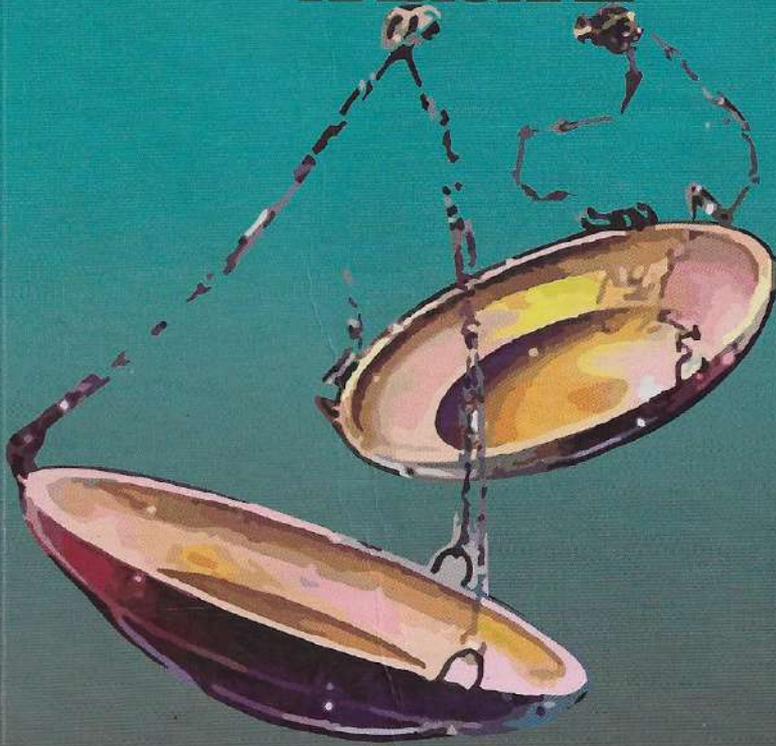


KHN

Komisi Hukum Nasional
Republik Indonesia

PROBLEMATIKA

PEMBARUAN HUKUM PIDANA NASIONAL



KHN

Komisi Hukum Nasional
Republik Indonesia

KOMISI HUKUM NASIONAL RI

Dibentuk pada tanggal 18 Februari 2000 melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

TUGAS

1. Memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh Pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional;
2. Membantu Presiden dengan bertindak sebagai Panitia Pengarah (Steering Committee) dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaruan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.

REFORMASI HUKUM TANGGUNG JAWAB BERSAMA **PENEGAKAN HUKUM KEWAJIBAN SEMUA**

REKOMENDASI-REKOMENDASI KOMISI HUKUM NASIONAL RI BAGI KEBUANGAN REFORMASI HUKUM DI INDONESIA

REKOMENDASI LEMBAGA EKSEKUTIF

1. Meningkatkan Peran Biro Hukum Pemerintah (2002)
2. Akses Publik ke Informasi Hukum (2002)
3. Prosedur Penyampaian Keluhan Publik (2002)
4. Optimalisasi Peranan Hukum dan Restrukturisasi Utang Swasta (2002)
5. Reformasi Hukum Administrasi Negara dalam Bangkitnya Pelayanan Publik (2004)
6. Perlindungan dan Pengakuan terhadap Hak-Hak Masyarakat Adat (2004)
7. Mekanisme Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam Mendukung Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (2006)
8. Kajian terhadap Hukum Bisnis (2009)
9. Kajian Evaluasi Tentang Reformasi Terhadap Lembaga Kepolisian (2010)
10. Kajian Evaluasi Tentang Reformasi Terhadap Lembaga Kejaksaan (2010)
11. Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual (2011)
12. Implementasi Ratifikasi Hukum Internasional dalam Hukum Nasional: Studi Implementasi Badan Hak Asasi Manusia ASEAN (2011)
13. Kepentingan Umum dalam Hukum Agraria (2012)
14. Perekrutan Pimpinan Badan-badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dalam Sistem Ketatanegaraan (2012)
15. Sistem Pengadaan Barang dan Jasa yang Transparan dan Akuntabel (2013)

6/2/2014 H.R.

PROBLEMATIKA PEMBARUAN HUKUM PIDANA NASIONAL

Berdasarkan :

Seminar Pengkajian Hukum Nasional Tahun 2013 (SPHN 2013)

"Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional"

Jakarta – Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta,
26 – 27 November 2013.

Diseminasi Rekomendasi bagi Pembaruan Hukum di Indonesia Tahun 2013
(Diseminasi 2013)

"Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional"

Jayapura – Propinsi Papua, 4 Desember 2013.
Yogyakarta – Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 11 Desember 2013

2013

PROBLEMATIKA PEMBARUAN HUKUM PIDANA NASIONAL

Jakarta : Komisi Hukum Nasional RI
PROGRAM PENERBITAN BUKU REKOMENDASI KHN

Cetakan Pertama : Desember 2013

Jl. Diponegoro 64
Jakarta Pusat 10310

Website : <http://www.komisihukum.go.id>

ISBN : 978-979-3452-46-3

Peneliti Utama:

Prof. Dr. J. E. Sahetapy, S.H., M.A.
Prof. Mardjono Reksodiputro, S.H., M.A.
Dr. Frans Hendra Winarta, S.H., M.H.
Mohammad Fajrul Falaakh, S.H., M.A., M.Sc.

Peneliti:

Mujahid A. Latief, S.H., M.H.
T. Rifqy Thantawi, S.H., M.Si.
Hardian Aprianto, S.H.
M. Jodi Santoso, S.H.
Ikhwani Fahrojih, S.H.
Aryanti Hoed, S.H., LL.M.
Jamil Burhan, S.H.
Sulaiman Sujono, S.H., M.Si.
Gina Nurthika Rajagukguk, S.H.
Dedi Setiawan, S.E.
Imam Mustofa, S.E.
Mahmud Fauzi, A.Md.
Doddy M. Barus.

© Hak Cipta dilindungi undang-undang
Diterbitkan oleh Komisi Hukum Nasional RI

"Pengutipan, pengalibahasaan dan penggandaan (copy)
isi buku ini demi pembaruan hukum diperkenankan
dengan menyebutkan sumbernya"

tidak untuk dijual

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	iii
KATA PENGANTAR.....	vii
SAMBUTAN MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA.....	xi
SAMBUTAN PEMERINTAH PROPINSI PAPUA.....	xvi
SAMBUTAN PEMERINTAH PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.....	xx
DISEMINASI 2013 : SINKRONISASI PEMIDANAAN DALAM RUU HUKUM PIDANA DENGAN UU LAINNYA, DAN PENG-GUNAAN HUKUM ADAT (TULISAN PEMBAHAS).....	1
1.1. Hukum yang Hidup - "The Living Law" dalam RUU KUHP. Oleh: Sirande Palayukan, S.H., M.Hum.....	2
1.2. Sinkronisasi Pemidanaan dan Penggunaan Hukum Adat. Oleh: Asdar Djabbar, S.H., M.Hum.....	10
DISEMINASI 2013 : KEWENANGAN HAKIM PEMERIKSA PENDAHULUAN (TULISAN PEMBAHAS).....	19
11.1. Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional - Kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan/Hakim Komisaris. Oleh: Prof. Dr. Marcus Priyo Gunarto, S.H., M.H.....	20
11.2. Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional - Kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Oleh: Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum.....	25
11.3. Praperadilan dan Hakim Komisaris. Oleh: Brigadir Jenderal Polisi Drs. R. M. Haka Astana M. Widya, S.H.....	30
11.4. Kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan/ Hakim Komisaris. Oleh: Dr. Heru Iriani, S.H., M.H.....	36
SIKRONISASI 2013 : SINKRONISASI PEMIDANAAN DALAM RUU HUKUM PIDANA DENGAN UU LAINNYA (TULISAN PEMBAHAS).....	41
111.1. Beberapa Catatan atas RUU KUHP Tahun 2012. Oleh: Prof. Dr. Romli Atmasasmita, S.H., LL.M.....	42
111.2. Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional - Sinkronisasi Pidanaan dalam RUU Hukum Pidana dengan UU Lainnya. Oleh: Dr. Mudzakkir, S.H., M.H.....	56

SPHN 2013 : PENGGUNAAN HUKUM ADAT (TULISAN PEMBAHAS)	65	VI.6. Perkembangan Hukum Pidana Lingkungan Kini dan Masa Depan. Oleh: Kamal Pasinringi, S.H., M.H.....	146
IV.1. Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional – Penggunaan Hukum Adat. Oleh: Prof. Dr. Valerie J.L. Kriekhoff, S.H., M.A.....	66	VI.7. Sinkronisasi Pemidanaan dalam RUU KUHP dengan Undang-Undang di Luar KUHP dalam Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia. Oleh: Lushiana Primasari, S.H., M.H.....	151
SPHN 2013 : KEWENANGAN HAKIM PEMERIKSA PENDAHULUAN (TULISAN PEMBAHAS)	69	VI.8. Pembaharuan Pemidanaan dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia. Oleh: Maria Ulfah, S.H., M.Hum.....	159
V.1. Beberapa Hal dalam Rancangan KUHP. Oleh: Prof. Dr. Andi Hamzah, S.H.....	70	VI.9. “Memaafkan Terpidana” dalam Paradigma Negara Hukum. Oleh: Dr. Mariyadi Faqih, S.H., M.H.....	169
V.2. Beberapa Catatan RUU KUHP dan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Konteks Sistem Peradilan Pidana. Oleh: Prof. Dr. Eddy O. S. Hiarij, S.H., M.H.....	78	VI.10. Kebijakan Formulasi Norma Hukum Sanksi Pidana bagi Jasa Penagih Hutang (<i>Debt Collector</i>) di Indonesia. Oleh: Masrudi Muchtar, S.H., M.Hum.....	178
V.3. Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional – Kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Oleh: Komisaris Besar Polisi Dr. Drs. R. Sigid Tri Hardjanto, S.H., M.Si.....	85	VI.11. Politik Hukum Pidana Indonesia, Menuju Pembaharuan Hukum Pidana yang Berbasis pada Pancasila. Oleh: Mokhammad Najih, S.H., M.H.....	187
SPHN 2013 : SINKRONISASI PEMIDANAAN DALAM RUU HUKUM PIDANA DENGAN UU LAINNYA (TULISAN HASIL “CALL FOR PAPERS”)	87	VI.12. Sinkronisasi Pemidanaan di Indonesia Menuju Hukum Pelaksanaan Pidana Berdasarkan Pancasila. Oleh: Dr. Mompang Lycurgus Panggabean, S.H., M.Hum... ..	215
VI.1. Membumikan Pemidanaan Progresif. Oleh: Drs. Abdul Wahid, S.H., M.A.....	88	VI.13. Harmonisasi Ketentuan Sanksi Pidana dalam Perancangan Peraturan Perundang-undangan sebagai Upaya Pembenahan Problem “Hulu” Pemidanaan di Indonesia. Oleh: Muh. Risnain, S.H. M.H.....	233
VI.2. Sinkronisasi Kebijakan Formulasi Pertanggungjawaban Pidana bagi Korporasi Publik dalam Beberapa Undang-Undang Organik dengan RUU Hukum Pidana. Oleh: Galuh Prahara Rizqia, S.H., M.H.....	97	VI.14. Konkretisasi Pengaturan Sanksi Pidana Kerja Sosial sebagai Implementasi Konsep <i>Restorative Justice</i> dalam Kerangka Pembaharuan Hukum Pidana Nasional. Oleh: Rahel Octora, S.H., M.Hum.....	242
VI.3. Menyoal Pemberatan Pidana Sepertiga dan Duapertiga pada UU ITE dan Harmonisasinya atas RUU KUHP. Oleh: Dr. Go Lisanawati, S.H., M.Hum.....	107	VI.15. Selubung Kekuasaan, dan Pengetahuan pada Pemidanaan – Perspektif Diskursus Teori <i>Michel Foucault</i> . Oleh: Ufran, S.H., M.H.....	255
VI.4. Sinkronisasi Pengaturan Tindak Pidana Perpajakan Antara RUU KUHP dan RUU KUHP dengan <i>Lex Specialis</i> di Bidang Perpajakan. Oleh: Irine Handika, S.H., LL.M.....	116	SPHN 2013 : PENGGUNAAN HUKUM ADAT (TULISAN HASIL “CALL FOR PAPERS”)	267
VI.5. Penafsiran Hakim terhadap Ketentuan Pidana Minimum Khusus dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh: Dr. Ismail Rumadan, S.H., M.H.....	130	VII.1. Politik Pembaruan Hukum Pidana Berbasis “ <i>Living Law</i> ”. Oleh: Prof. Dr. H. Bambang Satriya, S.H., M.H.....	268
		VII.2. Hukum Adat sebagai Alas Pembaharuan Hukum Pidana Nasional: Refleksi dan Proyeksi. Oleh: Dr. Deni Bram, S.H., M.H., Budiyanto, S.H., M.H., Warih Anjari, S.H., M.H.....	277

