

**KEDUDUKAN PERATURAN KEPOLISIAN DALAM STRUKTUR
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

JURNAL ILMIAH



Oleh:

GHAOS MASOGA

D1A017105

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MATARAM
MATARAM**

2021

HALAMAN PENGESAHAN
KEDUDUKAN PERATURAN KEPOLISIAN DALAM STRUKTUR
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA
JURNAL ILMIAH



Oleh:

GHAOS MASOGA

D1A017105

Menyetujui:

Pembimbing Pertama,

Prof. Dr. H. M. Galang Asmara, S.H., M.Hum.

NIP. 195907031989031002

Kedudukan Peraturan Kepolisian Dalam Struktur Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

GHAOS MASOGA

D1A017105

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MATARAM

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk a) mengetahui kedudukan Peraturan Kepolisian dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia, b) untuk mengetahui materi muatan Peraturan Kepolisian dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia, c) untuk mengetahui perbandingan kedudukan antara Peraturan Kepolisian dengan Peraturan Kepala Kepolisian. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan teknik studi kepustakaan. Analisis bahan hukum menggunakan metode interpretasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: *Pertama*, secara horizontal kedudukan Peraturan Kepolisian setara dengan Peraturan Menteri. Sedangkan secara vertikal (hierarkis) Peraturan Kepolisian berada diantara Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah Provinsi. *Kedua*, materi muatan Peraturan Kepolisian, yaitu berisi delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau Peraturan Kepolisian yang materi muatannya termasuk dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian. *Ketiga*, Peraturan Kepolisian merupakan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara RI dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sedangkan Peraturan Kepala Kepolisian (Perkap) merupakan peraturan kebijakan yang hanya mengikat internal kepolisian.

Kata Kunci: Peraturan Kepolisian, Struktur, Peraturan Perundang-undangan

POSITION OF POLICE REGULATION WITHIN INDONESIA'S STRUCTURE OF LAW

ABSTRACT

This research aims are to, first of all to know the position of police regulation in Indonesia's structure of law. Secondly is to know the content material of police regulation. Thirdly is to know the comparison of position between police regulation and head of police regulation. This research is normative legal research which applies statute and conceptual approaches. legal materials are collected by library research and analyzed with interpretation method. Result of this work shows that, first of all, horizontally the position of police regulation is equal to Ministry Regulation. However, vertically (hierarchically) police regulation is between Presidential Regulation and Province Regulation. Secondly, content material of police regulation is containing delegates from higher regulations or from police regulation which accommodates police administration authority. And finally, police regulation is law which promulgated in the Indonesia State Gazette and has binding power, whereas head of police regulation is discretionary regulation which bound police internally.

Keywords: Police Regulation, Structure, Laws and Regulations

I. PENDAHULUAN

Penegasan bahwa Indonesia merupakan negara hukum terletak pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹ Implikasi dari bunyi pasal tersebut yaitu bahwa penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia harus berdasarkan hukum. Oleh karena Indonesia merupakan negara hukum dengan sistem *civil law*, maka yang paling menonjol dalam sistem hukum ini adalah produk peraturan perundang-undangannya. Artinya negara Indonesia sangat produktif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Contoh produk peraturan perundangan-undangan Indonesia, yaitu: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan lain-lain. Dari sekian banyak jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, salah satunya adalah Peraturan Kepolisian yang merupakan produk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak disebutkan secara eksplisit kedudukan Peraturan Kepolisian dalam struktur hierarki Peraturan Perundang-undangan. Adapun dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; dan g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²

Dalam tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan di atas tidak ditemukan Peraturan Kepolisian. Meskipun demikian dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) *a quo* menentukan:

¹ Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 1 ayat (3)

² Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Pasal 7 ayat (1)

“(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”³

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”⁴

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) *a quo* maka Peraturan Kepolisian diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan. Lantas yang menjadi pertanyaan adalah apabila Peraturan Kepolisian diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka dimanakah letak struktur vertikal (hierarki) Peraturan Kepolisian tersebut? Kemudian secara horizontal, Peraturan Kepolisian setara dengan peraturan apa?

Selanjutnya, apabila dilihat dari segi materi muatan, Peraturan Kepolisian memuat materi apa? Karena setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi muatan yang berbeda, sesuai dengan jenis dan fungsinya masing-masing.

Selain itu, dalam praktik juga dikenal dua jenis Peraturan Kepolisian dengan nomenklatur yang hampir sama yaitu Peraturan Kepolisian dan Peraturan Kepala Kepolisian, dua jenis Peraturan Kepolisian tersebut sama-sama dikeluarkan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, lantas apa perbedaan kedua peraturan tersebut?

