang diuraikan di atas, membutuhkan berbagai macam tindakan yang terkadang perbuatan tersebut tidak diatur dalam hukum. Sehingga diperlukan suatu tindakan di luar batas kewenangan yang dimiliki oleh polisi. Tindakan yang dilakukan di luar batas kewenangannya dalam menjalankan tugas disebut sebagai diskresi yang diberikan sebagai langkah untuk menjalankan tugas sesuai dengan peran dan fungsi yang diamanahkan. Diskresi sebagai keputusan yang lebih bertitik tolak pada kecerdasan dan keluhuran nurani, merupakan kebijaksanaan yang layak diapresiasi. Diskresi semakin patut dikedepankan, terlebih manakala aturan-aturan hukum positif masih tertatih-tatih dalam beradaptasi dengan segala problematika yang terjadi (Mulyadi dan Sujendral 2011: 3).

Persoalan mendasar yang perlu menjadi perhatian di sini adalah terkait dengan penerapan diskresi kepolisian itu sendiri khususnya dalam penanganan unjuk rasa yang banyak terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Oleh sebab itu perlu dilakukan penelitian yang tujuannya adalah untuk mengetahui penerapan diskresi kepolisian dalam penanganan unjuk rasa.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian dalam bidang hukum yang jenisnya merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian terhadap data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, sedangkan teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan teknik studi dokumen. Sifat penelitian ini adalah deskriptif dan analisis datanya dilakukan dengan teknik analisis kualitatif.

C. Hasil Penelitian dan Analisis

1. Diskresi kepolisian dalam fungsi dan tugas kepolisian

Polri merupakan bagian dari fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam rangka menjalankan fungsi tersebut, perlu membangun dirinya harus selalu selaras

dengan agenda pembangunan nasional yang memuat visi, misi, strategi pokok pembangunan, kebijakan dan sasaran serta program dan kegiatan. Dengan demikian, ianya diberi tugas yang di dalamnya memuat kewenangan dan kewajiban yang harus dilaksanakan. Menurut Nanan Sukarna (2008: 2), dikatakan bahwa tugas atau peran kepolisian secara universal antara lain meliputi: (a) *to serve to protect*; (b) *public servant* (perlindungan, pengayoman dan pelayanan); (c) *maintain security & public order* (menjaga keamanan dan ketertiban); (d) *law enforcement agency/officer* (penegak hukum/penyidik); dan (e) *peace keeping official* (juru damai).

Setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (status) dan peranan (*role*). Kedudukan merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tersebut merupakan peranan (*role*). (Soekanto 2008: 19-20).

Keberhasilan penyelenggaraan fungsi kepolisian dengan tanpa meninggalkan etika profesi sangat dipengaruhi oleh kinerja polisi yang direfleksikan dalam sikap dan perilaku pada saat menjalankan tugas dan wewenangnya (www.krisnaptik.wordpress.com, diakses pada tanggal 22 Maret 2013). Tugas pokok kepolisian adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Mengingat modus operandi dan teknik kejahatan semakin canggih, seiring perkembangan dan kemajuan jaman maka profesionalisme polisi amat diperlukan dalam menjalankan tugas sebagai penegak hukum. Apabila polisi tidak profesional maka proses penegakan hukum akan timpang, akibatnya keamanan dan ketertiban masyarakat akan senantiasa terancam sebagai akibat tidak profesionalnya polisi dalam menjalankan tugas.

Terhadap demonstran yang anarkhis, kekerasan dapat dibenarkan selama dalam batas-batas yang wajar, namun tetap harus dilakukan secara selektif dan terkendali. Tindakan keras dari kepolisian harus tetap berdasarkan aturan-aturan hukum yang berlaku dan menghormati HAM. Pada demonstran yang bertindak

brutal dan anarkhis harus diperiksa sesuai dengan hukum yang berlaku, tetapi terkadang dalam menghadapi situasi di lapangan, Polisi dihadapkan pada suatu keputusan di mana ia harus memilih suatu tindakan yang terkadang di luar batas kewenangannya dan di luar komando pimpinannya (*www.krisnaptik.wordpress.Com.*, diakses pada tanggal 22 Maret 2013).

Diskresi merupakan kewenangan polisi untuk mengambil keputusan atau memilih berbagai tindakan dalam menyelesaikan masalah pelanggaran hukum atau perkara pidana yang ditanganinya. Sangatlah penting bahwa diskresi ini dapat dilakukan dengan benar dengan mempertimbangkan segala aspek atau hal-hal di atas disertai etika yang baik seperti yang diuraikan sebelumnya. Oleh karena itu, dengan diskresi ini maka tindakan yang diambil oleh Polisi harus benar secara hukum.

Diskresi kepolisian pada dasarnya merupakan kewenangan kepolisian yang bersumber pada asas kewajiban umum kepolisian (*plichtmatigheids beginsel*) yaitu suatu asas yang memberikan kewenangan kepada pejabat kepolisian untuk bertindak atau tidak bertindak menurut penilaiannya sendiri, dalam rangka kewajiban umumnya menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum (*www.krisnaptik.wordpress.com.*, diakses pada tanggal 22 Maret 2013).

Diskresi kepolisian diatur dalam Pasal 18 UU No. 2 Tahun 2002, yang menentukan bahwa untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Ketentuan tersebut mengandung maksud bahwa seorang anggota Polri yang melaksanakan tugasnya di tengah-tengah masyarakat seorang diri, harus mampu mengambil keputusan berdasarkan penilaiannya sendiri apabila terjadi gangguan terhadap ketertiban dan keamanan umum atau bila timbul bahaya bagi ketertiban dan keamanan umum.

