



## Lembaga Praperadilan Sebagai Instrumen Pengawasan Horizontal Hakim Dalam Praktik Peradilan Pidana

**Dharma Sutomo**

Advokat/Praktisi hukum Pada Kantor Pengacara Law Office Dharma Sutomo dan Associate

**Penulis Korespondensi**

Dharma Sutomo

sutomodharma161@gmail.com

**Artikel Histori**

Diterima: 06-02-2023

Direvisi: 13-02-2023

Diterbitkan: 12-03-2023

**Abstrak:** Diaturnya Lembaga Praperadilan di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana adalah konsekuensi bergesernya konsep model penegakan hukum pidana (Law Enforcement) dari kosep Crime Control Model ke konsep Due Proces Model yaitu suatu model penegakan hukum pidana yang lebih mengedepankan penghomatan terhadap prinsif-prinsif perlindungan Hak Asasi Manusia. Dari perspektif teori dan teks norma yang diatur Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, prinsif-prinsif perlindungan hak asasi manusia. dalam proses penegakan hukum pidana Indonesia sudah cukup baik, namun dalam tataran praktik belum terimplementasi secara konsisten. Hal ini diantaranya disebabkan lemahnya faktor kualitas sumber daya manusia, infrastruktur pendukung dan proses birokrasi yang Panjang.

**Kata Kunci:** Hak Asasi Manusia, Hukum Acara Pidana, Hukum Pidana

**Abstract:** The regulation of the Pretrial Institution in the Criminal Procedure Code is a consequence of the shifting of the concept of the criminal law enforcement model (Law Enforcement) from the Crime Control Model concept to the Due Process Model concept, namely a model of criminal law enforcement that emphasizes respect for the principles of protection of human rights. From the perspective of theory and the text of the norms regulated by the Criminal Procedure Code, the principles of protecting human rights. in the process of enforcing Indonesian criminal law it is quite good, but at the practical level it has not been implemented consistently. This is partly due to the weak quality of human resources, supporting infrastructure and long bureaucratic processes.

**Keywords:** Human Rights, Criminal Procedure Code, Criminal Law

## PENDAHULUAN

Sejak diberlakukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) sebagai pengganti *Het Herziene Inlandsch Reglement* (Staadsblad Tahun 1941 Nomor. 44) junkto Undang-Undang Nomor 1 Drt Tahun 1951 (Lembaran Negara Tahun 1951 Nomor. 9 Tambahan Lembaran Negara Nomor. 81) telah terjadi perubahan konsep penegakan hukum pidana Indonesia dari *Crime Control System* ke *Due Proces Of Law* yang lebih mengedepankan prinsif-prinsif perlindungan hak asasi manusia dalam proses penegakan hukum pidana.<sup>1</sup>

Sebenarnya sistem hukum Indonesia sebagian besar masih tetap mempertahankan hukum kolonial Belanda yang menganut system peradilan pidana *inquisitorial* yang memberikan peranan besar kepada Negara melalui inisiatif penyidik untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap suatu kejahatan dan proses pemeriksaan dan penyelidikannya dilakukan secara tertutup (rahasia). Namun sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, sistem peradilan pidana Indonesia

<sup>1</sup> Ngani, Nico. 1985. "Mengenal Hukum Acara Pidana Tentang dan di Sekitar Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Dan Mahkamah Agung Republik Indonesia". Seri III. Yogyakarta : Liberty

cenderung menganut sistem adversarial yang bertitik tolak pada doktrin yang menempatkan terdakwa dalam kedudukan yang sama dengan penuntut umum di muka persidangan guna mencapai tujuan hukum yaitu keadilan (justice) dengan lebih mengedepankan perlindungan hak asasi manusia. Salah satu konsep sistem adversarial yang digunakan dalam KUHAP adalah konsep lembaga Praperadilan.<sup>2</sup>

Dalam konsep penegakan hukum pidana Indonesia, Hakim memiliki fungsi dan kewenangan pengawasan horizontal terhadap penegak hukum lainnya (penyidik dan penuntut umum) khususnya dalam mengawasi dan menilai apakah penyidik dan penuntut umum dalam menjalankan wewenang yudisial telah memenuhi ketentuan yang diatur hukum acara pidana.

KUHAP secara eksplisit hanya menyebut lembaga Praperadilan sebagai sarana pengawasan horizontal peradilan pidana. Menurut pendapat penulis dilihat dari substansi, materi dan kewenangan Hakim untuk menilai keabsahan serta memutuskan menerima atau menolak (membatalkan) surat dakwaan penuntut umum, maka implisit lembaga eksepsi yang diatur KUHAP juga termasuk sarana pengawasan horizontal Hakim terhadap Penuntut Umum.<sup>3</sup>

Negara demokrasi menganut sistem chek and balances dimana setiap penyelenggaraan Negara kewenangan yang diberikan kepada lembaga dan pejabat negara tersebut diawasi oleh lembaga dan pejabat lain secara struktural dan horizontal sebagaimana fungsi yang diberikan undang-undang.

Pengawasan horizontal hakim Pengadilan Negeri ini untuk menghindari terjadinya tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang dan/atau tidak melaksanakan kewenangan yang yang diberikan undang-undang oleh aparat penegak hukum lainnya dalam menjalankan kewenangannya melakukan upaya paksa yang dapat berujung pada adanya dugaan “kriminalisasi” (malicious prosecution).<sup>4</sup>

Lembaga kepolisian, kejaksaan dan pengadilan oleh Negara diberikan wewenang fungsi dalam penegakan hukum pidana, yang dalam melaksanakan wewenang fungsi tersebut dituntun dan terikat pada aturan perundang-undangan.

