

Harmonization of Regulatory Authority between the Indonesian National Police and the National Narcotics Agency in the Use of Undercover Buy Techniques in Narcotics Crime Investigations

Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Polri dan Badan Narkotika Nasional dalam Penggunaan Teknik *Undercover Buy* pada Penyidikan Tindak Pidana Narkotika

Arie Ramadhani^{1*}, Roudhotul Jannah¹, Vava Ardila Raharjo¹

¹Universitas PGRI Banyuwangi

(*) Corresponding Author

arier5774@gmail.com

Received: 22 Juni 2026
Revised: 09 Juli 2026
Accepted: 21 Juli 2026

Keywords:

legal harmonization;
investigative authority;
Indonesian National Police (POLRI); National Narcotics Agency (BNN); undercover buy; narcotics

Abstract

The illicit trafficking of narcotics constitutes an organized transnational crime that requires special investigative techniques to uncover criminal networks. One such technique is the undercover buy or controlled purchase. The problem arises because the regulation of authority concerning the use of this technique creates disharmony between the Indonesian National Police (POLRI) and the National Narcotics Agency (BNN). Law Number 35 of 2009 on Narcotics explicitly grants this authority to BNN investigators, while the authority of POLRI investigators relies more heavily on internal police regulations. This condition leads to legal uncertainty, divergent interpretations, and potential jurisdictional overlaps in investigative practice. This study aims to analyze the form of regulatory disharmony between POLRI and BNN authorities in using the undercover buy technique and to formulate a harmonization model that can strengthen legal certainty and the effectiveness of narcotics law enforcement. The research employs a normative legal method with statutory, conceptual, case, and comparative approaches. The analysis examines legislation, court decisions, legal doctrines, and relevant scientific literature. The results indicate that disharmony occurs both vertically and horizontally. Vertically, inconsistencies exist between the Narcotics Law, the Criminal Procedure Code, and the Police Law. Horizontally, the unclear relationship of authority between POLRI and BNN creates a dualism in the implementation of the undercover buy technique. Regulatory harmonization is required through norm alignment, clear delineation of authority, and the establishment of inter-agency coordination mechanisms to ensure that the implementation of special investigative techniques continues to guarantee legal certainty, justice, and the protection of human rights.

Copyright (c) 2026 Arie Ramadhani, Roudhotul Jannah, Vava Ardila Raharjo

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



PENDAHULUAN

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba merupakan salah satu bentuk kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang berkembang menjadi kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organized crime*). Karakteristik kejahatan narkoba yang melibatkan jaringan lintas negara, penggunaan teknologi komunikasi modern, serta sistem distribusi yang tertutup menyebabkan metode penyidikan konvensional sering kali tidak mampu mengungkap keseluruhan jaringan pelaku. Oleh karena itu, sistem hukum Indonesia mengadopsi berbagai teknik penyidikan khusus (*special investigative techniques*) yang memberikan kewenangan lebih luas kepada aparat penegak hukum, salah satunya melalui teknik pembelian terselubung (*undercover buy*) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Dalam praktiknya, *undercover buy* merupakan teknik penyidikan yang dilakukan dengan cara penyidik atau pihak yang bekerja atas nama penyidik berpura-pura menjadi pembeli narkoba untuk memperoleh barang bukti sekaligus mengidentifikasi jaringan pelaku. Teknik ini berbeda dengan operasi tangkap tangan biasa karena penyidik secara aktif melakukan infiltrasi ke dalam jaringan pelaku guna memperoleh informasi yang sebelumnya tidak dapat diakses melalui metode penyidikan konvensional (Swendlie, 2012). Teknik tersebut juga diakui dalam praktik internasional sebagai salah satu instrumen efektif untuk membongkar sindikat narkoba yang bersifat tertutup (Hay, 2005).

Meskipun demikian, penggunaan teknik *undercover buy* menimbulkan persoalan yuridis berkaitan dengan dasar kewenangan aparat penegak hukum. Pasal 75 huruf j Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 secara eksplisit memberikan kewenangan kepada penyidik BNN untuk melakukan teknik pembelian terselubung.