Diskresi kepolisian dapat pula diartikan sebagai wewenang Pejabat Polisi untuk memilih bertindak atau tidak bertindak secara legal atau ilegal dalam menjalankan tugasnya. Diskresi membolehkan seorang Polisi untuk memilih di antara berbagai peran (memelihara ketertiban, menegakkan hukum atau

melindungi masyarakat) taktik (menegakkan Undang-Undang Lalu Lintas dengan berpatroli atau berjaga pada suatu tempat) ataupun tujuan (menilang pelanggar atau menasehatinya) dalam pelaksanaan tugasnya. Seorang pejabat Polisi dapat menerapkan diskresi dalam berbagai kejadian yang dihadapinya sehari-hari tetapi berbagai literatur tentang diskresi lebih difokuskan kepada penindakan selektif (*selective enforcement*) yaitu berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi apakah seorang pelanggar hukum akan ditindak atau tidak. Diskresi pada umumnya dikaitkan kepada dua konsep yaitu penindakan selektif dan patroli terarah (*directed patrol*) ([www.krisnaptik.wordpress.com.](http://www.krisnaptik.wordpress.com), diakses pada tanggal 22 Maret 2013).

Diskresi merupakan kewenangan polisi untuk mengambil keputusan atau memilih berbagai tindakan dalam menyelesaikan masalah pelanggaran hukum atau perkara pidana yang ditanganinya. Sangatlah penting bahwa diskresi ini dapat dilakukan dengan benar dengan mempertimbangkan segala aspek atau hal-hal diatas disertai etika yang baik seperti yang diuraikan sebelumnya. Oleh karena itu dengan diskresi ini maka tindakan yang diambil oleh Polisi harus benar secara hukum.

Diskresi yang dijalankan setiap penegak hukum termasuk anggota kepolisian muncul sebagai peranan dari penilaian pribadi. Hal tersebut menggambarkan bahwa diskresi atau pengambilan keputusan sangat tidak terikat oleh hukum. Menurut Wayne R. La Fave dalam bukunya *The Decision To Take a Suspect Into Custody*, maka dalam penegakan hukum, diskresi sangat penting dikarenakan: (a) Tidak ada peraturan perundang-undangan yang demikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia; (b) Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat sehingga menimbulkan ketidakpastian; (c) Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang; dan (d) Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus (Soekanto 2008: 21-22).

Keputusan anggota untuk tidak menindak pelanggar hukum pada situasi tertentu tidak dapat dikritik atas dasar bahwa perbuatan tersebut adalah pelanggaran hukum. Sebaliknya penggunaan diskresi secara tidak benar dapat dikritik dengan alasan lain. Oleh karena itu dalam Ilmu Hukum Kepolisian dikenal beberapa persyaratan yang harus dipenuhi apabila seorang anggota kepolisian akan melakukan diskresi yaitu: (1) Tindakan harus benar-benar diperlukan (*noodzakelijk notwendig*) atau asas Keperluan; (2) Tindakan yang diambil harus benar-benar untuk kepentingan tugas kepolisian (*zakelijk, sachlich*); dan (3) Tindakan yang paling tepat untuk mencapai saaran yaitu hilangnya suatu gangguan atau tidak terjadinya sesuatu yang dikhawatirkan (*www.krisnaptik.wordpress.com.*, diakses pada tanggal 22 maret 2013).

Berdasarkan uraian di atas, maka diskresi tetap dapat digunakan dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut maka pemerintah berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan administrasi negara tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih ketiadaan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*). Oleh karena itu untuk adanya keleluasaan bergerak, diberikan kepada administrasi negara (pemerintah) suatu kebebasan bertindak yang seringkali disebut diskresi atau *Fries Ermessen* (Simamora 2009: 93).

Berdasarkan Pasal 16 Ayat (1) huruf l UU No. 2 Tahun 2002, maka dalam menjalankan kewenangan dalam pelaksanaan tugasnya sebagai penegak hukum dapat mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab. Wewenang Polri dalam melakukan tugas penegakan hukum di bidang proses pidana sebagaimana disebut terakhir, erat kaitannya dengan istilah diskresi. Diskresi berasal dari kata *freies ermessen* dan menurut Prayudi Atmosudirjo (2011: 33), maka diskresi adalah kebebasan bertindak atau mengambil keputusan pada pejabat publik yang berwenang berdasarkan pendapat sendiri. Dengan demikian, tindakan lain tersebut bukan hanya dalam hal penanganan perkara

pidana namun dapat pula tindakan lain atau diskresi tersebut dilaksanakan pada tindakan atau penanganan lainnya, yakni dalam melaksanakan fungsi perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

2. Penanganan unjuk rasa oleh kepolisian

Peran Polisi secara umum dikenal sebagai pemelihara Kamtibmas juga sebagai aparat penegak hukum dalam proses pidana. Polisi adalah aparat penegak hukum jalanan yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan penjahat. Ditentukan dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002, bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Selain sebagai agen penegak hukum (*law enforcement agency*) dan polisi juga sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (*order maintenance officer*). Polisi adalah ujung tombak dalam *integrated criminal justice system*. Di tangan polisilah terlebih dahulu mampu mengurai gelapnya kasus kejahatan. Polisi dituntut mampu menyibak belantara kejahatan di masyarakat dan menemukan pelakunya. Polisi harus melakukan serangkaian tindakan untuk mencari dan menemukan bukti-bukti guna membuat terang suatu kejahatan dan menemukan pelakunya (www.krisnaptik.wordpress.com, diakses pada tanggal 22 Maret 2013).

Para demonstran yang bertindak brutal dan anarkhis harus diperiksa sesuai dengan hukum yang berlaku, tetapi terkadang dalam menghadapi situasi di lapangan, Polisi dihadapkan pada suatu keputusan di mana ia harus memilih suatu tindakan yang terkadang di luar batas kewenangannya dan di luar komando pimpinannya. Kerangka untuk menghindari berbagai macam persoalan yang muncul dalam menangani unjuk rasa, dilakukan penetapannya melalui berbagai Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia. Hal demikian dilakukan dalam upaya memberikan pelayanan terhadap kegiatan penyampaian pendapat di muka umum yang mencakup perlindungan hak dan kewajiban warga negara secara berimbang serta petunjuk pelaksanaan yang jelas bagi aparat sebagai jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum dalam pengamanan pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum.

