



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 9/PUU-XVII/2019**

**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 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama : **Azam, S.H.**  
Pekerjaan : Advokat  
Alamat : Jalan Gunung Sahari XI/310 RT 005 RW 003 Gunung Sahari Utara, Sawah Besar, Jakarta Pusat, DKI Jakarta.

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 1 Januari 2019, memberi kuasa kepada Damai Hari Lubis, S.H, M.H., Arvid Martdwisaktyo, S.H., M.Kn, Novel Bamukmin, S.H., Benny Haris Nainggolan, S.H., Mohamad Jonson Hasibuan, S.H., Moh Isa Anshori Rahayaan, S.H., Gunawan Manalu, S.H., Agus Susanto, S.H., Bernard Lubis, S.H., Dharma Hendra, S.H., Ibrahim Basarewan, S.H., C.L.A., dan Andreas Chandra Maramba, S.H., para Advokat dan Pembela Umum yang tergabung dalam Aliansi Anak Bangsa (AAB), yang beralamat di Jalan K.H. Hasyim Ashari Nomor 100, Pinang, Kota Tangerang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

**[1.2]** Membaca permohonan Pemohon;  
Mendengar keterangan Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti surat/tertulis Pemohon;

## 2. DUDUK PERKARA

**[2.1]** Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 16 Januari 2019 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 16 Januari 2018 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 18/PAN.MK/2019 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 21 Januari 2019 dengan Nomor 9/PUU-XVII/2019, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 Februari 2019, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa berdasarkan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan, “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka 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**”.
2. Bahwa sedangkan pengaturan mengenai kewenangan hak uji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tersebut terdapat dalam Pasal 24C UUD 1945 dan 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 (UU MK) yang selengkapnya menentukan sebagai berikut:

“mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;”
3. Bahwa berdasarkan dasar-dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi di atas, oleh karenanya Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menerima permohonan pengujian (*judicial review*) terhadap Pasal 77 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana sepanjang frasa penghentian penyidikan terhadap UUD 1945;

#### **B. Legal Standing Pemohon**

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menentukan 2 (dua) syarat agar Pemohon memenuhi kedudukan hukum (*legal standing*) di Mahkamah, yaitu dapat bertindak sebagai Pemohon dan mempunyai hak konstitusional, yang dalam penjelasannya hak konstitusional itu berarti sebagai hak yang tercantum pada UUD 1945;
2. Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut mengkualifikasi Pemohon secara limitatif yakni:
  - 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.
3. Bahwa Pemohon merupakan perorangan warga negara Indonesia yang telah dibuktikan berdasarkan Kartu Tanda Penduduk Nomor 3171021001670005;
4. Bahwa dalam pengajuan permohonan ini Pemohon memberikan kuasa kepada Advokat yang tergabung dalam Aliansi Anak Bangsa berdasarkan surat kuasa khusus tertanggal 1 Januari 2019.

#### **C. Kerugian Konstitusional Yang Dialami Oleh Para Pemohon**

1. Bahwa Terkait dengan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional, dalam Putusan Nomor 006/PUU-V/2005 Mahkamah Konstitusi berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut 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-tidaknya 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.
2. Bahwa menyangkut syarat Putusan Nomor 006/PUU-V/2005 Mahkamah Konstitusi dikaitkan dengan diri Pemohon adalah sebagai berikut:
- a. **Syarat pertama: Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;**
    - 1) Bahwa dalam teori hukum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menganut asas *legisme* di mana secara harfiah kata yang tertulis dalam Undang-undang tidak dapat ditafsirkan lain selain daripada apa yang dituliskan dalam undang-undang tersebut dalam hal ini KUHAP, dengan berlakunya Pasal 77 huruf a KUHAP sepanjang frasa penghentian penyidikan, telah membatasi dan menghilangkan arti dari fungsi kontrol dalam proses penegakan hukum acara pidana, karena sejatinya penyidikan bukan merupakan proses yang dapat dipisahkan dari penyelidikan. Dengan demikian Pasal 77 huruf a KUHAP sepanjang frasa penghentian penyidikan telah menghilangkan kepastian dan perlindungan hukum Pemohon sebagai pelapor tindak pidana. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.
    - 2) Oleh karenanya Pemohon memiliki hak yang dijamin oleh Konstitusi dalam mengajukan Permohonan Uji Materi (“*Judicial Review*”) dalam Permohonan ini;

**b. Syarat kedua: Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;**

- 1) Bahwa dengan adanya Pasal 77 huruf a KUHAP sepanjang frasa penghentian penyidikan, akan mempersempit ruang kontrol praperadilan dalam proses penegakan hukum;
- 2) Bahwa Pemohon telah kehilangan hak untuk melakukan kontrol dalam tahapan penyelidikan, sehingga penegak hukum dapat menggunakan celah atau cara dengan menghentikan laporan pidana dalam tahapan penyelidikan;
- 3) Ketika proses laporan pidana dihentikan dalam proses penyelidikan maka penegak hukum dapat bebas melakukan penghentian tanpa adanya fungsi kontrol dari pihak pelapor;
- 4) Bahwa kerugian yang nyata adalah dengan adanya penolakan permohonan praperadilan yang diajukan oleh Pemohon yang menyatakan dalam pertimbangan putusan praperadilan bahwa penghentian penyelidikan bukan merupakan objek praperadilan;
- 5) Bahwa Pasal 77 huruf a KUHAP menyatakan sebagai berikut:  
“Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang:  
a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan.”

**c. Syarat ketiga: Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;**

- 1) Bahwa dengan berlakunya Pasal 77 huruf a KUHAP telah merugikan hak konstitusional Pemohon sepanjang frasa penghentian penyidikan, baik saat ini maupun ke depan nantinya bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum dalam memperoleh tafsiran kepastian hukum, dalam hal ini sepanjang frasa “*penghentian penyidikan*” dalam mendapatkan hak hukumnya sebagai pelapor tindak pidana yang dihentikan dalam proses penyelidikan;

- 2) Bahwa dengan berlakunya Pasal 77 huruf a KUHAP sepanjang frasa “penghentian penyidikan” yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut: “Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang:
  - a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan.”
- 3) Bahwa kerugian yang nyata adalah dengan dihentikannya laporan polisi Pemohon dalam proses penyelidikan mengakibatkan Pemohon kehilangan hak kontrol melakukan upaya pengujian melalui lembaga praperadilan, karena menganut asas *legisme* dalam KUHAP frasa penghentian penyidikan tidak dapat dimaknai sebagai penghentian penyelidikan walaupun merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan;

**d. Syarat keempat: Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;**

Bahwa dengan berlakunya Pasal 77 huruf a KUHAP jelas sehingga menyebabkan hilangnya hak untuk melakukan fungsi kontrol dalam proses pemeriksaan perkara pidana yang dilakukan oleh penegak hukum, dalam hal ini menguji atas penghentian laporan pidana yang diajukan oleh pelapor dalam tahap penyelidikan. Sehingga dengan berlakunya pasal tersebut sepanjang frasa “*penghentian penyidikan*” maka sudah jelas bertentangan dengan UUD 1945 dalam hal kepastian hukum;

**e. Syarat kelima: Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.**

- 1) Bahwa dengan dikabulkannya Permohonan Pemohon dalam Permohonan *a quo* maka akan terciptanya keseimbangan proses dalam fungsi kontrol penerapan hukum acara pidana dan menjamin hak hukum seseorang dalam hal mendapatkan kepastian dan perlindungan secara hukum sebagaimana yang diamanatkan dalam

UUD 1945 dan prinsip negara hukum akan berjalan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945;

- 2) Dengan demikian tidak ada lagi dan tidak akan terjadi kerugian konstitusional yang dialami oleh warga negara Indonesia, karena tidak ada lagi pasal yang memiliki frasa yang diartikan sangat sempit;

#### **D. ALASAN DAN POKOK PERMOHONAN**

1. Bahwa pada awalnya Pemohon telah melaporkan adanya dugaan peristiwa tindak pidana penistaan agama di SPK Bareskrim Mabes Polri yang dilakukan oleh seseorang yang bernama Sdri. Diah Mutiara Sukamawati Soekarno Putri alias Sukmawati Soekarnoputri dengan nomor laporan polisi: LP/450/IV/2018/BARESKRIM tanggal 4 April 2018;
2. Bahwa terkait dengan laporan polisi yang dibuat oleh Pemohon pada intinya Pemohon membuat suatu laporan dugaan kejadian tindak pidana atas suatu perbuatan yang secara nyata dan jelas yang dilakukan oleh seseorang, di mana telah menyampaikan isi puisi yang mengandung ujar kebencian antar golongan dan melakukan penistaan terhadap agama dalam hal ini Islam;
3. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas posisi Pemohon secara jelas adalah sebagai seseorang yang membuat laporan kepolisian dan memiliki hak terhadap laporan yang dibuat oleh Pemohon tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 24 KUHP sebagai berikut:  
“Laporan adalah pemberitahuan yang disampaikan oleh seorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana”.
4. Bahwa terkait laporan polisi yang dibuat oleh Pemohon dengan nomor laporan polisi LP/450/IV/2018/BARESKRIM tanggal 4 April 2018 tersebut, Pemohon telah mendapatkan Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SP2HP) pada tanggal 9 Juli 2018 yang diterbitkan oleh pihak Kepolisian dalam hal ini Bareskrim dengan nomor B/587Subdit-I/VII/2018/Dit Tipidum tertanggal 9 Juli 2018 Perihal: Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan di mana dalam surat tersebut pada intinya pada pada poin 2 menyatakan:  
“...Tindak Pidana yang dilakukan oleh Terlapor bukan merupakan peristiwa pidana” dimana dalam memutuskan tidak adanya unsur tersebut secara

nyata masih sangat premature”;

5. Bahwa berdasarkan dokumen SP2HP yang diterima oleh Pemohon tersebut, dengan demikian dihentikan pada tahap penyelidikan. Di mana pengertian Penyelidikan berdasarkan pada Pasal 1 butir 5 KUHAP memberikan definisi sebagai berikut:

“Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini”

6. Bahwa di dalam KUHAP tidak dikenal dengan adanya penghentian penyelidikan, tetapi KUHAP hanya mengenal penghentian penyidikan di mana dasar untuk diterbitkannya Surat Penghentian Penyidikan berdasarkan Pasal 109 ayat (2) KUHAP. Alasan-alasan penghentian penyidikan diatur secara limitatif dalam pasal tersebut, yaitu:

- (1) Tidak diperoleh bukti yang cukup, yaitu apabila penyidik tidak memperoleh cukup bukti untuk menuntut tersangka atau bukti yang diperoleh penyidik tidak memadai untuk membuktikan kesalahan tersangka;

- (2) Peristiwa yang disangkakan bukan merupakan tindak pidana;

- (3) Penghentian penyidikan demi hukum. Alasan ini dapat dipakai apabila ada alasan-alasan hapusnya hak menuntut dan hilangnya hak menjalankan pidana, yaitu antara lain karena *ne bis in idem*, tersangka meninggal dunia, atau karena perkara pidana telah kedaluwarsa.

7. Bahwa berdasarkan dasar hukum penghentian penyidikan tersebut, di dalam KUHAP pengertian penyidikan juga mempunyai definisi sendiri dari penyelidikan, berdasarkan Pasal 1 butir 2 KUHAP mendefinisikan penyidikan sebagai berikut:

“Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

8. Bahwa terkait penghentian pemeriksaan laporan polisi dalam proses penyelidikan atas laporan dugaan tindak pidana yang dibuat oleh Pemohon tersebut, Pemohon merasa tidak puas sehingga Pemohon mengajukan

permohonan Praperadilan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan Nomor Register Perkara 128/Pra.Pid/2018/PN.Jkt.Sel;

9. Bahwa adapun alasan-alasan Pemohon langsung mengajukan praperadilan, karena terkait penghentian suatu perkara adalah kewenangan daripada pejabat yang berwenang (i.c: Kepolisian), sehingga butuh lembaga lain untuk melakukan pengujian terkait pelaksanaan kewenangan tersebut, dalam hal ini Pengadilan Negeri melalui lembaga praperadilan;
10. Bahwa terkait proses pra peradilan tersebut, permohonan Pemohon ditolak dengan alasan pertimbangan yang pada intinya sebagai berikut:
  - a. Bahwa hakim praperadilan mengacu pada asas legisme yang diatur dalam KUHAP di mana secara tertulis tidak dapat ditafsirkan lain dari apa yang tertulis;
  - b. Bahwa penghentian penyelidikan tidak termasuk dari objek praperadilan sebagaimana Pasal 77 KUHAP
11. Bahwa hakim praperadilan dalam menjatuhkan putusan, mengacu pada asas legisme, di mana dalam objek praperadilan Pasal 77 KUHAP tidak tertulis penghentian penyelidikan sebagai objek praperadilan, sehingga permohonan praperadilan Pemohon yang mempersoalkan penghentian pemeriksaan dalam tahap penyelidikan bukan menjadi objek praperadilan;
12. Bahwa jika praktek ini terus berlangsung, maka fungsi kontrol dalam pemeriksaan pidana menjadi hilang, karena besar kemungkinannya pihak penyidik (Kepolisian/Kejaksaan) bermain dalam konteks yang negatif untuk menghentikan suatu perkara dalam tahap penyelidikan, karena secara tertulis penyelidikan bukan objek praperadilan, sehingga fungsi kontrol eksternal dalam hal ini praperadilan menjadi hilang atau mengalami kekosongan sehingga perlu diperjelas agar terdapat kepastian hukum;
13. Bahwa jika kita melihat latar belakan sejarah praperadilan, praperadilan dimaksudkan sebagai mekanisme kontrol terhadap kemungkinan tindakan sewenang-wenang penyidik atau penuntut umum dalam melakukan penangkapan, penggeledahan, penyitaan, penyidikan, penuntutan, penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan, baik yang disertai dengan permintaan ganti kerugian dan/atau rehabilitasi atau pun tidak;
14. Bahwa pemberlakuan Pasal 77 huruf a sepanjang frasa “penghentian penyidikan” telah merugikan Pemohon dalam hal kepastian dan

perlindungan secara konstitusional, karena penyelidikan juga bagian rangkaian yang tidak terpisahkan dari penyidikan walaupun dalam tahapan berbeda;

15. Bahwa dengan demikian penghentian penyidikan juga harus dimaknai sebagai penghentian penyelidikan, karena proses penyidikan tidak dapat dipisahkan dari proses penyelidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) KUHAP menyatakan bahwa:

“Penyelidik membuat dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tindakan sebagaimana tersebut pada ayat (1) huruf a dan huruf b kepada penyidik”;

16. Bahwa jika kita mengacu pada Pasal 5 ayat (2) KUHAP tersebut di atas, kita mengetahui alasan mengapa KUHAP tidak mengenal istilah penghentian penyelidikan, karena penyelidik wajib menyampaikan hasil penyelidikan kepada penyidik dengan demikian jika ada penghentian pemeriksaan dinamakan penghentian penyidikan, karena keputusan ada di tangan penyidik;

17. Bahwa subjek penyelidik dengan penyidik adalah subjek yang berbeda dan memiliki fungsi yang berbeda, di mana KUHAP memberikan definisi sebagai berikut:

Pengertian penyidik berdasarkan Pasal 1 butir 1 KUHAP:

“Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan”

berdasarkan Pasal 1 butir 2 KUHAP mendefinisikan penyidikan sebagai berikut:

“Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

Pengertian Penyelidik berdasarkan Pasal 1 butir 4 KUHAP:

“Penyelidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan”.

Pengertian Penyelidikan berdasarkan pada Pasal 1 butir 5 KUHAP memberikan definisi sebagai berikut:

“Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini”

18. Bahwa jika kita melihat secara komprehensif proses penyelidikan dan proses penyidikan di dalam KUHAP, secara nyata proses tersebut walaupun berbeda tahapan tetapi merupakan satu kesatuan yang tidak dapat terpisahkan berdasarkan

### **Pasal 5**

(1) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4:

(a) karena kewajibannya mempunyai wewenang:

1. menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
2. mencari keterangan dan barang bukti;
3. menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
4. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

(b) atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa:

1. penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penahanan;
2. pemeriksaan dan penyitaan surat;
3. mengambil sidik jari dan memotret seorang;
4. membawa dan menghadapkan seorang pada penyidik.

(2) Penyidik membuat dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tindakan sebagaimana tersebut pada ayat (1) huruf a dan huruf b kepada penyidik.

19. Berdasarkan tersebut di atas Pasal 5 KUHAP yang pada intinya menyatakan penyidik membuat dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tindakan sebagaimana tersebut pada ayat (1) huruf a dan huruf b kepada penyidik, secara tegas memberikan arti bahwa penyelidikan dengan penyidikan merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Sehingga penghentian penyidikan tertulis sebagai objek praperadilan, maka penghentian penyelidikan juga ada di dalam rangkaian proses penyidikan

tersebut, sehingga seharusnya menjadi objek praperadilan juga karena ada hak pelapor di dalamnya;

20. KUHAP tidak memiliki *check and balance* sistem penghentian pemeriksaan perkara dalam tahap penyelidikan karena KUHAP secara tertulis tidak mengenal mekanisme pengujian atas keabsahan penghentian pemeriksaan dalam tahap penyelidikan. Hukum acara pidana Indonesia belum menerapkan prinsip *due process of law* secara utuh, oleh karena tindakan aparat penegak hukum dalam menghentikan pemeriksaan pada tingkat penyelidikan tidak dapat dilakukan pengujian keabsahannya;
21. Sebagaimana salah satunya tercermin dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 1/PUU-VIII/2010 yang menegaskan, antara lain, bahwa “Mahkamah, sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya, tidak akan membiarkan adanya norma dalam undang-undang yang tidak konsisten dan tidak sesuai dengan amanat perlindungan konstitusional yang dikonstruksi Mahkamah, lebih-lebih apabila pelanggaran demikian bersangkutan-paut dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat...”
22. Pemuatan prinsip-prinsip hukum (*the principle of law*) tersebut dalam KUHAP tidak lain untuk menjamin penegakan hukum dan hak asasi manusia yang telah digariskan baik dalam landasan konstitusional maupun dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Pengaturan perlindungan hak asasi dalam wilayah/konteks penegakan hukum ditegaskan dalam 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.”  
 Demikian juga secara jelas ditegaskan dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia  
 “setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan atau dibuang secara sewenang-wenang.”
23. Bahwa oleh karenanya perlu diperjelas demi kepastian dan perlindungan hukum dalam Pasal 77 huruf a KUHAP sepanjang frasa “penghentian penyidikan” juga harus dimaknai penghentian penyelidikan, guna melindungi hak seseorang sebagai pelapor tindak pidana yang laporannya dihentikan dalam proses penyelidikan dapat mengajukan hak dalam

melakukan perlindungan hukum melalui lembaga praperadilan yang memiliki fungsi kontrol dalam proses pemeriksaan perkara pidana;

#### **E. PETITUM**

Berdasarkan hal tersebut di atas Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi dapat mengabulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan uji materi (*judicial review*) Pemohon;
2. Menyatakan Pasal 77 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) sepanjang frasa “penghentian penyidikan” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang tidak dimaknai juga sebagai penghentian penyelidikan;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Apabila majelis hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat lain, mohon putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-4 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Putusan Praperadilan Nomor 128/Pid-Pra/2018/PN.Jkt.Sel;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Azam;

**[2.3]** 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

#### Kewenangan Mahkamah

**[3.1]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut 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 disebut 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;

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Pasal 77 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 3209, selanjutnya disebut KUHAP) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

#### Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

**[3.3]** 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 terlebih dahulu:

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

**[3.4]** Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (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-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat 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;

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

**[3.6]** Menimbang bahwa pada pokoknya Pemohon menjelaskan selaku perseorangan warga negara Indonesia yang pernah melaporkan tindak pidana, akan tetapi laporannya dihentikan dalam tahap penyelidikan. Terhadap hal tersebut, Pemohon mengajukan permohonan praperadilan namun permohonannya tidak dapat diterima dengan pertimbangan bahwa penghentian penyelidikan bukan merupakan objek praperadilan;

Bahwa untuk membuktikan dalilnya selaku perseorangan warga negara Indonesia yang telah mengajukan permohonan praperadilan terhadap dihentikannya tindak pidana yang dilaporkan dalam tahap penyelidikan, Pemohon mengajukan bukti P-4 berupa Kartu Tanda Penduduk dan bukti P-3 berupa Fotokopi Putusan Praperadilan Nomor 128/Pid-Pra/2018/PN.Jkt.Sel bertanggal 21 November 2018;

**[3.7]** Pemohon menguraikan mengalami kerugian konstitusional yang disebabkan oleh norma Pasal 77 huruf a KUHAP dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut Pemohon penghentian laporan Pemohon atas tindak pidana dalam tahap penyelidikan dan ditolaknya permohonan praperadilan yang diajukan Pemohon disebabkan berlakunya Pasal 77 huruf a KUHAP;
2. Bahwa menurut Pemohon berlakunya Pasal 77 huruf a KUHAP menyebabkan hilangnya hak untuk melakukan fungsi kontrol dalam proses pemeriksaan perkara pidana yang dilakukan oleh penegak hukum, dalam hal ini menguji atas penghentian laporan tindak pidana yang diajukan oleh pelapor dalam tahap penyelidikan;
3. Bahwa menurut Pemohon apabila permohonan *a quo* dikabulkan maka tercipta keseimbangan proses dalam fungsi kontrol penerapan hukum acara pidana dan menjamin hak hukum seseorang dalam hal mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum sesuai dengan prinsip negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

**[3.8]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon telah menguraikan secara jelas dan menerangkan kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang telah mengajukan permohonan praperadilan, khususnya berkaitan dengan Pasal 77

huruf a KUHAP dalam relasinya dengan dihentikannya tindak pidana yang dilaporkan dalam tahap penyelidikan. Dalam kualifikasi demikian, Pemohon juga telah menerangkan secara spesifik hak konstitusionalnya yang menurut anggapannya dirugikan dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian, yaitu hak atas jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Dengan demikian, telah tampak adanya hubungan kausal antara anggapan Pemohon tentang kerugian hak konstitusional dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, sehingga jika permohonan dikabulkan, kerugian demikian tidak lagi terjadi. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

**[3.9]** Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

### **Pokok Permohonan**

**[3.10]** Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah menguji Pasal 77 huruf a KUHAP yang menurut Pemohon bertentangan dengan UUD 1945 dengan argumentasi yang pada pokoknya sebagai berikut (dalil atau argumentasi Pemohon selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara):

1. Bahwa menurut Pemohon terhadap laporan polisi nomor LP/450/IV/2018/2018/BARESKRIM tanggal 4 April 2018 yang dibuat oleh Pemohon terhadap dugaan tindak pidana penistaan agama yang dilakukan oleh Sdri. Diah Mutiara Sukmawati Soekarno Putri, Pemohon telah menerima Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SP2HP) dengan nomor B/587Subdit-I/VII/2018/Dit Tipidum bertanggal 9 Juli 2018 yang intinya di antaranya menyatakan dugaan tindak pidana yang dilaporkan bukan merupakan peristiwa pidana;
2. Bahwa menurut Pemohon terhadap hal tersebut, Pemohon mengajukan permohonan praperadilan dengan alasan dibutuhkan lembaga lain dalam hal

ini pengadilan negeri melalui lembaga praperadilan untuk melakukan pengujian terkait pelaksanaan kewenangan penghentian suatu perkara oleh kepolisian. Terhadap permohonan praperadilan tersebut, pengadilan menyatakan permohonan praperadilan Pemohon tidak dapat diterima dengan alasan yang pada intinya sesuai asas *legisme* bahwa secara tertulis tidak dapat ditafsirkan lain dari apa yang ditulis, sehingga penghentian penyelidikan tidak termasuk dari objek praperadilan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 77 KUHAP;

3. Bahwa menurut Pemohon, penghentian penyelidikan yang bukan menjadi objek praperadilan menjadikan fungsi kontrol dalam pemeriksaan pidana menjadi hilang atau mengalami kekosongan, sehingga perlu diperjelas agar terdapat kepastian hukum;
4. Bahwa menurut Pemohon, praperadilan dimaksudkan sebagai mekanisme kontrol terhadap kemungkinan tindakan sewenang-wenang penyidik atau penuntut umum dalam melakukan penangkapan, penggeledahan, penyitaan, penyidikan, penuntutan, penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan, baik yang disertai dengan permintaan ganti kerugian dan/atau rehabilitasi ataupun tidak;
5. Bahwa dengan demikian, menurut Pemohon penghentian penyidikan juga harus dimaknai sebagai penghentian penyelidikan karena proses penyidikan tidak dapat dipisahkan dari proses penyelidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) KUHAP yang menyatakan, penyidik wajib menyampaikan hasil penyelidikan kepada penyidik. Inilah alasan mengapa KUHAP tidak mengenal istilah penghentian penyelidikan, namun penghentian penyidikan dikarenakan jika ada penghentian pemeriksaan dinamakan penghentian penyidikan karena keputusan penghentian ada di tangan penyidik;
6. Bahwa selain itu, menurut Pemohon proses penyelidikan dan proses penyidikan walaupun berbeda tahapan, akan tetapi merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, sehingga penghentian penyidikan tertulis sebagai objek praperadilan maka penghentian penyelidikan juga ada di dalam rangkaian proses penyidikan tersebut. Oleh karenanya penyelidikan seharusnya juga menjadi objek praperadilan dikarenakan terdapat hak pelapor di dalamnya;

7. Bahwa berdasarkan uraian di atas, demi kepastian dan perlindungan hukum, Pemohon memohon agar Pasal 77 huruf a KUHAP berkenaan dengan praperadilan sepanjang frasa penghentian penyidikan juga harus dimaknai penghentian penyelidikan.

**[3.11]** Menimbang bahwa untuk membuktikan permohonannya, Pemohon telah mengajukan alat bukti berupa surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-4.

**[3.12]** Menimbang bahwa oleh karena pokok permasalahan yang dimohonkan untuk diputus telah jelas, dengan berdasar pada Pasal 54 UU MK, Mahkamah berpendapat tidak terdapat kebutuhan untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK tersebut.

**[3.13]** Menimbang bahwa setelah memeriksa secara saksama dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa sebelum mempertimbangkan substansi yang menjadi pokok permohonan Pemohon, Mahkamah terlebih dahulu akan menguraikan sejarah lembaga praperadilan di Indonesia guna dijadikan rujukan bagi Mahkamah dalam memberikan pemaknaan terhadap lembaga praperadilan itu sendiri di dalam memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia, khususnya keterkaitannya dengan konteks penyelidikan yang dapat memberi arti yang bias, terlebih apabila dihubungkan dengan konteks penyidikan.

Secara historis, terbentuknya lembaga praperadilan tidak dapat dilepaskan adanya kebutuhan untuk melakukan pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparat penegak hukum yang seharusnya tunduk di bawah pengawasan pengadilan (*judicial scrutiny*). Namun hal tersebut hingga saat ini kebutuhan untuk itu juga belum terpenuhi, bahkan dalam KUHAP yang disebut sebagai karya agung bangsa Indonesia pun hal tersebut belum diatur secara *rigid*. Meskipun KUHAP yang telah secara terang benderang selalu menyebutkan memberikan bentuk perlindungan terhadap hak asasi manusia juga belum secara utuh mengakomodasi perlindungan hak asasi dalam arti yang sebenarnya. Lembaga praperadilan merupakan pranata yang baru dalam dunia peradilan Indonesia

karena baru terbentuk bersamaan dengan pemberlakuan KUHAP. Gagasan untuk membentuk lembaga praperadilan tersebut secara historis bersumber adanya semangat untuk memberikan perlindungan hak asasi manusia khususnya hak kemerdekaan (*habeas corpus act*) yang lazimnya dianut oleh peradilan pidana pada negara yang menganut sistem hukum *anglo saxon* yang selalu mengedepankan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia. Hal itulah yang memberikan inspirasi bahwa setiap tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, khususnya penyidik dan penuntut umum harus di bawah pengawasan atau seizin pengadilan. Meskipun pola sebagaimana yang dimaksudkan tersebut belum sepenuhnya diadopsi oleh sistem hukum pidana di Indonesia, namun dengan adanya lembaga praperadilan di Indonesia setidaknya upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik dan penuntut umum, khususnya dalam hal penahanan yang merupakan bentuk konkret dari upaya paksa perampasan kemerdekaan, dapat dilakukan kontrol atau pengujian, apakah tindakan penahanan tersebut mempunyai dasar yang dapat dibenarkan oleh undang-undang ataukah sebaliknya.

Bahwa sebelum berlakunya KUHAP, hukum acara pidana yang dipakai oleh sistem peradilan pidana Indonesia adalah HIR (*Herziene Inlandsche Reglement*), di mana dalam pemeriksaan terhadap seorang yang diduga melakukan tindak pidana lebih menekankan asas *inquisitoir*, yaitu tata cara pemeriksaan bersifat secara rahasia dan tertutup serta menempatkan tersangka sebagai objek pemeriksaan tanpa memberikan hak-hak tersangka untuk membela diri. Sementara itu, dengan berlakunya KUHAP telah terjadi perubahan yang fundamental melalui penerapan asas *accusatoir*, yaitu tata cara pemeriksaan secara terbuka untuk umum dan menempatkan tersangka sebagai subjek pemeriksaan dengan dipenuhi hak-haknya untuk membela diri. Perbedaan yang secara nyata dapat diperbandingkan antara HIR dengan KUHAP, yaitu dalam hal perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dan asas yang lebih populer adalah asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*). Oleh karena hal mendasar yang menjadi persoalan adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia maka fungsi pengawasan oleh pengadilan terhadap tindakan upaya paksa oleh penyidik dan penuntut umum meskipun tidak diterapkan secara penuh, terbatas hal-hal yang berkaitan dengan tindakan yang berdampak terlanggarnya hak asasi manusia khususnya dalam hal adanya tindakan perampasan

kemerdekaan. Hal tersebut setidaknya-tidaknya sudah mencerminkan adanya perlakuan bagi seorang tersangka yang harus dipenuhi hak-haknya untuk mendapatkan perlindungan harkat dan martabatnya serta proses yang berkeadilan (*due process of law*).