Sebaliknya, dasar kewenangan penyidik POLRI lebih banyak bertumpu pada Peraturan Kapolri, petunjuk teknis, dan ketentuan internal kepolisian. Perbedaan konstruksi pengaturan tersebut memunculkan ketidakjelasan mengenai legitimasi penggunaan *undercover buy* oleh penyidik POLRI sehingga berpotensi menimbulkan konflik norma maupun konflik kewenangan.

Persoalan tersebut sesungguhnya tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis penyidikan, tetapi juga menyangkut prinsip negara hukum (*rechtsstaat*). Dalam perspektif Gustav Radbruch (1946), hukum harus mampu mewujudkan tiga nilai fundamental, yaitu kepastian hukum (*legal certainty*), keadilan (*justice*), dan kemanfaatan (*expediency*). Ketika pengaturan mengenai kewenangan penyidik tidak dirumuskan secara jelas, maka hukum kehilangan fungsi utamanya sebagai instrumen yang memberikan kepastian bagi aparat penegak hukum maupun masyarakat. Ketidakjelasan norma tersebut pada akhirnya dapat mengurangi legitimasi tindakan penyidikan yang dilakukan oleh negara.

Selain itu, Lon L. Fuller (1969) melalui teori *The Eight Principles of Legality* menegaskan bahwa suatu sistem hukum hanya dapat dikatakan efektif apabila norma hukum disusun secara jelas, konsisten, tidak saling bertentangan, serta dapat diterapkan secara nyata. Dalam konteks pengaturan *undercover buy*, belum adanya keselarasan antara Undang-Undang Narkotika, KUHP, Undang-Undang Kepolisian, maupun peraturan internal kepolisian menunjukkan belum terpenuhinya prinsip legalitas tersebut. Akibatnya, aparat penegak hukum menghadapi ruang interpretasi yang berbeda-beda dalam menjalankan kewenangannya.

Permasalahan tersebut semakin kompleks apabila dianalisis menggunakan teori **rule of recognition** yang dikemukakan oleh H.L.A. Hart (1994). Menurut Hart, validitas suatu tindakan negara hanya dapat dibenarkan apabila bersumber dari norma hukum yang diakui dalam sistem hukum. Oleh karena itu, tindakan penyidik POLRI yang hanya didasarkan pada peraturan internal tanpa memperoleh legitimasi secara eksplisit dalam undang-undang berpotensi menimbulkan persoalan mengenai validitas kewenangan. Sebaliknya, penyidik BNN memperoleh legitimasi normatif yang lebih kuat karena kewenangannya secara tegas diberikan oleh Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009. Kondisi tersebut menciptakan ketidakseimbangan pengakuan hukum (*legal recognition*) antara dua institusi penegak hukum yang memiliki fungsi penyidikan pada tindak pidana narkotika.

Dalam praktik peradilan, disharmonisasi tersebut juga tercermin dalam sejumlah putusan Mahkamah Agung. Beberapa putusan menunjukkan bahwa tindakan *undercover buy* yang dilakukan oleh anggota POLRI tetap dinilai sah sepanjang didahului informasi masyarakat dan proses penyelidikan. Sebaliknya, terdapat pula putusan yang menafsirkan bahwa kewenangan tersebut secara eksplisit hanya dimiliki oleh penyidik BNN sebagaimana diatur dalam Pasal 75 huruf j Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009. Perbedaan penafsiran hakim tersebut memperlihatkan belum adanya keseragaman penerapan norma sehingga mengurangi kepastian hukum dalam praktik penyidikan narkotika.

Apabila ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara, Philipus M. Hadjon (1993) menjelaskan bahwa setiap kewenangan pemerintahan harus memiliki dasar atribusi yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang hanya didasarkan pada kebijakan administratif tanpa landasan undang-undang berpotensi bertentangan dengan asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Oleh karena itu, kewenangan penyidik dalam melakukan tindakan yang berimplikasi terhadap pembatasan hak asasi manusia, seperti penyamaran, pembelian terselubung, penangkapan, maupun penggeledahan, seharusnya dirumuskan secara eksplisit dalam undang-undang agar memiliki legitimasi konstitusional yang kuat.

