

099

PENGUATAN LEMBAGA PRA PERADILAN

Oleh: H. Loebby Loqman

Pendahuluan

KUHAP dimana pernah mendapat predikat sebagai Karya Agung Bangsa Indonesia, dalam sejarah perjalanannya yang telah mencapai lebih dari lima belas tahun, ternyata tidak sebagaimana yang diharapkan masyarakat. Temyata terdapat banyak peristiwa di bidang proses peradilan pidana bahkan tidak lebih baik dari jaman HIR. Bahkan sempat menjadi ketidakpastian dalam pelaksanaan KUHAP tersebut.

Proses lahirnya KUHAP adalah sebagai pembentukan dengan cara vertikal, untuk membedakan dengan cara yang lain yaitu secara horisontal. Pembentukan secara vertikal yakni dimulai pertama kali dengan dicarinya formulasi policy yang dibentuk melalui sejumlah diskusi oleh sekelompok cendekiawan, dimana tentunya hasil dari pengetahuan mereka, baik dari praktek maupun dari konsep yang berasal dari luar Indonesia. Draft ini sering dikenal sebagai draft akademis. Tahap berikutnya adalah pembentukan lembaganya, dalam hal ini terbentuknya KUHAP. Terjadi bahwa banyak ide dasar yang terdapat pada draft akademis yang tidak tercermin ke dalam lembaganya bahkan dalam KUHAP terwujud dengan konsep yang sama sekali berbeda dari ide dasar. Seterusnya tentunya tahap implementasi dari KUHAP. Dalam hal ini sering terjadi tidak dimengertinya konsep yang terdapat di dalam KUHAP, sehingga, para pelaksana mencari bentuk tersendiri dari ketentuan yang terdapat di dalam KUHAP.

Dalam tahap membentuk sendiri konsep yang sebenarnya sudah terdapat di dalam KUHAP, terdapat konsep yang sama sekali tidak sebagaimana dirumuskan di dalam ide dasar semula. Sehingga konsep jelmaan baru itu lebih mengarah kepada kepentingan sektoral dalam sistem peradilan pidana.

Salah satu hal yang ternyata berbeda sama sekali antara ide dasar dengan apa yang terjadi di dalam praktek, yakni lembaga Pra Peradilan.

Untuk memperkuat lembaga Pra Peradilan ini di dalam praktek sistem peradilan pidana, seharusnya ditelusuri ide dasar serta sejauh mana perubahan yang terjadi, yang ternyata tidak sebagaimana harapan yang terkandung di dalam ide dasar tersebut.

Itulah sebabnya dalam tulisan ini juga dicantumkan rancangan KUHP sebelumnya terjelmanya KUHAP sebagaimana yang sekarang di samping ingin diketahui apa sebenarnya fungsi dari Pra Peradilan, meskipun ternyata berbeda sama sekali dari ide dasarnya.

Kekuasaan Kehakiman

Di samping Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman dimana di antaranya memuat Kekuasaan Kehakiman yang amat mendasar, juga dalam KUHAP terdapat beberapa pengaturan mengenai wewenang Kehakiman.

Terdapat beberapa perbedaan pengaturan wewenang Kehakiman antara HIR yang pernah berlaku di Indonesia dengan KUHAP yang berlaku sekarang, umpamanya terhadap we-

wenang Kehakiman pada pemeriksaan pendahuluan, yakni pemeriksaan terdakwa sebelum diajukan ke depan pengadilan.

Pada HIR wewenang hakim dalam pemeriksaan pendahuluan adalah terbatas pada perpanjangan jangka waktu penahanan sementara. Meminta supaya surat pemeriksaan perkara diserahkan kepadanya untuk memeriksanya serta menetapkan suatu jangka waktu, kapan Jaksa akan menyerahkan perkara, meskipun apabila ditelaah bahwa peran hakim dalam perpanjangan jangka waktu penahanan sementara termasuk meneliti apakah seorang terdakwa memang sudah sepatutnya ditahan, dengan meneliti syarat suatu penahanan, baik secara formal maupun material.

