kemitraan
partnership

ICEL



KERTAS KEBIJAKAN

MEKANISME ANTI-SLAPP DALAM PEMBARUAN HUKUM ACARA PIDANA

KERTAS KEBIJAKAN

MEKANISME ANTI-SLAPP DALAM PEMBARUAN HUKUM ACARA PIDANA

KERTAS KEBIJAKAN
MEKANISME ANTI-SLAPP DALAM PEMBARUAN HUKUM ACARA PIDANA

Penanggung Jawab:
Raynaldo G Sembiring

Penyunting:
Raynaldo G Sembiring

Penulis:
Marsya M Handayani
Etheldreda E.L.T Wongkar

Diterbitkan oleh:
Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)
Jl. Dempo II No. 21, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, 12120, Indonesia
Phone: (62-21) 7262740, 7233390 | Fax: (62-21) 7269331
www.icel.or.id | info@icel.or.id

Cetakan Pertama, September 2021

Penerbitan publikasi ini dimungkinkan dengan kerja sama dari Kemitraan - Partnership. Isi dari publikasi ini adalah tanggung jawab penuh dari ICEL.

DAFTAR ISI

	Ringkasan Eksekutif	3
A.	Pendahuluan	7
B.	Anti-SLAPP dalam Hukum Acara Pidana Saat Ini	15
	1. Penghentian Penyidikan dan Penuntutan	15
	2. Praperadilan	17
C.	Pembelajaran Hakim Komisaris Belanda dan *Juge d'instruction* Perancis	23
	1. Hakim Komisaris Belanda	23
	2. *Juge d'instruction* Perancis	28
D.	Peluang HPP Sebagai Mekanisme Anti-SLAPP dalam Pembaruan Hukum Acara Indoensia	33
E.	Rekomendasi	39


CONVERSE

RINGKASAN EKSEKUTIF

Saat ini, perlindungan hukum kepada pembela HAM melalui mekanisme Anti-SLAPP hanya dikenal pada sektor lingkungan hidup, yaitu pasal 66 Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup (UU 32/2009). Pasal 66 UU 32/2009 memberikan perlindungan hukum bagi pembela HAM atas lingkungan dari serangan hukum, berupa tuntutan pidana ataupun gugatan perdata. Sayangnya, mekanisme Anti-SLAPP ini belum memiliki hukum acara yang komprehensif.



Mekanisme ini baru diatur dalam Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 36/KMA/SK/II/2013 (SK KMA 36/2013) tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. SK KMA 36/2013 memberikan ruang mekanisme Anti-SLAPP pada eksepsi, provisi, rekonvensi pada perkara perdata dan pembelaan pada perkara pidana, kemudian hakim akan memutuskannya dalam putusan sela. Inisiatif Mahkamah Agung ini perlu diapresiasi, tetapi belum cukup jelas karena masih terdapat tantangan hukum acara untuk memutuskannya dalam putusan sela. Padahal, mekanisme Anti-SLAPP yang efektif haruslah mengedepankan pemberhentian fenomena SLAPP sedini mungkin dan penyediaan remedi.

Terlebih, aparat penegak hukum belum dapat mengimplementasikan Anti-SLAPP dengan efektif. Hal ini terlihat dari tidak banyaknya putusan mengenai Anti-SLAPP, melainkan maraknya fenomena SLAPP berupa kriminalisasi yang terjadi. Di samping itu, banyak masyarakat yang statusnya terkatung-katung sebagai tersangka karena dikriminalisasi dan tak kunjung mendapatkan Surat Perintah Penghentian Penyelidikan atau Penyidikan (SP2 Lid/SP3).

Mengingat potensi penghentian SLAPP berkaitan erat dengan mekanisme yang tersedia dalam hukum acara pidana dan SLAPP harus dihentikan sedini mungkin, maka pembaharuan KUHAP yang masuk sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) harus memuat:

1. Perincian mekanisme identifikasi dan penghentian SLAPP sedini mungkin oleh aparat penegak hukum di setiap tingkatan, terutama pada tahap pra-adjudikasi misalnya dengan memanfaatkan penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan.

2. Mempertahankan Hakim Pemeriksa Perkara yang ada dalam RKUHAP saat ini dengan menambahkan kewenangan untuk memeriksa dugaan terjadinya SLAPP.



A
PENDAHULUAN

Partisipasi publik merupakan salah satu pilar utama dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik.[1] Lebih lanjut, partisipasi publik merupakan bagian dari hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang berupa hak prosedural.[2] Saat ini, setiap orang yang mempromosikan dan melindungi Hak Asasi Manusia (HAM) yang berhubungan dengan kenikmatan dari lingkungan hidup yang aman, bersih, sehat dan berkelanjutan diakui sebagai pembela hak asasi manusia atas lingkungan atau Environmental Human Rights Defender (EHRD) oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB).[3] Sayangnya, peran EHRD ini memiliki berbagai risiko (pelanggaran hak dan hukum serta serangan berupa serangan fisik, digital, psikologis, ekonomi, hukum) yang dapat mengganggu baik perlindungan dan pengelolaan lingkungan maupun promosi dan perlindungan hak atas lingkungan hidup.

Salah satu serangan yang paling banyak terjadi kepada pembela HAM atas lingkungan adalah serangan hukum. Serangan hukum juga dikenal sebagai *Strategic Lawsuit Against Public Participation* (SLAPP) dan mekanisme perlindungannya dikenal sebagai Anti-SLAPP.[4] Namun, fenomena SLAPP ini mengalami perkembangan tidak lagi hanya terjadi di ranah perdata tetapi juga pidana, sehingga menjadi *Strategic Litigation Against Public*

---

1 United Nations Conference on Environment and Development, *Deklarasi Rio,* 1992, Prinsip 10.

2 Jona Razzaque, "Information, Participation and Access to Justice" dalam Shawkat Alam, *et.al*., eds., *Routledge Handbook of International Environmental Law,* (London: Taylor & Francis, 2012), hlm.137.

3 UN general assembly A/HRC/40/L.22/Rev.1, 20 Maret 2019.

4 Anti SLAPP berkembang sejak tahun 1988 yang berangkat dari hasil observasi Pring dan Canan terhadap sejumlah kasus di Amerika dimana terdapat fenomena serangan hukum terhadap masyarakat sipil yang menyuarakan hak politiknya. Lihat George W. Pring, "SLAPPs: Strategic Lawsuits Against Public Participation", *7 Pace Envtl.L.Rev.3, 1989*, hlm. 1.

Participation.[5] Lebih lanjut, fenomena SLAPP patut dikhawatirkan karena dapat membungkam dan menurunkan kebebasan sipil dalam menyampaikan pendapat dan berpartisipasi dalam proses pemerintahan yang menyangkut kepentingan publik.[6] Hal ini karena SLAPP merupakan pengalihan forum, dari forum publik menjadi forum hukum dan pengalihan konflik dari konflik kepentingan publik menjadi konflik privat.[7] Mahkamah Agung Filipina bahkan mengartikan SLAPP sebagai penghinaan terhadap pengadilan/*harassment to the court* karena dapat menghalangi akses keadilan bagi para pencari keadilan atau dapat menambah beban perkara.[8]



[5] George W. Pring, "Penerapan Anti-SLAPP dalam Penanganan Perkara Lingkungan Hidup di Indonesia", pada tanggal 23 April 2021.

[6] Pamela Shapiro, "SLAPPs: Intent or Content? Anti-SLAPP Legislation Goes International", *RECIEL* 19 (1), 2010, hlm. 16.

[7] George W. Pring and Canan, SLAPPs : Getting Sued for Speaking Out, (Philadelphia: Temple University Pers, 1996), hlm. 10.

[8] Filipina Supreme Court, Rules of Procedure for Environmental Cases, 29 april 2010, Rule 6 section 1.

Saat ini, di Indonesia perlindungan hukum kepada pembela HAM melalui mekanisme Anti-SLAPP hanya dikenal di bidan lingkungan hidup, yaitu pasal 66 Undang-Undang No. 32 tahun 2009 (UU 32/2009) tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup. Pasal 66 UU 32/2009 memberikan perlindungan hukum bagi pembela HAM atas lingkungan dari serangan hukum, berupa tuntutan pidana ataupun gugatan perdata. Serangan hukum ini dikenal sebagai *Strategic Litigation Against Public Participation* (SLAPP) dan mekanisme perlindungannya dikenal sebagai Anti-SLAPP.[9] Sayangnya, mekanisme Anti-SLAPP ini belum memiliki hukum acara yang komprehensif. Mekanisme ini baru diatur dalam Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 36/KMA/SK/II/2013 (SK KMA 36/2013) tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.[10] SK KMA 36/2013 memberikan ruang mekanisme Anti-SLAPP pada eksepsi, provisi, rekonvensi pada perkara perdata dan pembelaan pada perkara pidana, kemudian hakim akan memutuskannya dalam putusan sela.[11]

Walaupun Anti-SLAPP sudah diatur di Indonesia, kasus-kasus pelanggaran hak dan hukum ataupun serangan terhadap pembela HAM atas lingkungan kerap terjadi dan merupakan fenomena gunung es. Hal ini karena kasus-kasus yang sampai pada putusan pengadilan dan terpublikasikan hanyalah puncak gunung es yang terlihat. Banyak kasus-kasus yang tidak terpublikasikan yang disebabkan oleh berbagai faktor. Contohnya, Komnas HAM mencatat 11 aduan terkait kriminalisasi yang berasal dari individu, organisasi masyarakat sipil, lembaga bantuan hukum, dan sebagainya, sepanjang tahun 2020. Sedangkan, Komnas Perempuan mencatat 36 kasus kekerasan terhadap Perempuan Pembela HAM dalam catatan tahunan 2020-nya.[12] Sementara, Koalisi

---

[9] Anti SLAPP berkembang sejak tahun 1988 yang berangkat dari hasil observasi Pring dan Canan terhadap sejumlah kasus di Amerika dimana terdapat fenomena serangan hukum terhadap masyarakat sipil yang menyuarakan hak politiknya. Lihat George W. Pring, "SLAPPs: Strategic Lawsuits Against Public Participation", *7 Pace Envtl.L.Rev.3, 1989*, hlm. 1.

[10] SK KMA 36/2013 mengartikan Anti SLAPP sebagai perlindungan hukum bagi pejuang lingkungan hidup, gugatan SLAPP dapat berupa gugatan balik (gugatan rekonvensi), gugatan biasa atau berupa pelaporan telah melakukan tindak pidana bagi pejuang lingkungan hidup (misalnya, dianggap telah rnelakukan perbuatan "penghinaan" sebagaimana diatur dalam KUHP.

[11] Mahkamah Agung,Surat Keputusan Mahkamah Agung No. 36 Tahun 2013, hlm.23

[12] Komnas Perempuan, "Lembar Fakta dan Poin Kunci Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2020 – Perempuan dalam Himpitan Pandemi: Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, dan Keterbatasan Penanganan di Tengah Covid-19", https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/catahu-2020-komnas-perempuan-lembar-fakta-dan-poin-kunci-5-maret-2021, diakses 25 Agustus 2021.

Organisasi Masyarakat Sipil untuk Pembela HAM mencatat angka yang lebih tinggi, yakni 116 kasus selama periode Januari-Oktober 2020.[13]

Di samping itu, ICEL mengidentifikasi ada 6 fenomena SLAPP yang telah diputus, 3 kasus perdata dan 3 kasus pidana. Namun, dari 6 putusan tersebut[14] hanya 3 putusan yang mengimplementasikan Anti-SLAPP dengan baik, yakni putusan PT Bumi Konawe Abadi melawan Daeng Kadir dan Abdul Samad,[15] LSM Forum peduli lingkungan melawan PT Pertamina EP,[16] dan putusan lepas kriminalisasi Robandi dkk.[17] Ada pula, kasus yang tidak jadi masuk ke pengadilan karena gugatan dicabut, seperti gugatan PT Jatim Jaya Perkasa melawan Bambang Hero dan Nur Alam melawan Basuki Wasis pada tahun 2018. Kasus-kasus yang disebutkan ini hanyalah sebagai kecil dari yang sebenarnya terjadi, angka pasti SLAPP (kriminalisasi dan gugatan), intimidasi ataupun bentuk pengekangan lainnya terhadap masyarakat dan pembela HAM yang memperjuangkan lingkungan hidup yang baik dan sehat diyakini masih lebih banyak yang tidak tercatat. Terlebih, banyak masyarakat yang statusnya terkatung-katung sebagai tersangka karena dikriminalisasi dan tidak mendapatkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Tentunya situasi ini harus dipandang sebagai alarm bagi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup.

---

[13] Ady Thea, "Catatan Minus Terhadap Perlindungan Pembela HAM," https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5fcfb19c80b68/catatan-minus-terhadap-perlindungan-pembela- ham , diakses 9 April 2021.

