

# **Diskresi Kepolisian: Antara Kemanusiaan dan Celah Korupsi**

Tim CSP – Center for Strategic Policing

## **A. Pendahuluan**

Reformasi kepolisian di Indonesia selalu bergulat dengan dilema antara kebutuhan akan kepastian hukum dan tuntutan keadilan masyarakat. Di satu sisi, hukum menuntut kepastian, ketertiban, dan prosedur yang baku. Namun, di sisi lain, kehidupan sosial yang dinamis sering kali memunculkan situasi yang tidak dapat sepenuhnya dijawab oleh norma hukum tertulis. Pada titik inilah **diskresi kepolisian** memperoleh relevansinya.

Secara yuridis, diskresi diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang memberikan ruang bagi Polri untuk bertindak berdasarkan penilaiannya sendiri demi kepentingan umum. Kewenangan ini lahir dari kesadaran bahwa hukum tidak pernah mampu mengantisipasi seluruh kemungkinan peristiwa sosial. Polisi sebagai aktor di garis depan penegakan hukum diberi keleluasaan

untuk membuat keputusan yang cepat, tepat, dan kontekstual, meski kadang di luar teks hukum positif.

Dalam praktiknya, diskresi sering kali dipuji sebagai wajah humanis kepolisian. Ia memungkinkan seorang polisi memilih berdialog dengan massa aksi ketimbang membubarkannya dengan kekerasan; ia memberi peluang untuk mengedepankan keselamatan seorang pasien darurat ketimbang menilang sopir yang melanggar lalu lintas. Diskresi dengan demikian mencerminkan polisi sebagai **guardian of democracy** dan pelindung kepentingan publik, bukan sekadar penjaga aturan yang kaku.

Namun, keistimewaan diskresi sekaligus menghadirkan persoalan serius. Ruang abu-abu dalam penerapannya kerap dimanfaatkan sebagai celah penyalahgunaan wewenang. Tidak sedikit masyarakat justru mengenal diskresi sebagai jalan pintas untuk “damai di tempat”, di mana pelanggaran hukum dapat diselesaikan secara instan melalui suap atau pungutan liar. Fenomena ini tidak hanya mencederai nilai-nilai keadilan, tetapi juga merusak kredibilitas Polri di mata publik.

Situasi tersebut memperlihatkan adanya kontradiksi mendasar: diskresi yang dirancang untuk menjaga rasa keadilan sosial, justru berpotensi menjadi sumber ketidakadilan baru. Permasalahan semakin kompleks karena batasan diskresi tidak terjelaskan secara rinci, mekanisme pengawasannya lemah, dan budaya organisasi Polri masih rentan terhadap praktik transaksional.

Dalam konteks transformasi reformasi Polri, pembahasan mengenai diskresi menjadi semakin mendesak. Pertanyaannya bukan lagi sekadar apakah diskresi diperlukan, melainkan **bagaimana mengelola diskresi agar berfungsi sebagai instrumen keadilan dan bukan celah korupsi**. Untuk menjawab persoalan itu, tulisan ini akan membahas konsep dasar diskresi kepolisian, problematika dalam implementasi-nya, pembelajaran dari negara lain, serta arah reformasi yang perlu ditempuh Polri.

## **B. Konsep dan Landasan Hukum Diskresi**

Diskresi dalam konteks kepolisian merupakan suatu kewenangan yang unik dan krusial. Secara umum, diskresi dapat dipahami sebagai kebebasan bertindak yang dimiliki aparat penegak hukum untuk membuat keputusan di luar aturan normatif, dengan tujuan menjaga kepentingan umum serta mencegah kerugian yang lebih besar. Diskresi bukanlah bentuk pelanggaran hukum, melainkan ruang kebijakan yang diberikan oleh hukum itu sendiri agar aparat dapat menyesuaikan keputusan dengan kompleksitas situasi di lapangan.