Di dalam KUHAP wewenang hakim dalam memperpanjang waktu penahanan masih didapati. Di samping itu terdapat wewenang hakim dalam penggeledahan dan penyitaan serta wewenang memberikan surat perintah untuk membuka surat-surat.

Pada tahap pemeriksaan pendahuluan, di samping wewenang yang ditulis di atas, KUHAP memberikan kepada hakim untuk melakukan suatu pemeriksaan dalam Pra Peradilan, yakni memeriksa sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan, sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan serta menetapkan ganti kerugian serta rehabilitasi.

Dengan demikian terdapat wewenang lembaga hakim di dalam pemeriksaan pendahuluan, yakni pada tahap penyidikan maupun tahap penuntutan. Di samping wewenang tersebut, ternyata KUHAP memberikan pula wewenang kepada hakim pada tahap pelaksanaan putusan hakim, yakni lembaga Hakim Pengawas dan Pengamat, dimana terdapat hakim yang ditunjuk untuk mengawasi serta mengamati pelaksanaan keputusan pengadilan. Sehingga tugas hakim belum berhenti pada saat diputuskannya suatu perkara, khususnya perkara pidana.

Jadi di dalam KUHAP terdapat wewenang hakim yang 'lebih', yakni wewenang pada tahap pemeriksaan pendahuluan dan we-

wenang pada tahap pelaksanaan putusan pengadilan.

Wewenang hakim pada tahap pemeriksaan pendahuluan, yang terdiri dari tahap penyidikan dan tahap penuntutan yang dikenal dengan lembaga Pra Peradilan. Untuk itu maka dicari apa sebenarnya fungsi hakim yang ada pada pemeriksaan pendahuluan tersebut dan dari mana konsep itu diambil.

Rechter Commissaris

Apabila dibandingkan dengan sistem peradilan pidana di Belanda, menurut Hukum Acara Pidana Belanda dibedakan antara 'opsporing' yakni penyidikan dan 'vervolging' atau penuntutan di mana pada tahap tersebut terdapat lembaga hakim yang telah aktif, yakni 'Rechter Commissaris' (dalam tulisan ini disingkat "RC")

RC berfungsi baik sebagai pengawas maupun melakukan tindakan eksekutif. Sebagai pengawas RC mengawasi apakah upaya paksa dilakukan dengan sah atau tidak, sedangkan RC di dalam fungsinya sebagai eksekutif, berhak untuk memanggil orang, memeriksanya serta mengadakan penahanan. Jadi dalam hal ini RC mempunyai fungsi Examining judge dan investigating judge. Mereka mengeluarkan surat perintah dalam hal upaya paksa. Pelaksanaan upaya paksa benar-benar diawasi dan dilaksanakan oleh RC. Sehingga baik Polisi maupun Jaksa ada di bawah wewenang RC ini.

RC ini terdapat di Indonesia pada masa berlakunya Reglement op de Strafvordering, yakni yang diatur di dalam titel kedua tentang Van den regter commissaris en van de voorloopige information. Fungsi RC tersebut meliputi fungsi investigating yakni memanggil tersangka, memanggil para saksi, memerintahkan untuk melakukan penahanan sementara terhadap tersangka. Bahkan apabila dalam suatu peristiwa seorang tersangka atau saksi berhalangan hadir, maka RC dapat mendatangi tersangka ataupun saksi tersebut.

Setelah berlakunya HIR, regter commissaris ternyata ditiadakan, sehingga peranan hakim

di dalam pemeriksaan pendahuluan terbatas seperti yang telah diterangkan di atas.

Hakim Komisaris

Seperti dituliskan di atas, perlu kiranya ditelusuri asal-usul lembaga Pra Peradilan yang berlaku di dalam KUHAP sekarang ini. Untuk itu ditelusuri melalui draft KUHAP yang pernah ada.

Baik di dalam draft KUHAP tahun 1973 maupun setelah direvisi menjadi draft tahun 1974, dikenal apa yang disebut Hakim Komisaris yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap penerapan ketentuan tentang penangkapan, penahanan, penggeledahan badan maupun tempat, penyitaan barang serta membuka surat.