Di sisi lain, Bagir Manan (2004) mengemukakan bahwa disharmonisasi peraturan perundang-undangan dapat berbentuk disharmonisasi vertikal maupun horizontal. Disharmonisasi vertikal terjadi apabila norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, sedangkan disharmonisasi horizontal muncul ketika dua peraturan yang setingkat mengatur objek yang sama dengan rumusan yang berbeda. Pendapat tersebut relevan untuk menjelaskan kondisi pengaturan kewenangan POLRI dan BNN dalam penggunaan teknik *undercover buy*, karena konflik norma tidak hanya terjadi antara undang-undang dan peraturan pelaksana, tetapi juga dalam hubungan antarperaturan yang mengatur penyidikan tindak pidana narkotika.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk disharmonisasi pengaturan kewenangan POLRI dan BNN dalam penggunaan teknik *undercover buy* pada penyidikan tindak pidana narkotika serta merumuskan model harmonisasi yang mampu memperkuat kepastian hukum, efektivitas penegakan hukum, dan perlindungan hak asasi manusia. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis komprehensif mengenai disharmonisasi vertikal dan horizontal yang dikaitkan dengan konsep harmonisasi hukum sebagai dasar penyusunan model pengaturan kewenangan penyidik dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang berorientasi pada analisis terhadap norma hukum yang mengatur kewenangan penyidik POLRI dan Badan Narkotika Nasional (BNN) dalam penggunaan teknik *undercover buy*. Penelitian hukum normatif menempatkan hukum sebagai norma atau kaidah yang menjadi pedoman perilaku, sehingga fokus utama penelitian adalah mengidentifikasi disharmonisasi norma, mengkaji konsistensi pengaturan, serta merumuskan preskripsi hukum yang dapat memberikan kepastian dan keadilan (Marzuki, 2021). Pendekatan ini dipilih karena permasalahan penelitian lebih menitikberatkan pada konflik pengaturan kewenangan daripada pengujian perilaku masyarakat.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji keselarasan antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, serta berbagai peraturan pelaksana yang berkaitan dengan teknik *undercover buy*. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis teori kewenangan, teori kepastian hukum, teori perlindungan hukum, dan teori harmonisasi hukum sebagai landasan dalam membangun argumentasi ilmiah. Pendekatan kasus dilakukan melalui analisis putusan pengadilan yang berkaitan dengan pelaksanaan *undercover buy*, sedangkan pendekatan perbandingan hukum digunakan untuk mengidentifikasi praktik pengaturan teknik investigasi khusus di beberapa negara sebagai bahan rekomendasi pembaruan hukum nasional.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Agung, serta instrumen hukum yang berkaitan dengan penyidikan tindak pidana narkotika. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat para ahli hukum, sedangkan bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber lain yang mendukung pemahaman konsep. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui tahapan identifikasi isu hukum, interpretasi norma, sistematisasi hukum, evaluasi, dan penyusunan argumentasi hukum sehingga diperoleh rekomendasi harmonisasi pengaturan kewenangan penyidik dalam penggunaan teknik *undercover buy*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Disharmonisasi Pengaturan Kewenangan POLRI dan BNN dalam Penggunaan Teknik *Undercover Buy*

Pemberantasan tindak pidana narkotika memerlukan strategi penegakan hukum yang mampu menyesuaikan diri dengan karakteristik kejahatan yang semakin kompleks. Salah satu strategi tersebut adalah penggunaan teknik investigasi khusus (*special investigative techniques*), yaitu metode penyidikan yang memungkinkan aparat penegak hukum melakukan penyamaran, infiltrasi, maupun pengawasan terhadap jaringan kejahatan secara tertutup. Teknik *undercover buy* merupakan salah satu bentuk strategi investigasi tersebut yang secara internasional diakui sebagai instrumen efektif untuk mengungkap jaringan peredaran gelap narkotika (United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988).

Di Indonesia, teknik *undercover buy* memperoleh legitimasi melalui Pasal 75 huruf j Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada penyidik BNN untuk melakukan pembelian terselubung berdasarkan perintah tertulis pimpinan. Namun demikian, undang-undang tersebut tidak memberikan pengaturan yang sama secara eksplisit kepada penyidik POLRI meskipun kepolisian tetap memiliki kewenangan penyidikan berdasarkan KUHP dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakseimbangan pengaturan kewenangan yang pada akhirnya memunculkan berbagai perbedaan penafsiran dalam praktik penegakan hukum.

