

**EKSISTENSI HAKIM KOMISARIS
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA
(Analisis terhadap RUU tentang Hukum Acara Pidana)^{*)}**

**THE EXISTANCE OF COMMISSIONER JUDGES
IN CRIMINAL JUSTICE SYSTEM
(an Analysis on Criminal Procedure Bill)**

Puteri Hikmawati^{)}**

Naskah diterima 28 Januari 2013, disetujui 16 Maret 2013

Abstract

In the 2010 Criminal Procedure Bill, pretrial will be replaced with the provision of commissioner judges for the reason that pretrial considered has not run properly. An initiative to put forward the role of the commissioner judges raises debates in society. This research discusses the controversial debates by applying a qualitative method. Its results reveal that the police apparatus which become the object of investigation will face many obstacles in conducting their duties as investigators. In addition to this, the results reminded that the existence of commissioner judges brings about problems such as the shortage of judges which has been experienced by the country since long time, away from their position which are difficult to be reached by the police investigators. After comparing its advantages and disadvantages, this research recommends to maintain the existence of the pretrial while at the same time improve its implementing provisions. Improvements will further be needed by enlarging its additional pretrial authority to examine illegal search and seizure conducted by the investigators.

Key words: KUHP, commissioner judges, criminal justice system, Criminal Procedure Bill in 2010

^{*)} Hasil penelitian yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur pada 30 April – 6 Mei 2012 dan Provinsi Sumatera Barat pada 9 - 15 September 2012.

^{**)} RUU tentang Hukum Acara Pidana (RUU KUHP) dalam penelitian ini menggunakan draf RUU tahun 2010. Istilah Hakim Komisaris dalam RUU KUHP tahun 2012 berubah menjadi "Hakim Pemeriksa Pendahuluan". RUU KUHP tahun 2012 pada saat penelitian ini dilakukan belum beredar, baru disampaikan kepada DPR RI bulan Desember 2012. Namun, substansi yang diatur pada umumnya sama.

^{***)} Peneliti Madya bidang Hukum Pidana pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI, e-mail: puterihw@yahoo.com.

Abstrak

Dalam RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2010 praperadilan akan diganti dengan hakim komisaris karena praperadilan dianggap belum berjalan sebagaimana mestinya. Rencana pengaturan hakim komisaris tersebut menimbulkan polemik. Hal itulah yang melatarbelakangi penelitian yang menggunakan metode penelitian dengan pendekatan kualitatif ini. Berdasarkan hasil penelitian, Kepolisian yang menjadi obyek pemeriksaan merasa akan mendapat banyak hambatan dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyidik. Di samping itu, eksistensi hakim komisaris menimbulkan permasalahan seperti kurangnya jumlah hakim yang saat ini sudah menjadi kendala dan tempat kedudukannya yang sulit dijangkau oleh penyidik. Berdasarkan perbandingan kebaikan dan kelemahan pengaturan hakim komisaris, maka kesimpulan tulisan ini adalah lebih baik tetap menerapkan sistem praperadilan namun ketentuannya perlu disempurnakan. Penyempurnaan tersebut antara lain penambahan kewenangan praperadilan untuk memeriksa penggeledahan dan penyitaan yang dilakukan oleh penyidik secara tidak sah.

Kata kunci: KUHP, hakim komisaris, sistem peradilan pidana, RUU KUHP

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Dalam sistem peradilan pidana, hukum acara pidana Indonesia menganut asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*), yang artinya setiap orang yang disangka atau diduga keras telah melakukan tindak pidana wajib dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan kesalahannya oleh suatu putusan pengadilan melalui sidang peradilan yang terbuka, bebas dan tidak memihak. Oleh karena itu, orang tersebut haruslah dijunjung dan dilindungi hak asasinya. Namun, pada kenyataannya dalam mencari pembuktian terhadap orang yang baru disangka atau diduga melakukan tindak pidana, pihak penyidik atau penuntut umum seringkali langsung saja menggunakan upaya paksa (*dwang middelen*) tanpa dipenuhinya syarat-syarat formil dan syarat-syarat materiil dalam hal penangkapan maupun penahanan.

Masih banyak penyidik yang melakukan penyiksaan pada saat pemeriksaan terhadap tersangka, baik yang didampingi oleh penasihat

hukumnya maupun tidak. Penyiksaan oleh penyidik hampir tidak dapat dibuktikan menurut hukum, kecuali pada kasus-kasus tertentu yang mendapat perhatian publik, pejabat tinggi negara atau sedang *diblow up* oleh mass media. Tanpa hal itu hampir setiap kasus yang tersangkanya mendapat siksaan minimal intimidasi oleh penyidik tidak pernah terungkap. Bukti masih adanya penyiksaan tersangka oleh penyidik, antara lain pada kasus pembunuhan di Jombang. Berdasarkan pengakuan tersangka dan terpidana, mereka mengalami penyiksaan dari penyidik di saat penyidikan. Itupun terungkap setelah Ryan "si Jagal dari Jombang" mengakui dialah sebagai pembunuhnya, kemudian *diblow up* oleh media massa, akhirnya mendapat perhatian publik dan pejabat tinggi negara. Peristiwa penyiksaan di saat tersangka disidik oleh penyidik tersebut baru merupakan bagian terkecil dari kasus penyiksaan atau intimidasi oleh penyidik yang dapat terungkap.¹ Di samping itu, banyak kasus yang proses penangkapan dan penahanannya dipraperadilan, salah satunya adalah penangkapan dan penembakan terhadap John Kei yang oleh pihak keluarga dianggap melanggar hukum.²

Upaya hukum bagi seseorang untuk menggugat tindakan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang yang dilakukan oleh aparat adalah dengan mengajukan praperadilan. Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur 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."³ Dengan demikian, praperadilan menguji dan menilai kebenaran atau ketepatan tindakan upaya paksa yang dilakukan penyidik atau penuntut umum dalam hal yang menyangkut penangkapan dan penahanan, penghentian penyidikan dan penuntutan, serta hal ganti rugi dan rehabilitasi.

Sidang praperadilan yang diadakan atas permintaan tersangka/terdakwa, keluarga, atau kuasanya merupakan suatu forum terbuka, yang dipimpin seorang hakim atau lebih untuk memanggil pihak penyidik atau jaksa penuntut umum yang telah melakukan upaya paksa agar mempertanggungjawabkan tindakannya di muka forum yang bersangkutan, apakah benar-benar beralasan dan berlandaskan hukum. Dengan sistem

¹"Sumber Terjadinya Penyiksaan Tersangka oleh Penyidik/Polri", <http://umum.kompasiana.com/2009/06/25/sumber-terjadinya-penyiksaan-tersangka-oleh-penyidikpolri/>, diakses 5 Maret 2012.

²"Polda Metro Siap Perangi Preman", *Kompas*, 23 Februari 2012.

³ Lihat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

pengujian melalui sidang terbuka ini, maka tersangka atau terdakwa dijamin hak asasinya berupa hak dan upaya hukum untuk melawan perampasan atau pembatasan kemerdekaan yang dilakukan secara sewenang-wenang oleh penyidik ataupun penuntut umum. Dalam forum itu pihak penyidik atau penuntut umum wajib membuktikan bahwa tindakannya sah dan tidak melanggar hukum.

Melalui forum terbuka ini masyarakat juga dapat ikut mengontrol jalannya proses pemeriksaan serta pengujian kebenaran dan ketepatan tindakan penyidik maupun penuntut umum dalam menangkap dan menahan seseorang ataupun dalam hal penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan, mengontrol alasan-alasan dan dasar hukum hakim praperadilan yang membebaskannya.

Walaupun sistem praperadilan tersebut diterima dan diberlakukan, namun tugas dan wewenang praperadilan sangat terbatas serta memiliki kelemahan. Salah satunya kelemahannya adalah tidak semua upaya paksa dapat dimintakan pemeriksaan untuk diuji dan dinilai kebenaran dan ketepatannya oleh lembaga praperadilan, misalnya tindakan penggeledahan, penyitaan, dan pembukaan serta pemeriksaan surat-surat tidak dijelaskan dalam KUHAP, sehingga menimbulkan ketidakjelasan siapa yang berwenang memeriksanya apabila terjadi pelanggaran.

