

Penegakan Finalitas Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Sengketa Penempatan Polri Aktif Di Luar Struktur Organisasi

Oleh: Dr. Surya Wiranto, SH MH¹


Abstrak

Peraturan Kepolisian Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2025 tentang Penugasan Anggota Polri di Luar Struktur Organisasi menuai kontroversi fundamental karena dianggap bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114 Tahun 2025 yang telah membatalkan keberadaan Polri aktif di luar struktur organisasi. Naskah akademik ini menganalisis sengketa hukum tersebut dengan pendekatan doktrinal, menelusuri akar masalah pada penafsiran penjelasan Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian yang diselewengkan untuk membenarkan penempatan sekitar 4.351 personel aktif di berbagai lembaga seperti KPK, BNPT, dan BNN. Konflik norma antara Perpol 10/2025 dengan putusan MK yang bersifat *final and binding* menciptakan potensi kekosongan hukum dan pembangkangan konstitusi halus. Analisis ini mengungkap bahwa inti persoalan bukan pada jabatan sipil atau non-sipil, melainkan pada status sebagai alat negara berdasarkan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945. Personel Polri aktif yang berstatus alat negara tidak boleh beralih fungsi menjadi aparatur sipil negara tanpa melalui mekanisme alih status menjadi purnawirawan. Solusi yang ditawarkan adalah revisi administratif Perpol 10/2025 dengan menambahkan frasa “*setelah melaksanakan alih status*” sebagai langkah konkret menaati konstitusi, sebagai alternatif dari opsi *judicial review* ke Mahkamah Agung yang justru dapat meruntuhkan prinsip finalitas putusan MK. Penegasan ini penting untuk mencegah terciptanya *shadow government* dan memastikan Polri tetap pada fungsi utamanya sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat.

Kata Kunci: Finalitas Putusan MK, Polri Aktif, Alat Negara, Alih Status, Pembangkangan Konstitusi, Perpol 10/2025.

1. Konteks Konflik Hukum dan Kedudukan Final Putusan MK

Konteks sengketa hukum yang melatarbelakangi penerbitan Peraturan Kepolisian (Perpol) Nomor 10 Tahun 2025 tentang Penugasan Anggota Polri di Luar Struktur Organisasi tidak dapat dipisahkan dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 114 Tahun 2025. Putusan MK tersebut, yang diucapkan dalam persidangan dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, secara tegas membatalkan dan menyatakan tidak berlaku penempatan anggota Polri yang masih berstatus aktif di luar struktur organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dasar pertimbangan utama MK bersumber dari konstitusi, yakni Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Kepolisian

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 .

Negara sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Status sebagai “*alat negara*” inilah yang menjadi landasan filosofis dan yuridis mengapa personel Polri aktif tidak boleh menduduki posisi di lembaga lain selama masih menyandang status tersebut, karena akan menimbulkan dualisme loyalitas dan mengaburkan fungsi konstitusionalnya. Finalitas dan sifat mengikat (*final and binding*) putusan MK ini ditegaskan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa putusan MK berlaku sejak diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.

Namun, pasca putusan MK yang seharusnya menjadi hukum positif yang langsung dilaksanakan, muncul Perpol 10/2025 yang justru mengatur penempatan Polri aktif di 17 kementerian/lembaga. Perpol ini diterbitkan oleh Kapolri berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian. Konflik normatif yang muncul bersifat vertikal dan langsung, di mana peraturan di bawah undang-undang bertentangan dengan putusan lembaga yang berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Pertentangan ini bukan semata pada level peraturan, melainkan telah menyentuh ranah konstitusional, karena MK telah menyatakan bahwa norma yang membolehkan Polri aktif di luar struktur adalah inkonstitusional. Dengan demikian, penerbitan Perpol 10/2025 pasca putusan MK menciptakan situasi *constitutional disobedience* atau pembangkangan konstitusi secara halus, di mana sebuah institusi negara menerbitkan kebijakan yang secara substantif mengabaikan amar putusan lembaga tertinggi penjaga konstitusi. Situasi ini berpotensi menciptakan kekacauan hukum (*legal chaos*) dan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*), serta mengikis kewibawaan konstitusi dan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*).

