

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Demonstrasi dalam konteks negara demokrasi memiliki keterkaitan yang cukup erat, dimana dalam suatu negara yang demokratis, demonstrasi memiliki kedudukan yang penting sebagai bagian dari *freedom of speech* dan *freedom of expression*. Hal ini sejalan dengan pendapat Miriam Budiarjo yang mengatakan bahwa demokrasi berasal dari kata rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*.¹ sebagaimana yang diamanatkan dalam pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*”

Selain itu diatur pula dalam pasal 25 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bahwa setiap orang berhak untuk menyampaikan pendapat di muka umum, termasuk hak untuk mogok sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun disisi lain, demonstrasi dapat pula menjadi indikator kematian dari demokrasi ketika pemerintah tidak memberikan ruang partisipasi publik bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya dalam aspek pemerintahan, yang justru menimbulkan kekecewaan dihati rakyat.

Akibatnya berbagai cara dilakukan oleh rakyat agar suaranya dapat didengar. Berbagai cara penyampaian pendapat di muka umum tersebut, terkadang tidak

¹ Idil Akbar, *Demokrasi Dan Gerakan Sosial (Bagaimana Gerakan Mahasiswa Terhadap Dinamika Perubahan Sosial* Jurnal Wacana Politik, Vol.1(2), 2016, hlm. 109

selalu berjalan dengan baik. Terdapat kemungkinan terjadi demonstrasi yang anarkis, dimana peristiwa demonstrasi memakan korban, baik dari harta hingga nyawa manusia. Berkaitan dengan peristiwa tersebut, maka setiap individu tentunya membutuhkan tempat perlindungan dari segala peristiwa yang tidak diinginkan, pada situasi seperti ini peran kepolisian sangat penting sebagai lembaga penegak hukum, yang bertugas untuk melindungi dan mengayomi rakyat dari segala bentuk ancaman dan kekerasan.

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan sebuah alat negara yang memiliki kewenangan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri sebagaimana yang tertuang dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pada proses pengamanan demonstrasi seringkali anggota kepolisian dihadapkan pada suatu keadaan dimana mereka harus mengambil keputusan yang membutuhkan pertimbangan yang dilakukan diluar batas komando pimpinannya untuk mengatasi sebuah permasalahan di lapangan, seperti mengeluarkan diskresi kepolisian.

Diskresi kepolisian merupakan sebuah kewenangan yang diberikan pada setiap anggota kepolisian untuk mengambil suatu keputusan dalam situasi tertentu yang membutuhkan pertimbangan sendiri dengan bersumber pada pengetahuan yang dimiliki sepanjang tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal tersebut bertujuan untuk menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keamanan

umum. Hadi Sapoetro berpendapat bahwa diskresi merupakan kebijaksanaan dalam bertindak atas dasar pertimbangan individu dalam menghadapi situasi yang nyata.²

Dalam hukum pidana istilah “*diskresi*” dipandang sebagai suatu kewenangan yang melekat dalam diri setiap aparat penegak hukum dalam menyelesaikan sebuah perkara dilapangan berdasarkan pada penilaiannya sendiri, dan dilakukan dalam keadaan yang mendesak, seperti adanya kekosongan hukum, ataupun keadaan yang mengancam keselamatan anggota polisi maupun masyarakat.

Salah satu contohnya seperti kebijakan diskresi yang dikeluarkan oleh aparat kepolisian dalam aksi demonstrasi yang berujung anarkis dengan cara menyemprotkan *water canon* kearah masa dengan tujuan untuk mengendalikan massa supaya keadaan kembali kondusif. Namun yang perlu digarisbawahi dalam penerapan diskresi ini yaitu kebijakan yang dikeluarkan tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan berlaku serta dilakukan dengan memprioritaskan kepentingan umum.

Penerapan diskresi kepolisian diatur dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu dalam hal kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri, selanjutnya pada ayat (2) ditegaskan bahwa syarat dari penerapan diskresi yang dilakukan oleh pihak kepolisian hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang

² Prakoso Joko, *Polri Sebagai Penyidik Dalam Penegakan Hukum*, Jakarta, Bina Aksara, 1987, hlm.. 52

mendesak dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta kode etik profesi kepolisian negara Republik Indonesia.

Dalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara eksplisit terkait dengan penyebutan "*Diskresi*" namun dijelaskan dengan pengertian lain yakni "menurut penilaian sendiri" yang dimana nantinya dikhawatirkan akan menjadi pasal yang rentan untuk dilakukan penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan yang disebabkan oleh faktor kepentingan pribadi.

Oleh sebab itu diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian pada pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa "*tindakan kepolisian adalah upaya paksa dan/atau tindakan lain yang dilakukan secara bertanggung jawab menurut hukum yang berlaku untuk mencegah, menghambat, atau menghentikan tindakan pelaku kejahatan yang mengancam keselamatan, atau membahayakan jiwa raga, harta benda atau kehormatan kesusilaan, guna mewujudkan tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman masyarakat*" jadi dapat dikatakan bahwa penerapan diskresi tidak dapat serta merta diterapkan ketika situasi belum dinyatakan mendesak.

Seperti yang terjadi di akhir tahun 2020 terjadi aksi demonstrasi dalam rangka menolak *omnibus law* dilakukan oleh sekelompok massa yang terdiri dari buruh dan sekelompok mahasiswa salah satunya dari Universitas Negeri Surabaya (UNESA) yang berlokasi di Gedung Negara Graha Surabaya untuk menyampaikan aspirasinya dalam menolak Undang-Undang *Omnibus Law* Cipta Kerja. Dalam aksi tersebut, mahasiswa menuntut Presiden RI bapak Joko Widodo

mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) untuk membatalkan Undang- Undang Cipta Kerja.³

Kericuhan bermula ketika massa yang didominasi oleh pemuda berpakaian serba hitam mulai menguasai front terdepan lokasi aksi demonstrasi, mereka sempat melakukan kerusuhan dengan merusak pagar kawat berduri yang telah dipersiapkan oleh aparat kepolisian setelah sebelumnya merobohkan pagar pintu keluar gedung. Dalam kondisi saat itu polisi masih bergeming dengan menenangkan massa yang terlanjur tidak terkontrol.

Kericuhan yang terjadi dalam aksi demonstrasi ini disebabkan oleh masuknya oknum penyusup yang berusaha melakukan provokasi untuk melakukan penyerangan terhadap aparat kepolisian, akibatnya puluhan anggota kepolisian mengalami luka-luka atas peristiwa tersebut. Dalam kondisi tersebut akhirnya pihak kepolisian mengeluarkan kebijakan diskresi dengan meluncurkan beberapa tembakan gas air mata kearah massa yang bertujuan untuk menenangkan kericuhan. Selain itu, aparat kepolisian juga mengeluarkan kebijakan diskresi dengan mengamankan sekitar 100 orang demonstran yang terdiri dari elemen mahasiswa dan buruh di Mapolrestabes Surabaya yang dicurigai melakukan tindakan anarkis pada saat aksi demonstrasi.

³ <https://surabaya.tribunnews.com/2020/10/09/kronologi-aksi-anarkis-massa-pendemo-tolak-uu-cipta-kerja-di-sekitar-gedung-grahadi-surabaya> "kronologi aksi anarkis massa dalam menolak uu cipta kerja di gedung grahadi surabaya" diakses pada 30 Oktober 2022 Pukul 20.32.

Tabel.1 Tabel Novelty

Nama	Judul	Rumusan Masalah	Persamaan	Perbedaan
Kurnia Sakti (Skripsi Universitas Muhammdiyah Magelang, Tahun 2020)	Perlindungan Hukum Terhadap Aparat Dalam Pengamanan Unjuk Rasa Yang Mengakibatkan Kerusuhan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana pelaksanaan perlindungan hukum terhadap aparat dalam pengamanan unjuk rasa yang mengakibatkan kerusuhan? 2. Apakah bentuk perlindungan hukum terhadap aparat dalam pengamanan unjuk rasa yang mengakibatkan kerusuhan? 	Penelitian ini sama-sama meneliti tentang pelaksanaan aksi demonstrasi yang anarkis	<p>Penelitian sebelumnya membahas terkait dengan perlindungan hukumnya bagi pihak aparat dalam aksi demonstrasi yang berlangsung anarkis.</p> <p>Sedangkan dalam penelitian ini membahas tentang kebijakan yang dilakukan oleh aparat kepolisian dalam mengatasi aksi demonstrasi anarkis.</p>
Andi Haerur Rijal (Tesis Universitas Hasannudin Makassar, Tahun 2021)	Penerapan Diskresi Oleh Aparat Kepolisian Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana aturan pelaksanaan diskresi yg dilaksanakan kepolisian menurut UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. 2. Apakah kendala dari pelaksanaan kewenangan diskresi yg dilakukan oleh kepolisian menurut UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. 3. Upaya apa yang dilaksanakan oleh kepolisian menurut UU No.2 Tahun 2002 tentang 	Penelitian ini memiliki kesamaan dalam hal terkait dengan penerapan diskresi kepolisian dalam aksi demonstrasi, serta memiliki dasar aturan yang sama, yaitu Undang-Undang No.2 Tahun 2002.	<p>Penelitian sebelumnya lebih condong pada pengkajian secara general terkait dengan penerapan diskresi kepolisian sesuai dengan UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI.</p> <p>Sedangkan dalam penelitian ini lebih menitikberatkan pada penerapan diskresi yang dilakukan oleh aparat kepolisian berdasarkan pada pertimbangan internal kepolisian dalam pengamanan demonstrasi serta untuk mencegah dan mengatasi sebuah peristiwa tindak pidana yang terjadi dalam aksi demonstrasi anarkis.</p>