Secara konseptual, kewenangan merupakan kekuasaan hukum (*rechtsmacht*) yang hanya dapat dijalankan apabila diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Philipus M. Hadjon (1993) menegaskan bahwa kewenangan pemerintahan harus memenuhi unsur kekuasaan, hak, dan kewajiban yang bersumber dari asas legalitas. Dengan demikian, tindakan penyidikan yang membatasi hak warga negara hanya dapat dilakukan apabila memiliki dasar hukum yang jelas. Penggunaan teknik *undercover buy* termasuk kategori tindakan yang berpotensi membatasi hak konstitusional seseorang karena berkaitan dengan penyamaran, transaksi terselubung, penangkapan, dan pembuktian pidana. Oleh sebab itu, pengaturan kewenangannya tidak cukup hanya didasarkan pada kebijakan administratif, melainkan harus memperoleh legitimasi secara langsung melalui undang-undang.

Persoalan utama terletak pada konstruksi pengaturan yang memberikan legitimasi normatif berbeda kepada dua institusi yang sama-sama menjalankan fungsi penyidikan. Penyidik BNN memperoleh dasar atribusi kewenangan secara eksplisit melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, sedangkan penyidik POLRI lebih banyak mendasarkan pelaksanaan *undercover buy* pada Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 dan berbagai petunjuk teknis internal. Perbedaan dasar hukum tersebut menciptakan ketidakseimbangan legitimasi hukum yang berpotensi memengaruhi validitas tindakan penyidikan apabila diuji melalui perspektif asas legalitas.

Menurut H.L.A. Hart (1994), validitas suatu tindakan negara ditentukan oleh keberadaannya dalam sistem norma yang diakui melalui *rule of recognition*. Dalam konteks ini, dasar hukum penyidik POLRI yang hanya bertumpu pada peraturan internal belum sepenuhnya memenuhi prinsip tersebut karena tidak memperoleh pengakuan langsung melalui norma undang-undang. Sebaliknya, penyidik BNN memiliki legitimasi yang lebih kuat karena kewenangannya secara tegas dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia masih menyisakan persoalan mengenai kesetaraan legitimasi antarpenyidik dalam pelaksanaan teknik penyidikan khusus.

Dari perspektif kepastian hukum, kondisi tersebut bertentangan dengan teori Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa hukum harus memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan secara seimbang. Ketidakjelasan mengenai siapa yang berwenang melakukan *undercover buy* menyebabkan aparat penegak hukum memiliki ruang interpretasi yang berbeda. Dalam praktiknya, terdapat penyidik yang tetap melaksanakan teknik tersebut berdasarkan kewenangan umum penyidikan, sementara pihak lain berpendapat bahwa kewenangan tersebut hanya dimiliki oleh BNN sebagaimana diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Narkotika. Akibatnya, tindakan penyidikan yang sama dapat memperoleh penilaian hukum yang berbeda, sehingga mengurangi kepastian hukum bagi aparat maupun masyarakat.

Selain menimbulkan ketidakpastian hukum, disharmonisasi tersebut juga berdampak terhadap efektivitas sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Mardjono Reksodiputro (1997) menjelaskan bahwa keberhasilan sistem peradilan pidana bergantung pada sinkronisasi fungsi antarlembaga penegak hukum. Ketika pengaturan kewenangan antara POLRI dan BNN tidak dirumuskan secara jelas, koordinasi penyidikan menjadi tidak optimal dan berpotensi memunculkan konflik kewenangan, duplikasi penyidikan, maupun perbedaan standar operasional dalam penggunaan teknik investigasi khusus. Kondisi demikian bertentangan dengan tujuan pembentukan sistem peradilan pidana yang terpadu, efektif, dan akuntabel.

