

Praperadilan dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia

Moechgiyarto*

Abstrak :

Praperadilan merupakan "penyeimbang" antara penegak hukum dengan tersangka tindak pidana. Hal ini karena posisi lembaga praperadilan yang merupakan instrumen untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan aparat penegak hukum terhadap seseorang yang sedang menjalani suatu proses hukum yang akan bermuara pada tegak dan dilindunginya hukum serta perlindungan HAM. Lembaga praperadilan telah dikenal lama terutama di Eropa, yang secara fungsi memang benar-benar melakukan pemeriksaan pendahuluan. Kini, posisi praperadilan juga merupakan pemeriksaan pendahuluan di sidang Pengadilan, sebelum dilakukan pemeriksaan atas pokok dakwaan Penuntut Umum. Dalam konteks penegakan hukum di Indonesia, pra peradilan telah menjadi sarana baru untuk menguji awal proses mencari kepastian hukum.

Kata Kunci : *Penegakan Hukum, Pra Peradilan, Criminal Justice System.*

Friefrich, Filsafat Hukum Dalam Perspektif Historis; diterjemahkan Raisul Mustaqien, Bandung: Nusa Media, 2008, hal. 13).

Latar Belakang

Hukum dan hukuman secara konsepsional berakar dari gagasan tentang keadilan. Oleh karena itu, pijakan mendasar dalam penegakan hukum adalah prinsip peradilan yang adil (*fair trial*). Jaminan peradilan yang adil merupakan bagian dari hak asasi manusia yaitu hak untuk memperoleh proses peradilan yang adil (*right to a fair trial process*). (Carl Joachim

Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan hukum adalah pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. Proses penegakan hukum menjangkau pula sampai pada pembuatan hukum. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum dijalankan. Dalam implementasinya, proses penegakan hukum memuncak pada pelaksanaannya oleh para penegak hukum.¹

* Irjen Pol. Drs. Moechgiyarto, S.H., M.Hum, Saat ini sebagai Kapolda Jabar, sebelumnya menjabat sebagai Kepala Divisi Hukum (Divkum) Polri

¹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologi*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal. 24.

Dalam konteks penegakan hukum pidana, apabila ditelaah secara teliti isi ketentuan sebagaimana dimuat dalam UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana,² penegak hukum pidana di Indonesia diistilahkan dengan "*criminal justice system*" yang terdiri dari komponen kepolisian, kejaksaan, pengadilan negeri, dan lembaga pemasyarakatan. Keempat aparat tersebut memiliki hubungan yang sangat erat satu sama lainnya, bahkan dapat dikatakan saling menentukan. Pelaksanaan penegakan hukum berdasarkan KUHAP merupakan suatu usaha yang sistematis, dan merupakan landasan bagi terselenggaranya proses peradilan pidana (*criminal justice process*) yang benar-benar bekerja dengan baik, berwibawa, dan benar-benar memberikan perlindungan hukum terhadap harkat dan martabat tersangka, terdakwa, atau terpidana sebagai manusia.

Mekanisme peradilan pidana sebagai suatu proses (*criminal justice process*), dimulai dari proses penangkapan, penggeledahan, penahanan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan, diakhiri dengan pelaksanaan pidana di lembaga pemasyarakatan. Salah satu ketentuan yang menarik untuk diamati dalam *criminal justice process* adalah mengenai praperadilan. Apabila melihat istilah sebagaimana dianut oleh KUHAP, praperadilan dapat dartikan sebagai pemeriksaan pendahuluan di sidang Pengadilan (sebelum memeriksa pokok dakwaan Penuntut Umum).

