

**LEMBAGA PRAPERADILAN
DALAM PERSPEKTIF KINI DAN MASA MENDATANG DALAM
HUBUNGANNYA DENGAN HAK ASASI MANUSIA**

I GEDE YULIARTHA, SH.

ABSTRAK

Upaya paksa yang dilakukan dalam Penyidikan maupun Penuntutan oleh lembaga yang berwenang dapat dikontrol melalui Lembaga Praperadilan. Tujuan lembaga ini dibentuk agar hak-hak tersangka dapat dilindungi terutama dalam hal penangkapan maupun penahanan yang tidak sah serta adanya penghentian penyidikan maupun penuntutan. Walaupun lembaga tersebut telah diatur dalam hukum positif (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981) namun dalam aplikasinya masih terdapat kelemahan-kelemahan baik dalam formulasinya maupun dalam penerapannya di Pengadilan sehingga tidak adanya perlindungan hak asasi manusia bagi tersangka.

Permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Bagaimana kebijakan hukum pidana memformulasikan lembaga Praperadilan dalam hukum positif Indonesia ditinjau dari perlindungan Hak Asasi Manusia ? Bagaimana kebijakan aplikasi lembaga Praperadilan dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia ? dan Bagaimana kebijakan hukum pidana dalam memformulasikan lembaga Praperadilan dalam perspektif Hak Asasi Manusia di masa mendatang?

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan Yuridis Normatif dengan meneliti data sekunder yang menitikberatkan pada studi kepustakaan, dengan cara mengumpulkan, mengkaji dan mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan atau studi dokumen yang berkaitan dengan kebijakan formulasi lembaga praperadilan dan penerapannya secara analisis kualitatif, kemudian dibuat kesimpulan yang secara menyeluruh diharapkan dapat menggambarkan peranan dan fungsi lembaga praperadilan baik dari segi kebijakan formulasi maupun dalam aplikasikan dikaitkan dengan perlindungan hak asasi manusia.

Pengaturan lembaga praperadilan dalam hukum positif Indonesia terdapat dalam Bab X Bagian Kesatu dari Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Dalam penerapannya masih terdapat permasalahan terutama mengenai gugurnya permohonan praperadilan yang disebabkan oleh mulainya pemeriksaan perkara pidana di sidang pengadilan. Dengan alasan tersebut, obyek permohonan praperadilan tidak diperiksa secara tuntas

melalui suatu putusan praperadilan yang mempertimbangkan sah atau tidaknya permohonan dimaksud.

Diperlukan adanya pembaharuan hukum (Kebijakan) terhadap aturan Lembaga Praperadilan secara ideal dengan menitik beratkan perlindungan terhadap hak asasi manusia baik terhadap tersangka maupun korban. Pembaharuan hukum lembaga praperadilan dari segi substansi maupun struktur dengan jalan mengganti yang telah ada bukan merupakan jalan terbaik, namun yang lebih terpenting adalah pembaharuan dari segi budaya hukum, etika moral hukum dan ilmu pendidikan hukum.

Kata kunci : Kebijakan Formulasi Lembaga Praperadilan, HAM

A. PENDAHULUAN

A.1. Latar Belakang

Kalau ditelaah secara teliti isi ketentuan sebagaimana dimuat dalam KUHAP, maka sistem peradilan pidana Indonesia yang terdiri dari komponen Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan sebagai aparat penegak hukum, setiap komponen dari sistem tersebut seharusnya secara konsisten menjaga agar sistem dapat berjalan secara terpadu.

Seperti yang sudah diketahui, demi untuk terlaksananya kepentingan pemeriksaan tindak pidana, undang-undang memberikan kewenangan kepada penyidik dan penuntut umum untuk melakukan tindakan upaya paksa berupa penangkapan, penahanan, penyitaan dan sebagainya. Setiap upaya paksa yang dilakukan pejabat penyidik atau penuntut umum terhadap tersangka, pada hakikatnya merupakan perlakuan yang bersifat :

- Tindakan paksa yang dibenarkan undang-undang demi kepentingan pemeriksaan tindak pidana yang disangkakan kepada tersangka ;
- Sebagai tindakan paksa yang dibenarkan hukum dan undang-undang, setiap tindakan paksa dengan sendirinya merupakan perampasan kemerdekaan dan kebebasan serta pembatasan terhadap hak asasi manusia.

Karena tindakan upaya paksa yang dikenakan instansi penegak hukum merupakan pengurangan dan pembatasan kemerdekaan dan hak asasi tersangka, tindakan ini harus dilakukan secara bertanggung jawab menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku (*due process of law*)

Sesuai dengan konteks ini maka tindakan-tindakan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan haruslah dilakukan secara yuridis formil dengan bentuk tertulis sesuai kewenangan yang diberikan undang-undang. Jika dijabarkan lebih intens terhadap asas ini mengandung pula pengertian bahwa tindakan - tindakan pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang tersebut menimbulkan adanya asas kepastian di dalamnya, yaitu kepastian terhadap ruang lingkup penangkapan dan kewenangnya (Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 KUHAP), kepastian terhadap pejabat, macam-macam jangka waktu penahanan dan penangguhannya (Pasal 19 sampai dengan Pasal 31 KUHAP), kepastian terhadap macam-macam pejabat dan kewenangnya untuk melakukan penggeledahan (Pasal 32 sampai dengan Pasal 37 KUHAP) dan kepastian adanya pejabat dan kewenangnya untuk melakukan penyitaan, serta jenis-jenis penyitaan dan kelanjutan terhadap barang-barang sitaan (Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 KUHAP).