Analisis Disharmonisasi Vertikal Pengaturan Kewenangan *Undercover Buy*

Disharmonisasi vertikal merupakan keadaan ketika suatu peraturan perundang-undangan tidak selaras dengan norma yang memiliki hierarki lebih tinggi sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya. Menurut Bagir Manan (2004), harmonisasi vertikal diperlukan untuk menjamin konsistensi sistem hukum sehingga setiap norma yang lebih rendah tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Dalam konteks penyidikan tindak pidana narkotika, disharmonisasi vertikal terlihat dari belum sinkronnya pengaturan mengenai kewenangan penggunaan teknik *undercover buy* antara Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), serta berbagai peraturan internal Kepolisian.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 memberikan legitimasi kepada penyidik BNN untuk melakukan teknik pembelian terselubung sebagai bagian dari penyidikan tindak pidana narkotika. Sebaliknya, Undang-Undang Kepolisian hanya memberikan kewenangan penyidikan secara umum tanpa mengatur secara eksplisit penggunaan teknik penyidikan khusus tersebut. Akibatnya, pelaksanaan *undercover buy* oleh penyidik POLRI lebih banyak bertumpu pada Peraturan Kapolri dan petunjuk teknis internal. Kondisi demikian menunjukkan adanya perbedaan tingkat legitimasi antara kewenangan yang bersumber langsung dari undang-undang dan kewenangan yang hanya bersumber dari peraturan pelaksana.

Dalam perspektif teori kewenangan, Philipus M. Hadjon (1993) menjelaskan bahwa kewenangan pemerintahan harus berasal dari atribusi, delegasi, atau mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Atribusi merupakan bentuk pemberian kewenangan secara langsung oleh undang-undang kepada suatu organ negara. Oleh karena itu, kewenangan penyidik BNN dalam melakukan *undercover buy* memiliki dasar atribusi yang lebih kuat dibandingkan kewenangan penyidik POLRI yang masih bertumpu pada pengaturan administratif. Perbedaan konstruksi tersebut berpotensi menimbulkan persoalan legalitas apabila tindakan penyidikan diuji di hadapan pengadilan.

Apabila dianalisis menggunakan teori *rule of recognition* dari H.L.A. Hart (1994), validitas suatu tindakan hukum ditentukan oleh pengakuan sistem hukum terhadap norma yang menjadi dasar tindakan tersebut. Dalam konteks ini, tindakan *undercover buy* yang dilakukan oleh penyidik POLRI memang memperoleh legitimasi administratif, tetapi belum memperoleh legitimasi normatif yang setara dengan penyidik BNN. Akibatnya, terdapat ruang bagi munculnya perbedaan penafsiran mengenai keabsahan tindakan penyidikan tersebut, khususnya ketika diajukan sebagai alat bukti dalam proses peradilan.

Disharmonisasi vertikal tersebut juga bertentangan dengan asas legalitas yang menjadi salah satu prinsip fundamental negara hukum. Asas legalitas menghendaki bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Tanpa dasar hukum yang jelas, tindakan penyidik berpotensi dianggap melampaui kewenangan (*ultra vires*), sehingga dapat memengaruhi keabsahan proses penyidikan maupun pembuktian di persidangan.

Analisis Disharmonisasi Horizontal antara POLRI dan BNN

Selain disharmonisasi vertikal, penelitian ini menemukan adanya disharmonisasi horizontal yang terjadi antara dua institusi penegak hukum yang sama-sama memiliki kewenangan melakukan penyidikan tindak pidana narkoba, yaitu POLRI dan BNN. Disharmonisasi horizontal muncul ketika dua lembaga yang memiliki kedudukan setara mengatur atau melaksanakan kewenangan yang sama tanpa adanya batasan yang jelas. Menurut Bagir Manan (2004), kondisi tersebut berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*), konflik kelembagaan, serta ketidakpastian dalam pelaksanaan hukum.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 memang memberikan kewenangan penyidikan kepada kedua institusi tersebut. Akan tetapi, pengaturan mengenai koordinasi pelaksanaan *undercover buy* belum diatur secara komprehensif. Tidak terdapat ketentuan yang menjelaskan mekanisme apabila penyidik POLRI dan penyidik BNN melakukan penyelidikan terhadap jaringan yang sama, ataupun prosedur koordinasi ketika kedua institusi menggunakan teknik pembelian terselubung secara bersamaan.

Dalam praktik penegakan hukum, kondisi tersebut berpotensi menimbulkan beberapa permasalahan. Pertama, terjadinya duplikasi penyidikan terhadap objek yang sama sehingga penggunaan sumber daya menjadi tidak efisien. Kedua, munculnya persaingan antarpenghak hukum dalam mengungkap perkara tertentu yang dapat mengurangi efektivitas pemberantasan narkoba. Ketiga, adanya kemungkinan perbedaan standar operasional dalam pelaksanaan *undercover buy* sehingga kualitas pembuktian menjadi tidak seragam.