B. Perumusan Masalah

Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) Tahun 2010 ditemukan adanya lembaga baru yang disebut dengan hakim komisaris. Menurut Pasal 1 angka 7 RUU KUHAP, "Hakim komisaris adalah pejabat yang diberi wewenang menilai jalannya penyidikan dan penuntutan, dan wewenang lain yang ditentukan dalam undang-undang ini." Penjelasan RUU KUHAP tersebut menyatakan, hakim komisaris akan menggantikan lembaga praperadilan yang selama ini belum berjalan sebagaimana mestinya.⁴ Rencana pengaturan hakim komisaris dalam RUU KUHAP menimbulkan polemik. Sebagai salah satu obyek pemeriksaan, Polri menolak pengaturan hakim komisaris saat ini. Kepala Badan Reserse dan Kriminal (Kabareskrim) Polri, Komjen Pol Ito Sumardi menengarai kemungkinan terjadinya pelambatan dalam penyidikan yang dilakukan penyidik Polri dengan adanya lembaga hakim komisaris. Hal itu karena hakim komisaris hanya ada di tingkat pengadilan negeri di kabupaten/kota, sedangkan penyidik Polri harus menyidik ke daerah-daerah terpencil dengan jumlah kasus yang

⁴ Penjelasan Umum Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2010.

sangat banyak. Polri menyimpulkan, rencana adanya lembaga hakim komisaris akan memperpanjang rantai birokrasi dan menjadikan kendala dalam proses penyidikan. Hal ini tentu tidak sesuai dengan asas peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan.⁵

Hakim Agung, Komariah E. Sapardjaja, justru berpendapat bahwa keberadaan lembaga hakim komisaris merupakan hal sangat baik dan ideal dalam upaya penegakan hukum. Menurutnya, dengan adanya hakim komisaris diharapkan nantinya tidak akan ada lagi kejadian seperti salah tangkap, pencabutan berita acara pemeriksaan (BAP) di persidangan karena terdakwa merasa saat diperiksa dalam keadaan ditekan atau dipaksa untuk mengaku.⁶ Berdasarkan hal itu, maka permasalahan yang dikaji adalah bagaimana eksistensi hakim komisaris dalam sistem peradilan pidana berdasarkan RUU tentang Hukum Acara Pidana?

Adapun yang menjadi pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan praperadilan?
2. Bagaimana ketentuan mengenai Hakim Komisaris dalam RUU tentang Hukum Acara Pidana? dan apa kelebihan dan kekurangannya dibandingkan dengan sistem praperadilan?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji:

1. pelaksanaan praperadilan, dan
2. ketentuan mengenai Hakim Komisaris dalam RUU tentang Hukum Acara Pidana, serta apa kelebihan dan kekurangannya dibandingkan dengan sistem praperadilan.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis memperkuat khazanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum pidana. Sedangkan secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Anggota DPR RI dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana yang tercantum dalam Program Legislasi Nasional RUU Prioritas Tahun 2012.

⁵ "Pembentukan "Hakim Komisaris" Hambat Tugas Kepolisian", http://www.javanewsonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1037:pembentukan-ghakim-komisarisq-hambat-tugas-kepolisian&catid=2:headline&Itemid=6, diakses 31 Januari 2012.

⁶ *Ibid.*

D. Kerangka Pemikiran

1. Konsep Kekuasaan Kehakiman dan Hakim Komisaris

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) menegaskan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum", dan ayat (2)nya menyebutkan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Konsep negara hukum dan negara demokrasi telah membawa prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan ke dalam organ-organ tersendiri yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan ke dalam 3 (tiga) poros yang kemudian dikenal sebagai Trias Politika itu dimaksudkan untuk mendobrak absolutisme atau sistem pemerintahan yang otoriter.⁷

Jika diletakkan dalam konteks ajaran Trias Politika murni Montesquieu, kekuasaan tidak hanya berbeda, tetapi juga merupakan suatu institusi yang harus terpisah satu sama lainnya di dalam melaksanakan kewenangannya.⁸ Menurut doktrin pemisahan kekuasaan tersebut, fungsi dari kekuasaan kehakiman adalah melakukan kontrol terhadap kekuasaan negara guna mencegah terjadinya proses instrumentasi yang menempatkan hukum menjadi bagian dari kekuasaan.⁹ Jadi kekuasaan kehakiman yang menjalankan lembaga peradilan memegang peranan penting dalam menjaga agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Setiap kekuasaan negara hukum, di dalamnya pasti ada kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman tersebut haruslah merupakan kekuasaan yang mandiri dan bebas dari intervensi pihak mana pun.

Di Indonesia, kemandirian dan kebebasan kekuasaan kehakiman dijamin oleh konstitusi. Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945 mengatakan bahwa "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan." Berhubungan dengan hal itu, diadakan pula jaminan kedudukan para hakim dalam undang-undang.

Undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai kekuasaan kehakiman adalah UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 1 angka 1 UU tersebut menegaskan bahwa "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan

⁷ Moh. Mahfud. M.D., "Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia," sebagaimana dikutip oleh Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin dalam buku *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 13.

⁸ KRHN & LelP, "Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman," sebagaimana dikutip oleh Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin, *ibid.*, hlm. 14.

⁹ *Ibid.*

guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.” Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh hakim sebagai pejabat negara. Hakim adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan hakim pada pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut.¹⁰

Satu konsep hakim yang baru muncul dalam RUU KUHAP, yaitu hakim komisar. Konsep yang mendasari hakim komisar ini adalah untuk penyeimbang terhadap kekuasaan jaksa penuntut umum yang sangat dominan.¹¹ Menurut Oemar Seno Adji, hakim komisar adalah hakim yang memimpin pemeriksaan pendahuluan tetapi tidak melakukan sendiri pemeriksaan itu. Namun, hakim komisar menangani bagaimana upaya-upaya dilaksanakan. Dengan demikian, hakim komisar dekat dengan fungsi jaksa dalam hubungan pengawasan jaksa terhadap polisi menurut hukum acara pidana dahulu.¹²

Hakim komisar menurut RUU KUHAP akan menggantikan praperadilan yang saat ini diatur dalam KUHAP. Adanya praperadilan diilhami oleh istilah *Rechter Commissaris* di negara Belanda yang berfungsi, baik sebagai pengawas maupun melakukan tindakan sebagai eksekutif. *Rechter Commissaris* mengawasi apakah upaya paksa dilakukan dengan sah atau tidak dan dalam melakukan tindakan sebagai eksekutif mereka berhak untuk memanggil dan mengadakan penahanan.¹³ Menurut Oemar Seno Adji, sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah, Lembaga “*Rechter Commissaris*” muncul sebagai perwujudan keaktifan hakim, yang mempunyai kewenangan untuk menangani upaya paksa (*dwang middelen*), penahanan, penyitaan, penggeledahan badan, rumah, dan pemeriksaan surat-surat.”¹⁴

2. Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi

¹⁰ Lihat Pasal 1 angka 5 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹¹ Tim PERADI untuk RUU KUHAP, *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial*, Jakarta: Paps Sinar Sinanti bekerja sama dengan PERADI, 2010, hlm. 40-41.

¹² *Ibid.*

¹³ Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2007, hlm.91-92.

¹⁴ *Ibid.*

berarti usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat diselesaikan, dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana.¹⁵

Indonesia sebagai negara hukum menganut sistem peradilan pidana yang dinamakan sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Jadi sistem ini mengisyaratkan adanya keterpaduan atau keterkaitan yang erat antar unsur-unsur yang ada dalam sistem tersebut. Mardjono Reksodiputro menyebut pengertian sistem ini adalah sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan pemasyarakatan terpidana.¹⁶ Berdasarkan pengertian tersebut, sistem peradilan pidana yang terpadu adalah adanya keterpaduan antara unsur-unsur yang ada di dalam sistem peradilan pidana yaitu keterpaduan antara lembaga kepolisian, kejaksaan, peradilan, dan lembaga pemasyarakatan.