Lembaga Praperadilan

Lembaga praperadilan telah dikenal lama terutama di Eropa, yang secara fungsi memang benar-benar melakukan pemeriksaan pendahuluan. Sebagai contohnya, di Belanda, lembaga pemeriksaan pendahuluan ini disebut dengan *Rechter Commisaris* dan di Prancis adalah *Judge d' Instruction*. Kedua kelembagaan

tersebut selain menentukan sah tidaknya penangkapan, penahanan, penyitaan, juga melakukan pemeriksaan pendahuluan atas suatu perkara. Misalnya penuntut umum di Belanda dapat meminta pendapat hakim mengenai suatu kasus, apakah misalnya kasus itu pantas dikesampingkan dengan transaksi (misalnya perkara tidak diteruskan ke persidangan dengan mengganti kerugian antara korban dengan pelaku tindak pidana) ataukah tidak.³ Menurut Oemar Seno Adji, lembaga *Rechter Commisaris* muncul sebagai perwujudan keaktifan hakim, yang di Eropa Tengah mempunyai posisi penting yang mempunyai kewenangan untuk menangani upaya paksa (*dwangmiddelen*), penahanan, penyitaan, penggeledahan badan, rumah, dan pemeriksaan surat-surat.⁴

Menurut KUHAP, praperadilan tidak mempunyai wewenang seluas memeriksa pendahuluan pada umumnya di Eropa. Di dalam KUHAP, hakim praperadilan tidak melakukan penggeledahan, penyitaan, dan seterusnya yang bersifat pemeriksaan pendahuluan. Ia tidak pula menentukan apakah suatu perkara cukup alasan ataukah tidak untuk diteruskan ke pemeriksaan sidang pengadilan. Penentuan diteruskan ataukah tidak suatu perkara tergantung kepada penuntut umum. Bahkan tidak ada kewenangan hakim praperadilan untuk menilai sah tidaknya suatu penggeledahan dan penyitaan yang dilakukan oleh jaksa dan penyidik. Padahal kedua hal itu sangat penting dan merupakan salah satu asas dasar HAM.

KUHAP menempatkan lembaga praperadilan sebagai salah satu bagian ruang lingkup wewenang mengadili bagi Pengadilan Negeri.⁵ Dengan demikian, ditinjau dari segi struktur dan susunan peradilan, praperadilan bukan lembaga pengadilan yang berdiri sendiri,

2 Atau yang lazim disebut "KUHAP".

3 Mas Isharyanto, "Praperadilan Menurut KUHAP", makalah disampaikan dalam <http://hukum.kompasiana.com/2013/05/28/praperadilan-menurut-kuhap-564060.html>, diunduh hari Jum'at, 15 Mei 2015.

4 *Ibid.*

5 Lembaga praperadilan ditempatkan dalam Bab X Bagian Kesatu KUHAP.

dan bukan pula sebagai instansi tingkat peradilan yang mempunyai wewenang memberi putusan akhir atas suatu kasus peristiwa pidana. Adapun maksud dan tujuan yang hendak diwujudkan dari lembaga praperadilan adalah demi tegak dan dilindunginya hukum serta perlindungan HAM dalam tingkat pemeriksaan penyidikan dan penuntutan.

Mengenai obyek yang menjadi kompetensi praperadilan, telah ditentukan dalam KUHAP, yaitu mengenai:⁶

- a. Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan/atau penahanan;
- b. Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; dan
- c. Permintaan ganti kerugian dan rehabilitasi.

Namun demikian, dengan perkembangan hukum saat ini telah ada Putusan MK Nomor: 21/PUU/XII/2014 tanggal 28 April 2015, yang telah memperluas obyek kompetensi praperadilan, yaitu mengenai keabsahan penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan. Hal ini didasarkan pada lembaga praperadilan merupakan instrumen untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan aparat penegak hukum terhadap seseorang yang sedang menjalani suatu proses hukum.