Menangkap dan menahan berkaitan dengan menghilangkan kemerdekaan. Menggeledah berkaitan dengan hak pribadi (*privacy*), menyita berkaitan dengan perampasan hak milik. Hak atas kemerdekaan, *privacy* dan milik merupakan hak asasi utama yang harus dilindungi dan dihormati. Karena itu setiap tindakan termasuk tindakan hukum yang menghilangkan hak-hak tersebut harus diatur secara rinci untuk mencegah kesewenang-wenangan.

Disamping itu ada upaya yang dapat dilakukan untuk mengeliminir pelaksanaan penahanan yang bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku dan yang sangat merugikan pihak tersangka / terdakwa atau

keluarganya. Upaya-upaya tersebut sebagian besar terdapat dan diatur dalam KUHAP, memang kenyataan ini cukup menggembirakan dengan demikian diharapkan akan dapat memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia sebagaimana wajarnya dimiliki oleh suatu negara hukum. Salah satu upaya tersebut adalah Praperadilan.

Mencermati hal tersebut diatas apabila seseorang yang ditangkap ataupun ditahan disidik, atau dituntut tidak sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku ada suatu lembaga di bidang penegakan hukum pidana yang mempunyai fungsi mengkoreksi atas tindakan yang dilakukan oleh pejabat baik di tingkat penyidikan maupun penuntutan yang sering kita sebut dengan istilah lembaga Praperadilan.

Walaupun tujuan KUHAP dalam hal ini Praperadilan sebagai sarana kontrol dan untuk melindungi hak asasi manusia ternyata dalam prakteknya rasa keadilan dan kepastian hukum tidaklah mutlak dapat dirasakan oleh Pemohon Praperadilan, bahwa Pemeriksaan Perkara Permohonan Praperadilan telah seketika dinyatakan gugur tanpa melalui pembuktian terlebih dahulu terhadap masalah pokok Praperadilan itu. Pernyataan Gugur tersebut didasarkan atas pertimbangan perkara pidana pokok yang didakwakan kepada Pemohon telah mulai diperiksa di sidang pengadilan. Berdasarkan alasan - alasan tersebut di atas maka penulis memandang perlu untuk membahas lembaga Praperadilan yang diformulasikan dalam hukum positif Indonesia, aplikasinya jika dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia serta perlunya diadakan pembaharuan lembaga dimaksud baik dari segi substansi maupun struktur mengingat masih adanya kelemahan - kelemahan dari lembaga Praperadilan dalam hukum positif sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 82 ayat (1) huruf d KUHAP. Atas dasar itulah penulis memandang perlu judul tersebut dibahas dalam penulisan ini.

A.2. Permasalahan

Sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini antara lain adalah :

1. Bagaimana kebijakan hukum pidana memformulasikan lembaga Praperadilan dalam hukum positif Indonesia ditinjau dari perlindungan Hak Asasi Manusia ?
2. Bagaimana kebijakan aplikasi lembaga Praperadilan dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia ?
3. Bagaimana kebijakan hukum pidana dalam memformulasikan lembaga Praperadilan dalam perspektif Hak Asasi Manusia di masa mendatang?

A.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis :

1. Kebijakan hukum pidana memformulasikan lembaga Praperadilan dalam hukum positif Indonesia ditinjau dari perspektif Hak Asasi Manusia ;
2. Kebijakan aplikasi lembaga Praperadilan dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia terutama dari segi keadilan dan kepastian hukum bagi pemohon apabila permohonannya dinyatakan gugur atas dasar perkara pokoknya telah diperiksa di sidang pengadilan ;
3. Kebijakan hukum pidana dalam memformulasikan lembaga Praperadilan di masa mendatang dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia;

Sedangkan kontribusi dari Penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Secara teoritis diharapkan dapat menambah informasi atau wawasan serta memberikan masukan bagi berkembangnya kajian dalam ilmu hukum, terutama mengenai kebijakan di bidang hukum pidana serta lebih khusus terhadap lembaga Praperadilan dalam kaitannya dengan Hak Asasi Manusia.

2. Secara Praktis

Secara praktis penelitian ini bermanfaat untuk memberikan kontribusi dan informasi pemikiran dan pertimbangan bagi praktisi dalam menentukan kebijakan di bidang hukum pidana sehingga nantinya dapat

diharapkan lebih menekankan pada perlindungan Hak Asasi Manusia khususnya pada rasa keadilan dan kepastian hukum.