Dalam ilmu hukum administrasi, diskresi sering dipandang sebagai pengejawantahan asas **“freies ermessen”** atau kebebasan bertindak pejabat negara dalam kerangka tugas dan wewenangnya. Prinsip ini muncul karena hukum positif tidak mungkin merinci seluruh peristiwa sosial yang terjadi. Hukum

hanya memberikan kerangka besar, sementara ruang penyesuaian diisi oleh keputusan pejabat publik. Dengan kata lain, diskresi adalah bagian dari hukum itu sendiri, meskipun berada di luar teks aturan tertulis.

Di Indonesia, dasar hukum diskresi kepolisian tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebutkan:

“Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.”

Ketentuan ini memberi ruang yang sangat luas bagi aparat kepolisian. Meski demikian, ayat (2) pasal yang sama menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan tersebut harus memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi kepolisian. Artinya, diskresi bukanlah kebebasan tanpa batas, melainkan kewenangan yang **dibatasi oleh prinsip legalitas, akuntabilitas, dan proporsionalitas**.

Selain UU Kepolisian, konsep diskresi juga ber-singgungan dengan aturan lain, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), yang dalam Pasal 16 ayat (1) memberi kewenangan kepada penyidik untuk melakukan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Hal ini semakin mempertegas bahwa diskresi adalah instrumen sah yang dimiliki aparat penegak hukum.

Dari sudut pandang praktis, diskresi kepolisian hadir karena beberapa alasan mendasar:

1. **Keterbatasan hukum tertulis** – hukum tidak dapat mengantisipasi semua situasi, sehingga aparat membutuhkan ruang untuk beradaptasi.
2. **Kebutuhan respons cepat** – banyak situasi menuntut keputusan instan, sementara prosedur hukum bisa memakan waktu.
3. **Pertimbangan kemanusiaan** – diskresi memberi ruang bagi polisi untuk mengedepankan rasa keadilan dan moralitas sosial di atas prosedur kaku.

Dengan demikian, konsep diskresi kepolisian sesungguhnya menempatkan polisi pada posisi strategis: sebagai penafsir sekaligus pelaksana hukum yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Akan tetapi, posisi strategis ini pula yang menjadikan diskresi rawan disalahgunakan, terutama ketika tidak ada batasan jelas dan mekanisme pengawasan yang ketat.

### **C. Diskresi sebagai Instrumen Humanis dalam Penegakan Hukum**

Salah satu sisi paling penting dari diskresi kepolisian adalah fungsinya sebagai **instrumen humanis** dalam penegakan hukum. Hukum positif memang dirancang untuk menciptakan kepastian, namun kepastian itu tidak selalu identik dengan rasa

keadilan. Dalam realitas sosial, ada kalanya hukum justru terasa kaku, dingin, dan tidak manusiawi apabila diterapkan tanpa mempertimbangkan konteks. Di sinilah diskresi menjadi alat koreksi, agar penegakan hukum tetap berpihak pada manusia dan kemanusiaan.

Diskresi memungkinkan polisi untuk melihat **tujuan hukum** secara lebih utuh, yakni bukan hanya kepastian (*rechtssicherheit*), tetapi juga keadilan (*gerechtigkeits*) dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). Misalnya, ketika seorang pengendara melanggar rambu lalu lintas karena sedang terburu-buru membawa anggota keluarganya yang sakit kritis ke rumah sakit. Secara hukum, polisi berhak menilang, tetapi secara kemanusiaan, membiarkan pengendara itu segera melanjutkan perjalanan adalah pilihan yang lebih adil dan bermanfaat.

Contoh lain dapat ditemukan dalam penanganan aksi demonstrasi. Polisi memiliki kewenangan untuk membubarkan massa bila dianggap melanggar aturan, namun pendekatan diskresi yang mengedepankan **dialog, negosiasi, dan komunikasi persuasif** sering kali lebih efektif dibanding tindakan represif. Tindakan seperti ini bukan hanya mencegah eskalasi kekerasan, tetapi juga membangun citra Polri sebagai institusi yang hadir untuk melayani rakyat, bukan menakut-nakuti mereka.

Pendekatan humanis ini juga sejalan dengan filosofi **community policing** yang menekankan hubungan kemitraan antara polisi dan masyarakat. Diskresi, jika dikelola dengan benar, menjadikan

polisi sebagai mitra sosial yang mampu memahami situasi riil masyarakat. Dengan begitu, polisi tidak hanya bertindak sebagai “mesin hukum”, tetapi juga sebagai **penjaga harmoni sosial**.

Di negara-negara dengan sistem kepolisian maju, diskresi memang diarahkan untuk memperkuat nilai-nilai kemanusiaan. Di Jepang, misalnya, polisi di tingkat *koban* (pos polisi kecil) dilatih untuk mengedepankan mediasi dalam menyelesaikan masalah warga. Pendekatan ini membuat masyarakat lebih percaya bahwa polisi adalah pelindung yang memahami kebutuhan sosial, bukan sekadar aparat hukum.

Dalam konteks Indonesia, penerapan diskresi yang humanis sesungguhnya bisa menjadi salah satu pilar reformasi kepolisian. Dengan catatan, diskresi harus dipahami sebagai **ruang kebijakan etis** untuk mencapai rasa keadilan, bukan sebagai “kelonggaran hukum” yang bisa dinegosiasikan.

## D. Permasalahan Diskresi di Indonesia

Meskipun memiliki tujuan mulia sebagai jembatan antara kepastian hukum dan keadilan masyarakat, praktik diskresi di Indonesia justru menghadapi berbagai persoalan serius. Alih-alih menjadi instrumen humanis, diskresi kerap dipersepsikan sebagai **celah penyalahgunaan wewenang** yang merugikan masyarakat dan mencederai kepercayaan publik terhadap Polri.

Beberapa permasalahan utama yang menonjol antara lain:

### Pertama, **Batasan yang Kabur**

Pasal 18 UU No. 2 Tahun 2002 memberi ruang luas bagi polisi untuk bertindak berdasarkan penilaiannya sendiri. Namun, ketentuan ini tidak disertai parameter detail mengenai kapan, bagaimana, dan sejauh mana diskresi dapat dilakukan. Akibatnya, setiap aparat memiliki standar subjektif yang berbeda. Situasi serupa sering kali menimbulkan ketidakpastian hukum, bahkan diskriminasi perlakuan di lapangan.

### Kedua, **Relasi Kuasa yang Timpang**

Masyarakat berada dalam posisi yang lemah ketika berhadapan dengan aparat. Banyak orang memilih “damai di tempat” daripada mengikuti prosedur hukum yang panjang, melelahkan, dan mahal. Kondisi ini menjadikan diskresi rawan ditukar dengan imbalan, baik berupa uang maupun fasilitas lain. Dengan kata lain, diskresi membuka peluang terjadinya praktik **pungutan liar dan suap**.

### Ketiga, **Minimnya Akuntabilitas**

Tindakan diskresi jarang terdokumentasi secara formal. Tidak ada sistem baku yang mewajibkan polisi melaporkan setiap keputusan diskresioner. Akibatnya, sulit dilakukan pengawasan, evaluasi, ataupun audit terhadap penggunaan kewenangan tersebut. Celah inilah yang menjadikan diskresi



sering kali beroperasi dalam “ruang gelap” tanpa transparansi.

