

DISKRESI KEPOLISIAN PADA PENGAWALAN KONVOI KOMUNITAS DALAM MASA PANDEMI DI WILAYAH HUKUM POLDA METRO JAYA

Muhammad Ricky Ananda^{1*}, Surya Nita², Yopik Gani³

^{1,2,3} Master in Police Science, Universitas Indonesia

¹Muhammad.ricky01@ui.ac.id, ²surya.nita@ui.ac.id, ³yopikgadi@gmail.com

(* Corresponding Author

Muhammad.ricky01@ui.ac.id

ARTICLE HISTORY

Received : 23-2-2022

Revised : 18-3-2022

Accepted : 17-4-2022

KEYWORDS

Keywords: Crowd Control, Covid-19 Pandemic, Police Discretion, Public Order, Procedural Justice Theory

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has affected the way of policing due to social restrictions, but then gathering and expressing opinions in public cannot be prevented, because this is a part of human right. Crowd control during the pandemic, one of which was escorting community convoys, then became a challenging task for the police. This paper aims to analyze the application of police discretion in escorting community convoys during the Covid-19 pandemic. Qualitative methods were used in the development of this research, by conducting literature studies and interviews in collecting data. The analysis in this study is based on discretionary theory and procedural justice theory. The results of the analysis show that currently policing is shifting to adjust to pandemic conditions, one of the important elements is the expansion of the police's discretionary authority in handling pandemics in the field related to law enforcement, especially regarding social restriction policies. This discretion then needs to be applied in public order management and crowd control. The way that the police can do in crowd control is to develop intense communication with the community to create dialogue-based solutions that the community will voluntarily comply with. The implementation of escorting community convoys in the jurisdiction of Polda Metro Jaya shows that the police who carry out escorts are still unable to apply discretion properly, causing discriminatory discretion and non-function discretionary deviations. This then causes public doubts about the ability of the police to exercise discretion in order to achieve justice.

This is an open access article under the CC-BY-SA license.



1. Pendahuluan

Beberapa tahun belakangan ini, dunia sedang dihadapkan dengan adanya pandemi Covid-19. Kemunculan wabah penyakit corona virus 2019 (Covid-19) ini telah mendorong pemerintah di seluruh dunia untuk menggunakan berbagai kebijakan dan upaya penanggulangan untuk memerangi pandemi ini. Salah satu upaya yang dilakukan adalah pembatasan jarak sosial dan kegiatan masyarakat di luar rumah. Upaya yang dilakukannya tersebut kemudian memberikan pengaruh terhadap aktivitas masyarakat, dimana berkurangnya aktivitas bersama dengan orang lain karena banyak masyarakat yang tetap tinggal di rumah dan tidak melakukan aktivitas di luar rumah. (Radhitya et al., 2020)

Namun meskipun terdapat kebijakan untuk melakukan pembatasan sosial, kegiatan masyarakat tetap berlangsung. Kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat ini terjadi dalam skala yang wajar misalnya kegiatan jual beli di pasar atau kegiatan tempat ibadah. Namun kemudian sebagian masyarakat juga melaksanakan kegiatan yang dipertanyakan keamanan kesehatannya, misalnya demo, konvoi kendaraan dan lain sebagainya. Padahal pada masa pandemi seperti sekarang ini, berkumpulnya massa dalam jumlah besar seperti kegiatan tersebut dapat memunculkan risiko penularan yang tinggi. Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan Tomes yang menyatakan bahwa pandemi merupakan penyakit yang semakin berbahaya dengan adanya kerumunan, oleh karena itu pertemuan fisik umumnya diasumsikan menimbulkan risiko penularan yang tinggi. (Tomes, 2010) Hal ini kemudian menghadirkan sebuah tanggungjawab baru bagi kepolisian untuk melakukan penanganan kerumunan terutama di masa pandemi.

Pandemi sendiri sejatinya telah menghadirkan tantangan baru bagi kepolisian dalam melakukan tugasnya sebagai penegak hukum. Kepolisian kemudian secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam respons kegawatdaruratan pandemi dan dengan demikian memiliki risiko lebih tinggi untuk terinfeksi virus. (Bates, 2020) Dalam hal ini, polisi terkadang harus berhadapan dengan mereka yang terinfeksi misalnya dalam mengamankan pasien ke tempat karantina. Polisi juga dibebankan tugas untuk melakukan pengawasan penerapan pembatasan sosial di masyarakat dengan melakukan patroli dan operasi secara langsung di tengah masyarakat. Hal tersebut kemudian menunjukkan bahwa pada masa pandemi terdapat berbagai tugas tambahan yang diemban kepolisian. (Laufs & Waseem, 2020)

Kewajiban kepolisian dalam menjaga ketertiban dan keamanan pada masa pandemi kemudian tidak terbatas pada hal tersebut. Adanya kerumunan dan perkumpulan masa kemudian meningkatkan kerumitan dalam pelaksanaan tugas kepolisian untuk menegakkan kebijakan pembatasan sosial. Pengendalian massa dan penanganan konflik pada dasarnya merupakan salah satu subjek doktrin yang harus dipahami oleh berbagai lembaga penegak hukum di seluruh dunia. (Roversii & den Boeriii, n.d.) Namun kondisi pandemi telah memunculkan tantangan tersendiri dalam penanganan kerumunan. Polisi harus dapat melakukan pengendalian massa yang dilakukan sesuai dengan protokol kesehatan dan pada saat yang sama memperhatikan Hak Asasi Manusia.

Salah satu kasus yang terjadi adalah pengawalan yang dilakukan oleh kepolisian terhadap rombongan motor besar (moge). Konvoi tersebut terjadi pada minggu pagi (19/04) 2021 di Ruas Jalan Pattimura, Kebayoran Lama, Jakarta Selatan. Hal ini merupakan salah satu bentuk konvoi komunitas di tengah pandemi Covid-19. Dalam konvoi tersebut, komunitas motor besar (moge) melakukan aksi kebut-kebutan, namun karena mereka dikawal oleh kepolisian, rombongan moge tersebut tidak diperiksa plat nomornya. Hal ini kemudian menunjukkan suatu diskresi diskriminatif yang ditunjukkan oleh kepolisian.

Berkumpul dan mengeluarkan pendapat, seperti yang dilakukan oleh komunitas tersebut, di satu sisi merupakan bentuk Hak Asasi Manusia. Hal ini telah diatur dalam hukum internasional dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia dan di Indonesia dalam Undang-Undang Dasar 1945. (Hsb, 2021) Hal ini kemudian menunjukkan adanya kewajiban pemerintah untuk dapat menjamin adanya kebebasan berkumpul dan mengeluarkan pendapat, meskipun pada masa pandemi. Negara kemudian harus dapat

memberikan sarana yang efektif bagi demonstran di masa pandemi dan pada saat yang sama perlu menjamin keselamatan dan kesehatan masyarakatnya. (Rohman, 2020) Hal ini salah satunya melalui peran kepolisian dalam mengendalikan massa dalam berbagai kegiatan masyarakat yang melibatkan banyak orang seperti konvoi komunitas.

Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana polisi dapat mengimplementasikan diskresi terhadap konvoi komunitas yang dilakukan pada saat pandemi. Kajian ini menjadi penting terutama karena polisi harus berhadapan dengan kondisi pandemi yang telah memberikan pergeseran dari praktik pemolisian tradisional. Kondisi pandemi telah menciptakan paradoks bagi penegakan hukum dimana pendekatan tradisional yang sangat bergantung pada kontak fisik, sekarang ini telah menyediakan risiko kesehatan yang lebih tinggi. (Brooks & Lopez, 2020) Beberapa pertanyaan kemudian muncul, yang kemudian menjadi rumusan masalah penelitian ini, yaitu (1) bagaimana kerangka pemolisian yang tepat pada masa Pandemi Covid-19?; (2) bagaimana cara yang dapat digunakan oleh polisi dalam menjaga ketertiban umum pada masa pandemi?; (3) bagaimana penerapan diskresi yang tepat dalam pengendalian massa ketika pandemi Covid-19?; dan (4) bagaimana implementasi diskresi kepolisian pada pengawalan konvoi komunitas dalam masa pandemi Covid-19 di wilayah hukum Polda Metro Jaya?

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisa penerapan diskresi kepolisian dalam pengawalan konvoi komunitas selama masa Pandemi Covid-19.

2. Metode Penelitian

Tulisan ini dikembangkan dengan metode kualitatif. Data dalam penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan studi kepustakaan dan wawancara. Analisa dalam penelitian ini didasarkan pada teori diskresi dan Teori Keadilan Prosedural. Tulisan ini diharapkan dapat berkontribusi dalam literatur pemolisian pada saat pandemi dan literatur pengendalian massa oleh kepolisian, terutama dalam pengawalan konvoi komunitas.

3. Hasil dan Pembahasan

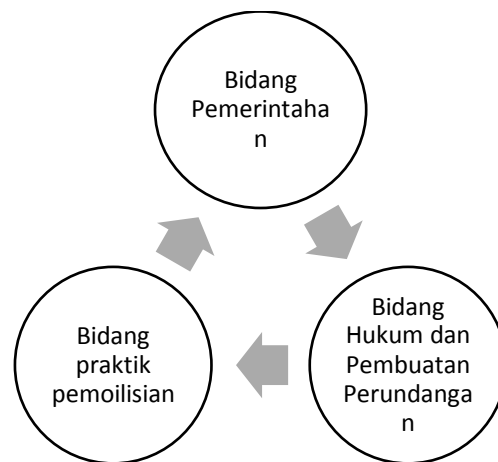
1. Pemolisian pada masa Pandemi Covid-19

Pandemi Covid-19 telah menjadi salah satu tantangan terbesar dalam sejarah manusia. Penyebaran virus yang ada telah menyebabkan pemerintah untuk menerapkan pembatasan sosial dengan tujuan mengurangi penularan virus ke masyarakat. Dalam upaya untuk menjamin pembatasan sosial tersebut berlangsung dengan baik, kepolisian memegang peran yang sentral dalam penerapan protokol kesehatan. Polisi sebagai salah satu garda terdepan dalam memerangi pandemi menjadi unsur yang paling rentan terhadap penularan virus. (Matarazzo et al., 2020) Hal ini kemudian menyebabkan pelaksanaan pemolisian menemui tantangan baru.

Kondisi tersebut jika dipandang dari ilmu kepolisian (*police science*) dapat dilihat sebagai kesempatan untuk eksperimen lapangan mengenai manifestasi praktis berbagai cara yang berbeda dalam operasionalisasi kekuatan polisi dalam masyarakat. (Sheptycki, 2020) Hal ini terutama disebabkan karena polisi memiliki peran yang penting sebagai garda depan dalam mengatasi pandemi.

Hasil dari tinjauan terhadap upaya pemolisian yang tepat di masa pandemi salah satunya adalah dari penelitian yang dilakukan *European Law Enforcement Research* yang telah mengembangkan kerangka tiga bidang pemolisian pada masa pandemi. Kerangka tersebut menyediakan tiga dimensi utama pemolisian pandemi, yang dapat diperhatikan pada Gambar 1. Dapat diperhatikan bahwa dalam

melakukan pemolisian di masa pandemi, hal pertama yang harus diperhatikan adalah adanya interaksi antara bidang pemerintahan, hukum dan pembuatan hukum, dan kepolisian dalam melaksanakan praktik pemolisian. Khususnya di masa-masa awal tanggap pandemi, pemerintah harus dapat melakukan interaksi yang tepat dengan penegak hukum karena dengan cara tersebut lingkup pemolisian dan praktik kepolisian selama pandemi dapat dilakukan dan diawasi secara memadai. (Herbinger & von Laufenberg, 2021)