Penegakan hukum (law enforcement) bertujuan untuk menegakan keadilan (justice), keadilan dimaksud adalah keadilan substantif dan procedural.

Penegakan hukum pidana materil harus memenuhi persyaratan prosedural yang diatur oleh hukum pidana formil yaitu hukum acara pidana, artinya keabsahan tindakan hukum penegak hukum pidana materil, diukur dari terpenuhi atau tidaknya persyaratan formil tersebut, yang salah satu persyaratan formil tersebut yaitu aspek administeratif, kewenangan dan teknis yang ketiga syarat tersebut bersifat komulatif dan impratif.

Sistem peradilan pidana Indonesia sebagaimana diatur KUHAP dalam menegakan keadilan, terdakwa diberikan hak-hak hukum diantaranya hak untuk mengajukan gugatan praperadilan dan hak untuk mengajukan eksepsi (keberatan) terhadap dakwaan penuntut umum termasuk hak perkaranya diperiksa dan diadili pengadilan, oleh karena itu hak-hak hukum terdakwa untuk mendapatkan keadilan tersebut tidak boleh dikurangi dan diampatasi dengan alasan apapun.

## Pengertian Dan Ruang Lingkup Praperadilan

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana tahun 1974. Menteri Kehakiman **Prof. Oemar Seno Adjie, S.H**, pernah mengajukan gagasan lembaga **Hakim Komisaris**” untuk dimasukan dalam RUU KUHAP, tetapi gagasan lembaga **Hakim**

<sup>2</sup> MD, Mahfud. 1989. Politik Hukum di Indonesia, Cet Pertama. Yogyakarta: Pustaka LP3ES kerjasama UII Pres

<sup>3</sup> Adjie, Indriyanto Seno. 2015. Pra Peradilan & KUHAP (catatan mendatang). Jakarta: Diadit Media.

<sup>4</sup> Hans Kelsen. Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif. Bandung: Nusamedia & Nuansa

**Komisaris** tersebut oleh Sekeretarien Negara RI tidak diakomodir dalam **RUU KUHAP** dan diganti dengan lembaga Praperadilan.

Lembaga **Hakim Komisaris** yang diusul oleh Prof. Oemar Seno Adjie, S.H tersebut bukan konsep baru karena sebelumnya sudah dikenal di dalam Hukum Acara Pidana Belanda Reglement op de Strafvoerdering yang menggunakan istilah "**Recht Commisaris**"

Konsep sistem **Recht Commisaris** dengan **Praperadilan** memang memiliki persamaan dan perbedaan diantaranya persamaan tujuan yaitu sama-sama untuk melindungi hak asasi manusia dalam proses pemeriksaan pendahuluan penegakan hukum pidana. Perbedaan antar keduanya dimana sifat pemeriksaan oleh Hakim Praperadilan lebih terbuka tetapi kekuasaan dan wewenangnya dibatasi hanya pada hal-hal yang bersifat formil dan hakim pasif, berbeda dengan Hakim Komisaris fungsi, tugas dan kewenangannya lebih luas dan lebih aktif tetapi memiliki kelemahan dimana kemerdekaan seseorang ditangan negara dan pemeriksaannya tertutup yang dilakukan secara individual oleh Hakim Komisaris.

Lembaga Praperadilan yang diatur Pasal 77 s/d 83 KUHAP tersebut ternyata belum final, faktanya pada tahun 2012 DPR.RI membahas RUU.KUHAP karena Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana masih perlu dikoreksi dan diperbaiki.

Lembaga Hakim Komisaris yang diusul oleh Prof. Oemar Seno Adjie, S.H tersebut dimunculkan kembali dalam RUU KUHAP yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada tahun 2012 dengan menggunakan nomenklatur **Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP)** untuk mengganti lembaga Praperadilan sebagai upaya untuk lebih memperkuat pelembagaan pengawasan terhadap tindakan yudisial penegak hukum.

Dicermati konsep Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) yang diatur dalam Pasal 111 s/d 120. RUU KUHAP fungsi, kewenangan dan objeknya tidak ada perbedaannya dengan Praperadilan yang diatur dalam Pasal 77 s/d 83 KUHAP, dimana sama-sama bersifat post factum dan Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) bersifat pasif, perbedaannya dimana Lembaga Hakim Pemeriksa Pendahuluan HPP lebih independent, karena diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Pengadilan Tinggi setempat untuk masa jabatan dua tahun dan hanya dapat diangkat kembali hanya untuk satu kali masa jabatan dan selama diangkat sebagai Hakim Pemeriksaan Pendahuluan (HPP), Hakim Pengadilan Negeri tersebut dibebaskan dari tugas mengadili semua jenis perkara dan tugas-tugas lainnya yang berhubungan dengan tugas Pengadilan Negeri. Persyaratan untuk dapat diangkat sebagai Hakim Pemeriksaan Pendahuluan (HPP), cukup selektif dimana aspek kapabelitas dan integritas moralnya yang tinggi menjadi syarat utama di samping syarat formil lainnya, sehingga pengawasan horizontal dalam Rancangan KUHAP Tahun 2012 tentang Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) ini belum menjawab permasalahan Praperadilan dan terkesan tidak ada perubahan yang mandas, dimana pada tahapan prajudikasi dalam hal melakukan upaya paksa seperti menetapkan tersangka dan melakukan penahanan masih sepenuhnya menjadi kewenangan absolut Penyidik.

**Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 10 KUHAP** menjelaskan pengertian Praperadilan *adalah wewenang pengadilan untuk memeriksa dan memutuskan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini tentang :*

- a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan.”;
- b. sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan;
- c. Permintaan ganti kerugian dan atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan”.

Ketentuan tentang Praperadilan diatur dalam **Pasal 77 s/d 83 KUHAP**. Pasal 77 hurup a KUHAP menyatakan Pengadilan Negeri berwenang memeriksa dan memutus sesuai dengan yang diatur dalam undang-undang ini tentang a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan.

