









## LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM DAN KEADILAN

### About the Journal

The Lex Journal: Kajian Hukum dan Keadilan (ISSN Print 2581-2033, ISSN Online 2580-9113) is a double-blind peer-reviewed law journal and scholarly journal with a national and international outlook, published by the Faculty of Law, University of Dr. Soetomo. Lex Journal is a scholarly publication exploring critical issues and developments in law and justice. The journal serves as a platform for academics, legal professionals, and researchers to share rigorous analyses, contemporary perspectives, and innovative research on various topics within the legal realm. These include but are not limited to constitutional law, criminal justice, human rights, international law, legal theory, and jurisprudence. The journal aims to foster scholarly dialogue on the role of law in promoting justice, protecting individual rights, and shaping public policy. Through articles, case studies, essays, and book reviews, Lex Journal seeks to contribute to the global discourse on legal reform, social justice, and the rule of law, making it a vital resource for those committed to advancing legal scholarship and practical application in the pursuit of a just society. Whether addressing contemporary legal challenges or historical legal frameworks, Lex Journal stands as a bridge between academic theory and practical law, encouraging readers to reflect on the evolving justice landscape. It is published thrice a year in March, July, and December. A related purpose is to provide a systematic review of important initiatives for developing law and legal practice. The Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan publishes cutting-edge legal scholarship by both academics and legal practitioners. Established in 2017, the Journal finds its roots in a desire to propose constructive, well-reasoned reforms in all areas of the law.

Journal Identity	Description
ID Submission: 11476	Published: 2026-01-11
Indexing	
	
	
	

**Tersedia di online:** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & Keadilan**

**Penerapan Diskresi oleh Kepolisian Republik Indonesia terhadap Massa  
Demonstrasi Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002**

**M. Hendro Soesanto**

Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo

Email: [hendrosoesanto71@gmail.com](mailto:hendrosoesanto71@gmail.com)

**M. Syahrul Borman**

Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo

Email: [m.syahrul.bormansh@unitomo.ac.id](mailto:m.syahrul.bormansh@unitomo.ac.id)

**Moh. Taufik**

Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo

Email: [moh.taufik@unitomo.ac.id](mailto:moh.taufik@unitomo.ac.id)

**Nur Handayati**

Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo

Email: [nur.handayati@unitomo.ac.id](mailto:nur.handayati@unitomo.ac.id)

**ABSTRAK**

Penelitian ini membahas mengenai penerapan diskresi oleh Kepolisian Republik Indonesia dalam penanganan massa demonstrasi, khususnya dalam konteks Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Diskresi merupakan kewenangan pejabat negara untuk mengambil keputusan dalam situasi hukum yang tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam praktiknya, aparat kepolisian kerap menggunakan diskresi saat menghadapi aksi demonstrasi yang berpotensi menimbulkan gangguan ketertiban umum. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dan pendekatan kualitatif, dengan fokus pada studi kasus peristiwa demonstrasi di Surabaya pada tahun 2025. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan diskresi oleh aparat kepolisian masih menghadapi berbagai kendala, baik normatif, teknis, maupun etis, dan seringkali berujung pada tuduhan pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu, diperlukan batasan yang jelas, pedoman operasional, serta pengawasan yang ketat dalam penggunaan diskresi agar tetap dalam koridor hukum dan menjunjung tinggi prinsip negara hukum.

**Kata Kunci:** Diskresi, Kepolisian, Demonstrasi, HAM

**Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>**

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

## **1. PENDAHULUAN**

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip negara hukum mengharuskan seluruh tindakan pemerintah, baik oleh lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, dilandasi oleh peraturan hukum yang berlaku serta menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia. Dalam tataran implementatif, hal ini menuntut agar setiap kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada aparatur negara, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), digunakan secara proporsional, akuntabel, dan tidak diskriminatif (Asshiddiqie, 2005).

Kepolisian sebagai salah satu pilar penting dalam sistem peradilan pidana memiliki peran strategis dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat (Suroso, 2019). Dalam menjalankan fungsi tersebut, sering kali kepolisian dihadapkan pada situasi faktual yang tidak sepenuhnya tercover oleh aturan hukum positif (Annas et al., 2023). Salah satu mekanisme hukum yang digunakan oleh aparat kepolisian untuk merespons kondisi yang mendesak dan tidak terduga adalah melalui kewenangan *diskresi*.