A.4. Tinjauan Pustaka

Apabila kita telaah proses penyelesaian perkara pidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, akan tampak pentahapan sebagai berikut :

Tahap pertama : proses penyelesaian perkara pidana dimulai dengan suatu penyelidikan

Tahap Kedua : dalam proses penyelesaian perkara pidana adalah penyidikan dengan penangkapan. Mengenai kapan penangkapan dapat dilakukan, KUHAP menetapkan dalam Pasal 16 dan 17 ;

1. **Tahap Ketiga** : dari proses penyelesaian perkara pidana adalah penahanan (Bab V Bagian Kedua, Pasal 20 sampai dengan 31).

Tahap Keempat : dari proses pemeriksaan perkara pidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 adalah pemeriksaan di muka sidang pengadilan.

Namun walaupun terdapat pentahapan seperti tersebut di atas, namun secara garis besarnya pemeriksaan perkara pidana dimulai dari pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan pengadilan, dan pelaksanaan pidana.

Kalau kita teliti istilah yang dipergunakan oleh KUHAP "praperadilan" maka maksud dan artinya secara harfiah berbeda. Pra artinya sebelum, atau mendahului, berarti "praperadilan" sama dengan sebelum pemeriksaan di sidang Pengadilan.

Praperadilan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP ditempatkan dalam Bab X, Bagian Kesatu, sebagai salah satu bagian ruang lingkup wewenang mengadili bagi Pengadilan Negeri, Pasal 1 butir 10 KUHAP yang menegaskan : Praperadilan adalah wewenang Pengadilan Negeri untuk memeriksa dan memutus :

- sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan,

- sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan,
- permintaan ganti rugi atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atau kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

Adapun maksud dan tujuan yang hendak diwujudkan dari lembaga Praperadilan adalah demi tegak dan dilindunginya hukum serta perlindungan hak asasi tersangka dalam tingkat pemeriksaan penyidikan dan penuntutan.

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik criminal, melaksanakan “politik hukum pidana” berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Atau dapat juga merupakan usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.

Salah satu bentuk pembaharuan substansi hukum pidana khususnya hukum pidana formal dan untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia, menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan maka perlu diupayakan pembangunan hukum nasional dalam rangka menciptakan supremasi hukum dengan mengadakan pembaharuan hukum acara pidana menuju sistem peradilan pidana terpadu dengan menempatkan para penegak hukum pada fungsi, tugas dan wewenangnya.

Pembahasan HAM terbatas dalam konteks sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang berada dalam kerangka jaringan sistem peradilan yang mendayagunakan hukum pidana (hukum pidana materiil, hukum pidana formil dan hukum pelaksanaan pidana) kiranya tidak akan memperoleh gambaran menyeluruh dan sistemik, sehingga perlu dikaji secara utuh mencakup administrasi peradilan pidana (*administration of criminal justice*) yang memiliki daya jangkau lebih luas mulai dari kebijakan peradilan pidana (*criminal justice policy*), hak dan kewajiban serta etika penguasa dalam memperlakukan pelaku tindak pidana, saksi dan korban, pelbagai pembatasan terhadap kekuasaan negara sebagai usaha menciptakan keseimbangan terhadap efisiensi dalam pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan jaminan terhadap hak-hak individual, tata cara mengajukan keberatan sampai dengan perlunya kerjasama internasional dalam penanggulangan kejahatan yang kualitas dan kuantitasnya semakin meningkat, bahkan cenderung bersifat transnasional.

Diskursus tentang HAM dalam kaitannya dengan sistem peradilan pidana dan administrasi peradilan pidana, tidak akan lepas dari pembicaraan tentang hubungan antara HAM, supremasi hukum dan demokrasi.

Pengakuan pada peri-kemanusiaan adalah inti sari dari hak-hak asasi manusia dan peri-keadilan adalah intisari pula dari negara hukum yang merupakan salah satu dari sistem pemerintahan negara kita.

Hak-hak asasi manusia tidak hanya mencakup hak-hak politik dan sipil seperti kebebasan berbicara dan kebebasan dari penyiksaan hak-hak tertentu meliputi hak-hak sosial, ekonomi dan budaya seperti hak-hak untuk mendapatkan pendidikan dan kesehatan tetapi juga hak pembangunan (*the right to development*). Beberapa hak juga berlaku untuk individual (perorangan) seperti hak untuk mendapatkan pengadilan yang adil.

Agar hak asasi manusia berlaku secara efektif, maka hak itu harus dapat dipertahankan dan dilindungi. Sebagai konsekuensi bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, maka usaha untuk mempertahankan dan melindungi hak asasi manusia itu adalah menjadikan HAM tersebut sebagai bagian dari hukum nasional. Cara pemantauan pelaksanaan HAM harus memenuhi syarat sebagai berikut :

1. Menjadikan HAM bagian dari hukum Indonesia ;
2. Terdapat prosedur hukum untuk mempertahankan dan melindungi HAM ;
3. Terdapat pengadilan yang bebas (*an independent judiciary*) ; dan
4. Adanya profesi hukum yang bebas (*an independent legal profession*).