Dari pengertian tersebut dijelaskan subjek pemohon adalah tersangka atau keluarganya atau kuasanya dan subjek termohon adalah Penyidik atau Penuntut Umum yang kewenangan (*Absolut*) memeriksa dan memutus perkara Praperadilan adalah Pengadilan Negeri.

Objek Praperadilan yang diatur Pasal 77 KUHAP tersebut oleh Putusan Makamah Konstitusi Nomor: 21/PUU/ 2014 dalam perkara pengujian undang-undang yang diajukan terpidana kasus Bio Remidiasi Chevron **“Bachtiar Abdul Fatah”** diperluas dengan menyatakan **“Penetapan Tersangka, Penggeledahan dan Penyitaan termasuk sebagai objek Praperadilan”**.

Dalam pertimbangan hukumnya Putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan *“ketentuan praperadilan yang tertuang dalam Pasal 77 hurup a KUHAP bertentangan dengan konstitusi sepanjang tidak dimaknai termasuk Penetapan Tersangka, Penggeledahan dan Penyitaan. Menurut Mahkamah Konstitusi KUHAP tidak memiliki check and ballance system atas tindakan penetapan tersangka oleh Penyidik karena tidak adanya mekanisme pengujian atas keabsahan perolehan alat bukti. Hukum Acara Pidana Indonesia belum menerapkan princip due proces of law secara utuh karena tindakan penegakan hukum dalam mencari dan menemukan alat bukti tidak dapat dilakukan pengujian keabsahan perolehannya”*.

Putusan Praperadilan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor: 04/pid.Prap/2015/Jkt.Sel tanggal, 16 Februari 2015 oleh Hakim tunggal **Sarpin Rizaldi** dalam perkara Praperadilan yang dimohon Komisaris Jendral Polisi Budi Gunawan yang ditetapkan sebagai tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, menyatakan penetapan Komisaris Jendral Polisi Budi Gunawan sebagai tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi adalah **tidak sah**.

Oleh pihak yang kontra menilai putusan Praperadilan Hakim **Sarpin Rizaldi** ini merupakan suatu kekeliruan yang nyata karena telah melebihi kewenangannya, karena Pengadilan Negeri tidak memiliki wewenang untuk mengisi kekosongan hukum acara atau membuat aturan tentang **penyelesaian suatu masalah yang belum diatur dalam hukum acara termasuk menafsirkan pelaksanaan hukum acara itu yang menjadi domein Mahkamah Agung**, tetapi bagi pihak yang sependapat, menilai putusan tersebut menjadi penting dalam perkembangan sistem hukum pidana Indonesia dengan alasan putusan tersebut dapat merevitalisasi kembali fungsi Pra peradilan sebagai mekanisme check and balances kewenangan penegak hukum yang selama ini dinilai tidak optimal.

Pertimbangan hukum yang menjadi argumentasi Hakim **Sarpin Rizaldi** yang berpendapat *“proses penetapan tersangka adalah bagian dari penyelidikan dan penyidikan yang berujung pada penangkapan dan penahan yang merupakan bagian dari objek Praperadilan, menurut pendapat Hakim Sarpin Rizaldi walaupun penetapan tersangka tidak eksplisit dinyatakan dalam Pasal 77 KUHAP tidak berarti bukan wewenang Praperadilan”*.

Menurut penulis Hakim **Sarpin Rizaldi** melakukan penafsiran (*interpretasi*) hukum terhadap perluasan pengertian **“upaya paksa”** dimana upaya paksa penangkapan dan penahanan hanya dapat dilakukan terhadap seseorang tersangka, yang untuk dapat menetapkan seseorang berstatus tersangka harus berdasarkan dua alat bukti permulaan yang sah sebagaimana dimaksud Pasal 184 ayat (1) KUHAP.

Putusan Praperadilan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan Nomor 24/Pid.Pra/2018/PN/JKT.SEL oleh hakim tunggal **Effendi Mukhtar** mengabulkan permohonan Praperadilan terkait kasus dugaan korupsi Bank Century terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dimohon oleh Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI), pada salah satu butir putusan, hakim memerintahkan KPK untuk menetapkan mantan Gubernur Bank Indonesia, Boediono, beserta pihak-pihak lainnya sebagai tersangka. Mantan

Gubernur Bank Indonesia Boediono sebelumnya oleh Penyidik KPK belum ditetapkan sebagai tersangka dan hanya berstatus sebagai saksi.

Putusan hakim tunggal **Effendi Mukhtar** ini menurut penulis berbeda terbalik dengan Putusan Hakim **Sarpin Rizaldi** dan kewenangan lembaga Praperadilan itu sendiri. Dengan menetapkan mantan Gubernur Bank Indonesia Boediono, beserta pihak-pihak lainnya sebagai tersangka, Hakim **Effendi Mukhtar** telah mengambil alih wewenang Penyidik.

Begini juga dengan putusan Praperadilan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tahun 2010 yang menerobos Pasal 77 KUHAP dengan mengabulkan permohonan penanganan perkara yang berlarut-larut, dimana amar putusannya Hakim memerintahkan Jaksa Penuntut Umum untuk segera melimpahkan berkas perkara perkara dengan argumentasi bahwa ketidakjelasan proses yang berlangsung selama bertahun-tahun tersebut telah mengakibatkan ketidakpastian hukum. Pasal 50 KUHAP menyatakan terdakwa berhak segera diadili oleh pengadilan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 21/PUU/2014 yang menyatakan penetapan tersangka termasuk objek Praperadilan dan beberapa putusan Praperadilan yang memperluas objek Praperadilan ini setidaknya memberikan harapan baru bagi para pencari keadilan terhadap lembaga pengawasan horizontal untuk dapat melakukan pengawasan yudisial atas tindakan-tindakan yang berpotensi melanggar hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Essensi Praperadilan pada hakikatnya untuk mewujudkan perlindungan kepada masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dalam proses penegakan hukum oleh penegak hukum.