³ Indonesia. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Pasal 8 ayat (1)

⁴ Indonesia. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Pasal 8 ayat (2)

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut: 1) bagaimana kedudukan Peraturan Kepolisian dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia? 2) apa materi muatan Peraturan Kepolisian dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia? 3) bagaimana perbandingan kedudukan antara Peraturan Kepolisian dengan Peraturan Kepala Kepolisian?

Adapun tujuan dari dilakukannya penelitian ini yaitu: 1) untuk mengetahui kedudukan Peraturan Kepolisian dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia, 2) untuk mengetahui materi muatan Peraturan Kepolisian dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia, 3) untuk mengetahui perbandingan kedudukan antara Peraturan Kepolisian dengan Peraturan Kepala Kepolisian.

Manfaat dari penelitian ini, yaitu: 1) secara teoritis, penulis berharap penelitian ini dapat berkontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, 2) secara praktis, penulis berharap penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi berbagai pihak seperti kepolisian, akademisi, dan para pihak yang berkepentingan lainnya ketika berhadapan dengan masalah yang diteliti penulis.

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif, dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kemudian jenis dan sumber bahan hukumnya terdiri dari: 1) bahan hukum primer, 2) bahan hukum sekunder, 3) bahan hukum tersier. Adapun teknik/cara memperoleh bahan hukumnya dilakukan dengan teknik studi kepustakaan. Kemudian analisis bahan hukumnya menggunakan metode interpretasi/penafsiran, yang meliputi: penafsiran gramatikal dan penafsiran sistematis.

II. PEMBAHASAN

A. Kedudukan Peraturan Kepolisian dalam Struktur Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Dilihat dari konsep ketatanegaraan sebagaimana ditentukan dalam UUD [NRI] Tahun 1945, dimana lembaga kepolisian merupakan lembaga pemerintahan (*regeringsorganen*). Oleh karena itu dengan pisahnya Tentara Nasional Indonesia dan Polri secara kelembagaan dan peran, maka dapat dikatakan Kepolisian sebagai lembaga administrasi (*administrative organen*), mengingat tugas di bidang keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas dan wewenang administrasi. Konsekuensi logis sebagai lembaga pemerintahan inilah, maka kemudian lembaga Kepolisian berkedudukan hukum dibawah Presiden selaku kepala pemerintahan. Oleh karena tugas tugas-tugas Presiden cukup luas sehingga tidak mungkin tugas dan wewenang kepolisian dilaksanakan sendiri, sehingga secara *attributive* maupun *delegatie* diserahkan kepada lembaga kepolisian.⁵

Kedudukan Kepolisian yang demikian juga dapat disetarakan dengan kedudukan Kementerian, hal ini sebagai implikasi adanya persamaan peran dan kedudukan dari kedua lembaga tersebut. Kementerian dan Kepolisian sama-sama berkedudukan dibawah Presiden. Selain itu Kepolisian dan Kementerian juga sama-sama menyelenggarakan fungsi pemerintahan dengan bidangnya masing-masing. Dengan demikian produk peraturan perundang-undangan antara Kepolisian dengan Kementerian dapat disejajarkan (tidak subordinatif/bersifat horizontal).

Dalam ilmu perundang-undangan, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui dua cara, yaitu atribusi dan delegasi. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan Peraturan Otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-

⁵ Sadjjono dan Bagus Teguh Santoso, *Hukum Kepolisian di Indonesia: Studi Kekuasaan dan Rekonstruksi Fungsi Polri dalam Fungsi Pemerintahan*, Cet. 1, LaksBang PRESSindo, Surabaya, 2017, hlm. 78

undangan (*attributie van wetgevingsbevoegheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan.⁶ Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.⁷ Sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.⁸ Berlainan dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.⁹

Selain itu, dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, diatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. Tujuan dari adanya hierarki tersebut yakni didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen. Dalam teorinya itu Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma

⁶ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Cet.24, Sleman, 2007, hlm. 55

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, hlm. 56

⁹ *Ibid.*

yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).¹⁰

Hierarki dalam peraturan perundang-undangan selain menggambarkan validitas (keberlakuan) suatu norma hukum, juga mencerminkan salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Asas tersebut mengandung arti bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Asas organ/lembaga yang tepat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.¹¹ Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

Meskipun Peraturan Kepolisian tidak disebutkan secara formal dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, hal tersebut lantas tidak mengakibatkan Peraturan Kepolisian menjadi bukan termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengakui berlakunya peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan asalkan dibentuk dengan didasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Setelah mengetahui bahwa Peraturan Kepolisian merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, maka selanjutnya adalah menentukan kedudukan Peraturan Kepolisian

¹⁰ Maria Farida Indrati, *Op. Cit.*, hlm. 41

¹¹ Chrisdianto Eko Purnomo, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*, Cet. 1, Pustaka Bangsa, Mataram, 2015, hlm. 228

dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia. Untuk menentukan kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini digunakan struktur pemerintahan sebagai acuan. Tetapi sebelum itu akan dijabarkan terlebih dahulu mengenai konstruksi pemerintahan di Indonesia.