Pasal 2 Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pelayanan, Pengamanan dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat di Muka Umum (selanjutnya disingkat Perkap No. 7 Tahun 2012) menegaskan pengaturan tentang penanganan unjuk rasa bertujuan: (a) sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan, pengamanan kegiatan, dan penanganan perkara dalam penyampaian pendapat di muka umum; (b) terselenggaranya pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum secara legal, aman, tertib dan lancar; dan (c) terwujudnya koordinasi yang baik antar pejabat Polri yang melaksanakan kegiatan pengamanan penyampaian pendapat di muka umum.

Setiap orang atau warga negara yang menyampaikan pendapat di muka umum berhak untuk: (a) berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dan pendapat dengan lisan atau tulisan; (b) mengeluarkan pikiran secara bebas dan memperoleh perlindungan hukum; (c) mempunyai, mengeluarkan, dan menyebarkan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan tulisan melalui media cetak maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan bangsa; (d) mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun tulisan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (e) mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan secara bertanggungjawab.

Ketentuan Pasal 5 Ayat (2) Perkap 7/2012 mengatur bahwa warga negara yang menyampaikan pendapat di muka umum berkewajiban untuk: (a) menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (b) tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis; (c) menghormati hak-hak dan kebebasan orang lain, menghormati aturan-aturan moral yang diakui umum, menaati hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

menjaga dan menghormati keamanan dan ketertiban umum, dan menjaga keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa; dan (d) berperan serta agar penyampaian pendapat di muka umum dapat berlangsung secara aman, tertib dan damai.

Mekanisme penyelenggaraan unjuk rasa dilakukan dengan penyampaian secara tertulis kepada kepolisian setempat sebelum pelaksanaan kegiatan. Dalam pelaksanaannya sendiri, penyelenggara harus melakukan koordinasi dengan aparat dan lembaga terkait demi kelancaran dan pengamanan kegiatan unjuk rasa. Unjuk rasa itu sendiri tidak dapat dilakukan di tempat-tempat tertentu yang dilarang, yakni: (a) tempat ibadah, rumah sakit, pelabuhan udara atau laut, stasiun kereta api, terminal angkutan darat; (b) objek-objek vital nasional dalam radius kurang dari 500 meter dari pagar luar; (c) instalasi militer dalam radius kurang dari 150 meter dari pagar luar; (d) di lingkungan istana kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden) dalam radius kurang dari 100 meter dari pagar luar; dan (e) tempat yang rutanya melalui atau melintasi wilayah Istana Kepresidenan dan tempat-tempat ibadah pada saat ibadah sedang berlangsung.

Mekanisme penanganan unjuk rasa oleh kepolisian dilakukan dengan penyelenggaraan pelayanan, pengamanan, penanganan perkara, serta pembinaan yang dijelaskan sebagai berikut:

a. Penyelenggaran pelayanan

Pelayanan merupakan bentuk penanganan unjuk rasa. Pelayanan ini meliputi tindakan penerimaan pemberitahuan dari warga negara yang akan melakukan penyampaian pendapat di muka umum. Menurut Pasal 10 Ayat (1) UU No. 9 Tahun 1998, maka siapapun yang akan melakukan penyampaian pendapat di muka umum yang salah satu bentuknya adalah unjuk rasa, maka ianya harus menyampaikan pemberitahuan kepada kepolisian Republik Indonesia. Pemberitahuan dimaksud dibuat secara tertulis dan disampaikan oleh yang bersangkutan, pemimpin, atau penanggung jawab kelompok. Pemberitahuan dilakukan selambat-lambatnya 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sebelum kegiatan dimulai telah diterima oleh Polri setempat. Surat pemberitahuan memuat: (a) maksud dan tujuan; (b) tempat, lokasi, dan rute; (c) waktu dan lama; (d) bentuk; (e) penang-

gungjawab; (f) nama dan alamat organisasi, kelompok atau perorangan; (g) alat peraga yang dipergunakan; dan atau (h) jumlah peserta.

Surat pemberitahuan yang ditujukan kepada kepolisian, secara berjenjang disampaikan kepada:

- 1) Markas Besar (Mabes) Polri, diterima oleh Bidang Pelayanan Masyarakat Badan Intelijen Keamanan (Bidyanmas Baintelkam Polri), melalui Subbidang Kegiatan Masyarakat. Hal ini dilakukan apabila massa peserta aksi berasal dari beberapa wilayah provinsi dan aksi dilakukan di satu wilayah provinsi atau lintas provinsi;
- 2) Kepolisian Daerah (Polda), diterima oleh Direktorat Intelkam Polda melalui Seksi Pelayanan Administrasi (Siyamin) Ditintelkam Polda. Pemberitahuan tentang unjuk rasa ini dilakukan apabila massa peserta aksi berasal dari beberapa wilayah Kota/Kabupaten dan aksi dilakukan dalam lingkup satu wilayah provinsi setempat;
- 3) Kepolisian Resor (Polres), diterima oleh Bagian/Satuan Intelkam Polres. Pemberitahuan kegiatan unjuk rasa dilakukan apabila massa peserta aksi berasal dari beberapa kecamatan dan aksi dilakukan dalam lingkup wilayah kabupaten/kota setempat; dan
- 4) Kepolisian Sektor (Polsek), diterima oleh unit pelayanan Polsek. Pemberitahuan kegiatan unjuk rasa dilakukan apabila massa peserta aksi berasal dari satu wilayah kecamatan dan aksi dilakukan di lingkup wilayah kecamatan setempat.