Dengan melihat draft tersebut Hakim Komisaris mempunyai persamaan dengan RC di Belanda, yakni menjalankan fungsi *examining* dan fungsi *executing*. Artinya melakukan baik pengawasan maupun pelaksanaan upaya paksa.

Sampai pada draft terakhir yang diajukan Pemerintah ke DPR, lembaga Hakim Komisaris ini masih tercantum, serta mempunyai fungsi baik pelaksanaan maupun pengawasan upaya paksa.

Ternyata di dalam pembicaraan di DPR, sampai pada Panitia kerja, lembaga Hakim Komisaris ini tidak diterima. Untuk menggantikan sebagian fungsinya diperkenalkan lembaga baru seperti yang dikenal sekarang yaitu lembaga Pra Peradilan yang hanya mempunyai fungsi pengawasan saja. Bahkan sempat menjadi persoalan sejauh mana wewenang pengawasan tersebut. Apakah mengawasi pelaksanaan semua upaya hukum, atau hanya terhadap penangkapan dan penahanan saja. Juga menjadi persoalan, sejauh mana hakim Pra Peradilan memeriksa sah atau tidaknya penangkapan dan penahanan. Apakah hanya melihat sah atau tidaknya penangkapan dan penahanan secara formal belaka atau sampai pada memeriksanya secara materiel. Yakni sampai sejauh memeriksa apakah seorang tersangka diperlukan tindakan penahanan. Dengan perkataan lain apakah memang se-

seorang sudah cukup bukti untuk diduga kuat telah melakukan kejahatan.

Pra Peradilan

Dengan membandingkan fungsi Hakim Komisaris seperti yang dikehendaki di dalam draft semula KUHAP dengan fungsi Pra Peradilan, kiranya dapat disimpulkan bahwa pra peradilan adalah sebagai hasil kompromi yang terjadi di dalam pembahasan draft KUHAP yang diajukan oleh Pemerintah.

Ternyata memang dalam pembicaraan di DPR, terdapat pihak tertentu yang tidak mengkehendaki adanya lembaga hakim yang sudah aktif di dalam pemeriksaan pendahuluan. Karena dengan sistem terdahulu wewenang di dalam pemeriksaan pendahuluan adalah Kejaksaan. Bahkan penyidikan itu termasuk bagian dari wewenang Jaksa. HIR menyebutkan bahwa Polisi berfungsi membantu Jaksa dalam mengajukan perkara ke depan pengadilan. Polisi adalah pembantu Jaksa di dalam tahap pemeriksaan pendahuluan. Hak inipun menjadi permasalahan di dalam sidang di DPR, sehingga akhirnya terlahir suatu ketentuan di mana fungsi penyidikan pada hakekatnya ada di bawah wewenang Kepolisian, sedangkan Kejaksaan mempunyai wewenang Penuntutan, jadi akhirnya dipisahkan secara tegas antara wewenang menyidik dan wewenang menuntut.

Dengan melihat fungsi Hakim Komisaris dan fungsi hakim Pra Peradilan tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak dapat dipisahkan antara kehendak untuk membentuk lembaga hakim yang telah aktif di dalam tahap pemeriksaan pendahuluan. Hanya saja akhirnya terjadi bahwa Pra Peradilan hanya mempunyai fungsi pengawasan saja dan tanpa mempunyai fungsi pelaksana.

Upaya Paksa

Upaya paksa merupakan suatu tindakan yang jelas-jelas melanggar hak seseorang. Dengan dianutnya asas Praduga Tak Bersalah, siapapun dianggap belum bersalah sampai ada putusan pengadilan yang menyatakan kesalahan seseorang. Akan tetapi di pihak lain diperlukan upaya pembuktian untuk me-

laksanakan tujuan Hukum Acara Pidana. Untuk itu harus dilakukan sejumlah tindakan yang akan melanggar hak seseorang. Oleh sebab itu undang-undang memberikan ketentuan yang bersifat limitatif terhadap pelaksanaan upaya paksa.

Pegawai Penyidik serta Penuntut dapat melakukan tindakan yang melanggar hak seseorang, yakni upaya paksa, akan tetapi tidak boleh melebihi ketentuan yang telah diatur di dalam perundang-undangan yang ada, di mana di dalam KUHAP telah diatur secara limitatif.

Di samping juga memberikan hak yuridis kepada tersangka dan terdakwa dalam suatu proses peradilan pidana, yang seharusnya diperhatikan dan wajib diberikan kepada mereka oleh para penegak hukum.

Atas dasar keseimbangan inilah diciptakan suatu lembaga untuk mengawasinya, yang semula wewenang mengawasi itu akan diserahkan kepada suatu lembaga hakim yang telah aktif di dalam pemeriksaan pendahuluan, di mana sekarang seharusnya dilakukan oleh lembaga Pra Peradilan.

Yang terjadi sekarang adalah lembaga Pra Peradilan itu hanya memeriksa sebagian dari upaya paksa, yaitu terhadap sah atau tidaknya penangkapan dan penahanan. Sedangkan amat sulit dicari ketentuannya terhadap sah atau tidaknya tindakan penggeledahan, baik badan maupun tempat, tindakan penyitaan barang bahkan membuka surat.

Sehingga sejauh mana upaya paksa selain penangkapan dan penahanan diuji keabsahannya. Juga sejauh mana pengujian atas suatu penahanan. Apakah hanya terhadap syarat formal suatu penangkapan dan penahanan, atautkah sejauh alasan yang cukup untuk dilakukan suatu penahanan. Dengan perkataan lain apakah juga akan melihat syarat materiel suatu penangkapan dan penahanan.

Penutup

Apabila dikehendaki untuk memperkuat lembaga Pra Peradilan, harus disepakati dahulu, untuk apa sebenarnya diciptakan lem-

baga tersebut. Dengan melihat sejarah pembuatannya, dikehendaki adanya suatu lembaga yang melakukan pengawasan terhadap dilaksanakannya upaya paksa.

Dalam hal ini bukan suatu pengawasan yang bersifat horisontal, akan tetapi haruslah disepakati adanya pengawasan yang bersifat vertikal. Dengan demikian ada suatu lembaga yang mengawasi langsung terhadap dilaksanakan seluruh upaya paksa. Bukan sekedar penangkapan dan penahanan akan tetapi meliputi semua kegiatan upaya paksa.

Karena dengan adanya tindakan upaya paksa, jelas-jelas akan melanggar hak seseorang. Serta bukan saja melakukan pengawasan yang bersifat formal belaka akan tetapi juga yang bersifat materiel. Disadari bahwa wewenang menguji secara materiel sudah menjadi wewenang pengadilan, akan tetapi meskipun demikian, wewenang tersebut dipercayai juga oleh lembaga hakim.

Apalagi apabila wewenang lembaga Pra Peradilan sampai sejauh melakukan pelaksanaan upaya paksa, dengan catatan sampai sejauh melihat perlunya dilakukan upaya paksa sehingga dapat dikeluarkan surat perintah yang berhubungan dengan upaya paksa. Kiranya dengan demikian tidak terjadi adanya pelaksanaan tindakan upaya paksa yang melawan hak.

Dengan mengembalikan fungsi serta wewenang lembaga Pra Peradilan seperti ide dasar diciptakan lembaga hakim yang sudah aktif di dalam tahap pemeriksaan pendahuluan kiranya akan terdapat suatu pengawasan vertikal dilakukan upaya paksa tersebut. Hal ini kiranya yang harus diperjuangkan dalam memperbaharui KUHAP yang berlaku sekarang.

Meskipun ada sedikit catatan bahwa lembaga hakim yang sudah aktif di dalam tahap penyidikan dan penuntutan pada akhirnya tergantung sepenuhnya pada manusia hakim tersebut.

Prof. Dr. H. Loebby Loqman, S.H. adalah Guru Besar Universitas Indonesia Jakarta.