

Penguatan Supremasi Konstitusi dan Akibat Hukum Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Peraturan Kapolri

Oleh: Dr. Surya Wiranto, SH MH¹


Abstrak

Penerbitan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap) Nomor 10 Tahun 2025 oleh Kapolri Jenderal Polisi Listyo Sigit Prabowo pada 9 Desember 2025 yang mengatur penugasan anggota Polri aktif di 17 kementerian/lembaga sipil telah memantik kontroversi hukum dan konstitusional yang mendasar. Peraturan ini dinilai berpotensi berbenturan dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK), khususnya Putusan Nomor 114/PUU-XXIII/2025, yang telah menegaskan prinsip pemisahan fungsi kepolisian dengan jabatan sipil serta membatasi secara ketat penempatan anggota Polri aktif di luar institusinya. Naskah akademik ini menganalisis konflik normatif tersebut melalui pendekatan hierarki peraturan perundang-undangan, kewenangan legislatif negatif MK, dan asas kepastian hukum. Analisis mendalam menunjukkan bahwa Perkap 10/2025 yang bertentangan dengan putusan MK bersifat *inkonstitusional* dan *batal demi hukum* sejak awal (*void ab initio*), karena melanggar prinsip *lex superior derogat legi inferiori* dan kewenangan final serta mengikat (*final and binding*) MK berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rekomendasi kebijakan difokuskan pada langkah korektif melalui mekanisme uji materiil di Mahkamah Agung, peninjauan internal oleh pemerintah, serta penguatan budaya kepatuhan konstitusi di semua lembaga negara untuk mencegah praktik *constitutional disobedience* yang menggerogoti sendi-sendi negara hukum.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Peraturan Kapolri, Hierarki Peraturan, *Constitutional Disobedience*, Negara Hukum, Penugasan Polri.

1. Konteks Hukum dan Kontroversi Penerbitan Peraturan Kapolri Nomor 10 Tahun 2025

Landskap hukum Indonesia pasca-Reformasi 1998 ditandai dengan komitmen untuk menegakkan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang dijamin dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu pilar utama dari komitmen tersebut adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *the guardian of the constitution* yang diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Putusan MK bersifat final dan mengikat, sebagaimana ditegaskan secara eksplisit dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang berarti tidak ada lagi upaya hukum biasa maupun luar biasa yang dapat ditempuh dan

¹ Penulis adalah Laksamana Muda TNI (Purn) Adv. Dr. Surya Wiranto, SH MH., Penasihat Indo-Pacific Strategic Intelligence (ISI), Anggota Senior Advisory Group IKAHAN Indonesia-Australia, Dosen Program Pascasarjana Keamanan Maritim Universitas Pertahanan Indonesia, Ketua Departemen Keuangan PEPABRI, Anggota FOKO, Sekretaris Jenderal IKAL Strategic Centre (ISC) dan Direktur Eksekutif Lembaga Kajian Maritim Indonesia (IIMS). Beliau juga aktif sebagai Pengacara, Kurator, dan Mediator di firma hukum Legal Jangkar Indonesia .

mengikat bagi semua lembaga negara tanpa terkecuali. Dalam konteks penegakan hukum dan netralitas birokrasi, MK melalui serangkaian putusan, termasuk Putusan Nomor 114/PUU-XXIII/2025, telah membangun doktrin konstitusional yang jelas mengenai kedudukan Polri. Doktrin tersebut menegaskan bahwa Polri adalah alat negara penegak hukum yang harus bebas dari intervensi politik dan administratif, serta menekankan pentingnya pemisahan tegas antara fungsi militer/kepolisian dengan jabatan sipil sebagai bagian dari konsolidasi demokrasi. MK memutuskan bahwa penempatan anggota Polri aktif di jabatan sipil hanya dimungkinkan jika secara tegas diperintahkan oleh undang-undang dalam kerangka yang terbatas, fungsional, dan tidak mengaburkan karakter sipil dari jabatan tersebut. Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, MK telah membatalkan frasa "*atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri*" dalam penjelasan Pasal 28 ayat (3), sehingga menutup celah penugasan berdasarkan semata-mata otoritas internal Kapolri. Latar belakang inilah yang membuat penerbitan Peraturan Kapolri Nomor 10 Tahun 2025 pada 9 Desember 2025 menjadi sorotan tajam, karena peraturan tersebut mengatur penugasan anggota Polri aktif di 17 kementerian dan lembaga sipil, seperti Kementerian Hukum, Badan Intelijen Negara, dan Komisi Pemberantasan Korupsi, yang berpotensi langsung berbenturan dengan konstruksi hukum yang telah dibangun oleh MK.

2. Analisis Masalah: Konflik Normatif dan Pelanggaran Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Inti masalah dari penerbitan Perkap 10/2025 terletak pada adanya konflik normatif yang nyata dengan putusan MK dan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Kapolri tidak termasuk dalam hierarki utama. Kedudukannya ditempatkan sebagai peraturan internal atau *regeling* administratif yang berlaku di lingkungan kepolisian. Sebagai peraturan di bawah undang-undang, Perkap secara hukum tidak boleh menciptakan norma baru yang bertentangan dengan, apalagi membatalkan atau mengabaikan, norma yang terdapat dalam undang-undang dan putusan MK. Prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu norma yang lebih tinggi mengesampingkan norma yang lebih rendah, adalah asas mendasar dalam setiap sistem hukum yang teratur. Dalam konteks ini, putusan MK menempati posisi yang setara dengan undang-undang yang diuji, dan dalam hal norma undang-undang tersebut dinyatakan inkonstitusional, maka MK bertindak sebagai *negative legislator* yang memiliki daya berlaku meniadakan norma tersebut dari sistem hukum. Oleh karena itu, pertanyaan hukum kritis yang diajukan adalah apakah Perkap 10/2025 yang mengatur penugasan di jabatan sipil masih dapat dibenarkan setelah frasa penugasan oleh Kapolri dalam UU Kepolisian dinyatakan tidak berlaku. Jawaban hukum yang tegas adalah tidak boleh, karena Perkap tidak memiliki kewenangan untuk menafsirkan ulang, mengakali, atau mengabaikan putusan MK. Sebagaimana dikemukakan oleh Direktur Gerakan Sadar Demokrasi dan Konstitusi (Gradasi) Abdul Hakim, peraturan yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Jika Perkap 10/2025 membolehkan apa yang telah dilarang atau dibatasi oleh MK, maka peraturan tersebut mengalami cacat konstitusional yang mendasar. Cacat ini bukan sekadar pelanggaran administratif, melainkan pelanggaran terhadap UUD 1945, khususnya Pasal 28D ayat (1) mengenai hak atas kepastian hukum yang adil. Lebih jauh, tindakan

menerbitkan peraturan yang secara substansial mengabaikan putusan pengadilan tertinggi di bidang konstitusi dapat dikualifikasikan secara akademik sebagai *constitutional disobedience*, yaitu bentuk pembangkangan atau pengabaian sadar oleh organ negara terhadap otoritas dan putusan MK. Praktik semacam ini, jika dibiarkan, akan mengikis kredibilitas MK dan menciptakan preseden berbahaya dimana lembaga eksekutif atau instansi tertentu merasa dapat membuat aturan sendiri yang bertentangan dengan konstitusi yang telah diinterpretasikan secara final oleh MK.

3. Dampak dan Konsekuensi Hukum dari Penerapan Peraturan yang Inkonstitusional

Penerapan Perkap 10/2025 yang bertentangan dengan putusan MK akan menimbulkan konsekuensi hukum yang serius dan berlapis, baik secara normatif maupun praktis. **Pertama**, secara hukum, peraturan tersebut dianggap *void ab initio* atau batal demi hukum sejak awal dibuat. Konsekuensinya, setiap tindakan atau penugasan yang dilakukan berdasarkan peraturan yang cacat tersebut menjadi tidak memiliki dasar hukum yang sah. Penempatan seorang anggota Polri aktif di suatu jabatan di Komisi Pemberantasan Korupsi atau Badan Intelijen Negara berdasarkan Perkap ini, misalnya, dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) oleh pihak yang dirugikan atau merasa kepentingannya terganggu, dengan alasan bahwa keputusan penempatannya didasarkan pada peraturan yang inkonstitusional. **Kedua**, terkait dengan keabsahan Perkap itu sendiri, karena kedudukannya di bawah undang-undang, maka Perkap 10/2025 dapat diuji materiil (*judicial review*) di Mahkamah Agung (MA) berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. UU Nomor 13 Tahun 2022. Setiap pihak yang berkepentingan, termasuk masyarakat, dapat mengajukan permohonan uji materiil kepada MA untuk membatalkan peraturan ini dengan alasan bertentangan dengan Undang-Undang Kepolisian yang telah ditafsirkan oleh MK. Sebagaimana diingatkan oleh pengamat kepolisian Bambang Rukminto, logika hukum seharusnya menyadari bahwa peraturan Kapolri tidak boleh mengatur atau mengabaikan undang-undang dan putusan MK. **Ketiga**, di tingkat yang lebih tinggi, praktik ini berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) yang luas. Dunia usaha, masyarakat sipil, dan bahkan instansi pemerintah penerima penugasan akan berada dalam keraguan mengenai kewenangan dan legitimasi pejabat dari Polri yang ditempatkan di instansi mereka. Keraguan ini dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan, koordinasi antar lembaga, dan pada akhirnya merusak tata kelola pemerintahan yang baik. **Keempat**, dampak yang paling merusak adalah terhadap institusi MK dan prinsip negara hukum itu sendiri. Jika sebuah peraturan internal lembaga dapat dengan mudah mengabaikan putusan final MK, maka esensi dari *checks and balances* dan supremasi konstitusi menjadi mandul. Hal ini membuka pintu bagi tindakan sewenang-wenang (*arbitrariness*) dan mengirimkan pesan yang salah bahwa kepatuhan terhadap konstitusi dan putusan pengadilan bersifat optional, tergantung pada kepentingan atau interpretasi lembaga tertentu. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat mengembalikan Indonesia ke pola pemerintahan yang lebih dekat dengan *machtsstaat* (negara kekuasaan) daripada *rechtsstaat* yang diperjuangkan sejak reformasi.

4. Solusi dan Rekomendasi Kebijakan: Memulihkan Kepatuhan Konstitusional

Untuk mengatasi konflik normatif ini dan mencegah deteriorasi supremasi konstitusi, diperlukan serangkaian solusi dan rekomendasi kebijakan yang tegas dan berjenjang. **Solusi pertama dan paling mendesak** adalah tindakan korektif dari pemerintah selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Presiden, selaku kepala pemerintahan dan pemegang kekuasaan tertinggi atas institusi Polri, dapat memberikan perintah atau instruksi kepada Kapolri untuk melakukan peninjauan ulang dan pencabutan (*withdrawal*) Perkap 10/2025. Langkah ini sesuai dengan tanggung jawab konstitusional Presiden untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan undang-undang dan konstitusi, serta pernyataannya sendiri yang pernah menegaskan bahwa penegakan hukum mesti dilakukan sesuai konstitusi. Pencabutan secara internal ini akan menjadi solusi yang cepat dan menunjukkan komitmen pemerintah pada kepatuhan hukum. **Solusi kedua** adalah melalui jalur litigasi. Sebagaimana telah diuraikan, jalan uji materiil di Mahkamah Agung terbuka lebar. Organisasi masyarakat sipil, lembaga riset hukum seperti Gradasi, atau bahkan individu warga negara dapat mengajukan permohonan pengujian terhadap Perkap ini. Proses ini, meskipun memerlukan waktu, akan memberikan kepastian hukum formal dan putusan yang mengikat dari lembaga yudikatif tertinggi di bidang peraturan di bawah undang-undang. **Solusi ketiga** bersifat prosedural-legislatif jangka menengah. Jika memang Polri dan pemerintah memandang perlu adanya penugasan anggota Polri di lembaga sipil dalam skala dan bentuk tertentu, maka jalan yang konstitusional dan demokratis adalah dengan mengusulkan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian. Revisi undang-undang ini harus dilakukan melalui proses legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat yang transparan, melibatkan partisipasi publik, dan memperdebatkan secara sehat kebutuhan serta risikonya, sebagaimana disarankan oleh Abdul Hakim. Dengan demikian, legitimasi hukum untuk penugasan tersebut akan diperoleh dari undang-undang yang sah, bukan dari peraturan internal yang rentan inkonstitusional. **Solusi keempat** bersifat kultural-institusional, yaitu penguatan budaya sadar dan taat konstitusi (*constitutional awareness and obedience*) di seluruh jajaran pemerintahan, termasuk di tubuh Polri. Hal ini dapat diwujudkan melalui program sosialisasi dan pelatihan berkelanjutan mengenai hierarki peraturan, kewenangan MK, dan etika birokrasi dalam negara hukum untuk semua pejabat eselon dan perencana kebijakan di lingkungan Polri. Dengan internalisasi nilai-nilai konstitusi, diharapkan kebijakan internal yang lahir ke depannya telah melalui *constitutional screening* yang ketat sehingga mencegah terulangnya insiden serupa.

5. Rencana Aksi Implementatif untuk Berbagai Pemangku Kepentingan

Implementasi dari solusi yang telah dirumuskan memerlukan rencana aksi konkret dari berbagai pemangku kepentingan. **Bagi Pemerintah dan Presiden**, langkah pertama adalah menginstruksikan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk, bersama dengan Kepala Staf Kepresidenan, melakukan kajian hukum mendalam terhadap Perkap 10/2025 dan membandingkannya secara pasal demi pasal dengan Putusan MK 114/PUU-XXIII/2025. Hasil kajian ini kemudian disampaikan secara tertulis kepada Presiden sebagai dasar pertimbangan untuk mengambil langkah selanjutnya. Langkah kedua adalah Presiden mengeluarkan Surat Edaran atau Instruksi Presiden kepada seluruh menteri dan kepala lembaga yang disebutkan dalam Perkap 10/2025, untuk menahan diri (*moratorium*) terlebih dahulu dari

melakukan penugasan atau penerimaan anggota Polri aktif berdasarkan peraturan tersebut, sampai ada kepastian hukum yang final.

Bagi Kapolri dan Jajaran Kepolisian, aksi yang paling bertanggung jawab adalah dengan secara sukarela menyatakan penundaan pemberlakuan (*postponement*) Perkap 10/2025 sambil menunggu klarifikasi hukum lebih lanjut atau bahkan mencabutnya. Kapolri dapat membentuk tim ahli hukum internal dan eksternal untuk menelaah ulang keselarasan peraturan tersebut dengan putusan MK. Selain itu, Kapolri perlu mengeluarkan surat edaran internal kepada seluruh jajaran untuk mengedepankan kehati-hatian dan tidak terburu-buru melaksanakan penugasan berdasarkan peraturan yang sedang dalam pengkajian ulang.

Bagi Masyarakat Sipil dan Organisasi Hukum, seperti Gradasi, *Indonesian Judicial Monitoring Society* (IMAS), atau Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), rencana aksinya adalah mempersiapkan dokumen permohonan uji materiil Perkap 10/2025 ke Mahkamah Agung. Persiapan ini mencakup pengumpulan bukti, penyusunan memori permohonan yang kuat dengan mendasarkan pada argumentasi hierarki peraturan dan konflik dengan putusan MK, serta membangun koalisi dengan organisasi lain untuk memperkuat posisi. Mereka juga dapat meluncurkan kampanye publik dan edukasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya menghormati putusan MK dan bahaya dari *constitutional disobedience*.

Bagi Dewan Perwakilan Rakyat, Komisi III yang membidangi hukum dapat menggunakan hak angket atau hak interpelasi untuk meminta penjelasan resmi dari Kapolri dan Pemerintah mengenai latar belakang dan dasar hukum penerbitan Perkap 10/2025. DPR juga dapat menginisiasi pembahasan revisi UU Kepolisian jika memang diperlukan, namun dengan proses yang partisipatif dan transparan, memastikan bahwa pengaturan penugasan Polri di luar institusi, jika ada, benar-benar sesuai dengan prinsip konstitusional yang telah ditetapkan MK. Dengan sinergi aksi dari semua pihak, krisis konstitusional kecil ini dapat diatasi dan dijadikan momentum pembelajaran untuk memperkuat sistem ketatanegaraan Indonesia.

6. Penutup: Menjaga Marwah Konstitusi dan Masa Depan Negara Hukum Indonesia

Insiden Perkap 10/2025 bukan sekadar persoalan teknis hukum atau administrasi semata, melainkan sebuah ujian nyata bagi komitmen kolektif bangsa Indonesia terhadap konsolidasi demokrasi dan negara hukum. Konflik antara peraturan internal Kapolri dengan putusan final Mahkamah Konstitusi telah menyibak kerentanan dalam sistem hukum kita, dimana budaya taat atasan (*command obedience*) dalam institusi yang bersifat hierarkis seperti kepolisian terkadang dapat mengabaikan ketaatan yang lebih tinggi, yaitu ketaatan pada konstitusi dan putusan lembaga yang diberi mandat untuk menafsirkannya. Jika ujian ini tidak dilalui dengan baik, yakni jika pembiaran terhadap peraturan yang inkonstitusional terjadi, maka yang terkikis bukan hanya wibawa MK, tetapi fondasi dari Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 itu sendiri.

Negara hukum menjadi sekadar retorika di atas kertas, sementara dalam praktiknya, kekuasaan yang terfragmentasi dapat membuat aturan mainnya sendiri. Sebaliknya, jika semua pihak dapat mengambil langkah bijak untuk mengoreksi kesalahan ini,

entah melalui pencabutan, pembatalan oleh MA, atau moratorium, maka insiden ini justru dapat menjadi contoh positif bagaimana mekanisme *checks and balances* dan koreksi diri bekerja dalam sebuah demokrasi yang dinamis. Kapasitas untuk mengakui dan memperbaiki kesalahan adalah tanda dari sistem dan institusi yang sehat dan matang. Oleh karena itu, momentum ini harus dimanfaatkan untuk melakukan refleksi mendalam tentang hubungan antara disiplin institusi dan ketaatan konstitusi, tentang pentingnya *constitutional literacy* bagi seluruh penyelenggara negara, dan tentang perlunya komunikasi yang lebih baik antara lembaga yudikatif, eksekutif, dan instansi negara dalam memahami dan mengimplementasikan putusan-putusan konstitusional. Pada akhirnya, kemauan untuk tunduk pada konstitusi dan hukum di atas kepentingan institusi atau golongan adalah penanda hakiki dari peradaban bangsa yang beradab. Pilihan yang diambil dalam menyikapi Perkap 10/2025 akan menjadi cermin dari kedewasaan berkonstitusi Indonesia dan menentukan arah perjalanan bangsa ini: apakah menuju konsolidasi demokrasi yang lebih kokoh, atau justru mundur ke dalam bayang-bayang praktik otoritarianisme yang di masa lalu justru ingin kita tinggalkan.

Daftar Pustaka

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 114/PUU-XXIII/2025* (tentang Pengujian Undang-Undang Kepolisian).
6. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. *Peraturan Kapolri Nomor 10 Tahun 2025 tentang Anggota Polri yang Melaksanakan Tugas di Luar Struktur Organisasi Polri*.
7. Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
8. Manan, Bagir. (2018). *Lembaga Kepresidenan*. Jakarta: FH UII Press.
9. Kaelan. (2020). *Negara Kebangsaan Berdasarkan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
10. "Peraturan Polri 10/2025 Terbit, Polisi Dapat Duduki Jabatan di 17 Kementerian/Lembaga di Luar Polri." *Kompas*, 11 Desember 2025.
11. Hakim, Abdul. (Wawancara). "Analisis Hukum Terhadap Perkap 10/2025." *Kompas*, 11 Desember 2025.
12. Rukminto, Bambang. (Wawancara). "Pandangan Pengamat Kepolisian." *Kompas*, 11 Desember 2025.