Setelah menerima surat pemberitahuan tersebut, petugas Polri melakukan penelitian kebenaran dan kelengkapan surat pemberitahuan serta keterangan lainnya yang berhubungan dengan ini surat. Penelitian juga dilakukan terhadap identitas penanggung jawab yang disertai dengan fotokopi tanda pengenal (Kartu Tanda Penduduk (KTP)/Surat Izin Mengemudi (SIM). Selanjutnya, petugas Polri tersebut melaksanakan kegiatan: (1) menerbitkan STTP dengan tembusan kepada satuan kepolisian yang terkait, instansi yang terkait, dan pemilik/lokasi tempat objek/sasaran penyampaian pendapat di muka umum; (2) berkoordinasi dengan penanggung jawab penyampaian pendapat di muka umum untuk perencanaan

pengamanan, pemberian arahan/petunjuk kepada pelaksana demi kelancaran dan ketertiban penyampaian pendapat; (3) berkoordinasi dengan pimpinan instansi/ lembaga yang akan menjadi tujuan penyampaian pendapat di muka umum; dan (4) mempersiapkan pengamanan tempat, lokasi, dan rute.

b. Penyelenggaraan pengamanan

Penyelenggaraan pengamanan dalam pelaksanaan unjuk rasa bertujuan untuk memberikan perlindungan keamanan terhadap peserta unjuk rasa, menjaga kebebasan penyampaian pendapat dari intervensi pihak lain; dan menjaga keamanan dan ketertiban umum. Kerangka perlindungan keamanan terhadap peserta unjuk rasa dilakukan dengan cara: (1) melakukan survei lokasi kegiatan; (2) menyiapkan perencanaan kegiatan pengamanan meliputi personel, peralatan dan metode/pola operasi; (3) melakukan koordinasi dengan lingkungan sekitar dan penanggung jawab kegiatan; (4) memberikan arahan kepada penyelenggara agar menyiapkan pengamanan di lingkungannya; dan (5) memberikan fasilitas pengamanan berupa peralatan ataupun pengaturan demi kelancaran kegiatan penyampaian pendapat di muka umum atau unjuk rasa.

Kegiatan unjuk rasa yang dilakukan dengan cara melanggar peraturan perundang-undangan, maka kepolisian dapat melakukan tindakan sebagai berikut:

- 1) melakukan upaya persuasif, agar kegiatan dilaksanakan dengan tertib dan sesuai aturan hukum;
- 2) memberikan peringatan kepada massa peserta penyampaian pendapat di muka umum untuk tetap menjaga keamanan dan ketertiban;
- 3) memberikan peringatan kepada penanggung jawab pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum bahwa tindakannya, dapat dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 4) menghentikan dan membubarkan kegiatan penyampaian pendapat di muka umum yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) membubarkan massa peserta penyampaian pendapat di muka umum;
- 6) melakukan tindakan hukum terhadap pelaku pelanggaran dan perbuatan anarkis;
- 7) melakukan penggeledahan dan penyitaan barang bukti; dan

8) melakukan tindakan kepolisian lainnya yang dapat dipertanggung-jawabkan.

Berbagai tindakan sebagaimana dimaksud di atas, dapat diterapkan atas perintah penanggung jawab komando dan pengendalian pengamanan di lapangan. Guna mencegah dan mengantisipasi kemungkinan terjadinya peningkatan eskalasi situasi dalam kegiatan penyampaian pendapat di muka umum, petugas Polri melakukan kegiatan: (1) pengamanan tertutup oleh unsur intelijen dalam rangka mendeteksi kemungkinan timbulnya gangguan dan mendokumentasi jalannya kegiatan unjuk rasa; (2) pengaturan, penjagaan, pengawalan dan pengamanan oleh satuan Samapta dan lalu lintas bersama-sama dengan panitia penyelenggara; (3) penyiapan unsur-unsur pendukung teknis pengamanan antara lain negosiator, *public address*; dan (4) penyiapan unsur dukungan taktis pengamanan dari satuan fungsi terkait, seperti Brimob Polri, Sabhara Polri, Poludara Polri dan Humas Polri.

c. Penanganan perkara

Kegiatan unjuk rasa yang melanggar ketentuan perundang-undangan, wajib dilakukan tindakan oleh pejabat Polri dengan menerapkan tindakan yang profesional, proporsional, prosedural dan dapat dipertanggungjawabkan. Penindakan terhadap pelanggaran unjuk rasa dilakukan secara dini dengan menerapkan urutan tindakan dari metode yang paling lunak sampai yang paling tegas disesuaikan dengan perkembangan situasi dan kondisi.

Kegiatan penyampaian pendapat di muka umum atau unjuk rasa dinyatakan sebagai bentuk pelanggaran apabila: (1) dilakukan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu; (2) dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan dalam surat pemberitahuan; (3) mengganggu keamanan keselamatan ketertiban kelancaran lalu lintas; (4) mengganggu ketertiban umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; (5) berlangsung anarkis, yang disertai dengan tindak pidana atau kejahatan terhadap ketertiban umum, kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang, dan kejahatan terhadap penguasa umum; dan (6) menimbulkan kerusuhan massa.

Apabila unjuk rasa yang berlangsung terjadi anarkis, maka dapat dilakukan tindakan: (1) menghentikan tindakan anarkis melalui himbauan, persuasif dan

edukatif; (2) menerapkan upaya paksa sebagai jalan terakhir setelah upaya persuasif gagal dilakukan; (3) menerapkan penindakan hukum secara profesional, proporsional dan nesesitas yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi; (4) dalam hal penindakan hukum tidak dapat dilakukan seketika, maka dilakukan upaya mengumpulkan bukti-bukti dan kegiatan dalam rangka mendukung upaya penindakan di kemudian hari; dan (5) melakukan tindakan rehabilitasi dan konsolidasi situasi.

Kondisi genting dapat saja terjadi ketika kegiatan unjuk rasa. Kegentingan tersebut menimbulkan kerusuhan massa, sehingga petugas dapat melakukan tindakan dengan ikatan kesatuan yang ketat di bawah kendali pejabat yang berwenang dengan menerapkan pola: (1) sistem *back up* satuan secara hierarkis; dan (2) sistem *back up* rayonisasi (satuan Polri terdekat).

