

Harmonisasi *FIFA Safety Regulations* dan Hukum Nasional: Dilema Akuntabilitas Kepolisian dalam Pengamanan Stadion

Mula Juliana ¹, Rosmawar ^{2,*}

^{1,2} [Kepolisian Daerah Aceh]

*Corresponding Author: [rmawar258@gmail.com]

Abstract

This study evaluates the normative coherence between the FIFA Stadium Safety and Security Regulations and national public law, while mapping the legal liability gaps of police officers in stadium security. Employing a juridical-doctrinal approach, this research analyzes primary legal materials (Indonesian National Police Regulation No. 10 of 2022 and FIFA statutes) alongside secondary materials (the doctrines of *lex sportiva* and command responsibility). The findings indicate that the textual transition to Article 31 of Indonesian National Police Regulation No. 10 of 2022, which prohibits firearms and tear gas, creates an illusion of coherence, wherein operational emergency discretion remains vulnerable to obscuring the command liability of mid-ranking officers. The study concludes that closing these accountability gaps requires three doctrinal pillars: (1) elevating the violation of instrument prohibitions into a material unlawful act that breaks the impunity of discretion, (2) formalizing the boundaries of civil and public liability between inner-ring stewards and outer-ring police, and (3) rejecting the protective shield of the *ambtelijk bevel* doctrine for force-deployment orders that breach international safety norms.

Keywords

Normative Coherence, *Lex Sportiva*, Indonesian National Police Regulation No. 10/2022, Stadium Security.

Abstrak

Penelitian ini mengevaluasi koherensi normatif antara FIFA Stadium Safety and Security Regulations dan hukum publik nasional serta memetakan kesenjangan akuntabilitas hukum aparat kepolisian dalam pengamanan stadion. Menggunakan pendekatan yuridis-doktrinal, penelitian menganalisis bahan hukum primer (Perpol No. 10/2022 dan statuta FIFA) dan sekunder (doktrin *lex sportiva* dan *command responsibility*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa transisi tekstual ke Perpol No. 10/2022 Pasal 31 yang melarang senjata api dan gas air mata menciptakan ilusi koherensi, di mana diskresi darurat operasional rentan mengaburkan *command liability* perwira menengah. Penelitian menyimpulkan bahwa penutupan celah akuntabilitas mensyaratkan tiga pilar doktrinal: (1) peningkatan pelanggaran pelanggaran instrumen sebagai perbuatan melawan hukum materiel yang memutus impunitas diskresi, (2) formalisasi batas pertanggungjawaban perdata/publik antara *inner-ring steward* dan *outer-ring* Polri, serta (3) penolakan perlindungan doktrin *ambtelijk bevel* bagi perintah pengerahan kekuatan yang cacat norma keselamatan internasional.

Kata Kunci

Koherensi Normatif, *Lex Sportiva*, Perpol No. 10/2022, Pengamanan Stadion.

Pendahuluan

Pengamanan perhelatan olahraga berskala besar mengalami pergeseran paradigma dari pendekatan punitif-represif menuju *safety-first approach* yang berbasis hak asasi manusia (United Nations, 1990; FIFA, 2022). Standar global ini menuntut integrasi utuh antara manajemen kerumunan (*crowd management*) preventif yang dikelola penyelenggara dengan batasan ketat kewenangan koersif aparat penegak hukum. Keselamatan jiwa penonton dan keutuhan ruang publik stadion tidak lagi dipandang semata sebagai diskresi teknis pengamanan, melainkan bagian dari koherensi perlindungan hukum yang berstandar internasional.

Titik krusial muncul pada irisan antara *lex sportiva* dan hukum publik nasional. Di satu sisi, *FIFA Stadium Safety and Security Regulations* (seperti larangan penggunaan gas air mata dalam ruang terbatas pada Pasal 19b) menetapkan standar keselamatan yang mengikat secara kontraktual-administratif bagi ekosistem sepak bola. Di sisi lain, aparat kepolisian beroperasi berlandaskan hukum publik nasional (UU Kepolisian dan Perkap terkait pengamanan keramaian umum) yang memberikan ruang diskresi taktis (Pearson & Stott, 2022; Ryan, 2013). Ketegangan ini menciptakan anomali normatif. Ketika standar global melarang suatu instrumen, hukum nasional justru memfasilitasi diskresi koersif dalam kondisi darurat gangguan ketertiban.

