



SALAM

Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 8 No. 5 (2021), pp.1597-1616

DOI: 10.15408/sjsbs.v8i6.23298

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



Praperadilan Terhadap Penetapan Tersangka Tindak Pidana Korupsi Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*

Wilda Rizki,¹ Santrawan T. Paparang,² Kristiawanto³

Program magister ilmu hukum Fakultas hukum Universitas Jayabaya



[10.15408/sjsbs.v8i6.23298](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v8i6.23298)

Abstract

Indonesia is a state of law (*rechstaat*) not based on mere power (*machstaat*), as stated in the preamble, body, and explanation of the 1945 Constitution. The state of the law has a nature where the equipment can only act according to and be bound by the rules which have been determined in advance, by the equipment which is authorized to enforce the regulation. In conducting the search for the truth of a criminal act, there is the principle of "presumption of innocence" which must be strictly applied by law enforcement officers and is one of the most important principles in criminal procedural law. This principle is contained in Article 8 of Law Number 48 of 2009 concerning the Basic Provisions of Judicial Power. In relation to the rights of the suspect, a new institution in the Criminal Procedure Code was born, called pretrial, the regulation of which is contained in Article 1 point 10 and reaffirmed in Articles 77 to 83 of the Criminal Procedure Code. In the development of law enforcement in Indonesia, recently there have been many cases of pretrial applications that have emerged. This shows that the wider community utilizes available facilities (pretrial institutions) to seek justice for unlawful acts from law enforcement officials.

Keywords: Pretrial; Corruption; Criminal Justice System

Abstrak

Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) tidak berdasar kekuasaan belaka (*machstaat*), seperti yang dicantumkan dalam pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan Undang-undang Dasar 1945. Negara hukum mempunyai sifat di mana alat perengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat pada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dulu, oleh alat-alat perengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu. Dalam melakukan pencarian kebenaran atas suatu tindak pidana, terdapat asas " praduga tak bersalah" yang harus benar-benar diterapkan oleh aparat penegak hukum dan merupakan salah satu asas terpenting dalam hukum acara pidana. Asas ini dimuat dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Sehubungan dengan hak-hak tersangka, maka lahirlah lembaga baru dalam KUHAP yang disebut praperadilan, yang

* Received: May 03, 2021, Revision: May 25, 2021, Published: October 22, 2021.

¹ **Wilda Rizki** adalah mahasiswa Program magister ilmu hukum Fakultas hukum Universitas Jayabaya. Email: wildarizki2510@gmail.com

² **Santrawan T. Paparang** adalah dosen Program magister ilmu hukum Fakultas hukum Universitas Jayabaya. Email: paparangpartners@gmail.com

³ **Kristiawanto** adalah dosen Program magister ilmu hukum Fakultas hukum Universitas Jayabaya. Email: kristiawanto2019@gmail.com

pengaturannya terdapat dalam Pasal 1 butir 10 dan dipertegas lagi dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Dalam perkembangan kehidupan penegakkan hukum di Indonesia akhir-akhir ini banyak terdapat kasus-kasus permohonan praperadilan yang muncul, hal ini menunjukkan bahwa masyarakat luas memanfaatkan sarana yang tersedia (lembaga praperadilan) untuk mencari keadilan atas tindakan melawan hukum dari aparat penegak hukum.

Kata Kunci: Praperadilan; Korupsi; Sistem Peradilan Pidana

A. PENDAHULUAN

Praperadilan adalah lembaga baru yang lahir bersamaan dengan kelahirannya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau disingkat KUHAP (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981). Dalam Pasal 1 angka 10 KUHAP, dinyatakan bahwa: 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 penyidikan 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.

Kemudian dalam Pasal 77 KUHAP ditegaskan kembali mengenai tujuan diadakannya praperadilan dan batas wewenang hakim yang menyatakan bahwa Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang:

- a. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
- b. Ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Dalam realitanya, orang yang hendak mengajukan perkara praperadilan tidak hanya terfokus pada ketentuan seperti yang ada di dalam Pasal 77 KUHAP di atas. Pihak yang berperkara dapat mengajukan perkara di luar dari obyek perkara itu, seperti pendapat HMA Kuffal, bahwa "praperadilan juga meliputi sah atau tidaknya penangkapan dan atau penahanan serta sah tidaknya pemasukan rumah, penggeledahan dan atau penyitaan.⁴ Maka dalam aturan perundang-undangan dengan praktik ataupun penafsiran terjadi perluasan obyek, akan tetapi hal demikian tersebut tidak serta merta dijadikan alasan untuk dikabulkannya suatu permohonan praperadilan di mana peran suatu hakim atau pemikiran suatu hakim yang hanya bersifat pasif dengan hanya melihat aturan undang-undang saja atau hakim yang mempunyai pandangan progresif dalam menyikapi suatu permasalahan praperadilan.

Secara umum sesuai dengan maksud dan tujuan dibentuknya KUHAP kerana dipandang bahwa HIR sudah ketinggalan zaman, tidak sesuai lagi dengan kemajuan

⁴HMA Kuffal, *Penerapan KUHAP dalam Praktik Hukum*, UMM, Malang, 2010, hal. 251.

zaman dan perkembangan masyarakat semakin maju dan modern. Serta bertujuan 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. 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.⁵

Dalam KUHAP sendiri dapat diketahui tujuan dari praperadilan melalui penjelasan Pasal 80 KUHAP, yang memuat: "Pasal ini bermaksud untuk menegakkan hukum, keadilan, dan kebenaran melalui sarana pengawasan horizontal."⁶ Praperadilan ini hanya suatu proses penyelesaian perkara pidana yang bersifat cepat maka tidak bisa dimintakan banding ataupun kasasi. Hal ini juga telah di pertegasakan oleh Menteri Kehakiman dalam Keputusannya Nomor M. 14- PW. 07. 03 yang menentukan:

Untuk putusan praperadilan tidak dapat dimintakan kasasi, dengan alasan bahwa ada keharusan penyelesain secara cepat dari perkara-perkara peradilan, sehingga jika masih dimungkinkan kasasi, maka hal tersebut tidak akan dapat dipenuhi. Selain itu, wewenang pengadilan negeri yang dilakukan dalam praperadilan itu dimaksudkan sebagai wewenang pengawasan horizontal dari pengadilan negeri.

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa keberadaan Praperadilan bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang sekaligus berfungsi sebagai sarana pengawas secara horizontal, atau dengan kalimat yang lebih tegas dikatakan bahwa diadakanya praperadilan mempunyai maksud sebagai sarana pengawas Horizontal dengan tujuan memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia terutama hak asasi tersangka atau terdakwa.

Pemberlakuan lembaga praperadilan di Indonesia disambut baik oleh masyarakat pencari keadilan, terutama warga masyarakat yang berstatus sebagai tersangka dan atau terdakwa.

Tersangka adalah seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana. Yang kemudian oleh oknum kepolisian melakukan penyelidikan mencari dan menemukan suatu peristiwa yang dapat atau tidaknya dilakukan penyelidikan. Tujuanya untuk lebih memastikan suatu peristiwa yang diduga keras sebagai tindak pidana akan tetapi juga ada yang berpendapat penyelidikan dimaksudkan untuk memperoleh bukti permulaan dari pelaku.⁷

Lembaga praperadilan ibarat dua sisi mata pisau, di satu sisi keberadaan lembaga praperadilan tersebut sudah telah berusia lebih dari dua puluh tahun lebih ternyata dalam praktik hukum selama ini warga masyarakat pencari keadilan yang berupa memohon perlindungan hukum kepada lembaga praperadilan sebgai besar

⁵*Ibid.*, hal.15-16.

⁶Leden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana (penyelidikan dan penyidikan)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 65.

⁷Leden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal.6-10.

belum mencapai keberhasilan sebagaimana yang diharapkan. Sedangkan di sisi lainnya menjadi ironi dan menjadi preseden yang menciderai citra hukum Indonesia.

Beberapa kasus yang mengemukakan yang membuat lembaga praperadilan menjadi sisi "abu-abu" penegakan hukum di Indonesia, yaitu:

1. Hakim praperadilan akhirnya memenangkan tersangka korupsi Komisaris Jenderal Budi Gunawan atas KPK. Inti dari putusan hakim adalah bahwa penetapan status tersangka atas Komjen BG tidak sah dan KPK tidak berwenang mengusut kasus itu karena tersangka bukanlah penyelenggara negara dan penegak hukum, serta tidak ada kerugian negara. Tentu saja putusan ini menyentak akal sehat kita. Bagaimana tidak, argumentasi hukum yang disampaikan hakim bertolakbelakang dengan doktrin hukum dan beberapa peraturan perundang-undangan. Selain itu, hakim melampaui kewenangannya karena terlalu jauh masuk ke substansi perkara yang bukan merupakan objek praperadilan.⁸
2. Pengadilan Negeri Jakarta Selatan kemarin menggelar sidang perdana gugatan praperadilan Dahlan Iskan atas penetapan dirinya sebagai tersangka. Ada yang menarik dalam jawaban Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta atas gugatan Dahlan. Jaksa mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas penetapan tersangka sebagai objek praperadilan. Jaksa menganggap Putusan MK No 21/PUU-XII/2014 tentang Penetapan Tersangka sebagai Objek Praperadilan telah melampaui kewenangan. MK dinilai tidak memiliki kewenangan mengubah atau menambah ketentuan undang-undang. 'Karena itu, putusan itu tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.'⁹

Apabila menelaah kasus praperadilan yang dikemukakan di atas, berkenaan dengan penetapan tersangka kasus tindak pidana korupsi. Jika dikaitkan dengan asas legalitas dengan wewenang praperadilan maka dapat dimaknai bahwa wewenang praperadilan adalah apa yang tertulis dalam Undang-Undang (KUHAP). Menelaah KUHAP dan Undang-Undang KPK maka wewenang praperadilan hanya dibatasi pada empat hal yaitu: Pertama, penangkapan yang tidak sah; Kedua, penahanan yang tidak sah; Ketiga, penghentian penyidikan atau penuntutan; Keempat, ganti kerugian akibat tindakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.

Sahuri Lasmadi mengemukakan: bahwa Polemik penetapan tersangka sebagai salah satu objek praperadilan akhirnya terjawab lewat putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014. MK mengabulkan sebagian permohonan terpidana korupsi kasus proyek biomediasi PT Chevron Bachtiar Abdul Fatah yang salah satunya menguji ketentuan objek praperadilan yang menjadi polemik terutama pasca putusan praperadilan PN Jakarta Selatan yang membatalkan status tersangka Komjen (Pol) Budi Gunawan (BG) oleh KPK.

⁸Oce Madril, *Putusan Sesat Praperadilan*, Pusat Kajian Anti Korupsi FH UGM, artikel ini pernah diterbitkan Koran Tempo pada tanggal 18 Februari 2015.

⁹Miftahul Hayat, *Inilah Jawaban Kontroversial Jaksa di Sidang Perdana Praperadilan Dahlan Iskan*, Posmetro Medan, 8 Juli 2015, tanggal akses 27 Desember 2020.

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusional bersyarat terhadap frasa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” dalam Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) KUHAP sepanjang dimaknai minimal dua alat bukti sesuai Pasal 184 KUHAP. Pasal 77 huruf a KUHAP dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang dimaknai termasuk penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan.¹⁰

Untuk konteks permohonan praperadilan mengenai penetapan tersangka tidaklah masuk hal yang disebutkan dalam Undang-Undang. Namun dalam putusannya menyatakan permohonan praperadilan mengenai penetapan tersangka adalah wewenang praperadilan. Amar putusan inilah yang “membunuh” asas legalitas dalam praperadilan. Putusan Hakim telah “menembus” batas-batas yang telah digariskan dalam KUHAP. Bukan hanya Pasal 77 KUHAP mengenai wewenang praperadilan yang dirontokkan Putusan hakim, tetapi pasal mengenai format putusan yang dimuat Pasal 82 ayat 3 KUHAP juga dihempaskan.

Melalui putusan ini hakim bukan hanya melumpuhkan asas legalitas tapi membuat hukum baru diluar yang diatur oleh KUHAP. Menambah wewenang praperadilan yakni mengadili penetapan tersangka; menentukan apakah penegak hukum berwenang untuk melakukan penyidikan atau tidak terhadap suatu kasus; menyatakan tidak sah BAP dan semua produk yang berkaitan dengan sebuah kasus.

Di sisi lain harus diakui pada dasarnya KPK memang juga melakukan pelanggaran hak atas penetapan tersangka. Sesungguhnya setiap orang yang diduga melakukan tindak pidana harus diberikan kesempatan membela diri. Hak membela diri ini hak universal yang berlaku di seluruh dunia dan berlaku pada tiap proses penyelidikan, penyidikan sampai di pengadilan. Seharusnya KPK memanggil seseorang untuk membela diri sebelum ditetapkan jadi tersangka. Hanya saja KUHAP tidak menentukan implikasi hukum pelanggaran hak membela diri ini. KUHAP tidak memberikan penjelasan apakah penyidikan atau penetapan tersangka yang melanggar hak membela diri adalah tidak sah. KUHAP hanya menentukan seseorang dapat ditinggalkan jika ada bukti permulaan yang cukup. KUHAP tidak mewajibkan bukti permulaan yang cukup ini harus ada keterangan pihak yang diduga melakukan tindak pidana.

Berkaitan dengan praperadilan yang dilakukan oleh Dahlan Iskan yang terjadi karena penetapan tersangka berdasarkan alat bukti yang ditemukan kemudian. Padahal mengenai alat bukti yang menjadi dasar tersangka, harusnya diuji di pengadilan pokok perkara, bukan melalui Praperadilan.

Pada hakikatnya KUHAP tidak menyediakan secara eksplisit upaya hukum yang dapat dilakukan oleh KPK atas putusan Praperadilan tersebut. Bab Peninjauan Kembali yang diatur dalam KUHAP hanya diperuntukkan bagi putusan pokok perkara bukan putusan praperadilan. Dalam bab peninjauan kembali ini dibatasi hanya terpidana dan ahli waris yang dapat mengajukan peninjauan kembali. Tentu

¹⁰Sahuri Lasmadi, *Bahan Untuk Sidang Praperadilan*. Artikel.

KPK tidaklah termasuk dalam kategori tersebut. Sementara putusan pengadilan (vonis) harus dibatalkan melalui putusan pengadilan di atasnya, sebab terikat dengan asas *res judicata pro vitata habetur*. Bahkan Undang-Undang pun tidak bisa membatalkan sebuah putusan pengadilan.

Namun KUHAP juga tidak menyebutkan larangan mengajukan PK atas Praperadilan. Maka dalam menjawab kekosongan aturan ini, dapat diasandarkan melalui rapat pleno kamar pidana Mahkamah Agung Desember 2013, yang dilakukan di Karawaci Tangerang dan Rapat Pleno kamar pidana di Mega Mendung Bogor untuk menyatakan tidak dapat diterima permohonan PK atas putusan Praperadilan. Ternyata, hal itu terdapat pengecualian, yaitu hanya diperkenankan dalam hal terjadi penyelundupan hukum yaitu praperadilan yang melampaui kewenangannya sesuai Pasal 77 KUHAP. Uraian di atas sebagaimana tertuang dalam putusan PK Nomor 87 PK/ Pid.B/ 2013.

Mahkamah Konstitusi telah memperluas cakupan Pasal 77 KUHAP dengan memaknai penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan sehingga saat ini penetapan tersangka menjadi objek yang bisa untuk dipraperadilan. Mahkamah Konstitusi mempunyai penilaian bahwa sejak seseorang ditetapkan sebagai tersangka maka hak asasi manusianya secara otomatis telah dibatasi, dan untuk mengatasi kesewenang-wenangan penyidik dalam melakukan proses penyidikan.

Hal di atas mendapatkan respon pro dan kontra dalam masyarakat, sebab perluasan objek praperadilan tersebut dapat dimaknai lain oleh masing-masing orang. Sejalan dengan hal tersebut yang menjadi titik penting adalah praperadilan dapat digunakan sebagai alat untuk pemenuhan hak asasi dalam peneggakan sistem peradilan pidana dari tingkat penyidikan, penetapan tersangka hingga penuntutan.

Berdasarkan apa yang dikemukakan pada latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi perumusan dalam tesis ini: Bagaimana kriteria penetapan tersangka pada tindak pidana korupsi yang dapat di praperadilan dalam sistem peradilan pidana Indonesia? Bagaimana pengaturan ke depan mengenai praperadilan dalam penetapan tersangka pada tindak pidana korupsi dalam sistem peradilan pidana Indonesia?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu kegiatan atau usaha atau pekerjaan yang dilakukan untuk membuktikan sesuatu, memperkuat ilmu pengetahuan dan mendapatkan ilmu pengetahuan. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Metode penelitian yang dipilih ini adalah metode penelitian yang bertujuan untuk membantu dan memudahkan dalam memperoleh keterangan-keterangan yang ada hubungannya dengan penulisan ini yaitu berupa penelitian data normative (yuridis normative).

C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Kriteria Penetapan Tersangka Pada Tindak Pidana Korupsi Yang Dapat Di Praperadilan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Keberadaan lembaga praperadilan merupakan salah satu bentuk perwujudan *due process of law* yang diharapkan dapat memberikan keadilan bagi terdakwa atau tersangka dalam menjalani proses hukum. Praperadilan juga merupakan perwujudan dari asas *equality before the law* untuk menghindari dilanggarnya hak asasi manusia yang mungkin dilakukan oleh penyidik dan penuntut umum pada saat menjalankan tugasnya. Praperadilan tersebut juga merupakan bentuk sinkronisasi dari sistem akusator (*accusatoir*) yang dianut oleh KUHAP yakni tersangka atau terdakwa diposisikan sebagai subjek manusia yang mempunyai harkat, martabat dan kedudukan yang sama di dalam hukum. Sejalan dengan pemikiran Yuliartha yang menyatakan bahwa:

Lembaga praperadilan 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. Diadakannya suatu lembaga yang dinamakan Praperadilan seperti yang diatur dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) adalah untuk kepentingan pengawasan terhadap perlindungan hak-hak tersangka dalam pemeriksaan pendahuluan.¹¹

Tujuan dan maksud tersebut pada dasarnya untuk memberikan pemenuhan hak asasi manusia, akan tetapi dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala seperti yang telah diuraikan di atas. Selain itu terdapat beberapa aturan dalam KUHAP yang melemahkan praperadilan itu sendiri yakni Pasal 82 ayat (1) huruf (d) yang berbunyi "dalam hal suatu perkara sudah mulai diperiksa oleh pengadilan negeri, sedangkan pemeriksaan mengenai permintaan kepada praperadilan belum selesai, maka permintaan tersebut gugur".

Terdapat kelemahan untuk menggugurkan kasus yang dipraperadilkan yakni dengan cara mempercepat perkara agar bisa segera disidangkan, sebab jika pokok perkara yang dimintakan praperadilan disidangkan maka permintaan praperadilan tersebut telah gugur. Hal ini memberikan kesempatan kepada penyidik dan atau penuntut umum untuk mempercepat persidangan terhadap pokok perkara.

Siswanto menyatakan bahwa:

Terdapat hambatan dalam kelemahan dalam praperadilan itu sendiri yakni persepsi mengenai pihak ketiga yang berkepentingan, dan secara umum kesadaran tersangka untuk meminta perlindungan atas haknya melalui praperadilan masih rendah. Di satu sisi adanya ketentuan praperadilan harus diputus paling lama tujuh hari dan adanya ketentuan praperadilan gugur jika perkara pokoknya mulai diperiksa di persidangan.

Hal ini tentunya akan menimbulkan permasalahan dalam hal pembuktian, dan tentunya termohon dapat saja segera melimpahkan perkara tersebut ke persidangan.¹²

¹¹I Gede Yuliartha, *Op. Cit.*, hal. 86.

¹²Siswanto, *Tinjauan Terhadap Praperadilan sebagai Upaya Perlindungan Hak dan Kedudukan Tersangka dalam Penegakan Hukum*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Katolik Soegijapranata Semarang, hal. 4.

Namun, hakim dalam memberikan putusan dituntut untuk independen dan bebas dari pengaruh pihak yang berkepentingan. Pada dasarnya hakim dalam memberikan putusan selalu berdasarkan KUHAP termasuk di dalamnya putusan praperadilan.

Putusan terhadap kasus praperadilan diputus berdasarkan prosedur yang terdapat dalam KUHAP. Hal tersebut mengandung arti bahwa praperadilan yang diajukan ke dalam Pengadilan Negeri diputus berdasarkan keadilan yang bersifat prosedural yang tertuang dalam KUHAP. Jika melihat pada latar belakang maka kasus penyalahgunaan yang terjadi pada saat menjalani proses penyidikan untuk menetapkan tersangka atau terdakwa tidak dapat dijadikan sebagai objek praperadilan. Akibatnya, penegakan hukum menjadi kurang atau bahkan tidak mampu menyelesaikan inti persoalan sebenarnya. Suara orang atau masyarakat yang tertindas sebagai subjek yang sangat memerlukan keadilan hampir terabaikan sama sekali. Orang yang selama ini mengalami ketidakadilan, atau bahkan masyarakat secara keseluruhan kian jauh dari sentuhan dan rasa keadilan. Bahkan, sering terjadi, atas nama keadilan, para pencari keadilan menjadi korban penegakan hukum formal. Realitas ini menjadikan penegakan keadilan berwajah ambivalen yang jauh dari nilai-nilai keadilan hakiki dan terkadang justru menyodok rasa keadilan itu sendiri.

Jika keadilan substantif ingin diwujudkan maka harus dibalut dengan peraturan perundang-undangan. Selain dari pada itu maka tujuan pemenuhan hak asasi manusia yang ingin diwujudkan oleh praperadilan harus didukung oleh peraturan yang bersifat tertulis. Hal tersebut bertujuan untuk melahirkan dan mewujudkan keadilan substantif melalui keadilan prosedural.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang memperluas objek praperadilan yakni dengan memperluas makna Pasal 77 KUHAP dengan memasukan penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan masuk ke dalam objek praperadilan. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hak asasi manusia merupakan asas yang harus dijunjung tinggi dalam proses peradilan pidana terutama bagi lembaga penegak hukum. Perwujudan hak yang sama tersebut diwujudkan dengan memberikan posisi yang seimbang berdasarkan kaidah hukum yang berlaku, khususnya bagi tersangka atau terdakwa dalam mempertahankan haknya secara seimbang. Oleh sebab itu menurut Mahkamah Kontitusi Negera Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan, penegakkan dan pemenuhan terhadap HAM.

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut maka diharapkan dengan perluasan objek praperadilan maka keadilan substantif yang merupakan instrumen hak asasi manusia dapat diwujudkan. Secara lebih lanjut lagi jika dianalisis maka pada dasarnya putusan tersebut merupakan bentuk perwujudan dari sistem akusator (*accusatoir*) yang dianut oleh KUHAP yakni bermakna tersangka atau terdakwa diposisikan sebagai subjek manusia yang mempunyai harkat, martabat dan kedudukan yang sama di dalam hukum. Implikasi dari hal tersebut adalah KUHAP juga harus memberikan mekanisme kontrol terhadap kemungkinan tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penyidik atau penuntut umum melalui

pranata praperadilan. Hal tersebut juga merupakan salah satu bentuk upaya untuk mewujudkan asas *equality before the law* yang dianut oleh Indonesia.

Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi juga berpendapat dalam perjalanannya lembaga praperadilan tidak dapat berfungsi secara maksimal karena tidak mampu menjawab permasalahan yang ada dalam proses adjudikasi. Fungsi pengawasan praperadilan hanya bersifat *post facto* sehingga tidak sampai kepada penyidikan dan pengujiannya bersifat formal yang mengedepankan unsur objektif sedangkan unsur subjektif tidak dapat diawasi oleh pengadilan. Hal tersebutlah yang menurut Mahkamah Konstitusi menyebabkan praperadilan terjebak kepada hal-hal yang bersifat formal dan sebatas pada masalah administrasi sehingga jauh dari hakikat keberadaan pranata praperadilan.

Lebih lanjut Ketua Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat menyatakan bahwa:

Dalam proses penyidikan dan penuntutan terdapat kemungkinan penyalahgunaan wewenang yang perlu mendapatkan perhatian agar aparat penegak hukum lebih berhati-hati dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Seluruh penetapan seseorang menjadi tersangka tanpa mengikuti *due process of law* merupakan penyalahgunaan wewenang.¹³

Keberadaan lembaga praperadilan yang selama ini bertujuan untuk mewujudkan pemenuhan hak asasi manusia yang didalamnya terdapat keadilan yang bersifat substantif belum sepenuhnya dapat terwujud. Hal tersebut dikarenakan praperadilan hanya memeriksa sebatas formalitas dalam penyidikan dan penuntutan, akan tetapi belum dapat menyentuh permasalahan yang bersifat subjektif seperti kemungkinan upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik untuk mendapatkan alat bukti dan barang bukti dalam sebuah tindak pidana, padahal hal tersebut yang selama ini menjadi fenomena tak jarang yang muncul dalam proses penyidikan.

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi, diharapkan keberadaan lembaga praperadilan dapat memberikan keadilan yang bersifat substantif terhadap tersangka atau terdakwa dalam menjalani proses hukum. Setelah diterbitkannya keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh penyidik selama melakukan penyidikan dapat diajukan sebagai objek praperadilan dan dapat diperiksa serta diputus oleh hakim.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 21/PUU-XII/2014 memutuskan salah satunya bahwa Pasal 77 huruf a KUHAP adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak termasuk penetapan tersangka, penyitaan, dan penggeledahan. Artinya, dengan putusan Mahkamah Konstitusi ini, pengujian sah tidaknya penetapan harus termasuk dalam objek praperadilan.

Yang terakhir, beberapa waktu yang lalu, terdapat permohonan praperadilan atas sah tidaknya penetapan tersangka yang diajukan oleh Hadi Poernomo ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Hakim yang menyidangkan perkara tersebut,

¹³Arief Hidayat, MK: *Penetapan Tersangka Masuk Lingkup Praperadilan*, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, tanggal akses 27 Desember 2020.

Haswandi, dalam amar putusannya, menyatakan bahwa sah tidaknya penetapan tersangka adalah objek yang dapat diperiksa pada tahap praperadilan.

Apabila melihat putusan-putusan di atas mengenai apakah sah tidaknya penetapan tersangka termasuk objek praperadilan, maka akan mendapatkan fakta telah terjadi inkonsistensi dari Pengadilan dalam menerima hal tersebut sebagai objek praperadilan. Ada yang menerima, bahkan ada yang menolak dengan tegas. Hal ini tentu saja sangat merugikan masyarakat, terutama para pencari keadilan yang ingin menguji keabsahan penetapan tersangkanya, karena semuanya akan sangat bergantung kepada subjektifitas masing-masing hakim dan keberuntungan dari masing-masing pemohon. Kalau beruntung, maka akan mendapatkan hakim yang akan menerima pemeriksaan keabsahan penetapan tersangka dalam praperadilan. Kalau tidak beruntung, maka hakim akan menolak hal tersebut sebagai objek praperadilan. Di sini bisa melihat bahwa tidak ada kepastian hukum mengenai status keabsahan penetapan tersangka tersebut, apakah bisa diuji di praperadilan, atau tidak.

Muhammad Tanziel Aziezi mengemukakan:

Memang benar telah ada putusan MK yang menyatakan bahwa penetapan tersangka termasuk salah satu objek yang dapat diperiksa keabsahannya dalam praperadilan. Namun, perlu diingat, pernah ada putusan MK nomor 003/PUU-IV/2006 tertanggal 26 Juli 2006 yang pada intinya menyatakan bahwa penggunaan ajaran sifat melawan hukum materiil yang tercantum dalam penjelasan Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak boleh dilakukan. Faktanya, dalam putusan kasasi perkara tindak pidana korupsi nomor 2064 K/ Pid/ 2006 tanggal 8 Januari 2007 atas nama terdakwa H. Fahrani Suhaimi, Hakim Agung yang mengadili perkara tersebut tetap menggunakan ajaran sifat melawan hukum materiil. Fakta membuktikan bahwa ternyata hakim yang berada dalam naungan Mahkamah Agung belum tentu melaksanakan putusan MK. Hal ini menyebabkan pula adanya potensi hakim-hakim yang berada dibawah naungan MA tidak melaksanakan putusan MK terkait penetapan tersangka yang masuk ke dalam salah satu objek praperadilan.¹⁴

Kriteria penetapan tersangka yang dapat di praperadilan pada tindak pidana korupsi, dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pertama; Penetapan tersangka tanpa diperiksa terlebih dahulu sebagai tersangka/saksi (tanpa dimintai keterangan).

Polemik mengenai pemeriksaan sah tidaknya penetapan tersangka kemudian memasuki area hukum materiil dari praperadilan itu sendiri, yaitu apa objek yang diperiksa dalam praperadilan atas sah tidaknya penetapan tersangka? Kalau berpegang secara legal formalistik, maka yang diperiksa dalam praperadilan atas sah tidaknya penetapan tersangka adalah syarat dari penetapan tersangka itu sendiri, yang berdasarkan Pasal 1 angka 14 KUHAP, yang menentukan: "Tersangka adalah seorang yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana", adalah apakah bukti permulaan yang ada

¹⁴Muhammad Tanziel Aziezi, *Praperadilan Atas Sah Tidaknya Penetapan Tersangka (Perjudian Hukum Yang Di(Ter)Biarkan)*, 10 Juni 2015, Artikel.

cukup berkualitas untuk digunakan sebagai dasar untuk menetapkan seseorang tersebut menjadi tersangka.

Namun, apabila melihat dalam beberapa perkara yang menerima praperadilan atas sah tidaknya penetapan tersangka, pemeriksaan dalam perkara tersebut tidak lagi hanya menyorot kepada bukti permulaan yang ada, namun sampai kepada keabsahan dari aparat bahkan lembaga penyelidikan dan/atau penyidikannya. Misalnya, dalam perkara praperadilan Budi Gunawan. Dalam perkara tersebut, Hakim Sarpin pada dasarnya tidak memeriksa mengenai bukti permulaan yang digunakan KPK dalam menetapkan Budi Gunawan sebagai tersangka, namun memeriksa apakah KPK berwenang melakukan proses hukum terhadap Budi Gunawan dan pada akhirnya Hakim Sarpin memutuskan bahwa KPK tidak berwenang memproses Budi Gunawan secara hukum karena Budi Gunawan tidak memenuhi kualifikasi pihak-pihak yang dapat diproses hukum oleh KPK berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK, yaitu aparat penegak hukum atau penyelenggara Negara, mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat, dan melibatkan kerugian Negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah), sehingga seluruh proses hukum yang dilakukan KPK dianggap tidak sah, termasuk penetapan tersangka yang dilakukan KPK terhadap Budi Gunawan.

Dalam perkara yang lain, yaitu atas pemohon Hadi Poernomo, Hakim Haswandi juga pada dasarnya tidak memeriksa bukti permulaan yang ada untuk membuktikan sah tidaknya penetapan tersangka yang dilakukan KPK. Hakim pada saat itu membuktikan bahwa penyelidik dan penyidik yang melakukan proses hukum terhadap Hadi Poernomo adalah penyelidik dan penyidik independen, yang mana menurut hakim, penyelidik dan penyidik independen adalah tidak sah keberadaannya, sehingga seluruh proses hukum yang dilakukan oleh penyelidik dan penyidik independen juga harus dianggap tidak sah, termasuk penetapannya, sehingga penetapan tersangka yang dilakukan haruslah dibatalkan. Hakim pada saat itu mendasarkan kepada ketentuan Pasal 39 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, yang menentukan: "Penyelidik, penyidik, dan penuntut umum yang menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi diberhentikan sementara dari instansi kepolisian dan kejaksaan selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi".

Hakim Haswandi mengartikan pasal tersebut sebagai penyelidik, penyidik, dan penuntut umum yang berhak melakukan proses hukum atas nama KPK berdasarkan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 adalah hanya terbatas pada penyelidik, penyidik, dan penuntut umum yang berasal dari Kepolisian dan Kejaksaan, yang diberhentikan sementara dari instansi tersebut, tidak termasuk penyelidik, penyidik, dan penuntut umum yang diangkat secara independen oleh KPK.

Kedua; Jika penetapan tersangka tanpa didukung 2 (dua) alat bukti yang sah.

Untuk mengetahui kriteria kedua tersebut, dapat dilihat dalam kasus praperadilan Dahlan Iskan. Penetapan Dahlan sebagai tersangka tidak sah dan tidak berkekuatan hukum "menyatakan Sprindik (Surat Perintah Penyidikan) Nomor 752

yang menyatakan pemohon sebagai tersangka Pasal 2, 3, 9, 18 Ayat 1 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah tidak sah dan tidak berdasar hukum.

Dalam pertimbangannya, hakim menjelaskan bahwa penetapan tersangka atas diri Dahlan bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (2) KUHAP yang menyatakan bahwa: "penyidikan merupakan serangkaian tindakan untuk mencari barang bukti untuk membuat terang suatu tindak pidana dan menemukan tersangka." Sedangkan dalam penetapan Dahlan sebagai tersangka yang berdasar pada Sprindik nomor 752 tanggal 5 Juni 2015 baru ditemukan dua alat bukti setelah tanggal 5 Juni 2015. "Pengadilan Negeri mempertimbangkan ditetapkan pemohon sebagai tersangka adalah hasil pengembangan dari penetapan 14 tersangka secara sendiri-sendiri yang tidak di-junctokan kepada pemohon. Terkait Pasal 1 angka 2 belum dapat ditetapkan sebagai tersangka apabila belum ditemukan dua bukti yang cukup. Tetapi ditetapkan seharusnya sebagai calon tersangka, sedangkan untuk pemohon sudah ditetapkan sebagai tersangka. Penetapan tersebut bertentangan dengan undang-undang.

Hakim menilai, dalam proses ini termohon menetapkan tersangka tanpa mengumpulkan bukti-bukti dan melakukan tindakan pro justisia lainnya. Sedangkan alasan termohon pada saat diterbitkan Sprindik sebagai hasil pengembangan bertentangan dengan Pasal 1 angka 2 KUHAP. Karena apabila tidak dilakukan penyidikan maka akan cenderung bersifat subjektif dan harus berdasarkan Pasal 184 KUHAP sebagai dasar objektif. Sehingga Sprindik harus dinyatakan tidak sah, dan penetapan pemohon sebagai tersangka tidak sah.

Upaya penegakan hukum seseorang harus ditetapkan sebagai tersangka berdasarkan Pasal 184 KUHAP. Sedangkan yang dialami Dahlan Iskan malah sebaliknya, bahwa penetapan tersangka Dahlan itu dilakukan sebelum alat bukti yang cukup. Dalam kasus ini ditetapkan sebagai tersangka baru bukti. Semua harus didasarkan pada Pasal 184 KUHAP. Meskipun penyertaan, tetap suatu penyidikan harus dibuktikan tidak bisa dengan yang lain.

Apabila cermati lebih lanjut, sebenarnya yang diuji oleh pemohon-pemohon dan yang diperiksa oleh para hakim di atas, bukanlah atas sah tidaknya penetapan tersangka, namun sudah masuk menguji sah tidaknya penyelidikan dan/atau penyidikan. Pemeriksaan atas permohonan-permohonan di atas adalah pemeriksaan mengenai keabsahan dari lembaga dan/atau aparat yang melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan, bukan mengenai bukti permulaan yang ada untuk menetapkan pemohon-pemohon di atas sebagai tersangka. Hal ini lah yang juga kemudian memunculkan kritik dari berbagai pihak yang pada intinya menyatakan bahwa seharusnya hakim tidak menyentuh sampai kepada pemeriksaan keabsahan dari lembaga dan/atau aparat yang melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan, melainkan hanya membuktikan bahwa apakah penetapan tersangka yang dilakukan sudah berdasarkan bukti permulaan atau belum.

Pertanyaannya adalah apakah objek yang sebenarnya harus diuji dalam praperadilan atas sah tidaknya penetapan tersangka? Apakah seharusnya hanya sampai pembuktian kualitas bukti permulaan yang digunakan sebagai dasar penetapan tersangka tersebut, atau apakah boleh sampai menguji keabsahan lembaga

dan/atau aparat yang melakukan proses penyelidikan dan/atau penyidikan, yang memang secara logis apabila terbukti bahwa lembaga dan/atau aparat tersebut ternyata tidak berwenang melakukan proses penyelidikan dan/atau penyidikan, maka seluruh proses hukum yang dilakukan akan menjadi tidak sah seluruh hasil proses hukumnya, termasuk penetapan tersangka juga akan menjadi tidak sah dan harus dibatalkan? Bukankah pengujian keabsahan lembaga dan/atau aparat yang melakukan proses penyelidikan dan/atau penyidikan lebih dekat ke pengujian sah tidaknya penyelidikan dan/atau penyidikan, yang belum diatur di dalam KUHAP maupun putusan manapun, daripada penetapan tersangka? Apakah boleh menguji keabsahan lembaga dan/atau aparat yang melakukan proses penyelidikan dan/atau penyidikan pada tahap praperadilan, atau dengan kata lain, apakah hal tersebut masuk ke dalam objek praperadilan?¹⁵

Berdasarkan pemaparan di atas, akan didapati bahwa setidaknya ada 2 (dua) permasalahan yang ada dalam praperadilan di Indonesia hari ini, yang mana permasalahan-permasalahan tersebut harus segera dijawab agar tercipta suatu kepastian hukum yang melindungi masyarakat, yaitu:

1. Ketidakjelasan apakah sebenarnya pengujian keabsahan sah tidaknya penetapan tersangka masuk sebagai objek praperadilan;
2. Ketidakjelasan mengenai apa sebenarnya objek yang diperiksa dalam pemeriksaan sah tidaknya penetapan tersangka, apakah seharusnya sebatas bukti permulaan, atau sampai kepada keabsahan penyidik dan/atau penyidikan yang melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan.¹⁶

Untuk permasalahan pertama, bahwa jelas seharusnya penetapan tersangka masuk sebagai salah satu objek praperadilan. Untuk permasalahan kedua, pada dasarnya, objek pemeriksaan keabsahan penetapan tersangka seharusnya hanyalah bukti permulaan yang harus dibuktikan kualitasnya apakah cukup untuk menetapkan sebagai seorang tersangka. Namun, bukan berarti pemeriksaan atas keabsahan penyidik dan/atau penyidik yang melakukan proses penyelidikan dan/atau penyidikan tidak dapat dilakukan. Pemeriksaan atas keabsahan penyidik dan/atau penyidik yang melakukan proses penyelidikan dan/atau penyidikan, pengujian keabsahan penyelidikan dan/atau penyidikan, dapat dilakukan pula pada tahap praperadilan dan dengan pertimbangan menyederhanakan perkara, dapat dilakukan pada persidangan praperadilan yang sama dengan permohonan pokok, misalnya keabsahan penetapan tersangka.

Keabsahan penyelidikan dan/atau penyidikan adalah berbeda dengan keabsahan penetapan tersangka dan hanya memiliki hubungan langsung apabila penyelidikan dan/atau penyidikan dinyatakan tidak sah, maka penetapan tersangka yang dilakukan menjadi tidak sah pula. Apabila penyelidikan dan/atau penyidikan dinyatakan sah, maka tidak serta merta penetapan tersangka menjadi sah pula dan harus tetap dibuktikan apakah bukti permulaan yang ada dapat digunakan untuk

¹⁵*Ibid.*,

¹⁶*Ibid.*,

menetapkan orang tersebut menjadi tersangka untuk dapat menyatakan bahwa penetapan tersangka yang dilakukan adalah sah. Jadi, inti objek pemeriksaan dari keabsahan penetapan tersangka haruslah tetap kualitas bukti permulaan yang digunakan sebagai dasar penetapan tersangka.

2. Praperadilan Dalam Penetapan Tersangka Pada Tindak Pidana Korupsi Dalam Pembaharuan Hukum Acara Pidana di Indonesia

Tidak jelasnya pengaturan mengenai praperadilan di Indonesia, khususnya mengenai pengujian keabsahan penetapan tersangka dan inkonsistennya putusan para hakim yang mengadili pengujian keabsahan penetapan tersangka. Hal ini jelas berakibat kepada tidak adanya kepastian hukum mengenai aturan pengujian keabsahan penetapan tersangka, yang mana hal tersebut bisa saja merugikan masyarakat, terutama para pencari keadilan. Bisa dibayangkan “usia” pengujian keabsahan penetapan tersangka masih seumur jagung, namun permasalahan yang ditimbulkan berupa ketidakjelasan dari pengujian ini sudah bermunculan. Kalau tidak segera direspon dengan diberikan pengaturan yang jelas, maka masalah-masalah yang ada saat ini tidak akan kunjung selesai, akan berpotensi menimbulkan masalah-masalah lainnya di kemudian hari, dan bisa jadi akan tetap terjadi inkonsistensi putusan dari para hakim mengenai pengujian keabsahan penetapan tersangka.

Ada 2 (dua) pihak yang harusnya merespon hal ini. Yang pertama, harusnya masalah ini direspon oleh Mahkamah Agung (MA) dengan menjalankan fungsinya sebagai penjaga kesatuan hukum dalam institusi pengadilan. Ketidakjelasan pengaturan tentang pengujian keabsahan penetapan tersangka telah menyebabkan inkonsistensi putusan dari para hakim di bawah naungan Mahkamah Agung, sehingga seharusnya Mahkamah Agung merespon hal ini agar inkonsistensi putusan hakim yang berada di bawah naungannya tidak terjadi lagi.

Mahkamah Agung sepertinya enggan merespon masalah ini. Hal ini tergambar dari pernyataan Juru bicara Mahkamah Agung, Suhadi, yang menegaskan Mahkamah Agung memandang belum perlu untuk mengeluarkan baik dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung maupun surat edaran mengenai aturan hukum acara praperadilan, termasuk pengujian keabsahan penetapan tersangka. Suhadi berdalil bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 terkait tafsir bukti permulaan yang cukup dan perluasan objek praperadilan sudah cukup jelas dimana objek praperadilan hanya tinggal menambahkan penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan.

Masih ada yang tidak diatur dalam putusan Mahkamah Konstitusi (memang putusan Mahkamah Konstitusi juga tidak akan bisa mengatur hal ini) dan harus diatur lebih lanjut pada tataran teknis, yaitu hukum acara praperadilan itu sendiri, termasuk pengujian keabsahan penetapan tersangka, mulai dari objek pemeriksaan, teknis pemeriksaan, sampai pada beban pembuktian (*burden of proof*) dari objek pemeriksaan itu sendiri. Seharusnya, dalam hal ini, Mahkamah Agung mengambil peran untuk memberikan pedoman dan panduan yang dapat digunakan para hakim di bawah naungannya agar terjadi kesatuan hukum dalam melaksanakan pemeriksaan perkara

praperadilan, khususnya mengenai pengujian keabsahan penetapan tersangka, sehingga inkonsistensi putusan hakim dapat tidak terjadi lagi.

Muhammad Tanziel Aziezi mengemukakan:

Sebenarnya, untuk semua materi praperadilan yang tercantum dalam Pasal 77 KUHAP sebelum adanya putusan MK mengenai perluasan objek praperadilan di atas, baik untuk pengujian sah tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan, maupun penghentian penuntutan, Indonesia, khususnya MA, belum memiliki aturan yang jelas mengenai objek pemeriksaan, teknis pemeriksaan, dan juga beban pembuktian dari objek pemeriksaan itu sendiri. Semuanya diserahkan kepada praktik, yang apabila ditanyakan kepada para hakim se-Indonesia, penulis sedikit banyak yakin mereka tidak tahu mengapa sejarahnya seperti itu, mengapa diambil keputusan seperti itu, apa logikanya dan apa dasar hukumnya.¹⁷

Pada dasarnya, pelaksanaan fungsi Mahkamah Agung sebagai penjaga kesatuan hukum melekat pada fungsi *Judex Juris*, yang dimiliki Mahkamah Agung pada tahap kasasi, dimana pada tahap tersebut, Mahkamah Agung bisa melakukan koreksi mengenai aspek hukum suatu putusan yang dianggap kurang tepat dan kemudian memberikan panduan dan arahan aspek hukum yang tepat, yang kemudian dapat diikuti oleh hakim-hakim pada tingkat pertama (Hakim Pengadilan Negeri). Namun, berdasarkan Pasal 45A Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, putusan praperadilan tidak dapat diajukan ke tahap kasasi, sehingga Mahkamah Agung tidak dapat menjalankan fungsi penjaga kesatuan hukum melalui *Judex Juris*.

Sebenarnya, Mahkamah Agung pernah melakukan penjagaan kesatuan hukum tentang praperadilan, setidaknya 2 (dua) kali, yang dilakukan pada tahap Peninjauan Kembali (PK). Pengujian pada tahap PK terjadi karena pasca diundangkannya KUHAP pada tahun 1981 dan keluarnya perubahan UU Mahkamah Agung terakhir tahun 2009, tidak ada aturan mengenai PK atas putusan praperadilan. Pertama, hal tersebut terjadi pada tahun 2011, pada perkara PK atas praperadilan keabsahan penghentian penuntutan oleh Kejaksaan atas Bibit Samad Riyanto dan Chandra M. Hamzah. Majelis Hakim yang pada saat itu diketuai oleh Ketua Mahkamah Agung saat itu, Harifin Tumpa, menyatakan bahwa putusan praperadilan tidak dapat diajukan upaya hukum peninjauan kembali. Alasannya cukup sederhana, yaitu karena putusan praperadilan tidak dapat diajukan upaya hukum biasa, yaitu banding dan kasasi (Pasal 83 Ayat (1) KUHAP dan Pasal 45A Ayat (2) huruf a UU 5/2004), maka putusan praperadilan juga tidak dapat diajukan upaya hukum luar biasa, yaitu Peninjauan Kembali.

Lalu, yang kedua terjadi pada tahun 2013, dimana dalam perkara PK nomor 87 PK/Pid.B/2013, Majelis Hakim yang diketuai Hakim Syarifudin, menyatakan bahwa putusan praperadilan dapat diajukan PK dengan syarat bahwa Hakim pada tingkat pertama telah melakukan penyelundupan hukum, yaitu praperadilan yang melampaui kewenangannya sesuai Pasal 77 KUHAP. Putusan ini pun akhirnya menjadi salah satu hasil Rapat Pleno Kamar Pidana Mahkamah Agung, yang dilakukan pada tanggal 19-20 Desember 2013 di Pusdiklat Mahkamah Agung RI, yang kemudian dikuatkan

¹⁷Muhammad Tanziel Aziezi, *Loc. Cit.*

dengan pemberlakuan aturan ini melalui SEMA 4 Tahun 2014, yang artinya, aturan ini berlaku dan mengikat seluruh hakim di bawah naungan Mahkamah Agung.

Namun, pada dasarnya, tidak mengharapkan pelaksanaan fungsi menjaga kesatuan hukum dilakukan Mahkamah Agung pada tahap PK, karena sejatinya pada tahap PK, Hakim yang memeriksa tidak lagi berfokus kepada aspek hukumnya, namun kepada fakta-fakta yang ada di persidangan tingkat pertama, atau dengan kata lain, sebenarnya, PK bersifat *Judex Facti*, tidak seperti pada tahap kasasi dimana Hakim tidak lagi memeriksa fakta, melainkan fokus kepada aspek hukumnya, atau dengan kata lain sebagai *Judex Juris*. Seharusnya, pelaksanaan fungsi menjaga kesatuan hukum memang hanya dilakukan pada tahap kasasi. Namun, sangat disayangkan, undang-undang Mahkamah Agung sendiri lah yang membatasi hal tersebut terjadi.

Bahwa yang terpenting ada pelaksanaan fungsi tersebut dari Mahkamah Agung, walaupun dilakukan pada tahap PK, yang mana sebenarnya hal tersebut salah secara kodrati, pelaksanaan fungsi tersebut pada tahap PK juga tidak akan berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan, yang harus dipahami adalah, Mahkamah Agung tidak akan pernah bisa menyelenggarakan persidangan PK tersebut dengan inisiatif sendiri, melainkan harus berdasarkan adanya pengajuan PK oleh pihak-pihak yang bersengketa dalam kasus tersebut. Tanpa adanya pengajuan PK atas putusan praperadilan, maka tidak akan pernah ada persidangan PK, sehingga fungsi penjagaan kesatuan hukum MA melalui putusan PK pun tidak dapat dilakukan secara maksimal.

Sebenarnya, ada satu instrumen yang dapat dilakukan tanpa harus menunggu ada pengajuan PK oleh pihak-pihak yang bersengketa dalam perkara tersebut, yaitu Kasasi Demi Kepentingan Hukum (KDKH), yang dapat diajukan oleh Jaksa Agung, berdasarkan Pasal 259-262 KUHAP, yang mana, menurut peneliti dari Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), Arsil, dalam tulisannya yang berjudul "Penunjang Fungsi Mahkamah Agung Yang Terlupakan" merupakan salah satu instrumen yang dapat mendukung fungsi Mahkamah Agung sebagai penjaga kesatuan hukum. Namun, dalam tulisan tersebut juga disebutkan pula bahwa pada faktanya, dengan berbagai faktor, KDKH saat ini hampir tidak pernah dilakukan, sehingga pelaksanaan fungsi menjaga kesatuan hukum melalui instrumen ini dikhawatirkan juga tidak akan berhasil.

Lalu, apakah tidak ada yang dapat dilakukan Mahkamah Agung untuk melaksanakan fungsinya sebagai penjaga kesatuan hukum dalam institusi Pengadilan? Jawabannya, ada. Tanpa disadari, Mahkamah Agung pernah melakukan hal tersebut dengan mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), yaitu SEMA 7 Tahun 2014 mengenai Pengajuan Permohonan Kembali Dalam Perkara Pidana, yang mengatur mengenai pembatasan pengajuan PK dalam perkara pidana yang hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali. Perlu diketahui, bahwa SEMA ini lahir sebagai jawaban dari MA terkait putusan MK nomor 34/PUU-XI/2013 yang memperbolehkan pengajuan PK lebih dari 1 (satu) kali. SEMA ini berisi tentang petunjuk bagi para hakim di bawah naungan Mahkamah Agung mengenai sikap Mahkamah Agung sebagai institusi terhadap putusan MK tersebut, yang pada intinya Mahkamah Agung

mengenyampingkan putusan tersebut dan menyatakan bahwa pengajuan PK dalam perkara pidana hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali.

Muhammad Tanziel Aziezi mengemukakan:

Terlepas dari ketidaksetujuan akan isi SEMA tersebut, bukankah SEMA tersebut adalah upaya Mahkamah Agung dalam menjalankan fungsi menjaga kesatuan hukum, yaitu menyatukan pandangan para hakim di bawah naungan Mahkamah Agung bahwa PK dalam perkara pidana hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali? Bukankah ternyata Mahkamah Agung dapat melaksanakan fungsi menjaga kesatuan hukum melalui mekanisme menerbitkan SEMA? Apakah tidak memungkinkan Mahkamah Agung menerbitkan SEMA mengenai pandangan Mahkamah Agung terhadap praperadilan atas keabsahan penetapan tersangka yang di dalamnya berisi petunjuk mengenai apakah keabsahan penetapan tersangka dapat diterima sebagai objek praperadilan dan juga mengenai apa objek yang harus diperiksa hakim kalau seandainya keabsahan penetapan tersangka diterima sebagai salah satu objek praperadilan?¹⁸

Namun, sejatinya, tidak terlalu dapat membebani Mahkamah Agung untuk mengeluarkan SEMA mengenai praperadilan atas keabsahan penetapan tersangka, karena hal tersebut sudah masuk ke dalam ranah hukum acara pidana, sehingga seharusnya, hal tersebut harus diatur dalam peraturan berbentuk undang-undang atau setingkatnya. Untuk itu, seharusnya masalah ini harusnya direspon oleh legislatur (DPR atau pemerintah) dengan mengeluarkan Undang-undang atau peraturan setingkat mengenai revisi KUHAP dengan memasukkan pengujian keabsahan penetapan tersangka sebagai salah satu objek praperadilan dalam Pasal 77 KUHAP, berdasarkan Putusan MK nomor 21/PUU-XII/2014, serta merumuskan hukum acaranya secara jelas, rinci, dan tegas. Pilihan lain adalah dengan cara memasukkan pengaturan-pengaturan ini ke dalam RKUHAP dan segera mengesahkan RKUHAP tersebut. Hal ini juga tidak terlepas dari sebagian besar pola pikir hakim Indonesia, lebih patuh dan merasa terikat kepada aturan tertulis yang ada di peraturan seperti Undang-undang atau setingkatnya, daripada aturan internal seperti SEMA, sehingga seharusnya aturan ini diatur dalam peraturan berbentuk Undang-undang atau setingkatnya.

Pada dasarnya, tidak terlalu memperdulikan dalam bentuk apa dan oleh siapa respon tersebut diberikan, mau itu dengan SEMA atau PK oleh Mahkamah Agung, pengaturan dalam undang-undang atau peraturan setingkat oleh Legislatur dan lain-lain. Keabsahan penetapan tersangka sebagai objek praperadilan harus secepatnya direspon dengan memberikan pengaturan yang jelas, tegas, dan rinci, sebelum semakin banyak masalah yang bermunculan dari praperadilan tersebut. Pengaturan yang harus ada mengenai praperadilan atas keabsahan penetapan tersangka setidaknya harus mencakup:

- a. Kejelasan apakah keabsahan penetapan tersangka dapat menjadi salah satu objek praperadilan;
- b. Kejelasan mengenai objek pemeriksaan dalam praperadilan tersebut apabila diterima sebagai salah satu objek praperadilan, apakah hanya sampai pemeriksaan bukti permulaan yang menjadi dasar penetapan tersangka, atau

¹⁸*Ibid.*,

sampai kepada keabsahan lembaga dan/atau aparat yang melakukan proses penyelidikan dan/atau penyidikan.

- c. Mekanisme beracara dalam praperadilan itu sendiri, mulai dari tahapan pemeriksaan, teknis pemeriksaan, sampai kepada siapa harus dibebankan beban pembuktian (*burden of proof*) dalam perkara tersebut. Apakah karena praperadilan secara praktik mengikuti hukum acara perdata, sehingga beban pembuktian mengacu kepada Pasal 163 H.I.R, dimana “siapa yang mendalilkan, ia yang harus membuktikan”, yang artinya beban pembuktian ada di tangan Pemohon praperadilan, atau seharusnya Termohon lah yang seharusnya diberikan beban pembuktian untuk menunjukkan kualitas bukti permulaan yang mereka miliki untuk menetapkan Pemohon sebagai tersangka.¹⁹

Selain itu, Mahkamah Agung dan legislatur sudah harus mulai memikirkan untuk membuka jalan pengajuan kasasi atas putusan praperadilan, karena terbukti bahwa penutupan jalan kasasi terhadap putusan praperadilan seperti saat ini ternyata menimbulkan suatu dampak hukum berupa Mahkamah Agung tidak dapat melakukan koreksi terhadap aspek hukum suatu putusan praperadilan, yang artinya menghambat Mahkamah Agung untuk melaksanakan fungsinya sebagai penjaga kesatuan hukum di institusi Pengadilan. Namun, mengingat pembahasan revisi KUHAP ataupun RKUHAP yang hampir bisa dipastikan memakan waktu yang lama, sedangkan mengingat kebutuhan, sangat mendesak adanya pengaturan yang jelas mengenai pengujian keabsahan penetapan tersangka, dalam waktu dekat, Mahkamah Agung segera mengeluarkan SEMA yang mengatur tentang hal ini agar tercipta suatu keseragaman dan kesatuan putusan-putusan dari hakim yang mengadili perkara pengujian keabsahan penetapan tersangka dalam tahap praperadilan dan inkonsistensi putusan pun akan dapat dihindari, sehingga masyarakat pun akan dapat menikmati kepastian hukum dari proses praperadilan tersebut.

Hasil amandemen kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghasilkan Pasal 28D Ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Untuk memenuhi hak konstitusional warga Negara tersebut, dalam permasalahan ini, harus segera ada respon, baik dari Mahkamah Agung, maupun dari legislatur, atau dari siapapun, mengenai pengaturan yang jelas, tegas, dan rinci mengenai pengujian keabsahan penetapan tersangka pada proses praperadilan. Janganlah jadikan ketidakjelasan yang ada saat ini menjadi ajang perjudian hukum bagi masyarakat, yang di(ter)biarkan (sengaja yang tidak sengaja) oleh Mahkamah Agung dan legislatur, dalam arti, Mahkamah Agung dan legislatur sengaja membiarkan ketidakjelasan pengaturan mengenai praperadilan atas keabsahan penetapan tersangka, yang mana sejatinya, Mahkamah Agung dan legislatur secara tidak sadar membiarkan masyarakat kebingungan mencari kepastian hukum dan berjudi dengan hukum dari proses peradilan yang ada tentang pengujian keabsahan

¹⁹*Ibid.*,

penetapan tersangka saat ini. Mari berikan hak konstitusional warga Negara untuk mendapatkan kepastian hukum dengan membuat aturan yang jelas dan tegas tentang pengujian keabsahan penetapan tersangka pada tahap praperadilan.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan tersebut di atas maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan yaitu:

1. Kriteria penetapan tersangka yang dapat di praperadilan pada tindak pidana korupsi yaitu a) Penetapan tersangka tanpa diperiksa terlebih dahulu sebagai tersangka/saksi (tanpa dimintai keterangan); b) Jika Penetapan tersangka tanpa didukung 2 (dua) alat bukti yang sah.
2. Pengaturan ke depan mengenai praperadilan dalam penetapan tersangka pada tindak pidana korupsi, yaitu masalah ini harusnya direspon oleh legislatur (DPR atau pemerintah) dengan mengeluarkan Undang-undang atau peraturan setingkat mengenai revisi KUHAP dengan memasukkan pengujian keabsahan penetapan tersangka sebagai salah satu objek praperadilan dalam Pasal 77 KUHAP, berdasarkan Putusan MK nomor 21/PUU-XII/2014, serta merumuskan hukum acaranya secara jelas, rinci, dan tegas.

Adapun saran yang penulis ajukan adalah sebagai berikut:

1. Hendaknya untuk menentukan kriteria penetapan tersangka yang dapat di praperadilan pada tindak pidana korupsi didasarkan pada bukti permulaan yang ada untuk menetapkan pemohon-pemohon di atas sebagai tersangka bukannya pemeriksaan mengenai keabsahan dari lembaga dan/atau aparat yang melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan. Hal ini lah yang juga kemudian memunculkan kritik dari berbagai pihak yang pada intinya menyatakan bahwa seharusnya hakim tidak menyentuh sampai kepada pemeriksaan keabsahan dari lembaga dan/atau aparat yang melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan, melainkan hanya membuktikan bahwa apakah penetapan tersangka yang dilakukan sudah berdasarkan bukti permulaan atau belum.
2. Hendaknya Mahkamah Agung memberikan pedoman dan panduan yang dapat digunakan para hakim di bawah naungannya agar terjadi kesatuan hukum dalam melaksanakan pemeriksaan perkara praperadilan, khususnya mengenai pengujian keabsahan penetapan tersangka, sehingga inkonsistensi putusan hakim tidak terjadi lagi.

REFERENSI:

- Arif, Barda Nawawi. (2005). *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Citra Aditya Bakti, Jakarta.
- Hartanti, Evi. (2005). *Tindak Pidana Korupsi*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Hasoeprapto, Hartono. (1998). *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

- Hayat, Miftahul. (2020). *Inilah Jawaban Kontroversial Jaksa di Sidang Perdana Praperadilan Dahlan Iskan*, Posmetro Medan, 8 Juli 2015, tanggal akses 27 Desember 2020.
- Kanter, EY.; dan Sianturi, SR. (1982). *Asas Asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya*. Alumni. Jakarta.
- Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana.
- Kuffal, HMA. (2010). *Penerapan KUHAP dalam Praktik Hukum*. Malang: UMM.
- Lasmadi, Sahuri. (2003). *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Perspektif Kebijakan Hukum Pidana*. Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Surabaya.
- Loqman, Loeby. (2001). *Pidana dan Pemidanaan*, Datacom, Jakarta.
- Madril, Oce. (2020). *Putusan Sesat Praperadilan*, Pusat Kajian Anti Korupsi FH UGM, artikel ini pernah diterbitkan Koran Tempo pada tanggal 27 Desember 2020.
- Marpaung, Laden. (2009). *Proses Penanganan Perkara Pidana*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2008). *Penelitian Hukum*. Kencana, Jakarta.
- Moeljatno. (2008). *Asas-Asas Hukum Pidana*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Mukri, S.G.; Aji, A.M.; Yunus, N.R. (2016). "Implementation of Religious Education in the Constitution of the Republic of Indonesia," *Salam: Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 3 No. 3.
- Mukri, S.G.; Aji, A.M.; Yunus, N.R. (2017). Relation of Religion, Economy, and Constitution In The Structure of State Life, *STAATSRECHT: Indonesian Constitutional Law Journal*, Volume 1, No. 1.
- Nasution, Bahder Johan. (2011). *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Mandar Maju, Bandung.
- Ngani, Nico; Jaya, I Nyoman Budi; dan Madani, Hasan. (1984). *Mengenal Hukum Acara Pidana Dari Tersangka Sampai Ke Surat Dakwaan*. Liberty, Yogyakarta.
- Novianti. (2015). *Implikasi Hukum Putusan Praperadilan Penetapan Tersangka Budi Gunawan*. Info Singkat Hukum, Vol. VII, No. 04/II/P3DI/Februari 2015.
- Radjab, Dasril. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rineka Cipta, Jambi.
- Sholehuddin, M. (2004). *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana*. RajaGrafindo Persada. Jakarta, 2004.
- Sudarsono. (1992) *Kamus Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Tim Penyusun, (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ke-Empat*, Depdiknas, Jakarta.
- Undang Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- Yunus, N.R.; Anggraeni, RR Dewi.; Rezki, Annissa. (2019). "The Application of Legal Policy Theory and its relationship with Rechtsidee Theory to realize Welfare State," *'Adalah*, Volume 3, No. 1.