

BAB 1

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Masyarakat tidak dapat dipisahkan dengan hukum. Ungkapan ini pertama kali dicetuskan oleh Cicero sebagai *ubi cocietas ibi ius* dalam bahasa Latin, yang berarti “dimana ada masyarakat disitu ada hukum”.¹ Hukum sangat dibutuhkan ditengah-tengah masyarakat untuk mengatur dan menertibkan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, perilaku yang berada dalam masyarakat merupakan cerminan dari hukum yang berlaku di masyarakat tersebut.

Apabila dalam masyarakat terjadi suatu peristiwa yang dapat diduga merupakan suatu tindak pidana, maka aparat penegak hukum, yaitu penyidik, penuntut umum dan hakim, yang merupakan suatu alat negara dalam menegakkan hukum dan keadilan wajib melakukan penyidikan, penuntutan dan mengadili perkara pidana tersebut. Dalam tugasnya melaksanakan kewajibannya tersebut, seorang penegak hukum menurut hukum acara pidana Indonesia diberikan sebuah kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang pada dasarnya merupakan pengurangan terhadap hak asasi tersangka atau terdakwa sebagai seorang manusia.² Tindakan-tindakan itu disebut dengan upaya paksa. Setiap orang mempunyai kebebasan bergerak yang tidak dibatasi oleh siapapun. Pembatasan kebebasan bergerak seseorang merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang seharusnya dihormati dan dilindungi oleh negara.³ Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), Bab XVIII tentang Kejahatan Terhadap Kemerdekaan Seseorang, disebutkan dalam Pasal 333 ayat (1) KUHP disebutkan bahwa:

¹Darwan Prints (a), *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1989), hal.1.

²Ratna Nurul Alfiah, *Praperadilan dan Ruang Lingkupnya*, (Jakarta: CV. Akademika Presindo, 1986), hal.1.

³Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hal. 32.

Pasal 333 ayat (1)

Barangsiapa dengan sengaja dan melawan hukum merampas kemerdekaan seseorang, atau meneruskan perampasan kemerdekaan yang demikian, diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun.⁴

Selain itu disebutkan pula dalam Pasal 50 KUHP bahwa:

Pasal 50

Barangsiapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang tidak dipidana.⁵

Pasal 333 ayat (1) KUHP terdapat kata “melawan hukum”, yang bermakna bahwa perbuatan tersebut dilarang apabila dilakukan secara melawan hukum. Sedangkan dalam Pasal 50 KUHP, upaya paksa dikategorikan sebagai perbuatan yang dilakukan berdasarkan Hukum Acara Pidana yang merupakan ketentuan perundang-undangan, yaitu Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, sebagai suatu bagian dari proses peradilan pidana.

Perlindungan terhadap hak asasi manusia di Indonesia terdapat dalam Undang-undang Dasar 1945, yang kemudian ketentuan tersebut salah satunya diwujudkan kedalam Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian diperbaharui dengan Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang dimuat didalamnya tentang perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan asas-asas tersebut kemudian dijabarkan didalam undang-undang pelaksanaannya.⁶ Dalam menjunjung tinggi hak asasi manusia, disamping mengakui adanya peradilan yang bebas dan dianutnya asas legalitas, harus dicari keserasian antara dijunjung tingginya hak asasi manusia dalam negara hukum Indonesia di satu pihak, dengan pelaksanaan

⁴Indonesia (a), *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, diterjemahkan oleh Andi Hamzah, cet. 12, (Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, 2005), ps.333 ayat (1).

⁵*Ibid*, ps. 50.

⁶Alfiah, *op. cit.*

aturan-aturan dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana di lain pihak.⁷ Dalam menjalankan tugasnya menegakkan hukum, aparat penegak hukum tidak terlepas dari kemungkinan untuk melakukan perbuatan atau tindakan yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, mengingat bahwa aparat penegak hukum adalah manusia biasa yang tidak terlepas dari perbuatan khilaf dan salah, sehingga perbuatan atau tindakan tersebut menjadi diluar batas apa yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Ketentuan hukum acara pidana yang berlaku sejak penjajahan Hindia Belanda hingga awal era Orde Baru adalah *Herziene Indische Reglement* atau HIR. Dengan demikian, banyak ahli hukum yang menganggap bahwa HIR merupakan undang-undang Kolonial Belanda yang mengutamakan kepentingan penguasa sehingga kurang memberikan perlindungan terhadap hak asasi tersangka atau terdakwa, dan di dalamnya tidak terdapat ketentuan batasan kewenangan penegak hukum dalam menjalankan tugasnya. Hal ini berarti memungkinkan aparat penegak hukum melakukan tindakan dengan sewenang-wenang karena ketiadaan ketentuan undang-undang yang memberikan batasan jelas pelaksanaan tugasnya.

Akan tetapi, situasi dan kondisi politik di Indonesia pada saat itu mendorong adanya perubahan dari HIR yang merupakan produk kolonial Belanda menjadi Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, yang sampai saat ini dikenal dengan nama KUHAP. Dengan lahirnya KUHAP yang merupakan hasil dari unifikasi dan kodifikasi hukum di bidang-bidang tertentu berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, yang berarti secara tegas mencabut keberlakuan HIR dan Undang-undang Darurat No. 1 Tahun 1951 sepanjang undang-undang itu mengatur mengenai hukum acara pidana.⁸ Ketentuan fundamental di dalam KUHAP yang tidak terdapat sebelumnya dalam HIR, seperti hak-hak tersangka atau terdakwa (Pasal 50 sampai dengan Pasal 68 KUHAP), bantuan hukum pada semua tingkat

⁷Loebby Loqman, *Pra-Peradilan di Indonesia*, cet. 3, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hal. 7.

⁸Alfiah, *op. cit.*, hal.2.

pemeriksaan (Pasal 69 sampai dengan Pasal 74 KUHAP), penggabungan perkara perdata pada perkara pidana dalam hal ganti rugi (Pasal 98 sampai dengan Pasal 101 KUHAP), pengawasan pelaksanaan putusan hakim (Pasal 277 sampai dengan Pasal 283 KUHAP), dan wewenang hakim pada pemeriksaan pendahuluan (Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP).⁹ Dengan adanya ketentuan-ketentuan baru yang dicantumkan ke dalam KUHAP, memperlihatkan adanya perhatian dan penghargaan atas hak-hak asasi manusia yang dicantumkan dalam KUHAP dibandingkan HIR.

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam KUHAP tentu saja harus sesuai dengan fungsi hukum acara pidana, yaitu:¹⁰

1. Mencari dan menemukan kebenaran;
2. Pemberian keputusan oleh hakim; dan
3. Pemberian keputusan.

Fungsi “mencari dan menemukan kebenaran” merupakan pondasi dari kedua fungsi hukum acara pidana selanjutnya, karena filosofis dari fungsi-fungsi tersebut adalah setelah mencari dan menemukan kebenaran yang diperoleh melalui alat bukti dan barang bukti, tahap selanjutnya adalah putusan oleh hakim yang sudah seharusnya adil dan tepat, yang kemudian dilanjutkan dengan pelaksanaan keputusan tersebut oleh jaksa. Tujuan hukum acara pidana dalam mencari dan menemukan kebenaran hanyalah sebuah tujuan perantara, karena tujuan akhir yang sebenarnya ingin dicapai adalah suatu ketertiban, ketentraman, kedamaian, keadilan, dan kesejahteraan dalam masyarakat.¹¹

Hukum Acara Pidana harus mampu menjaga batas-batas antara suatu pelaksanaan upaya paksa, yaitu penangkapan, penahanan, penyitaan, penggeledahan, dan pembukaan surat-surat, dengan hak seorang tersangka atau terdakwa yang telah melakukan suatu perbuatan pidana. Hal ini untuk menjaga bahwa Hukum Acara

⁹Loqman, *op. cit.*, hal. 7.

¹⁰Hamzah, *op. cit.*, hal. 8.

¹¹*Ibid.* hal. 9.

Pidana kita masih dalam lingkup negara yang berdasarkan dan menjunjung tinggi hukum dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.¹² Untuk menjamin perlindungan atas hak asasi manusia dan agar aparat penegak hukum menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya maka KUHAP membentuk suatu lembaga yang dinamakan Praperadilan, yang dalam undang-undang sebelumnya yang juga mengatur mengenai ketentuan hukum acara pidana, yaitu HIR, tidak terpenuhi.

Praperadilan dapat dikatakan sebagai mekanisme pengawasan atas penggunaan upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan dalam Pasal 77 KUHAP, bahwa:

Pasal 77

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 seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan dan penuntutan.¹³

Penggunaan salah satu upaya paksa menurut undang-undang berarti telah terjadi suatu pelanggaran terhadap hak asasi seseorang, padahal di lain pihak untuk mencari bukti bahwa seseorang telah melakukan suatu tindak pidana, terpaksa dilakukan salah satu atau beberapa upaya paksa. Penggunaan upaya paksa tersebut tentu tidak begitu saja dilakukan oleh aparat penegak hukum, tetapi harus dilakukan juga suatu pengawasan atas tindakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum agar tidak terjadi kesewenang-sewenangan atas kuasa yang diberikan kepada penegak hukum tersebut. Dalam praktiknya, tindakan aparat penegak hukum seringkali dilakukan secara sewenang-wenang, bahkan tidak memperhatikan hak asasi dari tersangka atau terdakwa karena tidak ada lembaga yang secara efektif mengawasi pelaksanaan upaya paksa tersebut. Pengawasan upaya paksa tersebut tidak cukup

¹²Prints (a), *op. cit.*, hal. 42.

¹³Indonesia (b), *Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*, No. 8 Tahun 1981, LN No. 9 Tahun 1951, TLN No. 81, ps. 77.

dilakukan secara *intern* dalam perangkat aparat penegak hukum, dalam arti secara vertikal yaitu antara atasan dan bawahan, tetapi juga harus dilakukan pengawasan antara sesama aparat penegak hukum, dalam arti secara horizontal yaitu antara institusi yang terkait seperti Polisi, Jaksa, dan Hakim.¹⁴

Mekanisme praperadilan dianggap tidak bekerja sebagaimana mestinya karena dalam pelaksanaannya karena dianggap banyak merugikan masyarakat pencari keadilan seperti prosedur yang berbelit-belit, banyaknya waktu yang terbuang, biaya yang mahal, dan tidak tertutup suatu kemungkinan intimidasi dari aparat penegak hukum. Praperadilan yang terdapat dalam KUHAP saat ini sebenarnya telah keluar dari konsep awal pembentukan KUHAP, karena praperadilan tidak mengakomodasi suatu kewenangan pencegahan dalam hal upaya paksa yang tidak sah untuk dilakukan. Hal ini dikarenakan bahwa pemeriksaan praperadilan dilakukan setelah upaya paksa selesai dilakukan.¹⁵ Pemerintah telah mempersiapkan Rancangan Undang-undang (RUU) mengenai Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam hal pengawasan penggunaan upaya paksa. Dengan kata lain, di dalam RUU KUHAP yang sedang dibentuk, lembaga praperadilan akan digantikan dengan suatu lembaga baru yaitu Hakim Komisaris. Lembaga hakim komisaris berwenang memutuskan atau menetapkan sah tidaknya penangkapan, penahanan, penyitaan, penghentian penyidikan, penghentian penuntutan yang tidak didasarkan pada asas oportunitas, dan juga menentukan perlu atau tidaknya sebuah penahanan, ganti kerugian atau rehabilitasi bagi seseorang tersangka atau terdakwa yang ditahan secara tidak sah. Kewenangan lain yang dimiliki oleh hakim komisaris adalah penentuan pelampauan batas waktu penyidikan atau penuntutan, dan dapat atau tidaknya dilakukan

¹⁴MaPPI FHUI, "Pengawasan Horizontal Terhadap Upaya Paksa Dalam Proses Peradilan Pidana," <http://www.pemantauperadilan.com/detil/detil.php?id=218&tipe=penelitian>, diakses tanggal 11 November 2007.

¹⁵*Ibid.*

pemeriksaan terhadap seseorang tersangka atau terdakwa tanpa didampingi oleh penasehat hukum.¹⁶

Indriyanto Seno Adjie menjelaskan bahwa Hakim komisaris mempunyai suatu kewenangan eksekutif.

Tidak seperti halnya Hakim komisaris yang mempunyai suatu kewenangan eksekutif, yaitu melakukan suatu konsultasi-konsultasi hukum kepada penyidik dan penuntut umum dalam melakukan upaya paksa pada penyidikan dan penuntutan.¹⁷

Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan dengan dibentuknya lembaga Hakim Komisaris dalam RUU KUHAP 2008 untuk mengganti kedudukan lembaga Praperadilan dalam KUHAP dapat menimbulkan permasalahan baru.

2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana ketentuan di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) mengatur mengenai Praperadilan sebagai lembaga pengawasan terhadap aparat penegak hukum dalam melakukan upaya paksa?
2. Bagaimana pendapat dan pandangan Pemerintah Republik Indonesia mengenai penerapan Praperadilan sebagai sarana pengawasan aparat penegak hukum dalam melakukan tindakan upaya paksa?
3. Apa latar belakang Pemerintah Republik Indonesia mengusulkan konsep Hakim Komisaris di dalam RUU KUHAP *draft* 2008 untuk menggantikan lembaga Praperadilan?

¹⁶“Praperadilan Tidak Efektif, Revisi KUHAP Perkenalkan Institusi Hakim Komisaris,” <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=8981&cl=berita>, diakses tanggal 11 November 2007.

¹⁷MaPPI FHUI, *loc. cit.*

3. Tujuan Penelitian

Untuk lebih mengarahkan dalam pembahasan nantinya, perlu kiranya diketahui apa yang menjadi tujuan penelitian ini. Yang menjadi tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk memberikan penjelasan mengenai peran lembaga Praperadilan dan Hakim Komisaris dalam hal pengawasan upaya paksa. Dan yang menjadi tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan mengenai Praperadilan sebagai lembaga pengawasan terhadap aparat penegak hukum dalam melakukan upaya paksa berdasarkan ketentuannya di dalam KUHAP.
2. Untuk mengetahui pendapat dan pandangan Pemerintah Republik Indonesia mengenai penerapan Praperadilan sebagai sarana pengawasan aparat penegak hukum dalam melakukan tindakan upaya paksa.
3. Untuk mengetahui latar belakang Pemerintah Republik Indonesia mengusulkan konsep Hakim Komisaris di dalam RUU KUHAP *draft* 2008 untuk menggantikan lembaga Praperadilan.

4. Kerangka Konseptual

Dalam penelitian ini digunakan beberapa istilah yang mempunyai definisi sebagai berikut, yaitu:

1. Hakim Komisaris adalah pejabat yang diberi wewenang menilai jalannya Penyidikan dan Penuntutan, dan wewenang lain yang ditentukan dalam Undang-undang ini.¹⁸
2. Praperadilan adalah sidang pengadilan negeri untuk memeriksa tentang sah atau tidaknya suatu penangkapan dan penahanan, serta penghentian penyidikan oleh pejabat-pejabat yang melakukan penyidikan dalam

¹⁸Indonesia (c), *Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*, ps. 1 butir (6).

perkara pidana. Sidang praperadilan dilaksanakan dengan hakim tunggal. Diatur dalam KUHAP Pasal 77 sampai dengan Pasal 83.¹⁹

3. *Habeas Corpus is a writ employed to bring a person before a court, most frequently to ensure that the party's imprisonment or detention is not illegal (habeas corpus ad subjiciendum).*²⁰
4. *Pretrial is an informal meeting at which opposing attorneys confer, usually with the judge, to work toward the disposition of the case by discussing matters of evidence and narrowing the issues that will be tried. The conference takes place shortly before trial and ordinarily results in a pretrial order.*²¹

5. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.²² Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yang bersifat yuridis normatif. Penelitian kepustakaan yang bersifat yuridis normatif berarti cara pengumpulan data yang bahan utamanya berupa peraturan perundang-

¹⁹Soesilo Prajogo, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, cet.1, (Jakarta: Wacana Intelektual, 2007), hal.385.

²⁰Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary*, 7th ed., (St. Paul, Minnesota, West Publishing: 2000), p.569, yang terjemahan bebasnya Habeas Corpus adalah surat perintah pengadilan yang bertujuan untuk menghadapkan tersangka sebelum persidangan, untuk memastikan sah atau tidaknya penangkapan atau penahanan yang dilakukan terhadap tersangka atau terdakwa.

²¹*Ibid*, p.967, yang terjemahan bebasnya Pretrial adalah suatu pertemuan informal yang mempertemukan antara kuasa hukum dengan hakim pada umumnya, untuk bekerja ke arah disposisi dari suatu kasus dengan mendiskusikan berbagai hal mengenai bukti dan mempersempit hal-hal yang akan disidangkan. Pertemuan berlangsung tidak lama sebelum pengadilan dimulai dan, pada umumnya, menghasilkan suatu keputusan pretrial.

²²Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.3, (Jakarta: Penerbit UI, 1986), hal.42.

undangan, yurisprudensi, kasus-kasus hukum, dan pendapat para ahli. Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang dilakukan adalah studi kepustakaan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang meliputi:²³

1. Bahan hukum primer berupa Peraturan Perundang-Undangan dan yurisprudensi.
2. Bahan hukum sekunder berupa artikel ilmiah yang ditulis oleh para ahli hukum, buku, skripsi, tesis, dan disertasi.
3. Bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia.

Bila melihat sifat, bentuk dan tujuan usulan penelitian ini, jenis penelitian yang dipergunakan termasuk kedalam tipe penelitian preskriptif dan dari sudut tujuannya termasuk penelitian *problem solution*. Metode analisis datanya adalah kualitatif dengan hasil berupa metode deskriptif analisis.

6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan merupakan suatu uraian susunan penulisan itu sendiri secara teratur dan rinci. Sistematika penulisan yang dimaksud adalah untuk mempermudah dan memberikan gambaran secara jelas dan menyeluruh dari hasil penelitian tersebut.

Penulisan hukum ini terbagi atas lima bab, yang masing-masing bab dirinci menjadi beberapa sub-bab. Setiap bab menjelaskan hal-hal yang bersifat yuridis dari permasalahan Lembaga Hakim Komisaris Sebagai Pengganti Dari Praperadilan Dalam RUU KUHAP (Suatu Pembaharuan Hukum Acara Pidana Indonesia).

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini penulis mengemukakan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan serta tujuan dari penelitian. Selain itu akan dibahas pula

²³Sri Mamudji et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, cet.1, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 29.

mengenai metode penelitian, kerangka konseptual serta sistematika penulisan.

BAB 2 TINJAUAN UMUM MENGENAI PRAPERADILAN DALAM HUKUMA ACARA PIDANA INDONESIA

Bab ini akan dibahas mengenai Praperadilan secara umum berdasarkan Hukum Acara Pidana yang berlaku di Indonesia, termasuk di dalamnya dibahas mengenai latar belakang dibentuknya Praperadilan, pengertian, fungsi dan kedudukan, pihak-pihak yang dapat mengajukan Praperadilan, acara pemeriksaan Praperadilan, putusan dan upaya hukum terhadap putusan Praperadilan, serta kelemahan-kelemahan dari sistem Praperadilan itu sendiri dalam pengawasan pemeriksaan pendahuluan.

BAB 3 LEMBAGA HAKIM KOMISARIS DALAM RUU KUHAP

Bab ini akan dibahas mengenai lembaga Hakim Komisaris dalam RUU KUHAP, termasuk yang dibahas adalah latar belakang timbulnya konsep lembaga Hakim Komisaris, mulai dari proses pembahasan Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Undang-undang Hukum Acara Pidana dan proses pembahasan RUU KUHAP, fungsi dan wewenang Hakim Komisaris, perbandingan Hakim Komisaris yang dianut di beberapa negara di dunia, serta perbandingan sistem Praperadilan dengan Pre-trial dan lembaga Hakim Komisaris.

BAB 4 PENGAWASAN TERHADAP PELAKSANAAN PEMERIKSAAN PENDAHULUAN MENURUT KONSEP PRAPERADILAN DI DALAM KUHAP DAN KONSEP HAKIM KOMISARIS MENURUT RUU KUHAP

Bab ini akan membahas mengenai suatu perbandingan dari pelaksanaan suatu pengawasan pemeriksaan pendahuluan antara

Praperadilan yang diatur dalam KUHAP dan lembaga Hakim Komisaris yang pelaksanaannya diatur dalam RUU KUHAP, yang sampai saat penelitian ini ditulis masih dalam proses pembentukan menuju KUHAP yang baru. Perbandingan antara kedua sistem ini mengacu kepada apa yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya.

BAB 5 PENUTUP

Bab ini akan berisi kesimpulan dari isi keseluruhan penulisan secara umum dan khusus. Selain itu akan dijelaskan pula mengenai saran-saran dari penulis bagi kemajuan dan perkembangan hukum acara pidana, yang pada akhirnya diharapkan dapat turut memberikan kontribusi yang positif terhadap penentuan arah kebijakan hukum acara pidana Indonesia.