V.N. Pillai mengartikan sistem peradilan pidana dengan kepolisian, penuntut umum, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan yang merupakan komponen-komponen dari susunan prosedur pidana.¹⁷ Sedangkan Sanford H. Kadish merumuskan sistem peradilan pidana terdiri dari tiga organisasi yang terpisah: kepolisian, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan yang masing-masing mempunyai tugas sendiri-sendiri. Namun begitu bukan berarti bahwa tiap lembaga bebas satu dari yang lainnya. Apa yang dilakukan dan bagaimana dilakukan oleh suatu lembaga memberikan pengaruh langsung pada pekerjaan lembaga yang lainnya.¹⁸

Berdasarkan uraian sebelumnya, komponen-komponan yang bekerja dalam sistem peradilan pidana adalah kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan. Empat komponen ini diharapkan bekerjasama membentuk "*integrated criminal justice administration*". Keempat institusi tersebut masing-masing secara administratif berdiri sendiri. Kepolisian berada

¹⁵ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1997, hlm. 84.

¹⁶ Mardjono Reksodiputro, "Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-batas Toleransi)", Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993, hlm. 1.

¹⁷ V.N. Pillai, *An Approach to Criminal Correction in Developing Countries*. Report for 1978 and Resource Material Series No. 16, Unafei, 1978, hlm. 42.

¹⁸ Sanford H. Kadish, "Criminal Law and Its Processes," sebagaimana dikutip dalam *Upaya Mengefektifkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Laporan Penelitian Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, 1997, hlm. 10.

di bawah Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden; Kejaksaan berpuncak pada Kejaksaan Agung dipimpin oleh seorang Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta menyampaikan pertanggungjawaban tugasnya kepada Presiden dan DPR RI; pengadilan secara organisasi, administratif dan finansial berada di Mahkamah Agung; sedangkan lembaga pemasyarakatan berada di dalam struktur organisasi Departemen Hukum dan HAM.

Dalam sistem peradilan pidana yang dianut oleh KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana) telah ditentukan suatu garis pemisah yang tegas terhadap wewenang masing-masing lembaga guna menjaga adanya tumpang tindih wewenang antara satu lembaga dengan lembaga yang lain dalam menangani proses suatu perkara pidana. Dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP), Kepolisian (polisi) memegang peranan penting dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan; Kejaksaan (jaksa) mempunyai tugas utama melakukan penuntutan; Pengadilan sebagai institusi yang mengadili; dan lembaga pemasyarakatan merupakan tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian tentang "Eksistensi Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan Pidana (Analisis terhadap RUU tentang Hukum Acara Pidana)" ini dilaksanakan di Provinsi Jawa Timur pada 30 April – 6 Mei 2012 dan Provinsi Sumatera Barat pada 9 - 15 September 2012. Pemilihan Provinsi Jawa Timur (Jatim) didasarkan pada pertimbangan bahwa Jatim merupakan salah satu provinsi dengan tingkat kejahatan yang tinggi. Hal ini dapat dilihat dari hasil analisa dan evaluasi sepanjang satu semester di tahun 2011, kasus kejahatan di Jatim meningkat tajam, mencapai 50,1%. Kasus yang paling dominan adalah kasus pencurian dengan kekerasan yang menggunakan senjata api. Pada periode yang sama tahun 2010, jumlah kasusnya 'hanya' 16.461 perkara. Sedangkan periode tahun 2011, jumlah kasusnya mencapai 24.709 perkara. Ini berarti meningkat sebanyak 8.248 kasus (50%).¹⁹ Di samping itu, banyak perkara yang dipraperadilan, seperti praperadilan yang diajukan oleh Bupati Pasuruan, Dade Angga, terhadap Kepala Kejaksaan Negeri Kota

¹⁹ "Kriminalitas Meningkat 50 Persen", <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=4010a395fab832d509d7759419f2c481&jenis=d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e>, diakses 26 Maret 2012.

Pasuruan;²⁰ praperadilan yang diajukan oleh sejumlah advokat atas dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur dalam Kasus Lapindo;²¹ dan praperadilan yang diajukan oleh 16 mantan Anggota DPRD Kota Madiun periode 1999 – 2004.²² Sedangkan pemilihan Provinsi Sumatera Barat (Sumbar) didasarkan pada pertimbangan, bahwa Sumbar merupakan salah satu provinsi dengan tingkat kejahatan yang rendah. Kepala Bagian Hubungan Masyarakat Polda Sumbar menyebutkan, jumlah kasus yang terjadi di Sumbar dalam periode Januari hingga September 2011 sebanyak 4.522 kasus. Jumlah tersebut menurun dari tahun sebelumnya (2010), angka kejahatan berjumlah 5.091 kasus. Kasus yang dominan terjadi adalah pencurian kendaraan bermotor (curanmor).²³ Berkaitan dengan masalah praperadilan, beberapa kasus praperadilan, antara lain praperadilan yang diajukan oleh Ketua Pedagang Kaki Lima (PKL) Pasar Raya, Sofyan Rambo, karena proses penangkapan dan penahanannya terkait aksi pembakaran baju dan topi bermerek Forum Warga Kota (FWK) Padang yang diklaim sebagai atribut FWK, diduga cacat secara hukum baik formil maupun materiil karena bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) KUHP.²⁴

2. Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder dan data primer. Data sekunder yang dimaksudkan terdiri atas bahan hukum primer (*primary sources*), dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). *Primary sources* yang dimaksudkan adalah Undang-Undang mengenai hukum acara pidana yang berkaitan dengan hakim komisaris dan praperadilan. Sedangkan *secondary sources* yang dimaksudkan adalah ulasan atau komentar para pakar yang terdapat dalam buku dan jurnal, termasuk yang dapat diakses melalui internet.

Penelitian ini dilengkapi dengan data primer, terutama berkaitan dengan data mengenai implementasi dari hukum acara pidana. Dalam rangka itu, maka wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah

²⁰ "Sidang Praperadilan Dade Terhadap Kajari Dijaga Ketat", www.harianbhrawa.co.id/demo.section/berita-terkini/11026-sidang-praperadilan-dade-terhadap-kajari-dijaga-ketat, diakses 26 Maret 2012.

²¹ "PN Surabaya Tolak Praperadilan SP3 Kasus Lapindo", <http://news.okezone.com/read/2010/03/30/340/317570/pn-surabaya-tolak-praperadilan-sp3-kasus-lapindo>, diakses 26 Maret 2012.

²² "Pengadilan tolak gugatan praperadilan 16 mantan Dewan Kota Madiun", yustisi.com/2010/11/pengadilan-tolak-gugatan-praperadilan-16-mantan-dewan-kota-madiun/, diakses 26 Maret 2012.

²³ "Pencurian Kendaraan Bermotor di Sumbar Meningkat", <http://www.bisnis-sumatra.com/index.php/2011/10/pencurian-kendaraan-bermotor-di-sumbar-meningkat>, diakses 9 April 2012.

²⁴ "Jadwal Sidang Praperadilan Ketua PKL Pasar Raya Sudah Ditetapkan", <http://www.padang-today.com/?mod=berita&today=detil&id=32598>, diakses 8 Maret 2012.

disiapkan sebelumnya dilakukan dengan pihak-pihak yang berkompeten, yaitu aparat penegak hukum (polisi, jaksa, dan hakim) dan akademisi yang memiliki kompetensi dalam masalah hukum acara pidana di lokasi penelitian, serta lembaga bantuan hukum yang pernah mendampingi tersangka dalam mengajukan praperadilan. Selain itu, pengumpulan data secara langsung, dilakukan dengan melaksanakan *Focus Group Discussion (FGD)*.