VII.3.	MengIndonesiakan Hukum Pidana Adat dalam Pembaruan Hukum Pidana. Oleh: Hairus, S.H.....	287
VII.4.	Kedudukan Kalo Sara (Hukum Adat) dalam Penyelesaian Tindak Pidana Perzinahan (Umoapi) pada Masyarakat Suku Tolaki di Kabupaten Konawe Propinsi Sulawesi Tenggara. Oleh: Prof. Dr. H. Muntaha, S.H., M.H.....	295
VII.5.	Pluralisme Hukum Pidana sebagai Suatu Keniscayaan (Perspektif Antropologi Hukum). Oleh: Dr. Rini Fidiyani, S.H., M.Hum.....	307
SPHN 2013: KEWENANGAN HAKIM PEMERIKSA PENDAHULUAN (TULISAN HASIL "CALL FOR PAPERS")		317
VIII.1.	Hakim Komisaris dalam "Patronase Yudisial". Oleh: Drs. Abdul Wahid, S.H., M.A.....	318
VIII.2.	Alat Bukti Pengamatan Hakim dalam RUU KUHP, Sarana Hakim dalam Menemukan Hukum (<i>Rechtsvinding</i>). Oleh: Aris Budi, S.H.....	328
VIII.3.	Urgensi Keberadaan Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia. Oleh: Endang Suparta, S.H., M.H.....	335
VIII.4.	Pembaharuan Hukum Acara Pidana dan Jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Perspektif Pancasila, Asas-Asas Hukum dan Politik Hukum Nasional. Oleh: Dr. Hotma P. Sibuea, S.H., M.H., Maman Suparman, S.H., M.H., KMS. Herma, S.H., M.Si.....	344
VIII.5.	Kewenangan Hakim Komisaris untuk Mencapai Kepastian, Keadilan dan Kemanfaatan Hukum. Oleh: Ida Keriahenta Silalahi, S.H., M.H.....	354
VIII.6.	Upaya Pembaharuan Hukum Acara Pidana Nasional melalui Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai Pengganti Pra Peradilan. Oleh: Nefa Claudia Meliala, S.H., M.H.....	360
VIII.7.	Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai Jalur Terjal Pemberantasan Korupsi. Oleh: Siti Marwiyah, S.H., M.H.....	371

KATA PENGANTAR

Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), pertama kali diadakan KHN pada tahun 2003, dengan tema "Membangun Indonesia Baru Yang Demokratis, Transparan, Partisipatif dan Akuntabel". Selanjutnya diadakan pada tahun 2004 dengan tema "Membangun Paradigma Baru Pembangunan Hukum Nasional". SPHN berlanjut diselenggarakan setiap tahun hingga tahun 2012 lalu dan diselenggarakan pula di tahun 2013 ini. SPHN yang diselenggarakan setiap tahunnya selalu mempunyai tema yang khas, yang bermaksud untuk menyelaraskan dinamika hukum yang berkembang di masyarakat dengan kegiatan yang dilakukan KHN sebelum penyelenggaraan SPHN. Bahkan SPHN juga merupakan sarana untuk melakukan analisis terhadap kegiatan reformasi hukum yang telah dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, dan sebagai evaluasi pelaksanaan pembangunan hukum yang direncanakan Pemerintah.

Dalam setiap SPHN, KHN mengimplementasikan "call for papers". Dengan "call for papers", keselarasan dinamika hukum yang berkembang di masyarakat dengan kegiatan yang dilakukan KHN menjadi lebih terwujud. Dengan "call for papers" juga, KHN membahas tema yang direpresentasikan dengan tulisan yang berbasis penelitian hukum maupun sosial. Berkaitan dengan hal itu, KHN selalu mengundang perguruan tinggi negeri, perguruan tinggi swasta, lembaga pemerintah, lembaga swasta dan perorangan tertentu di 33 propinsi, untuk mengirimkan tulisan-tulisan terbaiknya yang berbasiskan penelitian hukum maupun sosial yang telah dilakukan dalam kurun waktu tertentu.

KHN juga menindaklanjuti SPHN yang telah diselenggarakan pada tanggal 26 - 27 November 2013 di Jakarta tersebut, dengan melakukan Diseminasi ke daerah. Diseminasi tersebut dalam rangka diseminasi rekomendasi bagi pembaruan hukum di Indonesia. Diseminasi ke Daerah, pertama kali diadakan KHN pada tahun 2003. Setelah tidak diadakan di tahun 2004, 2005 dan 2006, maka selanjutnya Diseminasi ke Daerah kembali diadakan pada tahun 2007. Sejak 2007 itu, Diseminasi ke Daerah berlanjut diselenggarakan setiap tahun hingga tahun 2012 lalu dan diselenggarakan pula di tahun 2013 ini. Di tahun 2013 ini, Diseminasi ke Daerah bertempat di 2 Daerah yaitu Jayapura - Propinsi Papua pada tanggal 4 Desember 2013 dan Yogyakarta - Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 11 Desember 2013.

KHN bersyukur bahwa SPHN maupun Diseminasi 2013 telah berjalan dengan baik, dengan dihadiri oleh berbagai kalangan, terutama Mahkamah Agung, Pemerintah Propinsi Papua dan Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah memberikan sambutannya sekaligus

membuka acara tersebut. Dengan selesainya pelaksanaan SPHN maupun Diseminasi 2013, KHN tetap mampu membuktikan untuk senantiasa membangun proses "bottom up" dalam pembaruan hukum di Indonesia.

Substansi yang terjadi dalam proses "bottom up" tersebut, tercermin dengan berbagai pemikiran yang berkembang di dalam SPHN maupun Diseminasi 2013. Di dalamnya terdapat perpaduan pemikiran dari para pengirim tulisan hasil seleksi "Call for Papers" dan para pembahas sesuai dengan keahlian dan pengalamannya di pusat Ibukota Jakarta dan daerah (Jayapura dan Yogyakarta). Hal tersebut telah KHN rangkum di dalam buku ini yang berjudul "Problematika Pembaruan Hukum Pidana Nasional". Adapun penjelasan mengenai substansi SPHN dan Diseminasi 2013 yang bertema "Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional terdapat dalam bagian di bawah ini.

SPHN dan Diseminasi 2013: Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional.

Di tahun 2013, KHN mencoba menganalisis bagaimana arah pembaruan hukum pidana nasional pasca diserahkan RUU Hukum Pidana dan RUU Hukum Acara Pidana oleh pemerintah kepada DPR. Berdasarkan pertimbangan yang telah dipikirkan KHN, dan juga keterbatasan yang dimiliki oleh KHN, bahwa sehubungan dengan tema "Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional", yang menjadi sub bahasan atau sub tema dalam SPHN dan Diseminasi 2013 ialah:

1. Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional - Sinkronisasi Pemidanaan dalam RUU Hukum Pidana dengan UU Lainnya.
2. Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional - Penggunaan Hukum Adat.
3. Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional - Kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan.

Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional dalam ketiga hal tersebut dapat dijadikan indikasi bagaimana pelaksanaan peran hukum pidana di Indonesia di masa mendatang. Adapun penjelasan singkat dari masing-masing sub tema tersebut terdapat dalam uraian di dalam bagian di bawah ini.

Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional - Sinkronisasi Pemidanaan dalam RUU Hukum Pidana dengan UU Lainnya.

Di dalam Pasal 54 RUU Hukum Pidana, disebutkan bahwa pemidanaan bertujuan: a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat; b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna; c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak

pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana. Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia. Realitas saat ini ialah begitu banyak undang-undang yang memuat sanksi pidana yang terdapat potensi bahwa satu sama lain tidak tersinkronisasi dengan baik. Keadaan yang demikian itu dapat membuat rumusan pemidanaan yang terdapat di berbagai undang-undang, tidak mampu mencapai tujuan pemidanaan itu sendiri, terlebih lagi dengan idealitas tujuan pemidanaan dalam RUU Hukum Pidana jika kelak disahkan menjadi undang-undang.

Hal yang demikian tersebut di atas, membutuhkan pemahaman dan kearifan yang cukup dari aparat penegak hukum (Kepolisian dan Kejaksaan) serta Hakim dan Petugas Lembaga Pemasyarakatan, agar potensi tidak tersinkronisasi dan terharmonisasinya sanksi pidana di berbagai undang-undang, tetap tidak menjadi hambatan tercapainya tujuan pemidanaan. Hal yang demikian tersebut di atas, juga menjadi hal yang menarik bagi para pengamat hukum untuk tetap menelaah bentuk terbaik dari pengaturan sanksi pidana di berbagai undang-undang.

Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional - Penggunaan Hukum Adat.

Dalam Pasal 1 ayat (2) RUU Hukum Pidana disebutkan bahwa dalam menetapkan adanya tindak pidana dilarang menggunakan analogi. Ketentuan tersebut mempertegas prinsip legalitas yang menjadi prinsip utama dalam RUU Hukum Pidana sebagaimana tersebut di dalam Pasal 1 ayat (1) RUU Hukum Pidana yaitu tiada seorang pun dapat dipidana atau dikenakan tindakan, kecuali perbuatan yang dilakukan telah ditetapkan sebagai tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat perbuatan itu dilakukan. Hanya saja realitas kebiasaan masyarakat Indonesia mempunyai kaidah tersendiri yang diantaranya mempunyai sanksi yang biasa dikenal dengan hukum adat. Hukum adat yang demikian tentu tidak tertulis, dalam arti tidak menjadi hukum tertulis yang resmi di sahkan negara sebagaimana halnya undang-undang. Oleh karenanya, di dalam Pasal 2 disebutkan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian, di dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sepanjang sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, hak asasi manusia, dan prinsip-prinsip hukum umum yang diakui oleh masyarakat bangsa-bangsa.

Hal yang demikian tersebut di atas, menarik untuk ditelaah oleh para pengamat hukum, terlebih lagi dengan adanya ketentuan di dalam Pasal

756 ayat (1) RUU Hukum Pidana yang menyebutkan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan yang menurut hukum yang tidak dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman pidana adalah tindak pidana.

Arah Pembaruan Hukum Pidana Nasional - Kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan.

Sejak awal keberadaannya, hukum pidana dan hukum acara pidana diperuntukkan melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa. Dalam hal ini J. E. Sahetapy, meminjam konsep James Skolnick yang mengatakan bahwa "*criminal procedure is intended to control authorities, not criminals*". Hal senada juga diungkapkan Bambang Reksodiputro yang mengatakan bahwa fungsi dari suatu hukum acara pidana adalah untuk membatasi kekuasaan negara dalam bertindak terhadap setiap warga masyarakat yang terlibat dalam proses pidana. Dalam kerangka tersebut, kebutuhan pada pembaruan hukum acara pidana di Indonesia telah direspon oleh pemerintah dengan menyetujui suatu RUU tentang Hukum Acara Pidana.

Hal yang demikian tersebut di atas, menarik untuk ditelaah oleh pengamat hukum, terutama karena terdapat hal yang dapat menarik kembali peran hakim dalam tahap pra ajudikasi (sebelum penuntutan) seperti dengan adanya Hakim Komisaris (Hakim Pemeriksa Pendahuluan). Rekonstruksi peran Hakim menjadi penting karena Hakim membatasi benteng keadilan terakhir dan juga berwenang mencari kebenaran materiel dalam suatu peradilan pidana. Hakim Komisaris (Hakim Pemeriksa Pendahuluan) di dalam Bab IX RUU Hukum Acara Pidana pada dasarnya merupakan lembaga yang terletak antara penyidik dan penuntut umum di satu pihak dan hakim di lain pihak. Wewenang Hakim Komisaris (Hakim Pemeriksa Pendahuluan) lebih luas dan lebih lengkap daripada prapenuntutan (lembaga praperadilan) yang ada di UU tentang Hukum Acara Pidana saat ini (KUHP). Keberadaan Hakim Komisaris (Hakim Pemeriksa Pendahuluan) menjadi hal yang penting untuk menjamin keadilan peradilan pidana dalam tahap pra ajudikasi, tetap berada dalam koridor yang benar dan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia. Permasalahan pra ajudikasi yang banyak terjadi saat ini, menjadi masalah yang berkaitan pada kelemahan pencarian keadilan dalam tahap ajudikasi pra ajudikasi selama ini.

Jakarta, Desember 1998

Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia

Prof. Dr. J. E. Sahetapy, S.E., M.H.

PEMBAHARUAN HUKUM ACARA PIDANA DAN JABATAN HAKIM PEMERIKSA PENDAHULUAN DALAM PERSPEKTIF PANCASILA, ASAS-ASAS HUKUM DAN POLITIK HUKUM NASIONAL

Oleh:

Dr. Hotma P. Sibuea, S. H., M. H.

Maman Suparman, S. H., M. H.

KMS. Herman, S. H., M. Si.

(Dosen Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 – DKI Jakarta)

I. Pendahuluan.

Pembaharuan hukum nasional sesungguhnya sudah harus dilaksanakan sejak proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia dikumandangkan tanggal 17 Agustus 1945 di Jakarta. Hal itu merupakan konsekuensi logis dari Proklamasi Kemerdekaan karena Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia menuntut segenap tatanan hukum positif yang berlaku di Indonesia harus berlandaskan Pancasila sebagai falsafah negara dan cita hukum bangsa Indonesia.¹ Akan tetapi, cita-cita ideal pembaharuan hukum tersebut tidak dapat direalisasikan karena situasi dan kondisi pada masa itu. Oleh karena itu, untuk mencegah kemungkinan kekacauan hukum perlu ditetapkan suatu politik hukum (kebijakan hukum) yang bersifat sementara dalam masa peralihan pasca Proklamasi Kemerdekaan.