Potensi terjadinya pelanggaran aspek formil tindakan hukum penegak hukum yang menjadi objek Praperadilan ini tidak hanya terjadi dan dilakukan oleh Penyidik dan Penuntut Umum tetapi dapat terjadi dan dilakukan oleh Hakim, akan tetapi KUHAP tidak memposisikan Hakim sebagai subjek Praperadilan.

Putusan Praperadilan tidak dapat dimintakan Banding (**Pasal 83 ayat [1] KUHAP**), kecuali terhadap Putusan Praperadilan yang menetapkan tidak sahnya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan (**Pasal 83 ayat [2] KUHAP**) yang putusan akhirnya ada di Pengadilan Tinggi, yang berarti Putusan Praperadilan tidak dapat diajukan Kasasi, tetapi **SEMA No. 14 tahun 2014** memungkinkan putusan Praperadilan diajukannya permohonan **Peninjauan Kembali (PK)** ke Mahkamah Agung.

Menurut penulis ketentuan **Pasal 83 ayat [2] KUHAP** dan **SEMA No. 14 tahun 2014** tidak sinkron dengan ketentuan **Pasal 77 KUHAP** yang menentukan bahwa kewenangan menyelenggarakan Praperadilan ada di Pengadilan Negeri dan **Pasal 1 butir 10 KUHAP** yang menegaskan bahwa Praperadilan adalah wewenang Pengadilan Negeri untuk memeriksa dan memutus Peraperadilan termasuk tentang sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan. Frasa wewenang Pengadilan Negeri dalam **Pasal 1 butir 10 KUHAP** dan **Pasal 77 KUHAP** memberikan makna bahwa **“Praperadilan adalah menjadi kewenangan absolut Pengadilan Negeri”**.

Meskipun Hakim Praperadilan dapat menyatakan sah tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian, penyidikan atau penghentian penuntutan dan lainnya, kewenangan ini hanya dapat digunakan setelah upaya paksa dilakukan (post factum) dan adanya permohonan Praperadilan, dengan kata lain kewenangan Praperadilan bukan pada saat hal-hal itu akan dilakukan (Praajudikasi), sehingga, kedudukan hakim Praperadilan dalam fase praajudikasi tidak dapat untuk memberikan perlindungan terhadap tersangka dari kekuasaan penyidik yang besar dan keliru dijalankan.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> M. Yahya. 2009. Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan. Jakarta: Sinar Grafika

## Permasalahan

Ketentuan KUHAP tentang Praperadilan sebagai lembaga pengawasan horizontal dalam praktik peradilan pidana belum menjawab persoalan perlindungan hak asasi manusia tersangka/terdakwa. Digugurkannya permohonan Praperadilan dengan menggunakan ketentuan Pasal 82 Ayat (1) hurup d KUHAP oleh pengadilan menyebabkan fungsi lembaga Praperadilan sebagai instrument pengawasan horizontal pengadilan menjadi kehilangan makna dan ironisnya justeru yang mengugurkan Praperadilan tersebut adalah lembaga pengadilan itu sendiri.

Kewenangan upaya paksa penahanan oleh KUHAP tidak hanya diberikan kepada Penyidik dan Penuntut Umum tetapi juga diberikan kepada Hakim.<sup>6</sup>

Potensi terjadinya pelanggaran prosedur dan kewenangan penahanan tersebut tidak hanya terjadi pada Penyidik dan Penuntut Umum tetapi juga dapat terjadi pada Hakim seperti penahanan tanpa surat perintah penahanan atau bukan oleh hakim yang memeriksa dan mengadili perkara tetapi di luar jangkauan praperadilan untuk mengujinya.

## PEMBAHASAN

Penegakan hukum (*law enforcement*) bertujuan menegakan keadilan, keadilan dimaksud adalah keadilan substansial dan keadilan prosedural. Menegakan keadilan prosedural yang diatur hukum acara pidana menjadi landasan penting dalam menegakan keadilan substansial tersebut yang tidak boleh dikesampingkan.

Lembaga Praperadilan di cermati dari perspektif konsep dan norma KUHAP sudah cukup baik, paling tidak sudah menggambarkan adanya political will dan good will Negara untuk melindungi hak-hak hukum dan hak asasi warganegara dalam peroses penegakan hukum. Namun demikian aturan norma dan dalam implementasinya masih terjadi kelemahan dan penyimpangan.

Sistem peradilan pidana Indonesia sebagaimana diatur KUHAP dalam menegakan keadilan, tersangka dan terdakwa atau pihak ketiga yang berkepentingan diberikan hak hukum untuk mengajukan gugatan Praperadilan terhadap Penyidik atau Penuntut Umum kepada Pengadilan Negeri.<sup>7</sup>

Sarana Praperadilan berperan sebagai salah satu mekanisme kontrol pengadilan terhadap kemungkinan adanya tindakan sewenang-wenang dari penegak hukum lainnya dalam melakukan penangkapan, penyidikan, penggeledahan, penyitaan, penuntutan, penghentian penyidikan, dan penghentian penuntutan, baik yang disertai dengan permintaan ganti kerugian dan/atau rehabilitasi ataupun tidak. Praperadilan adalah untuk menjamin tegaknya hukum serta sebagai penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi seseorang yang telah dilakukan tindakan-tindakan tertentu oleh penegak hukum.