Peserta unjuk rasa yang taat hukum harus tetap diberikan perlindungan hukum. Terhadap pelaku pelanggaran hukum harus dilakukan tindakan tegas dan Proporsional dan terhadap pelaku yang anarkis dilakukan tindakan tegas dan diupayakan menangkap pelaku dan berupaya menghentikan tindakan anarkis dimaksud, sampai dengan dilakukannya upaya paksa seperti penangkapan. Dalam melakukan tindakan upaya paksa harus dihindari terjadinya hal-hal yang kontra produktif, antara lain: (1) tindakan aparat yang spontanitas dan emosional, mengejar pelaku, membalas melempar pelaku, menangkap dengan tindakan kekerasan, dan menghujat; (2) keluar dari ikatan satuan atau formasi dan melakukan pengejaran massa secara perorangan; (3) tidak patuh dan taat kepada perintah penanggungjawab pengamanan di lapangan sesuai tingkatannya; (4) tindakan aparat yang melampaui kewenangannya; (5) tindakan aparat yang melakukan kekerasan, penganiayaan, pelecehan, melanggar HAM; dan (6) melakukan perbuatan lain yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Problema dalam penanganan unjuk rasa yang anarkis

Anarkis berasal dari bahasa Yunani (*αναρχία*), yang berarti tanpa pemimpin atau tanpa kepala suku. Dalam artinya yang paling luas, anarkis adalah sebuah paham yang berpendapat bahwa semua bentuk otoritas tidaklah diinginkan, maka

harus dimusnahkan dan ketidakmauan untuk tunduk kepada otoritas itulah yang dapat disebut tindakan anarkis. Ketidakmauan itu lahir dapat karena terdapat rasa ketidakpuasan terhadap otoritas tertentu, tetapi lebih tepat disebut karena terdapatnya ketidakbutuhan. Artinya, masyarakat atau sekumpulan orang, merasa tidak memerlukan kepemimpinan tertentu, sehingga mereka bersama-sama memutuskan untuk menghancurkannya.

Anarkis juga terkait dengan pemikiran beberapa filsuf dan juga dengan beberapa gerakan sosial yang memelopori penghancuran institusi yang tidak lagi dibutuhkan, baik karena ketidakpuasan ataupun karena sebab lainnya. Anarkis juga seringkali dikaitkan dengan anti kapitalisme, yang ini sering juga disebut sebagai *anarcho capitalism*. Penafsiran lain tentang anarkis juga sering muncul, seperti konsep anarkis yang banyak digunakan oleh mereka yang mengaku dirinya anarkis, tidaklah melulu menggambarkan kekacauan, nihilisme ataupun anomi, melainkan lebih menggambarkan anti-totalitarianisme yang harmonis, yang didasarkan pada asosiasi-asosiasi bebas dan sukarela dari individu-individu di dalam komunitas yang otonom. Jadi, anarkis juga dapat dilihat di dalam ketidakpatuhan sipil terhadap suatu keputusan politis di masyarakat-masyarakat demokratis dan hal ini merupakan wajah lain dari anarkis.

Berdasarkan beberapa penafsiran tentang anarkis di atas, ada satu hal yang dapat dikerucutkan, yakni anarkis sebagai kealergian terhadap tatanan. Alergi itu bukan muncul semata-mata karena ketidakpuasan, tetapi karena ketidakpercayaan terhadap kehadiran tatanan itu sendiri sebagai sesuatu yang alamiah. Tatanan adalah suatu rekayasa, yang kerap kali dipaksakan dan dibangun di atas darah dan korban.

Donald Black (dalam *The Behavior of Law*, 1976) merumuskan bahwa ketika pengendalian sosial oleh pemerintah yang sering dinamakan hukum tidak jalan, maka bentuk lain dari pengendalian sosial secara otomatis akan muncul. Suka atau tidak suka, tindakan-tindakan individu maupun massa yang dari optik yuridis dapat digolongkan sebagai tindakan main hakim sendiri (*eigenrichting*), pada hakikatnya merupakan wujud pengendalian sosial oleh rakyat (Ahmad Ali. <http://www.hamline.edu>. diakses pada tanggal 13 April 2016). Berbagai tindakan

anarkis dalam wujud tindakan main hakim sendiri maupun tawuran, per-tikaian suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) dan jenis lainnya, menjadi fenomena yang kini tampak di berbagai tempat di tanah air. Bahkan yang paling mengerikan, pembakaran tersangka penodong, perampok atau pelaku tindak pidana lain oleh warga masyarakat setempat. Ironisnya tindakan ini dilakukan masyarakat karena alasan ketidakpercayaan pada aparat penegak hukum.

Berbagai tindakan anarkis tersebut, terkadang hanya ditanggapi dengan penanganan sangat parsial dan sempit oleh penguasa dan aparat penegak hukum, serta mengabaikan akar masalahnya sendiri. Padahal mestinya disadari, perilaku anarkis itu lahir dalam suatu lingkungan yang kondusif, baik secara struktural maupun situasional dan setiap kasus merupakan suatu struktur kompleks posisi-posisi dan hubungan-hubungan sosial.

Ahmad Ali (<http://www.hamline.edu>. diakses pada tanggal 13 April 2016), mengatakan bahwa para aparat penegak hukum hanya bicara tentang keberadaan rambu-rambu hukum yang ada, tetapi dalam kenyataannya justru tidak berdaya atau mungkin sengaja tidak diberdayakan oleh sosok-sosok petinggi atau penegak hukum tertentu). Sementara menurut kaum realis: *generally speaking, legal doctrine alone cannot adequately predict or explain how cases are handled* (secara umum, doktrin hukum semata tidak dapat secara memadai meramalkan atau menjelaskan bagaimana kasus-kasus ditangani). Memang di satu pihak penanganan situasional dibutuhkan, misalnya diha-rapkan suatu tindakan tegas dan profesional oleh aparat penegak hukum terhadap para pelaku anarkis, namun di pihak lain, penanganan secara mendasar pada akar masalahnya, juga harus ditangani secara nasional. Semestinya disadari bahwa berbagai tindakan anarkis yang terjadi belakangan ini, merupakan perwujudan dari apa yang diistilahkan oleh Smelser sebagai: *a hostile outburst* (ledakan kemarahan) atau *a hostile frustration* (ledakan tumpukan kekecewaan).

