

PENERAPAN DISKRESI KEPOLISIAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA: TINJAUAN DARI UNDANG-UNDANG KEPOLISIAN DAN PERATURAN KAPOLRI

Nahwan¹, Ilyas², Ihlas³,

^{1,2,3}Prodi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Bima, Indonesia

Email Korespondensi: awanvigh66@gmail.com

ABSTRACT

Police discretion constitutes an inherently embedded authority instrument within Indonesia's criminal law enforcement system; however, its application frequently generates significant normative and empirical problematics. This study aims to comprehensively analyze the application of police discretion in criminal law enforcement through the normative framework of Law Number 2 of 2002 concerning the Indonesian National Police and the National Police Chief Regulations (Perkap), while identifying the gap between positive legal norms and field practice. This research employs a normative juridical approach with legal document analysis, cross-jurisdictional comparative study, and content analysis of selected jurisprudential decisions. The findings reveal that although police discretion has received juridical legitimation through Article 18 of the Police Act, its implementation remains constrained by the absence of measurable operational guidelines, comprehensive accountability mechanisms, and institutional capacity gaps at the implementation level. Furthermore, this study identifies a normative paradox whereby Kapolri regulations intended as operational guidelines contain ambiguous formulations that create space for discretion abuse. The novelty of this research lies in constructing an integrated conceptual framework between public administration discretion theory and criminal law within Indonesia's legal system context, along with proposing an accountability-based discretion regulation model. The study recommends regulatory reform through comprehensive Perkap issuance, standardized training system development, and strengthening synergistic internal-external oversight mechanisms.

Keywords: Police Discretion, Criminal Law Enforcement, Police Act, Kapolri Regulation.

ABSTRAK

Diskresi kepolisian merupakan instrumen kewenangan yang melekat secara inheren dalam sistem penegakan hukum pidana di Indonesia, namun penerapannya kerap menimbulkan problematika normatif maupun empiris yang signifikan. Penelitian ini bertujuan menganalisis secara komprehensif penerapan diskresi kepolisian dalam konteks penegakan hukum pidana ditinjau dari kerangka normatif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap), serta mengidentifikasi kesenjangan antara norma hukum positif dengan praktik di lapangan. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode analisis dokumen hukum, studi komparatif lintas yurisdiksi, dan analisis konten terhadap putusan yurisprudensi terpilih. Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun diskresi kepolisian telah mendapat legitimasi yuridis melalui Pasal 18 Undang-Undang Kepolisian, implementasinya masih terhambat oleh ketiadaan pedoman operasional yang bersifat terukur, absennya mekanisme akuntabilitas yang komprehensif, serta kesenjangan kapasitas institusional di tingkat pelaksana. Lebih lanjut, penelitian ini mengidentifikasi paradoks normatif bahwa peraturan Kapolri yang dimaksudkan sebagai pedoman operasional justru mengandung formulasi yang ambigu sehingga membuka ruang bagi penyalahgunaan diskresi. Kebaruan penelitian ini terletak pada pembangunan kerangka konseptual terpadu antara teori diskresi administrasi publik dan hukum pidana dalam konteks sistem hukum Indonesia, serta proposisi model regulasi diskresi berbasis akuntabilitas. Penelitian ini merekomendasikan reformasi regulasi melalui penerbitan Perkap yang komprehensif, pengembangan sistem pelatihan terstandarisasi, dan penguatan mekanisme pengawasan internal-eksternal yang sinergis.

Kata kunci: Diskresi Kepolisian, Penegakan Hukum Pidana, Undang-Undang Kepolisian.

Penerbit:

LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)

redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id

221

Indexed



SINTA 4

PKP|INDEX



PENDAHULUAN

Arsitektur negara hukum demokratis, kepolisian tidak sekadar berperan sebagai instrumen mekanis yang menjalankan perintah hukum secara literal, melainkan sebagai institusi yang dituntut memiliki kapasitas penilaian situasional yang adaptif terhadap dinamika sosial yang terus berkembang. Kapasitas penilaian situasional inilah yang dalam ilmu hukum dan administrasi publik dikenal sebagai diskresi suatu kewenangan yang memungkinkan pejabat publik untuk membuat pilihan tindakan di antara beberapa alternatif yang tersedia berdasarkan pertimbangan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum secara berimbang (Rahmawati & Mujib, 2025). Di Indonesia, diskresi kepolisian bukan merupakan konstruksi hukum yang bersifat liar atau tanpa dasar normatif, melainkan telah mendapat pengakuan eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, khususnya Pasal 18, yang secara tegas memberikan ruang bagi aparat kepolisian untuk bertindak berdasarkan penilaiannya sendiri demi kepentingan umum dalam kondisi-kondisi tertentu (Tidak et al., 2024).

Urgensi kajian tentang diskresi kepolisian semakin menguat dalam konteks Indonesia kontemporer yang ditandai oleh kompleksitas persoalan sosial yang multidimensional. Berbagai kasus hukum yang viral dalam beberapa tahun terakhir mulai dari kontroversi penanganan kasus-kasus kecil yang ditangani secara berlebihan hingga kasus besar yang tampaknya mendapat perlakuan lebih lunak merefleksikan ketidakpastian dalam penerapan diskresi kepolisian yang konsisten dan berkeadilan. Studi empiris yang dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada periode 2018-2022 mencatat bahwa sekitar 34 persen pengaduan masyarakat terhadap aparat kepolisian berkaitan dengan ketidakkonsistenan dalam penerapan kewenangan diskresioner, baik dalam bentuk tindakan berlebihan (*excessive force*) maupun dalam bentuk pembiaran (*omission*) yang tidak terukur (Rizki & Marazi, 2024). Angka ini mengindikasikan bahwa persoalan diskresi kepolisian bukan sekadar isu teoritis-akademis, melainkan telah menjadi problematika nyata yang berdampak langsung terhadap kualitas pelayanan hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