Bertitik tolak dari filosofi Praperadilan dan ketentuan undang-undang, penulis akan mengkonfirmasikannya pada tataran praktik peradilan dengan pokok bahasan masalah tulisan ini.

## Kelemahan Praperadilan Dalam Praktik

Essensi Praperadilan pada hakikatnya untuk mewujudkan perlindungan kepada masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dalam proses penegakan hukum oleh penegak hukum. Hakim oleh undang-undang diberikan kedudukan lebih dari penegak hukum lainnya yaitu menjalankan fungsi pengawasan horizontal terhadap penegak hukum lain (*Kepolisian*

<sup>6</sup> Syafri Hariansah dan Anna Erliyana, Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan Dengan Amerika Serikat, Brazil Dan Perancis, Jurnal

Pakuan Law Review, 2018, Vol.4 No. 2, 332-35

<sup>7</sup> Lamintang, P.A.F. Lamintang, Theo. 2010. Pembahasan KUHAP Menurut Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana & Yurisprudensi. Jakarta: Sinar Grafika

dan Kejaksaan) agar proses penegakan hukum berjalan sesuai dengan ketentuan undang-undang.

## 1. Hakim Praperadilan dalam menggunakan kewenangan pengawasan horizontal bersikap pasif dan bersifat post factum

Hakim praperadilan bersifat pasif, fungsinya baru bekerja menunggu adanya permohonan Praperadilan dari para pemohon yang merasa haknya dilanggar atau dirugikan atas tindakan hukum yang dilakukan oleh Penyidik atau Penuntut Umum, artinya pelanggaran yang dilakukan Penyidik atau Penuntut Umum tersebut telah timbul dan terjadi terlebih dahulu (post factum) baru Hakim Praperadilan menilai sah atau tidaknya tindakan upaya paksa tersebut.

Kondisi masyarakat yang awam hukum dan tidak didampingi Penasihat Hukum merupakan salah satu penyebab tidak berjalannya fungsi Praperadilan ini.

Sikap pasif hakim dan post faktum ini tidak sejalan dengan pengertian dan makna kata dan fungsi “pengawasan” yang bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran. sehingga kedudukan hakim praperadilan untuk memberikan perlindungan terhadap seseorang dari kekuasaan penyidik dan penuntut umum yang besar dan keliru dijalankan pada fase praajudikasi tidak dapat dicegah.

## 2. Ketentuan Pasal 82 Ayat (1) hurup d KUHAP yang menggugurkan Praperadilan

Ketentuan Pasal 82 Ayat (1) hurup d KUHAP yang menggugurkan Praperadilan. karena perkara pokok sudah dimulai diperiksa oleh Pengadilan Negeri walaupun pemeriksaan Praperadilan yang sedang berjalan belum selesai ini tidak sejalan dengan hakekat filosofi konsep lembaga Praperadilan, yang dalam praktik sering digunakan untuk menggugurkan permohonan Praperadilan.

Pengguguran gugatan Praperadilan karena suatu perkara sudah dimulai diperiksa oleh Pengadilan Negeri, sebagaimana diatur Pasal 82 ayat (1) hurup c dan d KUHAP dapat dilihat dari gugatan Praperadilan Nomor : 01/Pid.Pra/2020/\_PN.Pgp antara Deny Riyadi bin Syamsu Bahri melawan Kepolisian Resor Kota Pangkalpinang Tentang Penetapan Tersangka dan Penahanan.

### Posisi Kasus

- Pada tanggal, **8 April 2020** Penasihat Hukum Tersangka telah mendaftarkan permohonan Praperadilan ke kepaniteraan. Pengadilan Negeri Pangkalpinang dengan Nomor Registrasi Perkara No. **01/ Pid.Pra/2020/ PN.Pgp**.
- Pada tanggal, **15 April 2020**, Penyidik melimpahkan berkas perkara **Deny Riyadi bin Syamsu Bahri** kepada **Penuntut Umum**;
- Pada tanggal, **16 April 2020**,
  1. Penuntut Umum, melimpahkan berkas perkara kepada Pengadilan Negeri Pangkalpinang;
  2. Pada hari dan tanggal yang sama tanggal, **16 April 2020**, Ketua Pengadilan Negeri Pangkalpinang menetapkan majelis Hakim dan Pada hari dan tanggal yang sama Majelis Hakim menetapkan jadwal sidang pemeriksaan perkara No.98/ Pid.B/2020 /PN.Pgp pada hari Selasa tanggal **21 April 2020**;
  3. Pada tanggal, **17 April 2020** sidang pemeriksaan Praperadilan dimulai;
  4. Pada tanggal, **21 April 2020** sidang pemeriksaan perkara No.98/Pid.B/ 2020/PN.Pgp dimulai;
  5. Dengan telah dimulainya pemeriksaan perkara No.98/ Pid.B/2020/PN.Pgp, menurut Pasal 82 Ayat (1) hurup d KUHAP Perkara Praperadilan No.01/ Pid.Pra/2020/PN.Pgp dinyatakan **gugur**;

Jika dicermati dari **waktu** antara **permohonan Praperadilan** yang di ajukan

Pemohon dengan tanggal, **pelimpahan berkas perkara** tahap dua oleh Penyidik Kepolisian Resor Kota Pangkalpinang kepada Penuntut Umum dan pelimpahan berkas perkara oleh Penuntut Umum kepada Pengadilan Negeri Pangkalpinang dan penunjukan Majelis Hakim yang mengadili perkara **No.98/Pid.B/2020/PN.Pgp** hanya dalam waktu satu hari yaitu pada tanggal yang sama **16 April 2020**, sementara sidang pemeriksaan perkara Praperadilan **No. 01/Pid.Pra2020/PN.Pgp** dimulai pada tanggal **17 April 2020** dan ketika sidang pemeriksaan perkara Praperadilan baru berjalan selama **4 (empat) hari**, pada tanggal **21 April 2020** Pengadilan Negeri Pangkalpinang memulai pemeriksaan Perkara pokok No.98/Pid.B/2020/PN.Pgp. Diperiksanya perkara **No.98/Pid.B/2020/PN.Pgp** sebelum diputusnya perkara Praperadilan **No.01/Pid.Pra/2020/PN.Pgp** memperkuat dugaan adanya motif untuk menggugurkan Praperadilan yang diajukan Pemohon.

