



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA



Pengebirian Kewenangan dan Pelemahkan Kedudukan PPNS dan Penyidik Tertentu dalam **KUHAP 2025**

Rifqi S. Assegaf
Asfinawati
Lakso Anindito
Zainal Abidin
Bugivia Maharani



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA

Pengebirian Kewenangan dan Pelemahkan Kedudukan PPNS dan Penyidik Tertentu dalam KUHAP 2025

**Rifqi S. Assegaf
Asfinawati
Lakso Anindito
Zainal Abidin
Bugivia Maharani**



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA

**Pengebirian Kewenangan dan Pelemahan
Kedudukan PPNS dan Penyidik Tertentu dalam
KUHAP 2025**

PENULIS

Rifqi S. Assegaf
Asfinawati
Lakso Anindito
Zainal Abidin
Bugivia Maharani

iv + 28 hlm; 13,8 x 20,3 cm
Jakarta, Januari 2026

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera
Puri Imperium Office Plaza Unit UG 15
Jl. Kuningan Madya Kav 5-6
Jakarta Selatan 12980

Desain sampul dan isi
oleh Ardi Yunanto

Ringkasan Eksekutif

Keberadaan PPNS dan penyidik tertentu memiliki dasar kuat, baik secara historis maupun fungsional. PPNS, khususnya yang di kementerian/lembaga, lahir guna menangani tindak pidana tertentu, seperti lingkungan hidup, kehutanan, keuangan, dan kepabeanan, yang memerlukan keahlian khusus serta pemahaman sektoral yang mendalam. Demikian pula, penyidik tertentu seperti KPK, BNN, OJK, dan Kejaksaan, dibentuk untuk menangani tindak pidana serius dan kompleks, seperti korupsi, narkotika, dan kejahatan tertentu di laut, yang dalam banyak kasus tidak efektif ditangani oleh penyidik konvensional.

Alih-alih memperkuat kedudukan dan kewenangan PPNS dan penyidik tertentu, UU No. 20/2025 tentang KUHAP **justru memberikan porsi kewenangan yang sangat besar kepada Polri, yang ditegaskan sebagai “penyidik utama”**, untuk melakukan koordinasi dan pengawasan (bahkan “memberikan perintah”) terhadap mereka. Termasuk dalam aspek krusial seperti penghentian penyidikan, penangkapan dan penahanan (Pasal 8(3), (20(1), 7(3) dan (4), 24(3), 93(3)) 99(3)). Hal ini praktis menempatkan Polri dalam posisi hierarkis layaknya atasan langsung PPNS dan penyidik tertentu -kecuali KPK, Kejaksaan, dan TNI AL.

MK melalui berbagai putusannya (misal Putusan No. 28/PUU-V/2007, 15/PUU-XIX/2021, 33/PUU-XIX/2021, dan 59/PUU-XXI/2023) secara konsisten menegaskan bahwa **hubungan antara Penyidik Polri dan PPNS terbatas pada koordinasi (bukan pengawasan) untuk mencegah tumpang tindih kewenangan, yang pada gilirannya dapat merugikan kepentingan masyarakat**, termasuk tersangka (misal agar seorang tersangka tidak diperiksa oleh dua institusi penyidikan yang berbeda atas perbuatan yang sama

karena tidak ada koordinasi di antara mereka). Berbagai putusan MK juga menegaskan koordinasi dilakukan sejak diterbitkannya surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP), pelaksanaan penyidikan, sampai selesaiya pemberkasan perkara sebelum pelimpahan kepada penuntut umum.

Memperhatikan putusan-putusan MK, disimpulkan bahwa **model koordinasi dan pengawasan dalam KUHAP 2025 bertentangan dengan putusan MK**, utamanya terkait:

- Kewajiban koordinasi mulai pada tahap penyelidikan -karena seharusnya mulai penerbitan SPDP/tahap penyidikan).
- Kewajiban adanya izin Penyidik Polri sebelum PPNS/penyidik tertentu dapat melakukan penangkapan atau penahanan- karena mengakibatkan kedudukan yang hierarkis dan tidak terkait dengan maksud koordinasi sebagaimana dimaksud MK.

Diskriminasi dalam pengaturan terhadap penyidik tertentu, khususnya Penyidik BNN dan OJK, yang tidak dikecualikan dari kewajiban koordinasi dan pengawasan Polri (berbeda dengan KPK, Kejaksaan, dan TNI AL) juga tidak didasari pada alasan yang jelas.

Karena maksud koordinasi adalah menghindari tumpang tindih kewenangan, maka koordinasi seharusnya terbatas pada pemberian informasi terkait tahapan penanganan perkara yang perlu diketahui Polri. Bukan perinciannya. Kerja sama lain (dan pengecualian kewajiban koordinasi) dimungkinkan selama diatur dalam UU khusus dan tidak mengganggu independensi dan pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing instansi.

**Pengebirian Kewenangan dan
Pelemahkan Kedudukan PPNS dan
Penyidik Tertentu dalam KUHAP 2025**

1. Pengantar

Salah satu fungsi hukum acara pidana adalah memastikan pembatasan kewenangan yang proporsional antar aparat penegak hukum. Pasalnya, hukum acara pidana tak hanya terkait hal-hal teknis prosedural, tetapi juga bagaimana penggunaan wewenang negara untuk membatasi hak-hak warga negara dapat tetap bersandar pada koridor-koridor hak asasi manusia (HAM). Karenanya proporsionalitas dan keseimbangan kewenangan (*balancing of authority*) antara aparat penegak hukum merupakan aspek krusial yang harus diperhatikan dalam pembaharuan hukum acara di Indonesia.

Kendati demikian, UU No. 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang disahkan DPR dan Pemerintah tanggal 18 November 2025 (KUHAP 2025), justru memberikan kewenangan yang begitu besar kepada Polri sehingga menjadikannya institusi *super power* dalam sistem peradilan pidana. Kewenangan eksesif Polri dalam KUHAP 2025 ini, bahkan telah dimulai sejak tahap penyelidikan, seperti pemberian kewenangan tindakan pembelian terselubung, penyerahan di bawah pengawasan hingga melakukan *restorative justice*. Selain itu, KUHAP 2025 menjadikan Penyidik Polri sebagai penyidik utama dan mengatur kewenangan melakukan koordinasi dan pengawasan yang eksesif kepada PPNS dan Penyidik Tertentu, utamanya dalam melakukan penghentian penyidikan, penangkapan dan penahanan. Hal ini, dikhawatirkan akan mengintervensi kerja-kerja dari PPNS dan Penyidik Tertentu lainnya, serta menghambat efektivitas penegakan hukum.

Tulisan ini membahas permasalahan penguatan kedudukan dan kewenangan Polri dalam pembinaan dan pengawas PPNS dan

Penyidik Tertentu melalui kacamata konstitusi, tujuan keberadaan PPNS dan Penyidik Tertentu lain serta praktik selama ini.

2. Pengaturan PPNS dan Penyidik Tertentu dalam KUHAP 1981 dan Peraturan Terkait Lain

2.1. Pentingnya Keberadaan dan Kekhususan PPNS & Penyidik Tertentu

KUHAP 1981 hanya mengenal dua jenis penyidik -Penyidik Polri dan PPNS (Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6). Namun, dalam perkembangannya, muncul institusi lain yang juga memiliki kewenangan melakukan penyidikan, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Narkotika Nasional (BNN), Kejaksaan dan TNI AL. Dalam KUHAP 2025 mereka diistilahkan sebagai “Penyidik Tertentu” dan definisikan sebagai “*pejabat suatu lembaga selain Penyidik Polri dan PPNS yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan berdasarkan Undang-Undang yang menjadi dasar hukumnya*” (Pasal 1 angka 4). Apa perbedaan di antara mereka? (Tabel 1).