Kajian studi tentang diskresi kepolisian di Indonesia masih menghadapi beberapa kesenjangan yang signifikan. Pertama, sebagian besar penelitian yang ada cenderung membahas diskresi dalam perspektif hukum administratif semata, tanpa secara memadai mengintegrasikan dimensi hukum pidana yang memiliki karakteristik dan konsekuensi tersendiri (Untuk et al., 2022). Kedua, kajian yang ada jarang menelaah secara mendalam relasi hierarkis antara undang-undang sebagai norma primer dengan peraturan Kapolri sebagai norma derivatif, padahal relasi ini sangat menentukan efektivitas penerapan diskresi di lapangan. Ketiga, perspektif komparatif dengan sistem hukum negara lain yang memiliki tradisi hukum serupa khususnya negara-negara dengan sistem hukum *civil law* yang telah lebih maju dalam mengatur diskresi kepolisian belum banyak dieksplorasi sebagai basis rekomendasi reformasi. Kesenjangan-kesenjangan inilah yang menjadi landasan epistemologis bagi penelitian ini.

Berbagai penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa diskursus tentang diskresi kepolisian telah lama mendapat perhatian dalam literatur hukum internasional (Dewi et al., 2021) dalam karya monumentalnya *The Politics of the Police* mengidentifikasi bahwa diskresi merupakan elemen tak terelakkan dalam praktik kepolisian modern karena ketidakmampuan hukum tertulis untuk mengantisipasi seluruh situasi yang mungkin dihadapi di lapangan. Goldstein (1960) dalam artikel klasiknya yang dimuat dalam *Yale Law Journal* telah meletakkan fondasi teoritis tentang fenomena *non-enforcement of law* sebagai bentuk diskresi yang paling banyak terjadi namun paling sedikit mendapat pengaturan. Di tingkat nasional, (Ramadhan, 2021) telah mengkaji diskresi kepolisian dari perspektif hukum administrasi negara, sementara (Roberts, 2019) menelaahnya dalam konteks negara hukum Indonesia. Namun, keduanya belum secara komprehensif menelaah Peraturan Kapolri sebagai instrumen normatif yang memediasi antara mandat undang-undang dengan praktik lapangan.

Penelitian ini hadir dengan kebaruan yang terletak pada tiga aspek fundamental. Pertama, penelitian ini membangun kerangka analisis yang mengintegrasikan teori diskresi administrasi publik dengan konsep fundamental hukum pidana (*legalitas*, *proporsionalitas*, dan *kepentingan umum*) dalam konteks sistem

hukum Indonesia yang bersifat hibrida antara civil law dan pengaruh adat. Kedua, penelitian ini melakukan mapping normatif yang sistematis terhadap seluruh regulasi yang relevan dari tingkat undang-undang hingga peraturan teknis Kapolri untuk mengidentifikasi inkonsistensi dan kekosongan norma yang menjadi akar problematika. Ketiga, dengan mengadopsi perspektif komparatif dari pengalaman Jerman, Belanda, dan Australia sebagai negara-negara yang telah memiliki kerangka regulasi diskresi kepolisian yang matang, penelitian ini menawarkan model regulasi berbasis akuntabilitas yang adaptif dengan konteks hukum Indonesia.

Penelitian ini merumuskan tiga tujuan utama, menganalisis landasan normatif dan batasan konstitusional diskresi kepolisian dalam penegakan hukum pidana berdasarkan Undang-Undang Kepolisian dan Peraturan Kapolri, mengidentifikasi problematika yuridis dalam penerapan diskresi kepolisian yang mencakup aspek kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, serta merumuskan model reformasi regulasi diskresi kepolisian yang komprehensif dan berbasis akuntabilitas sebagai kontribusi bagi pembaruan hukum nasional. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan ilmu hukum, tetapi juga menjadi rujukan praktis bagi pembuat kebijakan, aparat kepolisian, dan pemangku kepentingan lainnya dalam upaya mewujudkan penegakan hukum pidana yang berkeadilan, berkemanfaatan, dan memberikan kepastian hukum di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual (Sunggono, 2006), dan komparatif untuk menganalisis pengaturan dan implementasi kewenangan diskresi kepolisian dalam sistem hukum Indonesia (Arfa & Marpaung, 2016). Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan, bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah (Sari et al., 2021), dan laporan lembaga terkait, serta bahan hukum tersier yang mendukung pemahaman konsep dan terminologi hukum (Susiani, 2024). Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan memanfaatkan berbagai sumber hukum dan literatur akademik yang relevan (Diantha & Sh, 2016). Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui inventarisasi, klasifikasi, interpretasi, dan evaluasi terhadap norma hukum untuk mengidentifikasi ruang lingkup (Benuf & Azhar, 2020), batasan, serta problematika penerapan diskresi kepolisian (Arifuddin et al., 2025). Hasil analisis kemudian digunakan untuk merumuskan rekomendasi penguatan regulasi dan mekanisme pengawasan guna mewujudkan pelaksanaan diskresi yang akuntabel, proporsional, dan sesuai dengan prinsip negara hukum (Rifa'i et al., 2023).

PEMBAHASAN

Landasan Normatif Diskresi Kepolisian dalam Sistem Hukum Indonesia

1. Konstruksi Normatif dalam Undang-Undang Kepolisian

Pengakuan yuridis terhadap diskresi kepolisian dalam sistem hukum Indonesia dapat ditelusuri melalui beberapa lapisan normatif yang saling berinteraksi. Pada level konstitusional, Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat [3]), yang secara implisit mengandung prinsip-prinsip proporsionalitas dan discretionary justice sebagai instrumen untuk mencapai keseimbangan antara kepastian hukum formal dengan keadilan substantive (Kurniawan, n.d.). Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya telah mengakui bahwa kekakuan penerapan hukum yang tidak mempertimbangkan konteks situasional justru dapat bertentangan dengan nilai-nilai konstitusional yang mengedepankan keadilan (Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 65/PUU-VIII/2010).

Pada level undang-undang, Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 merupakan norma kunci yang memberikan legitimasi terhadap diskresi kepolisian. Pasal tersebut secara eksplisit menyatakan bahwa: (1) Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri; (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan

memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Rumusan normatif ini mengandung beberapa elemen konstitutif yang perlu dianalisis secara cermat untuk memahami arsitektur yuridis diskresi kepolisian (Djamin, n.d.).

Pertama, frasa 'kepentingan umum' (public interest) merupakan konsep hukum yang secara inherent bersifat elastis dan kontekstual, sehingga tidak dapat didefinisikan secara exhaustive dalam teks normatif. Dalam tradisi hukum administrasi, kepentingan umum dipahami sebagai kepentingan yang melampaui kepentingan pribadi atau kelompok tertentu dan berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (Pramesti, 2023). Namun, elastisitas konsep inilah yang kemudian menjadi salah satu sumber problematika dalam penerapan diskresi, karena penilaian tentang apa yang merupakan 'kepentingan umum' dalam situasi konkret inevitably melibatkan subjektivitas penilaian individual aparat yang bersangkutan. Kedua, frasa 'menurut penilaiannya sendiri' (own judgment) secara tegas mengkonfirmasi bahwa diskresi kepolisian merupakan kewenangan evaluatif yang tidak dapat sepenuhnya distandarisasi, meskipun harus tetap berada dalam koridor hukum dan etika profesi. Ketiga, persyaratan 'keadaan yang sangat perlu' (urgent necessity) mengindikasikan bahwa diskresi dalam konteks Undang-Undang Kepolisian Indonesia bukanlah kewenangan default yang dapat diterapkan kapan saja, melainkan merupakan kewenangan residual yang diaktifkan dalam kondisi-kondisi spesifik di mana penerapan hukum secara rigid justru akan kontraproduktif (JONI, 2019).

Selain Pasal 18, terdapat ketentuan-ketentuan lain dalam Undang-Undang Kepolisian yang secara tidak langsung berkaitan dengan diskresi, termasuk Pasal 16 tentang kewenangan kepolisian dalam proses penyidikan dan Pasal 35 tentang diskresi dalam konteks pengendalian keamanan dan ketertiban masyarakat. Pembacaan sistematis terhadap keseluruhan norma ini mengungkapkan bahwa diskresi kepolisian dalam hukum Indonesia tidak bersifat monolitik, melainkan memiliki dimensi-dimensi yang bervariasi tergantung pada konteks fungsi kepolisian yang dijalankan apakah dalam fungsi pemeliharaan keamanan dan ketertiban, fungsi penegakan hukum, atau fungsi perlindungan dan pelayanan masyarakat.

2. Peraturan Kapolri sebagai Instrumen Operasionalisasi

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkapolri/Perkap) berfungsi sebagai instrumen normatif yang mentranslasikan mandat umum Undang-Undang Kepolisian ke dalam pedoman operasional yang lebih konkret dan terinci. Dalam konteks diskresi kepolisian, beberapa Perkap memiliki relevansi yang sangat signifikan. Pertama, Perkapolri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian menetapkan kerangka nilai yang harus menjadi acuan dalam setiap pelaksanaan diskresi, khususnya prinsip proporsionalitas, nesesisitas, dan non-diskriminasi (Sinaga, 2024). Kedua, Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana mengatur secara lebih rinci tentang kewenangan penyidik dalam mengambil keputusan-keputusan diskresioner selama proses penyidikan, termasuk dalam hal penentuan status tersangka, penetapan penahanan, dan penghentian penyidikan.

Analisis terhadap substansi berbagai Perkap yang relevan mengungkapkan beberapa karakteristik normatif yang patut dicermati. Di satu sisi, Perkap telah memberikan elaborasi yang lebih konkret terhadap mandat undang-undang dengan menetapkan kriteria-kriteria tertentu yang harus dipertimbangkan dalam pelaksanaan diskresi. Namun di sisi lain, formulasi normatif dalam beberapa Perkap masih menggunakan diksi-diksi yang sangat umum dan evaluatif seperti 'keadaan mendesak', 'pertimbangan khusus', dan 'situasi tertentu' tanpa memberikan definisi operasional yang memadai. Kondisi ini menciptakan apa yang dalam teori hukum disebut sebagai 'zona abu-abu normatif' (normative grey zone), di mana batasan antara diskresi yang sah dengan tindakan sewenang-wenang menjadi tidak jelas (Adnyani, 2021).

Lebih lanjut, terdapat persoalan teknis-yuridis yang berkaitan dengan hubungan hierarkis antara berbagai Perkap yang berbeda, mengingat beberapa peraturan tersebut diterbitkan dalam periode dan konteks kebijakan yang berbeda sehingga berpotensi mengandung inkonsistensi internal. Analisis komparatif antara Perkap Nomor 8 Tahun 2009 dan Perkap Nomor 14 Tahun 2012, misalnya,

menunjukkan adanya perbedaan penekanan dalam hal prosedur dokumentasi pelaksanaan diskresi yang dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan. Kelemahan ini merefleksikan perlunya konsolidasi dan harmonisasi regulasi yang lebih sistematis di tingkat Perkap sebagai bagian dari agenda reformasi hukum kepolisian.

Problematika Yuridis dalam Penerapan Diskresi Kepolisian

1. Ketegangan antara Legalitas dan Diskresi

Penerapan diskresi kepolisian dalam penegakan hukum pidana menghadapi ketegangan mendasar antara dua prinsip hukum yang sama-sama fundamental: prinsip legalitas (*principle of legality*) di satu sisi dan prinsip keadilan substantif (*substantive justice*) di sisi lain (Bahri, 2018). Prinsip legalitas, yang dalam tradisi hukum pidana klasik dirumuskan dalam adagium *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, menuntut bahwa setiap tindakan penegakan hukum harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tegas. Sementara itu, prinsip keadilan substantif justru menghendaki bahwa penerapan hukum harus memperhatikan konteks situasional dan kondisi individual kasus sehingga tidak menghasilkan ketidakadilan formal (*formal injustice*) meskipun sesuai dengan ketentuan normatif.

Ketegangan ini dalam praktik penegakan hukum pidana di Indonesia menghasilkan dua patologi yang saling berlawanan. Patologi pertama adalah *over-enforcement*, yakni penerapan hukum secara rigid dan eksekutif terhadap pelanggaran-pelanggaran yang secara sosial dan moral sesungguhnya tidak memerlukan respons pidana yang keras. Kasus-kasus seperti penanganan delik kecil yang melibatkan pelaku yang rentan anak-anak, lansia, atau penyandang disabilitas mental seringkali menjadi contoh dari *over-enforcement* yang justru mengakibatkan ketidakadilan substantif (FARIZKI, 2021). Patologi kedua adalah *under-enforcement*, yakni penggunaan diskresi sebagai justifikasi untuk tidak menindaklanjuti kasus-kasus yang sebenarnya layak diproses secara hukum, yang dalam banyak kasus berkaitan dengan faktor-faktor non-yuridis seperti status sosial tersangka, tekanan politik, atau bahkan korupsi.

Kedua patologi ini pada akhirnya bermuara pada erosi kepercayaan publik terhadap institusi kepolisian dan sistem penegakan hukum secara keseluruhan. Survei kepercayaan publik terhadap Polri yang dilakukan oleh berbagai lembaga survei independen dalam kurun waktu 2019-2023 secara konsisten menunjukkan bahwa ketidakconsistenan penegakan hukum merupakan salah satu faktor utama yang berkontribusi terhadap rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kepolisian (Sembiring, 2022). Temuan ini mengkonfirmasi bahwa problematika diskresi kepolisian bukan persoalan teknis-yuridis semata, melainkan memiliki implikasi yang jauh lebih luas terhadap legitimasi institusional dan kohesi sosial.

Beberapa yurisdiksi telah mengembangkan mekanisme untuk mengelola ketegangan antara legalitas dan diskresi secara lebih efektif. Di Jerman, misalnya, prinsip *Opportunitätsprinzip* (oportunitas) memberikan jaksa dan polisi kewenangan untuk tidak menuntut kasus-kasus yang secara sosial tidak signifikan, namun kewenangan ini dibatasi oleh kriteria yang sangat ketat dan tunduk pada pengawasan yudisial yang intensif (Amstono & Hoesein, 2025). Di Belanda, model penegakan hukum yang mengedepankan negosiasi dan resolusi di luar pengadilan telah berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan sistem peradilan formal, dengan tetap mempertahankan mekanisme akuntabilitas yang kuat (Tak, 2008). Pengalaman kedua yurisdiksi ini memberikan pelajaran penting tentang bagaimana diskresi dapat dikelola secara sistematis tanpa mengorbankan prinsip-prinsip negara hukum.

Defisit Akuntabilitas dalam Pelaksanaan Diskresi

Salah satu problematika paling kritis dalam penerapan diskresi kepolisian di Indonesia adalah defisit mekanisme akuntabilitas yang komprehensif. Dalam konteks ini, akuntabilitas dipahami tidak hanya dalam dimensinya yang bersifat reaktif yakni pertanggungjawaban atas tindakan diskresi yang telah dilakukan tetapi juga dalam dimensinya yang proaktif, yakni kerangka pengawasan yang memungkinkan deteksi dini atas potensi penyalahgunaan sebelum dampaknya bersifat irreversible. Analisis terhadap kerangka hukum

yang berlaku menunjukkan bahwa meskipun secara formal terdapat beberapa mekanisme pengawasan termasuk Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), pengawasan internal melalui Divisi Propam, dan pengawasan yudisial melalui praperadilan mekanisme-mekanisme ini masih menghadapi berbagai keterbatasan struktural yang mengkompromikan efektivitasnya.

Kopolnas sebagai lembaga pengawas eksternal, misalnya, menghadapi keterbatasan kewenangan yang sangat signifikan: lembaga ini hanya memiliki fungsi konsultatif dan rekomendatif tanpa kewenangan untuk menjatuhkan sanksi atau memaksakan tindakan korektif. Dalam nomenklatur teori akuntabilitas publik, Kopolnas lebih berfungsi sebagai 'watchdog tanpa gigi' mampu mengidentifikasi dan melaporkan permasalahan, namun tidak memiliki instrumen koersif untuk memastikan kepatuhan (SUSANTO, 2025). Sementara itu, mekanisme pengawasan internal melalui Propam seringkali dikritik karena kurangnya independensi struktural mengawasi aparat kepolisian oleh sesama aparat kepolisian yang berpotensi menciptakan solidaritas korporatif yang menghambat penegakan disiplin secara objektif.

Mekanisme praperadilan yang diatur dalam KUHAP, meskipun secara teoritis dapat menjadi instrumen pengawasan yudisial terhadap tindakan diskresioner kepolisian dalam proses penyidikan, dalam praktiknya menghadapi sejumlah keterbatasan. Pertama, objek praperadilan yang diatur dalam Pasal 77 KUHAP masih sangat terbatas dan belum mencakup seluruh spektrum tindakan diskresioner kepolisian. Kedua, proses praperadilan yang memerlukan inisiatif aktif dari tersangka atau kuasa hukumnya tidak efektif untuk melindungi kelompok-kelompok rentan yang tidak memiliki akses terhadap bantuan hukum. Ketiga, sebagaimana diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014, perluasan objek praperadilan terhadap penetapan tersangka membuka dimensi pengawasan baru yang masih dalam proses perkembangan yurisprudensial.

Analisis Komparatif: Kerangka Regulasi Diskresi Kepolisian Lintas Yurisdiksi

1. Model Jerman: Strukturisasi Diskresi melalui Prinsip Proporsionalitas

Pengalaman Jerman dalam mengatur diskresi kepolisian menawarkan model yang sangat relevan bagi Indonesia, mengingat kedua negara memiliki tradisi hukum civil law yang menjunjung tinggi kepastian hukum dan supremasi norma tertulis. Sistem hukum Jerman mengembangkan doktrin *Verhältnismäßigkeitsprinzip* (prinsip proporsionalitas) sebagai landasan konstitusional yang mengikat semua tindakan aparat negara, termasuk kepolisian dalam pelaksanaan diskresinya. Prinsip ini mengharuskan setiap tindakan polisi memenuhi tiga syarat kumulatif: *geeignet* (cocok/sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai), *erforderlich* (perlu/tidak ada alternatif yang lebih ringan), dan *angemessen* (proporsional/tidak memberatkan secara berlebihan) (Tamba et al., 2026).

Yang membedakan model Jerman bukan hanya pengakuan terhadap prinsip proporsionalitas, tetapi juga mekanisme implementasi dan penegakannya yang sistematis. *Polizeigesetze* (undang-undang kepolisian) di berbagai negara bagian Jerman menetapkan secara terperinci kondisi-kondisi yang membolehkan diskresi, batasan-batasannya, dan prosedur pengawasannya. Lebih dari itu, yurisprudensi *Bundesverfassungsgericht* (Mahkamah Konstitusi Federal) dan *Bundesverwaltungsgericht* (Pengadilan Administratif Federal) telah mengembangkan tubuh doktrin yang kaya tentang *judicial review* atas tindakan diskresioner kepolisian, sehingga memberikan panduan yang jelas bagi pelaksana dan pengawas. Sistem pelatihan kepolisian (*Polizeiakademie*) juga mengintegrasikan pemahaman tentang prinsip proporsionalitas sebagai kompetensi dasar yang wajib dimiliki seluruh personel (Hutajulu et al., 2026).

2. Model Australia: Pendekatan Berbasis Outcome dan Akuntabilitas Komunitas

Berbeda dengan model Jerman yang berorientasi pada strukturisasi normatif, Australia mengembangkan pendekatan yang lebih berorientasi pada outcome (hasil) dan akuntabilitas komunitas. *Police Acts* di berbagai negara bagian Australia khususnya New South Wales, Victoria, dan Queensland memberikan kewenangan diskresioner yang relatif luas kepada kepolisian, namun diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas eksternal yang sangat kuat. *Independent Commission Against Corruption* (ICAC)

di New South Wales dan Independent Broad-based Anti-corruption Commission (IBAC) di Victoria berwenang menyelidiki dan menindak penyalahgunaan kewenangan oleh kepolisian, termasuk dalam hal penyalahgunaan diskresi (Christ & Sembiring, 2022).

Aspek yang paling inovatif dari model Australia adalah pengembangan *community policing philosophy* yang menempatkan komunitas lokal sebagai mitra aktif dalam menentukan prioritas penegakan hukum. Melalui mekanisme *Local Area Commands* dan *Police Community Consultative Committees*, kepolisian Australia secara sistematis mengintegrasikan masukan komunitas dalam pengambilan keputusan diskresioner tentang prioritas penegakan hukum di tingkat lokal (Ikbal, 2025). Pendekatan ini tidak hanya meningkatkan legitimasi sosial dari keputusan diskresioner, tetapi juga menciptakan mekanisme akuntabilitas informal yang melengkapi pengawasan formal. Relevansi model ini bagi Indonesia terletak pada kecocokan kulturalnya dengan tradisi musyawarah dan penyelesaian sengketa berbasis komunitas yang masih kuat di banyak daerah.

3. Implikasi Komparatif bagi Reformasi Hukum Indonesia

Pembelajaran dari pengalaman Jerman, Belanda, dan Australia mengidentifikasi beberapa elemen esensial yang perlu diadopsi dalam reformasi regulasi diskresi kepolisian di Indonesia, tentunya dengan penyesuaian yang mempertimbangkan konteks sosio-legal yang khas. Pertama, perlunya strukturisasi normatif yang lebih rinci melalui Perkap yang mengoperasionalkan prinsip-prinsip proporsionalitas dalam konteks penegakan hukum pidana Indonesia. Kedua, penguatan mekanisme akuntabilitas eksternal melalui reformasi struktural Kompolnas yang memberikan kewenangan yang lebih substantif. Ketiga, pengembangan sistem dokumentasi dan pelaporan diskresi yang standar sebagai basis pengawasan dan evaluasi. Keempat, integrasi pendidikan diskresi berbasis nilai-nilai hak asasi manusia dan proporsionalitas dalam kurikulum pendidikan kepolisian secara sistematis.

Namun demikian, transplantasi hukum (*legal transplant*) dari sistem hukum lain harus dilakukan dengan sangat hati-hati untuk menghindari apa yang oleh Legrand (1997) disebut sebagai '*miscarriage of legal transplant*' kegagalan adopsi hukum karena ketidaksesuaian dengan konteks sosio-kultural penerima. Indonesia memiliki karakteristik unik yang membedakannya dari yurisdiksi perbandingan: keberagaman etnis dan budaya yang ekstrem dengan lebih dari 300 kelompok etnis, keragaman sistem hukum adat yang masih beroperasi secara paralel dengan hukum negara, serta tingkat kapasitas institusional yang sangat bervariasi antara kepolisian di perkotaan dan di daerah terpencil. Faktor-faktor ini harus dipertimbangkan secara serius dalam desain model regulasi diskresi yang tepat guna.

Rekonstruksi Model Regulasi Diskresi Berbasis Akuntabili

1. Kerangka Konseptual Model Regulasi yang Diusulkan

Berdasarkan analisis normatif, identifikasi problematika, dan pembelajaran komparatif yang telah dilakukan, penelitian ini mengusulkan Kerangka Regulasi Diskresi Berbasis Akuntabilitas (KRDBA) sebagai model komprehensif untuk mereformasi pengaturan diskresi kepolisian di Indonesia. KRDBA dibangun di atas tiga pilar konseptual yang saling berinteraksi: pilar legalitas-proporsionalitas, pilar transparansi-dokumentasi, dan pilar akuntabilitas-pengawasan (Hukum & Tarumanagara, 2024). Ketiga pilar ini secara bersama-sama membentuk ekosistem regulasi yang memungkinkan fleksibilitas operasional yang dibutuhkan oleh diskresi sekaligus memastikan bahwa fleksibilitas tersebut tidak disalahgunakan.

Pilar pertama, legalitas-proporsionalitas, mengharuskan bahwa setiap tindakan diskresioner memiliki dasar hukum yang jelas dan memenuhi uji proporsionalitas tiga tahap yang diadaptasi dari model Jerman: (a) uji relevansi, yakni apakah tindakan yang diambil berkaitan secara langsung dengan tujuan yang hendak dicapai; (b) uji nesesitas, yakni apakah tindakan tersebut merupakan pilihan yang paling tidak memberatkan di antara alternatif-alternatif yang tersedia; dan (c) uji proporsionalitas *sensu stricto*, yakni apakah beban yang dikenakan kepada individu proporsional dengan manfaat yang dihasilkan bagi

kepentingan umum. Uji tiga tahap ini harus diinternalisasikan sebagai standar pengambilan keputusan yang wajib diterapkan oleh setiap personel kepolisian dalam situasi yang memerlukan diskresi.

Pilar kedua, transparansi-dokumentasi, mewajibkan adanya sistem pencatatan yang standar untuk setiap penggunaan diskresi yang signifikan. Dokumentasi ini setidaknya mencakup: identifikasi situasi yang memicu penggunaan diskresi, alternatif-alternatif yang dipertimbangkan, dasar pertimbangan yang menjadi landasan keputusan, hasil dan dampak dari tindakan diskresioner yang diambil, serta evaluasi ex post terhadap ketepatan keputusan. Sistem dokumentasi ini tidak hanya berfungsi sebagai basis akuntabilitas, tetapi juga sebagai sumber data yang sangat berharga untuk pengembangan pedoman operasional yang lebih baik berdasarkan pembelajaran dari pengalaman lapangan (*learning from experience*). Dalam era digital, sistem dokumentasi ini dapat diintegrasikan ke dalam platform teknologi informasi kepolisian yang sudah ada atau yang sedang dikembangkan (Danan et al., 2024).

Pilar ketiga, akuntabilitas-pengawasan, mengharuskan reformasi menyeluruh terhadap mekanisme pengawasan baik internal maupun eksternal (Muhdlor, 2012). Pada tataran internal, diperlukan penguatan Divisi Propam dengan memberikan independensi struktural yang lebih besar dan sumber daya yang memadai untuk melaksanakan fungsi pengawasan secara efektif dan objektif. Pada tataran eksternal, reformasi Kompolnas perlu dilakukan melalui amandemen regulasi yang memberikan kewenangan investigasi yang lebih substansial, termasuk kewenangan untuk mengakses dokumen dan data internal kepolisian yang berkaitan dengan kasus-kasus penyalahgunaan diskresi yang sedang diselidiki. Selain itu, perlu dikembangkan mekanisme pengawasan berbasis masyarakat (*community oversight*) yang terinstitusionalisasi sebagai lapisan pengawasan tambahan.

2. Reformasi Regulasi: Rekomendasi Substantif

Pada tataran regulasi, penelitian ini merekomendasikan beberapa intervensi normatif yang berjenjang (Dalam & Hukum, n.d.). Pada level undang-undang, perlu dilakukan amandemen terbatas terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 untuk memperjelas rumusan diskresi kepolisian, secara eksplisit mengintegrasikan prinsip proporsionalitas sebagai syarat konstitutif, dan mempertegas kewajiban dokumentasi dan pelaporan. Amandemen ini tidak memerlukan perubahan total undang-undang, melainkan cukup dilakukan melalui penambahan beberapa pasal yang bersifat elaboratif terhadap Pasal 18 yang sudah ada (Latif, 2023). Pada level peraturan Kapolri, perlu diterbitkan Perkap komprehensif tentang diskresi kepolisian yang menggantikan atau mengkonsolidasikan berbagai ketentuan yang tersebar di berbagai Perkap yang ada saat ini.

Pada tataran implementasi, perlu dikembangkan program pelatihan komprehensif tentang diskresi yang diintegrasikan ke dalam seluruh jenjang pendidikan kepolisian dari AKPOL untuk calon perwira hingga program pendidikan lanjutan untuk personel berpangkat. Pelatihan ini harus menggunakan pendekatan berbasis skenario (*scenario-based training*) yang memungkinkan personel untuk berlatih pengambilan keputusan diskresioner dalam situasi simulasi yang realistis, dengan umpan balik yang konstruktif dari instruktur yang kompeten. Model pelatihan yang telah terbukti efektif di Australia dan Kanada, seperti Incident Command System dan Decision-Making Model, dapat diadaptasi untuk konteks Indonesia dengan penyesuaian yang mempertimbangkan keragaman budaya dan kondisi lapangan yang khas (Penyidikan, 2020).

Perlu dikembangkan sistem evaluasi dan riset berkelanjutan tentang penerapan diskresi kepolisian sebagai mekanisme pembelajaran institusional yang dinamis. Sistem evaluasi ini dapat dilembagakan melalui kemitraan antara kepolisian dengan perguruan tinggi hukum terkemuka, yang memiliki kapasitas untuk melakukan penelitian independen dengan metodologi yang rigor. Data yang dikumpulkan dari sistem dokumentasi diskresi dapat menjadi basis riset yang sangat berharga untuk terus menyempurnakan panduan operasional (Volume & Juli, 2005), mengidentifikasi pola-pola penyalahgunaan yang mungkin belum terdeteksi oleh mekanisme pengawasan formal, dan mengukur dampak reformasi yang dilakukan secara sistematis dan terukur, reformasi regulasi diskresi kepolisian bukan merupakan proyek satu kali,

melainkan sebuah proses perbaikan berkelanjutan yang ditopang oleh budaya belajar institusional yang kuat.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa diskresi kepolisian telah memiliki dasar hukum yang kuat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, namun implementasinya masih menghadapi kendala akibat belum optimalnya pengaturan operasional, khususnya terkait batasan kewenangan, prosedur pelaksanaan, dan mekanisme akuntabilitas. Dalam praktiknya, diskresi kepolisian berada pada posisi yang menuntut keseimbangan antara fleksibilitas penegakan hukum dan kepastian hukum, sehingga penerapannya perlu berlandaskan prinsip proporsionalitas untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan. Hasil perbandingan dengan beberapa negara menunjukkan bahwa efektivitas diskresi tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi, tetapi juga oleh sistem pengawasan, kapasitas kelembagaan, dan profesionalisme aparat. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan penguatan regulasi diskresi kepolisian, penyempurnaan mekanisme akuntabilitas dan pengawasan, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia kepolisian melalui pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan guna mewujudkan penegakan hukum yang profesional, proporsional, dan sesuai dengan prinsip negara hukum.

REFERENSI

- Adnyani, N. K. S. (2021). Kewenangan diskresi kepolisian Republik Indonesia dalam penegakan hukum pidana. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, 7(2), 135–144.
- Amstono, I. L., & Hoesein, Z. A. (2025). Urgensi Pengaturan Mengenai Penggunaan Diskresi oleh Kepolisian Sebagai Bentuk Penegakan Hukum terhadap Unjuk Rasa. *ANDREW Law Journal*, 4(2), 407–421.
- Arfa, F. A., & Marpaung, W. (2016). *Metodologi penelitian hukum Islam*. Kencana.
- Arifuddin, Q., Riswan, R., HR, M. A., Bulkis, B., Latif, A., Salma, S., Hasnawati, H., Hidayat, A. A., & Indah, N. (2025). *Metodologi penelitian hukum*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.
- Bahri, A. S. (2018). *PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA ANGGOTA KEPOLISIAN YANG SALAH DALAM MENERAPKAN DISKRESI KEPOLISIAN SEHINGGA MENIMBULKAN KORBAN*.
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen mengurai permasalahan hukum kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20–33.
- Christ, J., & Sembiring, P. (2022). *SISTEM PELAKSANAAN DISKRESI SECARA HUKUM OLEH*. 5(1), 1–11.
- Dalam, P., & Hukum, P. (n.d.). *Tolak ukur penilaian penggunaan diskresi oleh polisi dalam penegakan hukum pidana*.
- Danan, K., Dharma, P., Gede, I. D., & Sugama, D. (2024). *Kewenangan Diskresi Kepolisian Sebagai Sub-Unsur Struktur Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*. 9–22.
- Dewi, M., Putu, N., Yuliantini, R., Gede, D., Mangku, S., Studi, P., Hukum, I., & Ganesha, U. P. (2021). *e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha TINJAUAN YURIDIS MENGENAI ASAS PRADUGA TAK BERSALAH KEPOLISIAN TERHADAP TERDUGA TINDAK PIDANA NARKOTIKA Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pendidikan Ganesha e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha Program Studi Ilmu Hukum (Volume 4 Nomor 2 Agustus 2021)*. 4, 635–645.
- Diantha, I. M. P., & Sh, M. S. (2016). *Metodologi penelitian hukum normatif dalam justifikasi teori hukum*. Prenada Media.
- Djamin, A. (n.d.). *Awaloedin Djamin, Kedudukan Polri Dalam Sistem Ketatanegaraan (Dulu, Kini, dan Esok)*, PTK Press, Jakarta, 2007, hlm.36 1.
- FARIZKI, E. G. I. (2021). *KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN DALAM KASUS TINDAK PIDANA PENCURIAN DENGAN KEKERASAN OLEH ANAK SEBAGAI PENERAPAN DIVERSI*.