Diskresi adalah terminologi baru dalam sistem hukum Indonesia oleh karena untuk pertama kalinya istilah Diskresi dirumuskan serta tercantum dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Angka 9 bahwa Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Berdasarkan rumusan Diskresi menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tersebut di atas, maka ruang lingkupnya berada

**Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>**

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

dalam ranah penyelenggaraan negara khususnya pemerintahan. Diskresi yang dimaksud ialah dalam ranah penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat penegak hukum khususnya aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Menurut Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, disebutkan bahwa Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara.

Diskresi adalah kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan untuk mengambil tindakan atau keputusan dalam kondisi hukum yang tidak memberikan kepastian atau tidak mengatur secara eksplisit. Secara normatif, pengertian diskresi termuat dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyebutkan bahwa:

*“Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”.*

Dalam konteks kepolisian, diskresi tidak secara eksplisit disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Namun, esensinya tercermin dalam Pasal 16 ayat (1) huruf (l), yang memberikan wewenang kepada Polri untuk melakukan: *“Tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.”*

Ketentuan ini secara implisit memberikan ruang bagi aparat kepolisian untuk mengambil langkah-langkah di luar prosedur yang normatif, sepanjang tetap dalam koridor hukum dan dapat dipertanggungjawabkan. Diskresi menjadi alat penting bagi kepolisian, terutama dalam menghadapi kondisi krisis seperti kerusuhan massa, aksi unjuk rasa yang berujung anarkis, atau kondisi darurat yang mengancam keamanan publik.

**Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>**

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Penerapan diskresi dalam perkara demonstrasi akan dikaitkan dengan banyak pihak yang berpotensi untuk memulai proses hukum, seperti penahanan dan pemenjaraan, yang memerlukan kehati-hatian aparat kepolisian untuk menentukan peran para pihak dalam proses hukum yang baru. Permasalahannya, ialah aparat kepolisian dihadapkan pada siapa sebenarnya yang dapat dimintakan pertanggungjawabannya manakala unjuk rasa berkembang menjadi amuk massa sedangkan segala kekerasan, pengrusakan fasilitas umum, barang atau hak milik orang. Sementara itu, keinginan untuk mengadakan demonstrasi atau demonstrasi dijamin dan dilindungi undang-undang, namun melalui demonstrasi ini dapat menjadi kemarahan yang masif dengan segala akibat hukumnya karena pihak lain dapat hadir tanpa harus ikut serta dalam demonstrasi.

Setiap anggota polisi harus siap menghadapi masalah sosial yang mengganggu perdamaian. Masalah ini bukan hanya kejahatan dan pelanggaran ringan. Namun, berapa pun banyaknya tugas polisi, dia berharap masyarakat segera menangani persoalan yang dihadapi polisi. Masalah yang dihadapi polisi dalam mengatasi kamtibmas tidak terukur dan tidak terbatas. Kondisi unjuk rasa bisa damai di awal, tanpa insiden dan terkendali. Namun dalam jangka pendek, suasana damai ini bisa berubah drastis menjadi keadaan tegang (*contingency*). Hal tersebut bisa karena demonstrasi yang awalnya drastis menjadi anarkis, seperti melempar batu atau benda lainnya ke rumah, perkantoran, atau tempat strategis lainnya, sehingga eskalasi perhitungan masalah berpotensi mengakibatkan kerugian harta.

Dalam pelaksanaan diskresi oleh aparat Polri tidak selalu berjalan dengan baik dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum. Dalam beberapa kasus, diskresi justru disalahgunakan sebagai pembenaran atas tindakan represif dan eksekutif, bahkan sampai melanggar hak asasi manusia. Salah satu contoh konkret yang relevan adalah peristiwa demonstrasi menolak pengesahan Undang-Undang TNI di Kota Surabaya pada Senin, 24 Maret 2025. Ribuan massa berpakaian serba hitam berkumpul dan melakukan orasi

**Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>**

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

di depan Gedung Negara Graha, yang kemudian berujung ricuh. Massa melempari aparat dengan batu dan membakar ban di tengah jalan, yang memicu tindakan pembubaran paksa oleh polisi menggunakan kendaraan taktis (rantis), water cannon, dan pengejaran terhadap massa.

Sebanyak 10 orang ditangkap oleh aparat, yang disebut sebagai provokator. Salah satunya bahkan diduga dalam keadaan mabuk. Penangkapan dan tindakan represif tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana diskresi kepolisian dapat digunakan dalam pengamanan unjuk rasa. Apakah tindakan pembubaran dan penangkapan tersebut telah dilakukan secara proporsional dan sesuai dengan asas negara hukum, ataukah telah melampaui batas dan menjadi bentuk penyalahgunaan wewenang (Utami, 2025).