		Kepolisian Republik Indonesia.		
Moh. Eka Wahyu (Skripsi Universitas Institut Ilmu Sosial dan Bisnis Andi Sapada, Tahun 2022)	Tinjauan Hukum Diskresi Kepolisian Dalam Pengamanan Demonstrasi di Polres Sidenreng Rappang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana ketentuan penggunaan kewenangan diskresi kepolisian yg diatur dalam peraturan perundang-undangan? 2. Bagaimana standar operasional pelaksanaan diskresi kepolisian dalam pengamanan aksi unjuk rasa / demonstrasi? 	Penelitian memiliki kesamaan dalam hal mengkaji dan meneliti kewenangan aparat kepolisian dalam menerapkan diskresi kepolisian dalam aksi demonstrasi.	Penelitian sebelumnya sama halnya meneliti terkait dengan penerapan diskresi yang dikaji menurut sudut pandang peraturan. Sedangkan penelitian yang penulis lakukan lebih menekankan pada penelitian tentang pertimbangan internal kepolisian dalam penegakan hukum pidana dalam mengeluarkan dan menerapkan diskresi kepolisian serta prosedur penerapan diskresi yang dilakukan secara langsung lapangan oleh aparat kepolisian dalam aksi demonstrasi anarkis.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENERAPAN DISKRESI KEPOLISIAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP AKSI DEMONSTRASI ANARKIS MENURUT UU NO. 2 TAHUN 2002 (STUDI KASUS DI POLRESTABES SURABAYA)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, penulis merumuskan permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi dasar pertimbangan bagi pihak kepolisian dalam mengeluarkan diskresi pada saat aksi demonstrasi?
2. Bagaimana penerapan diskresi kepolisian terhadap aksi demonstrasi di polrestabes surabaya?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari proposal penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Bagaimana penerapan diskresi kepolisian terhadap aksi demonstrasi dan apa saja yang menjadi dasar pertimbangan internal kepolisian dalam mengeluarkan diskresi pada saat aksi demonstrasi berlangsung.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan terkait dengan penerapan diskresi yang dilakukan kepolisian dalam aksi demonstrasi, serta diharapkan dapat mengembangkan ide-ide yang dapat berguna menjadi bahan dan referensi bagi penelitian terkait yang dilakukan selanjutnya.

1.4.2. Manfaat Praktisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan terkait dengan penerapan diskresi kepolisian

dan dasar pertimbangan pihak internal kepolisian pada saat demonstrasi berlangsung, khususnya bagi elemen mahasiswa dan buruh.

1.5. Tinjauan Pustaka

1.5.1. Landasan Teori

1.5.1.1. Teori Tujuan Hukum

Teori tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch menyatakan bahwa tiga nilai hukum dari suatu negara yaitu keadilan (filosofis), kemanfaatan hukum (sosiologis), dan kepastian hukum (yuridis)⁴ yang dijadikan sebagai poin utama dalam melakukan pendekatan hukum untuk menciptakan ketertiban di masyarakat. Dalam mencapai sebuah tujuan hukum perlu ditentukan urutan prioritas dari ketiga nilai pokok tersebut, karena tidak dapat dipungkiri bahwa terkadang untuk mencapai suatu keadilan dapat berbenturan dengan kepastian dan kemanfaatan hukum. Begitu juga sebaliknya dalam mencapai sebuah kepastian hukum terkadang telah mengabaikan nilai keadilan dan kemanfaatan hukum. Gustav mengurutkan tiga nilai dasar tersebut yang pertama keadilan, kemanfaatan hukum, dan kepastian hukum.

Aspek keadilan yang dikemukakan oleh Ariatoteles berkaitan dengan tingkah laku manusia dalam aspek tertentu yakni memilih kaitan baik diantara orang-orang dan kesepadanan diantara dua pihak,

⁴ Hari Agus Santoso, *Perspektif Keadilan Hukum Teori Gustav Redbruch Dalam Putusan PKPU PTB*, Jurnal Jatiswara, Vol. 36 No.3 (2021), hlm.329

dalam hal ukuran kesepadanan disini adalah kesamaan dan proporsional, dalam pengertian kesamaan yaitu setiap manusia disamakan di hadapan hukum dan dalam pengertian proporsional adalah membagikan terhadap setiap orang apa yang menjadi hak nya sesuai dengan kemampuan dan prestasinya.⁵