Tingkat kepercayaan warga masyarakat terhadap pranata formal, termasuk terhadap *law enforcement*, sudah teramat buruk. Bahkan sudah menjadi adagium yang universal, ketika tingkat kepercayaan warga terhadap penegakan hukum itu memburuk, otomatis tingkat tindakan main hakim akan meningkat, demikian

sebaliknya. Untuk itulah dibutuhkan suatu strategi besar dalam upaya penanggulangan tindakan anarkis ini, dengan cara mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan penegakan hukum.

Bagaimana mungkin masyarakat akan pulih kepercayaannya jika yang mereka saksikan dalam proses penegakan hukum, terutama yang berkaitan dengan kasus-kasus KKN kelas kakap, masih seperti yang dialunkan oleh syair aku masih seperti yang dulu. Berbagai sikap diskriminatif, dilakukan para penegak hukum negeri ini. Tampak benar oleh mata hati masyarakat bahwa *asas equal justice under law* masih merupakan *lips service*, dengan kata lain hanya sebagai bahan retorika belaka para petinggi negara, baik di pusat maupun di daerah.

Disadari atau tidak, apabila kita berpikir tentang polisi maka yang muncul dalam bayangan kita adalah apa yang dinamakan konsep *authoritative intervention* dan konsep *symbolic justice*. Yang *pertama*, penggambaran untuk memperbaiki ketertiban, bersifat reaktif (tidak atau kurang antisipatif), karena bersifat rutin, tidak terlintas untuk memikirkan kondisi-kondisi yang ada di belakang peristiwa yang mendorong polisi untuk melakukan intervensi dengan menggunakan kewenangannya. Sedangkan *kedua*, penggambaran yang bersifat demonstratif untuk menunjukkan kepada pelaku tindak pidana (baik aktual maupun potensial) dan publik pada umumnya bahwa ada tatanan hukum yang harus dihormati. Hal ini juga cenderung merupakan sikap reaktif yang dicapai melalui penegakan hukum. Langkah-langkah yang bersifat antisipatif juga tidak tergambar secara langsung pada jenis ini.

Kenyataan di atas menimbulkan kesan bahwa langkah-langkah polisi untuk menanggulangi dan mencegah kejahatan dilakukan dengan cara menimbulkan efek pencegahan (*deterrence*) terhadap tindak pidana yang telah terjadi melalui sistem peradilan pidana dan karenanya sangat kurang menyentuh kebijakan kriminal dalam arti luas yang sistemik, baik yang bersifat preventif maupun represif. Hal ini perlu dipikirkan, sebab secara konseptual masyarakat menuntut lebih besar terhadap peranan polisi.

Lingkup tugas kerja polisi bersinggungan langsung dengan kehidupan warga negara. Dari masalah sederhana (seperti masalah pelanggaran lalu lintas)

sampai masalah serius (seperti tindak pidana politik dan korupsi), polisi selalu bersinggungan dengan HAM. Dalam pencegahan kejahatan misalnya, masyarakat secara konseptual menginginkan kebijakan yang komprehensif baik dalam bentuk pencegahan primer yang diarahkan kepada masyarakat umum, pencegahan sekunder yang targetnya adalah para pelaku potensial dan pencegahan tersier yang diarahkan kepada mereka yang terlanjur telah melakukan tindak pidana.

Dalam bentuk lain kita semua menghendaki bahwa pencegahan kejahatan dilakukan baik secara sosial yang ditujukan untuk mengatasi akar kejahatan, secara situasional untuk mengurangi kesempatan melakukan tindak pidana dan pencegahan yang bersifat *community based*, yaitu meningkatkan kapasitas masyarakat untuk mengurangi tindak pidana dengan cara meningkatkan kapasitas mereka untuk mengembangkan kontrol sosial yang bersifat informal. Dalam kehidupan demokratis pelbagai usaha di atas sering membawa konsekuensi yang hampir tak terhindarkan, sebab polisilah sebagai penyidik yang menghadapi langsung tindak pidana di lapangan baik secara faktual maupun secara yuridis.

Kedudukannya yang demikian menyebabkan polisi sangat rawan terhadap pelanggaran HAM dan bahkan dapat dikatakan bahwa polisi merupakan *potential offender* terhadap HAM. Konsekuensi seperti itu tidak perlu harus dilihat sebagai kendala, tetapi harus dipandang sebagai tantangan untuk menjadikan polisi lebih profesional. Disebut sebagai kendala mengingat semakin vokalnya para penasehat hukum dan aktivis LSM dalam menyoroti kinerja para penegak hukum sebagai konsekuensi proses demokratisasi, yang antara lain menuntut adanya pemerintahan yang terbuka, akuntabel dan responsif.

Sedapat mungkin polisi dalam keadaan apapun juga harus menghindari diri dari *police misconduct*, yang dapat diartikan sebagai penyimpangan prosedur oleh polisi yang kadang-kadang disertai penggunaan kekuasaan secara tidak pada tempatnya. Harus disadari betul bahwa kecenderungan perilaku yang demikian mempunyai dampak yang bersifat luas, seperti merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap polisi, memperburuk keresahan sosial, menghambat efektivitas penuntutan di pengadilan, menjauhkan polisi dari masyarakat, salah menentukan tersangka, menelantarkan korban, merusak konsep dan citra penegakan hukum,

membuka kesempatan media untuk terus mengkritik polisi dan pada akhirnya juga mengkritik atau bahkan menekan pemerintah.

Sebaliknya, credo yang mungkin harus dikembangkan adalah menjadikan polisi bukan sebagai pelanggar HAM, tetapi berada di garis terdepan dalam memperjuangkan HAM. Ini akan menjadi kunci yang menentukan efektivitas lembaga kepolisian, yang dampak positifnya akan segera dapat diukur dan dirasakan, seperti kepercayaan masyarakat meningkat disertai peningkatan sikap kooperatif mereka, penyelesaian konflik dapat dilakukan secara damai dan proses yuridis ke pengadilan dapat berhasil dengan baik. Lalu citra positif polisipun melekat di benak masyarakat, seperti: polisi dilihat sebagai bagian masyarakat dalam melaksanakan fungsi sosial, administrasi peradilan dilakukan secara jujur dan adil, memberi contoh kepada masyarakat untuk menghargai hukum, kebijakan proaktif dapat dikembangkan dengan bantuan masyarakat dan dukungan media massa.

4. Penerapan diskresi kepolisian dalam penanganan unjuk rasa

Unjuk rasa merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara demonstratif di muka umum. Selama pelaksanaan unjuk rasa, dimana diawali dengan suasana damai dapat berubah drastis menjadi anarkis sehingga mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat. Keadaan perubahan secara drastis menjadi kondisi yang mencekam di sebut kontinjensi.

Pada setiap pelaksanaan pengendalian massa unjuk rasa, maka setiap anggota kepolisian memiliki kewajiban dan larangan-larangan. Adapun larangan tersebut yakni: (a) bersikap arogan dan terpancing oleh perilaku massa; (b) melakukan tindakan kekerasan yang tidak sesuai dengan prosedur; (c) membawa peralatan di luar peralatan Dalmat; (d) membawa senjata tajam dan peluru tajam; (e) keluar dari Ikatan Satuan/Formasi dan melakukan pengejaran massa secara perorangan; (f) mundur membelakangi massa pengunjuk rasa; (g) mengucapkan kata-kata kotor, pelecehan seksual/perbuatan asusila, memaki-maki pengunjuk rasa; dan (h) melakukan perbuatan lainnya yang melanggar peraturan perundang-undangan.

Pengendalian massa dilakukan berdasarkan tempat berlangsungnya unjuk rasa, yakni di jalan raya, di gedung, dan di lapangan atau lahan terbuka. Kewajiban yang harus ada pada setiap anggota kepolisian saat pelaksanaan pengendalian massa unjuk rasa, antara lain: (a) menghormati hak asasi manusia dari setiap orang yang melakukan unjuk rasa; (b) melayani dan mengamankan pengunjung rasa sesuai ketentuan; (c) setiap pergerakan pasukan Dalmas selalu dalam Ikatan Satuan dan membentuk Formasi sesuai ketentuan; (d) melindungi jiwa dan harta benda; (e) tetap menjaga dan mempertahankan situasi hingga unjuk rasa selesai; dan (f) patuh dan taat kepada perintah Kepala Kesatuan Lapangan yang bertanggung jawab sesuai tingkatannya.

Diskresi kepolisian diatur dalam ketentuan hukum yang ada di Indonesia, khususnya diatur dalam UU No. 2 Tahun 2002 dan KUHAP. Dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002, fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Ketentuan Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002 juga menegaskan “Kepolisian Negara RI bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib, dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Ketentuan berikutnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Dalam Pasal 18 ayat (2) ditentukan bahwa pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Indonesia.

Ketentuan Pasal 15 Ayat 2 huruf k UU No. 2 Tahun 2002 mengatur bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang: melaksanakan kewenangan lain yang termasuk

dalam lingkup tugas kepolisian. Selanjutnya ketentuan Pasal 16 Ayat (1) huruf l disebutkan pula bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugas dibidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.”

Pelaksanaan tentang tindakan lain tersebut di atas dikemukakan dalam Pasal 16 Ayat (2) UU No. 2 Tahun 2002, dimana tindakan lain dimaksud adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat: (a) tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum; (b) selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan; (c) harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya; (d) pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan (e) menghormati HAM.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002, maka untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Ayat (2) mengatur bahwa pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), menegaskan diskresi yang berhubungan dengan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana. Ketentuan sebagaimana maksud Pasal 7 Ayat (1) j KUHAP, yang memberikan wewenang kepada penyidik yang karena kewajibannya dapat melakukan tindakan apa saja menurut hukum yang bertanggung jawab. Adapun “tindakan lain” ini dibatasi dengan syarat: (a) tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum; (b) Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan; (c) Tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya; (d) Atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa; (e) Menghormati hak asasi manusia (penjelasan pasal 5 ayat (1) huruf a sub 4 dan pasal 7 ayat (1) sub j).

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002, maka Polri dalam kedudukannya sebagai aparat penegak hukum mempunyai fungsi menegakkan hukum di bidang yudisial, tugas preventif maupun represif. Dengan demikian, kewenangan diskresi di bidang yudisial yang tertuang dalam UU Kepolisian pada Pasal 18 Ayat (1) bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Tentunya dalam melakukan tindakan tersebut harus sesuai dengan Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002, yaitu dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Kemudian, istilah Diskresi Kepolisian menurut ketentuan Pasal 15 Ayat 2 huruf k UU No. 2 Tahun 2002 dikenal dengan “kewenangan lain.” Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 16 Ayat (1) huruf l dikenal dengan “tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab” dan menurut Pasal 7 ayat 1 huruf j KUHAP dikenal dengan istilah “tindakan apa saja menurut hukum yang bertanggung jawab”.

Tugas-tugas kepolisian khususnya tindakan penyelidikan dan penyidikan maka dalam menerapkan diskresi kepolisian harus memenuhi syarat: (a) tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum; (b) selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan; artinya tindakan yang diambil diatur dalam aturan tertentu sebagai suatu kewajiban hukum untuk wajib ditegakkan; (c) harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya, artinya dapat diterima dengan akal yang sehat bagi lingkungan dimana tindakan itu diambil; (d) pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa, artinya pada pelaksanaannya atau cara penyampaian dilapangan dilakukan berdasarkan kejadian yang hanya pada saat-saat tertentu (*emergencies*) tanpa pengamatan ataupun penelitian yang mendalam tentang apa yang diputuskannya tersebut; (e) menghormati HAM, artinya sesuai dengan ketentuan HAM dan tidak melanggar ketentuan HAM tersebut.

Selain itu, menurut Anton Tabah (2003: 78) dikatakan bahwa agar pemerintah dan Polri tidak ragu bertindak, dalam menangani tindakan anarkis, oleh karena itu setidaknya ada tujuh pendekatan yang perlu dipedomani, yaitu:

- a. Pendekatan yuridis, melalui kesadaran masyarakat bahwa demokrasi itu harus konstitusional, patuh pada hukum bukan patuh pada penguasa.
- b. Pendekatan empiris, bahwa masyarakat sering memahami kepolisian secara keliru. Anggapan polisi bukan hanya tidak boleh salah, tetapi juga harus serba tahu dan serba bisa adalah asumsi yang harus diluruskan.
- c. Pendekatan sosiologis, artinya penegak hukum seharusnya bukan sekedar tahu hukum, tetapi juga harus mahir dan tunduk pada hukum.
- d. Pendekatan ekologis, artinya harus dipahami bahwa polisi juga manusia biasa yang mempunyai dua sifat buruk, yaitu khilaf dan salah.
- e. Pendekatan politis, yaitu dengan memahami kelemahan pemerintah yang ragu-ragu menghadapi kekerasan massa bahkan sparatisme.
- f. Pendekatan teknis, yang mengacu pada profesionalisme sekaligus mengukur mutu profesionalisme menangani kasus.
- g. Pendekatan moral, harus ada komitmen untuk menjunjung tinggi morality, karena tugasnya selalu menghadapi godaan.

Sebagai negara hukum berarti segala tindakan aparat kepolisian juga harus berdasarkan hukum, namun walaupun ada aturan-aturan hukum yang memberikan kewenangan kepada aparat kepolisian menggunakan kekerasan untuk menghadapi kekerasan massa, tetap saja aparat kepolisian dituntut untuk lebih mengedepankan cara-cara persuasif dalam menangani aksi massa tersebut, apalagi alasan mereka melakukan aksi itu adalah untuk memperjuangkan kebenaran. Hal ini sesuai dengan semboyan polisi adalah sebagai pengayom dan pelindung masyarakat.

Polisi dalam keadaan bagaimanapun juga harus menghindarkan diri dari penyimpangan prosedur, karena perilaku demikian mempunyai dampak luas yang menyebabkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap polisi, memperburuk keresahan sosial, menghambat efektivitas penuntutan di pengadilan, menjauhkan polisi dari masyarakat dan tentunya juga dapat merusak konsep serta citra penegakan hukum.

D. Simpulan dan Saran

1. Simpulan

Pengamanan unjuk rasa merupakan bagian dari peran dari fungsi kepolisian. Unjuk rasa merupakan salah satu bentuk dalam rangka penyampaian pendapat di muka umum dimana menyampaikan pendapat di muka umum tersebut merupakan hak setiap warga negara yang diatur dalam Pasal 28 E UUD 1945.

Dengan demikian, penyampaian pendapat di muka umum salah satunya dikenal dengan unjuk rasa. Penanganan unjuk rasa oleh pihak kepolisian yang meliputi penyelenggaraan pelayanan, penyelenggaraan pengamanan dan penanganan perkara, dan bentuk diskresi kepolisian dilakukan dengan cara melakukan tindakan kepolisian lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Saran

Tindakan kepolisian lain yang dapat dipertanggungjawabkan merupakan bentuk kewenangan diskresi kepolisian yang belum ada pembatasan secara jelas dan tegas, sehingga dapat saja disalah artikan dalam pelaksanaannya. Oleh sebab itu perlu ada revisi terhadap UU No. 2 Tahun 2002, khususnya terkait dengan bentuk dan penerapan diskresi kepolisian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Anton Tabah. 2003. *Membangun Polri yang Kuat (Belajar dari Macan-macan Asia)*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Mitra Hardhasuma.
- Frans Hendra Winarta. 2011. *Bantuan Hukum di Indonesia, Hak Untuk Didampingi Penasihat Hukum bagi Semua Warga Negara*. Jakarta: PT. Alex Media Komputindo.
- Mahmud Mulyadi dan Andi Sujendral. 2011. *Community Policing: Diskresi dalam Pemolisian yang Demokratis*. Jakarta: PT. Sofmedia,
- Satjipto Rahardjo. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Soerjono Soekanto. 2008. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada

Jurnal/Makalah:

- Nanan Sukarna. 2008. "Reformasi Kepolisian Negara RI: Taking The Heart and Mind". *Makalah*. Disampaikan pada Diskusi Publik ProPatria, Jakarta. 29 Januari.
- Simamora, Janpatar. 2009. "Efektivitas Penggunaan Diskresi dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan yang Baik". *Jurnal Visi*.

Internet:

- Ahmad Ali. *Menyoal Anarki dan Penegakan Hukum*, <http://www.hamline.edu>. diakses pada tanggal 13 April 2016.
- Krisnaptik. "Diskresi Kepolisian". <http://krisnaptik.wordpress.com>. diakses pada tanggal 22 Maret 2013.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa.

Republik Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Nomor 7 Tahun 2009 tentang Sistem Laporan Gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.

Republik Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Nomor 9 Tahun 2011 tentang Manajemen Operasi Kepolisian.

Republik Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 7 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pelayanan, Pengamanan dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat di Muka Umum.

BIODATA PENULIS

Nama : Guntur Priyantoko
Pekerjaan : Kepolisian Daerah Sumatera Utara
Jabatan : Kaorpamwal Spripim
Nomor HP : 08126414247
E-mail : gunturpryantoko@yahoo.com
Alamat Kantor : Jln. Sisingamangaraja Tanjung Morawa Km. 10.6, Medan