3. Metode Analisis Data

Penelitian tentang Eksistensi Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan Pidana (Analisis terhadap RUU tentang Hukum Acara Pidana) ini menggunakan pendekatan yang bersifat kualitatif. Oleh karena itu, data yang terkumpul disajikan secara kualitatif (uraian teks/penelitian kualitatif) dan dianalisis secara deskriptif dan preskriptif. Analisis yuridis deskriptif menggambarkan mengenai kerangka regulasi (pengaturan atau norma-norma) mengenai masalah yang diteliti. Sedangkan bersifat preskriptif adalah penelitian yang juga mengemukakan rumusan-rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Pelaksanaan Praperadilan

Praperadilan merupakan hal baru dalam hukum acara pidana berdasarkan KUHAP. Menurut Pasal 1 angka 10 KUHAP, Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur 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. Dengan demikian praperadilan hanyalah menguji dan menilai tentang kebenaran atau ketepatan tindakan upaya paksa yang dilakukan penyidik atau penuntut umum dalam hal yang menyangkut penangkapan dan penahanan, penghentian penyidikan dan penuntutan, serta hal ganti rugi dan rehabilitasi.

Praperadilan pada hakikatnya merupakan fungsi pengadilan dalam mekanisme kontrol horizontal terhadap kewenangan pejabat lain yang menggunakan upaya paksa. Dikaitkan dengan pembagian kekuasaan dalam

konsep negara hukum, praperadilan merupakan pengawasan yudikatif terhadap eksekutif.

Lembaga lain yang mirip dengan praperadilan di Indonesia dan *Rechter Commissaris* di Belanda adalah "*Juge d'Instruction*" di Perancis yang memiliki kewenangan melakukan (mengintervensi) pemeriksaan pendahuluan dalam proses peradilan pidana dalam *civil law system* atau "*Pre-trial*" di Amerika Serikat yang menerapkan prinsip *Habeas Corpus* dalam *common law system*.²⁵ Prinsip dasar *habeas corpus* memberikan inspirasi untuk menciptakan suatu forum yang memberikan hak dan kesempatan kepada seseorang yang sedang menderita karena dirampas atau dibatasi kemerdekaannya untuk mengadukan nasibnya sekaligus menguji kebenaran dan ketepatan dari tindakan kekuasaan berupa penggunaan upaya paksa (*dwang middelen*), baik penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan maupun pembukaan surat-surat yang dilakukan oleh pihak kepolisian ataupun kejaksaan ataupun kekuasaan lainnya.²⁶

Sistem peradilan kita menganut asas praduga tidak bersalah, yang artinya setiap orang yang disangka atau diduga keras telah melakukan tindak pidana wajib dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan kesalahannya oleh suatu putusan pengadilan melalui sidang peradilan yang terbuka, bebas dan tidak memihak. Oleh karena itu, orang tersebut haruslah dijunjung dan dilindungi hak asasinya. Namun, pada kenyataannya dalam mencari pembuktian terhadap orang yang baru disangka atau diduga melakukan tindak pidana, pihak penyidik atau penuntut umum kadangkala langsung saja menggunakan upaya paksa tanpa dipenuhinya syarat-syarat formil terutama syarat-syarat materiil dalam hal penangkapan maupun penahanan.

Pengawasan dan penilaian terhadap upaya paksa yang digunakan inilah yang tidak dimiliki dalam tingkatan pemeriksaan pendahuluan di masa berlakunya hukum acara pidana sebelum KUHAP (*Herziene Indische Reglement/HIR*). Memang pada masa itu ada semacam pengawasan oleh hakim yakni dalam hal perpanjangan waktu penahanan sementara yang harus dimintakan persetujuan hakim (Pasal 83 C ayat (4) HIR). Namun, dalam praktek kontrol hakim ini kurang dirasakan manfaatnya, karena tidak efektif mengingat urusan perpanjangan penahanan oleh hakim itu bersifat tertutup dan semata-mata dianggap urusan birokrasi.

²⁵ Al. Wisnubroto dan G.Widiartana, *Pembaharuan Hukum Acara Pidana*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005, hlm.78.

²⁶ Adnan Buyung Nasution, "Praperadilan versus Hakim Komisaris", <http://jodisantoso.blogspot.com/2008/02/praperadilan-versus-hakim-komisaris.html>, diakses 31 Januari 2012.

Dalam proses tersebut semua surat permohonan perpanjangan penahanan secara serta merta tanpa diperiksa lagi langsung saja ditandatangani oleh hakim ataupun petugas yang ditunjuk oleh hakim. Akibatnya banyak penahanan yang berlarut-larut sampai bertahun-tahun dan korban yang bersangkutan tidak memiliki hak dan upaya hukum apapun yang tersedia baginya untuk melawan kesewenang-wenangan yang menimpa dirinya. Dia hanya pasrah pada nasib, dan menunggu belas kasihan dari hakim untuk membebaskannya kelak di muka pemeriksaan persidangan pengadilan. Sidang praperadilan yang diadakan atas permintaan tersangka atau terdakwa ataupun keluarganya ataupun atas kuasanya merupakan suatu forum yang terbuka, yang dipimpin seorang hakim atau lebih untuk memanggil pihak penyidik atau jaksa penuntut umum yang telah melakukan upaya paksa agar mempertanggungjawabkan tindakannya di muka forum yang bersangkutan, apakah benar-benar beralasan dan berlandaskan hukum. Dengan sistem pengujian melalui sidang terbuka ini, maka tersangka atau terdakwa dijamin hak asasinya berupa hak dan upaya hukum untuk melawan perampasan atau pembatasan kemerdekaan yang dilakukan secara sewenang-wenang oleh penyidik ataupun penuntut umum, karena dalam forum itu pihak penyidik atau penuntut umum wajib membuktikan bahwa tindakannya sah dan tidak melanggar hukum.

Untuk keperluan tersebut tentu saja pihak penyidik ataupun penuntut umum harus membuktikan bahwa dia memiliki semua syarat-syarat hukum yang diperlukan, baik berupa syarat-syarat formal maupun materiil, seperti misalnya surat perintah penangkapan atau penahanan, adanya dugaan keras telah melakukan tindak pidana yang didukung oleh bukti permulaan yang cukup, ataupun dalam hal penahanan adanya alasan yang nyata dan konkrit bahwa si pelaku akan melarikan diri, menghilangkan barang bukti atau mengulangi kejahatannya.

Dalam pelaksanaannya, pemeriksaan praperadilan memiliki kelemahan. Salah satu kelemahannya adalah terbatasnya hal-hal yang diperiksa oleh hakim. Adnan Buyung Nasution mengakui kelemahan tersebut dan mengatakan, dalam pemeriksaan praperadilan selama ini hakim lebih banyak memperhatikan perihal dipenuhi tidaknya syarat-syarat formil semata-mata dari suatu penangkapan atau penahanan, seperti ada atau tidak adanya surat perintah penangkapan (Pasal 18 KUHP), atau ada tidaknya surat perintah penahanan (Pasal 21 ayat (2) KUHP), dan sama sekali tidak menguji dan menilai syarat materiilnya. Padahal syarat materiil inilah yang menentukan apakah seseorang dapat dikenakan upaya paksa berupa penangkapan atau penahanan oleh penyidik atau penuntut umum. Tegasnya hakim pada

praperadilan seolah-olah tidak peduli apakah tindakan penyidik atau jaksa penuntut umum yang melakukan penangkapan benar-benar telah memenuhi syarat-syarat materiil, yaitu adanya "dugaan keras" telah melakukan tindak pidana berdasarkan "bukti permulaan yang cukup". Ada tidaknya bukti permulaan yang cukup ini dalam praktek tidak pernah dipermasalahkan oleh hakim, karena umumnya hakim praperadilan menganggap bahwa hal itu bukan menjadi tugas dan wewenangnya, melainkan sudah memasuki materi pemeriksaan perkara yang menjadi wewenang hakim dalam sidang pengadilan negeri.²⁷