1. Terkait Perluasan Objek Praperadilan Sah atau Tidaknya Penetapan Tersangka

- a. PraPutusan MK Nomor: 21/PUU/XII/2014 tanggal 28 April 2015

Pada awal tahun 2015 sebelum adanya Putusan MK Nomor: 21/PUU/XII/2014 tanggal 28 April 2015, Pengadilan telah mengadili beberapa perkara praperadilan yang diajukan terkait dengan penetapan Tersangka. Permohonan tersebut diajukan BG, SB,

dan SDA karena mereka menganggap bahwa penetapan Tersangka oleh KPK tidak sah. Setelah melewati proses sidang praperadilan, hanya perkara BG yang dikabulkan permohonannya oleh Hakim melalui Putusan Praperadilan Nomor: 04/Pid.Prap/2015/ PN.Jkt.Sel, sedangkan permohonan praperadilan yang diajukan oleh SB dinyatakan gugur oleh hakim, dengan pertimbangan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi yang menangani kasus SB telah melimpahkan perkaranya ke Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta. Sedangkan pada perkara SDA, permohonan praperadilan ditolak hakim dengan pertimbangan bahwa praperadilan tidak berwenang memeriksa keabsahan penetapan tersangka. Penetapan tersangka juga bukan bagian dari tindakan upaya paksa penyidik, melainkan merupakan tindakan administratif yang dilakukan penyidik.

- b. Atas adanya perbedaan putusan tersebut, muncul berbagai opini baik yang mendukung maupun yang mengkritisi terkait dengan objek praperadilan tentang sah atau tidaknya penetapan Tersangka.
- c. Pasca Putusan MK Nomor: 21/PUU/XII/2014 tanggal 28 April 2015.

Pasca keluarnya Putusan MK Nomor: 21/PUU/XII/2014 tanggal 28 April 2015, Pengadilan telah memutus beberapa perkara Praperadilan dengan objek gugatan tentang sah atau tidaknya penetapan tersangka. Salah satu contoh kasus adalah perkara Praperadilan mantan Walikota Makassar IAS atas penetapan Tersangka terhadapnya oleh KPK yang dianggap tidak sah. Dalam perkara ini hakim praperadilan PN

⁶ Pasal 1 angka 10, Pasal 77, Pasal 82 ayat (1) huruf b, dan Pasal 95 ayat (2) KUHAP

Jaksel mengabulkan gugatan IAS yaitu menyatakan penetapan Tersangka oleh KPK tidak sah.

2. Analisis Perluasan Objek Praperadilan Mengenai Sah atau Tidaknya Penetapan Tersangka

Dikeluarkannya Putusan MK Nomor: 21/PUU/XII/2014 tanggal 28 April 2015 yang memperluas objek kompetensi Praperadilan, yang salah satunya adalah sah atau tidaknya penetapan tersangka, dapat dikaji dalam analisis yuridis sebagai berikut:

- a. Bahwa sebagaimana telah diuraikan di atas lembaga praperadilan merupakan instrumen untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan aparat penegak hukum terhadap seseorang yang sedang menjalani suatu proses hukum.
- b. Bahwa dalam menilai suatu kompetensi perkara, hakim tidak boleh hanya terikat pada ketentuan norma atau undang-undang, namun juga harus memperhatikan ukuran lainnya, yaitu kepatutan, ketertiban umum, dan pemikiran yuridis yang logis sistematis. Dalam hal ini, konteks sah atau tidaknya penetapan tersangka yang dijadikan obyek praperadilan, dapat diuraikan penilaian berdasarkan aspek kepatutan dan ketertiban umum, serta pemikiran yuridis yang logis sistematis, sebagai berikut:⁷
 - 1) Dari aspek kepatutan dan ketertiban umum, sah atau tidaknya penetapan tersangka tidaklah bertentangan dengan kedua aspek tersebut, dengan pertimbangan bahwa “penetapan tersangka” telah menjadikan seseorang

berhadapan dengan hukum, dan akibat yuridisnya adalah orang tersebut patut untuk diberikan perlindungan mengingat Konstitusi telah memberikan kedudukan dan derajat yang sama pada setiap orang di muka hukum;