Dalam peristiwa tersebut, sorotan publik bukan hanya tertuju pada aparat lapangan, tetapi juga pada struktur komando dan tanggung jawab operasional di internal kepolisian, termasuk pada peran Kepala Bagian Operasi (KBO) di satuan wilayah. KBO adalah pejabat Polri yang secara struktural bertanggung jawab atas pelaksanaan operasional teknis, khususnya dalam pengendalian situasi keamanan, penentuan formasi pengamanan, serta pengambilan keputusan lapangan saat terjadi kontingensi. Dalam pengamanan aksi massa, KBO sering kali menjadi tokoh sentral yang memberikan arahan taktis kepada unit-unit di lapangan, termasuk dalam memutuskan apakah tindakan diskresi perlu dilakukan atau tidak.

Namun, permasalahan muncul ketika tindakan aparat, yang diklaim sebagai bagian dari diskresi, dituding berlebihan dan melanggar prinsip-prinsip hukum serta hak asasi manusia. Penangkapan tanpa dasar hukum yang jelas, penggunaan kekerasan, dan tindakan pembubaran yang tidak proporsional, menimbulkan pertanyaan apakah tindakan tersebut benar-benar bentuk diskresi yang sah, atau justru merupakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of discretion*). Sebab, demonstrasi adalah hak konstitusional warga negara yang dijamin dalam Pasal 28E UUD 1945 dan juga diatur

**Tersedia di online:** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & Keadilan**

dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum.

Dalam teori hukum, diskresi memang dibutuhkan dalam sistem pemerintahan modern yang dinamis, namun penggunaannya harus tetap dalam pengawasan hukum.

Marwan Effendy mengingatkan bahwa:

*“Dalam lapangan hukum pidana, meskipun sifatnya diskresi, tetapi harus tetap dalam koridor hukum dan terukur karena terkait dengan hak asasi manusia, terlebih jika diskresi tersebut berupa upaya paksa (Effendy, Hukum Pidana Materiil dan Formil, 2010).*

Hal senada disampaikan oleh Mahfud MD yang menyatakan bahwa diskresi tidak boleh menjadi legitimasi tindakan sewenang-wenang. Diskresi harus tunduk pada asas *due process of law*, asas legalitas, dan prinsip proporsionalitas agar tidak merusak kepercayaan publik terhadap negara (MD, 2018). Berdasarkan permasalahan hukum tersebut, terdapat 2 (*dua*) isu penting yang mendasari perlunya dilakukan penelitian hukum lebih lanjut. Pertama, bagaimana sebenarnya pelaksanaan diskresi oleh aparat kepolisian menurut hukum positif di Indonesia, khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002. Kedua, apa saja kendala atau hambatan yang dihadapi aparat dalam pelaksanaan kewenangan diskresi di lapangan, baik secara yuridis, teknis, maupun etis.

Penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan kontribusi akademis terhadap pengembangan ilmu hukum administrasi dan hukum kepolisian, tetapi juga memberikan landasan normatif dan etis dalam merumuskan batas-batas diskresi kepolisian di masa mendatang. Dengan demikian, pelaksanaan diskresi dapat dijalankan secara profesional, proporsional, dan menjunjung tinggi prinsip negara hukum serta hak asasi manusia.

## **2. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau yang disebut juga dengan penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya kepada peraturan hukum yang tertulis atau bahan hukum lain. Disamping itu

**Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>**

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

dilakukan juga dengan penelitian kepustakaan atau studi dokumen. Hal ini disebabkan penelitian ini lebih banyak dilakukan kepada bahan hukum yang bersifat sekunder.

