



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 114/PUU-XXIII/2025

Tentang

Larangan Anggota Kepolisian Menduduki Jabatan di Luar Institusi Kepolisian”

Pemohon	: Syamsul Jahidin dan Christian Adrianus Sihite
Jenis Perkara	: Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU 2/2002 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)
Pokok Perkara	: Pengujian Frasa, “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 terhadap UUD NRI Tahun 1945
Amar Putusan	: 1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya; 2. Menyatakan frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; 3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
Tanggal Putusan	: Kamis, 13 November 2025
Ikhtisar Putusan	:

Para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia di mana Pemohon I berprofesi sebagai advokat dan Pemohon II sarjana hukum yang belum mendapatkan pekerjaan, beranggapan hak konstitusionalnya dirugikan akibat berlakunya Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 yang dimohonkan pengujian.

Terkait kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas undang-undang, *in casu* Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;

Berkenaan dengan kedudukan hukum Pemohon, anggapan potensi kerugian hak konstitusional Pemohon I dan Pemohon II akibat berlakunya frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II telah dapat menjelaskan anggapan potensi kerugian hak konstitusional dimaksud memiliki hubungan sebab-akibat (*causal-verband*) dengan berlakunya Penjelasan yang dimohonkan pengujian. Dalam batas penalaran yang wajar, anggapan potensi kerugian hak konstitusional tersebut bersifat spesifik dan potensial yang dapat dipastikan akan terjadi. Oleh karena itu, apabila

permohonan *a quo* dikabulkan, ihwal anggapan potensi kerugian hak konstitusional Pemohon I dan Pemohon II, tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya persoalan konstitusionalitas frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002, menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II (selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Bahwa berkenaan dengan Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 yang merupakan salah satu bagian dari keseluruhan UU 2/2002, semangatnya harus dilihat dan dibaca secara keseluruhan dari Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Tap MPR) Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sekalipun Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 ditetapkan pada hari yang sama dengan Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945, yaitu pada tanggal 18 Agustus 2000, namun secara faktual Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 dinyatakan berlaku setelah penetapan Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945. Sekuens waktu tersebut dapat dibaca dengan dijadikannya Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945 sebagai salah satu dasar hukum “Mengingat” Tap MPR Nomor VII/MPR/2000, *in casu* konsiderans “Mengingat” angka 1. Menurut Mahkamah, penentuan sekuens waktu tersebut menjadi penting dikemukakan untuk menegaskan Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 berada dalam “semangat” politik hukum yang sama dengan Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945, yaitu Polri sebagai alat negara penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat yang melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Secara tekstual, keselarasan semangat tersebut dapat dibaca dalam Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 6 ayat (1) Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Pasal 6 ayat (1) Tap MPR Nomor VII/MPR/2000

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam konteks keselarasan semangat dimaksud, sekalipun pembentukan UU 2/2002 mempunyai jarak waktu dengan penetapan Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dan Tap MPR Nomor VII/2000, karena UU 2/2002 disahkan pada tanggal 8 Januari 2002, semua materi dan bagian dari UU 2/2002 seharusnya disusun dalam semangat yang sama pula. Berkenaan dengan hal tersebut, secara formal, UU 2/2002 telah disusun dengan menggunakan dasar, antara lain, Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dan Tap MPR Nomor VII/2000. Rujukan formalitas tersebut dapat dibaca dari acuan konsiderans “Mengingat” UU 2/2002 yang secara eksplisit menggunakan Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 [vide Konsiderans “Mengingat” angka 1 UU 2/2002] dan Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 [vide Konsiderans “Mengingat” angka 3 UU 2/2002].