Teguh Prastyo mengemukakan pendapatnya tentang konsep keadilan yang bermartabat adalah dengan memandang pembangunan sistem hukum yang khas Indonesia, lalu bagaimana sistem hukum positif menjadi member identitas dirinya (dalam hal ini adalah Indonesia) ditengah-tengah pengaruh yang sangat kuat dari sistem- sistem hukum dunia yang ada saat ini dan dengan sangat keras seolah-olah melakukan kedalam cara ber hukum bangsa Indonesia⁶. Teori keadilan bermartabat ini dapat menjauhkan sedini mungkin konflik yang dalam (*conflict within the law*).⁷

Aspek kepastian hukum dalam teori ini diartikan bahwa sebuah hukum yang dibuat tidak lain untuk ditaati oleh seluruh lapisan masyarakat. Kepastian hukum ini ditujukan untuk melindungi kepentingan setiap individu agar mereka mengetahui perbuatan apa saja yang dibolehkan dan sebaliknya perbuatan mana saja yang dilarang.

⁵ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik Ke Postmodernisme)* Cetakan Kelima, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2015, hlm. 241

⁶ Teguh Prastyo, *Keadilan Bermartabat*, Bandung, Nusa Media, 2015, hlm. 17

⁷ *Ibid*, hal.18

Dengan begitu, mereka dapat dilindungi dari tindakan kesewenang-wenangan aparat pemerintah.

Unsur kepastian hukum ini menjadi dasar dalam kehidupan masyarakat dimana hukum berisi hak-hak individu secara menyeluruh yang diberlakukan dalam suatu waktu dan tempat tertentu sehingga tujuan dari kepastian hukum nantinya dapat tercapai dan dapat diterima serta menjamin kepastian hukum di tengah-tengah kehidupan masyarakat. Dengan terciptanya kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, namun sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku.

Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan dari terbentuknya hukum. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat. Gustav Radbruch berpendapat bahwa asas kepastian hukum memiliki empat faktor yaitu:

- a. Faktor berupa perundang-undangan yang bersifat positif (*gesetzliches Recht*),
- b. Didasarkan pada fakta (*tatsachen*)
- c. Fakta dalam suatu kejadian perlu dijelaskan dan diuraikan secara benar agar dapat berjalan dan tidak menyebabkan multitafsir

d. Merupakan hukum positif jadi tidak mudah dirubah.⁸

Aspek kemanfaatan hukum merupakan sebuah aspek yang ditujukan pada sesuatu yang mendatangkan manfaat bagi banyak orang. Dalam aspek ini dapat diartikan bahwa hadirnya hukum dalam sebuah negara bertujuan untuk menciptakan kemanfaatan bagi warga negaranya. Nilai-nilai dasar dari tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch membawa perubahan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang diharapkan melandasi berlakunya produk hukum yang memberikan keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi seluruh masyarakat.

Jeremy Bentham berpendapat bahwa kemanfaatan adalah dimana kebahagiaan merupakan konsep kenikmatan serta kehidupan yang cenderung terbebaskan dalam kesengsaraan.⁹ Pendapat dari jeremy bermakna bahwa aspek kemanfaatan ini merupakan sesuatu hal yang akan menciptakan kebahagiaan dimana kebahagiaan merupakan suatu kenikmatan.

John Stuar Mill sebagai penganut aliran Utilitarianisme mengemukakan bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan, karena terciptanya sebuah keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas

⁸ O.Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Salatiga, Griya Media, 2011, hlm. 33- 34

⁹ W.Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, Jakarta, Rajawali Pers,1990, hlm. 112

kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati dari kita, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia¹⁰

1.5.1.2. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektivitas dalam penegakan hukum tergantung dari tiga komponen sistem hukum yaitu substansi hukum (*substance of the law*), struktur hukum (*struktur of law*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹¹ Substansi hukum merupakan sebuah produk hukum dari lembaga legislatif yang memuat peraturan-peraturan yang dikeluarkan melalui sarana pengesahan peraturan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) oleh Presiden Republik Indonesia (Presiden RI) yang selanjutnya diundangkan dalam suatu lembaran negara agar dapat memiliki kekuatan hukum dan mengikat bagi seluruh lapisan masyarakat serta menjadi pedoman dalam penerapan kebijakan bagi aparat penegak hukum, dengan melalui prasarana Rapat Kerja Nasional (Rakernas) oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) guna membahas rancangan undang-undang terkait problematika yang sedang terjadi pada saat ini.

Selanjutnya yaitu struktur hukum, Friedman menjelaskan bahwa struktur dari sistem hukum menentukan dapat atau tidak sebuah peraturan

¹⁰ H.R Otje Salman, S, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Bandung, PT.Refika Aditama, 2010, hlm. 44.