Pengalokasian kewenangan seperti yang telah diuraikan tersebut di atas terutama dalam sub sistem kepolisian dan kejaksaan dimungkinkan adanya perbuatan yang berkaitan dengan pembatasan Hak Asasi Manusia diantaranya dilakukannya tindakan Penangkapan ataupun Penahanan oleh kedua sub sistem tersebut. Upaya kontrol yang diperlukan dalam hal adanya pembatasan Hak Asasi dimaksud telah disediakan dalam KUHAP melalui Lembaga Praperadilan, namun dalam pelaksanaannya masih banyak adanya kekurangan-kekurangan yang menyebabkan belum terlindunginya Hak Asasi Manusia, hal tersebut terlihat dalam proses Praperadilan terlihat dalam Ketentuan Pasal 82 ayat (1) huruf d KUHAP. yang berbunyi sebagai berikut :

Dalam hal suatu perkara sudah mulai diperiksa oleh pengadilan negeri, sedangkan pemeriksaan mengenai permintaan kepada praperadilan belum selesai, maka permintaan tersebut gugur.

A. 5. Metodologi Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif / doktrinal*, sehingga data yang diperlukan meliputi data sekunder yang dilakukan dengan Studi Pustaka atau "literature study" sedangkan metode analisa data yang dipergunakan bersifat Analisis Kualitatif Normatif.

B. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

B.1. Kebijakan Hukum Pidana dalam Memformulasikan Lembaga Praperadilan dalam Hukum Positif Indonesia Ditinjau Dari Perlindungan Hak Asasi Manusia

Kebijakan formulasi merupakan kebijakan menetapkan dan merumuskan sesuatu dalam peraturan perundang-undangan. Kebijakan ini dapat dilakukan dengan membuat atau merumuskan suatu perundang-undangan yang efektif untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum sehingga adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia.

1. Perumusan Lembaga Praperadilan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana ;

Pengaturan Lembaga Praperadilan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP) tercantum dalam Pasal 1 angka 10, Bab X Bagian Kesatu dari Pasal 77 sampai dengan Pasal 83.

Dalam Pasal 1 butir 10 menyebutkan :

Praperadilan adalah wewenang Pengadilan Negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang :

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

Apa yang dirumuskan dalam Pasal pasal 1 butir 10 KUHAP dipertegas dalam Pasal 77 KUHAP yang menyebutkan : Pengadilan Negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang :

- sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan,
- ganti rugi dan atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Mengenai rumusan ini, dalam Penjelasan KUHAP disebutkan Penjelasan Pasal 77 huruf a KUHAP :

“Penghentian penuntutan bukanlah penyampingan perkara demi kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung”.

Pasal 80 KUHAP menyebutkan :

“Permintaan untuk memeriksa sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada Ketua Pengadilan Negeri dengan menyebutkan alasannya”.

Wewenang pengadilan untuk mengadili dalam praperadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 95 Kitab Undang-Undang Hukum Acara

Pidana dijadikan alasan bagi tersangka, terdakwa atau terpidana untuk menuntut ganti kerugian selain dari pada adanya penangkapan, penahanan, penuntutan, diadilinya orang tersebut, juga apabila dikenakan "tindakan-tindakan lain" yang secara tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkannya.

Tindakan - tindakan lain yang dimaksud disini adalah tindakan - tindakan upaya hukum (*dwangmiddel*) lainnya seperti :

- a. Pemasukan rumah ;
- b. Penggeledahan ;
- c. Penyitaan barang bukti, surat-surat yang dilakukan secara melawan hukum dan menimbulkan kerugian materil.

Hal - hal ini dimasukkan dalam Pasal 95, karena dipandang perlu bahwa hak - hak terhadap harta benda dan hak - hak atas *privacy* tersebut perlu dilindungi terhadap tindakan - tindakan yang melawan hukum.

2. Peranan lembaga praperadilan ditinjau dari perlindungan hak asasi manusia

Penegakan hukum atau *law enforcement* adalah rangkaian kegiatan dalam usaha pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku baik yang bersifat penindakan maupun pencegahan mencakup keseluruhan kegiatan baik teknis maupun administratif yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, sehingga dapat melahirkan suasana aman, damai dan tertib demi pemantapan kepastian hukum dalam masyarakat.

Penegakan hukum disini diartikan secara luas tidak hanya menerapkan hukum pidana tetapi dimanai lebih dari sekedar penerapan hukum pidana positif yaitu tidak hanya mengatur perbuatan warga masyarakat pada umumnya namun juga mengatur kewenangan / kekuasaan aparat penegak hukum.

Perlindungan Hak Asasi Manusia merupakan istilah yang sangat luas maknanya. Undang-Undang HAM tidak memberikan penafsiran yang lengkap terhadap istilah perlindungan tersebut. Penjelasan Undang-

Undang tentang HAM, khususnya penjelasan Pasal 8 hanya menyatakan “ Yang dimaksud dengan “perlindungan” adalah termasuk pembelaan HAM.

Maksud dan tujuan diadakannya lembaga praperadilan adalah secara umum sesuai dengan maksud dan tujuan dibentuknya KUHAP dengan tujuan demi tegaknya hukum, kepastian hukum dan perlindungan hak asasi tersangka, sebab menurut sistem KUHAP setiap tindakan upaya paksa haruslah diturut sesuai dengan ketentuan-ketentuan KUHAP. Sebab setiap tindakan upaya paksa seperti penangkapan, penggeledahan, penyitaan, penahanan, penuntutan dan sebagainya yang dilakukan bertentangan dengan hukum dan perundang-undangan adalah suatu tindakan perkosaan atau perampasan hak asasi manusia.

B. Kebijakan Aplikasi Lembaga Praperadilan dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia (HAM)

Permulaan pelaksanaan hak asasi manusia dengan baik dari segi hukum dibuktikan dengan kelengkapan hukum positif aplikatifnya. Sehubungan dengan hal tersebut kalau kita mengaitkan dengan ketentuan hukum Indonesia, asas perlindungan hak asasi manusia antara lain telah tertuang dalam KUHAP salah satunya dengan lahirnya lembaga Praperadilan. Adapun maksud dan tujuan yang hendak ditegakkan dan dilindungi, dalam proses praperadilan yakni tegaknya hukum dan perlindungan hak asasi tersangka dalam tingkat pemeriksaan penyidikan dan penuntutan.

Walupun dalam hukum positif Indonesia wewenang Praperadilan sangat terbatas, namun dalam penerapannya terdapat wewenang lain yang menjadi wewenang Praperadilan selain yang telah disebutkan dalam hukum positif diantaranya :

1. Praperadilan terhadap tindakan penyitaan atau penggeledahan

Sehubungan dengan permasalahan hukum ini dapat dijelaskan sebagai berikut : Pada dasarnya setiap upaya paksa (*enforcement*) dalam penegakan hukum mengandung nilai hak asasi manusia yang sangat asasi. Oleh karena itu harus dilindungi secara saksama dan hati-hati

sehingga perampasan atasnya harus sesuai dengan “acara yang berlaku” (*due process*) dan hukum yang berlaku (*due to law*).

Dalam KUHAP penerapan upaya paksa, diatur dalam dua sistem :

- 1) Mengenai tindakan upaya paksa yang berkenaan dengan penangkapan (Pasal 16 KUHAP) dan penahanan (Pasal 20 dan seterusnya KUHAP) ; merupakan kewenangan inheren dari setiap aparat penegak hukum berdasar diferensiasi fungsional secara instansional tanpa campur tangan (intervensi) atau bantuan dari aparat penegak hukum lain ,
- 2) Sebaliknya, mengenai tindakan upaya paksa penggeledahan (Pasal 32 KUHAP) dan penyitaan (Pasal 38 KUHAP), memerlukan izin Ketua Pengadilan Negeri setempat.

Perbedaan sistem pelaksanaan upaya paksa tersebut, telah menimbulkan permasalahan hukum dan perbedaan pendapat dalam penerapan :

- i. Ada yang berpendirian tindakan upaya paksa yang termasuk yurisdiksi praperadilan untuk menguji keabsahannya, hanya terbatas pada tindakan penangkapan dan penahanan atas alasan *undue process* atau orang yang ditahan atau ditangkap tidak tepat (*error in persona*),
- ii. Sedang tindakan upaya paksa penggeledahan atau penyitaan dianggap berada di luar yurisdiksi praperadilan atas alasan dalam penggeledahan atau penyitaan terkandung intervensi pengadilan.

Sehubungan dengan adanya intervensi Ketua Pengadilan Negeri dalam penggeledahan dan penyitaan, dianggap tidak rasional dan bahkan kontroversial untuk menguji dan mengawasi tindakan itu di forum praperadilan. Tidak logis praperadilan menilai tepat tidaknya penggeledahan atau penyitaan yang dilakukan yang telah diijinkan oleh pengadilan.

Akan tetapi, argumentasi tersebut tidak seluruhnya mencakup penyelesaian permasalahan yang mungkin timbul dalam penggeledahan dan penyitaan. Bertitik tolak dari asumsi kemungkinan terjadinya penyimpangan di luar batas surat ijin yang diberikan oleh Ketua

Pengadilan Negeri, terhadap penggeledahan dan penyitaan pun dapat diajukan ke forum praperadilan, baik yang berkenaan dengan tuntutan ganti kerugian maupun yang berkenaan dengan sah atau tidaknya penyitaan dengan acuan penerapan :

- 1) Dalam hal penggeledahan atau penyitaan tanpa ijin atau persetujuan Ketua Pengadilan Negeri mutlak menjadi yurisdiksi praperadilan untuk memeriksa keabsahannya,
- 2) Dalam hal penggeledahan atau penyitaan telah mendapatkan ijin atau persetujuan dari Ketua Pengadilan Negeri, tetap dapat diajukan di forum praperadilan, dengan lingkup kewenangan yang lebih sempit yakni :
 - Praperadilan tidak dibenarkan menilai surat ijin atau surat persetujuan yang dikeluarkan Ketua Pengadilan Negeri tentang hal itu ;
 - Yang dapat dinilai oleh praperadilan, terbatas pada masalah pelaksanaan surat ijin atau surat persetujuan tersebut, dalam arti apakah pelaksanaannya sesuai atau melampaui surat ijin yang diberikan.