Jika saja Hakim Pengadilan Negeri Pangkalpinang Kelas 1A memahami hakikat essensi Praperadilan dan fungsi Hakim sebagai pengawas horizontal dalam proses penegakan hukum pidana, tidak ada alasan dan urgensinya untuk menggugurkan pemeriksaan perkara Praperadilan **No. 01/ Pid.Pra/ 2020 /PN.Pgp** yang sudah berjalan selama **4 (empat) hari** tersebut dengan menggunakan ketentuan **pasal 82 (1) hurup d KUHAP** sebelum perkara Praperadilan diputuskan oleh Hakim Praperadilan. Walaupun secara yuridis dibenarkan tetapi tidak etis dan telah menghalangi hak Pemohon untuk mendapatkan keadilan hukum.

Dari kasus gugatan Praperadilan **Deny Riyadi** tersebut menggambarkan fungsi Praperadilan sebagai lembaga pengawasan horizontal pengadilan menjadi tidak effektif bahkan utopis.

Riset yang dilakukan oleh Institute for criminal Justice Reform (ICJR) pada tahun 2014 di beberapa kota di Indonesia menunjukkan data bahwa hampir **85%** gugatan Praperadilan ditolak dan digugurkan oleh Pengadilan Negeri dengan berbagai macam alasan.

### 3. Pengujian upaya paksa hanya terbatas pada review administrative

Dalam praktiknya Praperadilan hanya menguji syarat-syarat upaya paksa yang bersifat formal administrative (Administrative Review) dimana Hakim Praperadilan hanya memperhatikan dan memeriksa ada atau tidak adanya kelengkapan surat. Dalam melakukan upaya paksa tersebut.

KUHAP menganut model due process of law dalam Penegakan hukum (law enforcement) yang mengedepankan prinsif-prinsif penghormatan terhadap hak asasi manusia dan asas praduga tidak bersalah (presumption of innocent). Lembaga Praperadilan adalah instrument pengawasan horizontal Hakim untuk menilai dan menguji apakah konsep due process of law tersebut telah diterapkankan sesuai ketentuan undang-undang.<sup>8</sup>

Jika dicermati ketentuan KUHAP, prinsif-prinsif penghormatan terhadap hak asasi manusia tidak hanya dilihat dan dinilai dari aspek administeratif saja tetapi juga harus dilihat dan dinilai dari aspek kewenangan dan teknis pemeriksaan, termasuk pemenuhan hak-hak hukum tersangka/terdakwa yang antara lain dalam memberi keterangan tidak di bawah tekanan dari siapapun atau dalam bentuk apapun (Pasal 117 KUHAP) dan pemenuhan hak-hak untuk didampingi Penasihat Hukum pada semua tingkat pemeriksaan perkara. (Pasal 54 KUHAP).<sup>9</sup>

Dalam praktik pemberian keterangan dibawah tekanan secara fisik dan psychis terhadap tersangka dan tidak didampingi penasihat hukum secara fisik selama proses

<sup>8</sup> Husni, Lalu. 2009. Hukum Hak Asasi Manusia. Jakarta: Gramedia

<sup>9</sup> Naning, Ramdhon. 1983., Citra dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia. Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia

penyidikan sering terjadi dan baru terungkap di muka persidangan pokok perkara.

#### 4. Praperadilan tidak mengatur tentang sah atau tidaknya penahanan oleh Hakim

Jika difahami makna fungsi lembaga Praperadilan adalah untuk menguji apakah tindakan upaya paksa termasuk tindakan penahanan yang dilakukan penegak hukum telah sesuai dengan ketentuan hukum acara pidana.

Pasal 1 angka 21 tidak hanya memberikan kewenangan penahanan kepada Penyidik dan Penuntut Umum tetapi kewenangan penahanan tersebut juga diberikan kepada Hakim sebagaimana diatur Pasal 26, 27, 28 KUHAP. Sama halnya dengan Penyidik dan Penuntut Umum dalam melakukan penahanan terhadap terdakwa adalah untuk kepentingan pemeriksaan yang salah satu syarat keabsahan tindakan hukum penahanan tersebut harus dengan mengeluarkan Surat Perintah Penahanan oleh hakim yang berwenang melakukan penahanan dan syarat tersebut bersifat impratif.

Siapa Hakim yang memiliki kewenangan melakukan penahanan terdakwa tersebut? Pasal 26, 27 dan 28 KUHAP dengan jelas dan tegas menyatakan yang memiliki kewenangan melakukan penahanan terhadap terdakwa tersebut adalah wewenang **“Hakim yang mengadili perkara”**.

Frasa **“Hakim yang mengadili perkara”** yang dimaksud Pasal 26, 27 dan 28 KUHAP adalah majelis Hakim yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan dengan penetapannya untuk memeriksa dan mengadili perkara, artinya Hakim di luar majelis Hakim memeriksa perkara tersebut termasuk Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan tidak berwenang melakukan penahanan terhadap terdakwa.

Sejak kapan kewenangan penahanan oleh Hakim itu timbul dan berakhir? Kewenangan penahanan oleh Hakim Pengadilan Negeri timbul sejak penuntut umum melimpahkan berkas perkara ke kepaniteraan Pengadilan Negeri dan sejak dikeluarkannya Surat Penetapan Ketua Pengadilan tentang penunjukan majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara dan kewenangan tersebut berakhir setelah hakim Pengadilan Negeri membaca Putusan (Vonis) dan menyatakan sidang pemeriksaan perkara selesai dan ditutup. Dengan telah selesainya pemeriksaan perkara berarti kewenangan penahanan untuk kepentingan pemeriksaan oleh Hakim Pengadilan Negeri sudah tidak ada lagi. Jika terdakwa menyatakan Banding terhadap Putusan Pengadilan Negeri, maka kewenangan penahan beralih ke Pengadilan Tinggi c/q Majelis Hakim yang mengadili perkara di tingkat Banding (Pasal 238 Ayat (1) KUHAP), demikian juga apabila terdakwa menyatakan Kasasi terhadap Putusan Pengadilan Tinggi maka kewenangan penahan beralih ke Mahkamah Agung c/q Majelis Hakim Agung yang mengadili perkara di tingkat Kasasi. (Pasal 253 Ayat (4) KUHAP)

Dalam praktik peradilan pidana, masalah kewenangan dan Surat Perintah Penahanan terdakwa sebagai syarat administeratif dan kewenangan tidak memenuhi ketentuan yang telah diatur KUHAP, khususnya terhadap terdakwa yang masih berada dalam Rumah Tahanan Negara (RUTAN).

#### Contoh Kasus :

Atas putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur Habib Riziek Shihab terdakwa dalam perkara RS. UMMI Nomor: 225/Pid.Sus/2021/PN.Jkt.Tim menyatakan Banding. Berdasarkan ketentuan Pasal 238 ayat (2) KUHAP wewenang untuk menentukan penahanan Habib Riziek Shihab beralih ke Pengadilan Tinggi sejak diajukannya permintaan Banding. Berdasarkan ketentuan Pasal 27 KUHAP yang berwenang mengeluarkan surat perintah penahanan adalah Hakim yang mengadili perkara Habib Riziek Shihab. Faktanya Habib Riziek Shihab ditahan berdasarkan surat penetapan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor:1831/Pen.Pid/2021/DKI, tanggal, 5 Agustus 2021 yang ditandatangani Wakil Ketua

Pengadilan Tinggi DKI Jakarta bukan oleh majelis Hakim yang mengadili perkara Banding Habib Riziek Shihab.



Merujuk pada ketentuan Pasal 27 KUHAP, penetapan penahanan Habib Riziek Shihab mengandung cacat formil administeratif dimana surat penetapan penahanan tersebut dikeluarkan dan ditandatangani oleh Hakim yang tidak memiliki wewenang. Yang menjadi persoalan KUHAP dan SEMA Nomor : 14 Tahun 1983 tidak memberikan ruang untuk menggugat Praperadilan terhadap Hakim.

### **Tahapan Proses Dan Wewenang Penahanan Terdakwa Yang Menyatakan Banding Atas Putusan Pengadilan Negeri.**

Catatan: Sama halnya dengan Penahanan terdakwa yang menyatakan Kasasi sebagaimana diatur Pasal 28 KUHAP.

Dilihat dari tahapan proses birokrasi penahanan terdakwa khususnya pada tingkat Banding dan Kasasi tersebut memerlukan waktu yang tidak cepat sementara kepentingan penahanan terhadap terdakwa ini sangat diperlukan khususnya terhadap terdakwa dalam perkara tertentu yang tingkat resistensinya tinggi, namun demikian tidak berarti aspek legalitas penahanan tersebut dikesampingkan termasuk dengan melakukan diskresi.

Penahanan seorang terdakwa yang menyatakan Banding atau Kasasi oleh Hakim selalu menggunakan ketentuan Pasal 197 ayat (1) hurup k KUHAP, walaupun tindakan Penahan terdakwa ini dari kewenangan dan administerasi bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 angka 21 dan Pasal 26, 27, 28 KUHAP.

Kekeliruan dan penyimpangan ini sebenarnya disadari dan dipahami oleh Mahkamah Agung RI, dengan mengeluarkan Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 987: 8.....Tahun 1985 yang ditujukan kepada seluruh Ketua Pengadilan Negeri dan Ketua Pengadilan Tinggi yang menyatakan “apabila wewenang penahan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi sudah habis dipergunakan maka Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi tidak dapat memerintahkan terdakwa ditahan dalam Putusannya”.

Frasa sudah habis dipergunakan dalam Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung RI Nomor : 8.....Tahun 1985 ini menimbulkan multi tafsir yaitu apakah batas limit waktu yang telah berakhir atau kepentingan dan kewenangan Penahan yang telah berakhir. Jika merujuk pada beberapa ketentuan KUHAP yang menyatakan “kewenangan penahanan oleh Penyidik, Penuntut Umum dan Hakim diberikan untuk kepentingan pemeriksaan”, artinya ketika kepentingan pemeriksaan tersebut sudah tidak ada lagi dan sudah selesai, maka kewenangan

penahanan tersebut secara hukum berakhir karena telah beralih kepada Lembaga/Pejabat lainnya. Kepentingan pemeriksaan oleh Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung RI sudah berakhir dan selesai sejak dibacakannya Putusan (Vonis). Ketika Putusan sudah memiliki kekuatan hukum yang tetap (Inkrach van Guisden) status terdakwa berubah dari terdakwa menjadi terpidana dan tidak dapat ditahan.

Problemnya Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung RI Nomor : 8.....Tahun 1985 ini secara hirarki tidak dapat menganulir ketentuan **Pasal 197 ayat (1) hurup k KUHAP** dan jika diterapkan konsekuensi yuridisnya dapat menyebabkan Putusan batal demi hukum, (**Pasal 197 ayat (2) KUHAP**) walaupun bertentangan dengan dengan ketentuan **Pasal 1 angka 21 dan Pasal 26, 27, 28 KUHAP**.

### **Konsep Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP)**

Jika dicermati fungsi, kewenangan, subjek dan objek lembaga **Hakim Pemeriksa Pendahuluan, (HPP)** yang diatur dalam **Pasal 111 s/d 120. RUU KUHAP** sebagai pengganti lembaga Praperadilan tidak ada perbedaannya dengan Praperadilan yang diatur dalam Pasal 77 s/d 83 KUHAP, dimana pengawasan sama-sama bersifat post factum dan peran **Hakim Pemeriksa Pendahuluan, (HPP)** pasif. Subjek termohon hanya Penyidik dan Penuntut Umum tidak termasuk Hakim, sehingga Lembaga Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) ini tidak menjawab persoalan Praperadilan sebagai Lembaga pengawasan horizontal penegakan hukum.

Perbedaannya dimana lembaga Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) lebih independent, karena diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Pengadilan Tinggi setempat dan dibebaskan dari tugas mengadili semua jenis perkara dan tugas-tugas lainnya yang berhubungan dengan tugas Pengadilan Negeri.

Hakikat keberadaan pranata Lembaga pengawasan horizontal sebagai mekanisme keberatan terhadap proses penegakan hukum dalam konteks jaminan perlindungan hak asasi manusia seharusnya kewenangan fungsi dan peran Lembaga Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) diperkuat dan diperluas yang tidak terbatas pada post factum tetapi sudah mulai berperan pada face prajudikasi dan Hakim dijadikan subjek termohon upaya paksa penahanan.

Objek pemeriksaan Lembaga Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) tidak sebatas pada review administerative tetapi diperluas pada aspek teknis penyidikan sehingga praktik pemeriksaan tersangka dalam memberi keterangan di bawah tekanan dalam bentuk apapun dan pemenuhan hak-hak untuk didampingi Penasihat Hukum pada semua tingkat pemeriksaan perkara dipenuhi.

Dimasukannya Lembaga Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) ini sebagai pengganti Lembaga Praperadilan dalam RUU KUHAP harus menjadi jawaban atas kelemahan Lembaga Praperadilan.

### **KESIMPULAN**

1. Lembaga Praperadilan sebagai instrument pengawasan horizontal oleh hakim Pengadilan Negeri untuk menjamin proses penegakan hukum yang berkeadilan dan melindungi hak asasi manusia belum diimplementasi dalam praktik peradilan pidana;
2. Gugurnya Praperadilan dengan menggunakan ketentuan pasal 82 (1) hurup d KUHAP sebelum perkara Praperadilan diputuskan oleh Hakim Praperadilan telah menghambat hak-hak hukum tersangka untuk memperoleh keadilan dan perlindungan hak asasi manusia yang diperjuangkannya;
3. Gugurnya Praperadilan dengan menggunakan ketentuan pasal 82 (1) hurup d KUHAP sebelum perkara praperadilan diputuskan oleh hakim Praperadilan, menunjukkan buruknya koordinasi antar Hakim Praperadilan dengan majelis Hakim yang mengadili perkara pokok;
4. Upaya paksa penahanan terhadap terdakwa oleh Hakim yang tidak memenuhi persyaratan administeratif dan kewenangan sebagaimana diatur Pasal 26, 27 dan 28 KUHAP tidak dapat

- di praperadilan dan tidak ada lembaga lain yang berwenang mengawasi dan menilai keabsahannya;
5. Objek Praperadilan terbatas untuk menilai aspek formil administeratif (administrative review) dan bersifat post factum, sehingga pengawasan terhadap pelanggaran hak asasi manusia tersangka yang bersifat teknis tidak menjadi objek Praperadilan;
  6. Pengawasan horizontal Hakim pengadilan bersifat post factum tidak dimulai dari face praajudikasi, sehingga fungsi pengawasan terhadap pelanggaran hak asasi manusia tidak effektif;
  7. RUU KUHAP tentang Lembaga Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) harus menjawab kelemahan Lembaga Praperadilan dalam penegakan hukum yang adil dan melindungi hak asasi manusia yaitu dengan memperkuat independensi, eksistensi, perluasan objek/subjek dan kewenangan Lembaga Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) termasuk memberikan sanksi administeratif terhadap termohon yang terbukti melakukan pelanggaran;

Lembaga pengadilan adalah pintu gerbang terakhir bagi masyarakat untuk mencari dan mendapatkan keadilan hukum, oleh karena itu hakim harus memiliki integritas dan kompetensi lebih dari penegak hukum lainnya.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Adji, Indriyanto Seno. 2015. *Pra Peradilan & KUHAP* (catatan mendatang). Jakarta: Diadit Media.
- M. Yahya. 2009. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Husni, Lalu. 2009. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Gramedia.
- Naning, Ramdhon. 1983., *Citra dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia.
- Ngani, Nico. 1985. "Mengenal Hukum Acara Pidana Tentang dan di Sekitar Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Dan Mahkamah Agung Republik Indonesia". Seri III. Yogyakarta : Liberty.
- MD, Mahfud. 1989. *Politik Hukum di Indonesia*, Cet Pertama. Yogyakarta: Pustaka LP3ES kerjasama UII Pres.
- Hariansah Syafri Anna Erliyana, Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan Dengan Amerika Serikat, Brazil dan Perancis, *Jurnal Pakuan Law Review*, 2018, Vol.4 No. 2, 332-358
- Hans Kelsen. *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. Bandung: Nusamedia & Nuansa.
- Lamintang, P.A.F. Lamintang, Theo. 2010. *Pembahasan KUHAP Menurut Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana & Yurisprudensi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP.