

IMPLEMENTASI PROSEDUR PENGAMANAN UNJUK RASA BERDASARKAN PASAL 22, 23 DAN 24 PERKAPOLRI NOMOR 16 TAHUN 2006 DI POLDA JAWA TIMUR

Hilyatus Tsani Azizah¹ dan Gelar Ali Ahmad²

¹Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia,
hilyatustsani.22028@mhs.unesa.ac.id

²Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia,
gelarahmad@unesa.ac.id

Abstrak

Public demonstrations present challenges for law enforcement authorities in maintaining public order while protecting citizens' constitutional rights. In practice, the implementation of demonstration security procedures may not always align with Articles 22, 23, and 24 of the Chief of Indonesian National Police Regulation Number 16 of 2006 concerning Crowd Control Guidelines. This research aims to analyze the implementation of demonstration security procedures by the East Java Regional Police and to identify the obstacles encountered and the efforts undertaken to overcome them. This research employs an empirical legal method with a sociological juridical approach. Data were collected through field research using primary data supported by secondary legal materials and analyzed qualitatively. The results indicate that the implementation of demonstration security procedures generally refers to the applicable regulation, although several measures are adjusted through police discretion. In green situations, preventive measures are prioritized through the deployment of Policewomen, while the early installation of barbed wire barricades is considered premature. In yellow situations, police appeals are often ineffective due to crowd noise, and the use of tear gas remains controversial. In red situations, route diversions are implemented, although authorities face difficulties in identifying provocateurs and controlling personnel's emotions. The main obstacles include rigid regulations, officer fatigue, limited facilities, and the aggressiveness of demonstrators. Efforts to address these obstacles include tactical discretion, personnel reinforcement, early intelligence detection, and persuasive approaches. This research recommends improving the timing of barbed wire deployment, enhancing command loudspeaker capacity, and strengthening supervision of tear gas usage.

Keywords: Public Demonstration Security, Crowd Control, Police Regulation, East Java Regional Police (Polda Jatim).

A. PENDAHULUAN

Sebagai negara demokrasi, Indonesia menjamin kebebasan warga negaranya untuk berpartisipasi dan menyampaikan pendapat di muka umum, termasuk melalui aksi unjuk rasa, merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh Pasal 28E Ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Unjuk rasa merupakan wujud partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi, bahwa setiap warga negara berhak menyampaikan aspirasi, kritik, dan pendapat terhadap kebijakan pemerintah secara terbuka di ruang publik.(Alifiana and Ahmad 2024) Meskipun dijamin oleh negara, kebebasan berekspresi ini tidak bersifat mutlak. Dalam pelaksanaannya, setiap warga negara wajib tunduk pada pembatasan hukum demi menjaga keamanan dan ketertiban umum, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28J UUD 1945 yang berbunyi “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”. Dengan demikian pelaksanaan hak menyampaikan pendapat di muka umum, termasuk dalam bentuk aksi unjuk rasa, harus tetap memperhatikan ketertiban serta kepentingan bersama agar tidak menimbulkan pelanggaran terhadap hak asasi orang lain.(Sukirno 2025)

Sepanjang tahun 2025, intensitas aksi unjuk rasa di berbagai wilayah Indonesia masih tergolong cukup tinggi. Sebagai gambaran mengenai tingginya eskalasi pergerakan massa tersebut, berikut adalah data sebaran unjuk rasa berskala signifikan di Indonesia pada tahun 2025:(Ridwan 2025)

Tabel 1

Data Jumlah Unjuk Rasa 2025

No.	Provinsi	2025
1.	Jawa Tengah	20
2.	DKI Jakarta	9
3.	Jawa Timur	7
4.	Jawa Barat	6
5.	Aceh	5
6.	Gorontalo	5
7.	Sulawesi Barat	5
8.	Sulawesi Selatan	5
9.	Sulawesi Utara	4
10.	Riau	3

Sumber: Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri)

Berdasarkan data tersebut, Provinsi Jawa Timur menempati urutan ketiga dengan intensitas unjuk rasa tertinggi secara nasional. Tingginya eskalasi pergerakan massa di wilayah ini tidak lepas dari kondisi demografinya. Pernyataan mengenai kompleksitas demografis ini dibuktikan melalui tingginya angka konsentrasi kelompok-kelompok yang kerap menjadi elemen utama penggerak aksi unjuk rasa di wilayah Jawa Timur yaitu dari elemen mahasiswa dan pekerja, sebagaimana ditunjukkan pada data berikut:

Tabel 2

Data Mahasiswa Tahun 2025

No.	Provinsi	2025
1.	Banten	1.884.855
2.	Jawa Timur	1.029.171
3.	Jawa Barat	915.921
4.	DKI Jakarta	799.378
5.	Jawa Tengah	763.536
6.	Sumatera Utara	444.245
7.	DI Yogyakarta	439.236

8.	Sulawesi Selatan	402.898
9.	Sulawesi Barat	203.342
10.	Aceh	176.161

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) (Yonatan 2026)

Tabel 3
Data Pekerja Tahun 2025

No.	Provinsi	2025
1.	Jawa Barat	24,5 juta
2.	Jawa Timur	23,8 juta
3.	Jawa Tengah	21,5 juta
4.	Sumatera Utara	8 juta
5.	Banten	5,8 juta
6.	DKI Jakarta	5,1 juta
7.	Lampung	4,9 juta

8.	Sulawesi Selatan	4,8 juta
9.	Sumatera Utara	4,5 juta
10.	Riau	3,2 juta

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) (Hakiki 2026)

Berdasarkan data-data yang tercantum di atas, provinsi Jawa Timur secara konsisten menempati posisi puncak sebagai wilayah dengan basis massa terbesar di tingkat nasional, yang ditopang oleh lebih dari 1 juta populasi mahasiswa dan 23,8 juta tenaga kerja. Kompleksitas demografis tersebut memicu variasi karakteristik massa aksi, mulai dari aliansi buruh hingga pergerakan mahasiswa, yang kerap menghadirkan tantangan operasional di lapangan. Pada pelaksanaannya, unjuk rasa dapat berlangsung secara damai, namun sebagian lainnya berpotensi memicu keributan, kemacetan, hingga kerusakan fasilitas umum.(Iswan, Suryani, and Aminulloh 2024) Sebagai contoh, rentetan aksi unjuk rasa berskala besar di Surabaya pada Agustus hingga September 2025 yang merespons isu nasional seperti RUU Pilkada, RUU Polri, hingga keadilan bagi korban kekerasan aparat yang sempat memicu ketegangan yang menuntut kepolisian bertindak ekstra. Fenomena ini mengharuskan Kepolisian Daerah Jawa Timur (Polda Jatim) untuk menerapkan strategi pengamanan yang adaptif dan humanis guna menyeimbangkan perlindungan hak berpendapat dengan kewajiban menjaga stabilitas keamanan (Kamtibmas).

Penanganan unjuk rasa bukanlah tugas sederhana, melainkan menuntut kesiapan teknis, kecermatan membaca situasi, dan profesionalisme aparat kepolisian. Dalam

tataran teknis operasional, secara spesifik Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 16 Tahun 2006 mengklasifikasikan tahapan pengamanan berdasarkan tingkat ancaman di lapangan, yang tertuang dalam Pasal 22, 23, dan 24. Pasal 22 mengatur prosedur untuk situasi hijau (tertib), Pasal 23 Apabila eskalasi memanas menjadi situasi kuning (tidak tertib) serta, Pasal 24 jika massa bertindak anarkis atau melanggar hukum (situasi merah). Ketiga pasal ini merupakan landasan dari prinsip proporsionalitas agar aparat tidak menggunakan kekerasan berlebihan yang berisiko melanggar Hak Asasi Manusia (HAM).

Meskipun pedoman normatif telah tersedia, realitas di lapangan kerap memunculkan kesenjangan. Aparat kepolisian sering kali dihadapkan pada situasi dinamis dan penuh tekanan, di mana mereka dituntut untuk mengambil diskresi operasional secara cepat. Oleh karena itu, implementasi Polda Jawa Timur terhadap Pasal 22, 23, dan 24 Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 menjadi penting untuk dikaji guna memastikan bahwa prosedur pengendalian massa yang dilakukan telah sejalan dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat dua rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana implementasi pengamanan unjuk rasa oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur dengan standarisasi prosedur yang diatur dalam Pasal 22, 23, dan 24 Perkap Nomor 16 Tahun 2006?
2. Bagaimana hambatan yang dihadapi oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur serta langkah penyelesaiannya dalam menangani aksi unjuk rasa di wilayah Jawa Timur?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi prosedur pengamanan unjuk rasa oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur berdasarkan ketentuan Pasal 22, 23, dan 24 Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian

Massa. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis berbagai hambatan yang dihadapi oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur beserta langkah penyelesaian yang ditempuh dalam menangani aksi unjuk rasa di wilayah Provinsi Jawa Timur.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode penelitian hukum empiris (*Empirical law research*), yakni penelitian hukum yang menilai bagaimana hukum berjalan dan keadaan nyata yang terjadi di masyarakat, serta dampak dari penerapan hukum tersebut guna memperoleh data dan fakta yang dibutuhkan.(Dewata and Achmad 2010) Adapun pendekatan yang digunakan ialah yuridis sosiologis, yakni pendekatan yang menempatkan aturan perundang-undangan dalam konteks kehidupan sosial di masyarakat.(Muhaimin 2020)

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer berdasarkan wawancara dengan pihak Subdit Dalmas Kepolisian Daerah Jawa Timur dan wawancara peserta unjuk rasa. Data Sekunder menggunakan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa, dan Peraturan Kapolri Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tata Cara Lintas Ganti dan Cara Bertindak dalam Penanggulangan Huru-Hara. Lokasi penelitian ialah Kepolisian Daerah Jawa Timur. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggabungkan metode wawancara mendalam (*in-depth interview*), mini FGD (*Focus Group Discussion*) dan studi kepustakaan. Teknik pengolahan data menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implementasi Prosedur Pengamanan Unjuk Rasa oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur Berdasarkan Pasal 22, 23, dan 24 Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006

Hak warga negara untuk menyampaikan aspirasi secara terbuka di ruang publik merupakan bagian dari jaminan konstitusi yang pelaksanaannya perlu berjalan beriringan dengan tugas Polri dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Oleh karena itu, pelaksanaan pengamanan oleh aparat kepolisian harus didasarkan pada Standar Operasional Prosedur (SOP) yang terukur dan tidak dilakukan secara reaktif, sehingga potensi penyalahgunaan wewenang maupun pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) dapat dihindari.(Alifiana and Ahmad 2024)

Pada lingkungan Kepolisian Daerah Jawa Timur (Polda Jatim), SOP penanganan unjuk rasa berpedoman pada Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa. Regulasi ini mengklasifikasikan tahapan pengamanan ke dalam tiga situasi eskalasi, yakni situasi hijau (tertib), situasi kuning (tidak tertib), dan situasi merah (anarkis/melanggar hukum). Implementasi dari masing-masing tahapan tersebut di lapangan diuraikan sebagai berikut:

a. Implementasi Pasal 22 Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 (Situasi Hijau/Tertib)

Implementasi Pasal 22 Perkapolri Nomor 16 Tahun 2006 terkait pengendalian massa pada situasi hijau (tertib) dianalisis secara empiris melalui studi kasus aksi Hari Buruh di Gedung Negara Graha di pada 1 Mei 2025. Berdasarkan keterangan aparat maupun peserta aksi, kondisi unjuk rasa terkonfirmasi berada pada eskalasi hijau. Temuan lapangan menunjukkan

bahwa pengamanan oleh Polda Jawa Timur pada tahap ini memunculkan sejumlah penyesuaian operasional dan respons sosiologis sebagai berikut:

1) Pelaksanaan Perekaman Video sebagai Instrumen Preventif

Pasal 22 Ayat (1) Huruf a yang menyebutkan bahwa ”melakukan perekaman jalannya unjuk rasa menggunakan video kamera baik bersifat umum maupun khusus/menonjol selama unjuk rasa berlangsung”. AKBP Dr. Deddy Iskandar mengonfirmasi bahwa pemantauan video pergerakan massa dilakukan secara sinergis oleh personel Dalmas, Intelkam, dan Reskrim. Menariknya, prosedur ini direspons positif oleh Sebastian selaku Koordinator Lapangan aksi, yang tidak menganggapnya sebagai bentuk represi. Ia justru menilai keberadaan kamera kepolisian sebagai instrumen identifikasi objektif terhadap provokator anarkis, sehingga sangat efektif untuk mencegah terjadinya salah tangkap terhadap pengunjung rasa damai pada proses penegakan hukum lanjutan.

2) Rasionalisasi Kebijakan Imbauan Udara (Helikopter)

Terkait amanat pemberian imbauan melalui helikopter sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) huruf b yang berbunyi ”satuan Dalmas dan/atau satuan pendukung memberikan himbauan kepolisian dan himbauan dapat dilakukan dengan menggunakan helikopter”. Sebagai kebijakan rasionalisasi operasional, AKBP Dr. Deddy Iskandar menegaskan bahwa pengerahan helikopter untuk imbauan udara tidak pernah diterapkan di wilayah Polda Jawa Timur. Keputusan meniadakan prosedur ini didasari oleh pertimbangan efisiensi anggaran negara, mengingat skala pergerakan massa di Jawa Timur dinilai masih efektif dipantau dan dikendalikan melalui sarana darat.

3) Penyesuaian Waktu Pembentukan Formasi dan Barikade

Secara normatif, sesuai Pasal 22 ayat (1) Huruf c menyebutkan bahwa ”pada saat massa unjuk rasa sudah menduduki lapangan/lahan terbuka, Danki dan/atau Danton Dalmas Awal membawa pasukan menuju objek dan turun dari kendaraan langsung membentuk formasi busur satu arah dengan memegang tali Dalmas yang sudah direntangkan oleh petugas tali Dalmas”. Terdapat diskrepansi antara aturan normatif dan implementasi lapangan terkait pembentukan formasi Dalmas. Meski idealnya dibentuk setelah massa tiba, AKBP Dr. Deddy Iskandar menyatakan bahwa formasi busur dan kawat berduri telah dipasang lebih awal sebagai diskresi taktis antisipatif guna mencegah benturan. Sebaliknya, langkah ini dikritik oleh pihak pengunjuk rasa. Informan Sebastian dan Artika menilai pemasangan kawat berduri sejak awal justru membatasi ruang aspirasi dan menimbulkan intimidasi psikologis, sehingga mereka memandang barikade idealnya baru dipasang saat eskalasi mulai memanas.

4) Optimalisasi Peran Polisi Wanita (Polwan)

Implementasi pada situasi hijau sangat bertumpu pada peran tim negosiator, hal ini tercantum Pasal 22 ayat (1) Huruf e yang berbunyi ”negosiator berada di depan pasukan Dalmas untuk Awal, melakukan perundingan/negosiasi dengan Korlap untuk, menampung menyampaikan aspirasi”. Bripda Alvin Tri Yunata menjelaskan bahwa barisan Polisi Wanita (Polwan) ditempatkan di garda terdepan sebagai *cooling system* melalui pendekatan dialogis. Langkah taktis ini dinilai efektif oleh narasumber Dary selaku peserta aksi, karena kehadiran Polwan tidak hanya memfasilitasi ruang negosiasi yang lebih cair, tetapi juga mempermudah evakuasi dan penanganan medis darurat bagi pengunjuk rasa perempuan di lapangan.

b. Implementasi Pasal 23 Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 (Situasi Kuning/Tidak Tertib)