Pendekatan yang peneliti gunakan meliputi metode perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case law approach*) (Marzuki, 2014). Pendekatan-pendekatan ini dipilih untuk mengkaji secara komprehensif aspek normatif, teoritis, dan praktik hukum dari pelaksanaan diskresi oleh Kepolisian Republik Indonesia terhadap massa demonstrasi, khususnya dalam konteks Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Berikut metodologi pendekatan penelitian:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), yaitu memeriksa semua hukum dan peraturan yang berkaitan dengan topik penelitian dan masalah yang disajikan.
- b. Pendekatan Kasus dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis peristiwa faktual sebagai objek kasus dalam penelitian. Salah satu contohnya adalah demonstrasi menolak pengesahan Undang-Undang TNI pada 24 Maret 2025 di Surabaya, yang berujung pada pembubaran paksa oleh aparat kepolisian, penangkapan massa, serta tuduhan pelanggaran HAM akibat tindakan represif. Melalui pendekatan ini, peneliti mengevaluasi Apakah tindakan pembubaran dan penangkapan tersebut merupakan bentuk diskresi yang sah menurut hukum, sejauh mana tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan etika, bagaimana peran struktural seperti Kepala Bagian Operasi (KBO) berkontribusi dalam pelaksanaan atau penyalahgunaan diskresi.
- c. Pendekatan kasus ini mendukung pengujian praktik hukum terhadap norma hukum, untuk menjawab rumusan masalah secara konkret dan aplikatif.
- d. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) ini dilakukan untuk menelaah konsep-konsep hukum yang relevan, seperti:
  - 1) Konsep negara hukum, yang menuntut setiap tindakan aparat didasarkan pada hukum;

**Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>**

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

- 2) Konsep diskresi, baik dalam pengertian umum maupun dalam konteks hukum administrasi dan hukum pidana;
- 3) Prinsip-prinsip hak asasi manusia, seperti asas proporsionalitas, legalitas, due process of law, dan prinsip non-diskriminasi;
- 4) Konsep tanggung jawab hukum aparat dalam pengambilan tindakan dalam situasi kontingensi atau mendesak.

Dengan pendekatan ini, peneliti merujuk pada pemikiran para ahli hukum, seperti Mahfud MD, Marwan Effendy, Philipus M. Hadjon, Satjipto Rahardjo, dan Barda Nawawi Arief, untuk memahami bagaimana diskresi diposisikan secara etik dan yuridis dalam sistem pemerintahan yang demokratis dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

### **3. PEMBAHASAN**

#### **Penggunaan Diskresi oleh Kepolisian Republik Indonesia dalam Pengamanan Massa Demonstrasi**

Diskresi dalam hukum administrasi Indonesia merupakan bagian dari kebebasan bertindak yang diberikan kepada pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan dalam kondisi hukum yang tidak lengkap atau tidak jelas. Dalam konteks Kepolisian Negara Republik Indonesia, kewenangan diskresi diatur secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, yang menyatakan bahwa:

*“Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri; tindakan hanya dapat dilakukan dalam keadaan sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Profesi Kepolisian”.*

Kewenangan ini bersifat diskresioner, namun bukan tanpa batas. Diskresi hanya dapat digunakan dalam keadaan yang sangat perlu, serta harus memperhatikan peraturan perundang-undangan, Kode Etik Profesi Polri, dan prinsip-prinsip hak asasi manusia. Menurut Philipus M. Hadjon, diskresi merupakan upaya untuk mengisi kekosongan

**Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>**

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

hukum dalam situasi yang tidak diatur secara rinci dalam regulasi, namun tetap berada dalam pengawasan hukum. Ia menekankan pentingnya prinsip legalitas, proporsionalitas, dan akuntabilitas dalam pelaksanaan diskresi agar tidak menjurus pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) (Hadjon & Martosoewignjo, 1993).

Dalam praktiknya, diskresi kepolisian digunakan saat terjadi kondisi darurat seperti demonstrasi anarkis. Contoh nyata dapat dilihat dari peristiwa demonstrasi menolak pengesahan Undang-Undang TNI di Surabaya, 24 Maret 2025, yang awalnya damai namun berubah menjadi ricuh ketika massa melempar batu dan membakar ban di tengah jalan. Kepolisian membubarkan aksi dengan kendaraan taktis dan menangkap sejumlah provokator, yang salah satunya dalam keadaan mabuk (Utami, 2025).

Namun tindakan pembubaran ini menimbulkan pertanyaan hukum, yaitu apakah tindakan tersebut merupakan diskresi sah, atau bentuk penyalahgunaan wewenang (*abuse of discretion*). Untuk menjawabnya agar diskresi tidak menyimpang, maka tindakan aparat kepolisian harus memenuhi prinsip-prinsip dasar dalam hukum administrasi dan hukum HAM, yaitu:

a. Prinsip Legalitas

Tindakan harus memiliki dasar hukum, baik eksplisit maupun implisit. Ini berarti diskresi tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan tidak boleh digunakan untuk mengesampingkan norma hukum secara sewenang-wenang.