Gambar 1. Tiga bidang yang terlibat dalam pemolisian dalam respons pandemi

Kedua, dalam mengkaji terkait pekerjaan polisi selama pandemi, diperlukan analisis dinamika organisasi internal kepolisian sebagai sebuah institusi. Hal ini kemudian melibatkan penyelidikan terhadap tekanan yang dialami oleh kepolisian, dan kemungkinan gangguan, rantai komando dan sistem *checks and balances* dalam konteks implementasi dari tindakan cepat tanggap pada masa pandemi. Terakhir, dimensi ketiga yang signifikan untuk setiap analisis pemolisian pandemi adalah peran dan efek temporalitas. Hal ini penting untuk memahami pemolisian pada masa pandemi, khususnya dalam hubungan kausalnya dengan batas-batas repertoar tindakan demokratis yang terungkap dalam respons pandemi. Tindakan sinkron dari kelompok aktor yang paling beragam memerlukan perluasan yang cepat dari ruang lingkup diskresi aktor individu selama gelombang awal tindakan pencegahan. (Herbinger & von Laufenberg, 2021)

Dari beberapa bidang yang berperan dalam pemolisian pandemi tersebut, dapat diperhatikan bahwa peran kepolisian ditekankan terutama dengan menyediakan cakupan diskresi yang lebih luas dalam melaksanakan tugasnya. Diskresi dapat dimengerti sebagai kebebasan untuk bertindak dalam batas-batas yang ditentukan, seperti yang diberikan oleh pembuat aturan yang sah. (Hupe, 2013) Perluasan cakupan diskresi ini dapat diperhatikan dari dua hal. Pertama, petugas polisi melaksanakan tugas tambahan, yang mencerminkan pemberian kekuatan lebih kepada polisi untuk memutuskan tindakan dalam poin keputusan tambahan. Misalnya, kepolisian diberikan kebebasan untuk memberikan sanksi pada masyarakat yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan. Hal ini kemudian menunjukkan bahwa kepolisian memiliki kebebasan untuk memutuskan apakah, bagaimana, dan kapan harus menegakkan peraturan protokol kesehatan harus diterapkan. Kedua, akibat lain dari peningkatan diskresi adalah adanya tuntutan pelaksanaan tugas tambahan yang kemudian menyebabkan banyaknya

tugas yang harus diemban kepolisian, sehingga kepolisian harus mampu memprioritaskan antar semua tugas yang dibebankan kepadanya. (Davidovitz et al., 2021)

Perluasan cakupan diskresi dalam pekerjaan polisi ini kemudian memungkinkan polisi untuk mengambil tindakan yang semestinya di lapangan berdasarkan pada pertimbangan mereka sendiri dan hukum yang berlaku. Kewenangan diskresi yang dimiliki oleh kepolisian pada dasarnya dilakukan untuk dalam mengejar tujuan organisasi. (Gofen, 2014) Namun kemudian dalam konteks pandemi, diskresi ini dapat menghadirkan keuntungan maupun tantangan tersendiri. Terlepas dari kenyataan bahwa pelaksanaan diskresi telah mendorong pengembangan inovasi dan kreativitas yang kemudian menghasilkan cara baru dalam tanggapan terhadap krisis, ketidakpastian yang melekat pada COVID-19 memerlukan penggunaan protokol yang lebih intensif untuk memberikan perlindungan bagi petugas kepolisian maupun masyarakat secara umum. (Carter & May, 2020) Selain itu, diskresi dan kreativitas yang berlebihan dapat, selain menimbulkan solusi yang tidak efisien dan menimbulkan masalah akuntabilitas petugas kepolisian. (Alcadipani et al., 2020) Hal tersebut kemudian menunjukkan konsekuensi dari diskresi pada masa pandemi. Oleh karena itu, diskresi pada masa pandemi harus diterapkan dengan cara yang sesuai dan pada batas yang telah ditentukan oleh mereka yang berwenang.

2. Menjaga ketertiban umum pada masa Pandemi Covid-19

Pandemi Covid-19 telah menyediakan tantangan yang tak terduga dan belum pernah terjadi sebelumnya untuk kepolisian dalam menjalankan tugas pemolisianannya. Tantangan-tantangan ini terkait dengan keamanan dan pemerintahan, kepolisian dan penegakan hukum, perubahan pola kejahatan, dan masalah ketertiban umum. (Laufs & Waseem, 2020) Tantangan pemolisian dan penegakan hukum terkait dengan pengelolaan ketertiban umum, penyidikan tindak pidana, pemolisian masyarakat, dan pengelolaan krisis. Dalam hal ini, polisi menghadapi aktivisme publik termasuk demonstrasi. Hal ini kemudian menempatkan kepolisian pada posisi yang “terjepit” antara kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dan diskresi profesional, dan tingkat kepatuhan sipil yang tinggi. (Meško, 2021) Hal tersebut kemudian menunjukkan bahwa menjaga ketertiban umum pada masa pandemi menjadi suatu tantangan baru bagi kepolisian.

Ketertiban umum secara umum telah menjamin perdamaian publik, kehormatan, martabat, dan komunikasi budaya, dan melindungi masyarakat dari kekerasan fisik, kebisingan, kata-kata atau gerak tubuh cabul, dan gangguan pertemuan publik. Keamanan publik berkaitan erat dengan bidang ketertiban umum, yang meliputi hubungan masyarakat yang berkaitan dengan likuidasi akibat tindakan berbahaya terhadap kesehatan dan kehidupan manusia yang dihasilkan dari kegiatan berbahaya yang dilakukan oleh penjahat atau bencana alam serta konsekuensi yang menyertainya. (Nedzinskas & Šliažienė, 2019) Salah satu tanggungjawab kepolisian adalah untuk menjaga ketertiban umum tersebut, baik dalam masa tenang maupun pada saat krisis, seperti yang disebabkan karena Pandemi Covid-19.