- 2) dari aspek pemikiran yuridis yang logis sistematis:
 - a) Bahwa penetapan tersangka berdasarkan bukti permulaan yang cukup (*vide* Pasal 1 angka 14 KUHAP) merupakan suatu perwujudan sistem peradilan pidana yang menghendaki seseorang yang diduga melakukan tindak pidana sesegera mungkin diproses secara hukum dan diajukan ke pengadilan (*sunrise principle*);
 - b) Sebagai penyeimbang dari kehendak percepatan proses hukum tersebut adalah norma dalam KUHAP yang mengatur jika seseorang yang telah dinyatakan sebagai tersangka dan dalam penyidikan lebih lanjut ternyata tidak ditemukan bukti bukti yang cukup maka perkara tersebut segera dihentikan;⁸
 - c) dengan melihat pada ketentuan mengenai penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan tersebut maka dapat dipahami bila sah atau tidaknya penetapan tersangka tidak masuk sebagai kompetensi praperadilan

⁷ Lihat Eddy O.S. Hiarije, “Hal Jhwal Praperadilan”, makalah disampaikan dalam harian Kompas, Jakarta, 8 April 2015.

⁸ Sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat (2) KUHAP mengenai perintah penghentian penyidikan dan Pasal 140 ayat (2) KUHAP terkait dengan ketetapan penghentian penuntutan.

menurut KUHAP, karena ada mekanisme lain dalam menghentikan perkara bila nyata-nyata tidak ditemukan bukti yang cukup;

- d) Namun demikian, prinsip penetapan tersangka dalam KUHAP berbeda dengan KPK, yang mana dalam ketentuan Pasal 40 UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK, KPK tidak mengenal mekanisme penghentian penyidikan. Hal ini mengandung pengertian bahwa ketika seseorang telah dinyatakan sebagai seorang tersangka oleh KPK maka orang tersebut pasti akan didudukkan di kursi terdakwa;
 - e) Dengan demikian, apabila terjadi kesewenang-wenangan dalam penetapan tersangka oleh KPK, upaya hukum yang dapat dilakukan hanyalah melalui instrumen praperadilan;
 - f) Dalam konteks pemikiran yuridis yang logis sistematis, upaya praperadilan dengan obyek sah atau tidaknya penetapan tersangka oleh KPK merupakan penyeimbang dari tidak adanya ketentuan penghentian penyidikan oleh KPK, sebagaimana halnya prinsip penghentian penyidikan atau penuntutan dalam KUHAP;
- 3) Berdasarkan pada penilaian dari aspek kepatutan, ketertiban umum, dan pemikiran yuridis yang logis sistematis, maka sah atau tidaknya penetapan tersangka

layak dijadikan sebagai obyek dari instrumen praperadilan, dan merupakan suatu perluasan hukum sebagai penyeimbang dari luasnya kewenangan yang dimiliki oleh penegak hukum, contohnya atas kewenangan KPK yang tidak mengenal penghentian penyidikan.

Salah satu contoh kasus yang menarik untuk dikaji berkenaan dengan perluasan objek kompetensi praperadilan, adalah purna Putusan Praperadilan Nomor: 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt. Sel. Atas dasar Putusan Praperadilan dimaksud, dapat disimpulkan bahwa berkenaan dengan tidak sahnya penetapan tersangka dalam perkara BG, KPK tidak memiliki kewenangan untuk melanjutkan proses penyidikan dugaan tindak pidana korupsi (gratifikasi) yang dilakukan oleh BG. Dengan pertimbangan tersebut, KPK telah menyerahkan berkas perkara BG kepada Kejaksaan Agung, karena dalam salah satu pertimbangan hakim praperadilan menyatakan bahwa BG “bukanlah subjek hukum pelaku tindak pidana korupsi yang menjadi kewenangan KPK untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tipikor.”

Dengan didasarkan pada Kesepakatan Bersama antara Kejaksaan, Polri dan KPK Tahun 2012 tentang Optimalisasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1)-nya diatur bahwa apabila para pihak melakukan penyelidikan pada sasaran yang sama, untuk menghindari duplikasi penyelidikan maka penentuan instansi yang mempunyai kewajiban untuk menindaklanjuti penyelidikan adalah instansi yang lebih dahulu mengeluarkan surat perintah penyelidikan.