b. Prinsip Prosedural:

Dalam mengambil tindakan, aparat harus tetap menghormati prosedur, seperti memperingatkan massa terlebih dahulu sebelum pembubaran.

c. Prinsip Akuntabilitas

Pejabat kepolisian harus dapat mempertanggungjawabkan tindakannya, baik secara administratif, hukum, maupun moral.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & Keadilan**

d. Prinsip Proporsionalitas

Tindakan harus seimbang dengan ancaman yang dihadapi. Misalnya, tidak dibenarkan penggunaan peluru tajam terhadap massa yang hanya membakar ban di jalan raya.

e. Prinsip Ultimum Remedium

Tindakan represif, termasuk pembubaran massa secara paksa, harus menjadi alternatif terakhir jika upaya persuasif tidak berhasil.

Menurut Barda Nawawi Arief, diskresi harus dimaknai sebagai "*kebebasan terbatas yang dilakukan secara bertanggung jawab oleh pejabat hukum dalam menghadapi peristiwa konkret*". Menurut Satjipto Rahardjo, hukum seharusnya tidak menjadi alat kekuasaan semata, tetapi instrumen untuk mencapai keadilan sosial. Maka, diskresi harus memperhatikan nilai kemanusiaan dan tidak menjadi kedok untuk tindakan represif yang tidak proporsional (Rahardjo, 1986).

Di sisi lain, penggunaan diskresi yang tidak hati-hati dapat berubah menjadi *abuse of discretion*. Hal ini terjadi bila:

- a. Tindakan tidak memiliki dasar hukum;
- b. Tindakan tidak didasarkan pada analisis yang objektif;
- c. Aparat bertindak secara eksekutif, tanpa memperhatikan hak Masyarakat;

Terdapat kepentingan tersembunyi dari pemegang kekuasaan (misalnya untuk membungkam kritik terhadap pemerintah). Diskresi yang menyimpang dari asas legalitas dapat berujung pada perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebagaimana dikenal dalam hukum perdata Belanda, yang relevan diterapkan juga dalam sistem hukum Indonesia.

**a. Peran Strategis Kepala Bagian Operasi (KBO) dalam Pengambilan Diskresi**

Dalam struktur Kepolisian Republik Indonesia, Kepala Bagian Operasi (KBO) merupakan pejabat penting dalam unit operasional yang berada di bawah Kasat atau Kapolres. KBO memiliki tanggung jawab dalam penyusunan rencana operasi,

**Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>**

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

pengendalian personel, serta pengambilan keputusan teknis saat terjadi kondisi darurat atau kontingensi di lapangan.

Pada situasi demonstrasi atau kerusuhan massa, KBO menjadi figur kunci dalam menentukan apakah suatu tindakan harus dilakukan dengan pendekatan persuasif atau represif, termasuk pembubaran paksa atau penangkapan terhadap massa yang dianggap mengganggu ketertiban umum. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, tindakan yang diambil oleh pejabat Polri termasuk KBO, harus memperhatikan prinsip-prinsip:

- 1) Tidak bertentangan dengan hukum;
- 2) Selaras dengan kewajiban hukum;
- 3) Dilakukan secara patut, masuk akal, dan proporsional;
- 4) Didasarkan pada pertimbangan keadaan mendesak;
- 5) Menghormati hak asasi manusia (Pasal 16 ayat (1) huruf l dan Pasal 18 ayat (1)).

Dalam praktik pengamanan, KBO mengomando langsung tim taktis, seperti Dalmas (*Pengendalian Massa*) dan Sabhara, dan menjadi penghubung antara perintah komando dan eksekusi taktis. Tindakan KBO sangat menentukan apakah penggunaan diskresi Polri akan berdampak positif (*mengamankan situasi*) atau negatif (*melanggar hak warga negara*).

Menurut Marwan Effendy, diskresi aparat penegak hukum hanya bisa dibenarkan apabila dilakukan dalam batas tanggung jawab jabatan dan selaras dengan prinsip proporsionalitas, yaitu "*Diskresi bukan untuk membenarkan kesewenang-wenangan, melainkan untuk menyelamatkan sistem hukum dari kekakuan formal*" (Effendy, 2012).

Lebih lanjut, Soerjono Soekanto menegaskan bahwa efektivitas tindakan aparat hukum, termasuk kepolisian, sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia pelaksananya, termasuk pemahaman terhadap budaya hukum, integritas moral, dan kapasitas teknis. Maka, KBO yang tidak memahami batas hukum, etika profesi, dan

**Tersedia di online:** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

hak warga, sangat mungkin menyalahgunakan diskresi yang dimilikinya (Soekanto, 2013).