Demikian juga dalam hal penahanan, hakim tidak menilai apakah tersangka atau terdakwa yang "diduga keras" melakukan tindak pidana berdasarkan "bukti yang cukup" benar-benar ada alasan yang konkrit dan nyata yang menimbulkan kekhawatiran bahwa yang bersangkutan "akan melarikan diri, menghilangkan barang bukti ataupun mengulangi perbuatannya". Para hakim umumnya menerima saja bahwa hal adanya kekhawatiran tersebut semata-mata merupakan urusan penilaian subjektif dari pihak penyidik atau penuntut umum, atau dengan lain perkataan menyerahkan semata-mata kepada hak diskresi dari pihak penyidik dan penuntut umum. Akibatnya sampai saat ini masih banyak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan dalam hal penangkapan dan penahanan terhadap seorang tersangka ataupun terdakwa oleh pihak penyidik ataupun penuntut umum, yang tidak dapat diuji karena tidak ada forum yang berwenang memeriksanya. Padahal dalam sistem *habeas corpus act* dari negara Anglo Saxon, hal ini justru menjadi tonggak ujian sah tidaknya penahanan terhadap seseorang ataupun boleh tidaknya seseorang ditahan.²⁸

Ketentuan mengenai praperadilan diatur dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP. Menurut penyidik Polda Sumatera Barat²⁹ dan penyidik Polda Jawa Timur,³⁰ ketentuan praperadilan dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 masih relevan. Frekuensi permohonan praperadilan yang diajukan dalam tiga tahun terakhir meningkat dibandingkan dengan kurun waktu tiga tahun sebelumnya, sehingga dapat dikatakan proses praperadilan tidak ada persoalan. Jenis permohonan praperadilan yang diajukan terdiri dari:³¹

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Disampaikan pada saat FGD yang dilakukan pada tanggal 4 Mei 2012 di Ruang Rapat Unit Reskrim, Polda Sumbar.

³⁰ Dalam jawaban tertulis Polda Jatim (tertanggal 14 September 2012) berdasarkan daftar pertanyaan yang disampaikan oleh peneliti.

³¹ *Ibid.*

- a. tidak sahnya upaya penangkapan dan penahanan;
- b. tidak sahnya penghentian penyidikan.

Dari sejumlah permohonan praperadilan yang diajukan ke Pengadilan Negeri terhadap Penyidik Polda Jatim tersebut, mayoritas dimenangkan oleh Penyidik.³² Adapun putusan yang dijatuhkan oleh Hakim pengadilan negeri rata-rata tidak melebihi batas waktu 7 (tujuh) hari, namun masih ada beberapa putusan hakim yang dijatuhkan melebihi batas waktu yang ditentukan. Hal ini dapat merugikan pemohon praperadilan karena apabila kasusnya sudah mulai disidangkan, permohonan praperadilannya gugur.

Berbeda dengan data yang ada di Polda Jatim, Pengadilan Negeri Surabaya dan Pengadilan Negeri Padang menangani banyak permohonan praperadilan, yang cenderung menurun dalam tiga tahun terakhir. Pengadilan Negeri Surabaya menangani kasus praperadilan dalam tahun 2010 sebanyak 36 kasus, 2011 sebanyak 33 kasus, dan 2012 (sampai September) sebanyak 19 kasus.³³ Sementara itu, jumlah kasus praperadilan di Pengadilan Negeri Padang dalam tahun 2011 terdapat 7 kasus dan tahun 2012 terdapat 3 kasus. Kebanyakan dari permohonan tersebut mengenai sah tidaknya penangkapan dan penahanan.³⁴

Berkaitan dengan pelaksanaan sidang praperadilan, menurut Penyidik Polda Jatim, masih dilakukan dengan hakim tunggal sehingga obyektivitasnya diragukan. Seyogyanya diganti menjadi hakim majelis sehingga putusan yang diambil lebih obyektif. Jangka waktu sidang yang hanya 7 hari sangat pendek mengingat persiapan alat bukti dan saksi-saksi memerlukan waktu.³⁵ Di samping itu, kelemahan pengaturan praperadilan dalam KUHAP masih terpisah-pisah antara pengaturan praperadilan yang menyangkut masalah penangkapan dan penahanan dalam Pasal 77 KUHAP terpisah dengan praperadilan yang menyangkut tindakan Kepolisian lainnya dalam Pasal 95 KUHAP.³⁶

Tidak hanya Direktur Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang³⁷ dan Advokat LBH Surabaya,³⁸ Pengadilan Negeri Surabaya³⁹ yang biasa menangani praperadilan, juga mengatakan bahwa kewenangan praperadilan terbatas. Berkaitan dengan sah tidaknya pengeledahan dan penyitaan tidak

³² *Ibid.*

³³ Disampaikan oleh Ketua Pengadilan Negeri Surabaya, Heru Pramono, SH., M.Hum., 10 September 2012.

³⁴ Disampaikan oleh Ketua Pengadilan Negeri Padang, H. Asmuddin, SH., MH., 2 Mei 2012.

³⁵ Dalam jawaban tertulis (tertanggal 14 September 2012), *op.cit.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Wawancara dengan Direktur LBH Padang, Vito Oktavia, 4 Mei 2012.

³⁸ Wawancara dengan Advokat LBH Surabaya, Hosnan, 14 September 2012.

³⁹ Wawancara dengan Ketua Pengadilan Negeri Surabaya, Heru Pramono, 10 September 2012.

merupakan kewenangan praperadilan. Persoalan terkait dengan hal ini, misalnya penyitaan barang bukti yang ada kemungkinan tidak termasuk alat bukti yang seharusnya disita.

Terkait dengan keterbatasan kewenangan praperadilan, Adnan Buyung Nasution mengatakan tidak semua upaya paksa dapat dimintakan pemeriksaan untuk diuji dan dinilai kebenaran dan ketepatannya oleh lembaga praperadilan, misalnya tindakan penggeledahan, penyitaan, dan pembukaan serta pemeriksaan surat-surat tidak dijelaskan dalam KUHAP, sehingga menimbulkan ketidakjelasan siapa yang berwenang memeriksanya apabila terjadi pelanggaran. Disini lembaga praperadilan kurang memperhatikan kepentingan perlindungan hak asasi tersangka atau terdakwa dalam hal penyitaan dan penggeledahan, padahal penggeledahan yang sewenang-wenang merupakan pelanggaran terhadap ketenteraman rumah tempat tinggal orang (*privacy*), dan penyitaan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak milik seseorang. Di samping itu, praperadilan tidak berwenang untuk menguji dan menilai sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan, tanpa adanya permintaan dari tersangka, keluarganya, atau pihak lain atas kuasa tersangka, sehingga apabila permintaan tersebut tidak ada, walaupun tindakan penangkapan atau penahanan nyata-nyata menyimpang dari ketentuan yang berlaku, maka sidang praperadilan tidak dapat diadakan.⁴⁰ Berdasarkan uraian di atas, ketentuan mengenai praperadilan dalam KUHAP masih memadai, tetapi terdapat kekurangan-kekurangan seperti terbatasnya kewenangan praperadilan dan batas waktu pemeriksaan yang terlalu singkat. Di samping itu, dalam pelaksanaan praperadilan, dalam hal ini di Jatim dan Sumbar, obyektivitas hakim masih diragukan dan putusannya lebih banyak memenangkan penyidik, dalam arti menolak permohonan praperadilan yang diajukan oleh tersangka.

B. Ketentuan tentang Hakim Komisaris dalam RUU tentang Hukum Acara Pidana

Istilah hakim komisaris sebenarnya bukan istilah baru di Indonesia, sebab pada saat diberlakukannya *Reglement op de Strafvoordering*, hal itu sudah diatur dalam *title* kedua tentang *van de regter-commissaris* berfungsi pada tahap pemeriksaan pendahuluan sebagai pengawas (*examining judge*) untuk mengawasi apakah tindakan upaya paksa (*dwang middelen*), yang meliputi penangkapan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan surat-surat, dilakukan dengan sah atau tidak. Selain itu, dalam *Reglement op de Strafvoordering* hakim komisaris atau *regter-commissaris* dapat melakukan

⁴⁰ Adnan Buyung Nasution, "Praperadilan versus Hakim Komisaris", *op.cit.*

tindakan eksekutif (*investigating judge*) untuk memanggil orang, baik para saksi (Pasal 46) maupun tersangka (Pasal 47), mendatangi rumah para saksi maupun tersangka (Pasal 56), dan juga memeriksa serta mengadakan penahanan sementara terhadap tersangka (Pasal 62). Akan tetapi setelah diberlakukan *Herziene Indische Reglement* (HIR) dengan *Staatsblad* No. 44 Tahun 1941, istilah *regter-commissaris* tidak digunakan lagi.⁴¹

Selanjutnya istilah hakim komisaris mulai muncul kembali dalam konsep Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang diajukan ke DPR pada tahun 1974, pada masa Oemar Seno Adjie menjabat sebagai Menteri Kehakiman. Dalam konsep ini, hakim komisaris memiliki wewenang pada tahap pemeriksaan pendahuluan untuk melakukan pengawasan pelaksanaan upaya paksa (*dwang middelen*), bertindak secara eksekutif untuk ikut serta memimpin pelaksanaan upaya paksa, menentukan penyidik mana yang melakukan penyidikan apabila terjadi sengketa antara polisi dan jaksa, serta mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan oleh pihak-pihak yang dikenakan tindakan. Latar belakang diaturnya hakim komisaris adalah untuk lebih melindungi hak asasi manusia dalam proses pidana dan menghindari terjadinya kemacetan oleh adanya perselisihan antara petugas penyidik dari instansi yang berbeda. Penangkapan dan penahanan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak asasi kemerdekaan dan kebebasan orang. Penyitaan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak milik orang, dan penggeledahan yang tidak sah merupakan pelanggaran terhadap ketenteraman rumah tempat kediaman orang.⁴²

Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana (RUU KUHP) Tahun 2010 ditemukan adanya ketentuan mengenai hakim komisaris. Menurut Pasal 1 angka 7 RUU KUHP, "Hakim komisaris adalah pejabat yang diberi wewenang menilai jalannya penyidikan dan penuntutan, dan wewenang lain yang ditentukan dalam KUHP." Menurut Penjelasan RUU KUHP, hakim komisaris akan menggantikan lembaga praperadilan yang selama ini belum berjalan sebagaimana mestinya. Penjelasan RUU KUHP juga menyebutkan bahwa hakim komisaris pada dasarnya merupakan lembaga yang terletak antara penyidik dan penuntut umum di satu pihak dan hakim di lain pihak.⁴³

Rencana diaturnya hakim komisaris dalam RUU KUHP, menurut penyidik Polda Jatim merupakan konsekuensi dari diratifikasinya *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dengan UU No. 12 Tahun

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Penjelasan Umum RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2010.

2005, dimana Hakim Komisaris akan menggantikan praperadilan dalam sistem peradilan pidana. Namun mengingat hakim komisaris merupakan produk asing (di negara Belanda disebut *Rechter Commissaris*, di Perancis disebut *judge d'instruktion*, di Italia disebut *giudice istruttore*, di Jerman disebut *unschuhungscrichter*, di Amerika Serikat disebut *magistrate*) yang dianggap telah berhasil diterapkan di negara-negara asing, tetapi belum tentu bisa berhasil diterapkan di Indonesia, mengingat geografis, sistem hukum, dan budaya yang ada di Indonesia.⁴⁴ Idealnya dalam menyusun RUU KUHAP harus memperhatikan sosial geografis, sehingga produk UU yang diberlakukan benar-benar dapat diimplementasikan sesuai harapan masyarakat tanpa menimbulkan *legal gap*, apalagi lembaga Hakim Komisaris merupakan lembaga baru yang mengambil alih beberapa kewenangan penyidik dan penuntut umum, maka dengan adanya sistem dan tatanan lembaga baru tersebut juga harus memperhatikan terjadinya konflik antar lembaga.⁴⁵ Ketidaksetujuan terhadap rencana diaturnya hakim komisaris juga disampaikan oleh para penyidik di Polda Sumbar. Salah seorang penyidik, Koptol Rudy Yulianto, mengatakan "penyidik terutama yang kantornya jauh dengan kedudukan hakim komisaris akan mengalami kesulitan apabila selalu meminta persetujuan hakim komisaris dalam melakukan upaya paksa." Di samping itu, asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan tidak akan tercapai karena kendala jarak jauh dan anggaran yang dibutuhkan dalam proses lebih besar.⁴⁶

Tidak hanya penyidik yang menyampaikan akan banyaknya kendala apabila hakim komisaris diatur, pakar hukum/akademisi juga mengemukakan hal tersebut, Pakar Hukum Universitas Gadjah Mada, Marcus Priyogunarto, menjelaskan bahwa dalam Pasal 111, Pasal 112, dan Pasal 113 RUU KUHAP 2010 disebutkan setiap penyidik jika hendak menangkap seseorang harus meminta izin kepada hakim komisaris. Selain itu, jika sudah ditangkap maka dalam hitungan 1x24 jam penyidik bersama jaksa penuntut umum harus menghadapkannya ke hakim komisaris untuk meminta pengesahan penetapannya sebagai tersangka. Aturan itu akan berbenturan dengan fakta di lapangan dimana saat ini ada 4.736 polsek yang tersebar di berbagai pelosok Indonesia. Sedangkan, hakim komisaris hanya berkedudukan di ibukota kabupaten dan kota. Kalau jarak dari kota kecamatan dan kelurahan ke lokasi

⁴⁴ Dalam jawaban tertulis (tertanggal 14 September 2012) berdasarkan daftar pertanyaan yang disampaikan oleh peneliti.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Disampaikan pada saat *Focus Group Discussion* yang diadakan di Ruang Rapat Reskrim Polda Sumbar, 4 Mei 2012.

hakim komisaris berkedudukan perlu waktu sehari-hari seperti di Kepulauan Maluku, NTT, dan Papua, bagaimana dapat memenuhi ketentuan 1x24 jam itu.⁴⁷

Selanjutnya, Pasal 111 RUU KUHAP menentukan kewenangan hakim komisaris untuk menetapkan atau memutuskan: (a) sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, atau penyadapan; (b) pembatalan atau penangguhan penahanan; (c) bahwa keterangan yang dibuat oleh tersangka atau terdakwa dengan melanggar hak untuk tidak memberatkan diri sendiri; (d) alat bukti atau pernyataan yang diperoleh secara tidak sah tidak dapat dijadikan alat bukti; (e) ganti kerugian dan/atau rehabilitasi untuk seseorang yang ditangkap atau ditahan secara tidak sah atau ganti kerugian untuk setiap hak milik yang disita secara tidak sah; (f) tersangka atau terdakwa berhak untuk atau diharuskan untuk didampingi oleh pengacara; (g) bahwa penyidikan atau penuntutan telah dilakukan untuk tujuan yang tidak sah; (h) penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan yang tidak berdasarkan asas oportunitas; (i) layak atau tidaknya suatu perkara untuk dilakukan penuntutan ke pengadilan; (j) pelanggaran terhadap hak tersangka apapun yang lain yang terjadi selama tahap penyidikan. Kewenangan Hakim Komisaris dalam RUU KUHAP lebih luas dan lebih lengkap daripada praperadilan menurut KUHAP.

Kewenangan hakim komisaris tidak hanya terbatas pada penangkapan dan penahanan ataupun penghentian penyidikan dan penuntutan melainkan juga perihal perlu tidaknya diteruskan penahanan ataupun perpanjangan penahanan, perlu tidaknya penghentian penyidikan atau penuntutan, perlu tidaknya pencabutan atas penghentian penyidikan atau penuntutan, sah atau tidaknya penyitaan dan penggeledahan, serta wewenang memerintah penyidik atau penuntut umum untuk membebaskan tersangka atau terdakwa jika terdapat dugaan kuat adanya penyiksaan ataupun kekerasan pada tingkat penyidikan ataupun penuntut.