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.” Memberikan implikasi bahwa tidak ada negara dalam negara. Selain itu dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) menentukan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Artinya NKRI sebagai negara kesatuan (*unitary state*) memiliki satu kesatuan sistem pemerintahan negara yang memiliki kedudukan tertinggi beserta pelbagai perangkat regulasi yang ditetapkan dan diberlakukannya untuk kepentingan penyelenggaraan kekuasaan negara bagi seluruh rakyat Indonesia di dan ke seluruh Indonesia. Karena itu, NKRI dibagi-bagi secara vertikal menjadi terdiri atas daerah-daerah provinsi di seluruh Indonesia, yang dewasa ini berjumlah 34 satuan pemerintahan daerah provinsi.¹² Penggunaan perkataan “NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi,....” jelas dimaksudkan untuk menegaskan bahwa unit pemerintahan daerah provinsi itu merupakan unit pemerintahan bawahan bagi pemerintah pusat, dan pemerintah pusat itu merupakan atasan bagi unit pemerintahan daerah provinsi.¹³

Karena itu, jika hierarki pemerintahan dijadikan dasar, maka secara struktural semua produk peraturan perundang-undangan tingkat pusat harus dianggap mempunyai kedudukan formal lebih tinggi daripada semua produk peraturan tingkat provinsi, dan semua produk peraturan tingkat provinsi lebih tinggi kedudukannya daripada produk peraturan tingkat

¹² Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Cet. 1, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hlm. 175

¹³ *Ibid.*

kabupaten/kota.¹⁴ Selain itu, berdasarkan logika hukum, maka peraturan perundang-undangan tingkat Pusat yang berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia tentunya lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan tingkat Daerah yang hanya bersifat lokal/regional.¹⁵ Dengan demikian, kecuali Perda dari pemerintahan daerah provinsi mendapatkan status sebagai daerah otonomi khusus atau daerah istimewa sebagaimana yang dimaksudkan oleh ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, maka semua produk Peraturan Daerah (Perda) dari semua pemerintahan daerah provinsi di seluruh Indonesia tidak boleh bertentangan dengan produk peraturan perundang-undangan tingkat pusat, termasuk jenis peraturan yang terendah di tingkat pusat, yaitu Peraturan Menteri.¹⁶

B. Materi Muatan Peraturan Kepolisian dalam Struktur Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Mengenai materi muatan setiap peraturan perundang-undangan sebenarnya sudah diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Materi muatan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdapat pada Pasal 1 angka 13 yang menyebutkan: “Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”.¹⁷ Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa peraturan perundang-undangan yang masuk dalam hierarki atau struktur peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) *a quo* diatur secara tegas mengenai materi muatannya.¹⁸

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 176

¹⁵ Chrisdianto Eko Purnomo, *Op.Cit.*, hlm. 181

¹⁶ Jimly Asshidiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum, Loc.Cit.*

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Pasal 1 angka 13

¹⁸ Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, setiap peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) diatur secara tegas materi muatannya, kecuali Ketetapan MPR. Hal ini disebabkan bahwa meskipun Ketetapan MPR berada di atas Undang-Undang, akan tetapi MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, hal ini merupakan konsekuensi pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Selain dari yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) *a quo* mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, terdapat juga peraturan perundang-undangan lain seperti Peraturan Kepolisian, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Menteri dan lain-lain yang tidak diatur secara tegas mengenai materi muatannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Untuk menjawab materi muatan dari peraturan perundang-undangan diluar hierarki peraturan perundang-undangan, maka dasar yang digunakan yaitu Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011. Jadi apabila suatu lembaga menerbitkan peraturan perundang-undangan maka dasar pembentukannya ada dua yaitu, berdasarkan delegasi/perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan atribusi/kewenangan yang dimiliki oleh lembaga tersebut.

Contoh delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pada Pasal 25 ayat (2) menentukan: “ketentuan mengenai susunan, sebutan, dan keselarasan pangkat-pangkat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri”.¹⁹ Sedangkan untuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan atribusi/kewenangan, dasar pembentukannya yaitu didasarkan kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga yang diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang. Contohnya dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pada Pasal 15 ayat (1) dijabarkan mengenai kewenangan Kepolisian yang salah satunya pada huruf e menyebutkan “mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian”.²⁰ Sehingga apabila Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) mengeluarkan peraturan dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian maka dianggap sah dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

¹⁹ Undang-Undang tentang Kepolisian lahir pada tahun 2002, jauh sebelum UU Nomor 12 Tahun 2011 atau UU Nomor 10 Tahun 2004 lahir sehingga nomenklatur produk peraturan perundang-undangan masih belum konsisten yang menyebabkan produk Keputusan dari Pemerintah ada yang bersifat *beschikking* (penetapan) atau *regeling* (peraturan). Sehingga dulu produk hukum pemerintah tidak dapat dibedakan dari bentuk formalnya melainkan hanya dapat dibedakan dari isi/materi muatannya.

²⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU No. 2 Tahun 2002, LN. No. 2 Tahun 2002, TLN. No. 4168, Pasal 15 ayat (1) huruf e

Adapun materi muatan dari Peraturan Kepolisian yang ditetapkan oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) adalah untuk mengatur lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang didelegasikan atau diperintahkan untuk diatur dalam Peraturan Kepolisian. Selain itu Peraturan Kepolisian juga dapat memuat materi yang berisi kewenangan administratif Kepolisian yang diberikan oleh Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, dalam hal ini misalnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang termasuk dalam kewenangan Kepolisian dijabarkan pada pasal 15 dan 16 *a quo*. Dengan demikian apabila Kepolisian dalam hal ini Kapolri menerbitkan Peraturan Kepolisian yang materi muatannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau Peraturan Kepolisian yang materi muatannya termasuk dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian maka peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Kapolri tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

C. Perbandingan Kedudukan antara Peraturan Kepolisian dengan Peraturan Kepala Kepolisian

Peraturan Kepolisian (Perpol) dan Peraturan Kepala Kepolisian (Perkap) merupakan dua produk hukum yang dikeluarkan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam sejarahnya, Peraturan Kepolisian (Perpol) sebagai produk hukum yang dikeluarkan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak lazim dikenal dalam produk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga Kepolisian, karena sebelumnya, produk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga Kepolisian menggunakan nomenklatur “Peraturan Kepala Kepolisian” untuk produk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Kepala Kepolisian Negara Indonesia. Namun hal tersebut berubah ketika Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembentukan Peraturan Kepolisian terbit.

Penyebab terjadinya perbedaan antara Peraturan Kepolisian dengan Peraturan Kepala Kepolisian dapat dipahami dengan membaca konsiderans menimbang pada Peraturan Kepolisian Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pencabutan Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan Peraturan Kepolisian, yang menyatakan:

“a. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, sehingga keberadaan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia diubah menjadi Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang materi muatannya mengikat secara umum dan/atau merupakan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

b. bahwa Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan Peraturan Kepolisian, merupakan salah satu peraturan kebijakan yang materi muatannya berlaku secara internal di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehingga perlu diganti”

Berdasarkan rumusan pada konsiderans menimbang Perpol Nomor 7 Tahun 2018 tersebut dapat disimpulkan bahwa perbedaan antara Peraturan Kepolisian (Perpol) dan Peraturan Kepala Kepolisian (Perkap), dapat dikatakan sebagai suatu usaha Kepolisian dalam menyelaraskan produk peraturannya dengan perkembangan praktik perundang-undangan saat ini. Hal ini dapat dikonfirmasi bahwa semua lembaga negara seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, dan lembaga negara lain yang diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan menggunakan nomenklatur “Peraturan” tanpa menambahkan kata “Ketua” dalam produk Peraturan Perundang-undangannya. Misalnya Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Bank Indonesia, semua lembaga tersebut dalam menerbitkan peraturan perundang-undangan baik yang bersumber dari kewenangan atribusi maupun delegasi menggunakan nomenklatur “Peraturan” tanpa penambahan kata “Ketua”. Tentunya dalam

praktik, kita mengenal Peraturan Ketua Mahkamah Konstitusi, Maklumat Ketua Mahkamah Agung, dan sebagainya. Akan tetapi “Peraturan Ketua” atau “Maklumat Ketua” tersebut dibedakan dengan Peraturan “lembaga”, Peraturan Ketua dimaksudkan hanya untuk mengikat internal lembaga yang bersangkutan itu saja dan dapat disebut sebagai peraturan kebijakan. Sedangkan Peraturan lembaga memang dimaksudkan untuk mengikat umum dengan melakukan pengundangan baik melalui Lembaran Negara maupun Berita Negara. Hal yang demikian inilah yang sebetulnya kemudian mendasari Kepolisian menyesuaikan produk peraturannya seperti lembaga-lembaga negara yang lain.

Jadi dapat disimpulkan bahwa perbedaan mendasar dari Peraturan Kepolisian (Perpol) dengan Peraturan Kepala Kepolisian (Perkap) terletak pada pengundangannya. Peraturan Kepolisian diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia, sedangkan Perkap tidak diundangkan. Hal ini berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 2 Tahun 2018, yang menentukan: “Peraturan Polri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan peraturan perundang-undangan dan diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia”.²¹ Berkaitan dengan pengundangan dalam perspektif ilmu perundang-undangan, maka Peraturan Kepolisian (Perpol) dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sedangkan Peraturan Kepala Kepolisian (Perkap) dikategorikan sebagai peraturan kebijakan. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan penting, hal ini karena terdapat implikasi hukumnya. Peraturan perundang-undangan menyediakan mekanisme *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan.

²¹ Kepolisian, *Peraturan Kepala Kepolisian tentang Pembentukan Peraturan Kepolisian*, Perkap No. 2 Tahun 2018, Pasal 3 ayat (2)

III. PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan: 1) Secara horizontal kedudukan Peraturan Kepolisian dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia setara dengan Peraturan Menteri. Sedangkan secara vertikal (hierarkis) Peraturan Kepolisian berada diantara Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Kepolisian berada di bawah Peraturan Presiden disebabkan karena kedudukan Kepolisian sebagaimana diatur dalam Undang-Undang berada di bawah Presiden, sedangkan Peraturan Kepolisian berada di atas Peraturan Daerah disebabkan karena dalam konsep negara kesatuan pemerintah pusat dan daerah bersifat subordinatif atau vertikal. Pemerintah pusat sebagai atasan dan pemerintah daerah sebagai bawahan. Maka dalam hal menentukan hierarki kedudukan peraturan tingkat pusat dan peraturan tingkat daerah dapat menggunakan hierarki pemerintahan untuk dijadikan dasar. 2) Materi muatan Peraturan Kepolisian dibedakan menjadi dua jenis, yaitu: a) berisi pengaturan lebih lanjut yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; b) berisi pengaturan dalam lingkup kewenangan administratif Kepolisian. Selain itu fungsi Peraturan Kepolisian antara lain: a) menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan fungsi Kepolisian. b) menyelenggarakan ketentuan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yang dengan tegas menyebutnya. 3) Perbandingan kedudukan Peraturan Kepolisian dengan Peraturan Kepala Kepolisian, yaitu Peraturan Kepolisian (Perpol) merupakan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat baik ke dalam maupun ke luar, selain itu tersedia mekanisme *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung untuk menguji Perpol. Sedangkan Peraturan Kepala Kepolisian (Perkap) merupakan peraturan kebijakan dalam internal kepolisian yang

tidak diundangkan dan hanya mempunyai daya ikat ke dalam, selain itu Perkap tidak tersedia mekanisme *judicial review* karena termasuk dalam peraturan kebijakan.

Saran

- 1) Sebaiknya Kepolisian dalam membentuk peraturan perundang-undangan memperhatikan struktur peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal, agar tidak bertentangan satu sama lain, sehingga tercipta keharmonisan dalam sistem hukum Indonesia.
- 2) Dalam merumuskan materi muatan, hendaknya Kepolisian membentuk Peraturan Kepolisian yang berisi kewenangannya, baik kewenangan yang diperoleh melalui atribusi ataupun delegasi, agar peraturan tersebut sah dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sehingga tidak dapat dibatalkan atau batal demi hukum.
- 3) Kepolisian seyogyanya lebih memperhatikan kembali dalam memilih penempatan materi muatan dalam bentuk Peraturan Kepolisian atau Peraturan Kepala Kepolisian, karena hal ini dapat berimplikasi pada proses *judicial review* dan menyangkut aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Teori Hierarki Norma Hukum*. Cet. 1. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Purnomo, Chrisdianto Eko. *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*. Cet.1. Mataram: Pustaka Bangsa, 2015.
- S., Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Cet. 24. Sleman: Kanisius, 2007.
- Sadjijono, dan Bagus Teguh Santoso. *Hukum Kepolisian di Indonesia: Studi Kekuasaan dan Rekonstruksi Fungsi Polri dalam Fungsi Pemerintahan*. Cet. 1. Surabaya: LaksBang PRESSindo, 2017.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, LN. No. 2 Tahun 2002, TLN. No. 4168
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234
- Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembentukan Peraturan Kepolisian