Dengan demikian penggeledahan dan penyitaan merupakan upaya paksa yang dapat diajukan kepada praperadilan. Selain dari pada itu dengan memperhatikan ketentuan Pasal 82 ayat (3) huruf d KUHAP dengan jelas tersurat bahwa permasalahan penyitaan termasuk yurisdiksi praperadilan, seperti yang dikemukakan di bawah ini :

"Dalam hal putusan (praperadilan) menetapkan bahwa benda yang disita ada yang tidak termasuk alat pembuktian maka dalam putusan dicantumkan bahwa benda tersebut harus segera dikembalikan kepada tersangka atau dari siapa benda itu disita."

Alasan lain yang mendukung tindakan penyitaan termasuk yurisdiksi praperadilan berkenaan dengan penyitaan yang dilakukan terhadap barang pihak ketiga, dan barang tersebut tidak termasuk sebagai alat atau barang bukti. Dalam kasus yang seperti itu pemilik barang harus

diberi hak untuk mengajukan ketidakabsahan penyitaan kepada praperadilan. Menutup atau meniadakan hak orang yang dirugikan dalam penyitaan dimaksud, berarti membiarkan dan membenarkan perkosaan hak oleh aparat penegak hukum (penyidik) terhadap hak milik orang yang tidak berdosa.

C. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Memformulasikan Lembaga Praperadilan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia di Masa Mendatang

Dalam praktek persoalan mengenai praperadilan sering terjadi dan kadang-kadang masih menjadi permasalahan karena tidak adanya persepsi dan penafsiran yang seragam dan hal itu terjadi karena KUHAP tidak mengaturnya.

Diperlukan adanya kebijakan di bidang sistem peradilan pidana, apabila diajukan permohonan praperadilan oleh pihak yang merasa dirugikan akibat dari tindakan pejabat baik penyidikan maupun penuntutan, dimana kebijakan tersebut dapat berupa amandemen Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP dengan jalan menambah ketentuan "apabila dilakukan permohonan praperadilan, seharusnya perkara pokok tidak dilimpahkan ke Pengadilan Negeri sebelum diputuskan permohonan praperadilan ini.

Hal ini bertujuan memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap tersangka yang dikenai tindakan penangkapan dan / atau penahanan oleh pejabat yang berwenang dimana tindakan pejabat tersebut akan dinilai atau dikontrol oleh lembaga Praperadilan melalui putusannya yang mempertimbangkan keabsahan dari tindakan pejabat dimaksud. Sehingga nantinya tidak ada putusan Praperadilan yang serta merta dinyatakan gugur akibat mulai diperiksanya perkara pidana pokok terhadap tersangka.

Akan tetapi seiring dengan berjalannya waktu, terlepas dari konteks diatas ternyata ada sebuah pemikiran baru tentang perlunya perubahan dan pembaharuan KUHAP. Pertanyaan kritis dari aspek ini adalah apakah

memang diperlukan perubahan dan pembaharuan KUHAP, sehingga diperlukan pembahasan tentang RUU-KUHAP untuk masa mendatang (*ius constituendum*). Kemudian pertanyaan yang timbul berikut apakah dengan adanya RUU-KUHAP, yang nantinya apabila disetujui menjadi undang-undang selaku hukum positif, apakah dapat memberikan sebuah garansi bahwa undang-undang yang dihasilkan tersebut akan menjadi relatif lebih baik dari aspek substansi, redaksional, dan akhirnya akan memberi pengaruh yang besar terhadap penerapan pasal-pasal tersebut pada praktek pengadilan.

Harus diakui memang, bahwa undang-undang (hukum) relatif jauh tertinggal dengan perkembangan masyarakat (*law in action*). Akan tetapi, hal ini bukanlah berarti *an sich* kita harus mengganti KUHAP dengan pembaharuan melalui RUU-KUHAP secara menyeluruh. Penerapan KUHAP memang banyak aspek positif dapat dipetik. Akan tetapi disisi lainnya memang harus diakui bahwa KUHAP dalam penerapannya banyak kekurangan di sana sini. Oleh karena itu dengan dimensi yang demikian bahwa penggantian KUHAP yang telah berjalan dalam praktik selama kurang lebih 28 tahun, dengan RUU-KUHAP tidak bersifat gradual dan menyeluruh, tetapi hendaknya bersifat parsial di mana dari sisi kebijakan formulatif dan aplikasi yang terjadi dalam praktik dianggap penerapannya kurang maksimal dan akomodatif, hendaknya diperbaharui dan dirumuskan kembali sehingga menjadi lebih bersifat aspiratif.