Lebih luasnya kewenangan hakim komisaris menurut RUU KUHAP dibandingkan dengan hakim praperadilan dikatakan oleh para penyidik Polda Jatim dan Polda Sumbar. Namun, sebagai pihak yang akan menjadi obyek pemeriksaan, para penyidik Polda Jatim dan Polda Sumbar mengemukakan sejumlah kesulitan/hambatan apabila ketentuan hakim komisaris dalam RUU KUHAP diterapkan.

⁴⁷ "Hakim Komisaris Rawan Polemik", <http://nasional.vivanews.com/news/read/124722hakimkomisaris-rawan-polemik>, diakses 31 Januari 2012.

Menurut penyidik Polda Jatim, beberapa permasalahan yang akan timbul apabila ketentuan hakim komisaris dalam RUU KUHP diterapkan, yaitu:⁴⁸

1. Rekrutmen hakim komisaris, yang setidaknya-tidaknya berjumlah 1000 (seribu) hakim setiap kabupaten/kota harus ada 2 orang hakim komisaris yang diambil dari hakim pengadilan negeri. Jika hakim komisaris belum tersedia sedangkan ketentuan tersebut harus dilaksanakan, maka akan banyak pelaku kejahatan yang tidak dapat diproses, mengingat belum siapnya hakim komisaris untuk merespon permintaan penyidik dan penuntut umum dalam rangka upaya paksa, hanya akibat prosedur penahanannya sulit.
2. Kondisi geografis Indonesia, yang merupakan negara kepulauan, akan sulit bagi penyidik untuk sampai ke kabupaten/kota dimana hakim komisaris bertugas dalam waktu yang ditentukan dalam RUU KUHP. Di samping itu, sarana komunikasi dan transportasi juga harus dipertimbangkan.
3. Perbandingan jumlah hakim komisaris dan jumlah perkara yang masuk akan tidak seimbang, lebih banyak perkara yang masuk. Sedangkan waktu yang dimiliki hakim komisaris hanya dua hari untuk menjawab permohonan yang diajukan sehingga tidak akan mampu secara cepat merespon sesuai waktu yang ditentukan. Akibatnya permohonan akan menumpuk dan terbengkalai sehingga mengganggu proses penegakan hukum.
4. Hakim komisaris dalam memberikan keputusan dengan mendengar terlebih dahulu keterangan tersangka/penasihat hukumnya. Dengan batas waktu dua hari tidak mungkin dilaksanakan sehingga mengganggu proses penyidikan.
5. Hakim komisaris dalam bekerja dilakukan secara tertutup. Hal ini akan memberi peluang terjadinya penyimpangan karena tidak ada jaminan hakim independen sehingga putusan tidak netral atau berpihak pada salah satu pihak sehingga bertentangan dengan semangat proses peradilan yang cepat, tepat, dan biaya murah. Selain itu, tidak dapat dilakukan pengawasan terhadap putusan ini.
6. Putusan hakim komisaris bersifat final, padahal putusan tersebut tidak selalu benar dan dapat mendukung proses penegakan hukum secara benar.

Sedangkan permasalahan/hambatan terhadap diterapkannya ketentuan hakim komisaris yang dikemukakan oleh penyidik Polda Sumbar adalah:

⁴⁸ Dalam jawaban tertulis (tertanggal 14 September 2012) berdasarkan daftar pertanyaan yang disampaikan oleh Peneliti.

1. Kendala geografis, masih banyak kesatuan (Polsek) yang letaknya jauh sehingga akan kesulitan untuk membawa tersangka ke hadapan hakim komisaris untuk meminta persetujuan melakukan upaya paksa.
2. Asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya murah mungkin tidak akan tercapai mengingat keperluan biaya dan proses yang membutuhkan waktu serta jumlah hakim karir yang masih kurang.
3. Kewenangan hakim komisaris yang luas akan mengakibatkan banyak permohonan yang diajukan sehingga akan memperpanjang waktu penahanan.

Dalam RUU KUHP Tahun 2010 ditentukan bahwa hakim komisaris direkrut secara khusus dengan persyaratan tertentu serta tata cara pengangkatan dan pemberhentiannya diatur dalam Pasal 115 sampai dengan Pasal 120. Pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Presiden atas usul ketua pengadilan tinggi yang daerah hukumnya meliputi pengadilan negeri setempat. Masa jabatan hakim komisaris dua tahun dan dapat diangkat kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Selanjutnya, ditegaskan bahwa selama menjabat sebagai hakim komisaris, hakim pengadilan negeri dibebaskan dari tugas mengadili semua jenis perkara dan tugas lain yang berhubungan dengan tugas pengadilan negeri. Ketentuan ini berbeda dengan hakim praperadilan dalam KUHP, dimana hakim praperadilan ditunjuk dari hakim pengadilan negeri oleh ketua pengadilan negeri setempat.⁴⁹

Berkaitan dengan pembebasan tugas hakim komisaris dari tugas mengadili perkara, Fadilah Sabri, Pengajar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, mengatakan hal itu wajar agar hakim secara aktif bisa memberikan penilaian apakah proses yang dilakukan terhadap tersangka benar-benar sah. Untuk itu harus ada penambahan jumlah hakim. Namun, hakim komisaris seharusnya bersifat *ad hoc*, tidak permanen. Apabila tidak ada kasus praperadilan, hakim komisaris dialih tugaskan menjadi hakim biasa.⁵⁰ Berkaitan dengan perekrutan hakim komisaris secara khusus, Pakar Hukum UGM, Marcus Priyogunarto, mengatakan jumlah hakim pengadilan umum yang ada saat ini saja masih dinilai kurang, tidak mungkin lagi ditambah adanya hakim komisaris. Marcus menjelaskan, saat ini ada 352 pengadilan negeri yang tersebar di seluruh ibukota, kabupaten dan kota di Indonesia. Jumlah hakimnya di PT (pengadilan tinggi) 400 orang, di PN (pengadilan negeri) 3.191 hakim. Kalau ditambah lagi rata-rata 5 hakim komisaris artinya perlu tambahan 1.760 hakim.⁵¹

⁴⁹ Lihat Pasal 78 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1981.

⁵⁰ Wawancara dilakukan pada tanggal 3 Mei 2012.

⁵¹ "Hakim Komisaris Rawan Polemik", <http://nasional.vivanews.com/news/read/124722hakim-komisaris-rawan-polemik>, *op.cit.*

Kelemahan hakim komisaris dibandingkan dengan praperadilan juga dikemukakan oleh Adnan Buyung Nasution.⁵² *Pertama*, dilihat dari konsep dasarnya, kedua sistem tersebut memiliki konsep yang berbeda, sekalipun tujuannya sama yaitu sama-sama melindungi hak asasi manusia terhadap tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik dan penuntut umum. Dalam kekuasaan negara, yakni hak kontrol dari kekuasaan kehakiman (yudikatif) terhadap jalannya pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan pihak eksekutif berdasarkan wewenangnya. Sedangkan lembaga praperadilan bersumber pada hak *habeas corpus* yang pada dasarnya memberikan hak kepada seseorang yang dilanggar hak asasinya untuk melakukan perlawanan (*redress*) terhadap tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik atau jaksa dengan menuntut yang bersangkutan di muka pengadilan agar mempertanggungjawabkan perbuatannya dengan membuktikan bahwa upaya paksa yang dilakukan tersebut tidak melanggar hukum (ilegal) melainkan sah adanya. Disini tekanan diberikan pada hak asasi yang dimiliki tersangka atau terdakwa sebagai manusia yang merdeka, yang karena itu tidak dapat dirampas secara sewenang-wenang kemerdekaannya (menguasai diri orang, "*that you have the body*").

Perbedaan hakiki tersebut membawa konsekuensi bahwa dalam konsep hakim komisaris, kemerdekaan seseorang amat digantungkan pada "belas kasihan" negara, khususnya kekuasaan kehakiman untuk melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap pihak eksekutif (penyidik dan penuntut umum) dalam menjalankan pemeriksaan pendahuluan. Sedangkan dalam konsep praperadilan, kemerdekaan orang itu memberikan hak fundamental padanya untuk melawan dan menuntut negara, dalam hal ini pihak eksekutif yaitu penyidik dan penuntut umum, untuk membuktikan bahwa tindakan upaya paksa yang dilakukan negara benar-benar tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku dan hak asasi manusia, dan jika yang bersangkutan tidak berhasil membuktikannya maka orang tersebut harus dibebaskan dan mendapatkan kembali kebebasannya.

Kedua, sistem pemeriksaan oleh hakim komisaris pada dasarnya bersifat tertutup (internal) dan dilaksanakan secara individual oleh hakim yang bersangkutan terhadap penyidik, penuntut umum, saksi-saksi bahkan juga terdakwa. Sekalipun pemeriksaan itu dilakukan secara objektif dan profesional, namun karena sifatnya yang tertutup maka tidak ada transparansi dan akuntabilitas publik, sebagaimana halnya proses pemeriksaan sidang terbuka dalam forum praperadilan. Akibatnya masyarakat (publik) tidak dapat turut

⁵² Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*

mengawasi dan menilai proses pemeriksaan pengujian serta penilaian hakim terhadap benar tidaknya, atau tepat tidaknya upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik ataupun jaksa penuntut umum. Dalam kondisi sekarang, syarat transparansi dan akuntabilitas publik ini amat diperlukan, terutama dalam menghadapi korupsi, kolusi dan nepotisme yang sudah melanda bidang peradilan.

Melihat kelebihan dan kekurangan hakim komisaris dibandingkan dengan sistem praperadilan, maka lebih banyak kelemahan hakim komisaris yang muncul. Banyak kendala yang akan dihadapi apabila hakim komisaris diatur di dalam KUHAP. Hal itu tidak hanya disampaikan oleh penyidik yang akan menjadi obyek pemeriksaan, tetapi juga pakar hukum/akademisi. Oleh karena itu, sebaiknya sistem praperadilan tetap dipertahankan dengan menyempurnakan pengaturannya dalam KUHAP yang baru, seperti kewenangan praperadilan yang diperluas dan pemeriksaan dengan majelis hakim agar lebih objektif.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Dalam proses peradilan pidana, seseorang dalam mengajukan pemeriksaan praperadilan terhadap sah tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan, atau penghentian penuntutan kepada pengadilan negeri. Pelaksanaan praperadilan saat ini mengacu pada Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP. Menurut berbagai pihak yang diwawancarai di daerah penelitian, ketentuan dalam KUHAP tersebut masih relevan, terlihat dari masih banyaknya permohonan praperadilan yang diajukan. Namun, ada beberapa kekurangan dalam pengaturan praperadilan yang perlu diperbaiki, seperti pemeriksaan yang dilakukan oleh hakim tunggal dan terbatasnya jangka waktu sidang, yang hanya 7 hari.

Sementara itu, draf RUU KUHAP Tahun 2010 mengatur adanya hakim komisaris yang merupakan lembaga baru yang akan menggantikan praperadilan. Hakim komisaris mempunyai kewenangan yang lebih luas dari praperadilan. Kewenangan hakim komisaris yang luas ini tentu akan lebih menjamin hak-hak tersangka. Namun, rencana pengaturan hakim komisaris menimbulkan polemik. Kepolisian sebagai pihak yang menjadi objek pemeriksaan hakim komisaris berkeberatan dengan rencana diaturnya hakim komisaris karena akan mengalami hambatan/kesulitan dalam menangani kasus, seperti kendala jarak dimana hakim komisaris berkedudukan sehingga proses pemeriksaan oleh hakim komisaris memerlukan waktu dan menghambat asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan. Kendala

kekurangan jumlah hakim yang dialami pengadilan saat ini juga akan menghambat perekrutan hakim komisaris. Di samping itu, sistem pemeriksaan oleh hakim komisaris yang bersifat tertutup dan tidak transparan dapat menimbulkan keraguan mengenai objektivitas hakim.

B. Rekomendasi

Melihat ketentuan mengenai hakim komisaris dalam RUU KUHAP, serta melihat kelebihan dan kekurangannya dibandingkan dengan sistem praperadilan, maka pengaturan hakim komisaris dalam KUHAP perlu dipertimbangkan kembali karena banyak hambatan yang akan terjadi. Akan lebih baik, apabila ketentuan praperadilan dalam KUHAP disempurnakan, seperti dengan menambah kewenangan hakim praperadilan untuk memeriksa penggeledahan dan penyitaan yang dilakukan oleh penyidik secara tidak sah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ali, H. Zainuddin. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fatkurohman, Aminudin, Dian, dan Sirajuddin. (2004). *Memahami Kebenaran Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Muhammad, Rusli. (2007). *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Pillai, V.N. (1978). *An Approach to Criminal Correction in Developing Countries*, Report for 1978 and Resource Material Series No. 16, Unafei.
- Reksodiputro, Mardjono. (1997). *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, d/h Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia.
- _____. (1993). *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-batas Toleransi)*. Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Tim PERADI untuk RUU KUHP. (2010). *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial*. Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti bekerja sama dengan PERADI.
- Wignjosebroto, Soetandyo. (2002). *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosebroto)*, Ifdhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL (eds). Jakarta: ELSAM dan HUMA.
- Wisnubroto, Al. dan Widiartana, G. (2005). *Pembaharuan Hukum Acara Pidana*. Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Internet:

- "Sumber Terjadinya Penyiksaan Tersangka oleh Penyidik/Polri", <http://umum.kompasiana.com/2009/06/25/sumber-terjadinya-penyiksaan-tersangka-oleh-penyidikpolri/>, diakses 5 Maret 2012.

- "Kriminalitas Meningkat 50 Persen", <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=4010a395fab832d509d7759419f2c481&jenis=d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e>, diakses 26 Maret 2012.
- "Sidang Praperadilan Dade Terhadap Kajari Dijaga Ketat", www.harianbhrawa.co.id/demo.section/berita-terkini/11026-sidang-praperadilan-dade-terhadapkajari-dijaga-ketat, diakses 26 Maret 2012.
- "PN Surabaya Tolak Praperadilan SP3 Kasus Lapindo", <http://news.okezone.com/read/2010/03/30/340/317570/pn-surabaya-tolak-praperadilan-sp3-kasus-lapindo>, diakses 26 Maret 2012.
- "Pengadilan tolak gugatan praperadilan 16 mantan Dewan Kota Madiun", yustisi.com/2010/11/pengadilan-tolak-gugatan-praperadilan-16-mantan-dewan-kota-madiun/, diakses 26 Maret 2012.
- "Jadwal Sidang Praperadilan Ketua PKL Pasar Raya Sudah Ditetapkan", <http://www.padang-today.com/?mod=berita&today=detil&id=32598>, diakses 8 Maret 2012.
- Adnan Buyung Nasution, "Praperadilan versus Hakim Komisaris", <http://jodisantoso.blogspot.com/2008/02/praperadilan-versus-hakim-komisaris.html>, diakses 31 Januari 2012.
- "Hakim Komisaris Rawan Polemik", http://nasional.vivanews.com/news/read/124722hakim_komisaris_rawan_polemik, diakses 31 Januari 2012.
- "Pembentukan "Hakim Komisaris" Hambat Tugas Kepolisian", http://www.javanewsonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1037:pembentukan-ghakim-komisarisq-hambat-tugas-kepolisian&catid=2:headline&Itemid=6, diakses 31 Januari 2012.
- "Pencurian Kendaraan Bermotor di Sumbar Meningkat", <http://www.bisnis-sumatra.com/index.php/2011/10/pencurian-kendaraan-bermotor-di-sumbar-meningkat>, diakses 9 April 2012.

Surat Kabar:

"Polda Metro Siap Perangi Preman", *Kompas*, 23 Februari 2012.

Lain-lain:

"Upaya Mengefektifkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu", Laporan Penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, 1997.

Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2010.