Keberadaan PPNS K/L diperlukan setidaknya karena dua hal: *pertama*, jenis tindak pidana yang ditangani umumnya membutuhkan pengetahuan khusus dan keahlian teknis. Hardjasoemantri misalnya, menyatakan PPNS di bidang lingkungan hidup sangat diperlukan karena bidang tersebut menyangkut aspek yang sering bersifat teknis sehingga penyidikannya memerlukan keahlian tertentu yang sulit dilakukan penyidik Polri.¹ Hal senada dijelaskan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam salah satu putusannya terkait kewenangan penyidikan OJK.² Selain itu, tidak jarang sumber in-

- 1 Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2006), hal. 433. Lihat juga argumen serupa di Uhlmann, David M. “Environmental Crime Comes of Age: The Evolution of Criminal Enforcement in the Environmental Regulatory Scheme.” *Utah Law Review* (2009), hal. 1223.
- 2 Putusan No. 59/PUU-XXI/2023, yakni “tindak pidana di sektor jasa keuangan yang memiliki kompleksitas dan karakteristik tersendiri dikaitkan dengan pelaksanaan

Tabel 1. Perbedaan Penyidik Polri, PPNS dan Penyidik Tertentu

Penyidik Polri	<ul style="list-style-type: none"> Berwenang tangani hampir seluruh tindak pidana – awalnya lebih menekankan pada tindak pidana “umum” yang bersifat “mala in se” seperti pencurian, pembunuhan, dst. Lingkup kewenangannya sesuai KUHAP dan UU lain
PPNS “Daerah” <i>Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Berwenang tangani pelanggaran yang sifatnya ringan (ancaman maksimum karangan 6 bulan atau denda 50 juta) yang diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) – sebagai perwujudan desentralisasi Lingkup kewenangannya terbatas wilayah/daerah
PPNS “Kementerian/ Lembaga” (K/L) <i>Contoh: PPNS pajak lingkungan hidup, kehutanan, bea cukai</i>	<ul style="list-style-type: none"> Berwenang tangani tindak pidana tertentu (misal lingkungan hidup, pajak) yang umumnya adalah pidana administrasi (mala in prohibita) yang butuh pengetahuan/keahlian khusus/teknis Jenis perbuatan tidak jarang diancam sanksi pidana berat (bahkan minimum khusus), meski ada opsi penegakan hukum administrasi Lingkup kewenangannya diatur dalam UU khusus
Penyidik Tertentu <i>Contoh: KPK, BNN Kejaksaan, dan TNI AL</i>	<ul style="list-style-type: none"> Berwenang tangani perkara pidana tertentu yang sifatnya <i>mala in se</i> dan umumnya serius dan kompleks – butuh penanganan/keahlian khusus (misal korupsi, pelanggaran HAM berat atau narkoba) Lingkup kewenangannya diatur di UU khusus

formasi untuk mengetahui adanya tindak pidana berasal dari hasil pengawasan, misalnya pengawasan wilayah tertentu³ atau pemenuhan kewajiban dalam izin, oleh K/L.⁴ Karenanya kewenangan penyidikan PPNS adalah bagian bersifat integral dalam tata kelola pada sektor tertentu secara komprehensif sebagai bisnis proses K/L.

- fungsi microprudential perbankan” (butir 3.19.2).
- 3 PPNS yang menangani kasus terkait kejahatan Konservasi dan Sumber Daya Alam dan Ekosistem (KSDAE) misalnya, dilekatkan pada fungsi Balai Konservasi Sumber Daya Alam dan Balai Taman Nasional sehingga penegakan hukum pidana menjadi bagian penting dalam menjaga wilayah konservasi tersebut.
 - 4 Sebagai ilustrasi, saat sebuah K/L menerbitkan izin, umumnya disertai syarat-syarat perbuatan yang harus dilakukan oleh penerima izin (termasuk kewajiban pelaporan pelaksanaannya) dimana jika hal tersebut dilanggar bisa jadi merupakan bentuk tindak pidana. Karena itu wajar jika PPNS K/L yang menerbitkan izin memiliki informasi lebih cepat dan akurat mengenai ada tidaknya dugaan tindak pidana tersebut.

Kedua, keberadaan sanksi pidana administratif dan tujuan penegakan hukumnya tidak sepenuhnya sama dengan penegakan pidana dalam KUHP atau UU pidana khusus di luar KUHP seperti korupsi atau narkotika. Umumnya perbuatan yang masuk kategori tindak pidana administrasi juga merupakan perbuatan yang melanggar hukum administrasi, misalnya melanggar izin, sehingga membuka pilihan jenis penegakan hukum yang akan diambil. Dalam kondisi tertentu, misal kesalahan pelaku minim atau kerugian/dampak perbuatan tidak besar, bisa jadi dianggap lebih tepat memproses perbuatan sebagai pelanggaran administrasi dibandingkan dengan memprosesnya sebagai tindak pidana yang tujuannya mencela.⁵ Pilihan sama mungkin diambil karena pertimbangan efektivitas penegakan hukum, misal, kerugian lebih dapat optimal dipulihkan dengan penegakan hukum administrasi, atau karena pembuktian pidana dalam kasus tersebut dianggap sulit atau mahal.⁶ Singkatnya, penegakan hukum pidana (penerapan sanksi pidana) dapat ditempatkan sebagai *premium remedium* atau *ultimum remedium*, tergantung konteks kasus. Pertimbangan-pertimbangan di atas lebih tepat dinilai oleh K/L yang memiliki pengetahuan khusus terhadap sektor-sektor tertentu serta memiliki pilihan penegakan hukum lain (administrasi), meski ini bukan berarti tidak berisiko.⁷

Lebih jauh, untuk tindak pidana administrasi tertentu seperti perpajakan atau kepabeanan, bahkan tujuan penegakan hukum, utamanya, adalah penerimaan negara. Karenanya sudah lama diperkenalkan kebolehan penghentian penyidikan jika terdakwa melakukan pelunasan hutang pajak/bea masuk dan pembayaran sanksi

5 Lihat misalnya Faure, Michael G., and Katarina Svatikova, "Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe." *Journal of Environmental Law* 24.2 (2012), hal 253-286; Naibaho, Nathalina, "Rethinking the Ultimum Remedium Principle to Support Justice and Strong Law Enforcement Institutions in Environmental Crimes", *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. Vol. 716 (1), IOP Publishing, 2021.

6 *Ibid.*

7 Diskresi semacam ini, tanpa akuntabilitas yang jelas ada, tentu rentan disalahgunakan.

administrasinya sebelum perkara dilimpahkan ke pengadilan (Pasal 113 UU 10/1095 terkait Kepabeanan dan Pasal 44B UU 28/2007 terkait Perpjakan).

Keberadaan PPNS juga penting karena keterbatasan Penyidik Polri, termasuk kinerja mereka. Secara ilustrasi, dalam rapat Pan-ja RUU Otoritas Jasa Keuangan (OJK) 26 November 2010 yang pembahasan perlunya keberadaan Penyidik/PPNS OJK, wakil pemerintah menyampaikan:⁸

“... Di Undang-undang Pasar Modal itu ada penyidikan oleh Bapepam yaitu PPNS. Kemudian di Bank Indonesia tidak ada penyidikan ternyata dan itu masalah buat Bank Indonesia selama ini karena mereka tidak bisa melakukan penyidikan, sehingga selalu lempar ke polisi ya hilang saja. Maaf ini kalau direkam karena kenyataannya begitu.”

Dalam banyak hal, alasan lahirnya Penyidik Tertentu mirip dengan PPNS. Tindak pidana korupsi misalnya kerap bersifat kompleks dan membutuhkan pengetahuan di bidang, misal, keuangan. BNN dibentuk karena kompleksitas kasus dan masifnya tindak pidana narkotika dan psikotropika. Selain itu, masih ada ketidakefektifan penyidik ‘konvensional’ dalam menjalankan fungsinya, termasuk karena masalah integritas.⁹ Terjadi praktik-praktik, misalnya, oknum Polri menjadi beking tindak pidana sehingga sulit mengharapkan mereka dapat menjalankan fungsinya secara profesional (karena adanya konflik kepentingan).

Di banyak negara lain, keberadaan institusi penyidik di luar kepolisian serta desentralisasi fungsi kepolisian adalah hal jamak. Di

8 Putusan MK No. 102/PUU-XVI/2018 hal 143.

9 Lihat sejarah pembentukan KPK atau BNN (Penjelasan umum UU 35/2009 tentang Narkotika menyatakan bahwa “Untuk lebih mengefektifkan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika ... diatur mengenai penguatan kelembagaan yang sudah ada yaitu Badan Narkotika Nasional (BNN)”).

negara federasi, kepolisian tingkat “daerah” - yang terpisah dari kekuasaan sentralistik kepolisian tingkat “pusat”- jauh lebih luas dibanding, misal PPNS Daerah versi Indonesia. Di negara lain, penyidik tindak pidana tertentu, baik pidana seperti korupsi, narkotika, atau tindak pidana administratif seperti lingkungan hidup, dilakukan pula oleh penyidik lain selain kepolisian.

Di Amerika misalnya, ada hampir 100 lembaga tingkat federal yang memiliki kewenangan penegakan hukum, termasuk pidana, yang tersebar di berbagai kementerian dan lembaga.¹⁰ Bahkan pada 68% lembaga tersebut, penyidikan pidana merupakan kewenangan utamanya.¹¹ Tindak pidana yang dapat ditanganinya sangat beragam, mulai dari narkotika, imigrasi, hingga pendidikan.¹² Contoh lain, di Belanda, dikenal penyidik “khusus”, misalnya untuk tindak pidana ekonomi (termasuk perpajakan dan bea cukai), pertanian, makanan, lingkungan hidup, tata ruang, dan perumahan.¹³

2.2. Kewenangan PPNS dan Penyidik Tertentu dalam KUHAP dan Peraturan Terkait Lain serta Dinamika Pelaksanaannya

Sebagaimana disinggung sebelumnya, KUHAP 1981 hanya mengenal dua jenis penyidik, Penyidik Polri dan PPNS. Diatur pula, secara sangat umum, kewajiban koordinasi dan pengawasan (“korwas”) antara kedua penyidik tersebut. Pasal 7 ayat (2) menyatakan:

Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b (PPNS-penulis) mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a” (Penyidik Polri-penulis)

¹⁰ US Department of Justice, Federal Law Enforcement Officers, 2000 – Statistical Tables” (29 September 2023).

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Tak, Peter JP, *The Dutch Criminal Justice System* (2008), hal 42–3.

Tata cara koordinasi dan pengawasan tersebut kemudian diatur di beberapa peraturan Kapolri¹⁴ dan PP No. 43 Tahun 2012 dengan substansi sebagai berikut dalam Tabel 2.

Tabel 2. Tata Cara Koordinasi dan Pengawasan PPNS oleh Penyidik Polri (PP 43/2012)

Koordinasi (Pasal 9 ayat (2)	Pengawasan (Pasal 14)
<ul style="list-style-type: none"> PPNS mengirimkan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP), berkas hasil penyidikan dan penghentian penyidikan kepada Penyidik Polri untuk diteruskan pada Penuntut Umum Penyidik Polri dan PPNS merencanakan pelaksanaan penyidikan bersama Penyidik Polri memberikan bantuan teknis, taktis, tindakan upaya paksa, dan konsultasi pada PPNS Penyidik Polri menghadiri/ menyelenggarakan gelar perkara yang ditangani oleh PPNS dan rapat berkala Tukar menukar data/informasi dugaan tindak pidana yang disidik PPNS 	<ul style="list-style-type: none"> Pelaksanaan gelar perkara Pemantauan proses penyidikan dan penyerahan berkas perkara; Pelaksanaan supervisi bersama K/L yang memiliki PPNS atas permintaan pimpinan K/L; Pendataan penanganan perkara oleh PPNS; atau Analisis dan evaluasi pelaksanaan tugas penyidikan PPNS secara berkala

Terlihat bahwa substansi koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri terhadap PPNS sangat luas, termasuk menghadiri atau bahkan menyelenggarakan gelar perkara atau rapat rutin. Sebagian pengaturan sifatnya ‘karet’ atau ambigu, seperti “tukar menukar data/informasi dugaan tindak pidana yang disidik PPNS” atau “pendataan penanganan perkara PPNS”—yang dalam praktik diartikan Penyidik Polri berwenang meminta informasi perkembangan perkara.

Pasca diundangkannya KUHAP, muncul berbagai UU yang mengatur kedudukan dan wewenang PPNS termasuk mekanisme koordinasi antara Penyidik Polri dan PPNS. Kewenangan masing-masing PPNS dalam berbagai UU tersebut serta kewajiban

14 Misal Peraturan Kapolri No. 25 tahun 2007, Peraturan Kapolri No. 16 tahun 2009, Peraturan Kapolri No. 20 Tahun 2010. Selain itu, dalam UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri disebutkan bahwa Polri berwenang untuk memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada PPNS serta menerima hasil penyidikan PPNS untuk diserahkan kepada penuntut umum (Pasal 16 ayat (20 huruf k)).

koordinasi dengan Penyidik Polri beragam, mulai dari yang “lemah” (kewenangan terbatas dan perlu koordinasi ketat dengan Penyidik Polri) sampai dengan yang “kuat” (kewenangan besar dan tidak perlu koordinasi dengan Penyidik Polri) sebagaimana terlihat dalam Tabel 3.

Terlihat bahwa sebagian PPNS, melalui UU khususnya, memiliki kewenangan terkait penyelidikan dan penyidikan yang cukup luas, serta tidak memerlukan koordinasi yang substantif (apalagi pengawasan) dengan Penyidik Polri sebagaimana diatur dalam KUHAP, terlebih PP 43/2012. Koordinasi tersebut umumnya hanya terkait administrasi—misal mengirimkan SPDP atau hasil penyelidikan *melalui* Penyidik Polri, yang seharusnya diartikan guna memastikan Penyidik Polri memiliki data terkait perkara yang sedang ditangani PPNS.

Selain karena kekhususan perkara yang ditanganinya (lihat bagian 2.1), pengaturan di atas tidak lepas dari isu kinerja dan profesionalitas Penyidik Polri yang telah pula disinggung sebelumnya. Dalam diskusi informasi penulis dengan beberapa PPNS, disampaikan pengalaman-pengalaman negatif saat mereka “berkoordinasi” dengan Penyidik Polri. Contoh, saat penyidik PPNS akan melakukan penggerebekan dan menyampaikan rencana tersebut ke Korwas Polri, diduga kuat informasi tersebut malah dibocorkan kepada pelaku oleh oknum sehingga saat penggeledahan dilakukan barang bukti sudah tidak ditemukan. Memang banyak informasi terkait penyelidikan/penyidikan, misalnya siapa saksi yang sedang diperiksa (apalagi isi keterangannya) atau informasi serupa, sifatnya sangat sensitif dan jika terbuka, apalagi disalahgunakan dapat merusak proses penyelidikan/penyidikan.

Dalam praktiknya, meski beberapa UU khusus telah mengejampingkan kewajiban koordinasi mendalam antara PPNS tertentu dengan Penyidik Polri, dalam praktiknya tetap saja ada semacam “paksaan” untuk melakukan koordinasi, misalnya untuk memberikan *up-date* proses penyidikan, mengikuti rapat koordinasi, bahkan

Tabel 3. Pengaturan PPNS dalam Beberapa UU Khusus

Tipe & Contoh PPNS	Ilustrasi Tugas & Kewenangan Mandiri	Kewajiban Koordinasi/ Pengawasan Penyidik Polri
Lemah		
PPNS Tata Ruang (UU No. 26/2007 – Ps. 68) <i>Contoh: penyidikan pelanggaran RTRW, pemalsuan dokumen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pemeriksaan terduga • Meminta keterangan, bahan bukti dan dokumen • Pemeriksaan di tempat, penyitaan dan penyegelan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberitahuan SPDP pada Polri • Koordinasi dengan Polri jika perlu lakukan penangkapan/ penahanan • Penyampaian hasil penyidikan kepada Penuntut Umum (PU) melalui Polri
Sedang		
PPNS Lingkungan Hidup (UU 32/2009 – Ps. 94) <i>Contoh: penyidikan pencemaran LH, pembakaran lahan dan perusakan LH</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pemeriksaan pembukuan, pencatatan, dan dokumen • Pemeriksaan tersangka/ saksi • Penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan • Penerbitan SP3. • Mengirim hasil penyidikan langsung pada PU (tanpa melalui Polri) 	<ul style="list-style-type: none"> • Berkoordinasi/konsultasi dengan Polri dalam melakukan penangkapan/penahanan (hanya guna mendapatkan bantuan personil/prasarana yang dibutuhkan, bukan izin) • Terbatas hanya menembuskan ke Polri atas SPDP yang dikirim langsung pada PU* • Menteri LH bahkan dapat koordinasikan penegakan hukum antara PPNS, Polri dan Kejaksaan
PPNS Kehutanan (UU 18/2013 – Ps. 30, 32, 34-36) <i>Contoh: penyidikan illegal logging, penggunaan kawasan hutan secara tidak sah, perdagangan satwa dilindungi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan • Penerbitan SP3. • Meminta keterangan data keuangan/pajak tersangka/ terdakwa (langsung atau pada institusi terkait) • Meminta bantuan penelusuran data keuangan pada PPATK • Meminta instansi terkait larang seseorang pergi ke luar negeri • Meminta atasan tersangka memberhentikan sementara tersangka dari jabatan 	Terbatas, hanya kewajiban mengirimkan SPDP dan hasil penyidikan pada PU “setelah berkoordinasi” dengan Polri

* Pasal 94 ayat (4) menyatakan bahwa *“Dalam hal penyidik pejabat pegawai negeri sipil melakukan penyidikan, penyidik pejabat pegawai negeri sipil memberitahukan kepada penyidik pejabat polisi Negara Republik Indonesia dan penyidik pejabat polisi Negara Republik Indonesia memberikan bantuan guna kelancaran penyidikan”*. Dalam penjelasan disebutkan bahwa pemberitahuan ini bukan pengiriman SPDP namun *“untuk mempertegas wujud koordinasi”* antar keduanya.

Tipe & Contoh PPNS	Ilustrasi Tugas & Kewenangan Mandiri	Kewajiban Koordinasi/ Pengawasan Penyidik Polri
PPNS Pajak (UU 28/2007 – Ps. 44)** <i>Contoh: Penyidikan faktur fiktif, sengaja tidak lapor pajak secara benar, manipulasi pembukuan</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian orang yang diduga lakukan tindak pidana • Minta keterangan dan bukti • Pemeriksaan pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain • Pemeriksaan di tempat, penyitaan dan pemblokiran • Penerbitan SP3 	Terbatas, yakni hanya kewajiban mengirimkan SPDP dan hasil penyidikan pada PU melalui Polri***
Kuat		
PPNS Bea Cukai (UU 10/1995 – Ps. 112) <i>Contoh: penyidikan impor ilegal, pemalsuan cukai & penyelundupan</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pemeriksaan pembukuan, pencatatan, dan dokumen • Pemanggilan tersangka/ saksi • Penetapan tersangka • Penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan • Penerbitan SP3 • Mengirim SPDP dan hasil penyidikan pada PU) 	Tidak perlu koordinasi sama sekali dengan Polri (SPDP dan hasil penyidikan langsung diserahkan pada PU)

** Lihat juga penambahan beberapa kewenangan PPNS Pajak dalam UU 7/2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

*** Dalam peraturan sebelumnya, misal UU No. 6/1983, PPNS Pajak langsung menyampaikan SPDP dan hasil penyidikan ke penuntut umum (Pasal 44 ayat (3).

melakukan gelar perkara. Hal ini dilakukan karena dalam kondisi tertentu PPNS tetap membutuhkan bantuan Polri, misal jika akan melakukan penggeledahan atau penangkapan yang rawan dengan perlawanan serius.

3. Pelemahan Kedudukan dan Kewenangan PPNS dan Penyidik Tertentu dalam KUHAP 2025 dan Potensi Implikasinya

Berbeda dengan KUHAP, KUHAP 2025 membagi penyidik menjadi tiga kelompok: Penyidik Polri (sebagai penyidik utama), PPNS dan

“Penyidik Tertentu” (Pasal 6 ayat (1)). Penyidik tertentu adalah “pejabat suatu lembaga selain Penyidik Polri dan PPNS yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan berdasarkan UU yang menjadi dasar hukumnya” (Pasal 1 angka 3), misalnya KPK, Kejaksaan, TNI AL dan BNN. Problemnya KUHAP2025 mengatur pula mekanisme koordinasi dan pengawasan yang eksesif oleh Penyidik Polri kepada PPNS dan Penyidik Tertentu dalam pelaksanaan fungsi penyelidikan dan penyidikan, utamanya dalam penghentian penyidikan, penangkapan dan penahanan. Pada prinsipnya, pelaksanaan tugas dan wewenang PPNS dan Penyidik Tertentu ada di bawah koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri. Pengecualian hanya diberikan kepada penyidik KPK, Kejaksaan dan TNI AL (tidak termasuk, misal, BNN). Berikut ini pengaturan dalam KUHAP 2025 (Pasal 7 ayat (5), Pasal 24 ayat (5), Pasal 93 ayat (4), Pasal 99 ayat (4)).

Pengaturan di atas menunjukkan adanya hierarki di antara Polri sebagai penyidik utama dan PPNS, serta penyidik tertentu, khusus-

Tabel 4. Pola Hubungan Penyidik Polri dan PPNS serta Penyidik Tertentu dalam KUHAP 2025

Isu	Kewajiban PPNS & Penyidik Tertentu (misal BNN & OJK) terhadap Penyidik Polri
Koordinasi & Pengawasan Penyelidikan (umum)	PPNS/Penyidik Tertentu dikoordinasikan, diawasi dan diberi petunjuk oleh Penyidik Polri dalam melakukan penyelidikan (Ps. 20 ayat (1))
Koordinasi & Pengawasan Penyidikan (umum)	PPNS/Penyidik Tertentu wajib koordinasi dan pengawasan penyidik Polri dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya (mulai dari terbitkan SPDP s/d penyerahan berkas ke JPU) (Ps. 7 ayat (3) dan (4))
Penghentian penyidikan	PPNS/Penyidik Tertentu wajib melibatkan Penyidik Polri (Ps. 24 ayat (3))
Penangkapan	PPNS/Penyidik Tertentu hanya dapat melakukan penangkapan atas perintah Penyidik Polri (Ps 93(3))
Penahanan	PPNS/Penyidik Tertentu hanya dapat melakukan penahan atas perintah Penyidik Polri (Ps 99(3))
Penyerahan berkas perkara kepada penuntut umum	PPNS/Penyidik Tertentu, melalui Penyidik Polri, bersama-sama menyerahkan berkas perkara kepada Penuntut Umum (Ps. 8 ayat (3))

nya BNN. Hal ini dinilai sebagai inkonstitusional, tidak dapat di-justifikasi serta akan merugikan independensi PPNS/Penyidik Tertentu (dan meningkatkan potensi penyalahgunaan kewenangan oleh Penyidik) serta mengganggu efektivitas penegakan hukum. Berikut uraian problem terkait.

3.1. Lingkup Koordinasi yang Eksesif adalah Inkonstitusional

Isu pola hubungan antara PPNS dan Penyidik Polri telah beberapa kali dibahas dan diputus oleh MK. Secara prinsip berbagai putusan tersebut konsisten menggarisbawahi pentingnya koordinasi antara PPNS dan Penyidik Polri untuk memastikan keterpaduan dalam *criminal justice system*. Tidak pernah frasa, misal “pengawasan”, seperti yang digunakan dalam KUHAP 2025, digunakan MK. Sebagai contoh, dalam Putusan No. 102/PUU-XVI/2018 terkait pengujian konstitusional keberadaan PPNS OJK MK menyatakan, antara lain:

[3.13.1] Bahwa dalam sistem penegakan hukum di Indonesia, **kewenangan untuk melakukan penyidikan tidak hanya dimiliki oleh lembaga penegak hukum saja tetapi juga dibuka kemungkinan dilakukan oleh lembaga-lembaga lain yang diberi kewenangan khusus untuk itu...** misalnya kewenangan penyidikan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasal Modal. Artinya, ... **kewenangan penyidikan sangat mungkin diberikan kepada lembaga lain di luar lembaga penegak hukum sepanjang tidak bertentangan dengan kewenangan lembaga penegak hukum lainnya.**

[3.13.2] Bahwa berkenaan dengan pertimbangan di atas, apabila diletakkan dalam bingkai *integrated criminal justice system* harus

ada keterpaduan penyidik bidang tindak pidana lainnya dengan penyidik Kepolisian. Keterpaduan demikian penting dilakukan agar tidak terjadi tumpang-tindih dalam penegakan hukum terutama dalam penegakan hukum pidana. Dalam konteks itu, setiap lembaga baik itu Kepolisian dan lembaga lain yang mempunyai kewenangan penyidikan masing-masing memiliki tugas dan wewenang yang berbeda sesuai dengan bidang kekhususan yang diberikan oleh undang-undang. Artinya sekalipun undang-undang dapat memberikan kewenangan penyidikan kepada lembaga negara lain, kewenangan dimaksud tidak boleh mengabaikan prinsip *integrated criminal justice system*. Prinsip demikian dilakukan dengan kewajiban membangun koordinasi antara penyidik lembaga negara yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing dengan penyidik Kepolisian.

Terlihat jelas bahwa yang dikehendaki MK adalah “koordinasi” antara Penyidik Polri dan “PPNS/Penyidik Tertentu”.¹⁵ Adapun maksud koordinasi tersebut bukanlah pengawasan, apalagi hubungan “atasan-bawahan” (akan dibahas terpisah), namun “agar tidak terjadi tumpang-tindih dalam penegakan hukum”. Penegasan mengenai maksud (*purpose*) koordinasi ini diulang MK dalam bagian lain dalam putusan tersebut:

[3.15] ..kewajiban membangun koordinasi dengan penyidik Kepolisian juga merupakan kewajiban yang melekat pada penyidik OJK. Dasar pertimbangan demikian tidak terlepas dari semangat membangun sistem penegakan hukum yang terintegrasi sehingga tumpang-tindih kewenangan yang dapat berdampak adanya tindakan kesewenang-wenangan oleh aparat penegak hukum

¹⁵ Isu perlunya koordinasi ini disebutkan atau diulang MK di banyak putusan lainnya, misal Putusan No. 28/PUU-V/2007, Putusan No. 15/PUU-XIX/2021, Putusan No. 33/PUU-XIX/2021, dan Putusan No 59/PUU-XXI/2023.

maupun pejabat penyidik di masing-masing lembaga dalam proses penegakan hukum **dapat dihindari**.

Dalam Putusan No. Putusan MK Nomor 33/PUU-XIX/2021 (tentang konstitusionalitas pasal pidana dalam UU OJK) MK kembali menegaskan maksud (*purpose*) dari koordinasi antara PPNS dan Penyidik Polri, dan menambahkan apa tujuan (*goal*) dari koordinasi tersebut, yakni jaminan dan perlindungan hak warga negara (sejalan dengan Pasal 28D UUD 1945). MK menyatakan:

[3.11.3] ... kewenangan OJK dalam melakukan proses penyidikan harus berkoordinasi dengan penyidik Kepolisian ... Hal demikian selain untuk menghindari potensi timbulnya kesewenang-wenangan dan tumpang-tindih dalam penegakan hukum pidana yang terpadu, yang lebih penting menurut Mahkamah adalah **terwujudnya perlindungan dan jaminan atas hak-hak yang dimiliki oleh setiap warga negara, sekalipun ia dalam posisi sebagai tersangka**.

Jika kita runut, berbagai argumen-argumen MK di atas sangat logis. Dengan dimungkinkan ada lebih dari satu lembaga yang memiliki kewenangan penyidikan tindak pidana yang sama, terbuka potensi tumpang tindih dalam penegakan hukum/pelaksanaan wewenang, misalnya seorang tersangka diperiksa oleh dua lembaga penegak hukum yang berbeda untuk suatu dugaan perbuatan pidana yang sama. Hal ini tentu merugikan tersangka -selain mengakibatkan ketidakpastian dan inefisiensi dalam penegakan hukum. Karenanya koordinasi diperlukan.

Lalu koordinasi yang bagaimana yang dimaksud MK? Dalam Putusan No. 102/PUU-XVI/2018, MK menjelaskan bahwa koordinasi yang dimaksud adalah sebagai berikut:¹⁶

16 Dalam Putusan No. 33/PUU-XIX/2021 terkait kewenangan penyidikan OJK, MK kembali menegaskan perlunya koordinasi antara PPNS (OJK) dengan penyidik Polri "sejak diterbitkannya su-

[3.16]...Tegasnya, demi kepastian hukum, koordinasi dengan penyidik kepolisian sebagaimana dimaksudkan di atas **dilakukan sejak diterbitkannya surat pemberitahuan dimulainya penyidikan, pelaksanaan penyidikan, sampai dengan selesainya pemberkasan sebelum pelimpahan berkas perkara kepada jaksa penuntut umum.**

Membaca maksud dan tujuan serta lingkup koordinasi sebagaimana dijelaskan dalam berbagai putusan di atas, dapat kita tarik kesimpulan sebagai berikut:

- *Pertama, kewajiban koordinasi baru dimulai pada tahap penyidikan (tidak termasuk penyelidikan), karena menurut MK koordinasi baru “dilakukan sejak diterbitkannya surat pemberitahuan dimulainya penyidikan” (“penerbitan SPDP”). Hal ini wajar karena baru dalam tahap ini baru muncul potensi tumpang tindih kewenangan (misal sudah ada penetapan tersangka oleh PPNS namun kemudian Penyidik Polri menerbitkan SPDP atas nama tersangka yang sama karena tidak tahu adanya penetapan tersangka oleh PPNS.) Karenanya Pasal 20 ayat (1) yang memberikan kewenangan korwas mulai tahap penyelidikan bertentangan dengan putusan MK.*
- *Kedua, koordinasi terbatas pada pemberian (sharing) informasi terkait perkara yang perlu diketahui Penyidik Polri untuk menghindari tumpang tindih penegakan hukum. Bukan perincian terkait perkara yang ditangani. Sebagai contoh, informasi dalam tahap “pelaksanaan penyidikan”, misal status seorang tersangka sudah dihentikan proses penyidikannya oleh PPNS (diterbitkan SP3), atau “selesainya pemberkasan”, harus disampaikan ke Penyidik Polri. Bisa saja Penyidik Polri diundang, misalnya, sebelum PPNS menerbitkannya SP3,*

rat pemberitahuan dimulainya penyidikan, pelaksanaan penyidikan, sampai dengan selesainya pemberkasan sebelum pelimpahan berkas perkara kepada jaksa penuntut umum” (butir 3.11).

untuk mengetahui lebih jelas alasan penghentian perkara (bukan ikut memutuskan) dengan harapan mendorong kesamaan pandangan guna menghindari Penyidik Polri melakukan penyidikan kembali atas perkara yang tersebut setelah terbit SP3, hal mana dapat mengganggu kepastian hukum bagi tersangka.

Selain itu, tentu dapat saja dilakukan komunikasi dan hubungan lain yang sifatnya tetap mempertahankan kesejarahan dan pelaksanaan tupoksi masing-masing serta tidak mengganggu independensi, misalnya jika PPNS menganggap perlu mendapatkan dukungan Polri saat akan melakukan penangkapan atau penahanan yang berisiko memunculkan perlawanan dari tersangka/pendukungnya. Hal ini sejalan dengan tugas Polri untuk memberikan bantuan kegiatan instansi lain (Pasal 15 ayat (1) huruf l UU 2/2002). Atau bisa saja PPNS mengundang atau berkonsultasi dengan Penyidik Polri untuk mendapat masukan terkait perkara yang sedang ditanganinya. Tidak jarang PPNS, utamanya yang baru terbentuk, belum memiliki pengetahuan dan kemampuan yang memadai dalam menjalankan fungsinya.¹⁷

Selain itu ada ketidakjelasan terkait peran Penyidik Polri dalam penghentian penyidikan. Pasal 24 (3) hanya secara singkat menyebutkan “Dalam hal PPNS atau Penyidik Tertentu menghentikan Penyidikan, PPNS atau Penyidik Tertentu **wajib melibatkan Penyidik Polri**”. Apa maksud “melibatkan” di sini? Apakah cukup mengirimkan pemberitahuan penghentian penyidikan untuk diteruskan ke Penuntut Umum, seperti diatur Pasal 9 ayat (2) huruf f PP 43/2012 atau lebih jauh, misal wajib meminta pendapat atau bahkan semacam persetujuan?¹⁸ Ketidakjelasan ini dapat disalahgunakan

17 Lihat problem pelaksanaan fungsi PPNS dalam, Auriga, *Pemetaan Kondisi dan Kebutuhan Pelatihan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Sektor Sumber Daya Alam*” (tanpa tahun).

18 Pasal 9 ayat (2) huruf f PP 43/2012 mengatur bahwa koordinasi di bidang operasional penyidikan dilakukan antara lain dengan cara “pemberitahuan mengenai penghentian penyidikan dari PPNS dan diteruskan ke Penuntut Umum”.

atau disalahtafsirkan sehingga makin mengancam independensi fungsional Penyidik PPNS/Penyidik Tertentu.

Singkatnya, pengaturan dalam KUHAP 2025 fungsi “pengawasan” oleh Penyidik Polri terhadap PPNS, yakni pelibatan Penyidik Polri dalam penyelidikan, penghentian penyidikan mereka, terlebih kewajiban adanya perintah Penyidik Polri sebelum PPNS melakukan penangkapan/penahanan, jelas tidak sejalan dengan konstitusi sebagaimana diuraikan dalam berbagai putusan MK.

Problem pengaturan koordinasi dan pengawasan dalam KUHAP 2025 menjadi jauh lebih bermasalah karena juga menyangkut Penyidik Tertentu seperti Badan Narkotika Nasional (BNN) atau Penyidik OJK¹⁹- yang tidak dikecualikan seperti halnya Penyidik Kejaksaan, KPK dan TNI AL. Berbeda dengan PPNS yang sejak awal (KUHAP 1981) sudah diatur kewajiban koordinasi dengan pengawasan dengan Penyidik Polri (meski disimpangi dalam beberapa UU khusus), kedudukan Penyidik Tertentu tidak diatur dalam KUHAP. Selama ini UU yang mengatur Penyidik Tertentu tersebut menempatkan mereka seperti/ sejajar dengan Penyidik Polri, tanpa perlu koordinasi layaknya PPNS. Bahkan, dalam konteks penanganan korupsi, karena dianggap ada kondisi sangat khusus, KPK sebagai Penyidik Tertentu tindak pidana korupsi diberi wewenang melakukan koordinasi dan supervisi terhadap penyidik lain, yakni Penyidik Polri dan Kejaksaan (Pasal 6 UU 30/2002).

3.2. Hierarki antara Penyidik Polri dan PPNS/Penyidik Tertentu adalah Inkonstitusional dan Inkonsisten dengan Semangat Diferensiasi Fungsional

Sebagaimana dijelaskan di atas, berbagai putusan MK terkait hubungan Penyidik Polri dengan PPNS “hanya” mensyaratkan

¹⁹ Menurut Pasal 49 ayat (1) UU OJK setelah diubah dengan UU No. 4/2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, Penyidik OJK terdiri dari Penyidik Polri, PPNS dan “Pegawai Tertentu”.

koordinasi. Koordinasi jelas mensyaratkan kedudukan yang relatif setara di antara para pihak. Bukan hubungan atasan-bawahan, atau struktural/hierarkis. Tidak pernah kata “pengawasan” disebutkan MK saat membahas koordinasi antara PPNS/Penyidik Tertentu dengan Penyidik Polri. Istilah ‘pengawasan horizontal’ disebut MK dalam Putusan No. 28/PUU-V/2007 terkait konstitusionalitas kewenangan kejaksaan melakukan penyidikan kala MK salah satu tujuan diferensiasi fungsional, yakni pengawasan horizontal antara “*Polisi sebagai penyidik, Kejaksaan sebagai penuntut, dan Hakim sebagai aparat yang berwenang mengadili*” (3.13.1 dan 3.13.2).

Bertentangan dengan putusan-putusan MK di atas, KUHAP 2025 menegaskan “superioritas” Penyidik Polri *vis a vis* PPNS dan Penyidik Tertentu. Penyidik Polri, ditempatkan layaknya “atasan langsung” PPNS dan Penyidik Tertentu, utamanya terkait pelaksanaan penangkapan dan penahanan. Pasal 93 dan Pasal 99 KUHAP 2025 menyatakan:

“PPNS dan Penyidik Tertentu tidak dapat melakukan Penangkapan kecuali **atas perintah** Penyidik Polri” (Pasal 93 ayat (3))

“ PPNS dan Penyidik Tertentu tidak dapat melakukan Penahanan kecuali **atas perintah** Penyidik Polri” (Pasal 99 ayat (3))²⁰

Penggunaan frasa bahasa “atas perintah” jelas merupakan bentuk hubungan atasan-bawahan. Pengaturan demikian tidak dapat dijustifikasi dengan, misal, Pasal 6 ayat (2) KUHAP 2025 yang menyebutkan bahwa “Penyidik Polri ... merupakan Penyidik utama yang diberi kewenangan untuk melakukan Penyidikan terhadap semua tindak pidana”. Frasa Penyidik utama di sini dimaksudnya

20 Penulis memaknai Pasal 93 dan 99 kalimat “atas perintah” sebagai kebutuhan adanya izin/surat perintah dari Penyidik Polri sebelum PPNS/Penyidik Tertentu melakukan penangkapan/penahanan -jika mereka menganggap perlu melakukan upaya paksa tersebut. Jadi Penyidik Polri tidak dapat memerintahkan PPNS/Penyidik Tertentu melakukan penangkapan/penahanan jika tidak ada inisiatif melakukan upaya paksa tersebut dari PPNS/Penyidik Tertentu.

untuk menjelaskan yurisdiksi Penyidik Polri yang lebih luas dari PPNS/Penyidik Tertentu, yakni untuk melakukan Penyidikan terhadap semua tindak pidana (kalimat terakhir pasal tersebut).²¹ Pemahaman ini sejalan dengan Putusan MK yang menggunakan istilah “*Polri merupakan pengembang fungsi penyidikan yang utama*” (Putusan No 59/PUU-XXI/2023, butir 3.16.1).

Masalah yang mirip terlihat dalam hal pola koordinasi/pengawasan PPNS/Penyidik Tertentu dalam penyelidikan. Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa: “*Dalam melaksanakan tugas Penyelidikan, Penyelidik dikoordinasikan, diawasi, dan diberi petunjuk oleh Penyidik Polri*”. Konsep pemberian petunjuk mengisyaratkan hubungan atasan-bawahan di antara keduanya.

Pola hubungan antara Penyidik Polri dan PPNS (terlebih Penyidik Tertentu) di atas juga mengingkari konsep diferensiasi fungsional yang kerap didengungkan Polri kala menolak gagasan ‘pengawasan langsung’ oleh penuntut umum terhadap Penyidik Polri. Konsep diferensiasi fungsional berpijak pada premis adanya kesejajaran antara masing-masing institusi penegak hukum yang memiliki fungsi berbeda - misal antara penyidik dengan penuntut, atau dengan pengadilan, meski ada peran koordinasi²² dan saling mengawasi. Ironisnya, saat berbicara mengenai sesama fungsi penyidik, yakni dengan PPNS/Penyidik Tertentu, konsep tersebut justru dilupakan.

21 Perlu ditegaskan pula bahwa maksud kalimat bahwa Penyidik Polri dapat melakukan penyidikan untuk “semua tindak pidana” tidak berarti bahwa tidak didapat dilakukan pengecualian atau pembatasan sama sekali, misalnya untuk tindak pidana tertentu dimana tujuan utama penegakan pidananya bukanlah untuk ‘mencela”, seperti, misal, pidana pajak dan kepabeanan. Polri boleh, dan selama ini sudah dikecualikan untuk menyidik dua tindak pidana tersebut meski menurut UU Polri tahun 2022 mereka dapat menyidik semua tindak pidana (Pasal 14 ayat (1) huruf g UU No. 2/2002 tentang Polri).

22 Berbeda dengan pola hubungan dengan PPNS dan Penyidik Polri, saat MK bicara mengenai “koordinasi” antar institusi seperti penyidik, penuntut umum dan pengadilan, MK tidak menjelaskan jenis koordinasinya karena sepertinya yang dimaksud lebih pada koordinasi secara umum (lihat misal Putusan No 28/PUU-V/2007, butir 3.13.4 terkait *judicial review* kewenangan kejaksaan dalam melakukan penyidikan).

3.3. Diskriminasi terhadap Penyidik BNN dan OJK

Saat ini hanya ada lima institusi utama selain Polri yang dapat dikategorikan sebagai Penyidik Tertentu, yakni Kejaksaan, KPK, TNI AL, OJK, dan BNN. Sebagaimana telah disinggung, kewajiban koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri terhadap Penyidik Tertentu dalam KUHAP 2025 dikecualikan bagi Kejaksaan, KPK, TNI AL, kecuali BNN dan OJK. Dengan kata lain, nasib Penyidik BNN dan OJK disamakan dengan PPNS lain. Pada bagian 3.1 telah diuraikan kekacauan mengenai kewajiban koordinasi dan pengawasan terhadap BNN. Bagian ini hanya akan membahas diskriminasi KUHAP 2025 terhadap Penyidik BNN, OJK atau Penyidik Tertentu lain yang mungkin akan dibentuk dikemudian hari.

Pertanyaannya sederhana. Mengapa status Penyidik BNN dan OJK dibedakan dari Penyidik Kejaksaan, KPK, TNI AL? KUHAP 2025 sama sekali tidak menjelaskan hal ini. Jika perbedaan tersebut dianggap karena KPK dan Kejaksaan memiliki fungsi penuntutan pula (sehingga kedudukan mereka ‘sejajar’ dengan Penyidik Polri dalam logika diferensiasi fungsional), lalu mengapa Penyidik TNI AL juga dikecualikan? Jika pertimbangannya adalah karena putusan-putusan MK tidak mengenal pola koordinasi antara “penyidik Tertentu” dengan Polri, mengapa BNN dan OJK tidak juga dikecualikan?

Patut diduga pertimbangan “mendiskriminasi” BNN semata karena BNN dianggap sebagai “saudara muda” Polri yang tidak punya dukungan politik cukup untuk ‘independen’. Dalam sejarahnya, “BNN” (dalam format awalnya) memang pernah menjadi “bagian dari Polri”²³ dan hingga sekarang selalu dipimpin oleh pejabat tinggi Polri. Namun jika kita melihat Pasal 64 (2) UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, BNN merupakan *“lembaga pemerintah nonkementerian yang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada*

23 Tahun 1999, sebagai pelaksanaan UU 5/1997 tentang Psikotropika dan UU 22/1997 tentang Narkotika, Presiden membentuk Badan Koordinasi Narkotika Nasional yang secara *ex-officio* diketuai Kapolri (Keppres No. 116/1999).

Presiden". Melihat kedudukannya yang tinggi tersebut, sangat janggal untuk menempatkannya penyidiknya di bawah Penyidik Polri.

3.4. Problem Kinerja Polri, Potensi Penyalahgunaan Kewenangan dan Hambatan Efektivitas Penegakan Hukum

Pemberian posisi dan wewenang yang semakin besar kepada Penyidik Polri dalam KUHAP 2025 sesungguhnya tidak sebanding dengan kinerja mereka selama ini. Pada tahun 2023, tingkat penyelesaian kasus kejahatan secara nasional oleh Penyidik Polri hanya mencapai angka 38,12%, meski meningkat menjadi 51,20% pada 2024. Di tingkat provinsi, Tahun 2024 Polda Metro Jaya dilaporkan hanya berhasil penyelesaian 12,6%.²⁴

Polri juga menempati posisi tertinggi sebagai institusi yang diadukan masyarakat ke Komnas HAM.²⁵ Tahun 2024 saja, jumlah pengaduan terhadap Polri mencapai 751 aduan.²⁶ Polri juga menempati peringkat 18 dalam Indeks Persepsi Korupsi Kepolisian di dunia dan terendah se-Asia Tenggara.²⁷ Hal ini juga selaras dengan hasil Survei Penilaian Integritas (SPI) KPK 2024 yang menempatkan Polri sebagai instansi pusat paling rentan korupsi.²⁸ Selain itu, sebagaimana disinggung di bagian 2.2, dalam praktiknya koordinasi yang terlalu jauh (misal pemberian informasi rinci tentang rencana penyidikan) menunjukkan adanya penyalahgunaan oleh oknum penyidik Polri yang justru menghambat proses penyidikan oleh PPNS.

Melihat berbagai catatan-catatan di atas, pemberian wewenang yang sangat besar Penyidik Polri atas PPNS dan Penyidik Tertentu, utamanya terkait pelibatan dalam penetapan SP3 serta izin

24 CNBC, "Masyarakat Adukan 500.000 Kejahatan ke Polri, Kasus Selesai 51%" (1 Juli 2025).

25 Lihat Kompas, "Laporan Komnas HAM, Polri Paling Banyak Diadukan" (2 Juli 2025).

26 Ibid.

27 RRI.co.id, "Survei Korupsi Kepolisian Dunia, Indonesia Peringkat 18" (20 Januari 2025). Bandingkan dengan, misal Kepolisian Thailand di peringkat 24, Filipina di peringkat 34, Malaysia di peringkat 35, Kamboja di 39 dunia, Vietnam 43 dunia dan Singapura 97

28 Kompas, "Survei KPK: Polri dan Mayoritas Pemda Paling Rentan Korupsi" (22 Januari 2025). SPI melibatkan 641 instansi yang terdiri dari 94 kementerian/lembaga, 37 pemerintah provinsi, 508 pemerintah kabupaten/kota, dan 2 BUMN.

penangkapan dan penahanan, berpotensi mengganggu independensi PPNS dan Penyidik Tertentu, meningkatkan penyalahgunaan kewenangan oleh Penyidik Polri serta membuat penegakan hukum yang tidak efektif guna pencapaian asas peradilan cepat, mudah dan biaya ringan. Hal tersebut bertentangan dengan penjelasan umum KUHAP 2025 tentang perlunya perubahan hukum acara bahwa:

“Penyempurnaan kewenangan Penyelidik, Penyidik, dan Penuntut Umum, serta penguatan koordinasi antara Penyidik dan Penuntut Umum. Perubahan pengaturan ini diperlukan untuk menciptakan sistem peradilan pidana yang lebih efektif, transparan, dan akuntabel”.

4. Adakah Kewajiban Koordinasi Penyelidik Komnas HAM dengan Penyidik Polri?

Perkara pelanggaran HAM yang berat, merujuk UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, memiliki hukum acara khusus, antara lain terkait penyelidikan dan penyidikan. Penyelidikan *pro iustitia* pelanggaran HAM yang berat dilakukan oleh Komnas HAM (Pasal 18 ayat (1)) sementara penyidikan (dan penuntutan) dilakukan oleh Jaksa Agung (Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (1)). Komnas HAM memberitahukan dimulainya penyelidikan dan hasil penyelidikan kepada Jaksa Agung (Pasal 19 ayat (2) dan Pasal 21 ayat (1)). Tidak ada keterlibatan Penyidik Polri sama sekali.

Namun, Pasal 20 ayat (1) KUHAP 2025 mengatur bahwa “*Dalam melaksanakan tugas Penyelidikan, Penyelidik dikoordinasikan, diawasi, dan diberi petunjuk oleh Penyidik Polri*”. Ayat 2 pasal tersebut kemudian mengecualikan kewajiban koordinasi tersebut hanya bagi Penyelidik TNI AL, Kejaksaan dan KPK. Karenanya sekilas dapat diartikan bahwa seluruh penyelidik, termasuk Komnas HAM, wajib melakukan koordinasi.

Namun, jika kita cermati seluruh konstruksi pasal-pasal KUHAP 2025 yang mengatur koordinasi penyelidikan dan penyidikan, yang dibahas hanyalah hubungan antara Penyidik Polri dengan PPNS dan Penyidik Tertentu -yang juga memiliki kewenangan penyelidikan. Tak satu pasal pun membahas “Penyelidik Tertentu” macam Komnas HAM. Karenanya pula Pasal 363 KUHAP 2025, yang mengatur keberlakuan KUHAP 2025 baru atas peraturan terkait lain, hanya menyebutkan:

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai **kewenangan PPNS dan Penyidik Tertentu** dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini”.

Terlihat jelas bahwa pasal tersebut tidak mencakup Komnas HAM karena ia bukan PPNS atau Penyidik Tertentu. Karena itu untuk penyelidikan kasus pelanggaran HAM yang berat masih berlaku hukum acara dalam UU No. 26 Tahun 2000 dimana Penyelidik Komnas HAM langsung berkoordinasi dengan Jaksa Agung selaku penyidik.

5. Kesimpulan

Penguatan kedudukan dan kewenangan Penyidik Polri, termasuk dalam melakukan pembinaan dan pengawasan PPNS dan Penyidik Tertentu tidak sejalan dengan berbagai putusan MK terkait PPNS atau Penyidik Tertentu yang hanya mensyaratkan adanya koordinasi terbatas, bukan pengawasan atau pemberi petunjuk, apalagi hubungan hierarkis. Karena itu dapat disimpulkan bahwa pengaturan seperti, misal PPNS dan Penyidik Tertentu hanya dapat melakukan penangkapan/penahanan atas izin Penyidik Polri serta

pelibatannya dalam penentuan SP3, harus dianggap inkonstitusional. Pengaturan demikian jelas-jelas menempatkan Penyidik Polri sebagai ‘atasan langsung’ PPNS dan Penyidik Tertentu. Putusan-putusan MK juga hanya mensyaratkan koordinasi dalam tahap penyidikan, bukan penyelidikan. Selain itu, diskriminasi pengaturan bagi Penyidik Tertentu selain Penyidik KPK, TNI AL dan Kejaksaan tidak didasarkan pada pertimbangan yang jelas. Pengaturan-pengaturan demikian, apalagi di tengah kondisi dimana profesionalisme Polri masih dipertanyakan, jelas akan melemahkan independensi PPNS dan Penyidik Tertentu dalam menjalankan fungsinya serta mengakibatkan tidak efektifnya penegakan hukum dan pencapaian asas peradilan cepat, mudah dan biaya ringan. Dan jika ini dibiarkan, aturan pelaksana yang akan dibuat nantinya bisa diprediksi akan mengulang substansi PP 43/2012 yang juga mengatur pola koordinasi dan pengawasan eksesif – bahkan bukan mustahil lebih eksesif lagi!

Dalam negara modern dimana hukum dan kejahatan semakin kompleks, keberadaan PPNS dan Penyidik Tertentu yang punya kedudukan kuat dan wewenang yang memadai adalah keharusan. Koordinasi dengan Penyidik Polri perlu selama diatur secara proporsional, terbatas pada *sharing* informasi, untuk kebutuhan administrasi (pendataan) SPDP, SP3 atau hasil penyidikan sebelum diserahkan kepada penuntut umum, sejalan dengan putusan MK. Tujuannya untuk menghindari tumpang tindih dalam penanganan perkara agar ada perlindungan dan jaminan hak-hak warga negara, termasuk tersangka. Bukan koordinasi dalam bentuk lain atau tujuan lain.

Tentu tidak berarti bahwa tidak dapat diatur kekhususan yang membuat koordinasi sebagaimana dijelaskan di atas lebih jauh dibatasi. Sudah selayaknya prinsip *lex specialis* (UU yang mengatur khusus PPNS/Penyidik Tertentu) mengesampingkan *lex generali* (KUHAP), meski *lex posterior* (lebih baru).



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA