

---

## KEDUDUKAN PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL (PPNS) DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA PASCA PEMBARUAN KUHAP UU NOMOR 20 TAHUN 2025

Tri Wahyu Pranoto<sup>1</sup>, Tuti Elawati<sup>2</sup>, Muhammad Panca Prana Mustaqim Sinaga<sup>3</sup>, Zahra Malinda Putri<sup>4</sup>  
<sup>1,2,3,4</sup>Universitas Sains Indonesia, Bekasi

Email : [triwahyu\\_pranoto@yahoo.com](mailto:triwahyu_pranoto@yahoo.com)

### ABSTRAK

Pembaruan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) membawa implikasi terhadap penataan kewenangan penyidikan dalam sistem peradilan pidana, termasuk kedudukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Secara normatif, kewenangan penyidikan PPNS diberikan secara atributif oleh undang-undang sektoral. Namun, pengaturan dalam KUHAP pasca pembaruan masih menempatkan pelaksanaan kewenangan PPNS dalam kerangka koordinasi dan pengawasan oleh penyidik Kepolisian yang belum dirumuskan secara limitatif. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan yuridis mengenai kejelasan kedudukan dan batas kewenangan PPNS dalam sistem peradilan pidana terpadu. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan PPNS pasca pembaruan KUHAP serta implikasinya terhadap prinsip kepastian hukum dan diferensiasi fungsional antarpenegak hukum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembaruan KUHAP belum sepenuhnya memberikan kejelasan normatif dalam penataan kewenangan penyidikan, sehingga konstruksi pengaturannya belum memberikan jaminan normatif yang memadai terhadap terwujudnya relasi kewenangan penyidikan yang bersifat fungsional dan setara bagi PPNS. Oleh karena itu, diperlukan penegasan pengaturan dalam KUHAP yang menempatkan PPNS sebagai subsistem penyidikan dengan otonomi fungsional, dalam batas kewenangan atributif yang diberikan oleh undang-undang sektoral, guna menjamin kepastian hukum dan efektivitas penegakan hukum pidana.

**Kata Kunci:** kewenangan penyidikan, KUHAP, penyidik pegawai negeri sipil, sistem peradilan pidana.

### ABSTRACT

*The reform of the Indonesian Criminal Procedure Code (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana/KUHAP) has implications for the reconfiguration of investigative authority within the criminal justice system, including the position of Civil Servant Investigators (Penyidik Pegawai Negeri Sipil/PPNS). Normatively, PPNS investigative authority is conferred attributively by sectoral legislation. However, the post-renewal KUHAP continues to place the exercise of PPNS investigative authority within a framework of coordination and supervision by police investigators that has not been formulated in a limiting and clear manner. This condition gives rise to juridical issues concerning the clarity of PPNS's position and the boundaries of its authority within the integrated criminal justice system. This study aims to analyze the position of PPNS following the renewal of the KUHAP and its implications for the principles of legal certainty and functional differentiation among law enforcement authorities. The research employs normative legal research using statutory and conceptual approaches. The findings indicate that the renewed KUHAP has not yet fully provided normative clarity in structuring investigative authority, as the existing regulatory construction does not offer adequate normative guarantees for the realization of a functional and equal configuration of investigative authority for PPNS. Therefore, it is necessary to reinforce regulatory provisions within the KUHAP that place PPNS as a subsystem of investigation with functional autonomy, within the limits of attributive authority granted by sectoral legislation, in order to ensure legal certainty and the effectiveness of criminal law enforcement.*

**Keywords:** civil servant investigators, criminal justice system, criminal procedure code (kuhap), investigative authority.

## I. PENDAHULUAN

Dalam konsepsi negara hukum, hukum tidak hanya berfungsi sebagai sarana pengaturan sosial, tetapi juga sebagai instrumen pembatasan kekuasaan negara. Dalam tradisi *Rechtsstaat* Eropa Kontinental, Friedrich Julius Stahl menempatkan kepastian hukum dan pembatasan kekuasaan negara sebagai elemen esensial negara hukum, agar penggunaan kewenangan negara tidak berubah menjadi tindakan sewenang-wenang terhadap warga negara (Muntoha, 2013). Prinsip tersebut memperoleh relevansi yang sangat kuat dalam hukum acara pidana, karena melalui hukum acara pidana negara mulai menjalankan kewenangan koersifnya secara konkret.

Hukum acara pidana, dalam konteks tersebut, tidak semata-mata berfungsi sebagai pedoman teknis mengenai tata cara penegakan hukum pidana. Lebih dari itu, hukum acara pidana menentukan batas dan cara penggunaan kewenangan negara sejak tahap awal proses peradilan. Andi Hamzah menyatakan bahwa hukum acara pidana pada hakikatnya merupakan hukum pembatas, karena melalui hukum acara pidana negara diatur dan dibatasi dalam menggunakan hukum pidana materiil terhadap seseorang (Hamzah, 2015). Oleh karena itu, kejelasan pengaturan kewenangan aparat penegak hukum, khususnya pada tahap penyidikan, menjadi prasyarat penting bagi terwujudnya kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

Dalam kerangka sistem peradilan pidana, kewenangan penyidikan tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian dari suatu sistem yang terdiri atas beberapa subsistem yang saling berkaitan. Romli Atmasasmita menjelaskan bahwa sistem peradilan pidana merupakan suatu sistem terpadu (integrated criminal justice system) yang tersusun atas subsistem penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, dan pelaksanaan pidana, di mana

masing-masing subsistem memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda namun harus bekerja secara selaras (Atmasasmita, 2018).

Dalam konteks Indonesia, kewenangan penyidikan tidak hanya dimiliki oleh penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, tetapi juga oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang memperoleh kewenangan sesuai dengan ketentuan undang-undang sektoral. Keberadaan PPNS dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan penegakan hukum pidana pada bidang-bidang tertentu yang bersifat teknis dan memerlukan keahlian khusus. Secara normatif, kewenangan tersebut bersumber langsung dari undang-undang, sehingga secara teoritik memiliki karakter kewenangan yang berdiri sendiri dalam batas yang ditentukan oleh hukum.

Namun demikian, pengaturan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana masih menempatkan pelaksanaan kewenangan PPNS dalam kerangka koordinasi dan pengawasan penyidik Kepolisian. Pada titik inilah mulai muncul persoalan hukum normatif. Dalam teori kewenangan, Philipus M. Hadjon menerangkan secara jelas bahwa kewenangan yang bersumber secara atributif dari undang-undang memiliki karakter mandiri dan tidak dapat diperlakukan sebagai kewenangan delegatif yang tunduk pada hubungan hierarkis, kecuali jika ditentukan secara tegas oleh undang-undang (Hadjon, 2011). Ketika kewenangan yang bersifat atributif ditempatkan dalam relasi yang tidak jelas batasnya antara koordinasi dan subordinasi, maka desain kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Persoalan ini menjadi semakin relevan dalam konteks pembaruan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Pembaruan KUHAP seharusnya dimaknai sebagai momentum untuk menata ulang kewenangan penyidikan secara konseptual agar selaras dengan prinsip negara hukum dan diferensiasi fungsional antarpenegak hukum. Namun,

apabila pembaruan tersebut masih mempertahankan konstruksi normatif yang menempatkan PPNS dalam posisi yang tidak sepenuhnya jelas antara kewenangan mandiri dan kewenangan yang berada di bawah kendali struktural penyidik

Kepolisian, maka pembaruan KUHAP justru berpotensi melanggengkan problem normatif lama.

Dengan demikian, problem hukum yang muncul bukan semata-mata persoalan teknis koordinasi penyidikan, melainkan persoalan desain normatif kewenangan penyidikan dalam sistem peradilan pidana. Ketidakjelasan kedudukan PPNS pasca pembaruan KUHAP berimplikasi pada terganggunya prinsip kepastian hukum serta berpotensi mengaburkan diferensiasi fungsional antarpenegak hukum. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis kedudukan PPNS dalam kerangka pembaruan KUHAP, dengan menempatkannya dalam perspektif negara hukum, teori kewenangan, dan sistem peradilan pidana terpadu.

## II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem hukum positif. Pendekatan ini menempatkan hukum sebagai objek kajian utama yang dianalisis melalui peraturan perundang-undangan, doktrin, serta pandangan para ahli hukum. Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara mengkaji hukum dalam perspektif normatif, yakni hukum yang dipahami sebagai seperangkat norma yang mengatur perilaku manusia dalam masyarakat (Marzuki, 2017).

Sejalan dengan pendekatan tersebut, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan menelusuri berbagai sumber tertulis yang relevan dengan permasalahan penelitian, baik yang bersifat normatif maupun konseptual. Menurut Johnny Ibrahim, penelitian hukum normatif pada dasarnya bertumpu pada bahan hukum sekunder yang dianalisis secara sistematis untuk menemukan asas, konsep, dan konstruksi hukum yang berkaitan dengan isu yang diteliti (Ibrahim, 2006).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum acara pidana dan kewenangan penyidikan. Bahan hukum sekunder mencakup buku-buku teks hukum, artikel ilmiah, serta tulisan para pakar hukum yang membahas sistem peradilan pidana dan teori kewenangan. Adapun bahan hukum tersier digunakan sebagai bahan penunjang untuk melengkapi dan memberikan penjelasan tambahan terhadap istilah atau konsep tertentu, seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

Seluruh bahan hukum tersebut dianalisis dengan metode analisis kualitatif melalui penalaran hukum normatif. Analisis dilakukan dengan menafsirkan ketentuan hukum dan doktrin secara sistematis dan konseptual untuk memperoleh pemahaman yang utuh mengenai permasalahan hukum yang dikaji, serta untuk menarik suatu kesimpulan yang relevan dengan tujuan penelitian.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Kedudukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana pada hakikatnya merupakan suatu kesatuan proses penegakan

hukum pidana yang melibatkan berbagai subsistem, mulai dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, hingga pelaksanaan putusan pidana. Setiap subsistem tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan secara fungsional dan menentukan efektivitas keseluruhan sistem. Oleh karena itu, sistem peradilan pidana harus dipahami sebagai integrated criminal justice system, bukan sekadar kumpulan institusi penegak hukum yang bekerja secara terpisah.

Romli Atmasasmita menegaskan bahwa sistem peradilan pidana merupakan suatu sistem yang menuntut keterpaduan fungsi dan koordinasi antarlembaga penegak hukum. Menurutnya, kegagalan atau kelemahan pada satu subsistem akan berdampak langsung pada subsistem lainnya, sehingga pembaruan hukum pidana dan hukum acara pidana harus dilakukan secara sistemik dan berkesinambungan (Atmasasmita, 2010).

Pandangan tersebut sejalan dengan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, yang memandang hukum sebagai suatu sistem yang terdiri atas struktur, substansi, dan budaya hukum. Dalam konteks peradilan pidana, struktur hukum mencakup lembaga penyidik, penuntut umum, dan pengadilan; substansi hukum berupa norma hukum pidana dan hukum acara pidana; sedangkan budaya hukum tercermin dalam praktik dan sikap aparat penegak hukum. Ketiganya harus berjalan selaras agar sistem peradilan pidana berfungsi secara efektif (Friedman, 2001).

Dengan demikian, pembahasan mengenai kedudukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) harus ditempatkan dalam kerangka sistem peradilan pidana yang terintegrasi, karena posisi PPNS tidak hanya ditentukan oleh norma pasal, tetapi juga oleh relasinya dengan subsistem penegakan hukum lainnya.

Dalam keseluruhan sistem peradilan pidana, penyidikan menempati posisi yang sangat

strategis karena merupakan tahap awal yang menentukan dapat tidaknya suatu peristiwa diproses sebagai perkara pidana. Pada tahap ini dilakukan pencarian dan pengumpulan bukti untuk membuat terang suatu tindak pidana dan menemukan tersangkanya. Oleh sebab itu, kualitas penyidikan sangat menentukan kualitas penuntutan dan putusan pengadilan.

M. Yahya Harahap menyatakan bahwa penyidikan merupakan “tulang punggung” proses peradilan pidana. Kesalahan atau penyimpangan dalam penyidikan tidak hanya berdampak pada batalnya proses penuntutan, tetapi juga berpotensi melanggar hak asasi manusia tersangka (Harahap, 2012). Oleh karena itu, hukum acara pidana harus mengatur penyidikan secara ketat, baik dari aspek kewenangan maupun prosedur.

Dalam perspektif normatif, penyidikan tidak boleh dipahami semata-mata sebagai kewenangan represif negara, melainkan juga sebagai mekanisme hukum yang harus menjamin due process of law. Hal ini menuntut kejelasan mengenai siapa yang berwenang melakukan penyidikan, sejauh mana kewenangan tersebut dapat dijalankan, serta bagaimana mekanisme pengawasan dan pertanggungjawabannya.

Dengan demikian, keberadaan PPNS sebagai salah satu subjek penyidikan harus dianalisis tidak hanya dari sudut pengakuan kewenangan, tetapi juga dari sudut fungsi penyidikan dalam menjaga keseimbangan antara efektivitas penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) memiliki ke wenangan untuk meyidik berdasarkan Pasal 6 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002. Na mun pelaksanaan tugasnya menjadi tumpang tindih dalam sistem peradilan pidana, khususnya berkaitan dengan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri sebagai bagian dari sub

sistem peradilan pidana berupa penangkapan dan penahanan yang merupakan bagian dari tindakan hukum. Menurut Ridwan (2006), tindakan hukum PPNS pada dasarnya melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk mengatur dan melayani kepentingan umum (Sodikin,2017).

Perkembangan hukum pidana konteks modern menunjukkan bahwa kompleksitas tindak pidana khususnya tindak pidana ekonomi, lingkungan, dan administrasi menuntut adanya aparat penegak hukum dengan keahlian teknis tertentu. Dari kebutuhan inilah lahir prinsip diferensiasi fungsional, yaitu pembagian tugas dan kewenangan antar penegakan hukum berdasarkan fungsi dan kompetensi masing-masing aparat.

Barda Nawawi Arief menjelaskan bahwa kebijakan hukum pidana yang rasional harus memperhitungkan aspek fungsionalitas aparatur penegak hukum. Menurutnya, penegakan hukum pidana yang efektif tidak mungkin dicapai apabila kewenangan penyidikan dipusatkan secara berlebihan pada satu institusi, tanpa memperhatikan kebutuhan spesialisasi (Arief, 2008).

Dalam kerangka ini, keberadaan PPNS merupakan konsekuensi logis dari penerapan prinsip diferensiasi fungsional. PPNS dibentuk untuk menangani tindak pidana sektoral yang memerlukan pengetahuan teknis dan administratif tertentu, sehingga secara konseptual PPNS bukanlah penyidik “tambahan”, melainkan penyidik spesialis.

Prinsip diferensiasi fungsional juga berkaitan erat dengan asas *lex specialis derogat legi generali*. Kewenangan PPNS yang bersumber dari undang-undang sektoral merupakan pengaturan khusus yang seharusnya tidak dikesampingkan oleh pengaturan umum hukum acara pidana, kecuali jika undang-undang secara tegas menentukan pembatasannya.

Namun demikian, dalam praktik hukum acara pidana Indonesia, prinsip diferensiasi fungsional sering kali berhadapan dengan paradigma hierarkis yang menempatkan satu institusi penyidik sebagai aktor dominan. Ketegangan antara prinsip diferensiasi fungsional dan paradigma hierarkis inilah yang menjadi dasar problematik kedudukan PPNS dalam sistem peradilan pidana.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditegaskan bahwa pembahasan mengenai kedudukan PPNS harus diletakkan dalam tiga kerangka utama. Pertama, sistem peradilan pidana harus dipahami sebagai satu kesatuan fungsional yang terintegrasi (Atmasasmita, 2010). Kedua, penyidikan merupakan tahap determinatif yang menuntut kejelasan kewenangan dan akuntabilitas hukum (Harahap, 2012). Ketiga, diferensiasi fungsional merupakan prinsip penting dalam penataan kewenangan penyidikan modern (Arief, 2008).

Kerangka konseptual ini menjadi dasar normatif dan teoretis untuk menilai apakah pengaturan mengenai PPNS dalam KUHAP sebelum pembaharuan (UU No.8 Tahun 1981) dan KUHAP Baru telah selaras dengan tujuan sistem peradilan pidana atau justru menciptakan ketegangan struktural dan normatif dalam praktik penegakan hukum.

Pengaturan mengenai penyidik dalam KUHAP sebelum pembaharuan (UU No.8 Tahun 1981) menunjukkan pilihan kebijakan hukum acara pidana yang tidak sederhana. Pembentuk undang-undang tidak hanya menentukan siapa yang berwenang melakukan penyidikan, tetapi sekaligus merancang bagaimana kekuasaan penyidikan didistribusikan dalam sistem peradilan pidana. Pilihan tersebut tercermin secara eksplisit dalam Pasal 6 ayat (1) KUHAP, yang menyatakan Penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia; pejabat pegawai negeri sipil tertentu

yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Secara normatif, rumusan ini menunjukkan bahwa KUHAP sebelum pembaharuan (UU No.8 Tahun 1981) tidak menutup ruang bagi pluralitas penyidik. Dengan memasukkan PPNS ke dalam kategori penyidik, pembentuk undangundang mengakui bahwa fungsi penyidikan tidak selalu dapat dijalankan secara efektif oleh satu institusi saja, terutama dalam menghadapi tindak pidana yang bersifat teknis dan sektoral. Dalam perspektif kebijakan hukum pidana, pengakuan ini mencerminkan kesadaran awal bahwa penegakan hukum pidana membutuhkan pendekatan diferensial, tidak seragam.

Andi Hamzah menegaskan bahwa kewenangan penyidikan hanya dapat diberikan oleh undang-undang karena menyangkut tindakan koersif negara terhadap warga negara, seperti pemanggilan, penggeledahan, penyitaan, dan penangkapan. Oleh karena itu, penetapan PPNS sebagai penyidik dalam Pasal 6 KUHAP harus dipahami sebagai pemberian kewenangan langsung oleh pembentuk undang-undang, bukan sekadar pelimpahan teknis (Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, 2016). Dengan demikian, secara normatif murni, KUHAP sebelum pembaharuan (UU No.8 Tahun 1981) tidak menempatkan PPNS sebagai penyidik pembantu, melainkan sebagai subjek hukum acara pidana yang sah.

Meskipun PPNS diakui sebagai penyidik, karakter kewenangannya berbeda dengan penyidik Polri. Kewenangan PPNS tidak bersifat umum, melainkan dibatasi oleh undang-undang sektoral yang secara khusus memberikan mandat penyidikan. Dalam teori hukum administrasi, kewenangan negara dibedakan menjadi kewenangan atributif, delegatif, dan mandat. Dalam konteks PPNS, kewenangan penyidikan yang bersumber dari undang-undang sektoral bersifat atributif, karena diberikan langsung oleh

pembentuk undang-undang, bukan oleh institusi lain. Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa kewenangan atributif memiliki kedudukan paling kuat karena melekat langsung pada norma undangundang dan tidak bergantung pada kehendak institusi lain (Hadjon,2011). Namun, dalam kerangka KUHAP sebelum pembaharuan (UU No.8 Tahun 1981), kewenangan atributif tersebut tidak berdiri sepenuhnya bebas, karena pelaksanaannya dikonstruksi dalam hubungan struktural dengan penyidik Polri. Di sinilah muncul ketegangan normatif antara sumber kewenangan dan mekanisme pelaksanaan kewenangan.

Pembatasan paling signifikan terhadap kedudukan PPNS terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP dalam UU No 8 Tahun 1981 , yang dirumuskan sebagai berikut: “Penyidik pegawai negeri sipil mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polisi

Negara Republik Indonesia.” Secara gramatikal, frasa “berada di bawah” menunjukkan relasi vertikal.

Secara sistematis, norma ini membangun struktur hierarkis dalam subsistem penyidikan, di mana PPNS ditempatkan sebagai penyidik yang pelaksanaan kewenangannya tunduk pada kontrol institusional Polri. Sudarto mengingatkan bahwa hukum acara pidana bukan hanya soal prosedur teknis, tetapi juga alat pengaturan kekuasaan negara. Ketika satu aparat penegak hukum diberi kewenangan mengawasi aparat lain tanpa batas yang jelas, maka yang lahir bukan koordinasi, melainkan dominasi struktural (Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, 2009).

Dari sudut asas kepastian hukum, Pasal 7 ayat (2) KUHAP tidak memberikan parameter yang jelas mengenai batas koordinasi, ruang lingkup pengawasan, serta konsekuensi hukum

apabila koordinasi tersebut dilampaui. Akibatnya, norma ini membuka ruang praktik subordinasi PPNS yang tidak selalu dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis.

Kewenangan PPNS yang bersumber dari undang-undang sektoral secara konseptual merupakan pengejawantahan asas *lex specialis derogat legi generali*. Artinya, dalam ruang lingkup tindak pidana tertentu, PPNS seharusnya menjadi penyidik utama sesuai keahlian teknisnya. Namun, Pasal 7 ayat (2) KUHAP sebelum pembaharuan (UU No.8 Tahun 1981) justru menempatkan hukum acara pidana sebagai alat subordinasi, bukan sebagai kerangka integrasi. Hal ini bertentangan dengan gagasan efektivitas penegakan hukum (*doelmatigheid*).

Muladi menyatakan bahwa efektivitas sistem peradilan pidana sangat ditentukan oleh kesesuaian antara struktur kewenangan dan fungsi lembaga. Ketika kewenangan tidak diletakkan pada aktor yang paling kompeten secara substantif, maka sistem akan bekerja secara tidak efisien dan berbiaya tinggi (Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, 2002). Dalam konteks ini, subordinasi PPNS justru menegasikan tujuan awal pembentukannya, yakni mempercepat dan mengefektifkan penegakan hukum sektoral.

Ditinjau dari perspektif kebijakan hukum acara pidana, konstruksi normatif KUHAP sebelum pembaharuan (UU No.8 Tahun 1981) belum sepenuhnya memberikan kejelasan posisi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam kerangka distribusi kewenangan penyidikan dalam sistem peradilan pidana. Di satu sisi, Pasal 6 ayat (1) KUHAP memberikan legitimasi yuridis dengan mengakui PPNS sebagai penyidik yang memperoleh kewenangan langsung dari undang-undang. Namun, pada sisi lain, Pasal 7 ayat (2) KUHAP mengondisikan pelaksanaan kewenangan tersebut dalam mekanisme koordinasi dan pengawasan yang

menempatkan PPNS dalam relasi struktural yang hierarkis terhadap penyidik Polri. Konstruksi ini menunjukkan bahwa pengakuan normatif terhadap PPNS tidak sepenuhnya diikuti oleh penataan kelembagaan yang sejalan secara fungsional, sehingga mencerminkan paradigma hukum acara pidana yang masih bertumpu pada sentralisasi penyidikan.

## 2. Analisis Yuridis Pengaturan PPNS Pasca Pembaruan KUHAP UU Nomor 20 tahun 2025

Secara normatif, KUHAP baru secara tegas mengakui PPNS sebagai Penyidik. Merujuk ketentuan Pasal 1 angka 3 mendefinisikan Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah pejabat pegawai negeri sipil yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan berdasarkan Undang-Undang yang menjadi dasar hukumnya. Pengakuan ini termanifestasi dalam Pasal 1 angka 3 dan Pasal 6 ayat (1) KUHAP, yang secara eksplisit memasukkan PPNS sebagai salah satu subjek penyidik di samping Penyidik Polri dan Penyidik Tertentu. Dalam perspektif dogmatik hukum, norma tersebut memberikan legitimasi formal kepada PPNS sebagai pelaksana fungsi penyidikan. Lebih lanjut, struktur penyidik ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) Penyidik terdiri atas: a. Penyidik Polri; b. PPNS; dan c. Penyidik Tertentu.”

Namun, pengakuan normatif tersebut tidak identik dengan otonomi kewenangan. Dalam teori hukum, dikenal pembedaan antara *recognition of authority* dan *exercise of authority* (Hadjon, 1993). KUHAP baru memang mengakui eksistensi PPNS, tetapi sekaligus membatasi ruang operasionalnya melalui konstruksi koordinasi dan pengawasan oleh Penyidik Polri sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (3) dan (4). Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (3) menyatakan bahwa PPNS dan Penyidik Tertentu dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya berada di bawah koordinasi

dan pengawasan Penyidik Polri. dan diperkuat oleh Pasal 7 ayat (4) menegaskan PPNS dan Penyidik Tertentu dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya wajib berkoordinasi dengan Penyidik Polri sampai dengan penyerahan berkas perkara kepada Penuntut Umum.

Dengan demikian, pengaturan ini melahirkan suatu paradoks normative PPNS diakui sebagai penyidik, tetapi tidak diperlakukan sebagai penyidik yang memiliki kemandirian prosedural.

Pasal 2 ayat (2) KUHAP menegaskan bahwa sistem peradilan pidana dilaksanakan berdasarkan prinsip diferensiasi fungsional, yang menekankan fungsi penyidikan pada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam teori sistem peradilan pidana (*criminal justice system theory*), diferensiasi fungsional dimaksudkan untuk membagi peran antar subsistem secara spesialis dan saling melengkapi, bukan untuk menciptakan relasi subordinasi absolut (Muladi, 2002).

Namun, dalam KUHAP baru, asas diferensiasi fungsional diterjemahkan secara hierarkis, bukan horizontal. PPNS yang secara konseptual dibentuk untuk menangani tindak pidana sektoral dengan karakter teknis tertentu justru ditempatkan sebagai subsistem yang harus tunduk pada penyidik umum. Hal ini menunjukkan bahwa diferensiasi fungsional bergeser menjadi sentralisasi fungsional, di mana Polri berfungsi sebagai *single gate authority* dalam penyidikan. Secara konseptual, konstruksi ini menyempitkan makna diferensiasi fungsional dan berpotensi menghilangkan rasionalitas pembentukan PPNS itu sendiri.

Dalam teori kewenangan administrasi negara, kewenangan PPNS bersumber dari atribusi undang-undang sektoral, bukan dari delegasi Polri. Namun, KUHAP baru secara operasional menempatkan kewenangan tersebut dalam kerangka delegatif terselubung, karena seluruh tindakan penyidikan PPNS harus berada

di bawah koordinasi, pengawasan, dan prosedur Polri.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap negara hukum terutama bagi negara-negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang. (Eny Kusdarini, 2011)

Lebih jauh, pembatasan kewenangan PPNS diperkuat oleh kontrol prosedural, khususnya dalam penghentian penyidikan (Pasal 24 ayat (3)). Norma ini menegaskan bahwa PPNS tidak memiliki diskresi penuh (*discretionary power*) sebagaimana Penyidik Polri.

Dalam perspektif teori diskresi (Dworkin, 1977), kewenangan tanpa diskresi adalah kewenangan yang bersifat administratif, bukan penegakan hukum substantif. Oleh karena itu, posisi PPNS lebih tepat dipahami sebagai auxiliary investigator, bukan *independent law enforcement officer*.

Kewenangan PPNS dengan Penyidik Polri apabila dikaji dari perspektif sistem peradilan pidana yakni sebagai kesatuan sistem yang integral, sehingga pembagian kewenangan penyidikan harus jelas agar tidak terjadi tumpang tindih. Sebab salah satu karakteristik dari sistem peradilan pidana terpadu (integrated criminal justice system) adalah sinkronisasi/harmonisasi, baik sinkronisasi struktural, substansial, maupun kultural.( Shinta Agustina, 2015).

Harmonisasi peraturan perundangundangan di dalam suatu sistem hukum mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjaga keselarasan dan mencegah tumpang tindihnya peraturan perundangundangan yang satu dengan yang lainnya. (Kholilur Rahman, 2020).

Ini menunjukkan bahwa PPNS tidak memiliki kewenangan diskresi penuh

sebagaimana Penyidik Polri. Dari perspektif teori kewenangan (atribusi– delegasi), kewenangan PPNS bersifat atributif terbatas dan secara operasional terdelegasi dalam sistem komando Polri. Dari sudut asas independensi penegakan hukum, pengaturan ini menimbulkan implikasi serius Independensi PPNS bersifat fungsional terbatas, bukan institusional & PPNS lebih tepat diposisikan sebagai auxiliary investigator dalam sistem terpadu.

Secara asas, hal ini mencerminkan asas integrasi sistem, tetapi sekaligus mengorbankan asas otonomi sektoral yang sebelumnya melekat pada PPNS. Relasi PPNS dengan Penyidik Polri dalam KUHAP baru bersifat vertical dan hierarkis, hal tersebut secara jelas diatur dari mekanisme penyerahan berkas perkara Pasal 8 ayat (3) menyatakan Penyerahan berkas perkara yang dilakukan oleh PPNS atau Penyidik Tertentu dilakukan melalui Penyidik Polri untuk kemudian secara bersama-sama menyerahkan berkas perkara kepada Penuntut Umum.

Pilihan normatif ini mengorbankan asas otonomi sektoral dan asas independensi fungsional. Dalam doktrin *due process of law*, independensi aparat penyidik merupakan prasyarat bagi objektivitas dan akuntabilitas proses penegakan hukum (LaFave et al., 2015).

Dengan menjadikan Polri sebagai *gate keeper* penyidikan, KUHAP baru menciptakan relasi vertikal dan hierarkis, yang berpotensi Mengurangi objektivitas penyidikan sektoral, Menimbulkan konflik kewenangan laten, Melemahkan pertanggungjawaban individual PPNS.

Secara sistematis, norma ini menegaskan bahwa PPNS bukan subjek langsung dalam hubungan prosedural dengan Penuntut Umum, Penyidik Polri bertindak sebagai gate keeper proses penyidikan. Dalam perspektif sistem peradilan pidana, konstruksi ini menjadikan PPNS sebagai subsistem internal, bukan aktor sistem yang berdiri sejajar. Akibatnya, PPNS

kehilangan posisi sistemik strategis, meskipun secara normatif diakui sebagai penyidik.

Berbeda dengan Polri, relasi PPNS dengan Penuntut Umum tidak bersifat langsung dan setara, karena koordinasi penyidikan–penuntutan secara normatif dibangun antara Penyidik (utama) dan Penuntut Umum. Penanganan setiap tindak pidana dilaksanakan oleh Penyidik dengan melibatkan Penuntut Umum dengan cara berkoordinasi sesuai dengan kewenangan masing-masing dalam kerangka sistem peradilan pidana terpadu.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan di dalam suatu sistem hukum mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjaga keselarasan dan mencegah tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya.

KUHAP baru memberikan pengakuan normatif formal kepada PPNS, tetapi membatasi otonomi kewenangannya secara sistematis. Diferensiasi fungsional dimaknai secara hierarkis, bukan spesialis. Kewenangan PPNS bersifat atributif terbatas dan terkontrol secara structural. PNS diposisikan sebagai penyidik pendukung (auxiliary investigator) dalam sistem peradilan pidana terpadu.

#### IV. PENUTUP

Berdasarkan analisis yuridis normatif terhadap pengaturan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam KUHAP baru, dapat disimpulkan bahwa pembaruan hukum acara pidana tidak menghapus eksistensi PPNS, tetapi secara sistematis mereposisi kedudukannya dalam struktur penyidikan nasional. PPNS tetap diakui sebagai penyidik secara normatif, namun pengakuan tersebut tidak disertai dengan kemandirian kewenangan yang utuh.

KUHAP baru secara tegas menempatkan PPNS dalam relasi koordinatif–hierarkis di bawah Penyidik Polri, baik melalui mekanisme koordinasi dan pengawasan, kewajiban penyerahan berkas perkara, maupun pembatasan

diskresi dalam penghentian penyidikan. Konstruksi ini menunjukkan bahwa kewenangan PPNS bersifat atributif terbatas dan terkontrol secara struktural, sehingga memiliki konsekuensi terhadap independensinya hanya bersifat fungsional, bukan institusional.

Secara konseptual dan sistematis, pengaturan tersebut mencerminkan dominasi asas integrasi sistem peradilan pidana yang mengutamakan kepastian dan kendali prosedural, tetapi sekaligus mengorbankan asas otonomi sektoral dan diferensiasi fungsional yang menjadi dasar pembentukan PPNS. Dalam konteks ini, PPNS lebih tepat diposisikan sebagai *auxiliary investigator* daripada sebagai penyidik yang setara dalam sistem peradilan pidana.

Dengan demikian, pembaruan KUHAP telah menggeser paradigma penyidikan dari pluralisme kewenangan menuju sentralisasi penyidikan, dengan implikasi serius terhadap distribusi kekuasaan, serta independensi penegakan hukum, dan efektivitas penyidikan sektoral.

Berdasarkan temuan tersebut, diperlukan rekonstruksi normatif yang tidak menegasikan integrasi sistem peradilan pidana, tetapi menyeimbangkannya dengan prinsip negara hukum dan diferensiasi fungsional. Integrasi sistem peradilan pidana seharusnya dimaknai sebagai koordinasi fungsional horizontal, bukan subordinasi struktural. Oleh karena itu, pengaturan PPNS perlu diarahkan pada model integrasi yang menjamin keseragaman prosedur, tetapi tetap memberikan ruang otonomi fungsional dalam penyidikan sektoral. Integrasi tidak identik dengan sentralisasi kewenangan, melainkan dengan keselarasan fungsi dalam sistem.

## DAFTAR PUSTAKA

Arief, Barda Nawawi. (2008). *Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep*

- KUHP Baru. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Agustina, Shinta "Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Vol. 44, No. 4, Tahun 2015, hal. 504.
- Atmasasmita, Romli. (2010). *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Atmasasmita, Romli. (2018). *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Friedman, Lawrence M. (2001). *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton & Company.
- Hadjon, Philipus M. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hamzah, Andi. (2016). *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Edisi Revisi). Jakarta: Sinar Grafika.
- Harahap, M. Yahya. (2012). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2017). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Ibrahim, Johnny. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Kusdarini, Eny 2011, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta
- LaFave, Wayne R., Israel, Jerold H., King, Nancy J., & Kerr, Orin S. (2015). *Criminal Procedure*. St. Paul: West Academic Publishing.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

---

Muladi. (2002). *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana.* Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Muntoha. (2013). *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945.* Yogyakarta: Kaukaba Dipantara.

Rahman,kholilur “Problem Pengaturan Upaya Paksa Penangkapan Terhadap Pelaku Tindak Pidana Narkotika,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 27, No. 3, Tahun 2020.

Sudarto. (2009). *Hukum dan Hukum Pidana.* Bandung: Alumni

Sodikin, S. (2017). Eksistensi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dalam Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional.*

Undang Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Hukum Acara Pidana (KUHAP)