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, apabila prinsip-prinsip latar belakang lahirnya lembaga praperadilan di Indonesia tersebut lebih lanjut dihubungkan dengan dalil permohonan Pemohon, khususnya keinginan Pemohon agar penghentian penyidikan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 77 huruf a KUHAP agar dimaknai juga sebagai penghentian penyelidikan, maka yang harus dicermati terlebih dahulu adalah terminologi yang membedakan penyelidikan dengan penyidikan, khususnya dampak atau implikasinya terhadap perampasan kemerdekaan melalui upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik/penyidik dan korelasinya dengan lembaga praperadilan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan dalil Pemohon tersebut dengan menguraikan tentang ruang lingkup dan jangkauan serta perbedaan yang mendasar antara penyelidikan dan penyidikan serta korelasinya dengan kewenangan pranata praperadilan di dalam sistem peradilan pidana Indonesia, sebagai berikut:

### **PENYELIDIKAN**

**[3.13.1]** Bahwa Pasal 1 angka 5 KUHAP menyatakan, "Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan ada atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini". Lebih lanjut dapat dijelaskan dalam menjalankan penyelidikan, penyidik memiliki wewenang di antaranya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a KUHAP yakni menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana, mencari keterangan dan barang bukti, menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri, dan mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Adapun yang dimaksud dengan "tindakan lain" dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 KUHAP adalah dapat dilakukan dengan syarat-syarat tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum, selaras dengan kewajiban yang mengharuskan dilakukannya tindakan hukum, tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam

lingkungan jabatannya, atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa dan menghormati hak asasi manusia;

Dari beberapa unsur yang harus dipenuhi untuk terpenuhinya rumusan penyelidikan sebagaimana diuraikan pada ketentuan Pasal 1 angka 5 KUHAP dan Pasal 5 ayat (1) huruf a KUHAP tersebut di atas, unsur yang mendasar adalah adanya tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana dan oleh karenanya penyidik mempunyai wewenang menerima laporan atau pengaduan, mencari keterangan dan barang bukti, menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri dan tindakan lain. Lebih lanjut apabila dicermati dari seluruh unsur agar dapat terpenuhinya tindakan penyelidikan sebagaimana dimaksudkan pada uraian di atas maka secara sederhana sebenarnya dapat dipahami bahwa serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyidik yang menjadi batasan ruang lingkup tugas dan kewenangannya adalah terbatas pada tindakan yang dilakukan untuk memastikan bahwa adanya laporan atau pengaduan yang diterima benar-benar memenuhi unsur adanya dugaan tindak pidana. Oleh karenanya yang terjadi sesungguhnya adalah tindakan penyidik yang berupa tindakan permulaan yang pada dasarnya hanyalah mencari dan mengumpulkan keterangan orang dan barang bukti untuk mendapatkan kesimpulan bahwa suatu peristiwa adalah tindak pidana.

Dari batasan tugas dan kewenangan penyidik tersebut di atas dapat diukur bentangan rangkaian yang menjadi titik batasan kewenangan penyidik apabila dikaitkan dengan status adanya sebuah peristiwa, apakah sudah mengandung adanya unsur-unsur peristiwa yang dapat dikatakan adanya peristiwa pidana ataukah belum. Batasan-batasan tersebut diperlukan guna memastikan bahwa sebuah peristiwa adalah peristiwa pidana dan oleh karenanya terhadap peristiwa tersebut sudah dapat dilekatkan adanya tindakan upaya paksa yang dibenarkan oleh undang-undang. Dengan kata lain, apabila oleh penyidik suatu peristiwa telah dipastikan adalah peristiwa pidana maka proses yang harus dilanjutkan adalah dengan tindakan penyidikan. Namun demikian, apabila yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu ternyata melalui tindakan penyelidikan tersebut tidak dapat ditemukan adanya dugaan peristiwa pidana maka penyidik dapat menghentikan penyidikannya. Meskipun secara formal tentang penghentian penyelidikan tidak dikenal dalam KUHAP, namun sesungguhnya hal tersebut tidak

serta-merta menjadikan laporan atau pengaduan yang telah ditindaklanjuti dengan penyelidikan tersebut tidak dapat dibuka kembali. Hal ini karena secara substansial sepanjang pada perkembangan selanjutnya apabila terhadap laporan atau pengaduan tersebut ditemukan bukti baru maka hal itu dapat menjadi alasan bahwa penyelidikan tersebut dapat dilanjutkan kembali.

Lebih lanjut Mahkamah berpendapat tindakan penyelidikan oleh pejabat penyidik mempunyai maksud dan tujuan mengumpulkan bukti atau bukti yang cukup agar dapat ditindaklanjuti dengan penyidikan. Oleh karenanya jika diperhatikan dengan saksama, doktrin penyelidikan mempunyai arah untuk mewujudkan bentuk tanggung jawab kepada penyidik, agar dapat dihindari tindakan penyidik untuk tidak melakukan tindakan penegakan hukum dengan dampak merendahkan harkat martabat manusia, baik sebelum maupun pada saat akan dimulainya penegakan hukum. Oleh karena itulah terkadang memang sulit untuk memisahkan rangkaian tindakan penyelidikan dengan tindakan penyidikan. Bahkan, apabila tidak dipahami secara hati-hati seolah-olah penyelidikan merupakan sub atau bagian dari penyidikan. Hal tersebut sesungguhnya tidak dapat dibenarkan karena prinsip dasar yang membedakan adalah bahwa pada tindakan penyidikan telah ditemukan peristiwa pidana dan dari titik itulah dapat melekat upaya-upaya hukum yang bersifat memaksa dan berimplikasi pada perampasan kemerdekaan baik terhadap orang maupun benda/barang. Uraian lebih lanjut berkaitan dengan penyidikan akan diuraikan Mahkamah pada pertimbangan hukum selanjutnya.