Implementasi Pasal 23 Perkapolri Nomor 16 Tahun 2006 terkait pengendalian massa pada situasi kuning (tidak tertib) dianalisis melalui dua studi kasus pada tahun 2025, yakni aksi efisiensi anggaran pendidikan di DPRD Jawa Timur (17 Februari) dan aksi solidaritas *driver* ojol Affan di Gedung Grahadi (29 Agustus). Baik kepolisian maupun peserta aksi sepakat bahwa kedua unjuk rasa tersebut tereskalasi ke situasi kuning akibat tindakan massa yang melampaui batas tertib sipil. Berdasarkan kesamaan eskalasi tersebut, analisis berikut menelaah kesenjangan antara aturan normatif dan fakta empiris di lapangan, yang memunculkan beberapa temuan sebagai berikut:

1) Penanganan Peserta Unjuk Rasa Perempuan

Pada saat transisi eskalasi massa yang mulai memadat, kepolisian tetap berupaya mengakomodasi aspek perlindungan hak asasi manusia, khususnya bagi peserta aksi perempuan atau anak-anak. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 ayat (1) Huruf a yang berbunyi "pada saat massa melakukan aksi duduk-duduk, tidur-tiduran, aksi telanjang dan aksi sejenisnya serta melibatkan wanita dan anak-anak yang melakukan tindakan menyimpang, maka penanganan dilakukan oleh Polisi Wanita (Polwan), sedangkan Dalmas Awal tetap siaga dalam formasi busur berlapis menggunakan tali Dalmas menghadap massa". Informan Dary selaku peserta aksi membenarkan bahwa kepolisian secara proporsional menugaskan Polisi Wanita (Polwan) di barisan terdepan khusus untuk menangani pengunjuk rasa perempuan. Langkah taktis ini dinilai krusial untuk memberikan rasa aman sekaligus memfasilitasi

pertolongan medis secara cepat bagi peserta perempuan yang pingsan atau terdampak himpitan kerumunan.

2) Pelaksanaan Mekanisme Lapis Ganti sebagai Bentuk Perlindungan Personel

Ketika situasi tidak tertib mulai mengancam keselamatan fisik petugas, kepolisian menerapkan mekanisme "Lapis Ganti" sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 23 ayat (1) Huruf e yang berbunyi "atas perintah Kapolres, pasukan Dalmas Lanjut maju dengan cara lapis ganti dan membentuk formasi busur berlapis di belakang Dalmas Awal, kemudian saf kedua dan saf ketiga Dalmas Awal membuka ke kanan dan kiri untuk mengambil perlengkapan Dalmas guna melakukan penebalan kekuatan Dalmas Lanjut, diikuti saf kesatu untuk melakukan kegiatan yang sama setelah tali Dalmas digulung". Meningkatnya eskalasi massa direspons melalui Panggilan Luar Biasa (PLB). Bripda Alvin menjelaskan bahwa pasukan Dalmas Awal ditarik mundur guna menghindari cedera akibat lemparan benda keras, dan posisinya segera digantikan oleh Dalmas Lanjut dengan perlengkapan anti-huru-hara lengkap (helm, tameng, dan tongkat). Namun, bagi pihak pengunjuk rasa, momen pergantian pasukan ini justru menjadi titik krusial yang memicu ketegangan psikologis baru, sehingga berujung pada aksi saling dorong antara massa dan barikade tameng kepolisian.

3) Kendala Komunikasi Komando dalam Penyampaian Imbauan Peringatan

Secara normatif berdasarkan Pasal 23 ayat (1) Huruf g yang memuat "apabila pengunjuk rasa semakin memperlihatkan perilaku menyimpang, maka Kapolres/ Kapolresta/Kapolres Metro/Kapoltabes/Kapolwil/Kapolwiltabes memberikan himbauan kepolisian". kepolisian

telah memenuhi SOP dengan memberikan imbauan peringatan berkali-kali melalui pengeras suara sebelum melakukan pendorongan massa. Namun, temuan lapangan menunjukkan adanya kesenjangan komunikasi. Informan Dary dan Sebastian mengungkapkan bahwa peringatan tersebut sering tidak terdengar akibat jarak dan dominasi kebisingan *sound system* dari mobil komando pengunjuk rasa. Kesenjangan ini menyebabkan pergerakan maju pasukan kepolisian kerap diinterpretasikan oleh massa sebagai tindakan agresif yang mendadak, padahal tahapan imbauan telah dilaksanakan sesuai prosedur.

4) Pengerahan Kendaraan Raimas dan AWC dan Tinjauan Penggunaan Gas Air Mata

Secara normatif, Pasal 23 ayat (1) huruf h yang menyatakan ”apabila eskalasi meningkat dan/atau massa melempari petugas dengan benda keras, Dalmas lanjut melakukan sikap berlingung, selanjutnya Kapolres/Kapolresta/Kapolres Metro/Kapoltabes/Kapolwil/Kapolwiltabes memerintahkan Danki Dalmas Lanjut untuk melakukan tindakan hukum sebagai berikut: 1. Kendaraan taktis pengurai massa bergerak maju melakukan tindakan mengurai massa, bersamaan dengan itu Dalmas lanjut maju melakukan pendorongan massa; 2. petugas pemadam api dapat melakukan pemadaman api (pembakaran ban, spanduk, bendera dan alat peraga lainnya); dan 3. melakukan pelemparan dan penembakan gas air mata”. Pasal tersebut memberikan legitimasi kepada aparat untuk mengerahkan kendaraan taktis pengurai massa (Raimas), *Armored Water Cannon* (AWC), dan gas air mata saat massa mulai bertindak destruktif. Informan Sebastian dan Artika menilai manuver Raimas dan semprotan AWC masih proporsional serta efektif memberi efek kejut tanpa memicu

cedera serius. Namun, benturan empiris yang tajam terjadi pada penggunaan gas air mata yang dikritik keras oleh Dary, Sebastian, dan Artika. Peserta aksi menilai zat tersebut membahayakan pernapasan dan rawan melukai massa aksi yang tidak anarkis, sehingga mendesak aparat agar lebih selektif menafsirkan keadaan mendesak serta memastikan amunisi gas tidak kedaluwarsa.

