

## PERKEMBANGAN POLITIK HUKUM PRAPERADILAN DI INDONESIA

**Duwi Handoko<sup>1</sup>, Rustam<sup>2</sup>, Tat Marlina<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Program Studi Ilmu Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Persada Bunda,  
Kepulauan Riau, Pekanbaru, Indonesia  
sepihak@gmail.com

<sup>2</sup> Program Studi Ilmu Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Persada Bunda,  
Kepulauan Riau, Pekanbaru, Indonesia  
fendyharjo@gmail.com

<sup>3</sup> Program Studi Ilmu Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Persada Bunda,  
Kepulauan Riau, Pekanbaru, Indonesia  
tat\_marlina@yahoo.co.id

### Abstrak

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui perkembangan kewenangan lembaga praperadilan di Indonesia dan organ negara manakah yang berperan dominan dalam menetapkan perubahan terhadap kewenangan lembaga praperadilan di Indonesia pada saat ini. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang khusus membahas tentang politik hukum praperadilan di Indonesia. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara sistematis berdasarkan rumusan masalah dan diuraikan secara kualitatif. Perkembangan kewenangan lembaga praperadilan di Indonesia diawali dengan menambah kewenangan praperadilan sampai dengan kewenangan penyidik untuk bisa menetapkan kembali subjek hukum (orang dan/atau badan hukum) sebagai tersangka dengan alat bukti yang sama. Selanjutnya, organ negara yang berperan dominan dalam menetapkan perubahan terhadap kewenangan lembaga praperadilan di Indonesia pada saat ini adalah Mahkamah Konstitusi (MK) yang ditinjau dari aspek kekuasaan organ negara berada pada cabang kekuasaan yudikatif (bukan eksekutif bahkan legislatif). Hanya saja, produk hukum yang ditetapkan oleh MK tersebut lebih bersifat membentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan kewenangan dari organ negara legislatif dan eksekutif.

Kata Kunci: politik hukum, praperadilan, organ negara.

### Abstrack

*The purpose of this paper is to determine the development of the authority of pretrial institutions in Indonesia and which state organs have a dominant role in determining changes to the authority of pretrial institutions in Indonesia at this time. This type of research is normative legal research that specifically discusses pretrial legal politics in Indonesia. Data analysis in this study was carried out systematically based on the formulation of the problem and described qualitatively. The development of the authority of pretrial institutions in Indonesia begins with adding pretrial authority to the authority of investigators to be able to re-establish legal subjects (persons and/or legal entities) as suspects with the same evidence. Furthermore, the state organ that plays a dominant role in determining changes to the authority of pretrial institutions in Indonesia at this time is the Constitutional Court (MK) which is viewed from the aspect of the power of state organs in the judicial branch of power (not the executive and even the legislature). However, the legal product stipulated by the Constitutional Court is more in the nature of forming legislation which is the authority of the legislative and executive state organs.*

*Keywords: legal politics, pretrial, state organs.*

## PENDAHULUAN

Politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Politik hukum merupakan aktivitas sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat (Ma'shum, 2009:27). Salah satu kebijakan dari negara dalam penegakan hukum pidana di Indonesia adalah mengenai lembaga praperadilan.

Menurut Hamzah (2008:187) istilah praperadilan yang dipergunakan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana memiliki maksud dan arti harfiah yang berbeda. Pra artinya sebelum, atau mendahului, berarti "praperadilan" sama dengan sebelum pemeriksaan di sidang pengadilan. Di Eropa dikenal lembaga semacam itu, tetapi fungsinya memang benar-benar melakukan pemeriksaan pendahuluan, karena selain menentukan sah tidaknya penangkapan, penahanan, penyitaan, juga melakukan pemeriksaan pendahuluan atas suatu perkara.

Pengertian praperadilan telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yaitu wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang:

1. Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka;
2. Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan; dan
3. Permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

Pengertian praperadilan tersebut di atas dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar. Perkembangan tersebut dari aspek politik hukum sangat layak untuk dikaji. Salah satu dasar pertimbangannya adalah meskipun KUHAP yang baru (menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) belum disahkan, akan tetapi sudah terdapat aturan baru mengenai praperadilan yang bersifat mengikat dalam penegakan hukum pidana di Indonesia.

Menurut Harahap (2008:12) praperadilan adalah satu kesatuan dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Pengadilan Negeri. Segala sesuatu yang menyangkut administrasi dan pelaksanaan tugas Praperadilan, berada di bawah ruang lingkup kebijaksanaan dan tata

laksana Ketua Pengadilan Negeri. Berdasar kenyataan ini, apa pun yang hendak diajukan kepada Praperadilan, tidak lepas dari tubuh Pengadilan Negeri.

Orang-orang yang dipanggil dan yang diperiksa dalam sidang Praperadilan, bukan hanya pemohon, tapi juga pejabat yang menimbulkan terjadinya alasan permintaan pengajuan pemeriksaan Praperadilan. Melihat pihak yang dipanggil dan diperiksa, proses pemeriksaan Praperadilan mirip dengan sidang pemeriksaan perkara perdata. Mungkin ada yang beranggapan, seolah-olah pemeriksaan sidang Praperadilan cenderung memeriksa dan mengadili pejabat yang terlibat tentang sah atau tidaknya tindakan upaya paksa yang dikenakannya kepada tersangka. Memang sepintas lalu demikian tampaknya. Akan tetapi, ditinjau dari segi hukum, tidak demikian (Harahap, 2008:13).

Wewenang pengadilan negeri dalam lingkup praperadilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana adalah: "Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang: a. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; dan b. Ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan."

Ketentuan mengenai acara pemeriksaan praperadilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, diatur sebagai berikut:

1. Dalam waktu tiga hari setelah diterimanya permintaan, hakim yang ditunjuk menetapkan hari sidang;
2. Dalam memeriksa dan memutus tentang sah atau tidaknya penangkapan atau penahanan, sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penuntutan, permintaan ganti kerugian dan atau rehabilitasi akibat tidak sahnya penangkapan atau penahanan, akibat sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan dan ada benda yang disita yang tidak termasuk alat pembuktian, hakim mendengar keterangan baik dari tersangka atau pemohon maupun dari pejabat yang berwenang;
3. Pemeriksaan tersebut dilakukan secara cepat dan selambat-lambatnya tujuh hari hakim harus sudah menjatuhkan putusannya;

4. Dalam hal suatu perkara sudah mulai diperiksa oleh pengadilan negeri, sedangkan pemeriksaan mengenai permintaan kepada pra peradilan belum selesai, maka permintaan tersebut gugur; dan
5. Putusan praperadilan pada tingkat penyidikan tidak menutup kemungkinan untuk mengadakan pemeriksaan, praperadilan lagi pada tingkat pemeriksaan oleh penuntut umum, jika untuk itu diajukan permintaan baru.

Uraian di atas merupakan alasan dari dilakukannya kajian mengenai perkembangan kewenangan lembaga praperadilan ditinjau dari aspek politik hukum, yakni Perkembangan Politik Hukum Praperadilan di Indonesia.

## **METODELOGI**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif tentang politik hukum praperadilan di Indonesia. Metode pengumpulan data yang dilakukan adalah studi kepustakaan dengan melakukan kajian terhadap literatur-literatur yang terkait dengan objek penelitian ini. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara sistematis berdasarkan rumusan masalah dan diuraikan secara kualitatif.

## **PEMBAHASAN**

### **Perkembangan Kewenangan Lembaga Praperadilan di Indonesia**

Tujuan praperadilan adalah melindungi hak asasi manusia, dalam hal ini hak asasi tersangka atau terdakwa. Hak asasi yang hendak dilindungi itu khususnya hak atas kebebasan (*right to liberty*) dan hak-hak yang berkaitan dengan atau merupakan “turunan” dari *right to liberty* itu. Kebebasan seseorang terancam karena dalam penetapan tersangka (atau terdakwa) itu terdapat kemungkinan pelibatan tindakan atau upaya paksa oleh negara berupa penangkapan dan/atau penahanan, yang di dalamnya sesungguhnya juga penyitaan dan penggeledahan. Penggunaan atau pelibatan upaya paksa inilah yang harus dikontrol secara ketat, baik syarat-syarat maupun prosedur penggunaannya, dengan undang-undang. Mengapa harus dengan undang-undang? Sebab, dalam negara hukum, yang menghormati dan menjamin penghormatan terhadap hak asasi manusia, pembatasan terhadap hak asasi manusia hanya sah jika dilakukan dengan undang-undang [*vide* Pasal 28J ayat (2) UUD 1945].

Bila diperhatikan lebih jauh, secara implisit ada dua kepentingan yang hendak dilindungi secara seimbang melalui praperadilan, yaitu kepentingan individu (*in casu*

tersangka atau terdakwa) dan kepentingan publik atau masyarakat. Dari perspektif kepentingan individu (tersangka atau terdakwa), diintroduksinya pranata praperadilan ini dalam KUHAP adalah sebagai “pengimbang” terhadap kewenangan yang diberikan kepada penyidik dan penuntut umum untuk menggunakan upaya paksa dalam pemeriksaan tindak pidana sebagaimana telah disebutkan di atas. Oleh karena itu harus ada jaminan bahwa, pertama, upaya paksa dimaksud benar-benar digunakan demi kepentingan pemeriksaan tindak pidana yang disangkakan (atau didakwakan) dan, kedua, upaya paksa dimaksud benar-benar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Untuk memenuhi tuntutan jaminan itulah diintroduksi pranata praperadilan. Tindakan menetapkan tersangka bukanlah upaya paksa dan karena itu dengan sendirinya tidak termasuk ke dalam ruang lingkup praperadilan. Bilamana dalam proses penetapan seseorang sebagai tersangka timbul keberatan atau keraguan (misalnya karena tidak ditemukan bukti yang cukup), jalan keluarnya bukanlah praperadilan melainkan penghentian penyidikan.

Berdasarkan Pasal 83 ayat (1) KUHAP *juncto* Pasal 45A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *juncto* Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 telah jelas maksud dari pembuat undang-undang (*original intent*) bahwa putusan praperadilan adalah bersifat final dan mengikat atau dengan perkataan lain, tidak terdapat upaya hukum apapun terhadap putusan praperadilan. Sebelum terjadi perubahan terhadap kewenangan lembaga praperadilan di Indonesia, patut kiranya diperhatikan pendapat di bawah ini.

Menurut Zen dan Hutagalung (2007:245) Mekanisme praperadilan dapat dipergunakan tersangka atau terdakwa untuk menguji apakah sah atau tidak tindakan penangkapan dan/atau penahanan yang telah dilakukan. Selain itu praperadilan pada dasarnya merupakan wewenang khusus yang dimiliki pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus: Sah atau tidaknya penghentian penyidikan, atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan, serta permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka, atau keluarganya, atau pihak lain atas kuasanya, yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

Kedudukan praperadilan dalam sistem pidana pernah digugat seorang karyawan perusahaan minyak, Bachtiar Abdul Fatah ke Mahkamah Konstitusi (MK) pada 2014 lalu. Di mana Bachtiar dikenakan status tersangka oleh Kejaksaan Agung. Berdasarkan KUHAP saat itu, status tersangka hanya bisa dicabut oleh aparat. Bagaimana bila warga keberatan? KUHAP tidak memberikan celah sedikit pun untuk menghapus status tersangka, sehingga

seseorang bisa menjadi tersangka selama-lamanya. Oleh sebab itu, Bachtiar menggugat KUHAP ke Mahkamah Konstitusi (MK). Aturan yang digugat yaitu Pasal 77 huruf a KUHAP yang mengatur praperadilan hanya berhak mengadili: 1). Sah atau tidaknya penangkapan; 2). Sah atau tidaknya penahanan; 3). Sah atau tidaknya penghentian penyidikan; 4). Sah atau tidaknya penghentian penuntutan. Pemohon berharap MK memberikan penambahan kewenangan praperadilan untuk menguji penetapan status tersangka seseorang. Gayung bersambut. MK berdasarkan amar putusan Nomor 21/PUU-XII/2014, mengabulkan permohonan Bachtiar (Saputra, 2017).

Pada 28 Oktober 2014, MK menambah makna Pasal 77 huruf a, yaitu praperadilan juga mengadili: 1). Sah atau tidaknya penangkapan; 2). Sah atau tidaknya penahanan; 3). Sah atau tidaknya penghentian penyidikan; 4). Sah atau tidaknya penghentian penuntutan; 5). Sah atau tidaknya penetapan tersangka; 6). Sah atau tidaknya penggeledahan; 7). Sah atau tidaknya penyitaan. Berdasarkan pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam perkara tersebut, 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 di hadapan hukum (Saputra, 2017).

Berdasarkan hal tersebut di atas, timbul pertanyaan, bagaimana bila seseorang status tersangkanya digugurkan praperadilan? Apakah berarti ia bebas dan tidak bisa jadi tersangka lagi? MK menjawab bila hal itu tetap berlaku. Seseorang bisa dikenakan kembali tersangka asal penyidik memiliki bukti baru, sedikitnya dua alat bukti. Berdasarkan pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam perkara *a quo*, disebutkan bahwa namun demikian, perlindungan terhadap hak tersangka tidak kemudian diartikan bahwa tersangka tersebut tidak bersalah dan tidak menggugurkan dugaan adanya tindak pidana, sehingga tetap dapat dilakukan penyidikan kembali sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku secara ideal dan benar. MK menegaskan, hakikat keberadaan pranata praperadilan adalah sebagai bentuk pengawasan dan mekanisme keberatan terhadap proses penegakan hukum yang terkait erat dengan jaminan perlindungan hak asasi manusia. Sehingga pada zamannya aturan tentang praperadilan dianggap sebagai bagian dari mahakarya KUHAP. Seiring waktu, MK menilai perlu dimasukkannya penetapan tersangka sebagai objek praperadilan. Dengan kata lain, prinsip kehati-hatian haruslah dipegang teguh oleh penegak hukum dalam menetapkan seseorang menjadi tersangka (Saputra, 2017).

Putusan MK tersebut di atas tidak bulat. Hakim konstitusi Patrialis Akbar menyetujui penetapan tersangka masuk ranah praperadilan, namun ia memiliki alasan sendiri, berbeda dengan 6 hakim konstitusi lainnya. Adapun hakim konstitusi I Dewa Gede Palguna, Aswanto dan M Alim menilai sebaliknya yaitu penetapan tersangka tidak masuk dalam ranah praperadilan. Menurut Palguna, tidak memasukkan penetapan tersangka ke dalam ruang lingkup praperadilan tidaklah bertentangan dengan Pasal 9 ICCPR. Dengan demikian, tidak memasukkan penetapan tersangka ke dalam ruang lingkup praperadilan bukan merupakan perbuatan yang dapat dipersalahkan menurut hukum internasional (*internationally wrongful act*) yang dapat dijadikan dasar untuk menuntut adanya tanggung jawab negara (*state responsibility*), *in casu* Indonesia. Adapun menurut hakim konstitusi Aswanto, MK tidak berhak menambah kewenangan praperadilan, karena merupakan kewenangan DPR untuk merevisi KUHAP, bukan dengan kewenangan tafsir MK. Menurut Aswanto, menjadikan penetapan tersangka sebagai salah satu objek praperadilan yang sebelumnya tidak terdapat dalam KUHAP adalah membuat norma baru yang bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi melainkan kewenangan pembentuk undang-undang. Di kasus lain, La Nyalla Matalitti, tiga kali dijadikan tersangka, dan tiga kali menang praperadilan. Sebab, penetapan tersangka ulang La Nyalla dilakukan setelah putusan MK di atas. Pada tahun ini, pencabutan status tersangka terhadap Setya Novanto mengejutkan banyak pihak. Sebab, KPK diyakini mengantongi bukti kuat keterlibatan Ketua DPR itu dalam kasus korupsi e-KTP senilai lebih dari Rp 5 triliun (Saputra, 2017).

Berdasarkan putusan hakim tunggal hakim Cepi Iskandar atas permohonan praperadilan Setya Novanto. Dalam putusannya, Cepi memutuskan penyidik KPK tidak bisa membuat tersangka baru atas Setya Novanto dengan bukti yang sama (Saputra, 2020). Akan tetapi, amar putusan tersebut secara tidak langsung direspon oleh MK.

Mahkamah Konstitusi (MK) menegaskan penyidik bisa menetapkan tersangka lagi orang yang menang praperadilan. MK tidak mempermasalahkan status tersangka baru itu meski penyidik menggunakan bukti yang sama. Pertimbangan itu disampaikan saat mengadili permohonan Anthony Chandra Kartawiria. Anthony merupakan tersangka kasus Mobile 8, sempat menang di praperadilan, dan ditinggalkan lagi oleh Kejaksaan Agung. Menurut ketua majelis MK, Arief Hidayat dalam sidang terbuka untuk umum di Gedung MK, penetapan tersangka baru dengan alat bukti yang sama, bukanlah konstitusional. Hal itu bukan persoalan konstitusionalitas norma Pasal 83 ayat (1) KUHAP, namun merupakan

permasalahan implementasi dan dalam hal yang demikian tidak mengurangi hak Pemohon untuk menggunakan mekanisme praperadilan terhadap hal tersebut (Saputra, 2020).

MK menegaskan, penyidik bisa saja tetap menggunakan alat bukti sebelumnya dengan catatan memperbaiki secara substansial. Menurut MK, meskipun alat bukti tersebut tidak baru dan masih berkaitan dengan perkara sebelumnya akan tetapi adalah alat bukti yang telah disempurnakan secara substansial dan tidak bersifat formalitas semata sehingga pada dasarnya alat bukti dimaksud telah menjadi alat bukti baru yang berbeda dengan alat bukti sebelumnya. Dengan demikian akan diperoleh adanya kepastian hukum tidak saja bagi tersangka yang tidak dengan mudah ditetapkan sebagai tersangka kembali akan tetapi juga bagi penegak hukum yang tidak akan dengan mudah melepaskan seseorang dari jeratan pidana. Dengan pertimbangan itu, maka MK menolak permohonan Anthony. Di mana Anthony meminta ia seharusnya tidak bisa detersangkakan lagi dengan alat bukti yang sama (Saputra, 2020).

Mahkamah Konstitusi menegaskan penetapan status tersangka terhadap seseorang bisa kembali ditetapkan meski ia menang praperadilan. Hal tersebut ditegaskan MK setelah menyidangkan uji materi atas pasal 83 ayat 1 KUHAP yang diajukan mantan Direktur PT Mobile 8, Anthony Candra Kartawiria. Dalam amar putusan yang dibacakan hakim MK di ruang sidang, permohonan pemohon itu disebutkan tidak beralasan menurut hukum (Saputra, 2020).

Anthony pernah mengajukan gugatan praperadilan terkait penetapan dirinya sebagai tersangka dalam kasus restitusi pajak PT Mobile 8. Lalu, hakim PN Jakarta Selatan mengabulkan permohonannya dan menyatakan penetapan tersangka tersebut tidak sah. Dalam permohonan uji materinya, pemohon beralasan penerbitan sprindik pada tersangka yang menang prapeadilan telah melanggar hak asasi karena bertentangan dengan asas kepastian hukum dan mencederai asas praduga tak bersalah. Namun, tak demikian menurut hakim-hakim MK. Hakim MK pun menilai permohonan yang dilayangkan Anthony tersebut tak beralasan menurut hukum. Dalam pertimbangan amar putusan nomor 42/PUU-XV/2017, praperadilan sebenarnya hanya berkaitan dengan tata cara atau ketentuan penanganan tersangka yang diduga melakukan tindak pidana (Saputra, 2020).

Lebih lanjut, terkait argumentasi pemohon tentang dua alat bukti baru yang sah itu berbeda dengan yang diajukan dalam sidang praperadilan, mahkamah tak sependapat. Menurut MK, dapat saja alat bukti yang diajukan dalam penyidikan yang baru adalah alat



bukti yang telah dipergunakan pada penyidikan terdahulu yang ditolak mungkin karena alasan formalitas belaka yang tidak terpenuhi dan baru dapat dipenuhi secara substansial oleh penyidik pada penyidikan yang baru. Dengan demikian sesungguhnya alat bukti dimaksud telah menjadi alat bukti baru. Sehingga terhadap alat bukti yang telah disempurnakan oleh penyidik tersebut tidak boleh dikesampingkan dan tetap dapat dipergunakan sebagai dasar penyidikan yang baru dan dasar untuk menetapkan kembali seorang menjadi tersangka. Selain itu, terkait kekhawatiran pemohon atas ancaman penyidik menerbitkan sprindik baru dan menetapkan tersangka dengan alat bukti yang sama dan hanya sedikit perubahan materi, MK menilai itu tak mengurangi hak untuk melakukan mekanisme praperadilan. Atas dasar itu, MK pun menilai itu bukanlah persoalan konstitusionalitas, melainkan permasalahan dalam implementasi (Saputra, 2020).

### **Organ Negara yang Berperan Dominan dalam Menetapkan Perubahan terhadap Kewenangan Lembaga Praperadilan di Indonesia**

Berdasarkan uraian sebelumnya, diketahui bahwa organ negara yang berperan dominan dalam menetapkan perubahan terhadap kewenangan lembaga praperadilan di Indonesia pada saat ini adalah Mahkamah Konstitusi (MK) yang ditinjau dari aspek kekuasaan organ negara berada pada cabang kekuasaan yudikatif (bukan eksekutif bahkan legislatif). Hanya saja, produk hukum yang ditetapkan oleh MK tersebut lebih bersifat membentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan kewenangan dari organ negara legislatif dan eksekutif.

Kehadiran MK yang begitu penting dalam sistem ketatanegaraan memunculkan harapan yang begitu besar terhadap lembaga pemegang kekuasaan kehakiman ini. Jika pada awal perintisannya di dunia MK diplot sebagai lembaga yang menjalankan fungsi *negative legislator*, namun belakangan hal tersebut menuntut MK menjadi pelaku legislasi yang aktif (*positive legislator*). Gagasan pembentukan MK pada mulanya dimaksud untuk menjalankan peran sebagai *negative legislator* sebagaimana disampaikan oleh Hans Kelsen. Gagasan itulah yang kemudian meletakkan keniscayaan akan adanya kekuasaan khusus untuk mengontrol hasil legislasi yang dikeluarkan lembaga legislatif.<sup>1</sup>

Kemudian, gagasan ini dibaca oleh Bojan Bugarcic sebagai upaya Hans Kelsen untuk memunculkan legislatif positif (*positive legislature*) yang diperankan oleh parlemen, sedangkan model legislatif negatif (*negative*) diperankan oleh MK. Dengan model ini berarti

---

<sup>1</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Bekerjasama dengan

MK menjadi bagian yang dapat mempengaruhi proses legislasi di lembaga legislatif. Berbeda dengan Hans Kelsen, John Farejohn dan Pasquale Pasquino menyatakan peran yang diambil oleh MK dalam memutuskan apakah UU bertentangan dengan konstitusi bisa dikonstruksi sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislasi positif. Terlepas dari perbedaan pandangan mengenai apakah MK bisa memainkan peran sebagai legislator positif ataukah ia hanya merupakan lembaga yang dibatasi pada peran legislasi negatif, MK menjadi faktor pemengaruh yang besar bagi pembentukan sistem hukum nasional terutama bagi negara hukum modern.<sup>2</sup>

Menurut Martitah (2013: 174-175) sejak awal keberadaannya, MK didesain untuk mengawal konstitusi dalam arti menjaga agar UU konsisten, sejalan, dan tidak bertentangan dengan UUD. Dalam hal ini, ada semacam sekat konstitusionalisme yang membatasi secara tegas MK sebagai peradilan konstitusi untuk tidak mencampuri ranah kekuasaan legislatif. Karena itu, sebagai lembaga yudikatif MK pada prinsipnya hanya boleh menyatakan bahwa pasal/ayat/ bagian atau seluruh UU bertentangan atau tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam tugas dan kewenangan demikian, seharusnya MK tidak boleh membuat putusan yang bersifat mengatur, tidak boleh membatalkan UU atau isi UU yang oleh UUD dinyatakan terbuka (diserahkan pengaturannya kepada legislatif), dan tidak boleh pula membuat putusan yang *ultra petita* (apalagi yang bersifat *positive legislature*).

Sebelum menjadi Hakim Konstitusi, Moh. Mahfud MD., menegaskan bahwa putusan yang mengandung *ultra petita*, termasuk pula putusan *positive legislature*, pada hakikatnya adalah intervensi atas ranah legislatif. Dengan kata lain, pelanggaran terhadap asas ini bisa dikatakan sebagai pencideraan terhadap prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (Martitah, 2013:175).

Jika dicermati, kewenangan MK untuk menguji UU terhadap UUD sebagaimana yang dimaksud dalam UUD dan juga UU MK diarahkan untuk mendudukan MK sebagai *negative legislature*. Namun, jika kemudian ada fenomena pergeseran dari *negative legislature* menjadi *positive legislature*: itu bukan lain karena praktik dan kebutuhan lapangan menghendaki demikian. Terkait dengan pergeseran MK dari sekedar *negative legislature* menjadi *positive legislature*, Ronald Dworkin menyebut bahwa MK telah menerapkan *judicial discretion*. Dengan *judicial discretion*, *positive legislature* bukan kemudian berarti MK memiliki kewenangan legislator sebagaimana lembaga legislatif membuat UU. MK

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 38-39.

tetaplah lembaga peradilan dengan kewenangan mengadili, dan memutus perkara. Untuk itu, karena *judicial discretion* itu pula, Martitah lebih sepakat menyebut MK itu menemukan hukum, bukan membuat hukum (Martitah, 2013:175).

## KESIMPULAN

Perkembangan kewenangan lembaga praperadilan di Indonesia diawali dengan menambah kewenangan praperadilan sampai dengan kewenangan penyidik untuk bisa menetapkan kembali subjek hukum (orang dan/atau badan hukum) sebagai tersangka dengan alat bukti yang sama. Pada saat ini praperadilan berwenang untuk mengadili: 1). Sah atau tidaknya penangkapan; 2). Sah atau tidaknya penahanan; 3). Sah atau tidaknya penghentian penyidikan; 4). Sah atau tidaknya penghentian penuntutan; 5). Sah atau tidaknya penetapan tersangka; 6). Sah atau tidaknya penggeledahan; 7). Sah atau tidaknya penyitaan. 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 di hadapan hukum. Selain hal tersebut, pada saat ini, demi kepastian hukum, seseorang bisa ditinggalkan kembali dengan alat bukti yang sama. Dengan demikian akan diperoleh adanya kepastian hukum tidak saja bagi tersangka yang tidak dengan mudah ditetapkan sebagai tersangka kembali akan tetapi juga bagi penegak hukum yang tidak akan dengan mudah melepaskan seseorang dari jeratan pidana.

Selanjutnya, organ negara yang berperan dominan dalam menetapkan perubahan terhadap kewenangan lembaga praperadilan di Indonesia pada saat ini adalah Mahkamah Konstitusi (MK) yang ditinjau dari aspek kekuasaan organ negara berada pada cabang kekuasaan yudikatif (bukan eksekutif bahkan legislatif). Hanya saja, produk hukum yang ditetapkan oleh MK tersebut lebih bersifat membentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan kewenangan dari organ negara legislatif dan eksekutif. Sejak awal keberadaannya, MK didesain untuk mengawal konstitusi dalam arti menjaga agar UU konsisten, sejalan, dan tidak bertentangan dengan UUD. Dalam hal ini, ada semacam sekat konstitusionalisme yang membatasi secara tegas MK sebagai peradilan konstitusi untuk tidak mencampuri ranah kekuasaan legislatif. Karena itu, sebagai lembaga yudikatif, MK pada prinsipnya hanya boleh menyatakan bahwa pasal/ayat/bagian atau seluruh UU bertentangan atau tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam tugas dan kewenangan demikian,

seharusnya MK tidak boleh membuat putusan yang bersifat mengatur, tidak boleh membatalkan UU atau isi UU yang oleh UUD dinyatakan terbuka (diserahkan pengaturannya kepada legislatif), dan tidak boleh pula membuat putusan yang *ultra petita* (apalagi yang bersifat *positive legislature*).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ma'shum, Ahmad. (2009). *Politik Hukum Pasca Amandemen Kekuasaan Kehakiman Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Total Media.
- Hamzah, Andi. (2008). *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Harahap, M Yahya. (2008). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Zen, A Patra M dan Daniel Hutagalung (Editor). (2007). *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*. Jakarta: YLBHI.
- Saputra, Andi. (2017). *Apakah Menang Praperadilan Bisa Jadi Tersangka Lagi? Ini Kata MK*, diunduh di <https://news.detik.com/berita/d-3666395/apakah-menang-praperadilan-bisa-jadi-tersangka-lagi-ini-kata-mk>, pada tanggal 18 Nopember 2017.
- Saputra, Andi. (2020). *MK: Penyidik Bisa Tersangkakan Ulang dengan Bukti yang Sama*. Diudah di <https://news.detik.com/berita/d-3678140/mk-penyidik-bisa-tersangkakan-ulang-dengan-bukti-yang-sama>, pada tanggal 18 September 2020.
- Martitah. (2013). *Dari Negative Legislature, Mahkamah Konstitusi, ke Positive Legislature?*. Jakarta: Konstitusi Pers.