Dengan alasan bahwa perkara terkait rekening mencurigakan yang melibatkan BG sudah pernah ditangani pada tahun 2010 oleh Bareskrim Polri sesuai dengan mekanisme/prosedur yang berlaku, Kejaksaan Agung

menyerahkan kembali perkara BG ke Bareskrim Polri. Terkait dengan pelimpahan berkas perkara dari Kejaksaan Agung ke Bareskrim Polri tersebut, terdapat beberapa point yang harus dicermati, sebagai berikut:

- a. Perkara BG telah melalui sidang praperadilan, yang amar putusannya telah menyatakan bahwa “penetapan BG sebagai tersangka tidak sah dan tidak berdasarkan atas hukum, dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan mengikat” dan “penyidikan yang dilakukan oleh KPK tidak sah dan tidak berdasarkan atas hukum, dan oleh karenanya penyidikan perkara *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.”
- b. Berdasarkan putusan praperadilan tersebut dapat ditafsirkan bahwa tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh KPK harus dianggap tidak pernah terjadi.
- c. Bahwa Berkas Perkara BG saat ini oleh Kejaksaan Agung sudah diserahkan kepada Bareskrim Polri, dan karena dianggap penyelidikan dan penyidikan perkara BG *tidak pernah dilakukan*, Polri tidak bisa menindaklanjuti perkara dimaksud baik dengan melalui proses gelar perkara maupun dengan mengeluarkan produk penghentian penyidikan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 109 ayat (2) KUHAP, yang mengatur penghentian penyidikan dilakukan penyidik karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum. Dengan demikian, ketentuan Pasal 109 ayat (2) KUHAP tersebut dapat ditafsirkan bahwa penghentian penyidikan dilakukan *setelah adanya proses penyelidikan dan penyidikan*.
- d. Apalagi pada tahun 2010, Bareskrim Polri telah menangani dugaan terjadinya tindak pidana korupsi yang melibatkan BG, yang

hasilnya menyatakan bahwa harta kekayaan BG sah secara hukum dan bukan berasal dari tindak pidana korupsi, sehingga Bareskrim Polri tidak perlu lagi melakukan penyidikan.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah kita simpulkan bahwa lembaga praperadilan merupakan instrumen untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan aparat penegak hukum terhadap seseorang yang sedang menjalani suatu proses hukum yang akan bermuara pada tegak dan dilindunginya hukum serta perlindungan HAM. Dengan demikian, praperadilan merupakan “penyeimbang” antara penegak hukum dengan tersangka tindak pidana.

Saat ini, lembaga praperadilan telah mengalami perluasan, tidak saja kompetensinya sebagaimana diatur dalam KUHAP, namun termasuk juga perluasan melalui Putusan MK (sebagai *negative legislator*), yaitu mengenai keabsahan penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan. Berkenaan dengan fungsinya sebagai *penyeimbang* dan luasnya kompetensi praperadilan saat ini, setiap upaya penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan penegak hukum harus dilakukan dengan lebih berhati-hati, sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku, dan utamanya jangan sampai disisipkan dengan kepentingan-kepentingan lain selain hanya untuk efektifitas penegakan hukum dan pencapaian keadilan. Sebagaimana yang diungkapkan Satjipto Rahardjo, kaidah-kaidah yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan batasan yang mengikat tingkah laku orang dalam masyarakat, termasuk membatasi kewenangan para pejabat penegak hukum.⁹

Daftar Pustaka

⁹ Satjipto Rahardjo, *op. cit.*, hal. 25.

Friefrich, Carl Joachim. *Filsafat Hukum Dalam Perspektif Historis* (diterjemahkan Raisul Mustaqien). Bandung: Nusa Media, 2008.

Hiariej, Eddy O.S. "Hal Ihwal Praperadilan". Makalah disampaikan dalam harian Kompas, Jakarta, 8 April 2015.

Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana*. UU Nomor 8 Tahun 1981.

Isharyanto, Mas. "Praperadilan Menurut KUHAP". Makalah disampaikan dalam <http://hukum.kompasiana.com/2013/05/28/praperadilan-menurut-kuhap-564060.html>, diunduh hari Jum'at, 15 Mei 2015.