¹¹ Slamet Tri Wahyudi, *Problematika Penerapan Pidana Mati Dalam Konteks Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol.1 No.2, Juli 2021, hlm. 217

diterapkan. Sarana yang digunakan berdasarkan pada aparat penegak hukum yang memiliki kredibilitas dan berkompeten di bidangnya seperti kejaksaan, kepolisian, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan (lapas), dan prasarana yang meliputi jumlah, dan ukuran pengadilan, serta kompetensinya dalam memeriksa perkara dan menerapkan hukum acara. Dengan memanfaatkan sarana dan prasarana tersebut maka aparat penegak hukum dapat menjalankan hukum yang ada sesuai dengan ketentuan-ketentuan formalnya.

Friedman berpendapat budaya hukum adalah "*It is the element of social attitude and value. Behavior depends on judgement about which options are useful or correct. Legal culture refers to those parts of general culture-customs, opinions, ways of doing and thinking-that bend social forces toward or away from the law*".¹² yang berarti elemen dari sikap dan nilai sosial. Pola perilaku bergantung pada penilaian tentang pilihan mana yang berguna atau benar.

Budaya hukum mengacu pada bagian-bagian dari budaya umum-adat istiadat, pendapat, cara melakukan dan berpikir-yang membelokkan kekuatan sosial ke arah atau menjauh dari hukum. Budaya hukum merupakan suatu pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum diterapkan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum dapat berjalan dengan baik bila ditunjang oleh sarana berupa

¹² Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, page.14

kesadaran seluruh masyarakat untuk senantiasa mentaati hukum yang berlaku serta melawan segala bentuk pelanggaran hukum.

Kemudian didukung oleh prasarana berupa aparat penegak hukum yang berintegritas dan menjunjung tinggi kejujuran dalam menjalankan tugas, dan kewenangannya serta dapat menolak segala bentuk kecurangan dan pelanggaran yang terjadi di lapangan. Pada dasarnya sarana dan prasarana tersebut saling mempengaruhi satu sama lain demi untuk mewujudkan budaya hukum yang baik, apabila sarananya baik, maka secara tidak langsung prasarananya akan ikut menyesuaikan dengan baik.

Karena pada hakikatnya aparat penegak hukum merupakan produk dari masyarakat itu sendiri, semakin tinggi tingkat kesadaran masyarakat terhadap hukum maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum. Melihat peningkatan efektivitas hukum dipengaruhi oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga negara terhadap aturan hukum yang telah dibuat.

Menurut Achmad Ali sistem hukum adalah suatu aturan hukum yang dapat dipatuhi dan ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut berjalan efektif, namun apabila ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum didasarkan pada kepentingan yang bersifat *compliance* karena takut terhadap penjatuhan sanksi, maka derajat kepatuhan terhadap aturan hukum dinilai sangat rendah.

Berbeda dengan ketika kepatuhan masyarakat berdasarkan pada kepentingan yang bersifat internalization, yakni kepatuhan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat kepatuhan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi¹³ Sudikno Mertokusomo mengartikan sistem hukum merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.¹⁴

Sedangkan menurut Subekti, sistem hukum adalah suatu susunan teratur yang terdiri dari keseluruhan bagian-bagiannya saling berkaitan satu sama lain. Sistem hukum ini tersusun menurut suatu rencana atau pola yang merupakan hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan

1.5.2. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1.5.2.1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan penggabungan dari dua arti kata dalam bahasa Yunani yaitu '*demos*' yang artinya rakyat dan '*kratos/cratein*' yang artinya pemerintah. Sehingga demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat. Abraham Lincoln mendefinisikan demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹⁵

¹³ Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Vol. 7 No. 3 Jurnal Yudisial, 2014

¹⁴ Sudikno Mertokusomo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm.102

¹⁵ <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengertian-demokrasi-sejarah-dan-pelaksanaannya-di-indonesia-1t61b739dbb5bf8/> yang diakses pada pukul 21.28 wib

Sementara itu C.F Strong berpendapat bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana kebanyakan dari anggota dewan yang berasal dari masyarakat turut dan dalam kegiatan politik yang berdasarkan pada sistem perwakilan. Makna demokrasi sendiri sebagai dasar hidup bernegara dan bermasyarakat yang mengandung pengertian bahwa rakyat yang memberikan ketentuan dalam permasalahan mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan aparatur pemerintah, karena kebijakan tersebut yang nantinya akan menentukan kehidupan rakyat.

Dengan demikian Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi tentunya mengerti bahwa pendapat atau keinginan dari rakyat berpengaruh pada pengambilan kebijakan pada suatu negara, karena demokrasi sendiri menempatkan kedaulatan ditangan rakyat. Konsep demokrasi dilakukan dengan mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan dari rakyat, corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat. Sehingga dapat dikatakan demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat.¹⁶

1.5.2.2. Pengertian Demonstrasi

Demonstrasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh sekelompok orang (massa) untuk menyampaikan aspirasinya dalam bentuk

¹⁶ Zakaria Bangun, *Demokrasi dan Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, Medan, Bina Media Perintis, 2008, hlm. 2

pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara demonstratif di muka umum yang bertujuan untuk menolak, atau mengoreksi kebijakan pemerintah yang dinilai telah merugikan dan menciderai hak-hak rakyat. Sesuai dengan yang tertuang dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Depan Umum yakni “ *Unjuk rasa atau Demonstrasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara demonstratif di muka umum.* ”

Demonstrasi merupakan sebuah gerakan protes yang dilakukan sekumpulan orang di depan umum yang bertujuan untuk menyatakan pendapat menentang kebijakan yang dilaksanakan suatu pihak atau dapat pula dilakukan sebagai sebuah upaya penekanan secara politik oleh kepentingan kelompok. Namun dalam perkembangan saat ini, demonstrasi cenderung diartikan sempit sebagai sarana untuk berteriak-teriak, menentang aparat, membakar ban, dan aksi heroik lainnya. Berdasarkan Pasal 9 Ayat (1) Undang Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Depan Umum menyatakan bahwa penyampaian pendapat di muka umum dapat dibagi menjadi beberapa cara, yaitu :

- a. Demonstrasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara demonstratif di muka umum.

- b. Melalui pawai yaitu cara penyampaian pendapat dengan arak-arakan di jalan umum.
- c. Rapat Umum adalah pertemuan terbuka yang dilakukan untuk menyampaikan pendapat dengan tema tertentu.
- d. Mimbar Bebas adalah kegiatan penyampaian pendapat di muka umum yang dilakukan secara bebas dan terbuka tanpa tema tertentu.

Berdasarkan peraturan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa negara menjamin hak dan kewenangan setiap warga negara dalam menyampaikan pendapatnya di muka umum. Dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Depan Umum dijelaskan bahwa menyampaikan pendapat di muka umum harus dilakukan dengan berlandaskan pada asas keseimbangan antara hak dan kewajiban, asas musyawarah dan mufakat, asas kepastian hukum dan keadilan, asas proporsionalitas dan asas manfaat. Selanjutnya dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Depan Umum diatur mengenai prosedur dalam melakukan demonstrasi yaitu:

- 1) Penyampaian pendapat di muka umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 wajib diberitahukan secara tertulis kepada Polri.

- 2) pemberitahuan secara tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat(1) disampaikan oleh yang bersangkutan, pemimpin, atau penanggung jawab kelompok.
- 3) pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) selambat- lambatnya 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sebelum kegiatan dimulai telah diterima oleh Polri setempat.
- 4) Pemberitahuan secara tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi kegiatan ilmiah di dalam kampus dan kegiatan keagamaan.

Selanjutnya dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Depan Umum dijelaskan bahwa surat pemberitahuan demonstrasi memuat antara lain, maksud dan tujuan; tempat, lokasi, dan rute; waktu dan lama; bentuk; penanggungjawab; nama dan alamat organisasi, kelompok, atau perorangan; alat peraga yang digunakan; dan atau jumlah peserta.

1.5.2.3. Pengertian Anarkis

Pasal 1 angka 8 Peraturan Kepolisian Nomor 7 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pelayanan, Pengamanan, dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat Di Muka Umum menyatakan bahwa Anarkis merupakan tindakan yang dilakukan dengan sengaja atau terang-terangan oleh seseorang atau sekelompok orang yang bertentangan dengan norma hukum yang mengakibatkan kekacauan, membahayakan

keamanan umum, mengancam keselamatan barang dan atau jiwa, merusak fasilitas umum atau hak milik orang lain.

1.5.3. Tinjauan Umum Tentang Diskresi

1.5.3.1. Pengertian Diskresi Dalam Hukum Pidana

Diskresi merupakan kewenangan mendasar yang dimiliki oleh aparat penegak hukum dalam menerapkan kebijakan untuk kepentingan umum yang berdasarkan pada perundang-undangan yang berlaku. Dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa diskresi merupakan tindakan yang dilakukan oleh pejabat kepolisian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya demi kepentingan umum dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri yang dilakukan dalam keadaan yang mendesak dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan kode etik profesi Kepolisian Negara Indonesia.

Selain itu penerapan diskresi kepolisian juga berpedoman pada Peraturan Kapolri Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian yang menyebutkan bahwa tindakan kepolisian merupakan upaya paksa dan atau tindakan lain yang dilakukan dengan cara bertanggungjawab menurut hukum yang berlaku untuk mencegah, menghambat atau menghentikan tindakan pelaku kejahatan yang mengancam keselamatan atau membahayakan jiwa, raga, harta, benda atau

kehormatan kesusilaan, guna mewujudkan tertib dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketentraman di masyarakat.