Menurut Mardjono Reksodiputro (1997), sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) hanya dapat berjalan apabila seluruh komponen penegak hukum memiliki sinkronisasi struktural, substansial, dan kultural. Sinkronisasi struktural berkaitan dengan pembagian kewenangan yang jelas, sinkronisasi substansial berkaitan dengan kesesuaian norma hukum, sedangkan sinkronisasi kultural berkaitan dengan pola kerja sama antarpenghak hukum. Ketiga unsur tersebut belum sepenuhnya terpenuhi dalam pengaturan kewenangan *undercover buy* antara POLRI dan BNN.

Dari perspektif perlindungan hukum, Philipus M. Hadjon (1993) menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah harus memberikan perlindungan hukum baik secara preventif maupun represif. Dalam konteks penggunaan *undercover buy*, perlindungan hukum tidak hanya diberikan kepada aparat penegak hukum, tetapi juga kepada masyarakat sebagai subjek hukum. Ketidakjelasan batas kewenangan antarpenghak dapat menimbulkan potensi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang pada akhirnya merugikan hak-hak warga negara. Oleh karena itu, pengaturan mengenai koordinasi kewenangan bukan hanya bertujuan meningkatkan efektivitas penyidikan, tetapi juga merupakan instrumen untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia.

Analisis Berdasarkan Teori Kepastian Hukum

Gustav Radbruch menyatakan bahwa hukum harus mampu mewujudkan tiga nilai fundamental, yaitu keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). Ketiga nilai tersebut harus berjalan secara seimbang agar hukum dapat berfungsi sebagai instrumen pengatur kehidupan masyarakat. Dalam konteks pengaturan kewenangan *undercover buy*, penelitian ini menunjukkan bahwa aspek kepastian hukum belum sepenuhnya terpenuhi karena masih terdapat perbedaan legitimasi normatif antara penyidik POLRI dan penyidik BNN.

Dari aspek keadilan, pemberian kewenangan yang berbeda kepada dua institusi yang menjalankan fungsi penyidikan yang sama menimbulkan perlakuan hukum yang tidak proporsional. Dari aspek kemanfaatan, disharmonisasi norma menghambat efektivitas pemberantasan tindak pidana narkoba karena aparat penegak

hukum harus menghadapi ketidakjelasan dasar kewenangan dalam menjalankan teknik penyidikan khusus. Oleh karena itu, harmonisasi pengaturan merupakan kebutuhan mendesak agar ketiga tujuan hukum menurut Radbruch dapat diwujudkan secara bersamaan.

Model Harmonisasi Pengaturan Kewenangan POLRI dan BNN dalam Penggunaan Teknik *Undercover Buy*

Hasil analisis menunjukkan bahwa permasalahan utama penggunaan teknik *undercover buy* bukan terletak pada keberadaan dua institusi penyidik, melainkan pada belum adanya desain regulasi yang mengintegrasikan kewenangan keduanya dalam satu sistem hukum yang koheren. Pengaturan yang berlaku saat ini masih menempatkan kewenangan penyidik POLRI dan BNN dalam rezim yang berbeda sehingga menimbulkan ketidakjelasan mengenai batas kewenangan, mekanisme koordinasi, serta bentuk pertanggungjawaban hukum atas pelaksanaan teknik penyidikan khusus. Kondisi tersebut berpotensi mengurangi efektivitas pemberantasan tindak pidana narkoba dan bertentangan dengan prinsip *integrated criminal justice system* yang menuntut adanya sinkronisasi antar-sub sistem peradilan pidana (Reksodiputro, 1997).

Dalam perspektif harmonisasi hukum, penyelesaian konflik norma tidak cukup dilakukan melalui penafsiran oleh aparat penegak hukum, tetapi harus diwujudkan melalui pembentukan norma yang secara eksplisit mengatur hubungan kewenangan antar lembaga. Bagir Manan (2004) menyatakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya sistematis untuk menghilangkan pertentangan norma sehingga tercipta kesatuan sistem hukum yang konsisten. Dengan demikian, harmonisasi pengaturan kewenangan *undercover buy* harus dilakukan pada tingkat undang-undang agar memiliki kekuatan mengikat terhadap seluruh institusi penegak hukum.

