



PUTUSAN
Nomor 45/PUU-XII/2014

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] Nama : **Dra. Noes Soediono**
Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta, 28 Maret 1939
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
Alamat : Jalan Hang Lekir II/19, Blok H RT 009/006,
Kelurahan Gunung, Kecamatan Kebayoran
Baru, Jakarta Selatan

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Nomor 42/KH.M&M/K/IV/2014, tertanggal 10 April 2014 memberi kuasa kepada **Rusdianto Matulatuwa, S.H., Oktryan Makta, S.H., M.H.**, dan **Ferdinand Robot, S.H.**, Advokat dari Kantor Hukum **Matulatuwa & Makta**, yang beralamat di Wisma Nugra Santana 14th Floor, Suite 1416, Jalan Jenderal Sudirman Kav 7-8, Jakarta, baik bersama-sama atau sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon**;

[1.3] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar keterangan ahli Pemohon;
Memeriksa bukti Pemohon;
Membaca kesimpulan Pemohon.



2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 14 April 2014, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 14 April 2014 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 106/PAN.MK/2014 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 23 April 2014 dengan Nomor 45/PUU-XII/2014, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 Juli 2014, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pemohon memohon ke Mahkamah Konstitusi untuk melakukan Uji Materiil Pasal 45A angka 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359), selanjutnya disebut UU Nomor 5/2004 terhadap Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945).
2. Bahwa sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 angka 1 huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4316) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226) selanjutnya disebut UU MK dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5076), salah satu kewenangan MKRI adalah melakukan pengujian Undang-Undang (*judicial review*) terhadap UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 antara lain menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.”



3. Bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa secara hierarkis kedudukan UUD 1945 lebih tinggi dari Undang-Undang, oleh karenanya setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Jika, terdapat ketentuan dalam Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian Undang-Undang.
4. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan uji materiil Undang-Undang ini.

B. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

5. Bahwa Pasal 51 angka 1 UU MK menyatakan:

Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Selanjutnya Penjelasan Pasal 51 angka 1 UU MK menyatakan:

Yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

6. Bahwa Pemohon adalah warga negara Indonesia (WNI) yang berupaya memperjuangkan kepastian hukum dan keadilan demi menjaga kehormatan dan nama baik dirinya beserta keluarganya sebagai pelapor untuk suatu tindak pidana yang tidak dilakukannya tetapi justru dilakukan oleh orang lain.
7. Bahwa melalui Pemohon telah membuat Laporan Polisi Nomor Pol. B/LP/895/VII/2010/JATENG/TABES SKA, tertanggal 29 Juli 2010 (Laporan Polisi), dengan Terlapor Ir. Agung Hari Purnomo, MBA. di Kepolisian Resor Kota Surakarta, Jawa Tengah (Polresta Surakarta). Seiring waktu berjalan laporan polisi tersebut telah dihentikan penyidikannya berdasarkan Surat Ketetapan Nomor S.Tap/340/.B/X/2013/Reskrim tentang Penghentian Penyidikan, tertanggal 17 Oktober 2013 (Surat Ketetapan).



8. Bahwa untuk itu Pemohon telah mengajukan permohonan praperadilan terhadap Surat Ketetapan yang dikeluarkan Polresta Surakarta tersebut ke Pengadilan Negeri Surakarta (PN. Surakarta) dengan register Nomor 01/Pid.Pra./2014/PN.Ska.
9. Bahwa setelah menjalankan persidangan permohonan praperadilan, diputuskan permohonan praperadilan Pemohon ditolak dan hakim tunggal pemeriksa perkara *a quo* memperkuat Surat Ketetapan yang dikeluarkan Polresta Surakarta tersebut.
10. Bahwa karena merasa Penetapan Praperadilan tersebut tidak adil, maka Pemohon berupaya melawannya dengan mengajukan upaya hukum terhadap Penetapan Praperadilan itu, tetapi tidak dapat karena tidak ada upaya hukum banding yang disediakan oleh hukum acara dalam perkara *a quo* mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-IX/2011.
11. Bahwa dikarenakan tidak ada upaya banding terhadap Putusan Praperadilan itu maka Pemohon berupaya menempuh upaya hukum kasasi tetapi kembali hal yang sama menghalangi upaya Pemohon dikarenakan berdasarkan Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 terhadap Putusan Praperadilan tidak dapat dikasasi.
12. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk permohonan uji materiil ini, yaitu apakah Pemohon memiliki *legal standing* dalam perkara permohonan uji materiil Undang-Undang? Syarat kesatu adalah Kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Pasal 51 angka 1 UU MK. Syarat kedua adalah bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang.
Bahwa telah dijelaskan terdahulu, Pemohon adalah WNI yang sedang memperjuangkan keadilan dan merupakan “perorangan warga negara Indonesia”, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UUMK beserta Penjelasannya *juncto* Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 *juncto* Putusan MK Nomor 11/PUU-V/2007 telah menentukan 5 (lima) syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional. Karenanya, Pemohon memiliki Kualifikasi sebagai Pemohon dalam permohonan uji materiil ini, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 *juncto* Putusan Nomor



11/PUU-V/2007 dan putusan-putusan selanjutnya, yang harus memenuhi syarat diantaranya sebagai berikut:

- (a) adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (b) bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- (c) kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- (d) adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji; dan
- (e) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

13. Bahwa dengan berlakunya norma yang terdapat dalam Pasal 45A UU Nomor 5 Tahun 2004 menyatakan:

“.... (2) Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

a. putusan tentang praperadilan;....”

maka telah menghilangkan peluang Pemohon untuk memperjuangkan keadilan atas Penetapan Praperadilan yang menutup celah untuk mengetahui siapa sebenarnya yang telah melakukan kejahatan atas perbuatan hukum yang tidak pernah dilakukan oleh Pemohon.

Maka norma yang terdapat dalam Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal ini mengakibatkan kerugian konstitusional bagi Pemohon sebagai warga negara Indonesia yang sedang memperjuangkan kepastian hukum dan keadilan karena tidak dapat melakukan upaya hukum kasasi (termasuk upaya hukum sebelumnya/paling awal yaitu banding) atas laporan polisinya.

Norma dalam Undang-Undang organik ini tidak sesuai dengan norma yang termuat dalam UUD 1945 yang menjamin kepastian dan keadilan di muka hukum bagi siapapun.

Sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan:



“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Berdasarkan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut jelas melahirkan dan mencerminkan norma konstitusi bahwa Pemohon dalam hal apapun tanpa pandang bulu serta tidak ada pembatasan dan pengurangan berhak memperoleh perlindungan dan jaminan demi memperoleh kepastian hukum dan keadilan.

Sebaliknya, justru norma yang termuat dalam Pasal 28D ayat (1) ini bertentangan dengan norma yang termuat dalam Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004, yang menyebabkan hak-hak konstitusional Pemohon selaku Pelapor dalam laporan polisi-nya yang telah dihentikan penyidikannya di Polresta Surakarta berdasarkan Surat Ketetapan, untuk mendapatkan kepastian hukum dan keadilan yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 jelas terhalang dan telah dirugikan. Halangan dan kerugiannya adalah Pemohon tidak dapat mengajukan kasasi atas Penetapan Praperadilan yang menolak permohonan Praperadilan Pemohon dan menguatkan Surat Ketetapan yang dikeluarkan Polresta Surakarta.

Merujuk pada ketentuan UUD 1945 ini maka Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 tidaklah senafas dan sejalan serta telah merugikan hak konstitusional Pemohon karena menghalangi haknya untuk mengajukan upaya hukum kasasi atas Penetapan Praperadilan yang menolak permohonan praperadilannya.

14. Bahwa sebagai sebuah Undang-Undang, maka Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 mempunyai kekuatan mengikat dan wajib ditaati oleh segenap rakyat. Sekalipun sesungguhnya ketentuan tersebut mengandung kesalahan yang cukup fundamental karena tidak sesuai dengan hak konstitusional yang diatur Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon sebagaimana telah diuraikan sebagaimana tersebut. Dengan demikian, norma dalam Undang-Undang organik ini telah menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon, dan kerugian tersebut berhubungan dengan norma yang diujikan serta beralasan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan secara spesifik akan diuraikan



selanjutnya yang secara *mutatis mutandis* mohon dianggap sebagai satu-kesatuan argumentasi.

15. Bahwa berdasarkan semua uraian tersebut, jelas menunjukkan bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan uji materiil Undang-Undang ini.

C. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN UJI MATERIIL UU NOMOR 5 TAHUN 2004

16. Bahwa segala hal yang telah dikemukakan pada bagian kewenangan Mahkamah Konstitusi dan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari alasan-alasan permohonan uji materiil ini.
17. Bahwa Pemohon merupakan pihak yang secara langsung mengalami dan merasakan hak konstitusionalnya dirugikan dengan diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 2004 terutama berkaitan Pasal 45A angka 2 huruf a. Pasal ini menghalangi Pemohon untuk mendapatkan keadilan, yang mengakibatkan kerugian bagi Pemohon berkaitan dengan laporan polisi-nya di Polresta Surakarta (yang dikuatkan dengan Penetapan Praperadilan oleh PN. Surakarta) menjadi terkatung-katung dan tidak jelas.
18. Bahwa Pemohon telah melaporkan saudara Ir. Agung Hari Purnomo, MBA. ke Polresta Surakarta dengan dugaan Pemalsuan Dokumen yang berkaitan kepemilikan tanah Pemohon di Solo yang tidak pernah dilakukannya.
19. Bahwa Pemohon menolak dan menyangkal serta sama-sekali tidak pernah menandatangani dokumen berupa Surat Kuasa untuk pelepasan hak miliknya terhadap sebidang tanah di notaris di Surabaya berdasarkan alat bukti paspor yang diajukannya saat disidik oleh Polresta Surakarta ketika penandatanganan Surat Kuasa saat itu Pemohon berada di Singapura.
20. Bahwa alat bukti paspor Pemohon tersebut diabaikan Polresta Surakarta, dan setelah berjalan sekitar 2 (dua) tahun laporan polisi-nya Pemohon dinyatakan telah dihentikan penyidikannya oleh Polresta Surakarta. Karenanya, Pemohon mengajukan permohonan Praperadilan ke PN. Surakarta tetapi hasil Penetapan Praperadilan justru menguatkan Surat Ketetapan yang dikeluarkan Polresta Surakarta meskipun pemohon mengajukan alat bukti paspor untuk mematahkan semua argumentasi dari



Polresta Surakarta, tetap saja Pengadilan Negeri Surakarta (PN. Surakarta) mengabaikannya.

21. Bahwa laporan polisi merupakan rangkaian proses penyelidikan/penyidikan terhadap suatu tindak pidana yang berkaitan dengan status bersalah atau tidak seseorang berdasarkan hukum. Tentu saja dalam proses hukum tersebut kedudukan siapapun dianggap sama di muka hukum. Tidak ada perbedaan sama sekali! Dalam proses hukum pidana berkaitan tindak pidana senantiasa diberikan upaya hukum atas putusannya. Pada dasarnya, pemberian upaya hukum ini diberikan adalah untuk mengoreksi kesalahan, kekhilafan dan kekeliruan yang dilakukan oleh hakim-hakim sebelumnya. Artinya, dalam proses pemidanaan diakui kecenderungan dan kemungkinan terjadinya kesalahan, kekhilafan, dan kekeliruan meskipun seorang hakim berkewajiban menjalankan pemeriksaan suatu perkara berdasarkan prinsip kehati-hatian dan ketelitian, tapi itu tidak menutup kemungkinan terjadinya kesalahan, kekhilafan dan kekeliruan. Untuk itu, maka diberikan pintu hukum untuk memperbaiki putusan hakim tersebut melalui upaya hukum biasa yaitu banding, kasasi bahkan upaya hukum luar biasa yaitu peninjauan kembali. Kesempatan upaya hukum ini juga dimiliki oleh negara melalui Jaksa/Penuntut Umum, Terdakwa atau Pihak ketiga yang berkepentingan, termasuk dalam hal ini Pemohon yang berstatus sebagai Pelapor atas tindak pidana yang dilakukan Terlapor.

22. Bahwa sangatlah wajar Pemohon diberikan kesempatan melakukan upaya hukum kasasi, karena untuk melakukan upaya hukum banding memang tidak bisa dilakukannya karena tidak diperbolehkan oleh aturan hukumnya. Jika ini diberikan maka hal tersebut sesuai dengan yang termaktub dalam Pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: “....Pembatasan demikian tidak tepat dianggap sebagai diskriminasi sepanjang terhadap putusan pengadilan tingkat pertama itu telah diberikan kesempatan untuk mengujinya pada tingkat yang lebih tinggi *in casu* pengadilan tingkat banding yang berperan baik sebagai *judex facti* maupun *judex juris*....” Pertanyaannya adalah apakah Pemohon sudah diberikan kesempatan pertama untuk melakukan upaya hukum banding? Tidak! Apa lagi untuk melakukan upaya hukum kasasi, jelas sudah tertutup peluangnya!, jadi Pemohon sama sekali tidak diberikan kesempatan untuk mengambil upaya



hukum biasa, ini tentu berbanding terbalik dengan cerminan daripada suatu negara hukum adalah memberikan akses yang sebesar-besarnya kepada warga negaranya untuk mengambil upaya hukum dalam rangka mencari keadilan.

Dilakukannya upaya hukum kasasi bermaksud dan bertujuan tidak sekedar keinginan yang hendak dicapai oleh Pemohon kasasi, tetapi lebih luas daripada itu.

Maksud dan tujuan kasasi erat kaitannya dengan pelaksanaan fungsi dan wewenang mahkamah Agung sebagai badan peradilan tertinggi, dalam memimpin dan mengawasi pengadilan bawahan, demi terciptanya kesatuan dan keseragaman penerapan hukum dalam wilayah negara kita. Hal ini dimaksudkan untuk mencapai keadilan sebenar-benarnya.

Pendek kata, Pemohon tidak dapat melakukan (termasuk banding) kasasi karena terhalang oleh ketentuan dalam Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004. Mengingat kondisi dunia peradilan Indonesia - baik MARI dan MKRI yang tertimpa skandal-skandal hukum - saat ini yang dipertanyakan kredibilitasnya, serta mengingat perilaku para aparat penegak hukumnya yang amburadul mulai dari Pihak Kepolisian, Kejaksaan dan Peradilan akan sangat berbahaya bagi penegakan keadilan apabila Penetapan Praperadilan tidak dapat dijangkau oleh Peradilan yang lebih Tinggi selaku pengawas bahkan hal ini bila tetap dipertahankan akan dijadikan kesempatan oleh Pemohon maupun Termohon Praperadilan untuk melakukan mafia peradilan karena Penetapan Pra Peradilan tersebut bersifat "one way ticket" maka sangatlah wajar jika Pemohon mengharapakan diberikan kesempatan untuk melakukan upaya hukum kasasi demi kepastian hukum dan keadilan. Permasalahan sesungguhnya adalah sangat sederhana, mengapa Pemohon mengajukan permohonan uji materiil ini, dikarenakan alat bukti berupa paspor yang selalu diajukan oleh Pemohon sebagai pendukung laporan polisi-nya senantiasa ditolak oleh penyidik/penyidik Polresta Surakarta, Kejaksaan Negeri Surakarta serta hakim pemeriksa perkara praperadilannya di PN. Surakarta. Mengapa mereka semua menolak alat bukti tersebut? Apakah dunia peradilan dengan situasi dan kondisinya saat ini dapat dipercaya?



23. Bahwa dikarenakan norma yang diterapkan dalam UU Nomor 5 Tahun 2004 adalah norma pembatasan perkara yang mengakibatkan Pemohon tidak dapat mengajukan upaya hukum atas Penetapan Praperadilan oleh PN. Surakarta tersebut karena terhalang Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004, yaitu dikarenakan perkara Pemohon merupakan Penetapan Praperadilan yang dikecualikan (tidak termasuk dan tidak dapat dikasasi) dari perkara-perkara yang diperbolehkan untuk di-kasasi ke Mahkamah Agung (MARI).

24. Bahwa hak konstitusional Pemohon yang telah dilanggar dan merugikan tersebut adalah hak sebagaimana dijamin dengan norma yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut, maka Pemohon berhak mendapatkan kepastian hukum dan keadilan untuk laporan polisi-nya di Polresta Surakarta yang telah dihentikan penyidikannya melalui Surat Ketetapan yang secara yuridis-formal dikuatkan dengan Penetapan Praperadilan oleh PN. Surakarta.

Konsekuensi dari ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut adalah mengenai norma bahwa setiap orang memiliki kedudukan dan hak untuk mendapatkan kepastian hukum dan keadilan termasuk haknya untuk mendapatkan kepastian hukum dan keadilan atas laporan polisi yang dibuatnya di institusi Kepolisian Republik Indonesia.

Sebagaimana telah diketahui bahwa keadilan itu menurut Aristoteles dapat dibedakan berdasarkan norma-norma yang dikehendaknya menjadi dua bagian yaitu *justitia distributiva* (*distributive justice, verdelende* atau *begevende gerechtigheid*) yang lebih mengedepankan bahwa setiap orang mendapatkan yang menjadi hak atau jatahnya, sedangkan *justitia commutativa* (*remedial justice, vergeldende* atau *ruilgerechtigheid*) menganggap setiap orang diberikan dengan porsi yang sama. Dengan demikian, merujuk pendapat tersebut maka norma yang timbul dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 merupakan percampuran dari *justitia distributive* dengan *justitia commutativa* adalah dengan memberikan jaminan adanya kepastian hukum dan keadilan bagi siapapun di Republik Indonesia dalam setiap sendi kehidupan termasuk ketika berjuang memperoleh keadilan di institusi peradilan Indonesia.



25. Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 yang menyatakan:

(2) Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

a. putusan tentang praperadilan;

maka Penetapan Praperadilan yang menguatkan Surat Ketetapan oleh Polresta Surakarta atas laporan polisi-nya Pemohon tidak boleh diajukan kasasi. Sehingga tertutupnya peluang untuk mengkasasikan Penetapan Praperadilan tersebut ke MARI telah menutup harapan Pemohon untuk mendapatkan kepastian hukum dan keadilan.

26. Bahwa dalam kedudukannya sebagaimana diterangkan terdahulu, maka telah terbukti Pemohon memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional dengan berlakunya UU Nomor 5 Tahun 2004, khususnya Pasal 45A angka 2 huruf a yaitu yang berkaitan dengan kasasi tidak bisa dilakukan oleh Pemohon ke MARI.

Hal ini jelas merupakan pelanggaran atas hak konstitusional Pemohon sebagai warga negara Indonesia, karena Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal ini mengakibatkan laporan polisi-nya Pemohon secara *pro justisia* tidak mendapatkan kepastian hukum dan keadilan sehingga menyebabkan kehormatan, nama baik diri dan keluarga Pemohon juga tidak mendapatkan kepastian hukum untuk dipulihkan kembali. Jelas hak konstitusional Pemohon telah diatur dan diakui dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Kenyataannya sejak keluarnya Penetapan Praperadilan yang menguatkan surat ketetapan atas laporan polisi-nya Pemohon, Pemohon telah kehilangan peluang mendapatkan kepastian hukum dan diperlakukan tidak adil upayanya memperjuangkan keadilan.

27. Berdasarkan semua hal yang telah diuraikan tersebut, maka MKRI berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara permohonan uji materiil Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan semua hal yang telah diuraikan tersebut dan bukti-bukti terlampir maka dengan ini Pemohon memohon ke Majelis Hakim pemeriksa perkara *a quo* di MKRI agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:



1. Mengabulkan permohonan uji materiil Pemohon.
2. Menyatakan Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359), khususnya frasa putusan tentang praperadilan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
3. Menyatakan Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359) khususnya frasa putusan tentang praperadilan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
4. Menyatakan Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
5. Menyatakan Pasal 45A angka 2 huruf a UU Nomor 5 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
6. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam berita negara sebagaimana mestinya.

Atau jika majelis hakim berpendapat lain, maka dimohonkan putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-3, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
2. Bukti P-2 Fotokopi Surat Ketetapan Nomor S.Tap/340.B/X/2013/Reskrim tentang Penghentian Penyidikan yang diterbitkan oleh Polresta Surakarta, Jawa Tengah;
3. Bukti P-3 Fotokopi Putusan Praperadilan Nomor 01/Pra.Per./2014/PN.Ska, tertanggal 20 Februari 2014.



Selain itu, Pemohon mengajukan dua orang ahli yang telah didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 25 September 2014, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Muhammad Arif Setiawan

Isi ketentuan Pasal 45A angka 2 huruf a Undang-Undang tentang Mahkamah Agung adalah ayat (1), "Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi kecuali perkara yang oleh undang-undang ini dibatasi pengajuannya." Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri atas a. Putusan tentang praperadilan." Sedangkan isi Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 adalah setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pemohon dalam hal ini mendalilkan bahwa Pasal 45A angka 2 huruf a Undang-Undang tentang Mahkamah Agung tersebut tidaklah senafas dan sejalan serta merugikan hak konstitusional Pemohon karena menghalangi haknya untuk mengajukan upaya hukum kasasi atas penetapan praperadilan yang menolak permohonan praperadilannya. Padahal untuk mengajukan upaya hukum bandingpun juga tertutup karena dibatasi oleh Undang-Undang yaitu Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana.

Bahwa sejak awal pembentukannya, praperadilan memang dimasukkan sebagai lembaga yang berfungsi untuk mengawasi tindakan aparat penegak hukum pidana di tingkat pemeriksaan pendahuluan, yaitu terhadap penyidik, penyidik, serta jaksa penuntut umum. Pengawasan tersebut bersifat horisontal yaitu pengawasan yang dilakukan sesama aparat penegak hukum yang sederajat di dalam sistem peradilan sederhana. Jadi bukanlah pengawasan oleh atasan terhadap bawahan yang bersifat vertikal.

Sejarah lahirnya praperadilan tidak dapat dilepaskan dari sejarah lahirnya KUHAP itu sendiri. Munculnya praperadilan agaknya dapat disebut sebagai satu terobosan yang bersifat kebetulan. Bermula dari diajukannya Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana oleh pemerintah pada tahun 1979 yang ternyata mendapat reaksi penolakan dari berbagai kalangan, terutama dari pers, akademisi, praktisi hukum, dan lain sebagainya. Penolakan tersebut lebih disebabkan karena materi muatannya dipandang lebih buruk dibandingkan



HIR, terutama dalam melindungi tersangka, terdakwa, dan orientasinya pun masih pada pembelaan terhadap posisi kekuasaan, yaitu penegak hukum.

Dalam situasi seperti itulah, menurut Adnan Buyung kemudian muncul Komite Aksi Pembela Pancasila di dalam KUHAP. Draf versi Pemerintah yang diajukan oleh Menteri Kehakiman pada waktu itu Bapak Mudjono, S.H., tidak mengajukan lembaga praperadilan, tetapi mengajukan model hakim komisaris yang sebenarnya sudah pernah diusulkan oleh Prof. Oemar Senoadji dalam draf tahun 1974. Tidak ada catatan resmi mengenai siapa sebenarnya penggagas awal praperadilan di dalam KUHAP. Penulis sendiri pada awalnya meyakini bahwa praperadilan adalah modifikasi dari usulan hakim komisaris yang pernah diintrodusir oleh Menteri Kehakiman sebelumnya pada tahun 1974. Namun, ternyata berdasarkan penelitian tersebutlah bahwa penggagasnya sebenarnya adalah Adnan Buyung Nasution. Menurut pengakuan narasumber, Mudjono menerima usulan agar model hakim komisaris diganti saja dan menyetujui usulan Adnan Buyung merumuskan secara tertulis dibantu oleh beberapa ahli yang antara adalah Gregory Churchill, seorang Pengacara Amerika yang sedang mengajar secara volunteer di UI.

Gagasan praperadilan diakui oleh Adnan Buyung diilhami oleh Habeas Corpus dalam sistem hukum Anglo Saxon. Jadi, berbeda dengan gagasan hakim komisaris yang diilhami oleh keberadaan *rechter commissaris* dalam sistem hukum pidana di Belanda. Belajar dari sejarah berlakunya hukum acara pidana peninggalan Belanda yang tidak menyediakan sarana pengawasan terhadap kerja penyidik dan penyidik, para perancang KUHAP kemudian mengajukan gagasan untuk menyediakan sarana pengawasan melalui lembaga pengawasan terhadap aparat penegak hukum pidana di tingkat pemeriksaan pendahuluan yang dinamakan sebagai praperadilan, yang kita kenal sekarang di dalam KUHAP tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, jelas bahwa praperadilan sebenarnya memang bukan satu badan peradilan yang berdiri sendiri, namun merupakan perluasan fungsi dari pengadilan negeri yang didesain mempunyai kewenangan yurisdiksi yang sangat terbatas sebagaimana tersebut di dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 KUHAP di atas, yang antara lain hanya memeriksa sah/tidaknya penangkapan penahanan, sah/tidaknya penghentian



penyidikan penuntutan, permintaan ganti kerugian, atau rehabilitasi terhadap tersangka, atau keluarganya, atau pihak lain, atau kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke sidang pengadilan.

Hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh BPHN tentang pelaksanaan praperadilan di beberapa daerah di Indonesia, seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Bandung, Surabaya, Balikpapan, dan Samarinda, Kalimantan Timur, serta Manado, Sulawesi Utara, menunjukkan bahwa sejak tahun 1982 hingga 1994 penyidik Polri yang diajukan sebagai termohon praperadilan adalah sebanyak 110 kasus. Jadi, tidak banyak. Intinya dari data tersebut adalah hanya sebagian kecil dari perkara praperadilan yang dikabulkan. Penelitian menunjukkan bahwa banyaknya putusan praperadilan yang menolak praperadilan seringkali diakibatkan oleh belum bagusnya putusan yang diberikan oleh hakim di dalam memahami tentang apa itu praperadilan. Sehingga, orientasinya adalah bukan orientasi yang berkaitan dengan sejarah latar belakang munculnya praperadilan sebagai lembaga untuk melindungi kepentingan tersangka dan/atau saksi korban.

Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh kalangan kepolisian sendiri menunjukkan bahwa praperadilan terhadap Polri yang terbanyak adalah mengenai empat hal. Satu, mengenai penangkapan yang tidak sah, penanganan yang tidak sah, penyitaan dengan cara ilegal, dan yang keempat adalah dikeluarkannya produk surat perintah penghentian penyidikan yang tidak sah. Dari 140 kasus yang pernah diteliti tahun 1984 sampai 1986, 120 perkara di antaranya ditolak, dan yang diterima, dan dikabulkan hanya sebesar 20 perkara saja. Demikian juga penelitian yang pernah dilakukan oleh ahli di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan kurun waktu tahun 1981 sampai tahun 2005 hanya terdapat 27 kasus di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, di mana hanya empat buah yang pernah dikabulkan.

Pembahasan permasalahan terhadap KUHAP yang berkaitan dengan masalah praperadilan yang bersifat kritik, evaluatif, praperadilan menunjukkan bahwa praperadilan tidak berdaya untuk melindungi kepentingan tersangka dan korban atau saksi terlapor yang dilanggar hak-haknya oleh aparat penyidik sekaligus menunjukkan bahwa orientasi perlindungan kepentingan yang diberikan oleh KUHAP lebih condong kepada perlindungan terhadap



kepentingan umum yang diwakili oleh negara, dibandingkan kepada tersangka, terdakwa, atau korban.

Sesuai dengan falsafah peradilan pidana yang dianut di Indonesia yang mengutamakan falsafah keselarasan atau keseimbangan antara aspek perlindungan kepentingan umum dengan individu, semestinya KUHAP khususnya ketika mengatur masalah praperadilan dan menempatkan praperadilan sebagai penyeimbang dari kewenangan-kewenangan besar yang dimiliki oleh penegak hukum pidana khususnya di tingkat pemeriksaan pendahuluan. Kritik, evaluatif terhadap kelemahan praperadilan yang memerlukan pembaharuan untuk memperbaiki dalam rangka perlindungan yang lebih baik terhadap hak tersangka dan saksi pelapor setidaknya meliputi beberapa masalah sebagai berikut, tidak akan saya bacakan semuanya, salah satunya yang berkaitan dengan pokok perkara dalam pengujian dalam perkara di Mahkamah adalah mengenai akses upaya hukum yang dibatasi.

Dari kesembilan permasalahan kelemahan praperadilan tersebut di atas, terdapat satu masalah yang relevan dengan perkara pengujian dalam persidangan di Mahkamah ini, yaitu yang menyangkut dibatasinya akses untuk melakukan upaya hukum terhadap putusan dan/atau penetapan hakim praperadilan.

Pasal 83 ayat (2) KUHAP, membatasi bahwa putusan perkara praperadilan yang dapat dimintakan putusan akhir, KUHAP tidak memakai istilah banding, tetapi memakai istilah yang dapat dimintakan putusan akhir untuk perkara praperadilan kepada pengadilan tinggi hanya dalam hal putusan praperadilan menetapkan penghentian penyidikan atau penuntutan tidak sah. Berdasarkan ketentuan ini sangat jelas bahwa KUHAP hanya memberikan upaya hukum kepada pihak penyidik dan/atau penuntut umum yang dikalahkan oleh praperadilan dalam kasus tidak salahnya penghentian penyelidikan atau penuntutan karena di dalam Pasal 83 ayat (1) ditegaskan bahwa putusan praperadilan tidak dapat dimintakan banding.

Ketentuan tersebut jelas terlihat tidak seimbang, para pihak dalam perkara praperadilan selain penyidik atau penuntut umum dapat juga diajukan oleh tersangka atau pihak ketiga berkepentingan, jika mereka tidak puas dengan putusan praperadilan, mengapa tidak diberi akses yang sama untuk melakukan upaya hukum? Ketentuan tersebut jelas sangat diskriminatif



sehingga menurut ahli bertentangan dengan konstitusi Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Karena hanya memberikan akses banding kepada penyidik dan/atau penuntut umum sebagai pihak termohon, sedang pihak yang lain tidak diberikan hak upaya hukum banding. Namun demikian berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-IX/2011, ketentuan Pasal 83 ayat (2) KUHAP telah dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan oleh karena itu dinyatakan pula tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun demikian menurut Ahli permasalahan tidaklah selesai dengan pencabutan Pasal 83 ayat (2) KUHAP yang bersifat diskriminatif tersebut karena dengan dicabutnya pasal tersebut berarti putusan praperadilan justru menjadi sama sekali tidak dapat dilakukan upaya hukum, baik upaya hukum biasa, banding, kasasi, ataupun luar biasa kasasi demi kepentingan hukum peninjauan kembali putusan yang sudah berkekuatan hukum.

Menurut ahli yang perlu diadakan pengaturannya sebenarnya adalah adanya upaya hukum baik yang bersifat biasa maupun luar biasa baik dari pihak pemohon maupun termohon yang belum puas terhadap putusan praperadilan di tingkat pertama. Sebagaimana telah disebutkan dalam permohonan Pemohon bahwa upaya hukum kasasi telah ditutup kemungkinannya berdasarkan ketentuan diluar KUHAP, yaitu berdasarkan ketentuan Pasal 45A angka 2 huruf a Undang-Undang Mahkamah Agung, sedang upaya peninjauan upaya hukum peninjauan kembali juga tertutup kemungkinannya untuk diajukan mengingat ketentuan Pasal 263 ayat (1) KUHAP telah secara jelas membatasi pihak yang dapat mengajukan upaya hukum peninjauan kembali yaitu hanya diberikan kepada terpidana atau ahli warisnya.

Dengan demikian apabila ada yang berargumentasi seperti halnya dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23/PUU-V/2007 bahwa jikapun dalam putusan hakim yang terhadapnya tidak dapat dimohonkan kasasi itu terdapat kesalahan, kekilafan, dan/atau kekeliruan yang dapat menyebabkan kerugian hak konstitusionalnya Pemohon, maka Pemohon masih dimungkinkan untuk mengajukan upaya hukum luar biasa yaitu peninjauan kembali ke Mahkamah Agung yang berwenang memperbaiki



kekeliruan putusan yang berkekuatan hukum tetap. Pertimbangan tersebut berkaitan dengan pengujian pasal yang sama untuk persoalan kasus TUN.

Dalam pertimbangan hukum ketika Mahkamah Konstitusi menolak permohonan uji materiil terhadap ketentuan yang sama tentang Mahkamah Agung yang menentukan tidak dapat dikasasinya putusan perkara tata usahaan negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan. Dalam bagian pertimbangan hukumnya di halaman 47 telah menyatakan bahwa pengadilan tingkat pertama pada hakikatnya adalah pengadilan yang bertugas memeriksa fakta-fakta dalam satu peristiwa konkret tertentu dan kemudian menetapkan apa hukumnya yang berlaku terhadap fakta-fakta demikian? Oleh karena itu, pengadilan tingkat pertama dikatakan sebagai *judex factie* dan pengadilan tingkat banding pada hakikatnya bertugas menjawab persoalan, apakah pengadilan tingkat pertama telah benar dalam memeriksa fakta-fakta yang diajukan kepadanya dalam satu peristiwa konkret tertentu dan juga apakah telah benar dalam menerapkan hukum yang berlaku terhadap fakta-fakta dalam peristiwa konkret tertentu tersebut.

Jadi pengadilan tingkat banding, di samping berperan sebagai *judex factie* juga berperan sebagai *judex juris*. Sementara itu, pengadilan tingkat kasasi pada hakikatnya hanya bertugas menjawab persoalan apakah pengadilan tingkat banding telah benar dalam menerapkan hukum yang berlaku terhadap satu peristiwa konkret tertentu. Oleh karena itu, pengadilan tingkat kasasi pada hakikatnya adalah semata-mata *judex juris*. Lebih lanjut dalam pertimbangannya, Mahkamah berpandangan bahwa perlunya perkara dibawa sampai ke tingkat kasasi akan tidak lagi menjadi kebutuhan yang mendesak apabila kualitas putusan pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding telah mencerminkan nilai-nilai hukum dan keadilan yang berlaku di dalam masyarakat. Sehingga persoalannya tinggal menjawab, apakah benar putusan praperadilan *in casu* dalam perkara ini telah mencerminkan nilai-nilai hukum dan keadilan yang berlaku dalam masyarakat?.