Bahwa Mahkamah perlu menegaskan, jika diletakkan dalam konteks semangat seperti diuraikan di atas, sekalipun Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 telah dinyatakan dicabut dan tidak berlaku berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 (Tap MPR Nomor I/MPR/2003), semangat dan politik hukum yang terkandung dalam Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 adalah merupakan refleksi dari semangat dan politik hukum Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, substansi UU 2/2002 harus selalu diletakkan dan dimaknai sesuai dengan Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Dengan meletakkan pada Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 yang dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh para Pemohon, Mahkamah perlu mengutip terlebih dahulu ketentuan Pasal 10 Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 dan Pasal 28 UU 2/2002 sebagai berikut:

Pasal 10 Tap MPR Nomor VII/MPR/2000:

Keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan negara

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009.
- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Pasal 28 UU 2/2002:

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih.
- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Setelah membaca secara saksama kedua ketentuan tersebut di atas, tidak terdapat keraguan sama sekali bahwa substansi Pasal 10 Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 dan Pasal 28 UU 2/2002 berkenaan dengan keterlibatan Polri dalam penyelenggaraan negara adalah sama. Sekiranya hendak dicari perbedaannya, ketidaksamaan kedua aturan tersebut hanya terletak pada kalimat “Keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009” dalam Pasal 10 ayat (2) Tap MPR Nomor VII/MPR/2000. Di luar kalimat tersebut, tidak terdapat perbedaan di antara keduanya dan norma Pasal 28 UU 2/2002 merupakan perumusan kembali dari konstruksi Pasal 10 Tap MPR Nomor VII/MPR/2000.

Selanjutnya, apabila model perumusan dan konstruksi substansi Pasal 10 Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 dan Pasal 28 UU 2/2002 dikaitkan dengan permohonan para Pemohon, pertimbangan hukum harus difokuskan pada Pasal 10 ayat (3) Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 yang menyatakan, “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian” dan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 yang menyatakan, “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian”. Secara substansial, kedua ketentuan tersebut menegaskan satu hal penting, yaitu **anggota Polri hanya dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian**. Artinya, apabila dipahami dan dimaknai secara tepat dan benar, “mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian” adalah persyaratan yang harus dipenuhi oleh anggota Polri untuk menduduki jabatan di luar kepolisian. Tidak ada keraguan, rumusan demikian adalah rumusan norma yang *expressis verbis* yang tidak memerlukan tafsir atau pemaknaan lain. Berkenaan dengan hal itu, Mahkamah perlu menegaskan, “jabatan” yang mengharuskan anggota Polri mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian, dengan merujuk Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU 20/2023), jabatan tersebut adalah jabatan ASN yang terdiri atas jabatan manajerial dan jabatan nonmanajerial [vide Pasal 13 UU 20/2023].

Berkaitan dengan uraian sebagaimana telah dikemukakan, yakni frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 yang pada pokoknya dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh para Pemohon harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan norma Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002. Oleh karena yang dipersoalkan para Pemohon adalah perihal penjelasan suatu undang-undang, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan fungsi penjelasan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah terakhir

dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011 jo. UU 13/2022), yang menyatakan, “Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud”. Selanjutnya dinyatakan pula, “Penjelasan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma” [vide angka 176 dan angka 177 Lampiran II UU 12/2011].

Setelah Mahkamah merujuk bagaimana fungsi penjelasan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 menyatakan, “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian”, dan Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 menyatakan, “Yang dimaksud dengan ‘jabatan di luar kepolisian’ adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri.” Dari konstruksi Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 dimaksud, sepanjang frasa “yang dimaksud dengan jabatan di luar kepolisian adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian” telah memenuhi substansi penjelasan suatu norma hukum sebagaimana dimaksud dalam angka 176 dan angka 177 Lampiran II UU 12/2011. Dalam hal ini, sepanjang frasa “yang dimaksud dengan jabatan di luar kepolisian adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian” dimaksudkan untuk menjelaskan norma dalam batang tubuh, *in casu* menjelaskan “jabatan di luar kepolisian”, sehingga tidak mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma dalam Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002. Sementara itu, berkenaan dengan frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” sama sekali tidak memperjelas norma Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 yang mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan terhadap norma dimaksud. Terlebih, adanya frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” telah mengaburkan substansi frasa “setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian” dalam Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002. Perumusan yang demikian berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pengisian bagi anggota Polri yang dapat menduduki jabatan di luar kepolisian dan sekaligus menimbulkan ketidakpastian hukum bagi karier ASN yang berada di luar institusi kepolisian.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil para Pemohon bahwa frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 telah ternyata menimbulkan kerancuan dan memperluas norma Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah beralasan menurut hukum. Dengan demikian frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 telah ternyata tidak memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum sebagaimana ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana yang didalilkan para Pemohon. Oleh karena itu, dalil para Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan frasa **“atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri”** dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Alasan Berbeda (*Concurring Opinion*) Dan Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)

Terhadap putusan Mahkamah *a quo* terdapat alasan berbeda (*concurring opinion*) dari 1 (satu) orang Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Arsul Sani serta terdapat pula pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari 2 (dua) orang Hakim Konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh dan Hakim Konstitusi M. Guntur Hamzah, yang menyatakan sebagai berikut.

ALASAN BERBEDA (CONCURRING OPINION) HAKIM KONSTITUSI ARSUL SANI

Bahwa mengenai frasa dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 yang dipersoalkan konstusionalitasnya oleh para Pemohon, yakni frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri”, yang menurut para Pemohon telah menciptakan ketidakpastian hukum yang adil, diantaranya secara *a contrario* membuka peluang penafsiran bahwa Kapolri dapat memberikan penugasan kepada anggota Polri untuk menduduki atau mengemban jabatan di luar institusi Polri, termasuk jabatan yang tidak mempunyai sangkut-paut dengan tusi kepolisian tanpa pengunduran diri atau pensiun terlebih dahulu. Berkenaan dengan dalil para Pemohon tersebut, saya berpendapat sebagai berikut.

Pertama, dengan merujuk pada desain konstitusi tentang Polri dalam UUD NRI Tahun 1945 hasil Perubahan Kedua, yang meletakkan (anggota) Polri sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dengan bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum, serta paradigma baru Polri yang ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU 2/2002, maka Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 tidak boleh keluar atau tidak bersesuaian dengan desain konstitusi dan paradigma baru sebagaimana dikemukakan di atas. Berdasarkan desain konstitusi dan paradigma baru yang diletakkan dalam UU 2/2002, anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar institusi Polri yang tidak memiliki keterkaitan erat dengan tusi Polri setelah mengundurkan diri atau pensiun dari kedinasan aktif Polri. Secara *a contrario*, berarti apabila suatu jabatan memiliki keterkaitan erat dengan tusi Polri, maka pengunduran diri atau pensiun dari kedinasan aktif Polri tidak merupakan keharusan.

Kedua, meskipun UU 2/2002 dibuat sebelum ada undang-undang yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan, namun prinsip-prinsip dalam ilmu perundang-undangan yang kemudian dimuat dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dipergunakan untuk menjadi dasar pemaknaan bagi norma pasal ataupun penjelasan yang terdapat dalam undang-undang yang dibuat sebelumnya dan masih berlaku, *in casu* UU 2/2002.

Dalam kaitan ini, undang-undang yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan baru diintroduksi pada tahun 2004 melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Prinsip bahwa penjelasan suatu pasal atau ayat dari pasal dalam undang-undang tidak boleh memuat kata/frasa/kalimat yang dapat ditafsirkan sebagai norma baru atau merubah, memperluas atau mempersempit norma pasal yang ada termaktub dalam Lampiran II huruf E UU 12/2011. Hal yang dimuat dalam Lampiran *a quo* dapat diterapkan untuk menilai sebuah norma atau bagian dari norma atau penjelasan dari suatu undang-undang yang saat ini berlaku. Dalam hal ini, menurut saya, frasa “atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 berpotensi membuka ruang penafsiran yang dapat memperluas norma “jabatan di luar kepolisian” tanpa ada batasan yang jelas.

Bahwa dengan mengacu pada keseluruhan uraian diatas, saya berkesimpulan permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk dikabulkan.

Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) Dari Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh Dan Hakim Konstitusi M. Guntur Hamzah

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, sepanjang pengujian

frasa “tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri” sebagaimana dalam Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002, bukan persoalan mengenai konstitusionalitas norma, akan tetapi lebih merupakan persoalan implementasi norma. Dengan demikian —menurut hemat kami— permohonan para Pemohon seharusnya ditolak karena tidak beralasan menurut hukum (*wordt ongegrond verklaard*).