**b. Studi Kasus: Demonstrasi Surabaya, 24 Maret 2025**

Dalam peristiwa demonstrasi penolakan pengesahan UU TNI di depan Gedung Negara Graha Surabaya, massa aksi awalnya melakukan orasi damai. Namun kemudian terjadi eskalasi situasi dengan tindakan anarkis, seperti pembakaran ban dan pelemparan batu. KBO Polrestabes Surabaya kala itu mengeluarkan instruksi pembubaran paksa, penggunaan water cannon, dan penangkapan provokator. Keputusan tersebut dipertanyakan oleh sebagian pihak karena dianggap represif dan eksesif. Namun dari perspektif hukum administrasi, apabila tindakan itu diambil oleh KBO atas dasar:

- 1) Keadaan darurat nyata (*immediate danger*);
- 2) Tindakan proporsional (*tidak membabi buta*);
- 3) Disertai laporan dan pertanggungjawaban hukum.

Maka tindakan tersebut dapat dibenarkan sebagai bentuk diskresi yang sah dan bukan pelanggaran hukum. Namun jika tindakan dilakukan tanpa memperhatikan prinsip hukum tersebut, maka bisa dianggap sebagai *abuse of power* dan berimplikasi pidana, administratif, atau etik sesuai mekanisme internal Polri dan ketentuan perundang-undangan.

Diskresi KBO sebagai pengambil keputusan lapangan harus diikuti oleh:

- 1) Standar Operasional Prosedur (SOP) pengamanan massa;
- 2) Pelatihan etika HAM dan komunikasi konflik;
- 3) Mekanisme pengawasan internal (*seperti Propam dan Itwasum*);
- 4) Evaluasi kinerja berkala berbasis asas kepatutan dan keadilan.

Jika tidak, maka diskresi yang dimaksudkan untuk merespons keadaan darurat bisa menjadi instrumen legal bagi represi dan pelanggaran HAM.

Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN: 2580-9113

P-ISSN: 2581-2033

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

#### 4. PENUTUP

Penerapan diskresi oleh pejabat Kepolisian, khususnya dalam konteks pengamanan massa demonstrasi, merupakan kewenangan hukum yang sah dan dibenarkan secara normatif sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002. Diskresi tersebut dapat digunakan oleh aparat kepolisian ketika menghadapi situasi konkret yang tidak atau belum diatur secara spesifik oleh peraturan perundang-undangan, dengan syarat dilakukan secara proporsional, berdasarkan hukum, serta menghormati hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Dalam praktiknya, diskresi kerap diambil oleh pejabat lapangan seperti Kepala Bagian Operasi (KBO) ketika situasi massa eskalatif dan berpotensi membahayakan ketertiban umum.

#### 4. REFERENCES

- Annas, A. F., Astutik, S., & Taufik, M. (2023). Upaya Kepolisian dalam Menanggulangi Tindak Pidana Perjudian Slot Online di Kabupaten Bangkalan. *Lex Journal: Kajian Hukum Dan Keadilan*, 7(2), 336–348. <https://doi.org/10.25139/lex.v7i2.9798>
- Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- Effendy, M. (2012). *Diskresi dan Arbitrase dalam Hukum Pidana Indonesia*. PT RajaGrafindo Persada.
- Hadjon, P. M., & Martosoewignjo, S. S. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Marzuki, P. M. (2014). *Metode Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- MD, M. M. (2018). *Politik Hukum di Indonesia* (8th ed.). Rajawali Pers.
- Rahardjo, S. (1986). *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa.
- Soekanto, S. (2013). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali Press.
- Suroso, I. (2019). Harmoni Pengaturan Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. *Lex Journal: Kajian Hukum Dan Keadilan*, 3(1), 1–16. <https://doi.org/10.25139/lex.v3i1.1813>
- Utami, K. D. (2025). *Empat orang ditangkap polisi saat demonstrasi di semarang satu terluka*. Kompas. <https://www.kompas.id/artikel/empat-orang-ditangkap-polisi->

**Tersedia di online: <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>**

**E-ISSN: 2580-9113**

**P-ISSN: 2581-2033**

**LEX JOURNAL: KAJIAN HUKUM & Keadilan**

saat-demonstrasi-di-semarang-satu-terluka