Ada yang berpandangan bahwa tidak perlunya ada upaya hukum untuk putusan perkara praperadilan didasari argumentasi bahwa perkara praperadilan yang sejak semula didesain sebagai perkara yang serba cepat dengan ketentuan harus selesai dalam waktu 7 hari persidangan sehingga



upaya hukum hanya akan memperlama waktu penyelesaian yang mungkin dapat menghambat pemeriksaan pokok perkaranya. Terhadap argumentasi seperti ini, ahli tidak sependapat bahwa praperadilan itu merupakan instrumen praperadilan yang berfungsi mengontrol kekuasaan penegak hukum pidana agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya. Apalagi ada ketentuan bahwa apabila perkara pokok dalam perkara pidananya diajukan, secara otomatis perkara praperadilan akan gugur. Dengan demikian, meskipun ada upaya hukum sekalipun, apabila perkara pokoknya diajukan, secara otomatis praperadilannya akan gugur. Dengan demikian, meskipun upaya hukum memakan waktu, namun tidak akan mengganggu pemeriksaan pokok perkaranya. Ada juga yang berargumentasi bahwa perkara praperadilan tidak perlu ada ketentuan yang mengatur diperbolehkannya upaya hukum adalah untuk mengurangi beban perkara yang ada di Mahkamah Agung yang setiap tahun meningkat yang menimbulkan kekhawatiran nantinya Mahkamah Agung akan kewalahan yang pada akhirnya justru akan merugikan para pencari keadilan.

Terhadap argumentasi seperti ini, ahli berpendapat bahwa hal itu juga tidak benar mengingat dalam beberapa kasus, dimana hukum acara pidana membatasi perkara untuk tidak dapat diajukan kasasi seperti kasasi terhadap putusan bebas atau tidak dapatnya peninjauan kembali dilakukan oleh selain terpidana atau ahli warisnya ternyata Mahkamah Agung justru membuka diri untuk menerima permohonan kasasi atas putusan bebas dan permohonan peninjauan kembali oleh jaksa penuntut umum yang sebenarnya tidak diperbolehkan oleh KUHAP. Demikian juga, apabila dilihat dari hasil penelitian yang dilakukan oleh BPHN dalam waktu 12 tahun yaitu tahun 1982 sampai 1994 di seluruh polda di Indonesia hanya terdapat 110 kasus. Yang dengan demikian, jumlah tersebut sangat tidak signifikan dipakai sebagai alasan bertumpuknya jumlah perkara di pengadilan mengingat kecilnya jumlah perkara praperadilan.

Dalam penelitian ahli, terhadap masalah penerapan praperadilan, Ahli telah menemukan banyak kelemahan sebagaimana tersebut di dalam bagian yang tadi disebut sebagai kritik evaluatif terhadap praperadilan yang direkomendasikan untuk diperbaiki. Salah satunya yang direkomendasikan adalah mengenai masalah tertutupnya kemungkinan upaya hukum banding



bagi semua pihak dan juga kasasi dan juga buruknya kualitas putusan hakim praperadilan yang tidak mencerminkan nilai hukum dan keadilan yang berlaku dalam masyarakat.

Oleh karena itu, ahli berpendapat bahwa selama kualitas putusan hakim praperadilan belum mencerminkan nilai hukum dan keadilan yang berlaku dalam masyarakat, maka selayaknyalah tetap harus ada hak untuk melakukan upaya hukum sehingga putusan praperadilan yang hanya diputus melalui hakim tunggal tersebut, dapat dikoreksi kalau terdapat kesalahan oleh pengadilan tingkat banding yang berfungsi sebagai *judex facti* dan sekaligus sebagai *judex juris* dan/atau di tingkat kasasi sebagai *judex juris*, atau kalau sudah berkekuatan hukum tetap juga masih dimungkinkan untuk dikoreksi melalui upaya hukum peninjauan kembali.

Terakhir sebagai penutup, ahli justru merasa perlu untuk mengutip pandangan Pemerintah dalam perkara ini, yaitu, pertama dapat kami sampaikan bahwa pemerintah mengapresiasi dan menghargai hal-hal yang diupayakan oleh Pemohon karena ini adalah terkait dengan apa yang disebut sebagai *access to justice*. Oleh karena itu, dalam rangkaian ini sekali lagi Pemerintah mengapresiasi.

2. Nikmatul Huda

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan yang berbunyi, “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machstaat*).” Di samping itu ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan, “Pemerintahan berdasar atas sistim konstitusi atau hukum dasar tidak bersifat *absolutisme* atau kekuasaan yang tidak terbatas.” Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan, tidak *absolute* dengan kekuasaan yang tidak terbatas.

Dengan ketentuan baru ini maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif bukan sekedar asa belaka. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah



jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Di samping itu prinsip negara hukum yang telah diadopsi dalam Undang-Undang Dasar 1945 meletakkan satu prinsip bahwa setiap orang memiliki hak asasi yang dengan demikian mewajibkan orang lain termasuk di dalamnya negara untuk menghormatinya. Bahkan secara konstitusional ketentuan konstitusional tentang HAM tersebut dalam perspektif historis filosofis dalam pembentukan negara dimaksudkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab sebagaimana yang dimuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan terhadap HAM.

Prinsip sebagaimana diuraikan di atas terutama telah melahirkan suatu prinsip yang lain bahwa proses peradilan dalam perkara pidana harus sampai pada kebenaran materiil. Suatu kebenaran yang di dalamnya tidak terdapat lagi keraguan. Kalau tidak demikian, maka akan terjadi bahwa negara melalui pengadilan pidana telah melanggar HAM. Padahal secara konstitusional negara melalui proses peradilan justru harus melindungi HAM. Ini saya kutip dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013.

Kewajiban negara untuk menegakkan dan melindungi HAM sesuai prinsip negara hukum yang demokratis mengharuskan pelaksanaan HAM dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Hukum acara pidana merupakan implementasi dari penegakan dan perlindungan HAM sebagai ketentuan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945. Hal demikian sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis yaitu *due process of law*.

Terkait dengan penegakkan dan perlindungan HAM yang juga merupakan hak konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, maka dalam proses peradilan pidana yang dialami seseorang haruslah mendapatkan



kepastian hukum yang adil sebagaimana tertuang dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hal ini ditekankan bahwa kepastian hukum yang acapkali mendominasi suatu proses peradilan diberikan syarat yang fundamental yaitu keadilan yang menjadi kebutuhan dasar bagi setiap insan termasuk ketika menjalani proses peradilan.

Praperadilan yang tadi sudah dijelaskan oleh ahli yang pertama, saya ingin melewatinya untuk masuk ke halaman 5. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung Pasal 45A ayat (2) huruf a mengecualikan putusan tentang praperadilan tidak dapat diajukan kasasi. Pembatasan kasasi menurut Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung semata-mata dimaksudkan pembentuk Undang-Undang untuk mengurangi kecenderungan setiap perkara diajukan ke Mahkamah Agung. Sekaligus dimaksudkan untuk mendorong peningkatan kualitas putusan pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding sesuai dengan nilai-nilai hukum dan keadilan dalam masyarakat. Akan tetapi di dalam praktik pembatasan tersebut justru dapat membawa akibat hukum konstitusional yang merugikan hak konstitusional para pencari keadilan karena dalam perkara praperadilan yang diajukan oleh Pemohon, yang dipermohonkannya ditolak oleh hakim tunggal di Pengadilan Negeri Surakarta, tidak dapat diajukan banding ataupun kasasi karena ada pembatasan ketentuan dalam Pasal 45A ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung tersebut. Dalam perkara tersebut, Pemohon sama sekali tidak diberi jalan keluar upaya hukum oleh peraturan perundang-undangan.

Putusan hakim tunggal dalam perkara praperadilan, seolah menjadi kebal hukum karena tidak bisa diperiksa oleh siapapun. Sungguh kekuasaan yang luar biasa yang diberikan oleh Mahkamah Agung kepadanya, sementara dalam perkara yang lain masih dapat ditempuh upaya hukum biasa maupun yang luar biasa. Bagaimana mungkin kualitas putusan hakim tunggal praperadilan dapat diketahui kualitasnya, kalau jalan upaya hukum untuk menilainya tidak diberikan oleh pembentuk Undang-Undang kepada pencari keadilan termasuk Pemohon.

Dalam praktik, kewenangan yang dimiliki oleh aparat penyidik dan penuntut umum ternyata tidak diimbangi dengan kewenangan praperadilan



yang memadai. Kewenangan praperadilan hanya sebatas pada pemeriksaan sah tidaknya upaya paksa, penghentian penyidikan atau penuntutan, beserta ganti kerugian dan/atau rehabilitasi, padahal kewenangan aparat penyidik yang perlu mendapat pengawasan sebenarnya jauh lebih luas daripada itu. Ini Ahli kutip dari disertasi Dr. M. Arief Setiyawan. Apalagi karena tidak ada ketegasan dalam mengatur acara pemeriksaan praperadilan, maka muncul adanya kecenderungan hakim sekadar menilai secara formil administratif setiap tindakan aparat penegak hukum pidana yang diajukan sebagai Pemohon dalam praperadilan.

Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Kemudian di dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 juga ditegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Bagaimana jaminan dan perlindungan HAM yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut akan dirasakan oleh Pemohon, jika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang MA, Pasal 45A ayat (2) huruf a sudah membatasinya? Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut akan menjadi pasal-pasal yang beku atau mati jika tidak dapat diterjemahkan oleh pembentuk Undang-Undang dan diimplementasikan oleh penegak hukum secara benar. Memang benar bahwa upaya hukum biasa harus dikaitkan dengan prinsip kepastian hukum karena tanpa kepastian hukum, yaitu dengan menentukan limitasi waktu dalam pengajuan upaya hukum biasa justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum, yang tentu akan melahirkan ketidakadilan dan proses hukum yang tidak selesai.

Dengan demikian, ketentuan yang menjadi syarat dapat ditempuhnya upaya hukum biasa di samping terkait dengan kebenaran materiil yang hendak dicapai juga terkait pada persyaratan formal, yaitu terkait dengan tenggang waktu tertentu setelah diketahuinya suatu putusan hakim oleh para pihak secara formal pula.



Sejalan dengan pertimbangan Hakim MK dalam Perkara Nomor 34/PUU-XI/2013, yang membolehkan peninjauan kembali novum lebih dari satu kali, demikian pula dengan adanya pembatasan atas pengajuan kasasi untuk putusan praperadilan [Pasal 45A ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004] dapat dipandang justru bertentangan dengan asas keadilan yang begitu dijunjung tinggi oleh kekuasaan kehakiman Indonesia untuk menegakkan hukum dan keadilan serta sebagai konsekuensi dari asas negara hukum.

Pembatasan Undang-Undang yang membelenggu hak asasi warga negara untuk memperoleh keadilan substantif tidak boleh didiamkan, jaminan keadilan yang ditawarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) akan menjadi hambar jika dalam implementasinya bisa disandera oleh ketentuan Undang-Undang yang justru menghalangi pemenuhan keadilan masyarakat.

Untuk itu menjadi relevan permohonan ini diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, untuk ditinjau kembali apakah pengaturan dalam Pasal 45A ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945? Sebagaimana yang diajukan oleh Pemohon.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan lisan yang disampaikan dalam persidangan tanggal 11 September 2014 yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 September 2014, yang pada pokoknya sebagai berikut:

Bahwa Pemohon adalah warga negara Indonesia yang berupaya memperjuangkan adanya kepastian hukum dan keadilan demi menjaga nama baik dirinya beserta keluarganya sebagai pelapor untuk satu tindak pidana yang tidak dilakukannya, tetapi justru dilakukan oleh orang lain.

Pemohon dalam hal ini tidak diberi kesempatan untuk melakukan upaya hukum kasasi karena sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 45A angka 2 huruf a Undang-Undang Mahkamah Agung membatasinya, sehingga Pemohon dalam hal ini merasa terhalangi untuk mendapatkan keadilan yang mengakibatkan kerugian bagi Pemohon itu sendiri karena dalam hal ini laporan polisinya yang dalam hal ini di Polresta Surakarta menjadi terkatung-katung dan tidak jelas. Oleh karena itu,



menurut Pemohon bahwa ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf a Undang-Undang Mahkamah Agung yang mengatur tentang praperadilan yang tidak bisa dilakukan kasasi, maka dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Terkait dengan kedudukan hukum, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah untuk menilai dan mempertimbangkannya apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum atau tidak sebagaimana ditentukan di dalam ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana juga telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

Bahwa Pemerintah mengapresiasi dan menghargai hal-hal yang diupayakan oleh Pemohon karena ini adalah terkait dengan apa yang disebut sebagai *access to justice*. Oleh karena itu, dalam rangkaian ini, Pemerintah mengapresiasi.

Pasal 45A ayat (1) Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi kecuali perkara yang oleh undang-undang ini dibatasi pengajuannya. Ayat (2) perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas.

- A. Putusan tentang pra peradilan.
- B. Perkara Pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan/atau diancam dengan pidana denda.
- C. Perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.

Bahwa sebagai salah satu alasan diberlakukannya pencabutan, pembentukan, maupun perubahan satu Undang-Undang sebagaimana kita ketahui di dalam konstitusi dinyatakan bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, di sana dikatakan bahwa salah satu perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah salah satunya dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat atau Undang-Undang yang lama dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan ketentuan Undang-Undang atau sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Oleh karena itu, maka sebagaimana diatur atau dijelaskan di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, di sana dikatakan



bahwa berbagai substansi perubahan dalam Undang-Undang ini antara lain tentang penegasan kedudukan Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.

Syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi Hakim Agung serta beberapa substansi yang menyangkut hukum acara, khususnya di dalam melaksanakan tugas dan kewenangan dalam memeriksa dan memutus pada tingkat kasasi, serta dalam melakukan hak uji terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Dalam Undang-Undang ini diadakan pembatasan terhadap perkara yang dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung. Pembatasan ini di samping dimaksudkan untuk mengurangi kecenderungan setiap perkara diajukan ke Mahkamah Agung, sekaligus juga dimaksudkan untuk mendorong peningkatan kualitas putusan pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding sesuai dengan nilai-nilai hukum dan keadilan di dalam masyarakat.

Bahwa perubahan yang sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 45A Undang-Undang tentang Mahkamah Agung adalah hal-hal yang terkait agar di dalam masyarakat perkara-perkara itu tidak selalu diadakan atau dilakukan kasasi ke Mahkamah Agung, sekaligus juga mendorong agar pengadilan di bawah Mahkamah Agung itu memiliki nilai atau kualitas di dalam putusan-putusannya. Oleh karena itu, bahwa perubahan atau pembatasan di dalam melakukan upaya kasasi semata-mata bertujuan agar pengadilan di bawahnya berkualitas di dalam membuat putusan. Bahwa terkait dengan hal tersebut bahwa ketentuan yang dimaksudkan yang terkait dengan pembatasan juga agar asas peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya murah dapat diimplementasikan. Kedua adalah juga dalam rangka agar kepastian hukum segera dapat diwujudkan. Ketiga, sebagaimana sudah disampaikan bahwa agar ada kualitas di dalam putusan-putusan oleh peradilan di bawahnya.

Sebagaimana kita ketahui bahwa pengecualian putusan yang diatur di dalam Pasal 45A Undang-Undang Mahkamah Agung tentang Kasasi, maka ini adalah terkait dengan kewenangan atau sebagian kewenangan pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus tentang perkara yang terkait dengan sah tidaknya penangkapan, sah tidaknya penghentian penyidikan, maupun permintaan ganti rugi. Kewenangan demikian juga sudah diatur secara limitatif di dalam ketentuan Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP, juga dikaitkan dengan ketentuan Pasal 95 dan Pasal 97 KUHP. Oleh



karena itu bahwa hal-hal yang terkait dengan pra peradilan telah diatur secara rinci di dalam ketentuan Undang-Undang Mahkamah Agung maupun Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Terhadap ketentuan atau permohonan pengujian tersebut juga pernah dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi yang amar pertimbangannya sebagaimana tersebut di dalam Putusan Perkara 78/PUU-XII/2013. Oleh karena itu, Pemerintah menyatakan bahwa segala pertimbangan maupun keterangan pemerintah yang bisa disampaikan pada permohonan pengujian Undang-Undang atau KUHAP tersebut menjadi satu kesatuan dan menjadi keterangan Pemerintah yang saling mengikat.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas menurut pemerintah bahwa hal-hal yang dialami oleh Pemohon semata-mata adalah terkait dengan masalah implementasi dari permohonan itu sendiri. Oleh karena itu, apabila terjadi pembatasan maupun hal-hal yang memang Pemohon tidak dapat melakukan upaya hukum semata-mata adalah dalam rangka yang Pemerintah sudah sampaikan di atas.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keterangan tertulis yang disampaikan kepada Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 12 November 2014, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Terkait *legal standing* Pemohon, DPR RI berpandangan bahwa Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji. Juga apakah kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia



untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.

2. Pengujian atas UU MA

Terhadap permohonan pengujian Pasal 45A ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, DPR terlebih dahulu menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- a. Bahwa tujuan dari lembaga praperadilan adalah sebagai pengawasan horizontal atas tindakan upaya paksa yang dikenakan terhadap tersangka selama berada dalam pemeriksaan penyidikan atas penuntutan, agar benar-benar tindakan itu tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan Undang-Undang.
- b. Bahwa fungsi lembaga praperadilan adalah sebagai wujud pengawasan terhadap perlindungan hak asasi manusia, dan pengawasan tersebut dilaksanakan oleh hakim. Sifat aktif dari hakim dalam peradilan pidana merupakan tuntutan zaman, sehingga dalam pelaksanaannya praperadilan ini diharapkan hakim dapat bertindak secara adil dan benar serta memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia, terutama bagi mereka yang tersangkut dalam peradilan pidana.
- c. Bahwa dalam Pasal 7 ayat (1) huruf i KUHP menyebutkan penyidik karena kewajibannya memiliki kewenangan untuk melakukan penghentian penyidikan. Begitu pula dengan kewenangan yang dimiliki oleh Penuntut Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 13 KUHP untuk menghentikan penuntutan. Penghentian Penyidikan atau Penuntutan dapat terjadi karena kurang cukup bukti; atau apa yang disangkakan terhadap tersangka atau terdakwa bukan merupakan kejahatan atau pelanggaran tindak pidana; atau dapat juga karena alasan *nebis in idem*; atau perkara telah kadaluarsa untuk menuntut. Fungsi praperadilan dalam penghentian penyidikan atau penuntutan tersebut yaitu memutuskan apakah sudah tepat dan benar menurut ketentuan Undang-Undang penghentian penyidikan atau penuntutan tersebut? atau apakah penghentian penyidikan atau penuntutan tersebut telah ditafsirkan secara tidak benar sehingga terjadi penyalahgunaan wewenang (*abuse of*



authority). Lembaga Praperadilan disini berfungsi sebagai lembaga pengawasan terhadap kinerja lembaga penyidik dan Penuntut Umum dalam pelaksanaan, penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan maupun penghentian penuntutan.

- d. Bahwa ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf a UU MA adalah salah satu upaya untuk menghindari penumpukan perkara di Mahkamah Agung. Praperadilan merupakan upaya hukum cepat. Materi perkara yang diperiksa juga berbeda dengan perkara umum. Semuanya terbatas pada proses administrasi dan mekanisme dari sebuah penyidikan dan penahanan yang dilakukan aparat dari instansi penegak hukum. Pokok perkara dari penyidikan atau penuntutannya, sama sekali tidak masuk dalam praperadilan.
- e. Bahwa praperadilan bukan mekanisme mengadili, memeriksa dan memutus mengenai masalah pokok yang disangkakan atau dituduhkan (objek perkara), maka pemeriksaannya dalam praperadilan harus dilakukan secara cepat, karena proses pemeriksaan pokok perkara mengenai pelanggaran pidananya sendiri sedang berjalan, bahkan bisa berkejar-kejaran. KUHAP sendiri membangun praperadilan sebagai peradilan yang cepat dengan bukti sebagai berikut: (1) paling lambat tiga hari setelah permohonan hakim tunggal yang ditetapkan mengadili praperadilan yang harus menetapkan hari sidang, (2) paling lama tujuh hari, hakim sudah harus menjatuhkan putusan, (3) apabila suatu perkara sudah mulai diperiksa oleh pengadilan negeri, sedangkan permintaan mengenai praperadilan belum selesai, maka praperadilan tersebut gugur. Selain itu, (4) putusan praperadilan tidak dapat dimintakan banding. Acara praperadilan adalah acara cepat, sehingga seharusnya tidak dapat dimohonkan pemeriksaan banding, kasasi ataupun Peninjauan Kembali.
- f. Bahwa berdasarkan Lampiran Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.14.PW.07.03 Tahun 1983, Angka 23, dengan judul "Putusan Praperadilan Dalam Hubungannya Dengan Kasasi" menyatakan: untuk putusan praperadilan tidak dapat dimintakan kasasi. Alasan tidak dibenarkannya putusan praperadilan dibanding atau kasasi, adalah adanya keharusan penyelesaian secara cepat dari perkara-perkara praperadilan, yang jika hal tersebut (upaya hukum) dimungkinkan, maka



perkara praperadilan akan berlarut-larut dan tidak akan diselesaikan secara cepat. Alasan lainnya karena wewenang pengadilan negeri yang dilakukan dalam praperadilan hanya dimaksudkan sebagai wewenang pengawasan.

- g. Bahwa ada beberapa syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam mengajukan kasasi, yaitu sebagai berikut: Diajukan oleh pihak yang berhak mengajukan kasasi; Diajukan masih dalam tenggang waktu kasasi; Putusan atau penetapan PA dan PTA/PTU/PTN, menurut hukum dapat dimintakan kasasi; Membuat memori kasasi; dan Membayar panjar biaya kasasi. Berdasarkan syarat-syarat diatas putusan praperadilan tidak dapat diajukan kasasi karena tidak memenuhi syarat-syarat dalam pengajuan kasasi yaitu terkait dengan syarat Putusan atau penetapan PA dan PTA/PTU/PTN, menurut hukum dapat dimintakan kasasi sedangkan putusan praperadilan merupakan salah satu putusan yang tidak dapat diajukan kasasi.
- h. Bahwa Putusan Praperadilan itu tidak memuat pertimbangan hakim, tetapi ditolak karena sudah memasuki pokok perkara, atau digugurkan karena pokok perkara sudah dilimpahkan di Pengadilan Negeri. Sehingga bagi pencari keadilan mengenai syah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan, itu selalu syah karena apabila praperadilan ditolak berarti penangkapan dan penahanan syah, apabila digugurkan penangkapan dan penahanan juga syah. Mengingat Putusan Praperadilan itu final, tidak dapat dimintakan banding, kasasi ataupun Peninjauan Kembali.
- i. Bahwa Pasal 45A ayat (2) Huruf a UU MA merupakan salah satu upaya dalam pembatasan perkara yang dapat diajukan ke Mahkamah Agung (MA) dalam menyelesaikan atas permasalahan tunggakan perkara (*case back-log*) di Mahkamah Agung (MA). Upaya-upaya dalam pembatasan perkara bertujuan untuk memastikan proses peradilan yang cepat dan murah sehingga lembaga peradilan dapat menjadi pilihan masyarakat untuk menyelesaikan sengketanya, serta mengantisipasi peningkatan jumlah perkara di masa depan yang diduga kuat akan semakin besar dan semakin penting untuk diputus oleh MA.
- j. Bahwa dalam kaitannya dengan asas peradilan pidana yang sederhana, cepat, biaya ringan, maka pemeriksaan praperadilan yang belum masuk



pada materi kasus, sebaiknya hanya sampai di tingkat Pengadilan Negeri saja, agar tidak berlarut-larut. Sehingga putusan tentang praperadilan tidak perlu dimintakan banding, kasasi ataupun peninjauan kembali.

[2.5] Menimbang bahwa Pemohon menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 30 September 2014, yang pada pokoknya menyatakan tetap dengan pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa pokok permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 45A ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359, selanjutnya disebut UU 5/2004), yang menyatakan:

Pasal 45A ayat (2) huruf a UU 5/2004:

“Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

a. putusan tentang praperadilan”;

terhadap Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), yang menyatakan:

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan



mempertimbangkan kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo* dan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disingkat UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah menguji konstitusionalitas Undang-Undang *in casu* UU 5/2004 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau



d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia menganggap Pasal 45A ayat (2) huruf a UU 5/2004 merugikan hak konstitusionalnya yang ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya, sebagai berikut:

1. Pemohon merupakan pihak yang secara langsung mengalami kerugian hak konstitusional dengan diundangkannya UU 5/2004, terutama Pasal 45A ayat (2) huruf a. Pasal tersebut menghalangi Pemohon untuk mendapatkan keadilan



- dan mengakibatkan kerugian bagi Pemohon terkait dengan laporan Polisi di Polresta Surakarta, yang dikuatkan dengan Penetapan Praperadilan oleh Pengadilan Negeri Surakarta, menjadi terkatung-katung dan tidak jelas;
2. Pemohon tidak dapat melakukan kasasi (termasuk banding) terhadap Penetapan Praperadilan tersebut karena terhalang oleh ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf a UU 5/2004. Pemohon berharap dapat melakukan upaya hukum kasasi demi kepastian hukum dan keadilan. Oleh karenanya Pemohon mengajukan permohonan pengujian materiil Pasal 45A ayat (2) huruf a UU 5/2004 terhadap UUD 1945;
 3. Norma yang diterapkan dalam Pasal 45A ayat (2) huruf a UU 5/2004 adalah norma pembatasan perkara yang mengakibatkan Pemohon tidak dapat mengajukan upaya hukum atas Penetapan Praperadilan oleh Pengadilan Negeri Surakarta;
 4. Hak konstitusional Pemohon telah dilanggar dan dirugikan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut maka Pemohon berhak mendapatkan kepastian hukum dan keadilan untuk laporan Polisi di Polresta Surakarta yang telah dihentikan penyidikannya melalui surat ketetapan yang dikuatkan dengan Penetapan Praperadilan oleh Pengadilan Negeri Surakarta.

[3.8] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan putusan-putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) serta dikaitkan dengan kerugian yang dialami oleh Pemohon, menurut Mahkamah:

1. Pemohon mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, khususnya Pasal 28D ayat (1), dan Pemohon menganggap hak konstitusional tersebut dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
2. Kerugian konstitusional Pemohon bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
3. Terdapat hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, serta ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;



Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pendapat Mahkamah

Dalam Pokok Permohonan

[3.10] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, keterangan Presiden, keterangan Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan ahli Pemohon dan bukti surat/tulisan yang diajukan oleh Pemohon, sebagaimana termuat pada bagian Duduk Perkara, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.10.1] Bahwa permohonan pengujian konstitusionalitas yang dimohonkan oleh Pemohon adalah Pasal 45A ayat (2) huruf a UU 5/2004 terhadap UUD 1945. Menurut Pemohon, hak konstitusional Pemohon sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 telah dilanggar dengan adanya ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf a UU 5/2004. Berdasarkan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pemohon mendalilkan berhak mendapatkan kepastian hukum dan keadilan dalam menggunakan upaya hukum kasasi terhadap penghentian penyidikan melalui surat ketetapan yang dikuatkan dengan Penetapan Praperadilan oleh Pengadilan Negeri Surakarta;

Untuk membuktikan dalilnya, Pemohon mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-3 dan dua orang ahli yaitu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., dan Dr. Muhammad Arif Setiawan, S.H., M.H., yang keterangannya telah dimuat pada bagian Duduk Perkara;

Terhadap permohonan *a quo*, Presiden memberi keterangan yang pada pokoknya menyatakan bahwa pembatasan terhadap perkara yang dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung di samping dimaksudkan untuk mengurangi kecenderungan setiap perkara diajukan ke Mahkamah Agung, sekaligus juga dimaksudkan untuk mendorong peningkatan kualitas putusan pengadilan tingkat pertama sesuai dengan nilai-nilai hukum dan keadilan di dalam



masyarakat. Perubahan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 45A UU 5/2004 agar dalam perkara tertentu tidak selalu dimohonkan kasasi ke Mahkamah Agung, sekaligus juga mendorong agar pengadilan di bawah Mahkamah Agung memiliki nilai atau kualitas di dalam putusannya. Oleh karena itu, perubahan atau pembatasan dalam melakukan upaya kasasi semata-mata bertujuan agar pengadilan di bawahnya berkualitas dalam membuat putusan. Bahwa ketentuan tersebut (adanya pembatasan) juga dimaksudkan agar asas peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan diimplementasikan, sehingga kepastian hukum dan keadilan segera dapat diwujudkan.

[3.10.2] Bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon, Mahkamah perlu mengutip pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 28/PUU-X/2012, bertanggal 19 September 2012, yang menguji Pasal 45A ayat (2) huruf c UU 5/2004 terhadap UUD 1945, antara lain menyatakan:

“... pembatasan kasasi tidak membatasi atau melanggar hak asasi warga negara untuk mendapatkan keadilan atau melakukan upaya hukum, karena selain terhadap putusan pengadilan tingkat pertama masih diberi kesempatan untuk mengajukan banding di pengadilan tingkat banding, juga masih dapat diajukan upaya hukum luar biasa, yaitu peninjauan kembali ke Mahkamah Agung.” (vide paragraf [3.13])

[3.10.3] Bahwa praperadilan adalah bagian dari sistem peradilan pidana Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Praperadilan dimaksudkan sebagai mekanisme kontrol terhadap penegak hukum atas kemungkinan adanya tindakan sewenang-wenang dalam melakukan penangkapan, pengeledahan, penyitaan, penyidikan, penuntutan, penghentian penyidikan dan/atau penghentian penuntutan, baik yang disertai dengan permintaan ganti kerugian dan/atau rehabilitasi ataupun tidak. Di sisi lain, praperadilan juga dimaksudkan untuk memberi jaminan perlindungan atas hak-hak konstitusional tersangka atau terdakwa;

[3.10.4] Bahwa praperadilan pada dasarnya merupakan mekanisme pemeriksaan pendahuluan sebelum dilakukan pemeriksaan pokok perkara. Hal ini selaras dengan istilah pra-peradilan yang secara *literal (letterlijk)* merupakan gabungan dari kata “pra” dan “peradilan” yang dapat dimaknai sebagai “sebelum peradilan”. Sebagai acara pemeriksaan yang dilakukan sebelum pemeriksaan



pokok perkaranya memiliki konsekuensi bahwa pemeriksaan praperadilan harus dilakukan secara cepat. KUHAP menetapkan secara rinci jangka waktu yang harus dipenuhi dalam setiap tahapan pendaftaran, pemeriksaan hingga putusan perkara praperadilan. Dalam waktu tiga hari setelah diterimanya permintaan praperadilan hakim tunggal yang ditunjuk harus segera menetapkan hari sidang dan selambat-lambatnya dalam jangka waktu tujuh hari hakim tunggal yang memeriksa perkara praperadilan harus sudah menjatuhkan putusan [vide Pasal 82 ayat (1) huruf a dan huruf c KUHAP]. Permohonan praperadilan gugur apabila pengadilan sudah mulai memeriksa pokok perkara pidana tersebut, sedangkan permohonan praperadilan belum diputus oleh pengadilan [vide Pasal 82 ayat (1) huruf d KUHAP]. Dalam Putusan Mahkamah Nomor 65/PUU-IX/2011, bertanggal 1 Mei 2012, Mahkamah, antara lain, mempertimbangkan bahwa Pasal 83 ayat (2) KUHAP yang mengatur mengenai pengecualian atas putusan praperadilan yang dapat dimintakan banding adalah bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah berpendapat bahwa “... *acara praperadilan adalah acara cepat, sehingga seharusnya tidak dapat dimohonkan pemeriksaan banding*” (vide Putusan Mahkamah Nomor 65/PUU-IX/2011 tersebut paragraf [3.14]). Dengan demikian, terhadap tiap putusan praperadilan tidak dapat diajukan banding;

[3.10.5] Bahwa Pemohon menjadikan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar pengujian konstiusionalitas Pasal 45A ayat (2) huruf a UU 5/2004. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 secara tegas memberi jaminan atas pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Meskipun hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil merupakan kelompok hak sosial politik dari setiap warga negara tidak berarti bahwa negara kemudian lepas tangan dalam pemenuhan hak sosial politik tersebut. Dalam rangka memberi perlindungan akan hak warga negara untuk mendapat kepastian hukum dan keadilan, negara juga wajib menyediakan upaya hukum bagi warga negara untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang dihadapinya. Bila negara tidak hadir dalam penyelesaian masalah hukum warga negaranya maka sama artinya negara telah lalai dalam melindungi warga negara untuk mencari keadilan;

[3.10.6] Bahwa lembaga praperadilan dibentuk sebagai upaya untuk memberi jaminan bagi warga negara atas perlakuan yang sama di hadapan hukum, terutama perlindungan bagi hak-hak tersangka atau terdakwa. Praperadilan merupakan mekanisme kontrol atas tindakan yang dilakukan oleh penegak hukum.



Praperadilan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana ditetapkan dengan acara pemeriksaan cepat. Oleh karena itu, pengaturan mengenai mekanisme praperadilan pun disusun secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Norma pengaturan dalam Pasal 45A ayat (2) huruf a UU 5/2004 merupakan konsekuensi dari praperadilan sebagai acara pemeriksaan cepat. Bahwa pasal *a quo* bukan merupakan pembatasan bagi warga negara untuk memperoleh kepastian hukum yang adil. Pasal *a quo* justru harus diartikan sebagai suatu bagian dari sebuah sistem tatanan hukum yang memberikan kepastian bagi pemeriksaan pokok perkara yang harus dihadapi oleh tersangka atau terdakwa. Pengaturan demikian bertujuan untuk mewujudkan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi pencari keadilan. Dengan membuka kemungkinan untuk melakukan upaya hukum atas putusan praperadilan hanya akan membuat pemeriksaan pokok perkara menjadi berlarut-larut. Menurut Mahkamah, seandainya pun hal tersebut dinilai sebagai pembatasan hak asasi maka pembatasan dengan Undang-Undang, dalam hal ini KUHAP, adalah hal yang wajar sesuai dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945;

[3.11] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, dalil Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Dalil permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70,



Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Muhammad Alim, Wahiduddin Adams, Aswanto, Patrialis Akbar, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, dan Ahmad Fadlil Sumadi, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Rabu, tanggal dua puluh sembilan, bulan Oktober, tahun dua ribu empat belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal dua puluh tiga, bulan Desember, tahun dua ribu empat belas**, selesai diucapkan **pukul 17.17 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Muhammad Alim, Wahiduddin Adams, Aswanto, Patrialis Akbar, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, dan Ahmad Fadlil Sumadi, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Achmad Edi Subiyanto sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Pemohon/Kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Hamdan Zoelva

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Muhammad Alim



ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Aswanto

ttd.

Patrialis Akbar

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Achmad Edi Subiyanto

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**