Dalam rangka menjaga ketertiban umum, secara tradisional, polisi dan lembaga penegak hukum lainnya telah mengadopsi dan menegakkan doktrin tentang manajemen ketertiban umum. Hal ini memungkinkan mereka untuk mempersiapkan operasi kepolisian secara strategis, taktis, maupun operasional. Manajemen ketertiban umum telah menjadi sasaran profesionalisasi substansial dari kepolisian dan dijalankan melalui berbagai pelatihan, persiapan dan evaluasi yang dianggap sebagai elemen inti dari pemolisian ketertiban umum. (de Lint, 2005) Manajemen ketertiban umum berpusat pada beberapa tugas dibawah ini:

- a. Tugas utama dari otoritas penegak hukum dalam menjaga ketertiban umum adalah untuk memfasilitasi protes dan demonstrasi yang sah (“demonstrasi dibawah pengawasan”), serta acara-acara damai. Dalam hal ini, polisi bertanggung jawab atas manajemen kerumunan untuk mencegah bahaya akan adanya perkelahian dan orang-orang yang saling menabrak. Kerumunan massa pada dasarnya dapat menjadi tidak terkendali dan dapat menyebabkan korban tewas maupun cedera kritis. Namun harus ditekankan bahwa dalam banyak kasus, peristiwa berskala besar terjadi tanpa insiden tunggal. Selain itu, belakangan ini telah diperkenalkan langkah baru-baru ini untuk mengelola kerumunan dan menjadi tugas yang semakin banyak dilakukan oleh penyedia layanan keamanan swasta serta sukarelawan.
- b. Tugas lain dari polisi dan penegak hukum adalah untuk meredakan dan mencegah agar peristiwa yang tertib dan damai mengarah pada bentrokan agresif antara polisi dan masyarakat, atau antara kelompok yang berbeda di antara masyarakat itu sendiri. Seringkali, tugas ini dilakukan sebelum, selama dan setelah acara atau selama adanya kerumunan, misalnya dengan menciptakan hambatan untuk mengarahkan penyebaran massa atau memberlakukan larangan alkohol sementara atau lokal.
- c. Ketiga, polisi dan lembaga penegak hukum harus mempertimbangkan dan mengoperasionalkan gaya pemolisian yang berbeda, mulai dari pemolisian masyarakat hingga penggunaan taktik dan instrumen represif untuk mengendalikan pertemuan kekerasan. Dengan segala cara dan selama durasi penuh operasi, polisi dan otoritas penegak hukum bertanggung jawab untuk komunikasi berkelanjutan antara unit yang berbeda di lapangan.
- d. Keempat, jika situasi mengancam dan mengarah pada kondisi yang tidak terkendali dan mengarah ke keadaan yang berpotensi berisiko, berbagai intervensi harus dilakukan untuk mencegah atau menghentikan kerumunan agar tidak melakukan tindakan kekerasan. Penegak hukum dan petugas keamanan dapat menggunakan sarana teknis untuk melakukan pengawasan secara elektronik dan melakukan deteksi perilaku (misalnya, dengan menggunakan drone).(Roversii & den Boeriii, n.d.)

Penjagaan ketertiban umum yang dilakukan oleh kepolisian ini tidak jarang akan menyebabkan bentrokan antara polisi dan pengunjung rasa yang kemudian ditanggapi oleh kepolisian dengan cara represif dan keras. Upaya pemolisian dan penjagaan ketertiban umum dalam demonstrasi atau protes dalam lingkup negara yang demokratis kemudian menyediakan tantangan bagi organisasi kepolisian untuk dapat menyeimbangkan keamanan dan hak-hak sipil.(Baker, 2020) Ini berarti bahwa penjagaan ketertiban umum harus dilaksanakan dengan memperhatikan Hak Asasi Manusia dan tanpa menggunakan kekerasan yang tidak perlu. Hal tersebut kemudian harus selalu dipertimbangkan meskipun di lapangan terdapat kondisi yang tidak memungkinkan. Dalam hal ini diskresi kepolisian memainkan peran yang penting mengenai pengambilan keputusan di lapangan dalam mengendalikan massa untuk mencapai ketertiban umum.

3. Diskresi kepolisian dalam pengendalian massa saat pandemi

Pemolisian terhadap kegiatan publik yang mengerahkan massa akan menghadirkan tuntutan khusus tentang bagaimana kepolisian dapat melakukan pengambilan keputusan dan cara yang dapat digunakan untuk mengatur kerumunan. Hal ini kemudian menyediakan konteks dalam hubungan antara polisi dan

masyarakat. Oleh karena itu, efektivitas pemolisian ketertiban umum dan kemampuan polisi untuk menciptakan dan mempertahankan hubungan dengan masyarakat yang positif harus dipandang sebagai tujuan penting dari strategi pemolisian secara umum.(Gorringer et al., 2012) Hal ini kemudian menunjukkan bahwa menjaga ketertiban umum ketika terjadi kegiatan publik yang melibatkan jumlah massa yang besar membutuhkan cara-cara khusus. Hal ini terutama berkaitan dengan kewenangan diskresi yang dimiliki oleh kepolisian. Hal yang kemudian menjadi pertanyaan adalah bagaimana diskresi ini diterapkan pada masa pandemi.

Polisi merupakan salah satu dari birokrat tingkat jalanan yang bekerja secara langsung dan dekat dengan warga negara sehingga memiliki kewenangan diskresi dalam melaksanakan tugas yang dibebankan pada mereka. Diskresi ini kemudian sering dipandang dengan kecurigaan oleh struktur yang ada dan badan pengawas, bahkan masyarakat itu sendiri. Hal ini berkaitan dengan apakah kewenangan diskresi yang diberikan kepada polisi telah digunakan dan dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan hukum yang berlaku. Ruang diskresi mengacu pada perspektif organisasi, serta hubungan antara atasan dan bawahan; tindakan diskresi yang dilakukan berdasarkan pada cara birokrat menafsirkan isi normatif dari pengaturan yang ada.(Lotta & Santiago, 2017)

Berdasarkan pada hal tersebut, maka penting bagi badan pengatur organisasi kepolisian memetakan dan, jika mungkin, menguraikan ruang diskresi untuk menjamin keamanan administratif dan hukum untuk pengambilan keputusan di tingkat lokal. Jika memungkinkan, pengadaan bahan harus dilakukan oleh struktur organisasi yang terlibat langsung dalam penanggulangan pandemi.(Matarazzo et al., 2020) Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dalam pemolisian pada masa pandemi, terdapat satu hal krusial yang muncul bagi praktik pemolisian, yaitu perluasan ruang lingkup diskresi. Perluasan ruang lingkup diskresi dalam pemolisian tersebut harus dipahami sebagai eksternalisasi pemecahan masalah dari ranah pemerintahan ke pemolisian di tingkat dasar dalam hubungannya secara langsung dengan masyarakat di lapangan. Petugas kepolisian yang bekerja di lapangan diberikan kewenangan diskresi untuk menemukan mode dan ruang di mana tindakan respons terhadap pandemi dapat ditegakkan.(Herbinger & von Laufenberg, 2021) Secara sederhana hal ini berarti menjamin bahwa protokol kesehatan telah dijalankan dengan baik. Namun kemudian sifat eksperimental dari tugas tersebut menyediakan implikasi bahwa penegakan aturan-aturan ini di satu sisi akan sering melintasi batas-batas negara hukum demokratis yang adil serta titik-titik perlawanan terhadap disproportionalitas oleh masyarakat umum. Sehingga kemudian penerapan diskresi dapat menemui kegagalan.(Herbinger & von Laufenberg, 2021)

Pada masa pandemi, adanya kerumunan akan menghadirkan risiko penularan virus yang lebih tinggi. Dengan demikian pengelolaan dan pengendalian massa menjadi salah satu tantangan bagi kepolisian di masa pandemi. Polisi dan bahkan pemerintah tidak dapat melarang adanya perkumpulan massa seperti ini karena merupakan bagian dari perlindungan Hak Asasi Manusia dan menjadi sarana utama di mana orang dapat melaksanakan hak demokrasi mereka untuk memprotes ketidakadilan yang dirasakan.(Stott et al., 2021) Hal ini yang kemudian menyebabkan pemerintah dan kepolisian mau tidak mau harus merancang cara yang dapat dilakukan untuk dapat mengendalikan massa dan pada saat yang sama memastikan bahwa protokol kesehatan tetap dijalankan.

Pengendalian massa salah satunya dapat dipandang melalui perspektif psikologi kerumunan (*crowd psychology*). Psikologi kerumunan merupakan elemen dari proses yang secara fundamental terkait dengan konteks sosial di sekitarnya. Di satu sisi, polisi berperan dalam membentuk konteks aksi massa. Di sisi lain, aksi massa membentuk kembali aksi dan reaksi polisi. Hal ini kemudian menyebabkan

adanya interaksi mikro-sosiologis yang terjadi selama crowd event berinteraksi dengan kondisi struktural dan memainkan peran penting dalam mendorong dinamika legitimasi dan kekuasaan yang melaluinya pola-pola tindakan kolektif kemudian muncul dan berubah. (Stott & Kumar, 2020) Hal tersebut yang kemudian perlu dipertimbangkan oleh kepolisian dalam melakukan pengendalian massa, baik di masa tenang maupun krisis akibat pandemi.

Lebih lanjut, berkaitan dengan hak untuk melakukan berkumpul dan berdemonstrasi pada masa pandemi, maka legitimasi tindakan polisi untuk pengendalian massa dibingkai oleh konteks legislatif yang dapat dipersepsikan secara berbeda dalam kelompok yang berbeda. (Radburn et al., 2018) Di sisi lain, dalam konteks pandemi, perundangan mengenai pembatasan sosial telah membatasi hak orang untuk berkumpul. Selain itu, terdapat tekanan yang cukup besar bagi polisi untuk mencegah orang berkumpul sehingga kemudian muncul kritikan terhadap kepolisian karena dianggap gagal bertindak. Hal ini menunjukkan perlunya pembedaan yang harus dibuat antara tindakan yang sah secara hukum, taktis, atau operasional dan implikasi strategis atau politiknya dalam praktik pemolisian terutama dalam penanganan demonstrasi atau yang sejenisnya.

Lebih jauh, legitimasi kepolisian dalam pengendalian massa merupakan hal yang dapat dipandang dari Teori Keadilan Prosedural (*Procedural Justice Theory*) yang menyarankan bahwa kepatuhan terhadap hukum, atau 'mengatur sendiri', sangat bergantung pada sejauh mana 'warga negara' menganggap polisi sebagai otoritas yang tepat dan sah. Sehingga kemudian petugas polisi harus dapat membangun legitimasi dan kepatuhan melalui 'keadilan prosedural' yang dicapai dengan memberlakukan empat 'aturan' dalam interaksi mereka dengan anggota masyarakat. Aturan tersebut adalah (1) bahwa petugas polisi harus memperlakukan orang dengan bermartabat dan hormat; (2) bahwa polisi harus transparan dalam pengambilan keputusan; (3) bahwa petugas harus memberikan warga kesempatan untuk bersuara ('untuk menceritakan sisi mereka dari cerita'); dan (4) bahwa polisi harus menunjukkan bahwa mereka bertindak baik karena motif mereka 'dapat dipercaya' oleh masyarakat. (Stott et al., 2021)

Seperti yang dinyatakan oleh Jones dalam penelitiannya mengenai dampak pandemi terhadap kepolisian di masa depan, menyebutkan bahwa penelitian secara konsisten menunjukkan bahwa apakah publik mempercayai polisi dan menganggapnya sah memiliki konsekuensi penting apakah orang mematuhi hukum atau tidak. (Jones, 2020) Sejalan dengan Teori Keadilan Prosedural, penelitian di bidang ketertiban umum menunjukkan bahwa persepsi legitimasi polisi juga penting untuk memahami sejauh mana orang menolak atau mematuhi dengan perilaku kolektif 'mengatur sendiri' di dalam kerumunan. Sehingga kemudian berdasarkan pada teori tersebut, tindakan kolektif dalam kerumunan hanya dapat muncul dan menjadi bermakna ketika peserta telah mengadopsi definisi diri atau identitas sosial dalam kelompok. Berdasarkan pada teori tersebut, acara kerumunan (*crowd events*) kemudian dapat dikonseptualisasikan sebagai pertemuan antarkelompok yang khas di mana identitas sosial dapat diubah secara radikal dari satu momen ke momen berikutnya. (Stott et al., 2021)