Menurut kamus hukum, Simorangkir mendefinisikan diskresi merupakan sebuah kebebasan dalam mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi, menurut pendapatnya sendiri.¹⁷ Sedangkan M.Faal berpendapat bahwa aparat kepolisian dapat menerapkan kebijakan diskresi dengan melalui berbagai pertimbangan diantaranya, tidak bertentangan dengan kepentingan umum, kebijakan yang dikeluarkan lebih mendatangkan banyak manfaat bagi masyarakat dibandingkan dengan menerapkan hukum positif yang berlaku, serta penerapan hukum adat dianggap lebih efektif dibandingkan dengan hukum positif yang berlaku¹⁸

Dalam *Black Law Dictionary* dijelaskan istilah *discretion* merupakan “... *A public officials power or right to act in certain circumstances according to personal judgment and conscience..*” yang artinya sebuah kewenangan yang melekat dalam diri setiap pejabat negara untuk bertindak dalam keadaan tertentu yang didasarkan pada penilaian sendiri dan hati nurani.¹⁹ Dalam hal ini kebebasan kebijaksanaan dapat diartikan sebagai diskresi dalam arti sempit, melihat dalam peraturan perundang-undangan telah memberikan wewenang tertentu kepada pejabat publik, namun dalam penerapan kebijakan diskresi pejabat publik

¹⁷ M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, cetakan ke-1, Jakarta, Pradinya Paramitha, 1991, hlm.15

¹⁸ *Ibid*, hlm.74

¹⁹ Henry Campbell, *Black Law Dictionary*, West Group, West Publishing Company, 1999, page.479

bebas untuk tidak menggunakan wewenang tersebut meskipun syarat-syarat dalam pengambilan kebijakan tersebut telah sah terpenuhi.

Sedangkan kebebasan penilaian dapat dikatakan sebagai wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya ada, artinya selama menurut hukum diserahkan kepada pejabat pemerintahan untuk menilai sendiri suatu peristiwa dilapangan, ketika syarat-syarat pengambilan kebijakan diskresi dianggap telah terpenuhi maka kebijakan tersebut dapat segera diterapkan.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris yaitu penelitian langsung yang dilakukan dengan cara mengkaji aturan hukum yang berlaku dengan peristiwa nyata yang terjadi di masyarakat. Penelitian yuridis empiris adalah sebuah penelitian hukum yang berhubungan dengan implementasi atau pemberlakuan ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat²⁰.

Penelitian yuridis empiris ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, yang kemudian setelah data tersebut terkumpul dilakukan pengkajian mengenai identifikasi masalah

²⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 134

yang berakhir pada penyelesaian masalah²¹. Data dalam penelitian ini diperoleh secara langsung dari narasumber melalui penelitian di lapangan, yaitu Kepala Satuan Samapta (Kasat Samapta) di Polrestabes Surabaya.

1.6.2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini meliputi:

1.6.2.1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari lapangan yang berdasarkan dari narasumber. Penulis melakukan pengumpulan data primer dengan cara melakukan wawancara kepada Bapak Imam Pauji selaku Kepala Satuan Samapta (Kasat Samapta) di Polrestabes Surabaya.

1.6.2.2. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan cara mengumpulkan dan mempelajari data maupun peraturan perundang-undangan, dokumen elektronik, maupun literatur-literatur lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini penulis mengelompokkan data sekunder menjadi 3 jenis bahan yaitu:

1.6.2.2.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian, yaitu: Undang-

²¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002, hlm.15

Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian.

1.6.2.2.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memiliki kaitan erat, dan merupakan penjelasan dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang memiliki kualifikasi tinggi.²² Bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian yakni berita online, jurnal-jurnal hukum, dan laporan hasil penelitian yang terkait secara langsung dengan objek penelitian.

1.6.2.2.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan penulis dalam penelitian ini meliputi, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), serta ensiklopedia lainnya yang terkait dengan pokok pembahasan dalam penelitian.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 13 ed, Jakarta, Kencana, 2017, hlm. 141

1.6.3. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data, dan pengelolaan data dalam penelitian hukum secara empiris ini, meliputi:

1.6.3.1. Studi Pustaka

Studi pustaka merupakan teknik pengumpulan data yang diperoleh dari literasi kepustakaan salah satunya Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian. Data yang diambil dapat diperoleh dari buku, jurnal, hasil penelitian lain, peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.²³ Studi pustaka dapat disebut sebagai awal dari segala penelitian.