## **PENYIDIKAN**

**[3.13.2]** Bahwa menurut Pasal 1 angka 2 KUHAP, “Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”. Selanjutnya, dalam rangka membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan menemukan tersangka, penyidik mempunyai wewenang antara lain sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) KUHAP yakni melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan, melakukan pemeriksaan surat, memanggil orang untuk didengar dan diperiksa, mendatangkan ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara, dan mengadakan penghentian penyidikan;

Dari pengertian penyidikan tersebut tampak jelas batasan yang bersifat limitatif, bahwa penyidikan adalah sebuah proses yang telah dimulai karena telah didahului atau ditemukan adanya tindak pidana. Adapun proses penyidikan itu sendiri adalah untuk mengembangkan dugaan adanya tindak pidana yang telah ditemukan dengan mencari serta mengumpulkan bukti, yang dengan bukti itu akan membuat terang tentang tindak pidana yang diduga terjadi dan dengan demikian penyidik menemukan tersangka yang diduga melakukan tindak pidana tersebut. Oleh karenanya dengan beberapa variabel tersebut dapat diidentifikasi bahwa dalam proses penyidikan diperlukan adanya syarat yang bersifat absolut, yaitu diharuskan adanya dugaan tindak pidana yang telah ditemukan atau mendahului dan tindakan penyidikan sendiri merupakan tindakan untuk melanjutkan dan mengembangkan dugaan adanya tindak pidana yang telah ada sebelumnya.

Dengan demikian, oleh karena didasarkan dugaan adanya tindak pidana yang mendahului maka proses penyidikan yang merupakan tindakan hukum yang berupa mengembangkan tindak pidana tersebut telah dapat dikatakan sebagai tindakan hukum oleh aparat penegak hukum dalam rangka menegakkan hukum. Dalam perspektif penegakan hukum inilah sesungguhnya telah berkaitan erat dengan sebuah proses yang berhubungan dengan subjek hukum (*subjectum litis*) yaitu pelaku yang diduga melakukan tindak pidana dan objek hukum tindak pidana (*objectum litis*) yaitu tindak pidana yang diduga dilakukan oleh subjek hukum sebagai pelaku tindak pidana tersebut. Oleh karena telah berkaitan dengan subjek hukum dan objek hukum yang diduga melakukan tindak pidana dan jenis tindak pidana yang dilakukan serta dalam rangka untuk menegakkan hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum maka hal tersebut di satu sisi telah bertalian erat dengan dibenarkannya aparat penegak hukum sesuai kewenangannya yang diberikan oleh undang-undang dapat melakukan tindakan upaya paksa, baik terhadap orang ataupun benda/barang yang ada hubungannya dengan dugaan tindak pidana yang bersangkutan. Namun di sisi lain juga berkaitan dengan perlindungan hak-hak konstitusional, baik berkaitan dengan bentuk perlindungan hukum terhadap subjek hukum yaitu pelaku tindak pidana, maupun perlindungan hukum terhadap benda-benda yang berkaitan dengan objek hukum tindak pidana tersebut.

Berangkat dari keterkaitan yang demikian erat antara adanya tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana dan tindak pidana yang dilakukan

tersebut maka perlakuan aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan hukum baik terhadap pelaku dan tindak pidananya itu sendiri serta benda/barang yang ada kaitannya dengan tindak pidana tersebut, benar-benar harus dalam koridor penegakan hukum yang selalu menjunjung tinggi prinsip yang sesuai dengan hukum dan keadilan. Sebab dalam proses penegakan hukum sebagaimana telah diuraikan dalam pertimbangan hukum sebelumnya, telah dapat dimulainya tindakan-tindakan aparat penegak hukum dengan upaya hukum yang sifatnya dapat dipaksakan dan hal ini sangat berimplikasi pada tindakan perampasan kemerdekaan orang atau kebebasan akan kepemilikan/penguasaan terhadap benda/barang yang terkait dengan tindak pidana yang terjadi.

Dalam hubungan perlindungan hukum pelaku tindak pidana, tindak pidananya, dan juga semua benda/barang yang diduga berkaitan dengan tindak pidana yang terjadi tersebut, instrumen hukum yang dapat memberikan perlindungan hukum baik terhadap pelaku tindak pidana dan benda-benda yang berhubungan dengan tindak pidana tersebut harus ditegakkan, salah satunya adanya bentuk pengawasan agar aparat penegak hukum tidak melakukan tindakan yang melampaui batas kewenangannya (*abuse of power*). Oleh karena itu, sesungguhnya apabila diperbandingkan terdapat bentuk perlakuan yang secara tegas berbeda yakni antara orang yang diduga melakukan tindak pidana sejak dinyatakan sebagai tersangka, terhadap benda-benda yang dipergunakan untuk melakukan tindak pidana, dan hasil tindak pidana sejak tahap penyidikan, dengan tahapan sebelumnya.

Instrumen hukum untuk melakukan pengawasan terhadap aparat penegak hukum tersebut, khususnya penyidik dan penuntut umum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan adalah salah satunya melalui lembaga praperadilan. Sesuai dengan ruang lingkup yang mengatur praperadilan, Pasal 77 KUHP menyatakan:

- Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang:
- a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
  - b. ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Selanjutnya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 bertanggal 28 April 2015, kewenangan untuk mengadili perkara praperadilan termasuk juga penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, sebenarnya telah diperoleh adanya gambaran bahwa penyidikan adalah tindakan yang sudah masuk pada wilayah penegakan hukum yang di dalamnya telah melekat tindakan yang dibenarkan oleh undang-undang, yaitu aparat penegak hukum, dalam hal ini penyidik, untuk melakukan tindakan-tindakan upaya paksa dan dapat berdampak pada perampasan kemerdekaan, baik orang yang diduga sebagai pelaku tindak pidana maupun benda yang merupakan hasil tindak pidana, dan benda yang dipergunakan untuk melakukan tindak pidana. Sebab, esensi telah melekatnya upaya paksa yang dapat mengandung perampasan kemerdekaan baik menyangkut orang ataupun benda dalam penyidikan atau proses penegakan hukum (*pro-justitia*) selanjutnya. Hal tersebut tidak dapat dilepaskan karena telah ada kepentingan umum yang dilanggar, terutama korban dari adanya tindak pidana tersebut. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, proses penegakan hukum harus sesuai dengan hukum dan keadilan sebagaimana yang telah disinggung dalam pertimbangan hukum di atas, yaitu terhadap pelaku tindak pidana dilakukan proses yang sesuai dengan ketentuan hukum acara yang berlaku dan terhadap kepentingan umum atau khususnya korban harus pula diberi perlindungan hukum.

**[3.14]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, telah dapat disimpulkan bahwa terdapat batasan yang bersifat limitatif antara penyelidikan dengan penyidikan. Lebih lanjut secara mendasar dapat dirangkum bahwa pada tahap penyelidikan belum ada kepastian ditemukannya peristiwa pidana yang dapat ditindaklanjuti dengan penyidikan, karena hal tersebut sangat tergantung pada ditemukannya bukti yang cukup bahwa suatu perbuatan adalah peristiwa atau perbuatan pidana. Karena belum ditemukan adanya peristiwa pidana maka tidak ada proses yang menindaklanjuti dalam bentuk penegakan hukum (*pro justitia*) yang di dalamnya dapat melekat kewenangan pada penyidik yang menindaklanjuti penyelidikan tersebut, baik berupa upaya paksa yang dapat berimplikasi pada perampasan kemerdekaan orang atau benda/barang, sehingga esensi untuk melakukan pengawasan terhadap aparat penegak hukum agar tidak melakukan tindakan sewenang-wenang belum beralasan untuk diterapkan,

mengingat salah satu instrumen hukum untuk dapat dijadikan sebagai alat kontrol atau pengawasan adalah lembaga praperadilan yang belum dapat “bekerja” dikarenakan dalam tahap penyelidikan belum ada upaya-upaya paksa yang dapat berakibat adanya bentuk perampasan kemerdekaan baik orang maupun benda/barang. Sementara itu, dalam tahap penyidikan telah dimulai adanya penegakan hukum yang berdampak adanya upaya-upaya paksa berupa perampasan kemerdekaan terhadap orang atau benda/barang dan sejak pada tahap itulah sesungguhnya perlindungan hukum atas hak asasi manusia sudah relevan diberikan.

Lebih jauh apabila dikaitkan dengan sejarah yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga praperadilan dalam sistem peradilan pidana Indonesia adalah untuk memberikan pengawasan atau kontrol atas tindakan pejabat penegak hukum sebelum adanya proses peradilan agar dalam hal ini penyidik dan penuntut umum tidak melakukan tindakan sewenang-wenang. Di samping hal itu, esensi lain yang harus dipertimbangkan adalah pengawasan tersebut juga bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum atas hak asasi manusia. Dengan demikian hal tersebut sudah sejalan dengan tujuan praperadilan itu sendiri yaitu baru dapat “bekerja” setelah terdapat kemungkinan adanya tindakan upaya paksa yang berimplikasi adanya perampasan kemerdekaan dan hal tersebut baru dimulai pada tahap penyidikan yang wilayahnya berada setelah proses penyelidikan selesai. Dengan kata lain, memberikan kewenangan hasil tindakan penyelidikan untuk dapat dilakukan pengujian pada lembaga praperadilan sebagaimana yang didalilkan Pemohon, sama halnya memasukkan “nyawa” ke dalam tubuh penyelidikan untuk mempunyai karakter dibenarkannya tindakan upaya paksa dan perampasan kemerdekaan terhadap orang atau benda/barang. Jika dilakukan, hal tersebut akan membuat kabur batasan antara tindakan penyelidikan dengan penyidikan. Bahkan lebih dari itu, sepanjang KUHAP sebagai hukum positif masih secara tegas memisahkan tindakan penyelidikan dengan penyidikan maka sebagai konsekuensi logisnya, tidak akan dibenarkan hal-hal yang berkaitan dengan adanya upaya paksa dan perampasan kemerdekaan terhadap benda/barang dalam tindakan penyelidikan. Oleh karena itu, konsekuensi yuridisnya maka hal-hal yang berkaitan dengan penyelidikan tidak ada relevansinya untuk dilakukan pengujian melalui pranata praperadilan.

Meskipun hasil penyelidikan tidak dapat dilakukan pengujian melalui pranata praperadilan namun sebenarnya tidak menghilangkan hak pelapor/pengadu untuk mengetahui proses penyelidikan kepada pihak penyidik. Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana yang mencabut Peraturan Kapolri Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pengawasan dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana Di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, menganut prinsip-prinsip di antaranya transparan dan akuntabel sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 huruf e dan huruf f sebagai berikut:

- e. transparan, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan dilakukan secara terbuka yang dapat diketahui perkembangan penanganannya oleh masyarakat;
- f. akuntabel, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan;

Berdasarkan kedua prinsip di atas maka sesungguhnya tidak ada alasan bagi pihak kepolisian untuk tidak memenuhi hak pelapor/pengadu untuk memberikan hasil penyelidikan. Apabila hal tersebut tidak dilakukan, terdapat mekanisme untuk memperlakukan bagi pelapor/pengadu yaitu dengan melaporkan kepada pihak yang menjadi pengawas atas kinerja penyidik tersebut dan tentunya dapat diberikan *punishment* apabila terbukti penyidik tersebut melakukan pelanggaran.

**[3.15]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat permohonan 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 mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Pokok permohonan 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 diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Manahan M.P. Sitompul, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh lima**, bulan **Februari**, tahun **dua ribu sembilan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **lima belas**, bulan **April**, tahun **dua ribu sembilan belas**, selesai diucapkan **pukul 12.16 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Manahan M.P. Sitompul, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Syukri Asy'ari sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**  
**Aswanto**

**ttd.**  
**Suhartoyo**

**ttd.**  
**I Dewa Gede Palguna**

**ttd.**  
**Enny Nurbaningsih**

**ttd.**  
**Arief Hidayat**

**ttd.**  
**Manahan M.P. Sitompul**

**ttd.**  
**Saldi Isra**

**ttd.**  
**Wahiduddin Adams**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**  
**Syukri Asy'ari**



*Digital Signature*

Panitera  
Muhidin, NIP. 19610818 198302 1 001

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110  
Fax: 021-3520177 Email: office@mkri.id

**Keterangan:**

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.