Lebih lanjut, dalam acara kerumunan (*crowd events*) tersebut tentu akan terjadi interaksi antara kepolisian dan anggota kerumunan. Interaksi ini tidak dapat dihindarkan terutama jika polisi berusaha untuk mengendalikan massa dalam kerumunan. Dalam hal ini, beberapa penelitian telah mengidentifikasi bagaimana pola interaksi khusus antara polisi dan peserta kerumunan bertindak sebagai dasar untuk perubahan identitas dan oleh karena itu pada inisiasi dan penyebaran konflik kolektif. Pertama, perlu ada asimetri dalam cara peserta memandang diri mereka sendiri (misalnya sebagai pertemuan yang sah dan damai) dibandingkan dengan bagaimana polisi memandang massa (misalnya sebagai kehadiran atau ancaman yang tidak sah). Kedua, polisi perlu memaksakan interpretasi

mereka terhadap situasi dengan menggunakan kekerasan atau cara pemaksaan lainnya dengan cara yang dianggap tidak sah dan tidak pandang bulu oleh peserta kerumunan. Ketiga, perubahan identitas berikutnya berarti bahwa peserta kerumunan semakin menilai bahwa mereka memiliki hak yang sah untuk melawan dan menjadi berdaya secara kolektif untuk menghadapi tindakan polisi. (Drury & Reicher, 2000; Reicher, 1996)

Pengendalian massa atau demonstrasi berdasarkan pada Teori Keadilan Prosedural kemudian menjadi sebuah tantangan. Oleh karena itu, agar pengendalian massa pada masa Pandemi Covid-19 menjadi efektif, polisi perlu meningkatkan rasa kebersamaan dengan masyarakat. Hal yang kemudian perlu dilakukan adalah melakukan komunikasi antara kepolisian dan masyarakat yang terlibat. Dalam hal ini komunikasi harus dilakukan dengan cara yang jelas, penuh kasih, sukarela dan pada frekuensi yang tinggi. Selain itu, penting juga untuk berbagi platform komunikasi antara polisi, otoritas kesehatan, tokoh masyarakat, dan pemimpin politik. Hal ini diharapkan agar dapat menyediakan saluran aspirasi warga. Lebih lanjut, Polisi harus sepenuhnya transparan tentang tindakan mereka dengan publik sehingga publik mengerti mengapa dan bagaimana polisi bertindak. Keadilan prosedural juga mengandung imparialitas dari pihak penegak hukum sehingga semua masyarakat merasa bahwa mereka setara dan bahwa polisi adil dalam distribusi keadilan. (Jones, 2020)

Lebih lanjut, Stott, et al. mengusulkan bahwa pengendalian massa pada saat pandemi pertama harus dilakukan dengan mengerahkan kepolisian setempat sejak awal terjadinya demonstrasi. Tugas yang kemudian menjadi prioritas oleh polisi adalah untuk membangun kemitraan dalam komunitas lokal dengan cara yang dapat dikaitkan dengan operasi ketertiban umum yang terpusat. Dengan cara tersebut polisi dapat mencapai solusi berbasis dialog ketika massa mulai sulit untuk dikendalikan. Hal ini kemudian menekankan pentingnya membangun operasi ketertiban umum dari 'bawah ke atas' dengan berinvestasi dalam hubungan berbasis masyarakat sehingga hubungan yang telah terbangun sebelumnya dapat digunakan pada saat-saat kritis untuk membantu mencapai tujuan strategis polisi.

4. Implementasi diskresi kepolisian pada pengawalan konvoi komunitas dalam masa pandemi COVID – 19 di wilayah hukum Polda Metro Jaya

Pengawalan konvoi merupakan bagian dari kewenangan Polri sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 134 huruf g Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas. Berdasarkan perundangan tersebut, disebutkan pengguna jalan yang memperoleh hak utama untuk didahulukan dengan urutan sebagai berikut: 1) Kendaraan pemadam kebakaran yang sedang melaksanakan tugas; 2) Ambulans yang mengangkut orang sakit; 3) Kendaraan untuk memberikan pertolongan pada kecelakaan lalu lintas; 4) Kendaraan pimpinan lembaga negara Republik Indonesia; 5) Kendaraan pimpinan dan pejabat negara asing serta lembaga internasional yang menjadi tamu negara; 6) Iring-iringan pengantar jenazah; dan 7) Konvoi dan/atau kendaraan untuk kepentingan tertentu menurut pertimbangan petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Di wilayah hukum Polda Metro Jaya sendiri, yang berkewajiban untuk melakukan pengawasan dan pengawalan terhadap konvoi adalah Satpamwal Ditlantas Polda Metro Jaya. Kegiatan pengawalan terhadap konvoi komunitas tersebut dilakukan setelah adanya permintaan izin pengawalan. Prosedur yang harus dilakukan untuk mendapatkan pengawalan termasuk permintaan izin pengawalan serta koordinasi jalur yang akan dilewati oleh konvoi itu sendiri. Kemudian ketika izin telah didapatkan, konvoi komunitas tersebut akan mendapatkan hak utama pengguna jalan sehingga pelanggaran lalu lintas yang disebabkan karena konvoi kendaraan tersebut tidak dapat dianggap sebagai suatu perbuatan

melawan hukum. Namun kemudian ketika terdapat pelanggaran pelanggaran lalu-lintas yang mengakibatkan kecelakaan lalu-lintas oleh konvoi komunitas dengan hak utama maka sama dengan pelaku pelanggaran lalu-lintas lainnya diproses sesuai aturan hukum yang berlaku.

Lebih lanjut, penerapan diskresi dalam pengawalan konvoi di masa pandemi saat ini tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum lainnya dan mempertimbangkan keadaan-keadaan yang lebih darurat dan penting untuk mengantisipasi gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) yang lebih besar sehingga dapat mewujudkan terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat, serta kondisi masyarakat yang terhindar dari penyebaran virus Covid-19.

Selama pandemi Covid-19, Satpamwal Ditlantas Polda Metro Jaya jarang sekali melakukan pengawalan konvoi komunitas. Hal ini berkaitan dengan adanya kebijakan pembatasan sosial yang diterapkan di wilayah DKI Jakarta. Hal ini kemudian menyebabkan sedikit sekali masyarakat yang menyelenggarakan acara yang akan membuat kerumunan karena potensi bahaya penularan virus Covid-19.

Namun kemudian terdapat satu konvoi komunitas yang diberikan izin untuk melakukan acaranya yaitu komunitas motor besar (moge). Konvoi komunitas tersebut terjadi di Ruas Jalan Pattimura, Kebayoran Lama, Jakarta Selatan pada minggu pagi (19/04) 2021. Konvoi tersebut kemudian menyebabkan kekhawatiran masyarakat akibat adanya kerumunan serta adanya aksi kebut-kebutan yang dilakukan. Namun meskipun mereka melakukan hal-hal yang berpotensi membahayakan pengendara, mereka tidak mendapatkan teguran yang semestinya dari kepolisian.

Sikap kepolisian yang abai terhadap tindakan komunitas motor besar (moge) tersebut kemudian menunjukkan bahwa polisi yang melakukan pengawalan menunjukkan sikap diskresi diskriminatif. Praktik diskresi yang diskriminatif tersebut dapat menimbulkan rasa ketidakadilan serta membuat proses penegakan hukum menjadi tidak pasti dan juga rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak lainnya.

Diskresi kepolisian merupakan kewenangan polisi dalam melaksanakan pemolisian. Hal ini termasuk bagaimana seorang anggota polisi dapat menunjukkan kebijaksanaannya berdasarkan keluasannya untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya.(Fakhruzy, 2019)

Namun kemudian ketika diskresi tersebut dilaksanakan dengan cara yang salah maka akan menciptakan suatu bentuk penyimpangan diskresi, salah satunya adalah non-function, yaitu tidak bertindak pada waktu melihat suatu peristiwa yang sebenarnya memerlukan tindakan polisi.(Nur Fuady, 2020) Dalam kasus ini, polisi melakukan pembiaran terhadap aksi kebut-kebutan yang dilakukan yang dilakukan oleh konvoi kendaraan komunitas motor besar (moge). Hal tersebut kemudian menunjukkan bahwa masih adanya penerapan diskresi yang tidak tepat dalam kepolisian khususnya dalam pengawalan konvoi komunitas.

Padaahal, berdasarkan pada teori keadilan prosedural, persepsi masyarakat terhadap legitimasi polisi penting untuk mendorong masyarakat untuk dapat menaati hukum maupun mematuhi instruksi yang diberikan oleh polisi. Sehingga kemudian dengan adanya perilaku polisi yang melakukan pembiaran tersebut, masyarakat akan menyangsikan kemampuan polisi dalam menyediakan keadilan terutama dalam melakukan diskresi. Hal ini merupakan suatu hal yang berbahaya karena kepolisian harus dapat menegakkan peraturan yang ada untuk tujuan meningkatkan ketertiban umum terutama pada masa pandemi Covid-19.

4. Kesimpulan

Berdasarkan pada analisa yang telah dilakukan beberapa kesimpulan yang didapatkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemolisian pada masa Pandemi Covid-19 dapat dilakukan berdasarkan pada kerangka tiga bidang pemolisian pada masa pandemi yang melibatkan pemerintah, pembuat undang-undang dan kepolisian itu sendiri dalam melaksanakan pemolisian di masyarakat. Salah satu unsur penting dalam hal ini adalah perluasan diskresi kepolisian dalam penanganan pandemi di lapangan berkaitan dengan penegakan hukum terutama mengenai kebijakan pembatasan sosial.
2. Pada masa Pandemi Covid-19 kepolisian juga memiliki kewajiban untuk menjaga ketertiban umum yang polanya berubah akibat pandemi. Diskresi kemudian perlu diterapkan dalam manajemen ketertiban umum, yang secara tradisional telah didoktrinasi dalam tubuh kepolisian. Manajemen ketertiban umum berpusat pada beberapa tugas, yaitu memfasilitas demonstrasi yang sah; mencegah aksi damai menjadi bentrokan yang agresif; kepolisian harus dapat menggunakan strategi yang tepat untuk mengendalikan massa dan mencegah kekerasan; dan polisi harus dapat melakukan intervensi ketika situasi telah mengarah pada kondisi tidak terkendali.
3. Pada masa pandemi, adanya kerumunan akan menghadirkan risiko penularan virus yang lebih tinggi. Namun kemudian pemerintah dan kepolisian tidak dapat melakukan pembatasan untuk melakukan hal ini, karena berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan hak asasi manusia. Oleh karena itu, pengendalian massa menjadi tugas penting kepolisian pada masa pandemi seperti sekarang ini. Berdasarkan pada teori Keadilan Prosedural, kepatuhan masyarakat terhadap hukum tergantung pada bagaimana mereka memandang kepolisian dan sejauh mana mereka dapat mempercayai kepolisian. Oleh karena itu, dalam pengendalian massa, polisi perlu menggunakan kewenangan diskresinya untuk melakukan pendekatan kepada masyarakat atau kelompok yang melakukan aksi dengan melakukan komunikasi yang lebih intens. Hal ini bermanfaat terutama jika di masa depan terdapat kondisi yang tidak terkendali, maka polisi dapat mengembangkan solusi berbasis dialog yang dengan sukarela akan dipatuhi oleh masyarakat.
4. Implementasi diskresi di wilayah hukum Polda Metro Jaya terhadap konvoi komunitas masih dianggap belum dapat menghadirkan rasa keadilan di masyarakat. Hal ini disebabkan karena meskipun konvoi yang dilakukan berpotensi membahayakan keselamatan lalu lintas, polisi yang bertugas melakukan pengawalan mengabaikan tindakan kebut-kebutan. Hal ini menunjukkan adanya diskresi diskriminatif dan penyimpangan diskresi non-function. Hal tersebut berakibat pada masyarakat yang menyangsikan kemampuan polisi dalam menyediakan keadilan terutama melalui diskresi.

5. Daftar Pustaka

- Alcadipani, R., Cabral, S., Fernandes, A., & Lotta, G. (2020). Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers' responses in constrained settings. *Administrative Theory & Praxis*, 42(3), 394–403.
- Baker, D. (2020). Public order policing approaches to minimize crowd confrontation during disputes and protests in Australia. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 14(4), 995–1014.
- Bates, J. (2020). *Police Departments, Sheriffs' Offices across the U.S. Grapple with COVID-19's Impact on Public Safety—And Their Own*. TIME. <https://time.com/5812833/coronavirus-police-departments/>
- Brooks, R., & Lopez, C. (2020). Policing in a time of pandemic: recommendations for law enforcement. *COVID-19 Rapid Response Impact Initiative*.
- Carter, D. P., & May, P. J. (2020). Making sense of the US COVID-19 pandemic response: A policy regime perspective. *Administrative Theory & Praxis*, 42(2), 265–277.

- Davidovitz, M., Cohen, N., & Gofen, A. (2021). Governmental response to crises and its implications for street-level implementation: Policy ambiguity, risk, and discretion during the COVID-19 pandemic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 120–130.
- de Lint, W. (2005). Public order policing: A tough act to follow? *International Journal of the Sociology of Law*, 33(4), 179–199.
- Drury, J., & Reicher, S. (2000). Collective action and psychological change: The emergence of new social identities. *British Journal of Social Psychology*, 39(4), 579–604.
- Fakhruzy, A. (2019). *Mediasi Penal dalam Penyelesaian Tindak Pidana Kekerasan dalam Rumah Tangga (Teori dan Implementasi)* (Vol. 167). Duta Media Publishing.
- Gofen, A. (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473–493.
- Gorringer, H., Stott, C., & Rosie, M. (2012). Dialogue police, decision making, and the management of public order during protest crowd events. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 9(2), 111–125.
- Herbinger, P. L., & von Laufenberg, R. (2021). Policing in Times of the Pandemic. *European Law Enforcement Research Bulletin, SCE* 5, 251–259.
- Hsb, M. O. (2021). Ham dan kebebasan berpendapat dalam UUD 1945. *Al WASATH Jurnal Ilmu Hukum*, 2(1), 29–40.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *Dms-Der Moderne Staat-Zeitschrift Für Public Policy, Recht Und Management*, 6(2), 23–24.
- Jones, D. J. (2020). The potential impacts of pandemic policing on police legitimacy: Planning past the COVID-19 crisis. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 14(3), 579–586.
- Laufs, J., & Waseem, Z. (2020). Policing in pandemics: A systematic review and best practices for police response to COVID-19. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51, 101812.
- Lotta, G., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionarietà: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, 83, 21–42.
- Matarazzo, G., Fernandes, A., & Alcadipani, R. (2020). Police institutions in the face of the pandemic: Sensemaking, leadership, and discretion. *Revista de Administração Pública*, 54, 898–908.
- Meško, G. (2021). Police, Policing and covid-19 Pandemic. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 29(3–4), 183–188.
- Nedzinskas, E., & Šliažienė, R. (2019). The Role of the Police in the Ensuring Public Order. *Journal of Management*, 2, 35.
- Nur Fuady, M. I. (2020). *Moderasi Beragama Pada Diskresi Kepolisian Dalam Memberantas Kriminalitas Geng Motor*.
- Radburn, M., Stott, C., Bradford, B., & Robinson, M. (2018). When is policing fair? Groups, identity and judgements of the procedural justice of coercive crowd policing. *Policing and Society*, 28(6), 647–664.
- Radhitya, T. V., Nurwati, N., & Irfan, M. (2020). Dampak pandemi Covid-19 terhadap kekerasan dalam rumah tangga. *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik*, 2(2), 111–119.
- Reicher, S. D. (1996). ‘The Battle of Westminster’: Developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict. *European Journal of Social Psychology*, 26(1), 115–134.

- Rohman, A. (2020). Sisi Positif dan Negatif Demonstrasi Pada Negara Demokrasi Dimasa Pandemi. *Binamulia Hukum*, 9(2), 153–170.
- Roversii, T. van H. M., & den Boeriii, M. (n.d.). ‘Wisdom of the Crowds’: Crowd Control and Intelligence Gaps During the COVID-19 Pandemic. *AMERICAN INTELLIGENCE STUDIES*, 11.
- Sheptycki, J. (2020). The politics of policing a pandemic panic. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 53(2), 157–173.
- Stott, C., & Kumar, T. K. V. (2020). Far from the ‘madding crowd’: An Introduction to the Special Issue of Policing Crowd Events. In *Policing: A Journal of Policy and Practice* (Vol. 14, Issue 4, pp. 860–864). Oxford University Press.
- Stott, C., Radburn, M., Pearson, G., Kyprianides, A., Harrison, M., & Rowlands, D. (2021). Police powers and public assemblies: learning from the Clapham Common ‘Vigil’ during the Covid-19 pandemic. *Policing: A Journal of Policy and Practice*.
- Tomes, N. (2010). “Destroyer and teacher”: managing the masses during the 1918–1919 influenza pandemic. *Public Health Reports*, 125(3_suppl), 48–62.