Rumusan substansi lembaga hakim komisaris sebagai pengganti lembaga praperadilan yang dirumuskan oleh tim nasional yang dibentuk oleh Departemen Hukum dan Ham R.I tahun 2007 dalam Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana (R KUHAP) yang dicantumkan dalam Pasal 73 sampai dengan Pasal 81 adalah sebagai berikut :

Pasal 73 Rancangan KUHAP menyebutkan :

1) Hakim Komisaris berwenang menetapkan atau memutuskan :

- a. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, penghentian penyidikan, atau penghentian penuntutan yang tidak berdasarkan asas oportunitas ;
 - b. Penahanan atas permintaan penuntut umum ;
 - c. Ganti kerugian dan / atau rehabilitasi bagi seorang yang ditangkap atau ditahan secara tidak sah ;
 - d. Dapat atau tidaknya dilakukan pemeriksaan pada tahap penyidikan dan penuntutan tanpa didampingi oleh penasihat hukum ;
 - e. Menanggihkan penahanan ; dan
 - f. Suatu perkara layak atau tidak layak untuk dilakukan penuntutan ke pengadilan.
- 2) Hakim Komisaris memberi putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d berdasarkan permohonan tersangka atau korban, serta huruf e dan huruf f berdasarkan permintaan penuntut umum.
- 3) Hakim Komisaris memberikan penetapan penangkapan, penahanan, penyitaan, penghentian penyidikan, atau penghentian penuntutan yang tidak berdasarkan atas asas oportunitas, atas perkara sendiri, setelah menerima tembusan surat penangkapan, penahanan, penyitaan, penghentian penyidikan, atau penghentian penuntutan yang tidak berdasarkan atas asas oportunitas.
- 4) Hakim Komisaris dapat memerintahkan pemeriksaan atas orang saksi yang mungkin tidak dapat hadir pada saat persidangan, berdasarkan permohonan tersangka, terdakwa atau penuntut umum.
- 5) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan dihadapan tersangka atau terdakwa dan penuntut umum agar pemeriksaan sidang dapat dilakukan.

Pasal 80 R KUHP menyebutkan :

- 1) Hakim komisaris berkantor di atau dekat rumah tahanan negara,
- 2) Hakim komisaris menerapkan hakim tunggal, memeriksa, menetapkan atau memutus karena jabatannya seorang diri,

3) Dalam menjalankan tugasnya hakim komisaris dibantu oleh seorang panitera beberapa orang staf sekretaris.

Bahwa setelah mendapat tanggapan dari berbagai pihak selanjutnya terdapat perubahan dalam ketentuan Pasal tersebut diatas yaitu :

Pasal 73 berbunyi sebagai berikut :

Pengadilan Negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini tentang :

- a. Tidak ditangkap dan ditahan tersangka / terdakwa yang mengancam dan membahayakan keamanan korban, pelapor dan saksi.
- b. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan.
- c. Ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang berperkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Pasal 74 menyebutkan :

- 1) Yang melaksanakan wewenang pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 adalah praperadilan.
- 2) Praperadilan dipimpin oleh Hakim tunggal yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Negeri dan dibantu oleh seorang Panitera.

Dengan substansi Pasal 80 R KUHPA tersebut diatas, bila lembaga hakim komisaris disahkan dan diberlakukan akan menimbulkan kerugian-kerugian sebagai berikut :

- a. Menjadi beban yang sangat berat bagi pemerintah RI untuk :
 - 1) Penyediaan pembiayaan baik untuk gaji operasional cost maupun pendidikan dan pelatihan ;
 - 2) Penyediaan sarana prasarana perkantoran, perumahan dinas dan transportasi.
- b. Semakin permanen terbentuk kolusi dan korupsi yang sulit untuk disentuh oleh hukum dengan mengedepankan *presumption of innocent*, independensi dan *impartial judge*, dengan mengorbankan hak korban, pelapor dan saksi.

- c. Tidak mengutamakan kepentingan hak korban, pelapor, atau saksi yang lebih dominan kepentingan aparat penegak hukum.
- d. Tidak efektif dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan kepada para pihak berperkara.

Kritik selalu dilontarkan sehubungan dengan terlalu banyaknya instrumen HAM yang memfokuskan pada perlindungan pelaku tindak pidana, sedangkan perhatian terhadap korban yang seharusnya dilakukan atas dasar belas kasihan dan hormat atas martabat korban (*compassion and respect for their dignity*) seolah-oleh dilupakan, atau paling tidak kurang diperhatikan.

Dengan adanya perubahan Rancangan KUHAP setelah mendapat tanggapan dari berbagai pihak, juga terdapat perubahan mengenai keberadaan Hakim Komisaris yang diganti dengan mengaktifkan kembali lembaga praperadilan dengan berbagai perubahan ataupun perluasan wewenangnya. Disamping perluasan wewenang tersebut hal yang lebih penting adanya perlindungan hak asasi terhadap tersangka / terdakwa dan korban, pelapor, maupun saksi secara seimbang.

Dengan kerugian-kerugian tersebut diharapkan negara Indonesia tidak perlu meniru bentuk lembaga hakim komisaris. Yang paling utama adalah moralitas manusia yang ditunjuk sebagai pejabat dalam sistem peradilan pidana yang telah ditetapkan. Untuk itu lembaga praperadilan tetap diterapkan dalam rancangan undang-undang tentang hukum acara pidana dengan rumusan lebih kongkretkan dan lebih mengutamakan kepentingan tersangka / terdakwa dan korban, pelapor, serta secara seimbang, agar jangan sampai hak korban, pelapor dan saksi dikorbankan.

C. P E N U T U P

C. 1. Kesimpulan

Bertolak dari tulisan yang telah dipaparkan dalam uraian - uraian diatas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan hukum pidana memformulasikan lembaga Praperadilan dalam hukum positif di Indonesia ditinjau dari perspektif Hak Asasi Manusia ;
 - a. Lembaga praperadilan menurut hukum positif (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP) diatur dalam Pasal 1 angka 10 dan dalam Bab X Bagian Kesatu dari Pasal 77 sampai dengan Pasal 83. Praperadilan adalah wewenang Pengadilan Negeri untuk memeriksa dan memutus :
 - Sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan,
 - Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan,
 - Permintaan ganti rugi atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atau kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.
 - b. Lembaga Praperadilan bertujuan sebagai sarana kontrol yuridis atas tindakan aparat penegak hukum (penyidik atau penuntut umum) dalam hal melakukan pemeriksaan pendahuluan. Sarana kontrol ini bertujuan demi tegaknya hukum, kepastian hukum serta perlindungan hak asasi tersangka.

2. Kebijakan aplikasi lembaga Praperadilan dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia ;

Walaupun wewenang praperadilan sebagaimana diatur dalam hukum positif terbatas, namun pada penerapannya kewenangan tersebut diperluas terhadap upaya paksa lainnya yang dilakukan oleh penyidik (dalam hal ini penyitaan dan penggeledahan) oleh karena upaya paksa tersebut berkaitan dengan pelanggaran atas hak asasi manusia, apabila tidak dilakukan secara bertanggung jawab. Perluasan wewenang tersebut bertujuan untuk menciptakan dan memberi rasa keadilan dan kepastian hukum bagi seseorang yang mengalami tindakan upaya paksa dari aparat penegak hukum.

3. Kebijakan hukum pidana dalam memformulasikan lembaga Praperadilan di masa mendatang dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia;

Dengan terbatasnya pengaturan lembaga praperadilan dalam hukum positif, dalam perkembangannya dan penerapannya sudah barang tentu terdapat banyak kendala dalam rangka penegakan hukum di bidang praperadilan.

Ide mengganti lembaga praperadilan dengan Hakim Komisaris ternyata menjadi pertimbangan terhadap masing-masing kelebihan dan kekurangannya. Namun dengan pertimbangan perlindungan hak asasi manusia ternyata lembaga praperadilan yang diharapkan untuk masa mendatang adalah praperadilan yang lebih menekankan ide keseimbangan antara perlindungan hak asasi dari tersangka dengan hak asasi korban, pelapor serta saksi.

C. 2. Saran

Dalam penulisan ini dapat disarankan sebagai berikut :

1. Bahwa peranan praperadilan sangat penting dalam melakukan upaya kontrol terhadap upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum terhadap tersangka, namun yang lebih penting lagi etika, moral

dari aparat tersebut secara bertanggung jawab dalam melaksanakan wewenangnya yang diberikan oleh undang-undang.

2. Untuk menghindari terjadinya putusan praperadilan yang menyatakan gugurnya permohonan praperadilan, disarankan kepada aparat penegak hukum (penyidik atau penuntut umum) agar tidak secara tergesa-gesa melakukan pelimpahan perkara ke pengadilan. Sehingga pemeriksaan permohonan praperadilan dapat diakhiri dengan putusan yang mempertimbangkan obyek praperadilan secara tuntas. Pelimpahan perkara merupakan hak dari penuntut umum akan tetapi diharapkan dengan hak dimaksud tidak menimbulkan terabainya perlindungan hak asasi dari pemohon praperadilan.
3. Pembaharuan hukum merupakan salah satu jalan untuk melengkapi kekurangan-kekurangan undang-undang yang telah ada. Namun walaupun demikian pembaharuan hukum dari segi substansi maupun struktur dengan jalan mengganti yang telah ada bukan merupakan jalan terbaik, yang lebih penting adalah pembaharuan dari segi budaya hukum, etika moral hukum dan ilmu pendidikan hukum. Pembaharuan ini berlaku juga terhadap lembaga praperadilan yang diharapkan untuk masa mendatang.