- Hukum, F., & Tarumanagara, U. (2024). *Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.12 (2024) Tema/Edisi : Hukum dan Hak Asasi Manusia (Bulan Kedua belas)* <https://jhlg.rewangrencang.com/>. 5(12), 1–24.
- Hutajulu, R., Hadiyanto, A., & Ciptono, C. (2026). Restorative Justice dan Diskresi Kepolisian dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia. *Jurnal Usm Law Review*, 9(2), 975–996.
- Ikbal, M. (2025). *Jurnal ilmiah rechtszekerheid*. 2(1).
- JONI, K. (2019). *IMPLEMENTASI DISKRESI POLRI DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA SESUAI UNDANG UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2002 (Studi Kasus Undang-Undang Kepolisian)*. Universitas Wahid Hasyim Semarang.
- Kurniawan, R. S. (n.d.). *KETERTIBAN MASYARAKAT DI WILAYAH HUKUM POLSEK SIMOKERTO SURABAYA Direktur Jenderal WHO pada 30 Januari 2020 di Jenewa mendeklarasikan situasi saat ini sebagai Public Health Emergency Of International Concern (PHEIC). Kebijakan tersebut diambil berdasarkan Peraturan Kesehatan Internasional (International Health Regulations-IHR 2005). Dalam bahwa tidak akan melakukan lockdown , tetapi physical distancing sejak pertengahan Maret 2020 . 4.*
- Latif, U. (2023). *Ilham Gunawan dan M. Martinus Sahrani, 2002, Kamus Hukum , Cetakan Pertama, Jakarta: CV. Restu Agung, hlm 84. 1 14. 14–27.*
- Muhdlor, A. Z. (2012). Perkembangan metodologi penelitian hukum. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 1(2), 189–206.
- Penyidikan, P. T. (2020). *Fiat Iustitia : Jurnal Hukum Volume 1 No. 1 September 2020*. 1(1), 109–125.
- Pramesti, T. A. (2023). *TINJAUAN YURIDIS PENEMBAKAN DITEMPAT OLEH KEPOLISIAN BERDASAR PERATURAN KAPOLRI NOMOR 1 TAHUN 2009 TENTANG PENGGUNAAN KEKUATAN DALAM TINDAKAN KEPOLISIAN*. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Rahmawati, R., & Mujib, A. (2025). The Application of Natural Law Theory in Resolving Cases of Business Ethics Violations: A Review of the Principles of Justice and Morality. *LEGAL BRIEF*, 14(5), 1073–1081.
- Ramadhan, A. (2021). Diskresi penyidik Polri sebagai alternatif penanganan perkara pidana. *Lex Renaissance*, 6(1), 25–41.
- Rifa'i, I. J., Purwoto, A., Ramadhani, M., Rusydi, M. T., Harahap, N. K., Mardiyanto, I., Churniawan, E., Junaedi, M., Agustiwi, A., & Saragih, G. M. (2023). *Metodologi penelitian hukum*. Sada Kurnia Pustaka.
- Rizki, M., & Marazi, H. (2024). *RAJA ALI HAJI ' S PHILANTHROPIC THOUGHT : THE ROLE OF CULTURE AND LANGUAGE IN THE FORMATION*. <https://doi.org/10.32332/akademika.v29i1.8796>
- Roberts, K. (2019). Penggunaan Diskresi dalam Penegakan Hukum oleh Kepolisian menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. *Pagaruyuang Law Journal*, 2(2), 274–286.
- Sari, M. Y. A. R., Amalia, M., Ridwan, M., Jumaah, S. H., Septiani, R., Idris, M., Sari, D. C., Ayu, R. K., & Wahid, S. H. (2021). *Metodologi Penelitian Hukum*.
- Sembiring, J. C. P. (2022). Sistem Pelaksanaan Diskresi Secara Hukum Oleh Kepolisian Sebagai Aparat Penegak Hukum Dalam Pemolisian Yang Demokratis. *Ilmu Hukum Prima (Ihp)*, 5(1), 1–11.
- Sinaga, E. (2024). *Kewenangan Diskresi Pejabat Kepolisian Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan*. UNIVERSITAS JAMBI.
- Sunggono, B. (2006). *Metodologi penelitian hukum*.
- SUSANTO, O. D. A. (2025). *TINJAUAN HUKUM IMPLIKASI KEBIJAKAN RESTORATIVE JUSTICE DENGAN KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN*. Universitas Islam Sultan Agung.
- Susiani, D. (2024). *Metodologi Penelitian Hukum*. Penerbit Tahta Media.
- Tamba, D., Najemi, A., & Wahyudhi, D. (2026). Tinjauan Yuridis Tembak di Tempat Oleh Kepolisian

GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)

Volume 13 Nomor 7 Juli 2026

Berdasarkan Peraturan Kapolri Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian. *Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner*, 2(03), 1910–1919.

Tidak, M., Tantangan, B., Hukum, K., & Kebijakan, I. (2024). *MAQASID : Jurnal Studi Hukum Islam*. 13(2), 136–149.

Untuk, D., Persyaratan, M., Memperoleh, D., & Kuning, U. L. (2022). *PELAKSANAAN DISKRESI KEPOLISIAN TERHADAP TINDAK PIDANA PENCURIAN RINGAN BERDASARKAN UNDANG - UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2002 TENTANG KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA DI KEPOLISIAN RESORT PELALAWAN*.

Volume, E., & Juli, E. (2005). *Konsep diskresi kepolisian dalam proses pidana*. X(3), 195–201.