1.6.3.2. Wawancara

Metode ini merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara melakukan proses tanya jawab dengan narasumber untuk saling bertukar pendapat. Metode wawancara ini dilakukan oleh peneliti secara tidak berstruktur, yang artinya pertanyaan yang diajukan berisi tentang pandangan, keyakinan dan pertimbangan narasumber yang diajukan secara bebas oleh peneliti. Metode ini dipilih karena pada dasarnya jawaban dari penelitian ini tidak ditentukan oleh peneliti, tetapi melainkan dari sumber data yang peneliti wawancara. Peneliti

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 13 ed, Jakarta, Kencana, 2017, hlm. 184

melakukan wawancara kepada seseorang yang memiliki informasi terkait dengan topik bahasan peneliti.

Peneliti melakukan wawancara dengan Bapak Imam Pauji selaku Kepala Satuan Samapta (Kasat Samapta) di Polrestabes Surabaya. Bapak Imam Pauji bertugas untuk melakukan pengamanan kegiatan masyarakat, dalam hal ini seperti pengamanan dalam demonstrasi, melakukan tindakan pertama di tempat kejadian perkara (TKP), penanganan tindak pidana ringan (*Tipiring*), dan pengendalian massa dalam rangka pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat serta pengamanan markas.²⁴

1.6.4. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode analisis kualitatif, dimana data yang telah diperoleh melalui metode pengumpulan dengan wawancara dengan narasumber dan studi nyata di lapangan disatukan dan diolah dalam satu kesatuan yang berkesinambungan, lalu dikaji dan ditafsirkan hingga akhirnya dapat ditarik kesimpulan secara garis besar pada penelitian masalah ini dengan dituangkan dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis.²⁵

²⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Imam Pauji selaku Kepala Satuan Samapta di Polrestabes Surabaya, 22 November 2022

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 13 ed, Jakarta, Kencana, 2017, hlm. 202

1.6.5. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai proposal ini, maka kerangka penulisan dibagi menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub bab. Proposal penelitian hukum yang berjudul "**PENERAPAN DISKRESI KEPOLISIAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP AKSI DEMONSTRASI ANARKIS MENURUT UU NO.2 TAHUN 2002 (STUDI KASUS DI POLRESTABES SURABAYA)**". Berikut sistematika penulisan proposal secara garis besar:

Bab *Pertama*, merupakan bab pendahuluan yang memuat gambaran umum secara menyeluruh dari permasalahan yang diangkat peneliti yakni, berisi latar belakang yang disertai perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum secara yuridis empiris, metode pengumpulan data, metode analisa data yang menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan tersier.

Bab *Kedua*, memuat analisa terkait diskresi kepolisian terhadap aksi demonstrasi di Polrestabes Surabaya. Peneliti membagi kedalam dua sub-bab pembahasan, sub bab pertama membahas tentang dasar pertimbangan internal kepolisian dalam mengeluarkan kebijakan diskresi pada saat aksi demonstrasi di Polrestabes Surabaya. Sub-bab kedua membahas terkait analisa peneliti yang dikaitkan dengan teori tujuan hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum dalam kebijakan diskresi yang dikeluarkan oleh pihak kepolisian terhadap aksi demonstrasi di Polrestabes Surabaya.

Bab *Ketiga* memuat tentang penerapan diskresi kepolisian terhadap aksi demonstrasi di Polrestabes Surabaya. Peneliti membagi kedalam dua sub-bab pembahasan, sub-bab yang pertama membahas tentang prosedur dan analisa peneliti yang dikaitkan dengan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Freidman mengenai tiga komponen utama dalam sistem hukum yaitu substansi, struktur, dan budaya dalam pelaksanaan diskresi kepolisian terhadap aksi demonstrasi di Polrestabes Surabaya. Sub –bab yang kedua membahas tentang hambatan-hambatan yang terjadi selama proses penerapan diskresi terhadap aksi demonstrasi di Polrestabes Surabaya.

Bab *Keempat* merupakan bab terakhir yang merupakan penutup dalam penulisan ini yang memuat kesimpulan terkait pembahasan yang telah dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya, saran-saran dari peneliti, serta rangkuman jawaban atas permasalahan yang diangkat peneliti dalam penulisan ini.

1.6.6. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian skripsi ini, peneliti melakukan penelitian di Polrestabes Surabaya yang beralamat di Jl. Sikatan No.1, Krembangan Sel., Kec. Krembangan, Kota SBY, Jawa Timur.

1.6.7. Jadwal Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan dalam kurun waktu 6 (enam) bulan yang dimulai pada bulan November 2022 hingga Mei 2022. Penelitian ini mulai dilaksanakan pada tanggal 22 (dua puluh dua) November 2022. Tahap-tahap penelitian antara lain yakni, pengajuan judul, pengesahan judul, permohonan pra penelitian, pencarian data, bimbingan penelitian, penulisan penelitian.