5) Kesenjangan Waktu Pemasangan Barikade Kawat Berduri

Dalam Pasal 23 ayat (1) huruf i yang menyatakan “melakukan pemasangan kawat penghalang massa membentang di depan massa untuk melindungi objek dan mempersempit ruang gerak massa”. Berdasarkan Pasal tersebut, kawat berduri (*security barrier*) dirancang untuk menyekat massa pada situasi kuning (tidak tertib). Namun, AKBP Dr. Deddy Iskandar menyatakan bahwa kepolisian kerap mengambil diskresi taktis dengan membentangkannya sejak pra-aksi atau situasi hijau (damai). Diskrepansi praktik lapangan ini dikritik oleh informan Artika selaku peserta aksi. Ia menilai pemasangan barikade sedari awal bersifat prematur dan memicu intimidasi psikologis yang mengekang ruang kebebasan berekspresi, sehingga idealnya penggelaran sarana tersebut baru dilakukan saat unjuk rasa benar-benar memanaskan dan terindikasi anarkis.

c. Implementasi Pasal 24 Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 (Situasi Merah/Anarkis)

Implementasi Pasal 24 Perkapolri Nomor 16 Tahun 2006 terkait pengendalian massa pada situasi merah (anarkis) dianalisis melalui studi kasus aksi Reformasi Polri pada 30 Agustus 2025 di tiga lokasi sekaligus (Gedung Grahadi, Mapolda Jatim, dan Mapolrestabes Surabaya). Kepolisian maupun

peserta aksi sepakat bahwa eskalasi telah mencapai status merah akibat tindakan destruktif massa yang mengancam keselamatan jiwa dan memicu bentrokan fisik. Berdasarkan konsensus penilaian tersebut, implementasi pengamanan oleh Polda Jatim pada fase ini memunculkan sejumlah catatan analisis sebagai berikut:

1) Peralihan Komando Kendali dan Mobilisasi Kesiapan Pasukan Penindak

Secara prosedural dalam Pasal 24 ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa "Kapolda memerintahkan Kepala Detasemen/Kompi PHH Brimob untuk lintas ganti dengan Dalrnas Lanjut". Sesuai Pasal tersebut ketika eskalasi unjuk rasa berubah dari situasi kuning menjadi merah, kendali taktis mengalami peralihan otoritas yang signifikan. AKBP Dr. Deddy Iskandar menjelaskan bahwa komando beralih langsung kepada Kapolda untuk menerjunkan satuan penindak Brimob menggantikan Dalmas Lanjut di garis depan. Sebagai modifikasi operasional bagi Polres yang tidak memiliki kompi Brimob mandiri, pimpinan menerapkan sistem rayonisasi dengan mengerahkan Peleton Penindak Samapta setempat yang didukung bantuan pasukan Dalmas Lanjut dari Polres terdekat guna mengoptimalkan penebalan kekuatan.

2) Pengalihan Rute untuk Mengurai Kerumunan Massa Aksi

Penerapan Pasal ini juga berkaitan dengan prosedur pembubaran dan penguraian konsentrasi massa yang anarkis berdasarkan yang diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Huruf b bahwa "Detasemen/Kompi PHH Brimob maju membentuk formasi busur berlapis untuk mendorong massa dari sisi kanan dan/atau kiri kawat penghalang massa, sedangkan Dalmas Lanjut dan Rantis Pengurai Massa Samapta tetap bertahan membantu mengurai massa sampai massa menjauh dari objek ke tempat netral". Bripda Alvin

selaku anggota Dalmas Polda Jatim mengonfirmasi bahwa pada eskalasi anarkis, kepolisian akan melakukan tindakan taktis penguraian massa. Berdasarkan keterangan informan Sebastian dan Dary, saat massa dipukul mundur, aparat menerapkan taktik pengalihan rute evakuasi secara ketat menjauhi objek vital. Langkah pengalihan jalur ini bertujuan memecah konsentrasi kerumunan guna melemahkan kekuatan massa, sekaligus memastikan peserta aksi tetap memiliki akses keluar yang aman untuk membubarkan diri.

3) Pelibatan Peleton Penindak Samapta sebagai Substitusi PHH Brimob

Pada tahap penindakan hukum tertuang dalam Pasal 24 ayat (1) Huruf c yang menyatakan "apabila pada satuan kewilayahan yang tidak ada Detasemen/Kompi PHH Brimob, maka Kapolda selaku pengendali umum menerintahkan Kapolres/Kapolresta menurunkan Peleton Penindak Samapta untuk melakukan penindakan hukum yang didukung oleh satuan Dalmas Lanjut Polres/Polresta terdekat". Terkait pelaksanaan operasional dari pasal ini, realitas di lapangan sejalan dengan amanat regulasi tersebut. Hal ini dikonfirmasi melalui keterangan empiris dari AKBP Dr. Deddy Iskandar selaku perwakilan Korps Samapta Polda Jatim. Beliau membenarkan bahwa penyiapan Dalmas Lanjut dan pengerahan Peleton Penindak Samapta merupakan strategi adaptif untuk menyiasati tidak meratanya pangkalan Brimob di berbagai wilayah. Mekanisme dukungan lintas resor ini dinilai krusial guna memastikan penindakan hukum terhadap massa anarkis tetap dapat dieksekusi secara cepat dan sesuai standar, meskipun lokasi unjuk rasa berada jauh dari jangkauan markas Brimob.