Politik hukum (kebijakan hukum) yang bersifat sementara dan yang bertujuan untuk menyikapi masa peralihan tersebut ditetapkan Pemerintah dan kemudian dituangkan dalam Peraturan Peralihan UUD 1945. Politik hukum (kebijakan hukum) masa peralihan yang dituangkan dalam Peraturan Peralihan UUD 1945 tersebut membawa konsekuensi logis terhadap keberadaan segenap tatanan hukum positif produk hukum kolonial. Berdasarkan politik hukum (kebijakan) hukum dalam Peraturan Peralihan UUD 1945 tersebut, tatanan hukum produk kolonial Belanda kemudian ditetapkan untuk tetap berlaku dalam wilayah Negara Republik

¹ Hotma P. Sibuea, *Konsekuensi Yuridis Proklamasi Kemerdekaan Bagi Bangsa Indonesia Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jurnal Ilmiah, Law Review, Vol. XII No. 3 Maret 2011, hlm. 322.

Indonesia. Pemberlakuan tatanan hukum produk kolonial Belanda di zaman kemerdekaan adalah suatu politik hukum (kebijakan hukum) peralihan yang bertujuan untuk mencegah kekacauan hukum. Dengan berdasarkan kebijakan hukum yang dikemukakan di atas, tatanan hukum produk kolonial masih tetap diberlakukan pascaproklamasi kemerdekaan dan sampai dengan sekarang meskipun dengan melakukan berbagai penyesuaian.

Sisi positif dari politik hukum (kebijakan hukum) masa peralihan tersebut adalah bahwa untuk sementara persoalan kemungkinan kekacauan hukum dapat ditanggulangi. Namun, di sisi lain, ada segi kekurangannya yaitu bahwa pembaharuan hukum secara menyeluruh yang bersifat nasional tidak pernah dapat dilaksanakan sampai dengan sekarang meskipun pembaharuan hukum nasional itu sesungguhnya merupakan tuntutan dan konsekuensi logis dari Proklamasi Kemerdekaan bangsa Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas. Oleh karena itu, sampai dengan sekarang, tatanan hukum positif produk kolonial Belanda masih tetap diberlakukan meskipun hanya berkenaan dengan beberapa undang-undang tertentu saja. Keberadaan berbagai produk hukum kolonial tersebut sudah barang tentu harus segera diperbaharui supaya dapat menyesuaikan diri dengan dan memenuhi perkembangan masyarakat.

Politik hukum yang bersifat sementara dan yang bertujuan untuk menyikapi masa peralihan sebagaimana dikemukakan di atas juga berdampak terhadap keberadaan tatanan hukum pidana positif. Situasi dan kondisi yang sama dengan yang dikemukakan di atas juga terjadi dalam bidang hukum pidana. Sampai dengan sekarang masih terdapat undang-undang di bidang hukum pidana produk kolonial yang masih berlaku. Meski demikian, niat untuk melakukan pembaharuan hukum pidana yang bersifat menyeluruh sebenarnya sudah sejak lama diwacanakan para akademisi dan praktisi hukum di Indonesia. Untuk hukum pidana materil, alasan filosofis menjadi alasan utama (alasan mendasar) mengingat hukum pidana materil yang berlaku sekarang sebagian masih merupakan produk hukum zaman kolonial yang tentu saja berlatar belakang filosofis/ideologis yang sesuai dengan kepentingan kolonial.

Dalam konteks hukum pidana formil (hukum acara pidana), sebenarnya pembaharuan hukum sudah pernah dan berhasil dilakukan pada tahun 1981 dengan ditetapkannya KUHAP. KUHAP (UU Nomor 8 Tahun 1981) digadang-gadang sebagai karya agung bangsa Indonesia. Akan tetapi, tanpa bermaksud untuk menyampingkan hasil pembaharuan hukum acara pidana tersebut ternyata selang beberapa waktu, kelemahan-kelemahan KUHAP semakin nyata. Oleh karena itu, gagasan untuk melakukan pembaharuan hukum acara pidana juga mulai disuarakan oleh berbagai pihak. Untuk konteks hukum acara pidana (hukum pidana formal), alasan penyalahgunaan kewenangan dan pelanggaran/pengabaian hak-hak

asasi oleh penegak hukum seringkali menjadi alasan yang mendorong perlu dilakukan pembaharuan hukum acara pidana. Dengan perkataan lain, seperti dikemukakan oleh Adnan Buyung Nasution, hukum acara pidana yang berlaku sekarang masih memiliki beberapa kekurangan dalam praktik sehingga perlu dilakukan pembaharuan untuk mengikuti dan mengantisipasi perkembangan masyarakat.²

Kelemahan KUHAP sebagaimana dikemukakan di atas akhirnya melahirkan gagasan untuk melakukan pembaharuan hukum acara pidana secara menyeluruh. Dalam konteks pembaharuan hukum acara pidana yang sedang dilaksanakan sekarang, salah satu jabatan baru yang tidak terdapat dalam KUHAP diintrodusir dalam Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana masa depan yaitu Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Hakim Pemeriksa Pendahuluan adalah suatu jabatan baru dalam sistem KUHAP masa depan tersebut. Sebagai jabatan yang baru, jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan merupakan adopsi dari sistem hukum negara lain. Sudah barang tentu jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan tersebut tidak dapat secara serta merta diadopsi begitu saja dari sistem hukum acara pidana negara lain tanpa pengkajian yang mendalam. Kajian yang mendalam terhadap keberadaan jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai jabatan baru dalam RUU-KUHAP yang baru perlu dilakukan untuk mendapatkan hasil yang lebih baik.

Pengkajian terhadap eksistensi Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai suatu jabatan baru dalam sistem hukum acara pidana dapat dilakukan secara komprehensif dengan bertitik tolak dari berbagai cabang disiplin hukum seperti Filsafat Hukum, Teori Hukum, Ilmu Hukum (Dogmatika Hukum) maupun Politik Hukum. Di samping itu, berbagai metode pendekatan juga dapat dilakukan untuk melakukan kajian seperti metode pendekatan filosofis, komparatif, kesisteman dan lain-lain untuk melengkapi metode pendekatan normatif.

Pada kesempatan ini, kehadiran makalah yang disusun oleh Tim Penulis Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta adalah dalam konteks dan latar belakang serta perspektif sebagaimana dikemukakan di atas. Secara konkrit dapat dikemukakan bahwa kehadiran makalah Tim Penulis Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta ini adalah dalam rangka menambah kajian mengenai jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan yang sudah dilakukan oleh berbagai pihak. Makalah ini diharapkan dapat menawarkan kerangka berfikir yang bersifat sistematis untuk menguji keberadaan Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai suatu jabatan dalam RUU-KUHAP.

² Adnan Buyung Nasution, *Praperadilan Versus Hakim Komisaris*, Newsletter KHN, April 2002, hlm. 1.

II. Pancasila sebagai Cita Hukum Bangsa Indonesia dan Asas-Asas Hukum Nasional.

Titik tolak untuk melakukan pembahasan terhadap jabatan baru Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam KUHAP masa depan tersebut harus dimulai dari perspektif filosofis. Pembahasan secara demikian bertujuan untuk menguji landasan filosofis jabatan baru Hakim Pemeriksa Pendahuluan tersebut secara mendalam. Dalam konteks ini, pertanyaan pokok yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut. Apakah Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai jabatan baru dalam RUU-KUHAP mempunyai landasan falsafah atau memiliki akarfilosofis yang kuat dalam kehidupan hukum bangsa Indonesia? Dalam rangka menjawab pertanyaan yang dikemukakan di atas, pembahasan tentang eksistensi jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan tersebut akan bertitik tolak dari landasan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Apa sebab demikian? Hal itu karena landasan filosofis kehidupan hukum bangsa Indonesia adalah Pancasila. Namun, sudah barang tentu nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum yang bersifat abstrak-umum tersebut tidak dapat dipakai secara langsung untuk menguji kebasahan keberadaan Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Ada proses berfikir yang harus dilakukan untuk dapat menderivasi nilai-nilai cita hukum Pancasila supaya menghasilkan seperangkat pokok-pokok pendirian atau asas-asas hukum yang lebih konkrit.

Dalam perspektif doktrin, Pancasila ditempatkan sebagai cita hukum (*Rechtsidee*) bangsa Indonesia.³ Hal itu mengandung arti bahwa para ahli dan atau akademisi umumnya bersepakat bahwa Pancasila adalah cita hukum bangsa Indonesia. Kedudukan Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia juga sudah dilegitimasi secara politis dan yuridis. Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum (*cita hukum*) sudah ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Hal itu mengandung arti bahwa keberadaan dan fungsi Pancasila dalam konteks kehidupan hukum di Indonesia yakni sebagai cita hukum bangsa Indonesia sudah memiliki dasar pijakan yang kuat baik secara akademis maupun secara sosiologis, politis dan yuridis.

Sebagai cita hukum, Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam kedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila menjadi sumber hukum yang terakhir dan tertinggi.⁴ Sebagai cita hukum, kedudukan Pancasila adalah di atas segenap tatanan hukum positif yang berlaku dalam Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, segenap tatanan hukum positif yang terdapat

³ Abdul Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita-IV*, Disertasi, Depok, 1990, hlm. 307 dan seterusnya.

⁴ Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Jakarta, 1995, hlm. 161.

dalam kehidupan hukum di Indonesia mengalir dari sumber yang satu dan yang tertinggi yakni cita hukum Pancasila. Sebagai konsekuensinya, norma-norma hukum positif tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum Pancasila. Jika sekiranya terdapat tatanan hukum positif yang bertentangan dengan nilai-nilai dalam cita hukum Pancasila dengan sendirinya tatanan hukum positif yang demikian tidak memiliki landasan (pijakan) filosofis sehingga harus disingkirkan dari tatanan hukum positif. Dalam konteks pembaharuan hukum acara pidana, prinsip yang dikemukakan di atas sudah barang tentu juga berlaku. Artinya, norma-norma hukum acara pidana yang akandibentuk oleh badan pembentuk undang-undang harus bersumber dari dan selaras dengan cita hukum Pancasila.

Dalam kedudukan sebagai cita hukum (sumber dari segala sumber hukum), Pancasila melakukan peranan sebagai pemberi tuntunan terhadap keberadaan tatanan hukum positif. Dalam istilah Abdul Hamid S. Attamimi, fungsi Pancasila sebagai cita hukum adalah sebagai bintang pemandu terhadap segenap tatanan hukum yang terdapat di Indonesia.⁵ Bintang pemandu dalam istilah Hamid S. Attamimi di atas mengandung arti bahwa arah perkembangan hukum dan pembaharuan hukum nasional termasuk pembaharuan hukum acara pidana juga harus dipandu oleh cita hukum Pancasila. Fungsi pemandu dan penunjuk arah perkembangan segenap tatanan hukum positif dilakukan oleh setiap cita hukum dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Fungsi seperti itu juga dilakukan oleh cita hukum Pancasila terhadap segenap tatanan hukum positif yang berlaku di Indonesia termasuk tatanan norma hukum acara pidana. Sebagai cita hukum, Pancasila berfungsi untuk membimbing dan memandu arah perkembangan tatanan hukum positif yang berlaku di Indonesia supaya segenap tatanan hukum positif itu mengarah kepada suatu tujuan ideal segenap bangsa Indonesia yaitu cita-cita "Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia."

Arah perkembangan dan tuntunan terhadap tata hukum positif dilakukan oleh cita hukum Pancasila dalam 2 (dua) sisi sekaligus. Sebagai cita hukum, Pancasila adalah batu penguji tatanan hukum positif. Sekaligus dengan fungsi sebagai batu penguji, cita hukum Pancasila juga memberikan tuntunan terhadap arah perkembangan tatanan hukum positif. Dalam hubungan dengan kedua fungsi cita hukum tersebut, Abdul Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa fungsi yang dijalankan oleh cita hukum termasuk cita hukum Pancasila dilakukan dari 2 (dua) sisi sekaligus yaitu (a) menguji hukum positif yang berlaku dan (b) mengarahkan hukum positif yang berlaku supaya hukum positif tersebut mengarah kepada sesuatu tujuan.⁶

⁵ Abdul Hamid S. Attamimi, *op. cit.*, hlm. 319.

⁶ *Ibid.*

Cita hukum Pancasila melakukan kedua macam fungsi yang disebut di atas dengan bertitik tolak dari atau berdasarkan nilai-nilai yang dikandungnya. Nilai-nilai cita hukum berfungsi sebagai *kiblat* (*penunjuk arah*) dan sekaligus sebagai *kriteria penilai* (*batu penguji*) bagi tatanan hukum positif yang berlaku di Indonesia termasuk hukum acara pidana yang menjadi pokok pembicaraan pada saat sekarang. Akan tetapi, nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum Pancasila masih bersifat abstrak-umum. Nilai-nilai cita hukum Pancasila tersebut tentu saja tidak dapat secara langsung memberikan pengarah terhadap tatanan hukum acara pidana positif yang berlaku maupun yang hendak dibentuk oleh pembentuk undang-undang (hukum acara pidana yang dicita-citakan atau *ius constituendum*). Hukum positif berkenaan dengan atau menyentuh alam konkrit-individual yang berbeda dari alam nilai-nilai dalam cita hukum yang bersifat metafisis. Untuk dapat memberikan arahan terhadap perkembangan dan pembaharuan hukum positif termasuk pembaharuan hukum acara pidana, nilai-nilai ideal dalam cita hukum Pancasila yang bersifat abstrak-umum terlebih dahulu harus diolah. Dari proses pengolahan tersebut kemudian dapat diderivasi (diturunkan atau dihasilkan) seperangkat prinsip-prinsip hukum (pokok-pokok pendirian hukum) atau asas-asas hukum yang sifatnya lebih konkrit.

Asas-asas hukum atau prinsip-prinsip hukum apa saja yang dapat diderivasi (diturunkan) dari cita hukum Pancasila? Cita hukum Pancasila mengandung seperangkat nilai-nilai ideal yang menjadi tujuan yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dari perangkat nilai-nilai ideal yang terdapat dalam cita hukum Pancasila dapat diderivasi berbagai macam prinsip-prinsip hukum atau pokok-pokok pendirian hukum atau asas-asas hukum. Prinsip-prinsip hukum atau asas-asas hukum yang diderivasi dari cita hukum Pancasila itu kemudian menjadi pedoman atau pegangan dalam menetapkan suatu garis kebijakan hukum nasional (politik hukum nasional).⁷

Dalam konteks perbincangan tentang Pembaharuan Hukum Acara Pidana dan keberadaan jabatan baru yang disebut Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam sistem Hukum Acara Pidana masa depan tidak perlu semua asas-asas hukum yang diderivasi dari cita hukum Pancasila harus dibicarakan. Menurut pandangan Tim Penulis, ada 3 (tiga) prinsip-prinsip hukum atau asas-asas hukum yang relevan untuk dibicarakan lebih lanjut dalam hubungan dengan keberadaan jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan tersebut. Ketiga macam prinsip-prinsip hukum, pokok-pokok pendirian hukum atau asas-asas hukum yang dimaksud adalah (a) asas negara hukum, (b) asas demokrasi dan (c) asas pembatasan kekuasaan (pembatasan kewenangan).

⁷ Hotma P. Sibuea, *Politik Hukum*, Krakataw Book, Jakarta, 2010, hlm. 194.

III. Asas-Asas Hukum dan Kebijakan Hukum Nasional.

Apa sebab ketiga prinsip hukum atau pokok-pokok pendirian hukum atau asas hukum yang dikemukakan di atas harus menjadi perspektif dalam memperbincangkan keberadaan Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai suatu jabatan dalam sistem hukum acara pidana masa depan? Dari perspektif Hukum Tata Negara, Hakim Pemeriksa Pendahuluan adalah suatu jabatan ketatanegaraan dan merupakan bagian dari organisasi jabatan dalam Negara Republik Indonesia. Setiap jabatan dalam organisasi negara Republik Indonesia harus diuji sesuai atau tidak dengan asas-asas hukum kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika keberadaan jabatan tersebut dapat lolos dari pengujian terhadap asas-asas hukum kehidupan berbangsa dan bernegara dengan sendirinya kehadiran jabatan tersebut dapat diterima dalam tatanan organisasi jabatan. Namun, pengujian secara langsung terhadap asas-asas hukum yang dikemukakan di atas tidak dapat dilakukan karena asas-asas hukum tersebut masih bersifat abstrak-umum meskipun sudah lebih konkrit dari nilai-nilai dalam cita hukum Pancasila.

Asas-asas hukum negara hukum, asas demokrasi dan asas pembatasan kekuasaan (pembatasan kewenangan) sebagai asas-asas hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara belum dapat secara langsung dipakai sebagai patokan untuk menguji keberadaan jabatan baru Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Asas-asas hukum tersebut harus diproses atau diolah lebih dahulu untuk dapat memahami makna hakiki dari asas-asas hukum tersebut supaya kemudian dapat dihasilkan gambaran pemahaman dan atau pengertian yang lebih jelas tentang asas-asas hukum tersebut. Pemahaman terhadap asas-asas hukum secara baik akan dapat menghasilkan seperangkat prinsip atau pokok pendirian yang lebih konkrit. Prinsip atau pokok pendirian itu kemudian dapat dipakai sebagai pedoman dalam merumuskan kebijakan pembaharuan hukum acara pidana secara menyeluruh dan dalam melakukan pengaturan terhadap jabatan-jabatan ketatanegaraan yang dibentuk dalam sistem hukum acara pidana tersebut seperti halnya keberadaan jabatan baru Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai suatu jabatan dalam lingkungan organisasi jabatan dalam Negara Republik Indonesia.

Makna ketiga asas hukum yang dikemukakan di atas harus dielaborasi lebih dahulu supaya dapat diungkap prinsip-prinsip hukum yang lebih konkrit yang terkandung dalam ketiga asas hukum tersebut. Prinsip-prinsip hukum yang diturunkan (diderivasi) dari ketiga asas hukum yang disebut di atas akan menghasilkan seperangkat pokok pendirian yang lebih konkrit yang dapat dijadikan sebagai pedoman (pegangan) dalam merumuskan kebijakan hukum berkenaan dengan pembaharuan hukum acara pidana dan menguji keberadaan jabatan baru dalam KUHAP masa depan yakni Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Jika ketiga asas hukum yang dikemukakan di atas dielaborasi akan dapat diungkap makna-makna

sebagai berikut.

Asas negara hukum yang diderivasi dari cita hukum Pancasila mengandung makna bahwa dalam organisasi Negara Republik Indonesia kekuasaan tunduk kepada hukum. Segenap kewenangan yang melekat pada para penyelenggara negara harus dibatasi oleh hukum atau tunduk kepada hukum.⁸ Dengan perkataan lain, sekecil apapun kekuasaan yang melekat pada suatu jabatan termasuk jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan, kekuasaan itu harus tunduk kepada hukum. Inilah makna supremasi hukum sebagai salah satu prinsip hukum atau pokok pendirian atau asas hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus selalu diingat dan ditegakkan. Dalam konteks pembaharuan hukum acara pidana dan keberadaan jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan, prinsip ini juga berlaku. Penegasan bahwa kekuasaan para penyelenggara negara harus tunduk kepada hukum sangat penting diingat dan ditegakkan dengan maksud untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh para penyelenggara negara khususnya jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam hal ini.

Asas demokrasi yang diderivasi dari cita hukum Pancasila mengandung makna bahwa dalam organisasi Negara Republik Indonesia, kekuasaan yang tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyat adalah pemegang kedaulatan (kekuasaan tertinggi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, sumber dari segenap kewenangan yang melekat kepada jabatan adalah berasal dari rakyat. Asas kedaulatan rakyat ini lebih jauh mengandung konsekuensi bahwa tujuan pemberian kewenangan kepada suatu jabatan seperti halnya Hakim Pemeriksa Pendahuluan adalah untuk dan dalam rangka melayani kepentingan rakyat. Jabatan-jabatan dalam organisasi negara Republik Indonesia dibentuk semata-mata untuk melayani dan mengabdikan kepada kepentingan rakyat sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi (kedaulatan).

Asas pembatasan kekuasaan (pembatasan kewenangan) yang diderivasi dari cita hukum Pancasila mengandung makna bahwa dalam organisasi Negara Republik Indonesia, kekuasaan yang melekat kepada suatu jabatan tertentu bukanlah kekuasaan yang bersifat absolut (mutlak). Dalam perspektis asas pembatasan kekuasaan atau kewenangan tidak dikenal kekuasaan yang bersifat mutlak. Segenap kekuasaan harus dibatasi supaya tidak membuka peluang terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang karena kekuasaan yang sewenang-wenang pada akhirnya akan melanggar atau mengabaikan hak-hak rakyat. Padahal, rakyat itu sendiri adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi dalam negara Republik Indonesia.

⁸ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 46 – dan seterusnya.

IV. Pokok-Pokok dalam Pendirian Politik Hukum Nasional Berkenaan dengan Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai Suatu Jabatan Ketatanegaraan.

Makna dari asas-asas hukum yang dikemukakan di atas merupakan pokok-pokok pendirian (prinsip) yang berfungsi sebagai pedoman dalam merumuskan suatu kebijakan hukum nasional dalam rangka pembaharuan hukum acara pidana pada umumnya dan pembentukan dan pengaturan jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam KUHAP masa depan. Dengan perkataan lain, pokok-pokok pendirian yang terkandung dalam makna asas-asas hukum yang dikemukakan di atas seharusnya menjadi pedoman atau penuntun dalam menetapkan suatu garis kebijakan hukum nasional (politik hukum nasional) dalam rangka pembaharuan hukum acara pidana nasional termasuk dalam hal melakukan pengaturan terhadap berbagai hal yang berkenaan dengan jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Dengan demikian, pokok-pokok pendirian yang terkandung dalam asas-asas hukum yang dikemukakan di atas menjadi dasar untuk menetapkan suatu kebijakan pembaharuan hukum acara pidana nasional. Dengan berdasarkan dan atau berpedoman pada garis kebijakan hukum nasional (politik hukum nasional) yang ditetapkan berdasarkan asas-asas hukum yang dikemukakan di atas dilakukanlah pengaturan terhadap jabatan baru yang disebut sebagai Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Oleh karena itu, berarti bahwa keberadaan jabatan baru Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam KUHAP masa depan harus diuji terhadap prinsip-prinsip yang melandasi garis kebijakan hukum nasional (politik hukum nasional) dalam rangka pembaharuan hukum acara pidana termasuk pengaturan jabatan baru seperti Hakim Pemeriksa Pendahuluan tersebut.

Sesuai dengan atau bertitik tolak dari pokok-pokok pendirian yang dikemukakan di atas dapat dikemukakan pandangan dan sikap mengenai kehadiran Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam rangka Pembaharuan Hukum Acara Pidana sebagaimana dimaksud di atas. Pada prinsipnya, Tim Penulis dapat menerima keberadaan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam KUHAP masa depan dengan catatan-catatan sebagai berikut.

Pertama, keberadaan Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai suatu jabatan dalam sistem Hukum Acara Pidana masa depan dapat diterima sepanjang keberadaan jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan tersebut dapat ditempatkan dalam perspektif Asas Negara Hukum yang intinya adalah supremasi hukum. Dari perspektif asas negara hukum, kewenangan yang dimiliki oleh Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai jabatan baru dalam KUHAP masa depan harus ditundukkan kepada hukum. Dengan demikian, pengaturan kewenangan jabatan baru Hakim Pemeriksa Pendahuluan tersebut harus secara sedemikian rupa dan dilakukan secara ketat sehingga dapat memperkecil peluang penyalahgunaan kekuasaan atau kesewenang-wenangan. Jangan sampai jabatan Hakim Pemeriksa

Pendahuluan malah disalahgunakan untuk mencapai kepentingan-kepentingan tertentu.

Kedua, keberadaan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam sistem Hukum Acara Pidana masa depan dapat diterima sepanjang keberadaan jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan tersebut dapat ditempatkan dalam perspektif Asas Demokrasi. Dari perspektif asas demokrasi tersebut, Hakim Pemeriksa Pendahuluan harus menjadi pengayom hak-hak rakyat. Hakim Pemeriksa Pendahuluan harus melindungi hak-hak rakyat dan berupaya mencegah jangan sampai hak-hak rakyat diabaikan atau dilanggar oleh penegak hukum yang lain. Dengan perkataan lain, pemberian kewenangan kepada jabatan baru yang disebut sebagai Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam sistem hukum acara pidana masa depan harus berpihak kepada kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian, kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan harus diatur secara detail untuk mencegah potensi penyalahgunaan kewenangan yang berpotensi melanggar atau mengabaikan hak-hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan politis. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa keberadaan Hakim Pemeriksa Pendahuluan adalah dalam rangka mengawal hak-hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan politis.

Ketiga, keberadaan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam sistem Hukum Acara Pidana masa depan dapat diterima sepanjang diposisikan dalam perspektif asas pembatasan kekuasaan atau pembatasan kewenangan. Kewenangan jabatan Hakim Pemeriksa Pendahuluan harus diatur dan dibatasi secara baik. Pengaturan kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan harus secara detail dan rinci supaya tidak membuka peluang menjadi jabatan yang sewenang-wenang. Pemberian kewenangan diskresi yang bersifat subjektif kepada Hakim Pemeriksa Pendahuluan harus sedapat mungkin dihindari karena pengalaman menunjukkan bahwa para penegak hukum yang memegang kewenangan diskresi subjektif sering menyalahgunakan kewenangannya dengan akibat pelanggaran terhadap hak-hak rakyat. Dengan perkataan lain, pemberian kewenangan diskresi yang bersifat objektif kepada jabatan-jabatan termasuk Hakim Pemeriksa Pendahuluan lebih tepat daripada diskresi subjektif untuk menutup peluang kemungkinan penyalahgunaan kewenangan.

V. Penutup.

Demikian pandangan Tim Penulis dari Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta yang dapat disampaikan sebagai sumbangsih pemikiran dalam rangka Pembaharuan Hukum Acara Pidana dalam konteks jabatan baru yang disebut sebagai Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Atas segala kekurangan dan kelemahannya mohon dimaafkan. Terima kasih.