#### Keempat, **Budaya Organisasi yang Permisif**

Dalam sebagian praktik di lapangan, diskresi dipahami bukan sebagai kebijakan etis, melainkan kelonggaran hukum yang dapat dinegosiasikan. Pemahaman yang keliru ini berakar pada budaya birokrasi yang masih permisif terhadap praktik transaksional. Akibatnya, diskresi tidak lagi berfungsi untuk melindungi kepentingan masyarakat, melainkan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

#### Kelima, **Erosi Kepercayaan Publik**

Akumulasi dari faktor-faktor di atas membuat masyarakat sering memandang diskresi sebagai sinonim dari “kesempatan untuk menyuap”. Alih-alih meningkatkan citra Polri sebagai institusi yang humanis, diskresi justru menurunkan legitimasi sosial polisi. Hal ini berbahaya, karena kepercayaan publik merupakan modal utama bagi keberhasilan reformasi kepolisian.

Beberapa kasus konkret menunjukkan wajah problematis diskresi di Indonesia. Dalam penanganan pelanggaran lalu lintas, misalnya, publik kerap menjumpai praktik pungli dengan dalih “diskresi petugas”. Begitu pula dalam penanganan aksi massa, ketika tindakan represif berlebihan dibenarkan

sebagai bentuk diskresi, padahal justru melanggar hak asasi manusia.

Permasalahan-permasalahan tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan besar antara konsep ideal diskresi dan praktik riil di lapangan. Jika tidak dibenahi, diskresi yang seharusnya menjadi wajah humanis Polri justru akan terus menjadi simbol dari wajah transaksional dan represif kepolisian.

Diskresi akan selalu menjadi “pedang bermata dua”. Bila tanpa pengawasan, ia menjadi ruang korupsi; tetapi bila dikelola dengan sistem yang transparan dan berorientasi pada kemanusiaan, ia dapat memperkuat legitimasi Polri di mata rakyat.

## **E. Pembelajaran dari Negara Lain**

Untuk memahami bagaimana diskresi dapat dijalankan secara lebih sehat, transparan, dan akuntabel, penting menengok praktik di sejumlah negara lain. Beberapa pengalaman menunjukkan bahwa diskresi bisa menjadi instrumen efektif bila diatur dengan batas yang jelas, mekanisme pertanggungjawaban yang kuat, serta didukung budaya organisasi yang profesional.

### **Amerika Serikat: Sistem Check and Balance Diskresi Polisi**

Di Amerika Serikat, polisi memiliki kewenangan diskresi yang relatif luas, terutama dalam penegakan hukum lalu lintas, tindak pidana ringan, dan

pengendalian massa. Namun, kewenangan tersebut diawasi ketat melalui tiga instrumen utama:

Pertama, **Standar operasional prosedur (SOP) tertulis** yang mengikat semua aparat. Misalnya, pedoman penggunaan kekuatan (*use of force policy*) yang detail membatasi kapan seorang polisi boleh menggunakan kekerasan.

Kedua, **Pengawasan internal dan eksternal**, melalui divisi pengawasan internal (*internal affairs*) dan lembaga independen di luar kepolisian.

Ketiga, **Akuntabilitas publik**, karena banyak kota mewajibkan polisi mengenakan *body camera* untuk merekam setiap tindakan. Rekaman ini dapat dijadikan bukti evaluasi apabila ada dugaan penyalahgunaan diskresi.

Dengan demikian, diskresi tidak menjadi ruang gelap, melainkan ruang yang tetap terpantau dalam kerangka demokrasi.

### **Inggris: Pendekatan “Policing by Consent”**

Tradisi kepolisian Inggris menekankan prinsip *policing by consent* – bahwa legitimasi polisi bersumber dari kepercayaan masyarakat. Karena itu, diskresi polisi sangat dipengaruhi oleh orientasi pelayanan publik, bukan sekadar penegakan hukum.

Polisi di Inggris diberi pelatihan intensif mengenai **proportionality, accountability, necessity, dan legality (prinsip PANL)** dalam setiap tindakan diskresi. Selain itu, setiap keputusan diskresioner harus dicatat dalam *police notebook* atau sistem digital

agar bisa diaudit kapan saja. Transparansi inilah yang membuat diskresi dipandang sebagai bagian dari pelayanan, bukan peluang transaksional.

### **Jepang: Integrasi Diskresi dengan Budaya Preventif**

Polisi Jepang dikenal dengan sistem *kōban* (pos polisi kecil di lingkungan masyarakat). Dalam sistem ini, diskresi dijalankan lebih ke arah pencegahan ketimbang represif. Polisi lokal memiliki keleluasaan untuk menegur, memberi peringatan, atau menyelesaikan masalah sosial kecil tanpa melalui proses pengadilan. Namun, diskresi tersebut dilakukan dalam bingkai **pendekatan komunitas** dan selalu terdokumentasi. Keberhasilan sistem ini terletak pada kedekatan polisi dengan warga serta budaya kerja yang menekankan integritas.

### **Singapura: Diskresi dalam Negara yang Tegas**

Singapura memberi contoh lain: polisi diberi ruang diskresi, tetapi dengan kontrol hukum yang sangat ketat. Misalnya, pada kasus pelanggaran ringan, polisi dapat memilih memberikan peringatan keras (*stern warning*) daripada membawa pelaku ke pengadilan. Akan tetapi, setiap keputusan wajib dicatat dalam laporan resmi yang akan dievaluasi oleh atasan. Dengan begitu, diskresi tetap sejalan dengan reputasi Singapura sebagai negara hukum yang tegas dan minim korupsi.

## **Pelajaran yang Dapat Dipetik untuk Indonesia**

Dari keempat contoh tersebut, tampak bahwa kunci sukses pelaksanaan diskresi bukan terletak pada luas-sempitnya kewenangan, melainkan pada mekanisme akuntabilitas dan transparansi. Diskresi dapat berjalan baik bila:

- 1) Ada pedoman tertulis yang jelas dan rinci.
- 2) Setiap tindakan diskresi terdokumentasi dan dapat diaudit.
- 3) Terdapat pengawasan internal maupun eksternal.
- 4) Budaya organisasi menekankan integritas dan pelayanan masyarakat.

Indonesia dapat belajar bahwa tanpa sistem pengawasan yang kuat, diskresi hanya akan memperlebar jurang antara polisi dan masyarakat. Namun, bila dijalankan dengan prinsip akuntabilitas, diskresi justru bisa menjadi modal penting untuk membangun kembali kepercayaan publik terhadap Polri.

## **F. Rekomendasi Reformasi Diskresi Polri**

Berdasarkan analisis konsep, praktik, dan pembelajaran dari negara lain, diskresi kepolisian di Indonesia perlu ditempatkan sebagai instrumen strategis yang selaras dengan prinsip negara hukum dan demokrasi. Untuk itu, sejumlah rekomendasi reformasi dapat ditawarkan:

Pertama, **Menyusun Pedoman Diskresi yang Lebih Rinci dan Operasional.** Undang-Undang Kepolisian dan KUHAP hanya mengatur diskresi secara umum. Polri perlu menurunkannya dalam bentuk **Peraturan Kapolri (Perkap)** atau **SOP teknis** yang jelas, spesifik, dan mudah dipahami. Pedoman tersebut harus menjawab: kapan diskresi dapat dilakukan, dalam situasi apa saja, serta batasannya. Dengan begitu, ruang abu-abu yang sering menjadi celah korupsi dapat dipersempit.

Kedua, **Membangun Sistem Dokumentasi dan Audit Diskresi.** Setiap tindakan diskresi wajib didokumentasikan, baik secara manual maupun digital, dalam sistem yang bisa diaudit. Misalnya, ketika polisi memilih memberi teguran daripada tilang, maka alasan, identitas pelanggar, dan catatan keputusan tersebut harus masuk ke dalam database. Transparansi data ini bukan hanya berguna untuk pengawasan internal, tetapi juga untuk riset kebijakan.

Ketiga, **Memperkuat Pengawasan Internal dan Eksternal.** Dalam lingkup Internal, Divisi Propam harus dilengkapi mekanisme khusus untuk menilai tindakan diskresi yang bermasalah. Adapun secara Eksternal, diperlukan lembaga independen atau keterlibatan Ombudsman/Kompolnas untuk memastikan bahwa diskresi tidak disalahgunakan. Dengan begitu, polisi tidak menjadi hakim tunggal atas keputusan diskresioner.

Keempat, **Mendorong Transparansi Melalui Teknologi Digital.** Penggunaan **body camera**, rekaman audio-visual, atau aplikasi pelaporan digital

dapat menjadi instrumen penting. Setiap tindakan diskresi dapat terpantau, dan jika ada aduan, bukti objektif tersedia. Transformasi digital Polri harus diarahkan untuk memperkuat akuntabilitas, bukan sekadar administrasi.

Kelima, **Pelatihan Etika dan Humanisme dalam Diskresi**. Polisi harus memahami bahwa diskresi bukan semata kewenangan hukum, melainkan juga **tanggung jawab moral**. Oleh karena itu, pendidikan dan pelatihan harus memasukkan aspek humanisme, keadilan restoratif, serta komunikasi efektif dengan masyarakat. Tujuannya agar polisi tidak hanya berorientasi pada prosedur, tetapi juga pada kemanusiaan.

Keenam, **Membangun Budaya Organisasi Anti-Korupsi**. Reformasi diskresi tidak akan berhasil bila budaya organisasi Polri masih mentolerir praktik “uang damai”. Diperlukan komitmen pimpinan Polri untuk memberikan sanksi tegas terhadap setiap bentuk penyalahgunaan diskresi. Sebaliknya, polisi yang menggunakan diskresi secara tepat dan humanis perlu diberi penghargaan.

Ketujuh, **Melibatkan Masyarakat dalam Kontrol Diskresi**. Dalam semangat *community policing*, masyarakat dapat dilibatkan untuk menilai praktik diskresi. Misalnya, melalui forum kemitraan polisi dan masyarakat (FKPM), publik dapat memberikan umpan balik mengenai apakah tindakan diskresi di lapangan sudah adil dan proporsional.

## G. Penutup

Diskresi kepolisian merupakan pisau bermata dua: di satu sisi ia menjadi instrumen penting untuk menghadirkan keadilan yang lebih humanis, fleksibel, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat; namun di sisi lain, tanpa batasan dan pengawasan yang memadai, diskresi dapat berubah menjadi celah korupsi, pungli, atau bentuk penyalahgunaan kewenangan yang merusak kepercayaan publik terhadap Polri.

Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa diskresi bukan untuk dihapus, melainkan untuk **dikelola secara transparan, akuntabel, dan proporsional**. Amerika Serikat, Inggris, Jepang, dan Singapura memberikan pelajaran berharga bahwa kunci keberhasilan diskresi ada pada pedoman tertulis yang jelas, mekanisme dokumentasi yang dapat diaudit, pengawasan berlapis (internal maupun eksternal), serta budaya integritas dalam tubuh kepolisian.

Bagi Polri, reformasi diskresi menjadi bagian tak terpisahkan dari peta jalan transformasi menuju 2045. Pedoman yang lebih operasional, dokumentasi digital, pengawasan ketat, serta pelatihan etika dan humanisme harus menjadi agenda prioritas. Lebih dari itu, Polri perlu menegakkan budaya anti-korupsi dan melibatkan masyarakat dalam kontrol sosial.

Pada akhirnya, diskresi harus dipahami bukan semata-mata sebagai hak polisi untuk “memilih”,



melainkan sebagai **amanah moral untuk menegakkan keadilan**. Dengan pengelolaan yang tepat, diskresi dapat menjadi jembatan antara hukum dan rasa keadilan masyarakat—sekaligus memperkuat legitimasi Polri sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan rakyat dalam bingkai demokrasi. []