Tragedi Kanjuruhan pada Oktober 2022 mengkristalisasi risiko fatal dari kekaburan yurisdiksi dan norma tersebut. Penggunaan sarana kurang mematikan (*less-lethal weapons*) di ruang terbatas stadion terbukti melanggar standar keselamatan FIFA sekaligus memicu *desperate crowd stampede* berdaya rusak masif. Peristiwa ini memperlihatkan bahwa persoalan utamanya bukan sekadar deviasi Standar Operasional Prosedur (SOP) di lapangan, melainkan ketiadaan instrumen doktrinal yang jelas mengenai bagaimana *soft law* keolahragaan beririsan dengan pertanggungjawaban hukum (*legal liability*) aparat negara.

Sebagian besar literatur terdahulu (misalnya Delyarahmi & Siagian, 2023; Geovany & Haniyah, 2023; Shidiq & Kartika, 2025) cenderung membedah aspek perlindungan suporter secara umum, evaluasi kepatuhan SOP empiris, atau disharmonisasi makro-regulasi keolahragaan. Namun, kajian yang secara khusus mengevaluasi koherensi normatif status daya ikat *FIFA Safety Regulations* dalam hierarki hukum positif nasional serta dampaknya terhadap kekosongan akuntabilitas hukum (*accountability gaps*) komando kepolisian masih menjadi ruang kosong (*research gap*) doktrinal yang belum tergarap memadai.

Berdasarkan urgensi tersebut, artikel ini bertujuan untuk:

- 1) Mengevaluasi status yuridis dan daya ikat *FIFA Safety Regulations* dalam kerangka koherensi normatif hukum nasional.
- 2) Memetakan peta kesenjangan akuntabilitas hukum (*liability gaps*) aparat kepolisian ketika terjadi kontradiksi antara standar keselamatan internasional dan diskresi pengamanan domestik.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif (*doctrinal legal research*) dengan karakter analitis-kritis untuk mengevaluasi koherensi normatif dan kesenjangan akuntabilitas hukum. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) guna mengkaji hierarki dan daya ikat norma antara Undang-Undang Kepolisian, Peraturan Kepolisian terkait pengamanan keramaian umum, dan instrumen global, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengevaluasi doktrin *lex sportiva* (Weatherhill, 2014; Foster, 2006), dan *command responsibility*; serta pendekatan perbandingan norma untuk memetakan titik singgung antara aturan transnasional dan kewenangan publik domestik (Ryan, 2013).

Bahan hukum yang dianalisis diklasifikasikan ke dalam:

- 1) Bahan Hukum Primer, meliputi *FIFA Stadium Safety and Security Regulations* (khususnya ketentuan manajemen keselamatan dan larangan sarana pengendali kerumunan seperti gas air mata pada Pasal 19), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta Peraturan Kepolisian terkait manajemen pengamanan penyelenggaraan kegiatan olahraga/keramaian umum.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, meliputi doktrin hukum administrasi negara, literatur pertanggungjawaban hukum pengamanan sepak bola (James & Pearson, 2016; Pearson & Stott, 2022), laporan investigasi resmi sebagai basis faktual normatif insiden (seperti Laporan TGIPE, 2022), serta artikel jurnal ilmiah terkait disharmonisasi regulasi keolahragaan (Geovany & Haniyah, 2023; Shidiq & Kartika, 2025; Delyarahmi & Siagian, 2023).

Analisis dilakukan secara kualitatif-normatif melalui interpretasi sistematis dan teleologis. Prosedur analisis mencakup: (i) inventarisasi norma kontradiktif antara ruang diskresi koersif aparat nasional dan standar larangan *soft law* FIFA; (ii) evaluasi doktrinal daya ikat kontraktual-administratif *lex sportiva* terhadap pertanggungjawaban pidana/perdata negara; serta (iii) pemetaan kesenjangan akuntabilitas hukum (*liability gap mapping*) pada rantai komando operasional pengamanan stadion.

Hasil dan Pembahasan

1. Anatomi Konflik Norma: Diskresi Koersif Nasional vs. Standar Mutlak *Lex Sportiva*

Penggunaan kekuatan oleh aparat kepolisian dalam pengamanan stadion memunculkan konflik doktrinal antara asas diskresi hukum publik domestik dan kewajiban ketaatan pada *lex sportiva*. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, negara melimpahkan kewenangan diskresi yang luas kepada pejabat kepolisian untuk menilai dan mengambil tindakan paksa demi menjamin ketertiban umum. Diskresi ini secara

tradisional dibingkai melalui parameter nesesitas dan proporsionalitas umum sebagaimana diatur dalam *UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms* (1990).