2. Analisis Akar Masalah: Penyimpangan Penafsiran dan Dampaknya

Akar masalah dari sengketa ini terletak pada penafsiran terhadap Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Kepolisian, yang berbunyi: “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat dalam jabatan di luar struktur organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia diberhentikan sementara dari dinas kepolisian dan dilantik dalam jabatan negeri lainnya.” Penjelasan pasal ini kemudian menyebutkan bahwa “*Yang dimaksud dengan jabatan di luar struktur organisasi adalah apabila tidak berdasarkan penugasan oleh Kapolri.*” Dalam praktiknya selama ini, khususnya pasca 2014, penjelasan ini ditafsirkan secara keliru dan diputarbalikkan. Pemaknaan yang seharusnya adalah jabatan di luar struktur hanya boleh diduduki oleh anggota yang telah “*diberhentikan sementara*” (beralih status menjadi purnawirawan), namun dalam operasionalnya justru dimaknai bahwa selama ada “*penugasan oleh Kapolri*”, maka Polri aktif dapat ditempatkan di luar struktur tanpa perlu alih status terlebih dahulu. Penafsiran kontradiktif inilah yang melahirkan praktik penempatan sekitar 4.351 personel Polri aktif di berbagai lembaga seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, dan Badan Narkotika Nasional.

Praktik ini telah diuji dalam *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. MK dalam Putusan Nomor 114 Tahun 2025 telah membatalkan penafsiran yang menyimpang tersebut dan menguatkan makna sesungguhnya dari Pasal 28 ayat (3), yaitu bahwa

penempatan di luar struktur mensyaratkan alih status terlebih dahulu. Putusan MK tersebut sekaligus mengukuhkan hierarki status konstitusional Polri sebagai alat negara. Argumentasi hukumnya jelas: selama seseorang masih berstatus sebagai Polri aktif, ia tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Kepolisian dan berfungsi sebagai alat negara. Untuk dapat bekerja pada lembaga lain yang berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ia harus melepas statusnya sebagai alat negara terlebih dahulu. Analoginya sederhana namun tegas: tidak mungkin seseorang menjadi dua entitas hukum yang berbeda secara bersamaan. Oleh karena itu, Perpol 10/2025 yang mengatur penempatan Polri aktif di 17 lembaga tanpa syarat alih status secara formil telah cacat karena bertentangan dengan Undang-Undang induknya sendiri (Pasal 28 ayat (3) UU Kepolisian) dan secara materiil bertentangan dengan putusan MK yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Dampaknya sangat luas, mulai dari potensi batalnya setiap keputusan atau tindakan hukum yang ditandatangani oleh pejabat yang ditempatkan secara tidak sah tersebut, hingga penyalahgunaan anggaran negara untuk membiayai posisi yang secara hukum telah dinyatakan inkonstitusional.

3. Dimensi Problematik: Dari Kewenangan hingga Potensi *Shadow Government*

Persoalan ini tidak hanya sekadar masalah teknis penempatan pegawai, tetapi telah merambah ke dimensi yang lebih mendasar mengenai penyelenggaraan negara dan check and balances. Penempatan Polri aktif di berbagai kementerian dan lembaga strategis, dengan kewenangan penyidikan dan penegakan hukum yang melekat pada dirinya, berpotensi menciptakan konflik kepentingan dan penyalahgunaan wewenang. Seorang Polri yang ditempatkan di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, misalnya, secara kodrati memiliki fungsi sebagai pengayom masyarakat. Namun, ketika ia berada dalam struktur kementerian yang memiliki agenda penertiban tertentu, ia berpotensi berhadapan secara diametral dengan masyarakat yang seharusnya dilayani dan dilindungi. Ini merupakan pergeseran fungsi dari “*melindungi dan melayani*” menjadi “*menertibkan dan mengontrol*”, yang bukan merupakan mandat konstitusional utama Polri.

Lebih jauh, penempatan tersentralisir dari satu institusi (Kepolisian) ke 17 lembaga yang berbeda berpotensi menciptakan apa yang dalam teori politik dapat disebut sebagai *shadow government* atau pemerintahan bayangan. Jika seluruh pejabat eselon tinggi atau fungsional tertentu di 17 lembaga itu berasal dari satu korps dan masih berada dalam satu komando hierarkis Kapolri, maka secara tidak langsung akan terbentuk jaringan kendali di luar struktur pemerintahan sipil yang formal. Hal ini sangat berbahaya bagi tata kelola pemerintahan yang demokratis karena menciptakan konsentrasi kekuasaan yang tidak terkontrol dan tidak transparan. Kapolri, dalam skenario ekstrem, dapat menjadi figur yang lebih kuat daripada menteri terkait karena memiliki “*kaki-tangan*” langsung di jantung kementerian/lembaga tersebut. Ini merupakan distorsi terhadap sistem presidensial dan prinsip desentralisasi kewenangan. Mekanisme resiprokal yang semestinya berlaku dalam pertukaran pegawai antar-lembaga pemerintah juga menjadi tidak mungkin, karena ASN sipil tidak dapat serta-merta masuk dan mengambil alih posisi komando di tubuh Kepolisian. Dengan kata lain, praktik ini bersifat sepihak dan menciptakan ketimpangan struktural dalam birokrasi nasional.

4. Solusi Konstitusional: Antara Revisi Administratif dan Bahaya *Judicial Review* ke MA

Menghadapi kebuntuan hukum ini, setidaknya terdapat dua jalur solusi yang dapat diambil. **Jalur pertama**, yang merupakan pilihan paling konstitusional dan elegan, adalah dengan melakukan revisi administratif terhadap Perpol 10/2025 oleh Kapolri sendiri atau atas perintah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Revisi ini sangat sederhana secara redaksional namun berdampak fundamental, yaitu dengan menambahkan frasa “*setelah melaksanakan alih status*” atau “*berstatus purnawirawan*” pada klausul yang mengatur penempatan di 17 lembaga tersebut. Dengan revisi minimalis ini, Perpol 10/2025 akan sejalan dengan Putusan MK 114/2025 dan Pasal 28 ayat (3) UU Kepolisian. Personel Polri yang ingin bertugas di lembaga tersebut harus melalui proses pemberhentian sementara dari dinas aktif terlebih dahulu. Bagi sekitar 4.351 personel yang sudah berada di lapangan, pemerintah dapat memberikan opsi: kembali ke struktur organisasi Polri, atau mengajukan alih status menjadi purnawirawan untuk kemudian diangkat secara sah sebagai pejabat di lembaga tujuan. Opsi ini mungkin menimbulkan penumpukan di tubuh Polri, namun itulah konsekuensi logis dari koreksi terhadap praktik yang telah lama menyimpang.

Jalur kedua, yang justru berbahaya bagi bangunan ketatanegaraan, adalah dengan membawa Perpol 10/2025 yang dianggap bertentangan dengan putusan MK tersebut ke Mahkamah Agung untuk dilakukan *judicial review*. Opsi ini, meski secara *procedural* mungkin terbuka, secara prinsip merupakan pintu menuju kekacauan konstitusional. Jika suatu putusan MK yang *final and binding* masih dapat “*diadu*” kembali ke MA melalui pengujian peraturan di bawah undang-undang yang merupakan pelaksanaannya, maka runtuhlah prinsip finalitas tersebut. Sejarah ketatanegaraan Indonesia belum pernah mencatat adanya upaya menguji ulang substansi putusan MK melalui jalur MA. Membuka preseden ini akan sangat berbahaya; setiap putusan MK ke depannya berpotensi untuk dibangkangi dengan cara membuat peraturan pelaksanaan yang kontradiktif lalu mengujinya ke MA. Ini akan menjadikan MA sebagai “*super-appeal court*” atas putusan MK, yang jelas-jelas bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena itu, solusi melalui revisi administratif oleh eksekutif (Presiden dan Kapolri) adalah langkah paling bijak yang menghormati konstitusi, menjaga kewibawaan MK, dan menyelesaikan masalah secara substantif tanpa menciptakan preseden buruk baru.

5. Rencana Aksi dan Peran Strategis Pemangku Kepentingan

Untuk mengimplementasikan solusi konstitusional tersebut, diperlukan aksi konkret dan koordinasi dari berbagai pemangku kepentingan. **Pertama**, Presiden Republik Indonesia sebagai kepala pemerintahan dan panglima tertinggi kepolisian memiliki kewenangan konstitusional untuk memerintahkan Kapolri mencabut atau merevisi Perpol 10/2025. Perintah ini dapat diberikan dalam rapat terbatas kabinet atau melalui surat resmi, dengan pertimbangan untuk menjaga supremasi konstitusi dan menghindari krisis legitimasi. Presiden perlu menunjukkan kepemimpinan konstitusionalnya dengan tegas memihak pada putusan MK, sebagaimana yang telah dilakukan dalam kasus-kasus sebelumnya seperti kepatuhan investor IKN terhadap putusan MK tentang pertanahan. **Kedua**, Kapolri sebagai penanda tangan Perpol harus segera merespons dengan merevisi peraturan tersebut. Revisi dapat

dilakukan dengan mekanisme “*pembetulan sebagaimana mestinya*” yang biasanya tercantum dalam ketentuan penutup suatu peraturan. Kapolri baru, jika nanti terjadi pergantian, dapat diinstruksikan untuk menjadikan revisi ini sebagai tugas pertamanya, menunjukkan komitmen terhadap reformasi internal dan kepatuhan hukum.

Ketiga, DPR RI melalui Komisi III yang membidangi hukum dapat menggunakan fungsi pengawasan (*control*) dan hak interpelasi untuk mempertanyakan penerbitan Perpol yang kontroversial ini dan mendorong eksekutif untuk segera menindaklanjuti putusan MK. **Keempat**, masyarakat sipil, akademisi, dan organisasi profesi hukum harus terus melakukan edukasi publik dan tekanan moral kepada para pengambil kebijakan untuk menghormati konstitusi. Kasus ini adalah ujian nyata bagi konsolidasi demokrasi dan negara hukum Indonesia. Kepatuhan terhadap putusan MK harus menjadi harga mati, karena di situlah letak kedaulatan hukum. Semua pihak harus belajar dari sejarah reformasi TNI, di mana militer dengan taat dan patuh melepas praktik dwifungsi dan menarik diri dari berbagai posisi sipil tanpa pembangkangan, meski dengan konsekuensi logis yang harus dihadapi. Polri harus menunjukkan komitmen serupa untuk menjadi institusi profesional yang menghormati konstitusi dan berfokus pada fungsi utamanya yang humanis: mengayomi, melindungi, dan melayani masyarakat.

6. Penutup

Konflik antara Perpol 10/2025 dengan Putusan MK 114/2025 bukan sekadar perselisihan peraturan, melainkan ujian berat bagi prinsip *final and binding* serta kedaulatan konstitusi di Indonesia. Analisis mendalam menunjukkan bahwa akar masalahnya adalah penafsiran yang keliru terhadap Pasal 28 ayat (3) UU Kepolisian, yang kemudian dikoreksi oleh MK. Penerbitan Perpol pasca putusan MK merupakan bentuk pembangkangan konstitusi halus yang berpotensi melahirkan *shadow government* dan mengonsentrasikan kekuasaan di luar mekanisme *checks and balances*. Dua opsi solusi hadir: revisi administratif yang konstitusional atau *judicial review* ke MA yang berbahaya. Pilihan pertama adalah jalan terbaik untuk menyelesaikan krisis tanpa merusak bangunan ketatanegaraan. Hanya dengan kepatuhan total pada konstitusi dan putusan MK, Indonesia dapat menghindari langkah mundur menuju otoritarianisme yang disamarkan oleh formalitas hukum. Presiden, Kapolri, DPR, dan seluruh elemen bangsa harus bersatu padu memilih jalan konstitusional ini, demi menjaga marwah negara hukum dan demokrasi yang telah diperjuangkan dengan susah payah.

Daftar Pustaka:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
5. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 114/PUU-XXIII/2025* (tentang Pengujian Pasal 28 ayat (3) UU Kepolisian).

6. Kepolisian Negara Republik Indonesia. *Peraturan Kepolisian Nomor 10 Tahun 2025 tentang Penugasan Anggota Polri di Luar Struktur Organisasi*.
7. Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
8. Manan, Bagir. (2019). *Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Bandung: Alumni.
9. Harjono, Dkk. (2016). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sinar Grafika.
10. Butt, Simon, & Lindsey, Tim. (2012). *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing.