

BAB IV

**PERKEMBANGAN PENGATURAN PRAPERADILAN TERHADAP
PENETAPAN TERSANGKA DALAM KASUS PIDANA KORUPSI**

A. Faktor yang Melatarbelakangi Penetapan Tersangka sebagai Objek Praperadilan

Praperadilan diatur dalam KUHAP pada Bab I Pasal 1 angka 10 KUHAP mengatakan, Praperadilan adalah wewenang Pengadilan Negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang : Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarga atau pihak lain atas kuasa tersangka, Sah atau tidaknya penghentian penyelidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan dan Permintaan ganti kerugian atau rehabilitas oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

Negara Indonesia terdapat tindak pidana korupsi yang marak terjadi. Tindak pidana korupsi ini merupakan tindak pidana yang selalu menjadi sorotan dimana-mana. Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan luar biasa yang merugikan Negara dan memerlukan penyelesaian yang luar biasa juga pula. Masalah tindak pidana korupsi diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tindak pidana korupsi ini banyak dilakukan oleh para pejabat Negara yang mempunyai kekuasaan. Tetapi tidak banyak para pejabat

Negara yang disangkakan sebagai pelaku tindak pidana korupsi merasa tidak melakukan perbuatan yang merugikan Negara tersebut.

Para pelaku tindak pidana korupsi yang telah ditetapkan sebagai tersangka sekarang ini banyak yang mengajukan praperadilan. Banyaknya pengajuan praperadilan untuk pemeriksaan kembali terhadap upaya paksa dalam penetapan tersangka karena munculnya kasus mantan calon kapolri yang di pilih oleh Presiden Jokowi sebagai kandidat tunggal yaitu Komjen Budi Gunawan yang ditetapkan oleh KPK sebagai tersangka dalam kasus dugaan kepemilikan transaksi mencurigakan pejabat Polri, mengakibatkan pembatalan calon kalpori terhadap dirinya.

Komjen Budi Gunawan mengajukan praperadilan atas penetapan tersangka itu. Sidang praperadilan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan hakim Sarpin Rizaldi memutuskan bahwa penetapan tersangka Budi Gunawa oleh KPK itu tidak sah secara hukum. Karena tidak dapat menghentikan perkara yang ditanganinya, KPK kemudian melimpahkan perkara tersebut kepada kejaksaan Agung. Setelah itu tidak pernah terdengar kabar tentang perkembangan kasus itu di Kejaksaan hingga pada akhirnya kasus dilimpahkan ke Polri. Akibat dari kasus Budi Gunawan sempat terjadi perseteruan antara KPK dan Polri yang membuat banyaknya pembicaraan untuk lembaga penegak hukum yang ada di Indonesia.

Upaya praperadilan terhadap penetapan tersangka pernah terjadi juga di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dan sempat dijadikan rujukan oleh tim kuasa hukum Budi Gunawan dalam persidangan. Rujukan yang dimaksud adalah putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada November 2012 silam yang mengabulkan

permohonan praperadilan tersangka kasus korupsi bioremediasi, selaku pemohon Bachtiar Abdul Fatah kepada termohon yaitu Jaksa Agung Republik Indonesia. Dalam perkara ini pemohon mengajukan praperadilan karena termohon telah melakukan penahanan tanpa menunjukkan alasan objektif dan subjektif sesuai hukum yang mendasari penahanan pemohon.

Berhasilnya praperadilan yang diajukan oleh Budi Gunawan yang sekarang menjabat sebagai Wakil Kapolri terhadap KPK diikuti oleh mantan Menteri BUMN dan Direktur Utama PT Perusahaan Listrik Negara, Dahlan Iskan terhadap Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta yang ditetapkan sebagai tersangka kasus tindak pidana dugaan korupsi pembangunan 21 Gardu Induk di Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara Barat, menjadi tidak sah alias gugur. Menurut penulis kemenangan gugatan praperadilan Dahlan Iskan tidak terlepas pula dari keberanian hakim dalam memutus perkara sesuai keyakinannya dan itu merupakan sesuatu yang bagus sekali.

Hal yang patut disoroti ketika dengan dikabulkannya permohonan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU/XII/2014 yang menyatakan secara bahwa Pasal 77 huruf a bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai termasuk penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan. Hal itu akan menjadi celah bagi para tersangka tindak pidana korupsi untuk dapat membatalkan penetapan tersangkanya sehingga penegakkan hukum terkait pemberantasan korupsi akan lebih lemah. Sehingga aparat hukum harus lebih berhati-hati melakukan penyelidikan,

Pada cakupan praperadilan sebenarnya kasus tindak pidana apa saja dapat di ajukan pemeriksaan kembali bila terjadi upaya paksa yang di lakukan penyidik dan penuntut umum merugikan para pelaku tindak pidana, agar terlindungi hak asasi manusianya. Dalam praperadilan pertimbangan hakim adalah upaya penting dalam menemukan sisi keadilan. Dan dinyatakan apabila Pasal 1 angka 2 KUHAP dilakukan secara ideal dan benar maka tidak diperlukan pranata praperadilan. Namun, pranata praperadilan dihadirkan sebagai upaya realisasi perlindungan hak asasi manusia yang jelas di lindungi dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Latar belakang munculnya penetapan tersangka sebagai objek praperadilan berdasarkan beberapa putusan antara lain:

1. Putusan Nomor 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel.

Putusan ini diajukan oleh Komjen Budi Gunawan selaku pemohon yang ditetapkan menjadi tersangka tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai termohon dalam putusan ini yang memuat beberapa pertimbangan yaitu :

- a. Menimbang, bahwa dalam perkara aquo, permohonan dari pemohon adalah tentang “*sah atau tidaknya Penetapan Tersangka*” terhadap Pemohon yang dilakukan oleh Termohon.
- b. Menimbang, bahwa dari rumusan pengertian praperadilan pada pasal 1 angka 10 KUHAP dan norma hukum pengaturan kewenangan praperadilan sebagaimana tercantum dalam pasal 77 KUHAP dapat disimpulkan keberadaan Lembaga Praperadilan adalah sarana atau tempat menguji

tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam tingkat penyidikan dan penuntutan, apakah tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik pada tingkat penyidikan dan oleh penuntut umum pada tingkat penuntutan sudah dilakukan menurut ketentuan dan tata cara yang diatur dalam undang-undang atau tidak,

- c. Menimbang, bahwa dalam kaitannya dengan permohonan dari Pemohon Praperadilan ini, maka timbul pertanyaan, “ *apakah Penetapan Tersangka terhadap Pemohon yang dilakukan oleh Termohon dapat dikwalifisir sebagai tindakan upaya paksa?* ”
- d. Menimbang, bahwa Termohon didalam jawabannya berpendapat bahwa Penetapan Tersangka terhadap Pemohon bukanlah tindakan upaya paksa dengan alasan bahwa sampai dengan disidangkannya permohonan praperadilan aquo, Termohon belum melakukan upaya paksa apapun terhadap diri Pemohon, baik berupa penangkapan, penahanan, pemasukan rumah, penyitaan atau penggeledahan terhadap diri Pemohon.
- e. Menimbang, bahwa terkait dengan permohonan pemohon, karena hukum positif Indonesia tidak mengatur lembaga mana yang dapat menguji keabsahan Penetapan Tersangka atas diri Pemohon, maka hakim harus menetapkan hukumnya sebagaimana akan ditetapkan dalam pertimbangan berikut ini,
- f. Menimbang, bahwa segala tindakan penyidik dalam proses penyidikan dan segala tindakan Penuntut Umum dalam proses penuntutan yang belum

diatur dalam pasal 77 jo. pasal 82 ayat (1) jo. pasal 95 ayat (1) dan ayat (2) KUHA P, ditetapkan menjadi objek praperadilan dan lembaga hukum yang berwenang menguji keabsahan segala tindakan penyidik dalam proses penyidikan dan segala tindakan Penuntut Umum dalam proses penuntutan adalah Lembaga Praperadilan,

- g. Menimbang, bahwa terkait langsung dengan permohonan Pemohon, karena “Penetapan Tersangka” merupakan bagian dari rangkaian tindakan Penyidik dalam proses penyidikan, maka lembaga hukum yang berwenang menguji dan menilai keabsahan “ Penetapan Tersangka” adalah Lembaga Praperadilan.

Beberapa pertimbangan yang ada diatas membuat terkabulnya permohonan pemohon dan dari putusan pengadilan menyatakan yang menetapkan pemohon sebagai tersangka oleh termohon terkait peristiwa pidana sebagaimana dimaksud adalah tidak sah dan tidak berdasarkan atas hukum, dan oleh karenanya Penetapan aquo tidak mempunyai kekuatan mengikat. Serta menyatakan Penetapan Tersangka atas diri Pemohon yang dilakukan oleh Termohon yaitu KPK adalah tidak sah.

Menurut analisis penulis dari hasil putusan membuat adanya norma hukum baru yang berupa Penetapan Tersangka. Putusan yang diputus oleh Hakim Sarpin ini juga menuai banyak kontrovesi dan tidak semua hakim mengikuti hasil putusan tersebut. Objek praperadilan ini hasil pemikiran hakim yang boleh menemukan hukum baru sesuai keyakinannya dan bukti-bukti dari hasil

persidangan. Kesewenangan aparat hukum juga melatar belakangi objek praperadilan yaitu penetapan tersangka ini muncul agar ada pengawasan.

2. Putusan Nomor 67/Pid.Prap/2015/PN.JKT.Sel.

Putusan praperadilan yang diajukan oleh Dahlan Iskan mantan Menteri BUMN sebagai pemohon melawan Kepala Kejaksaan Tinggi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Cq. Asisten Tindak Pidana Khusus sebagai termohon. Ditetapkannya Dahlan Iskan sebagai tersangka yang diduga melakukan tindak pidana korupsi dalam pembangunan 21 gardu induk pada induk pembangunan dan jaringan Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara PT. PLN (Persero) tahun anggaran 2011,2012 dan 2013. Permohonan ini dikabulkan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan beberapa pertimbangan antara lain:

- a. Menimbang, bahwa sedangkan dalam Pasal 1 angka 2 KUHAP menyatakan Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal menurut cara yang diatur dalam Undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti-bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya.
- b. Menimbang, bahwa dengan demikian makna dari penyidikan tersebut adalah harus terlebih dahulu mencari dan mengumpulkan bukti untuk membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan dari bukti – bukti tersebut kemudian baru ditetapkan tersangkanya.
- c. Menimbang, bahwa memperhatikan pula surat-surat bukti yang diajukan oleh pemohon dan termohon yaitu bukti surat berupa surat panggilan

pemohon sebagai saksi dan termohon telah lebih dahulu menetapkan pemohon sebagai tersangka tanpa melakukan pemeriksaan saksi-saksi dan tindakan pro yustitia lainnya.

- d. Menimbang, bahwa dengan demikian surat perintah penyidikan yang menetapkan pemohon sebagai tersangka adalah belum memperoleh minimal dua alat bukti yang cukup.
- e. Mengingat dan memperhatikan ketentuan Undang-undang No. 8 Tahun 1981, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21/PUU-XII/2014 tanggal 28 April 2015, serta peraturan hukum lainnya yang berhubungan dengan perkara ini.

Berdasarkan beberapa pertimbangan itu amar putusan menyatakan mengabulkan permohonan praperadilan untuk seluruhnya, menyatakan penyidikan yang dilaksanakan oleh termohon terkait peristiwa pidana sebagaimana dimaksud dalam penetapan tersangka terhadap diri pemohon adalah tidak sah dan tidak berdasar hukum dan oleh karenanya penyidik aquo tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Menurut analisis penulis yang melatar belakangi penetapan tersangka sebagai objek praperadilan dalam putusan ini yang pertama, terjadi kesewenangan dari aparat penyidik yang menetapkan pemohon sebagai tersangka yang padahal bukti yang diperoleh belum cukup. Kedua, perlunya pemeriksaan kembali terhadap objek praperadilan yaitu penetapan tersangka tujuan dari proses penegakan hukum dan proses peradilan untuk menemukan

keadilan, kebenaran dan manfaat dari penegakan hukum tersebut. Ketiga, penegak hukum harus didasarkan dengan tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang dan berbagai peraturan lainnya yang mengatur dalam rangka mewujudkan rasa keadilan masyarakat, rasa keadilan moral dan keadilan menurut undang-undang itu sendiri. dan yang Keempat, sudah adanya putusan mahkamah konstitusi mengenai penetapan tersangka sebagai objek praperadilan sebelum putusan ini diputus sehingga hakim mengacu terhadap putusan tersebut.

i. Putusan Nomor 36/Pid.Prap/2015/PN.JKT.Sel.

Putusan permohonan praperadilan yang diajukan oleh Hadi Poernomo mantan Direktur Jendral Pajak sebagai pemohon kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai termohon. Permohonan gugatan praperadilan atas penetapan dirinya sebagai tersangka oleh KPK dalam perkara tindak pidana korupsi keberatan pajak PT. Bank Central Asia (BCA) yang diduga merugikan Negara sebesar Rp.375 Miliar. Dikabulkan sebagiannya putusan ini memuat beberapa pertimbangan sebagai berikut :

- a. Menimbang, bahwa terhadap permohonan pemohon yang menuntut untuk menyatakan sengketa pajak adalah merupakan proses hukum khusus dan dalam penyelesaian keberatan pajak sebagaimana diatur oleh undang-undang pajak bukan merupakan perbuatan pidana dan tidak termasuk dalam wilayah pemberantasan korupsi karena tidak merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.

- b. Menimbang, bahwa oleh karena itu diperintahkan kepada termohon untuk menghentikan penyidikan berdasarkan surat perintah penyidikan.
- c. Menimbang, bahwa sejalan dengan tuntutan reformasi dan paradigma dalam penyelenggaraan peradilan maka sesungguhnya peran dan tugas aparat penegak hukum adalah mengembalikan fungsi dan tujuan penegak hukum agar tidak kehilangan kekuatannya memberikan perlindungan hukum bagi semua orang sehingga penegakan hukum tersebut tidak hanya tajam keatas yang mencerminkan rasa keadilan yang bersifat total justice tersebut.
- d. Menimbang, bahwa oleh karena itu adanya lembaga praperadilan adalah sebagai control yang bersifat horizontal dari lembaga yudikatif terhadap proses penegakan hukum oleh aparat penegak hukum sehingga pada akhirnya diharapkan aparat penegak hukum tersebut tetap bekerja pada ruang dan ruang lingkup yang ditentukan peraturan hukum dan perundang-undangan.
- e. Mengingat dan memperhatikan ketentuan Undang-undang No. 8 Tahun 1981, Undang-undang No. 30 Tahun 2002. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21/PUU-XII/2014 tanggal 28 April 2015, Pasal 5 ayat (1) Undang-undang No.48 Tahun 2009, serta peraturan hukum lainnya yang berhubungan dengan perkara ini.

Hasil dari beberapa pertimbangan amar putusan menyatakan mengabulkan permohonan praperadilan pemohon untuk sebagian, menyatakan penyidikan

yang dilakukan oleh termohon tidak sah dan oleh karena itu diperintahkan kepada termohon untuk menghentikan penyidikan berdasarkan surat perintah penyidikan, menurut hukum tindakan termohon menetapkan pemohon sebagai tersangka adalah tidak sah dan oleh karenanya penetapan tersangka aquo tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dan menyatakan tidak sah segala keputusan atau penetapan yang dikeluarkan lebih lanjut oleh termohon yang berkenaan dengan penetapan tersangka atas diri pemohon oleh termohon.

ii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU/XII/2014

Putusan yang diajukan Bahctiar ini memuat beberapa pertimbangan mengenai penetapan tersangka, mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

- a) Bahwa pada saat KUHAP diberlakukan pada tahun 1981, penetapan tersangka belum menjadi isu krusial dan problematic dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Upaya paksa pada masa itu secara konvensional dimaknai sebatas pada penangkapan, penahanan, penyidikan, dan penuntutan, namun pada masa sekarang bentuk upaya paksa telah mengalami berbagai perkembangan atau modifikasi yang salah satu bentuknya adalah “penetapan tersangka oleh penyidik” yang dilakukan oleh negara dalam bentuk pemberian label atau status tersangka pada seseorang tanpa adanya batas waktu yang jelas, sehingga seseorang tersebut dipaksa oleh Negara untuk menerima status tersangka tanpa tersediannya kesempatan baginya untuk melakukan upaya hukum untuk menguji

legalitas dan kemurnian tujuan dari penetapan tersangka tersebut. Padahal hukum harus mengadopsi tujuan keadilan dan kemanfaatan secara bersamaan sehingga jika kehidupan social semakin kompleks maka hukum perlu lebih dikonkretkan secara ilmiah dengan menggunakan Bahasa yang lebih baik dan sempurna. Dengan kata lain, prinsip kehati-hatian haruslah dipegang teguh oleh penegak hukum dalam menetapkan seseorang menjadi tersangka.

- b) Kebetulan bahwa apabila Pasal 1 angka 2 KUHAP dilakukan secara ideal dan benar maka tidak diperlukan pranata praperadilan. Namun permasalahannya adalah bagaimana ketika tidak dilakukan secara ideal dan benar, dimana seseorang yang sudah ditetapkan menjadi tersangka memperjuangkan haknya dengan ikhtiar hukum bahwa ada yang salah dalam menetapkan seseorang menjadi tersangka. Padahal oleh UUD 1945 setiap orang dijamin haknya untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Oleh karena penetapan tersangka adalah bagian dari proses penyidikan yang merupakan perampasan terhadap hak asasi manusia maka seharusnya penetapan tersangka oleh penyidikan merupakan objek yang dapat dimintakan perlindungan melalui ikhtiar hukum pranata praperadilan. Hal tersebut semata-mata untuk melindungi seseorang dari tindakan sewenang-wenang penyidik yang kemungkinan besar dapat terjadi ketika seseorang ditetapkan sebagai tersangka, padahal dalam prosesnya ternyata ada kekeliruan maka tidak ada pranata lain selain pranata praperadilan yang

dapat memeriksa dan memutusnya. Namun demikian, perlindungan terhadap hak tersangka tidak kemudian diartikan bahwa tersangka tersebut tidak bersalah dan tidak menggunakan dugaan adanya tindakan pidana, sehingga tetap dapat dilakukan penyidikan kembali sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku secara ideal dan benar. Dimasukkannya keabsahan penetapan tersangka sebagai objek pranata praperadilan adalah agar perlakuan terhadap seseorang dalam proses pidana memperhatikan tersangka sebagai manusia yang mempunyai harkat, martabat, dan kedudukan yang sama dihadapan hukum.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai penetapan tersangka menjadi objek yang diadili oleh pranata praperadilan adalah beralasan menurut hukum.

Menurut Bapak Suwarno, S.H, M.H Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta, dengan adanya putusan mahkamah konstitusi mengenai penetapan tersangka sekarang termasuk sebagai objek praperadilan. Awalnya itu merupakan norma yang kabur yang perlu ada pengontrolan terhadap aparat penegak hukum agar tidak terjadi kesewenangan hukum. Sehingga dengan menggunakan penambahan norma baru yang berupa penetapan tersangka, control terhadap aparat hukum bertambah dan dilakukan dengan lembaga praperadilan.¹

Putusan yang mengajukan permohonan praperadilan menjadikan Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai penetapan tersangka sebagai objek praperadilan

¹ Suwarno, Hakim, Hasil wawancara di Pengadilan Negeri Yogyakarta, tanggal 21 Maret 2016.

ini yurisprudensi. Yang dalam semua pertimbangan pasti mengacu dan melihat kepada putusan tersebut walaupun pihak termohon yang berbeda. Dan dilatar belakangi bukti-bukti permulaan yang kurang, sehingga terjadi kesewenangan penyidik dalam menetapkan tersangka yang diperlukan kehati-hatian sehingga tidak merugikan hak asasi manusia.

Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU/XII/2014, menurut penulis perkembangan yang terjadi pada sistem praperadilan yang pertama, lembaga praperadilan belum terlalu dikenal oleh masyarakat sehingga pada masa itu tidak banyak masyarakat yang melakukan praperadilan. Kedua, belum terdapat perluasan norma dalam perundangan yang mengatur praperadilan. Ketiga, kurangnya perlindungan hak asasi manusia dalam penetapan tersangka yang sesuai dengan hukum. Keempat, kurangnya pengawasan terhadap penegak hukum dari seluruh aspek lapisan masyarakat, para akademis dan ahli-ahli hukum. Yang dapat mengakibatkan kesewenangan aparat hukum terhadap masyarakat yang tidak mengerti proses hukum. Kelima, upaya paksa pada masa itu secara konvensional dimaknai sebatas pada penangkapan, penahanan, penyidikan, dan penuntut.

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU/XII/2014 menurut analisis penulis merupakan salah satu upaya untuk mengisi kekosongan hukum sebelum diberlakukan penambahan norma dalam suatu undang-undang. Atas tindakan Mahkamah Konstitusi tersebut telah menyebabkan adanya implikasi pada penegakan hukum acara pidana di Indonesia.

Perkembangan yang terjadi setelah adanya putusan mahkamah konstitusi berikut yang pertama, dari putusan tersebut perlindungan terhadap penegakan hak asasi manusia semakin ditambah oleh konstitusi Negara. Tidak hanya hak asasi manusia yang dasar dimiliki tetapi hak yang melekat kepada tersangka tersebut, namun juga melindungi hak-hak yang dimiliki oleh keluarga dari tersangka tersebut dan tentunya aparat penegak hukum lebih hati-hati untuk tidak melakukan kesewenangan dalam melakukan penyidikan sehingga tidak ada hak warga Negara yang terampas lagi dengan percuma.

Kedua, terkait dengan implementasi putusan ditengah masyarakat Mahkamah Konstitusi telah membuat terobosan dalam putusannya terkait dengan pengujian Pasal 77 huruf a Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana meskipun sejalan dengan apa yang dimohonkan tindakan tersebut menembus procedural hukum sehingga dikhawatirkan akan memberi peluang pada Mahkamah Konstitusi memasuki ranah kewenangan legislative. Nyatanya sekarang menuai animo masyarakat pasca putusan tersebut diputus dan dibacakan pada persidangan tanggal 28 April 2015 dimana beberapa orang yang ditetapkan tersangka dapat mempraperadilan penetapannya sebagai tersangka. Tidak hanya bagi masyarakat tapi juga bagi aparat penegak hukum.

Ketiga, dalam menegakkan norma yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi, masih terdapat pertentangan dari pihak tertentu mengenai penetapan tersangka sebagai salah satu objek praperadilan atau bukan. Misalnya, pasca putusan tersebut diputus, telah banyak pihak yang ditetapkan tersangka mengajukan praperadilan, salah satunya pada kasus praperadilan Dahlan Iskan, Jaksa yang mendakwa

berpendapat bahwa penetapan tersangka bukanlah objek dari praperadilan, namun ahli yang datangkan berpendapat bahwa penetapan tersangka adalah sah sebagai objek praperadilan. Hal ini menggambarkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi meskipun bersifat *erga omnes* namun pada faktanya tidak mampu mengikat seperti halnya undang-undang yang mempunyai kepastian hukum dan disepakati seluruh pihak.

Penyidik sekarang dituntut untuk lebih berhati-hati dalam menetapkan seseorang sebagai tersangka, karena ketika seseorang dengan bukti yang jelas telah ditetapkan sebagai tersangka, kemudian diajukan praperadilan akan ada celah bagi seseorang tersebut menghilangkan bukti yang telah berhasil ditemukan penyidik. Implementasi tersebutlah yang harus dimaksimalkan oleh setiap aparaturnya penegak hukum. Seperti yang dikemukakan oleh Indriyanto Seno Adji sebagai pelaksana Tugas Pimpinan KPK bahwa pasca putusan MK tersebut, KPK akan tetap melaksanakan tugasnya dalam memberantas korupsi dan menegakkan hukum secara baik serta tentu bertindak dengan profesional dan tidak sewenang-wenang.

Keempat, terdapat keterkaitan terhadap sistem ketatanegaraan yang pada dasarnya memiliki prinsip *checks dan balances*. Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang saling melengkapi satu sama lain. Kewenangan tersebut meliputi kewenangan legislative sebagai pembentuk undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan yudikatif sebagai pengawas undang-undang.

Pembagian kekuasaan tersebut tercermin dalam prinsip *check and balances* dimana lembaga Negara yang satu dengan yang lainnya saling mengimbangi dan

mengawasi. Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga dibawah naungan kekuasaan kehakiman atau lembaga yudikatif yang kewenangan dasarnya adalah sebagai pengawas undang-undang.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis di Polda Yogyakarta. Menurut Bapak Karno Anggoro, S.H belum pernah ada pengajuan praperadilan untuk pemeriksaan kembali dari para pelaku yang pernah ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus tindak pidana korupsi dan sedikit kasus mengenai perkara pidana korupsi yang terjadi di Kota Yogyakarta.²

Diharapkan Kota Yogyakarta kasus tindak pidana korupsi akan terus berkurang karena terjadi pergolakan pada saat ini dan masyarakat seperti disadarkan bahwa penetapan tersangka adalah hal yang krusial.

Ketika seseorang ditetapkan sebagai tersangka, dimana penetapan tersangka adalah ujung dari tindakan penyidik yang sebelumnya yaitu berdasarkan bukti-bukti yang berhasil dikumpulkan dan memperoleh kejelasan akan tindak pidana yang terjadi. Tindakan tersebut adalah bukan upaya paksa sebagaimana objek praperadilan sebelumnya. Maka penyidik dituntut untuk lebih berhati-hati dalam menetapkan seseorang sebagai tersangka, karena ketika seseorang dengan bukti yang jelas telah ditetapkan sebagai tersangka, kemudian diajukan praperadilan akan ada celah seseorang tersebut menghilangkan bukti yang telah berhasil ditemukan penyidik. Implementasi tersebutlah yang harus dimaksimalkan oleh para penegak

² Karno Anggoro, Kepala Subdirektorat Tindak Pidana Korupsi Direktorat Reserse Kriminal Khusus Polda DI Yogyakarta, hasil wawancara di Polisi Daerah Yogyakarta, tanggal 12 februari 2016.

hukum. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diharapkan para penegak hukum tetap melaksanakan tugasnya, terutama dalam memberantas korupsi dan menegakkan hukum secara baik serta tentu bertindak dengan profesional dan tidak sewenang-wenang.

Semua perkembangan yang ada menurut penulis masih banyak tindakan yang belum terpenuhi, setidaknya sosialisasi putusan tersebut haruslah menyentuh seluruh lapisan agar tidak terjadi kontradiksi antara penegak hukum yang akan berhadapan langsung dengan kasus penetapan tersangka sebagai objek praperadilan. Dan secara substansi hukum, ketika adanya produksi undang-undang maka produksi tersebut patutnya menyesuaikan dengan dinamika yang terjadi ditengah masyarakat, agar undang-undang tidak bersifat kaku dan mutlak. Dengan adanya tindakan lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi, dan menyegerakan pengesahan RUU KUHAP dengan dimuatnya norma penetapan tersangka sebagai objek praperadilan, maka hal tersebut akan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia dalam proses hukum acara pidana.

B. Pertimbangan Hukum Untuk Menetapkan Sah atau Tidaknya Penetapan Tersangka dalam Praperadilan

Sejak semula seharusnya disadari bahwa KUHAP adalah instrumen perlindungan masyarakat dari kesewenang-wenangan aparat sistem peradilan pidana, termasuk penyelidik, penyidik, dan penuntut umum. Jadi hakekat dasar pengaturannya adalah “membatasi” kekuasaan negara. Namun demikian, ketika implementasinya tidak mencapai maksud semula, maka masalah sebenarnya bukan

hanya pada persoalan struktural (kendala kelembagaan) dan kultural (kendala pemahaman), tetapi juga secara substansial (kendala penormaan). Hal ini terlihat dari berbagai kerancuan, kekeliruan dan ketidakjelasan makna rumusan ketentuan-ketentuan dalam KUHAP, apabila dibandingkan dengan asas-asas yang mendasari dan melatarbelakangi pengaturan masalah tersebut. Kenyataan itu telah menimbulkan masalah-masalah dalam praktek hukum, terutama tidak dapat diterapkannya *equal treatment* terhadap tersangka dan terdakwa tindak pidana, padahal kejadian konkritnya kurang lebih sama (*similar*), yang berujung pada pengabaian hak segala warga negara secara kolektif untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif dan hak setiap orang secara individual untuk dijamin mendapatkan perlakuan yang sama dan adil.

Salah satu persoalan mendasar mengenai hal ini yang terkait dengan penyelenggaraan peradilan pidana, berkenaan dengan peralatan pembuktian yang digunakan sistem, untuk memastikan adanya perbuatan yang secara faktual memenuhi isi larangan undang-undang tentang suatu tindak pidana (*factual guilt*), dan persyaratan secara yuridis untuk dapat menunjuk seseorang bertanggungjawab atas hal itu (*legal guilt*), yang dikonstruksikan mulai dalam tahap penyidikan sampai dengan dinyatakan demikian dalam pemeriksaan di muka sidang pengadilan. Kekeliruan sistem menentukan hal itu, sama artinya dengan telah terjadi pelanggaran hak asasi manusia secara terstruktur. Sistem yang tadinya dirancang untuk melindungi hak asasi, justru berbuah sebaliknya. Ibarat pepatah sistem yang dirancang KUHAP terkadang seperti “pagar makan tanaman” dalam kerangka hak-hak tersangka/terdakwa.

Aparat hukum dalam melakukan penyelidikan untuk menetapkan seseorang menjadi tersangka atau terdakwa harus memiliki bukti permulaan yang cukup agar tidak bertentangan dengan undang-undang yang ada. Sehingga tidak perlu adanya pengajuan pemeriksaan kembali terkait penyidikan dan penuntutan umum (praperadilan).

Bukti permulaan adalah bukti-bukti awal sebagai dasar untuk menduga adanya tindakan pidana. Hanya di butuhkan dua alat bukti permulaan untuk menetapkan seseorang menjadi tersangka sehingga dapat ditangkap dan ditahan.

Mengenai alat bukti terhadap penetapan tersangka terdapat didalam beberapa pengaturan antara lain:

1. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

KUHAP mengatur mengenai pembuktian dalam Pasal 183 yang berbunyi “Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindakan pidana benar-benar terjadi dan bahwa yang bersalah melakukannya”.

Alat bukti yang dimaksud dalam Pasal 184 ayat (1) antara lain:

- a. keterangan saksi,
- b. keterangan ahli,
- c. surat,
- d. petunjuk,
- e. keterangan terdakwa.

2. Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Undang-undang KPK mengatur mengenai bukti permulaan untuk menetapkan tersangka terdapat dalam Pasal 44 ayat (1), (2), dan (3).

Pasal 44 ayat (1) berbunyi : “Jika penyelidik dalam melakukan penyelidikan menemukan bukti permulaan yang cukup adanya dugaan tindakan pidana korupsi, dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal ditemukan bukti permulaan yang cukup tersebut, penyelidik melaporkan kepada Komisi Pemberantas Korupsi.

Pasal 44 ayat (2) berbunyi : “Bukti permulaan yang cukup dianggap telah ditemukan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti, termasuk dan tidak terbatas pada informasi atau data yang diucapkan, dikirim, dan diterima, atau disimpan baik secara biasa maupun elektronik atau optic.

Pasal 44 ayat (3) berbunyi : “Dalam hal penyelidikan melakukan tugasnya tidak menemukan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelidik melaporkan kepada Komisi Pemberantas Korupsi dan Komisi Pemberantasan Korupsi menghentikan penyelidikan.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan mengabulkan frasa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” sebagaimana yang ditentukan dalam KUHAP bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai dan tidak

mempunyai kekuatan hukum bahwa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” adalah minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHAP.

Putusan MK di atas, juga dimaksudkan untuk mengakhiri kesimpangsiuran dan inkonsistensi penggunaan istilah-istilah dimaksud dalam KUHAP. Ketika Pasal 1 angka 14 KUHAP tersangka didefinisikan dengan menggunakan istilah “bukti permulaan” sebagai dasar untuk menyatakan seseorang patut diduga sebagai pelaku tindak pidana”, yang tentunya sepintas lalu penggunaan istilah yang demikian itu tidak sejalan dengan definisi penyidikan yang ditentukan dalam Pasal 1 angka 2, yaitu pencarian dan pengumpulan “bukti” yang dengannya “membuat terang tindak pidana yang terjadi dan menemukan tersangkanya”, maka dengan Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 ketidakakuratan penggunaan istilah-istilah dimaksud tidak lagi perlu dipersoalkan. Kesemuanya istilah-istilah tersebut sebenarnya bisa diartikan sama (*evidence*), sehingga membedakan antara bukti dan bukti permulaan, atau bahkan dengan alat bukti tidak lagi bernilai.

Begitu pula inkonsistensi penggunaan istilah ketika mengatur kewenangan penyidik melakukan penangkapan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 KUHAP, yang hanya dapat dilakukan terhadap seorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan “bukti permulaan yang cukup”, sementara perintah penahanan yang merupakan kelanjutannya dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan “bukti yang cukup”, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 ayat (1) KUHAP, karena adanya kekhawatiran yang bersangkutan akan melarikan diri,

merusak atau menghilangkan barang bukti dan mengulangi tindak pidananya, seharusnya kini tidak lagi berbeda secara prinsipiell maknanya. Keduanya kini dengan Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 harus dipersamakan.

Pemaknaan yang sama atas istilah-istilah yang beragam itu, dimaksudkan agar fungsi negara hukum dapat dilaksanakan, yaitu kemampuan negara melalui pembentuk undang-undang untuk membuat atau memaknainya lewat putusan mahkamah, sehingga dapat dilaksanakan secara netral (*neutrality*), seragam (*uniformity*), dan dapat diprediksiakan (*predictability*).

Keputusan penyidik melakukan penetapan tersangka, penangkapan dan penahanan, sekarang ini dengan adanya Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014, menjadi “linear” dengan pengambilan keputusan oleh hakim, melalui putusannya yang menyatakan suatu tindak pidana telah terbukti dan terdakwa bersalah oleh karenanya. Dalam hal ini, penetapan tersangka, penangkapan dan penahanan harus didasarkan sekurang-kurang pada:

- a. Adanya Keterangan Saksi dan Surat;
- b. Adanya Keterangan Saksi dan Keterangan Ahli;
- c. Adanya Surat dan Keterangan Ahli.

Dalam hal ini, bukti atau bukti permulaan atau alat bukti tersebut untuk dapat digunakan dalam penetapan tersangka, penangkapan dan penahanan, harus diperoleh “dalam hal dan menurut cara yang ditentukan dalam undang-undang. Bahan keterangan dari seorang saksi yang diperoleh dalam tahap penyelidikan “harus diambil kembali” dalam rangka penyidikan. Dengan demikian, Berita Acara Klarifikasi yang dibuat dalam penyelidikan harus diubah dalam format pro justisia

berbentuk Berita Acara Pemeriksaan dari saksi tersebut. Demikian pula pendapat ahli yang diperoleh dalam tahap penyelidikan, dimuat lagi substansinya dalam Berita Acara Pemeriksaan dari seorang Ahli. Baik Keterangan Saksi maupun Keterangan (pendapat Ahli) yang diperoleh dari perkara lain, yang berkaitan (*splittzing*), sekalipun sudah dimuat dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, harus diambil ulang untuk kepentingan pemeriksaan dalam penyidikan perkara tersebut.

Begitu pula halnya dengan bukti, bukti permulaan atau alat bukti surat, yang merupakan barang bukti, harus diperoleh secara resmi, melalui penyitaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pemerolehan surat sebagai barang bukti yang tidak melalui proses yang demikian itu hanya berfungsi sebagai bahan bukti dalam penyelidikan, dan tidak menjadi bukti, bukti permulaan atau alat bukti dalam penyidikan. Lain halnya dengan surat-surat yang dikeluarkan instansi yang berwenang yang memang dimintakan oleh penyidikan untuk membuat terang suatu perkara pidana yang sedang disidik, seperti *visum et repertum* atau misalnya surat keterangan tentang tanah yang menjadi objek perkara dari Badan Pertanahan Nasional, dapat langsung menjadi bukti, bukti permulaan atau alat bukti tanpa melalui penyitaan.

Sementara itu Barang Bukti (*material evidence*) yang semula dapat menjadi “bukti” atau “bukti permulaan”, untuk penetapan tersangka, penangkapan dan penahanan, dengan adanya Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 harus diubah bentuknya menjadi Surat atau Keterangan Ahli. Barang bukti tidak lagi dapat dipandang “bukti” atau “bukti permulan” secara langsung, mengingat dalam

Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014, konstitusionalitas bersyarat dari pasal-pasal yang diujikan sepanjang dimaknai dengan susunan alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 184 KUHAP. Sementara alat bukti “petunjuk” dan “keterangan terdakwa” hanya menjadi domain hakim ataupun baru ada dalam pemeriksaan di muka sidang pengadilan, sehingga tertutup kemungkinannya untuk digunakan di penyidikan.

Berdasarkan hal itu pula, keterangan tersangka atau calon tersangka (keterangan terlapor atau keterangan tersangka yang untuk sementara diperiksa sebagai saksi) sama sekali tidak menjadi bukti, bukti permulaan atau alat bukti. Dalam Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 disyaratkan pemeriksaan calon tersangka hanya menjadi persyaratan tambahan bagi keabsahan penetapan tersangka. Pemeriksaan tersangka hanya menjadi syarat kelengkapan berkas perkara dan tentunya dalam rangka pemenuhan hak tersangka untuk didengar perkara yang dipersangkakan terhadapnya menurut versinya. Dengan kata lain, pemeriksaan calon tersangka (keterangan terlapor, atau keterangan terlapor atau tersangka yang sementara diperiksa sebagai saksi) atau keterangan tersangka tidak dapat dijadikan tumpuan pembuktian, karena sebenarnya tidak mempunyai nilai pembuktian untuk membuktikan kebersalahan tersangka atas tindak pidana yang dipersangkakan terhadapnya.

Hal ini merupakan pengejawantahan asas *non self incrimination*, yang berlaku secara universal, yang diadakan guna terwujudnya *due process*, pada satu sisi dan *fair procedure* pada sisi yang lain. Dalam penyidikan hal ini

berarti, seseorang tidak boleh dikatakan telah memenuhi unsur-unsur suatu tindak pidana hanya karena keterangannya sendiri sebagai seorang tersangka.

Ketiga pengaturan yang ada mengharuskan minimal sekurang-kurangnya terdapat dua alat bukti yang ada agar mempunyai kekuatan hukum dan seseorang dapat ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana. Apabila tidak terdapat dua alat bukti maka tindak pidana tersebut tidak dapat diteruskan peradilanannya dan seseorang yang diduga pelaku tindak pidana tidak dapat ditangkap maupun ditahan. Tetapi harus dibebaskan.

Pada praperadilan tentang pengajuan permohonan penetapan tersangka pada perkara korupsi ataupun perkara pidana apa saja semua pengaturan mengatakan sekurang-kurangnya dua alat bukti permulaan sudah dapat dikatakan alat bukti yang sah. Apabila dalam pemeriksaan kembali pada permohonan penetapan tersangka diperiksa alat bukti dan tidak ada upaya paksa dalam penetapan tersebut sudah sesuai maka penetapan tersangka terhadap pelaku tindak pidana sah menurut hukum. Tetapi apabila dalam proses praperadilan dalam pemeriksaan bukti baik saksi maupun surat-surat dari kedua belah pihak kurang dari dua dan terjadi upaya paksa dengan menetapkan seseorang sebagai tersangka maka penetapan tersebut tidak sah dan tidak mengikat menurut hukum.

Aparat penegak hukum diharapkan ketelitian dalam pemeriksaan bukti permulaan yang resmi untuk menetapkan tersangka agar tidak terjadi upaya paksa dan kesewenang-wenangan yang merugikan hak asasi manusia bagi para pelaku tindak pidana dan kuat demi hukum sehingga tidak ada keragu-raguan.