Namun, ekosistem stadion sepak bola modern menghadirkan anomali normatif terhadap doktrin diskresi konvensional tersebut. *FIFA Stadium Safety and Security Regulations* (Pasal 19) menempatkan manajemen keselamatan berbasis pencegahan (*safety-first approach*) di atas logika penegakan hukum represif (*punitive public-order approach*). Dalam konstruksi hukum transnasional, ketentuan ini bekerja melalui mekanisme inkorporasi kontraktual lisensi penyelenggaraan kompetisi. Ketika terjadi eskalasi (seperti *pitch invasion* atau gesekan massa), benturan muncul bukan karena kekosongan aturan, melainkan karena konflik orientasi normatif. Hukum publik nasional memberikan ruang diskresi taktis bagi komandan lapangan untuk merespons ancaman fisik, sementara *lex sportiva* melarang mutlak instrumen koersif tertentu (seperti gas air mata dan senjata api) tanpa memperhitungkan dalih keadaan darurat taktis domestik.

Secara doktrinal, uji nesesitas (*necessity test*) dalam hukum HAM internasional tidak dapat dilepaskan dari konteks arsitektural dan manajemen risiko tempat kejadian. Penggunaan instrumen koersif kurang mematikan (*less-lethal weapons*) di ruang tertutup/terbatas secara otomatis gagal memenuhi uji proporsionalitas karena sifat instrumen tersebut destruktif terhadap keselamatan spasial penonton. Akibatnya, diskresi subyektif aparat yang berlindung di bawah payung “keadaan darurat ancaman jiwa” berbenturan secara langsung dengan sifat larangan absolut dari standar keselamatan global.

2. Dari Perkap 1/2009 ke Perpol No. 10/2022: Koherensi Normatif dan Kesenjangan

Evaluasi terhadap lanskap hukum nasional menunjukkan pergeseran paradigma dari rezim pengamanan konvensional menuju pembakuan standar keselamatan khusus olahraga. Peraturan Kapolri No. 1/2009 dan No. 8/2009 merepresentasikan era di mana penanganan kerumunan massa di stadion disamakan dengan penindakan huru-hara (*riot control*) di ruang terbuka, yang membuka ruang penggunaan senjata kimia. Pasca-Tragedi Kanjuruhan 2022, negara merespons melalui Peraturan Kepolisian (Perpol) Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pengamanan Penyelenggaraan Kompetisi Olahraga, di mana Pasal 31 secara tegas melarang kepolisian membawa atau menggunakan senjata api dan gas air mata di dalam stadion.

Meskipun Perpol No. 10/2022 telah mencapai *normative convergence* secara tekstual dengan standar FIFA, analisis yurisdiksi menunjukkan masih adanya celah kesenjangan akuntabilitas (*liability gap*). Matriks di bawah ini memetakan titik koherensi dan potensi celah hukum tersebut:

Tabel 1. Koherensi Normatif dan Kesenjangan Hukum Nasional

Parameter	<i>FIFA Stadium Safety and Security Regulations (Art. 19b)</i>	Hukum Nasional (Perpol No. 10/2022)	Koherensi Normatif dan Kesenjangan Akuntabilitas
Instrumen Pengendalian	Larangan mutlak gas air mata & senpi di area stadion.	Larangan membawa/menggunakan senpi & gas air mata (Pasal 31).	Ambang batas tafsir darurat ekstrem: apakah larangan bersifat absolut pidana, atau dapat dikesampingkan dengan dalih <i>force majeure</i> keselamatan personel?
Rantai Komando & Lini Depan	<i>Steward</i> sebagai lini depan pengamanan; polisi di luar zona merah kecuali diminta.	Koordinasi terpadu Polri-Panpel- <i>Steward</i> .	Kaburnya <i>command responsibility</i> jika <i>steward</i> gagal mengendalikan <i>pitch invasion</i> dan polisi masuk zona larangan.
Mekanisme Pertanggungjawaban	Sanksi administratif keanggotaan dan lisensi penyelenggaraan oleh konfederasi.	Sanksi disiplin/kode etik internal Polri dan/atau pertanggungjawaban pidana umum.	Tumpulnya pertanggungjawaban komando tingkat perwira menengah jika pelanggaran pelanggaran instrumen dibingkai sebagai diskresi taktis darurat.

Transisi normatif ke Perpol No. 10/2022 ini menghadirkan ilusi koherensi (*illusion of coherence*) apabila tidak diikuti oleh ketegasan doktrin *command responsibility*. Ketika larangan Pasal 31 dilanggar di lapangan akibat tekanan psikologis atau darurat taktis, mekanisme pertanggungjawaban pidana atau perdata terhadap komandan lapangan umumnya kabur karena sistem hukum administrasi kepolisian cenderung melindungi diskresi operasional melalui doktrin perintah jabatan (*bevel/ambtelijk bevel*). Akibatnya, *soft law* FIFA yang diadopsi ke dalam Perpol tetap rentan mengalami deviasi akuntabilitas, di mana pelanggaran terhadap standar keselamatan internasional hanya berujung pada sanksi etik internal tanpa menjamin keadilan restoratif atau pertanggungjawaban hukum yang setara bagi korban insiden ruang publik (Enggalani & Suratman, 2024).

3. Rekonstruksi Doktrinal: Menutup Kesenjangan Akuntabilitas Pengamanan Stadion

Menutup celah kesenjangan akuntabilitas (*liability gap*) antara *soft law* FIFA dan hukum nasional tidak cukup diselesaikan melalui imbauan kultur pemolisian humanis, melainkan menuntut rekonstruksi penegakan hukum dalam tiga pilar operasional normatif:

- Pilar I: Eliminasi Dalih Diskresi Darurat melalui Sanksi Pidana Materiil atas Pelanggaran Larangan Instrumen

Larangan bawa/guna senjata api dan gas air mata dalam Pasal 31 Perpol No. 10 Tahun 2022 harus ditingkatkan daya ikat operasionalnya dengan menegaskan bahwa instrumen

tersebut dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum materiil yang tidak dapat dibenarkan oleh dalih keadaan darurat taktis (*force majeure* sepihak oleh komandan lapangan). Ketika standar keselamatan global melarang instrumen kimia di ruang tertutup, penafsiran subjektif kepolisian atas “kacaunya massa” kehilangan basis legalitas doktrinal. Pelanggaran terhadap larangan ini wajib berkonsekuensi pertanggungjawaban pidana umum (kelalaian berat atau kesengajaan materiil), memutus ruang abu-abu sanksi administratif internal yang selama ini melanggengkan impunitas.

b. Pilar II: Pembagian Zona Fungsional (*Inner-Outer Ring*) dan Kejelasan *Command Responsibility* Multi-Pihak

Rekonstruksi harus memformalkan batas pertanggungjawaban perdata dan publik antara penyelenggara (Panpel/klub), petugas *steward* (sebagai pemegang kendali *inner ring* berbasis lisensi komersial), dan Polri (di posisi *outer ring*). Jika terjadi *pitch invasion*, *command responsibility* Polri tidak otomatis aktif masuk ke zona merah kecuali ada permintaan eskalasi kriminal murni atau kegagalan sistemik penyelamatan jiwa yang melampaui kapasitas sipil. Dengan desain ini, kaburnya tanggung jawab hukum ketika *steward* kewalahan dapat diatribusikan secara proporsional kepada kegagalan manajemen risiko penyelenggara, menghindarkan pergeseran beban kegagalan arsitektural stadion menjadi diskresi represif aparat kepolisian.

c. Pilar III: Penolakan Doktrin *Ambtelijk Bevel* (Perintah Jabatan) pada Perintah Cacat Norma Keselamatan

Pada konteks pertanggungjawaban komando, perwira menengah yang memberikan perintah pengerahan kekuatan melanggar standar keselamatan (baik melanggar Pasal 31 Perpol 10/2022 maupun asas nesesitas internasional) kehilangan perlindungan hukum doktrin *bevel/ambtelijk bevel* (perintah jabatan sah). Karena perintah tersebut cacat materiil terhadap instrumen keselamatan yang mengikat, subordinat yang menolak mengeksekusi perintah ilegal terlindungi dari sanksi disiplin, sementara atasan pemberi perintah memikul *command criminal/civil liability* secara langsung. Sterilisasi area pengamanan sipil dari intervensi militer (TNI) turut ditekankan di sini guna memastikan rantai komando tetap berada dalam kerangka penegakan hukum sipil yang akuntabel (Kraska, 2007; Setiawan & Darmawan, 2023).

Kesimpulan

FIFA Stadium Safety and Security Regulations berstatus sebagai *soft law* yang berinteraksi dengan hukum publik nasional bukan melalui hierarki vertikal perundang-undangan, melainkan melalui inkorporasi lisensi penyelenggaraan yang menuntut *normative convergence*. Transisi ke Perpol No. 10/2022 secara tekstual telah melarang instrumen kimia, namun melahirkan *illusion of coherence* akibat kaburnya batasan tafsir *force majeure* oleh komandan lapangan.

Penutupan *accountability gap* mensyaratkan tiga doktrin operasional: penegasan pelanggaran larangan instrumen sebagai perbuatan melawan hukum materiel yang memutus impunitas diskresi, pemisahan tegas zona perdata/publik (*inner steward vs outer Polri*), serta penolakan perlindungan *ambtelijk bevel* bagi perintah pengerahan kekuatan yang cacat norma keselamatan internasional.

Daftar Pustaka

- Delyarahmi, S., & Siagian, A. W. (2023). Perlindungan terhadap Supporter Sepak Bola Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia: Studi Kasus Tragedi Kanjuruhan. *UNES Journal of Swara Justisia*, 7(1), 89-102. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i1.314>
- Enggalani, B., & Suratman, T. (2024). Analisis Yuridis Sosiologis Pelaksanaan Pengendalian Aksi Massa di Stadion Kanjuruhan Kepanjen. *MLJ Merdeka Law Journal*, 5(1), 14-23. <https://doi.org/10.26905/mlj.v5i1.14002>
- Foster, K. (2006). Lex Sportiva and Lex Ludica: The Court of Arbitration for Sport and International Sports Law. *Entertainment Law*, 5(2), 2-22. <https://doi.org/10.16997/eslj.112>
- Geovany, M. M. D., & Haniyah, H. (2023). Analisis Standar Operasional Prosedur dalam Pengamanan Pertandingan Sepak Bola: Studi Kasus Stadion Kanjuruhan. *Mandub: Jurnal Politik, Sosial, Hukum dan Humaniora*, 1(4), 93-100. <https://doi.org/10.59059/mandub.v1i4.571>
- FIFA (2022). *FIFA Stadium Safety and Security Regulations*. Fédération Internationale de Football Association.
- James, M., & Pearson, G. (2016). Legal Responses to Football Crowd Disorder and Violence in England and Wales. In *Legal Responses to Football Hooliganism in Europe* (pp. 35-52). TMC Asser Press.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia (2002). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia (2009). Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia (2022). Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pengamanan Penyelenggaraan Kompetisi Olahraga.
- Kraska, P. B. (2007). Militarization and Policing—Its Relevance to 21st Century Police. *Policing: a Journal of Policy and Practice*, 1(4), 501-513. <https://doi.org/10.1093/police/pam065>
- Pearson, G., & Stott, C. (2022). Understanding the Psychology of Football Crowds. In *A New Agenda For Football Crowd Management: Reforming Legal and Policing Responses to Risk* (pp. 171-205). Springer International Publishing.
- Ryan, B. J. (2013). Reasonable Force: The Emergence of Global Policing Power. *Review of International Studies*, 39(2), 435-457. <https://doi.org/10.1017/S0260210512000137>
- Setiawan, M., & Darmawan, C. (2023). Strengthening Democratic Policing in the Perspective of Civic Education: A Conceptual Analysis. *Jurnal HAM*, 14(3), 217-234. <https://doi.org/10.30641/ham.2023.14.217-234>
- Shidiq, D. Y., & Kartika, A. W. (2025). Disharmonisasi Peraturan PSSI terhadap Peraturan FIFA dalam Pengendalian Massa di Stadion. *Widya Yuridika*, 8(2), 267-280. <https://doi.org/10.31328/wy.v8i2.6327>
- Tim Gabungan Independen Pencari Fakta [TGIPF] Tragedi Stadion Kanjuruhan. (2022). *Laporan akhir Tim Gabungan Independen Pencari Fakta Tragedi Stadion Kanjuruhan Malang*. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia.

United Nations (1990). *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*. Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August–7 September 1990.

Weatherhill, S. (2014). *Principles of International Sports Law*. Oxford University Press.