Berdasarkan uraian di atas, Implementasi Pasal 22, 23, dan 24 Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 oleh Polda Jawa Timur memadukan kepatuhan normatif dengan adaptasi taktis. Melalui penerapan diskresi lapangan yang terukur, keberhasilan pengendalian massa terbukti tidak semata bergantung pada rigiditas SOP tertulis, melainkan pada sinergi antara kesiapan operasional dan fleksibilitas aparat guna meminimalisir benturan fisik.

2. Hambatan yang Dihadapi Kepolisian Daerah Jawa Timur dan Langkah Penyelesaiannya dalam Menangani Aksi Unjuk Rasa

a. Hambatan dalam Pelaksanaan Prosedur Pengamanan Unjuk Rasa

Guna mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan pengamanan aksi unjuk rasa, analisis dilakukan berdasarkan Teori Penegakan Hukum menurut Soerjono Soekanto. Sejalan dengan metode yuridis empiris yang menitikberatkan pada penerapan aturan dan fakta di lapangan, maka tinjauan normatif terhadap faktor hukum tidak diikutsertakan. Sebagai implikasinya, analisis hambatan dalam penelitian ini terdapat empat faktor utama, yaitu:(Soekanto 2010)

- 1) Faktor penegak hukum
- 2) Faktor sarana dan prasarana yang mendukung proses penegakan hukum
- 3) Faktor masyarakat
- 4) Faktor kebudayaan.

Mengacu pada keempat faktor penegakan hukum Soerjono Soekanto, adapun penjabaran analisis hambatan dari masing-masing fsktor tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Faktor penegak hukum

Pertama, terdapat pergeseran implementasi Pasal 22 Ayat (1) Huruf c Perkapolri Nomor 16 Tahun 2006 yang menyatakan “pada saat massa unjuk rasa sudah menduduki lapangan/lahan terbuka, Danki dan/atau Danton Dalmas Awal membawa pasukan menuju objek dan turun dari kendaraan langsung membentuk formasi busur satu arah dengan memegang tali Dalmas yang sudah direntangkan oleh petugas tali Dalmas”, di mana aparat sering kali telah bersiaga dan memasang kawat berduri sebelum massa tiba demi memprioritaskan perlindungan objek vital, meski aturan mengamanatkan formasi dibentuk sesudah massa di lokasi. Kedua, adanya keterbatasan rasio personel saat menghadapi pergerakan massa yang terpecah ke berbagai objek vital. Kondisi kewalahan akibat kalah jumlah ini memunculkan celah keamanan taktis yang berujung pada pembakaran pos penjagaan. Ketiga, terjadi penurunan ketahanan fisik dan stabilitas mental aparat akibat dinamika unjuk rasa yang berlarut-larut, sehingga menguras konsentrasi dan kesabaran. Keempat, munculnya refleks psikologis keselamatan. Formasi pertahanan rapat Dalmas kerap terpecah saat situasi kacau karena refleks wajar manusiawi aparat untuk menghindari dari senjata tajam dan kobaran api bom molotov. Kelima, terdapat kendala profesionalisme berupa tindakan represif oknum aparat. Situasi lapangan yang tegang memancing emosi personel untuk bertindak di luar Standar Operasional Prosedur (SOP), seperti melakukan kekerasan fisik secara semena-mena terhadap peserta aksi.

2) Faktor sarana dan prasarana yang mendukung proses penegakan hukum

Pertama, pedoman penggunaan helikopter untuk imbauan udara berdasarkan Pasal 22 Ayat (1) Huruf b Perkapolri Nomor 16 Tahun 2006

yang menyebutkan bahwa “satuan Dalmas dan/atau satuan pendukung memberikan himbauan kepolisian dan himbauan dapat dilakukan dengan menggunakan helikopter”, tidak dilaksanakan di Jawa Timur dengan alasan efisiensi anggaran operasional, mengingat skala unjuk rasa masih efektif ditangani oleh pasukan darat. Kedua, unit *Armored Water Cannon* (AWC) kerap kehabisan pasokan air saat menghadapi unjuk rasa masif yang berlarut-larut. Ketiga, terdapat ketimpangan sarana komunikasi di mana suara dari mobil penerangan Dalmas sering kalah bising dibandingkan *sound system* milik pengunjuk rasa. Hal ini mengakibatkan imbauan aparat tidak tersampaikan secara optimal, sehingga sering memunculkan persepsi di kalangan massa bahwa aparat melakukan tindakan pendorongan secara mendadak tanpa adanya peringatan awal.

3) Faktor masyarakat

Pertama, dinamika emosi elemen mahasiswa cenderung sangat fluktuatif meski didasari kajian akademis, serta sangat rentan disusupi oleh provokator maupun kelompok Anarko yang mendompleng aksi untuk memicu bentrokan fisik. Kedua, munculnya karakter pengunjuk rasa yang agresif sehingga memicu situasi *chaos*. Prosedur pengendalian persuasif sering kali gagal diimplementasikan ketika massa mulai bertindak anarkis dan destruktif, seperti melempar batu, membawa besi, hingga menggunakan bom molotov. Tingginya agresivitas yang membahayakan nyawa aparat dan merusak fasilitas ini pada akhirnya memaksa pihak kepolisian untuk merespons dengan tindakan represif.

4) Faktor kebudayaan

Pertama, adanya normalisasi anarkisme di mana massa merasa aspirasi baru diperhatikan jika diwarnai tindakan ekstrem, sehingga

perusakan fasilitas hingga pembakaran pos penjagaan seolah menjadi subkultur dalam aksi besar. Kedua, kentalnya fanatisme dan loyalitas komunal, seperti pada komunitas Bonek dan perguruan pencak silat. Ikatan kelompok yang kuat dan tradisi rivalitas ini membuat massa sangat mudah tersulut provokasi kecil menjadi anarkis secara spontan, sehingga menyulitkan aparat apabila hanya mengandalkan pendekatan persuasif.

Berdasarkan kelima faktor penegakan hukum tersebut, ambatan pengamanan oleh pasukan Dalmas bersifat kompleks dan saling berkaitan, mencakup kendala aturan, keterbatasan sarana-personel, hingga dinamika budaya massa.

b. Langkah Penyelesaian dalam Mengatasi Hambatan Pengamanan

Merespons berbagai hambatan operasional dan taktis di lapangan, Polda Jatim menerapkan sejumlah langkah penyelesaian strategis. Adapun langkah-langkah penyelesaian tersebut dijabarkan sebagai berikut:

1) Diskresi Taktis untuk Menyesuaikan Aturan dengan Kondisi Lapangan

Dalam pelaksanaan pengamanan, aparat menerapkan diskresi taktis untuk menyiasati teks aturan yang dinilai terlalu reaktif. Demi mencegah benturan fisik dan kepanikan, pasukan Dalmas diinstruksikan bersiaga dan membentuk formasi utuh sebelum massa tiba di lokasi. Langkah antisipatif ini merupakan diskresi terhadap amanat normatif Perkapolri Nomor 16 Tahun 2006 yang mengharuskan formasi dibentuk setelah massa berkumpul. Selain itu, kebijakan taktis juga diambil dengan meniadakan pengerahan helikopter untuk imbauan udara karena dinilai membebani anggaran dan kurang relevan. Sebagai gantinya, aparat lebih mengoptimalkan fungsi mobil penerangan Dalmas melalui jalur darat.

2) Optimalisasi Prosedur Lintas Ganti dan Penebalan Pasukan

Dalam menghadapi dinamika unjuk rasa yang berlarut-larut hingga malam hari, untuk mengatasi kelelahan fisik dan ancaman keselamatan akibat serangan agresif massa, kepolisian menerapkan strategi Panggilan Luar Biasa (PLB) melalui mekanisme taktis "Lapis Ganti". Saat eskalasi memanas, pasukan Dalmas Awal ditarik mundur dan segera digantikan oleh Dalmas Lanjut yang menggunakan kelengkapan anti-huru-hara penuh. Guna mengantisipasi massa berskala masif seperti pada rentetan aksi Agustus 2025, kepolisian juga menyiagakan penebalan pasukan. Jika situasi berujung *chaos*, pimpinan akan menerjunkan Brimob atau Peleton Penindak Samapta gabungan ke garis depan. Di tengah seluruh dinamika pergantian taktis tersebut, aparat ditekankan untuk terus menjaga kesabaran dan menahan emosi pertahanan diri hingga fisik massa melemah dengan sendirinya.

3) Penerapan Koordinasi Lintas Sektoral guna Memaksimalkan Daya Dukung Fasilitas

Guna mengatasi keterbatasan air pada *Armored Water Cannon* (AWC), kepolisian berkoordinasi lintas sektoral dengan menyiagakan armada Dinas Pemadam Kebakaran (PMK) di belakang barisan Dalmas sebagai penyuplai cadangan. Strategi ini memastikan proses penguraian massa tetap maksimal tanpa menciptakan celah keamanan akibat mundurnya kendaraan taktis. Selain antisipasi di lapangan, penyelesaian kendala fasilitas juga dilakukan sejak tahap pra-pengamanan. Pimpinan memperketat SOP melalui apel kesiapan berlapis guna memastikan seluruh inventaris, khususnya sarana komunikasi seperti *Handy Talkie*

(HT) dan mobil penerangan, berfungsi prima sebelum pasukan diberangkatkan ke lokasi objek vital.

4) Optimalisasi Deteksi Dini Intelijen dan Pendekatan Persuasif Polisi Wanita (Polwan)

Menghadapi agresivitas massa dan ancaman provokator, kepolisian menerapkan strategi deteksi dini dan intervensi psikologis. Pada tahap pra-aksi, satuan Intelkam melakukan pemetaan potensi kerawanan untuk memprofiling massa dan menentukan rasio personel pengamanan yang proporsional. Saat aksi berlangsung, personel Reskrim berpakaian sipil dibaurkan ke dalam kerumunan untuk memantau dan mengisolasi pergerakan kelompok provokator secara senyap. Sebagai langkah persuasif tambahan, barisan Polisi Wanita (Polwan) ditempatkan di garda terdepan sebagai negosiator sekaligus *cooling system*. Pendekatan dialogis ini terbukti efektif menurunkan tensi emosional massa, meredam sentimen negatif terhadap aparat, serta meminimalisir risiko eskalasi benturan fisik.

Berbagai langkah penyelesaian di atas menegaskan bahwa keberhasilan pengamanan unjuk rasa tidak hanya menuntut ketegasan, tetapi juga fleksibilitas aparat di lapangan.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Kesimpulan dari hasil penelitian ini dapat diuraikan ke dalam dua temuan utama. Pertama, implementasi prosedur pengamanan unjuk rasa berdasarkan Pasal 22, 23, dan 24 Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 oleh Polda Jawa Timur

telah memadukan kepatuhan normatif dengan diskresi taktis operasional. Hal ini dibuktikan melalui keselarasan penilaian tingkat eskalasi (situasi hijau, kuning, dan merah) antara aparat dan peserta aksi. Meskipun secara umum telah sesuai regulasi dan taktik pengalihan rute evakuasinya dinilai tepat, masih terdapat kesenjangan empiris di lapangan. Kesenjangan ini paling menonjol pada pemasangan kawat berduri sejak tahap pra-aksi serta penembakan gas air mata yang dikritik prematur dan intimidatif oleh pengunjuk rasa.

Kedua, ditinjau dari teori penegakan hukum Soerjono Soekanto, kepolisian masih dihadapkan pada hambatan yang bersumber dari faktor penegak hukum (keterbatasan dan kelelahan personel), sarana prasarana (terbatasnya pasokan air AWC dan kendala komunikasi), masyarakat (kerentanan provokasi), serta kebudayaan (normalisasi tindakan anarkis). Guna merespons berbagai hambatan tersebut, Polda Jawa Timur telah menerapkan langkah penyelesaian strategis yang adaptif, meliputi optimalisasi mekanisme lintas ganti pasukan, koordinasi lintas sektoral dengan Dinas Pemadam Kebakaran, deteksi dini Intelkam, pengamanan tertutup Reskrim, hingga penempatan barisan Polwan sebagai *cooling system* yang terbukti efektif meredam tensi massa.

2. Saran

- a. Bagi Kepolisian Daerah Jawa Timur (Polda Jatim), disarankan untuk mengevaluasi waktu pemasangan kawat berduri agar lebih proporsional dengan eskalasi ancaman, sehingga tidak memicu kesan intimidasi pada situasi tertib. Selain itu, diperlukan peningkatan kapasitas audio operasional agar imbauan terdengar optimal, pengetatan pengawasan psikologis personel, serta penerapan kehati-hatian yang sangat selektif dalam penembakan gas air mata guna meminimalisasi potensi pelanggaran HAM.

- b. Bagi Peserta Unjuk Rasa, diharapkan bersikap kooperatif dengan menurunkan volume *sound system* saat aparat memberikan peringatan resmi guna mencegah benturan akibat miskomunikasi. Selain itu, massa aksi diimbau untuk memperketat pengamanan internal secara mandiri guna mengisolasi oknum provokator yang berpotensi memicu tindakan anarkis di tengah penyampaian aspirasi.
- c. Bagi Pembuat Kebijakan (Kepolisian Negara Republik Indonesia), diperlukan pembaruan Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 agar lebih adaptif terhadap dinamika diskresi taktis di lapangan, sekaligus memberikan parameter yang lebih spesifik dan rigid mengenai syarat penggunaan gas air mata.

REFERENSI

- Alifiana, Maydhita, And Gelar Ali Ahmad. 2024. "Analisis Kritis Terhadap Penggunaan Kekuatan Berlebihan Oleh Aparat Penegak Hukum Dalam Menekan Kebebasan Berekspresi Mahasiswa." *Innovative: Journal Of Social Science Research* 4(6):6601–10.
- Dewata, Mukti Fajar Nur, And Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Hukum Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hakiki, Silmi. 2026. "10 Provinsi Dengan Jumlah Penduduk Bekerja Terbanyak 2025." *Goodstats*. Retrieved April 28, 2026 (<https://Goodstats.Id/Article/Provinsi-Dengan-Jumlah-Penduduk-Bekerja-Terbanyak-2025-T440u>).
- Iswan, Muh, Danu Suryani, And Muhamad Aminulloh. 2024. "Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengendalian Massa Dalam Pengamanan Unjuk Rasa Oleh Korps Brimob." *Karimah Tauhid* 3(6):6772.
- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.
- Ridwan, Akbar. 2025. "Peta Sebaran Demonstrasi Di Indonesia Sejak 25 Agustus 2025." *Databoks*. Retrieved April 27, 2026 (<https://Databoks.Katadata.Co.Id/Demografi/Statistik/68b8f9356c6dc/Peta-Sebaran-Demonstrasi-Di-Indonesia-Sejak-25-Agustus-2025>).

- Soekanto, Soerjono. 2010. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sukirno. 2025. “Tinjauan Yuridis Terhadap Pengamanan Unjuk Rasa Anarkis Oleh Korps Brimob Polri (Studi Pengamanan Unjuk Rasa Pilkada tahun 2024 Di Kota Semarang Oleh Batalyon A Pelopor Sat Brimob Polda Jateng).” Universitas Islam Sultan Agung.
- Yonatan, Agnes Y. 2026. “10 Provinsi Dengan Jumlah Mahasiswa Terbanyak.” *Goodstats*. Retrieved April 28, 2026 (<https://Data.Goodstats.Id/Statistic/10-Provinsi-Dengan-Jumlah-Mahasiswa-Terbanyak-2025-Hhsdi>).