Penelitian ini mengusulkan Model Harmonisasi Kewenangan POLRI dan BNN yang dibangun atas lima prinsip utama.

1. Prinsip Kesetaraan Kewenangan (Equality of Authority)

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 perlu direvisi sehingga memberikan legitimasi yang sama kepada penyidik POLRI dan penyidik BNN dalam penggunaan teknik *undercover buy*. Pengaturan tersebut tidak dimaksudkan untuk memperluas kewenangan tanpa batas, tetapi untuk menghilangkan disparitas legitimasi hukum yang selama ini menimbulkan ketidakpastian. Kesetaraan kewenangan akan memberikan kepastian hukum bagi aparat penegak hukum sekaligus mengurangi potensi sengketa mengenai legalitas tindakan penyidikan.

2. Prinsip Koordinasi Terpadu (*Integrated Coordination*)

Penggunaan teknik *undercover buy* harus dilaksanakan berdasarkan mekanisme koordinasi yang jelas antara POLRI dan BNN. Setiap operasi yang melibatkan jaringan lintas wilayah atau jaringan nasional wajib diberitahukan kepada institusi lain melalui sistem koordinasi terpadu. Model ini akan mencegah terjadinya duplikasi penyidikan, konflik kewenangan, maupun persaingan antarlembaga dalam mengungkap perkara narkoba.

3. Prinsip Akuntabilitas

Setiap pelaksanaan *undercover buy* harus didasarkan pada surat perintah tertulis, disertai dokumentasi operasional, pelaporan berjenjang, dan mekanisme evaluasi pascaoperasi. Akuntabilitas diperlukan untuk memastikan bahwa teknik penyidikan khusus tidak digunakan secara sewenang-wenang serta tetap menghormati hak asasi manusia. Prinsip ini sejalan dengan teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon (1993) yang menekankan pentingnya perlindungan hukum preventif melalui pembatasan kewenangan pejabat administrasi negara.

4. Prinsip Pengawasan (*Judicial and Administrative Oversight*)

Penelitian ini mengusulkan agar penggunaan *undercover buy* terhadap perkara tertentu yang berisiko tinggi memperoleh persetujuan atau pengawasan dari pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain pengawasan internal, perlu dikembangkan mekanisme evaluasi eksternal melalui pengawasan Kejaksaan pada tahap prapenuntutan. Model tersebut bertujuan meningkatkan transparansi sekaligus menjaga keseimbangan antara efektivitas penyidikan dan perlindungan hak warga negara.

5. Prinsip Perlindungan Hak Asasi Manusia

Pelaksanaan *undercover buy* harus tetap memperhatikan asas *necessity*, *proportionality*, dan *accountability*. Teknik penyidikan khusus hanya boleh digunakan apabila metode penyidikan biasa tidak mampu mengungkap tindak pidana. Selain itu, penyidik dilarang melakukan tindakan yang mengarah pada *entrapment* atau menciptakan tindak pidana yang sebelumnya tidak ada. Dengan demikian, penggunaan *undercover buy* tetap berada dalam koridor negara hukum yang menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Implikasi Pembaruan Hukum

Berdasarkan hasil penelitian, diperlukan pembaruan terhadap Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dengan memasukkan ketentuan yang secara eksplisit:

1. memberikan kewenangan penggunaan *undercover buy* kepada penyidik POLRI dan penyidik BNN secara proporsional;
2. mengatur mekanisme koordinasi antarlembaga;
3. menetapkan standar operasional nasional mengenai teknik penyidikan khusus;
4. mengatur sistem pengawasan dan pertanggungjawaban pelaksanaan *undercover buy*;
5. memberikan perlindungan hukum bagi penyidik yang bertindak sesuai prosedur serta menjamin perlindungan hak asasi manusia bagi pihak yang menjadi objek penyidikan.

Pengaturan tersebut akan memperkuat asas kepastian hukum, meningkatkan efektivitas pemberantasan tindak pidana narkotika, serta memperkecil kemungkinan terjadinya konflik kewenangan antarpenejak hukum.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengaturan kewenangan POLRI dan Badan Narkotika Nasional dalam penggunaan teknik *undercover buy* masih menunjukkan adanya disharmonisasi baik secara vertikal maupun horizontal. Disharmonisasi vertikal terjadi karena belum adanya keselarasan antara Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, KUHP, dan berbagai peraturan pelaksana yang mengatur teknik penyidikan khusus. Sementara itu, disharmonisasi horizontal tampak pada belum jelasnya pembagian kewenangan antara POLRI dan BNN sehingga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan, perbedaan standar operasional, dan ketidakpastian hukum dalam praktik penyidikan.

Berdasarkan analisis menggunakan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, teori *rule of recognition* H.L.A. Hart, teori kewenangan dan perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, serta konsep harmonisasi hukum Bagir Manan, penelitian ini menemukan bahwa legitimasi penggunaan teknik *undercover buy* oleh penyidik POLRI masih memerlukan penguatan pada tingkat undang-undang agar memenuhi prinsip legalitas dan kepastian hukum.

Sebagai kebaruan penelitian, artikel ini menawarkan Model Harmonisasi Kewenangan POLRI dan BNN yang didasarkan pada lima prinsip, yaitu kesetaraan kewenangan, koordinasi terpadu, akuntabilitas, pengawasan, dan perlindungan hak asasi manusia. Model tersebut diharapkan menjadi dasar pembaruan hukum dalam revisi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 sehingga tercipta sistem penyidikan tindak pidana narkotika yang lebih efektif, akuntabel, dan selaras dengan prinsip negara hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Adang, & Anwar, Y. (2009). *Sistem peradilan pidana: Konsep, komponen, dan pelaksanaannya dalam penegakan hukum di Indonesia*. Widya Padjadjaran.
- Fahrezi, F. R., & Lumban Gaol, S. (2024). Tinjauan hukum atas pembelian terselubung (*undercover buy*) dalam mengungkap tindak pidana narkotika oleh Kepolisian Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. *MALA IN SE: Jurnal Hukum Pidana, Kriminologi, dan Viktimologi*, 1(2), 227–238.
- Fuller, L. L. (1969). *The morality of law* (Rev. ed.). Yale University Press.
- Hadjon, P. M. (1993). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Hart, H. L. A. (1994). *The concept of law* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Irabiah, I., Mamba, M. A. A., Mayasari, R. E., Mafing, M. A. A., Yahyanto, Y., & Junaedy, A. (2023). Penegakan hukum kepolisian dalam pengungkapan tindak pidana narkotika dengan teknik *undercover buy* pada Polres Kolaka Utara. *Yustisia Merdeka: Jurnal Ilmiah Hukum*, 9(1), 30–39.
- Kansil, C. S. T. (1977). *Pengantar ilmu hukum dan tata hukum Indonesia*. Balai Pustaka.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia. (1983). *Petunjuk Lapangan Nomor Pol. Juklap/04/VIII/1983 tentang Taktik dan Teknik Pembelian Narkotika dan Psikotropika*.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana*.
- Manan, B. (2004). *Hukum positif Indonesia (Suatu kajian teoretik)*. FH UII Press.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

- Mulyarsi, C. R., & Sarwoningtyas, M. (2014). Penyidikan perkara narkoba dengan metode pembelian secara terselubung (*under cover buy*). *Verstek*, 2(1), 60–69.
- Radbruch, G. (1946). *Legal philosophy*. Harvard University Press.
- Rahman, K. (2020). Problem pengaturan upaya paksa penangkapan terhadap pelaku tindak pidana narkoba. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 27(3), 481–500.
- Reksodiputro, M. (1997). *Hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana*. Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia.
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (1981). *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*.
- Republik Indonesia. (2002). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba*.
- Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.
- Sidharta, B. A. (2009). *Refleksi tentang struktur ilmu hukum*. Mandar Maju.
- Swendlie, F. S. (2012). Teknik penyidikan penyerahan yang diawasi dan teknik pembelian terselubung dalam Undang-Undang Narkoba dan Psikotropika. *Lex Crimen*, 1(1), 33–47.
- Taufik, I. (2018). Kendala dalam pelaksanaan pembelian terselubung (*undercover buy*) dalam mengungkap tindak pidana narkoba oleh penyidik Polri. *SASI*, 23(2), 118–128.
- United Nations. (1988). *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2013). *Toolkit on special investigative techniques for serious crime*. United Nations Office on Drugs and Crime.