[14] Pengadilan Negeri Malang,Putusan PN No. 177/Pdt.G/2013/ PN.Mlg; Mahkamah Agung, Putusan MA No.2263 K/Pdt/2015); Pengadilan Negeri Unaaha, Putusan No. 16/Pdt.G/2013/PN.Unh; Pengadilan Tinggi Kendari, Putusan No. 104/PDT/2014/PT.KDI; Mahkamah Agung, Putusan No.1934K/Pdt/2015);Pengadilan Negeri Pengadilan Negeri Indramayu, Putusan No. 397/Pid.Sus/2018/PN.Idm); Pengadilan Negeri Sungailiat,Putusan No.454/Pid.B/2020/PN.Sgl; Pengadilan Tinggi Bangka Belitung, Putusan No.21/PID/2021/PT.BBL.

[15] Pengadilan Negeri Unaaha, Putusan No.16/Pdt.G/2013/PN.Unh; Pengadilan Tinggi Kendari, Putusan No.104/PDT/2014/PT.KDI; Mahkamah Agung, Putusan No. 1934K/Pdt/2015.

[16] Pengadilan Negeri Muara Enim, Putusan No.17/Pdt.G/2016, PN.Mre.

[17] Pengadilan Negeri Sungailiat,Putusan No.454/Pid.B/2020/PN.Sgl; Pengadilan Tinggi Bangka Belitung, Putusan No. 21/PID/2021/PT.BBL.



Lebih jauh lagi, maraknya serangan hukum terhadap pejuang HAM atas lingkungan ini diduga karena masih adanya kelemahan dalam norma substantif dan prosedural Anti-SLAPP. Kelemahan dalam norma substantif terdapat pada penjelasan pasal 66 UU 32/2009 yang 1) membatasi subjek perlindungan kepada pelapor/korban pencemaran/kerusakan lingkungan saja, 2) membatasi bentuk perjuangan lingkungan hidup yang baik dan sehat hanya kepada penempuhan cara hukum/proses persidangan. Padahal, Pasal 66 memberikan perlindungan kepada setiap orang dan pelanggaran hak untuk berperan serta dapat terjadi juga kepada masyarakat yang memperjuangan hak atas lingkungan hidupnya tanpa menempuh proses persidangan. Sementara, kelemahan norma prosedural terdapat dalam SK KMA 36/2013 yang memberikan ruang penggunaan dalil Anti-SLAPP pada tahap pembelaan dalam perkara pidana dan harus diputuskan dalam putusan sela. Hal ini problematis karena 1) norma Anti-SLAPP dalam pasal 66 UU 32/2009 adalah "tidak dapat dituntut secara pidana" yang berarti seharusnya SLAPP tidak dapat masuk ke pengadilan, 2) pengajuan Anti-SLAPP dalam tahap pembelaan sudah memasuki pokok perkara, sehingga tidak dapat diputus terlebih dahulu dalam putusan sela; 3) penggunaan putusan sela terkendala hukum acara, karena Anti-SLAPP tidak dikenal dalam HIR, RBg, dan KUHAP sebagi dasar menghentikan perkara dalam putusan sela. Padahal, mekanisme Anti-SLAPP yang efektif haruslah

mengedepankan pemberhentian fenomena SLAPP sedini mungkin[18] dan penyediaan remedi.

Oleh karena itu, Kertas Kebijakan ini akan memuat usulan-usulan pemanfaatan hukum acara pidana saat ini untuk mekanisme Anti-SLAPP dan usulan pembaruan hukum acara pidana untuk mencegah SLAPP. Kertas Kebijakan ini juga akan menggali pembelajaran dari negara-negara yang memiliki sistem peradilan pidana serupa dengan Indonesia. Negara-negara tersebut adalah Belanda dan Perancis. Negara-negara ini dipilih karena merupakan akar sistem peradilan pidana di Indonesia dan memiliki instansi yang direncanakan akan diadopsi dalam pembaruan hukum acara Indonesia. Kertas kebijakan ini merupakan seri kedua dari seri pembahasan mengenai penguatan mekanisme Anti-SLAPP di Indonesia.

[18] Pamela Shapiro, "SLAPPs: Intent or Content? Anti-SLAPP Legislation Goes International," hlm. 25



B

ANTI-SLAPP DALAM HUKUM ACARA PIDANA SAAT INI

1. PENGHENTIAN PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN

Jika melihat norma pasal 66 UU 32/2009 yang menyebutkan unsur "tidak dapat dituntut secara pidana", maka tahap yang tepat untuk menghentikan SLAPP adalah di tahap pra-adjudikasi atau penuntutan. Sebenarnya, hukum acara pidana saat ini memiliki mekanisme yang dapat dimanfaatkan sebagai mekanisme Anti-SLAPP karena menyediakan mekanisme pengguguran kasus sedini mungkin, yaitu penghentian penyidikan[19] dan penghentian penuntutan.[20] Namun kedua mekanisme ini merupakan diskresi aparat penegak hukum yang memerlukan ketelitian untuk menganalisis fenomena SLAPP. Terlebih, hukum acara tidak mengatur mengenai prosedur yang dapat digunakan oleh masyarakat/advokat untuk mendorong aparat penegak hukum menggunakan diskresinya dalam menghentikan perkara, khususnya dalam fenomena SLAPP.

Oleh karena itu, pemanfaatan mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan ini sarat akan ketentuan lebih rinci dalam peraturan internal masing-masing instansi penegakan hukum. Misalnya, dalam tahap penyidikan kepolisian memiliki Perkap 6/2019 dan SE Polri 7/VII/2018 yang dapat dimanfaatkan untuk menghentikan SLAPP bahkan dari tahap penyelidikan. Penghentian SLAPP di tahap penyelidikan ini tentunya melalui tahap identifikasi yang sebenarnya bisa saja dilakukan melalui gelar perkara yang menentukan apakah suatu peristiwa itu tindak pidana atau bukan. Kemudian, Jaksa juga harus memiliki peraturan internal untuk menghentikan SLAPP. Jadi, apabila penyidik

---

[19] Indonesia, *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana,* UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Ps. 109 ayat (2).

[20] *Ibid.,* Ps.14 jo. 140 ayat (2).

gagal mengidentifikasi SLAPP dan menghentikannya, Jaksa dapat menghentikan SLAPP. Hal ini sebenarnya berkaitan dengan peran Jaksa sebagai *dominus litis*.



2. PRAPERADILAN

Lebih jauh lagi, mekanisme yang dapat dimanfaatkan korban SLAPP untuk menggugurkan perkara sedini mungkin, terutama menggugurkan status tersangka adalah praperadilan. Praperadilan merupakan mekanisme satu-satunya yang bertujuan untuk menguji keabsahan upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dan meminta ganti rugi dan/atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkaranya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan[21] atau bagi seseorang yang ditangkap, ditahan, dituntut dan diadili atau dikenakan tindakan lain, tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan.[22] Hal ini sesuai dengan pasal 9 ayat (4) International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR) yang menyatakan bahwa seseorang yang kebebasannya dirampas dengan penangkapan dan penahanan harus dapat mengadukannya ke sidang pengadilan, agar pengadilan dapat memutuskan keabsahan penahanannya dan memerintahkan pelepasannya jika terbukti tidak sah.[23] Dengan demikian, mekanisme praperadilan ini sebenarnya merupakan bentuk pengawasan horizontal terhadap keabsahan tindakan aparat penegak hukum dari penyalahgunaan wewenang agar upaya kriminalisasi/*malicious prosecution* tidak terjadi.

Secara ringkas, praperadilan memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus:

a. Keabsahan penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan (kecuali penghentian penuntutan untuk kepentingan umum oleh Jaksa Agung);[24]
b. Ganti kerugian dan/atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan;[25]
c. Keabsahan penyitaan alat bukti;[26]
d. Ganti kerugian bagi seseorang atau ahli warisnya yang ditangkap, ditahan, dituntut, dan diadili atau dikenakan tindakan lain, tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau karena kekeliruan mengenai hukum yang diterapkan;[27]

---

21 *Ibid.,*Ps. 1 angka 10 jo Ps. 77.

22 *Ibid*., Ps. 95.

23 OHCHR, *International Covenant on Civil and Political Rights,* Ps. 9 ayat (4).

24 Indonesia, *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana,* Ps. 77.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.,* Ps. 82.

27 *Ibid.,* Ps. 95 ayat (1).

e. Permintaan rehabilitasi bagi seseorang yang diputus bebas atau diputus lepas dari segala tuntutan hukum yang putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap.[28]

Lebih lanjut, objek praperadilan tersebut telah mengalami beberapa perluasan, yaitu memeriksa dan memutus: tindakan apapun yang dilakukan oleh penyidik dan atau penuntut umum yang dilakukan dalam koridor label "pro-justitia, termasuk keabsahan penetapan tersangka,[29] keabsahan tindakan pemasangan segel polisi (*police line*) sebagai bentuk penyitaan,[30] dan keabsahan pemblokiran rekening.[31] Kewenangan-kewenangan praperadilan ini sekilas dapat dapat dimanfaatkan sebagai mekanisme Anti-SLAPP karena dua hal. Pertama, mekanisme praperadilan dapat menghentikan SLAPP sedini mungkin, yakni dengan pengguguran status tersangka. Kedua, mekanisme praperadilan dapat memberikan *remedy* berupa ganti rugi dan rehabilitasi bagi seseorang yang ditangkap, ditahan, dituntut, dan diadili atau dikenakan tindakan lain secara tidak sah. Hal ini karena SLAPP merupakan bentuk penyalahgunaan hukum untuk menghalangi partisipasi publik. Sehingga, pelaporan pidana atas perjuangan HAM haruslah dianggap sebagai suatu bentuk ketidaksahan upaya paksa karena perjuangan HAM bukanlah suatu tindak pidana, melainkan merupakan partisipasi publik yang dilindungi oleh hukum. Namun, mekanisme ini belum pernah digunakan untuk menghentikan fenomena SLAPP.

Lebih jauh lagi, upaya praperadilan ini dinilai kurang efektif menjamin hak asasi warga yang berhadapan/berkonflik dengan hukum.[32] Sebagai contoh, Riset Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) yang meneliti 80 putusan praperadilan menunjukkan bahwa 85 persen gugatan praperadilan ditolak oleh pengadilan negeri dengan berbagai alasan.[33] Lebih lanjut, ICEL menilai empat kelemahan mekanisme praperadilan ini dapat berpengaruh pada mekanisme Anti-SLAPP, sebagai berikut:

---

28 *Ibid.,* Ps. 97 ayat (3).

29 Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, Putusan No. 04/Pid. Prap/2015/PN.Jkt.Sel.

30 Pengadilan Negeri Jakarta Barat, Putusan No. 04/ pid.Pra/2013/PN.JKT.BAR

31 Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, Putusan No.32/Pid.Prap/2015/ PN.Jkt.Sel.

32 Admin, "Penelitian KHN: Praperadilan Mengandung Banyak Kelemahan", http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b29bab9ef3a7/penelitian-khn-praperadilan-mengandung-banyak-kelemahan, diakses 25 Agustus 2021.

33 Anggara ed, *et al*., *Praperadilan di Indonesia: Teori, Sejarah dan Praktiknya*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2014), hlm. 64.

a. Ketidakjelasan pengaturan hukum acara praperadilan

KUHAP tidak menjelaskan bagaimana hukum acara praperadilan, khususnya dalam pemeriksaan yang singkat selama 7 hari. Sebagian besar hakim menganggap mekanisme pembuktian praperadilan mengikuti hukum acara perdata yang mengutamakan kebenaran formal dengan meninjau dan memeriksa dokumen administratif.[34] Dengan kata lain, hakim hanya memeriksa ada atau tidaknya dokumen/surat dan kelengkapannya, tetapi menilai kebenaran materiilnya.

Hal ini tentunya dapat menjadikan praperadilan sebagai mekanisme Anti-SLAPP tidak efektif, karena banyak fenomena SLAPP yang merupakan rekayasa kasus yang memiliki dokumen-dokumen lengkap dan seolah-olah sah. Sedangkan, kebenaran materiil bahwa tindakan yang dilakukan adalah perjuangan HAM menjadi tidak terungkap.

b. Kewenangan praperadilan bersifat *Post Factum*

Penetapan status tersangka, penangkapan, penahanan, penyitaan, dan lainnya dinyatakan sah sebelum hakim memutuskan sebaliknya. [35] Artinya, hakim praperadilan hanya dapat memeriksa keabsahan setelah penetapan dan upaya paksa dilakukan, bukan memeriksa keabsahan upaya-upaya tersebut sebelum dilaksanakan.

Hal ini dapat berpengaruh pada berlanjutnya SLAPP yang berupa kriminalisasi karena rekayasa kasus yang dilakukan membuat seolah-olah penetapan status tersangka dan upaya paksa yang dilakukan sah. Terlebih tidak ada pengawasan terhadap kekuasaan penyidik yang besar.

c. Sifat hakim yang pasif

Hal ini berkaitan dengan poin tentang hukum acara, karena dalam hukum acara perdata hakim cenderung bersikap pasif. Terlebih, hakim hanya akan memeriksa keabsahan penetapan tersangka dan upaya paksa jika ada permohonan dari seseorang yang merasa haknya dilanggar atau dirugikan atas tindakan hukum yang dikenakan kepadanya. [36]

---

[34] Anggara *et al.*,*Praperadilan di Indonesia: Teori, Sejarah dan Praktiknya, .*, hlm. 82 dan 90-91.

[35] *Ibid.*,hlm. 89-90

[36] *Ibid.*,hlm. 91

Artinya, korban SLAPP harus bersikap aktif untuk mengajukan praperadilan. Padahal korban SLAPP yang dikriminalisasi memiliki akses dan sumber daya yang terbatas untuk mengajukan praperadilan. Sedangkan, proses praperadilan merupakan proses yang cepat dan intens. Sehingga, korban SLAPP sulit mengajukan praperadilan.

d. Konsistensi ketepatan waktu praperadilan

Walaupun praperadilan memiliki jangka waktu yang cepat (7 hari) bukan berarti permohonannya akan diproses dengan cepat. Hal ini karena ada masalah dalam manajemen perkara di pengadilan baik karena penumpukan perkara maupun keengganan aparat penegak hukum untuk menghadiri sidang praperadilan. [37]

Pengajuan praperadilan dapat memperpanjang efek SLAPP karena menambah antrean perkara yang harus disidangkan. Padahal SLAPP juga merupakan penambahan beban perkara bagi pengadilan dan pengalihan forum dari partisipasi publik. Belum lagi keengganan aparat penegak hukum untuk menghadiri sidang dapat memperpanjang waktu tunggu bersidang.

Kelemahan-kelemahan yang ada pada mekanisme praperadilan ini menjadi salah satu alasan untuk mendorong perubahan hukum acara. Pada Rancangan Kitab Hukum Acara Pidana (RKUHAP) mekanisme praperadilan akan diubah menjadi Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) yang diadaptasi dari hakim komisaris di Belanda.

[37] *Ibid.,* hlm. 93-95



C

PEMBELAJARAN HAKIM KOMISARIS BELANDA DAN *JUGE D'INSTRUCTION* PERANCIS

Sistem hukum Eropa Continental saling berbagi sistem peradilan pidana berdasarkan sejarah. Pada tahap awal sebelum persidangan ada lembaga yang berfungsi menjalankan pengawasan horizontal yang menyeluruh untuk menyiapkan kasus yang akan disidangkan di pengadilan. Lembaga ini juga bertugas memastikan perkara yang masuk ke pengadilan telah layak dan lengkap untuk disidangkan. Fungsi ini berkonsentrasi pada lembaga yang disebut sebagai hakim pengawas yang berakar dari Kode Napoleon Perancis dengan sebutan *juge d'instruction* atau *Rechter Commissaris*/Hakim Komisaris di Belanda. Kedua lembaga ini bertindak untuk kepentingan negara sebagaimana uraian di bawah ini.

1. HAKIM KOMISARIS BELANDA

Pada dasarnya, hakim komisaris di Belanda telah ada sejak 1926 dan semakin diperkuat kedudukannya pada 1999.[38] Eksistensinya diatur baik dalam KUHAP Belanda *(Code of Criminal Procedure)* yang terakhir diamandemen pada 2012 maupun *Act on the Reinforcement of the Position of the Examining Magistrate* pada 2011.

[38] Ballin, dan Marianne F.H. Hirsch, *Anticipative Criminal Investigation: Theory and Counterterrorism Practice in the Netherlands and the United States* (s.l.: Asser Press, 2012), hlm.101.

Lebih lanjut, hakim komisaris memiliki fungsi utama melakukan kontrol atau pengawasan terhadap pelaksanaan wewenang penyelidikan dan penyidikan oleh aparat penegak hukum.[39] Pemeriksaan terhadap kewenangan yang dimaksud bertujuan untuk mengawasi apakah tindakan upaya paksa, meliputi penangkapan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan surat dilakukan secara sah atau tidak. Hakim komisaris bertujuan untuk memberi jaminan perlindungan terhadap hak seseorang yang merupakan tersangka/terdakwa dalam proses peradilan pidana.[40]

Hakim komisaris memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus apakah proses penyidikan dan penahanan pada proses penyelidikan sebelumnya telah dilakukan menurut hukum yang berlaku.[41] Di samping itu, hakim komisaris berwenang mengeluarkan surat perintah penggeledahan, mengizinkan penyadapan telepon, membuat keputusan tentang penahanan praperadilan, menginterogasi tersangka, mengajukan pertanyaan pada saksi, memeriksa bukti dan menyusun berkas pembuktian untuk persiapan persidangan.[42] Hakim Komisaris juga dapat memberi keputusan ketika Jaksa meminta dilakukannya penyadapan telekomunikasi untuk sebuah perkara.[43] Dengan demikian, Hakim Komisaris merupakan Lembaga Penyidik Khusus dengan letak kewenangan di lembaga yudikatif.[44]

Lebih jauh lagi, hakim komisaris dapat melakukan supervisi terhadap pelaksanaan penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh Jaksa maupun polisi,[45] sekaligus dapat melakukan penyidikan perkara baik jika Pengadilan Negeri membutuhkan maupun atas

---

39 Reksodiputro dalam Johanes Blasius, "Kedudukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dikaitkan dengan Kewenangan KPK dalam Pembaharuan Hukum Acara Pidana Indonesia", *Tesis,* Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2014" hlm. 15.

40 Johanes Blasius, "Kedudukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dikaitkan dengan Kewenangan KPK dalam Pembaharuan Hukum Acara Pidana Indonesia", Tesis Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2014", hlm. 59.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

43 Kooijmans dan Mevis, "ICT in the Context of Criminal Procedure: The Netherlands", *Preparatory Colloquium Section III: Information Society and Penal Law*, 24-27 September 2012, Antalya.

44 Pasal 141 Wvs Belanda menjabarkan bahwa pihak yang berwenang untuk melakukan penyidikan adalah: a) Penuntut Umum, b) Polisi, c) Kepolisian Militer Kerajaan yang ditunjukan berdasarkan kerja sama antara Menteri Kehakiman dengan Menteri Pertanahan, d) Penyidik dari Lembaga Penyidik Khusus.

45 Belanda,*The Netherlands Civil Code Procedure,* Section 180.

inisiatifnya sendiri apabila penyelidikan atau penyidikan yang dilakukan oleh Polisi maupun Jaksa belum maksimal.[46] Singkatnya kewenangan hakim komisaris, antara lain:

Pertama, hakim komisaris dapat berperan untuk memberikan perlindungan terhadap saksi yang terancam keselamatannya.[47] Sehingga, hakim komisaris dapat mengambil alih tugas hakim persidangan untuk memeriksa saksi manakala terdapat tendensi adanya ancaman terhadap saksi. Untuk itu, hakim komisaris dapat menyumpah[48] dan memberikan perintah paksa untuk memanggil saksi maupun tersangka ke hadapannya untuk didengarkan keterangannya.[49] Selanjutnya, hakim komisaris dapat memeriksa saksi dan menentukan signifikansi kategorisasi dari saksi (*justice collaborator*, saksi mahkota, atau *whistleblower*).[50]

Kedua, Hakim komisaris berwenang memberikan pendapat tentang keabsahan penangkapan dan penahanan tersangka serta memutuskan tuntutan penahanan pra-sidang dalam jangka waktu maksimal 14 hari. [51] Berdasarkan putusan Mahkamah Agung Belanda, hakim komisaris memiliki tugas tambahan yakni meninjau aturan prosedural tentang penangkapan dan penahanan yang dilakukan oleh polisi. Namun, tugas tambahan ini menuai kritik karena terbatasnya upaya yang dapat dilakukan oleh hakim komisaris dalam jangka waktu yang singkat untuk dapat mendalami persoalan.[52] Terlebih, berkas seringkali tidak diberikan bahkan hingga beberapa saat sebelum dakwaan dibacakan. ditambah pula, beban akan banyaknya bahan yang perlu diperiksa dan dipelajari.[53] Sehingga, putusan yang dijatuhkan oleh hakim komisaris dirasa tidak didasarkan oleh kajian yang kuat dan menyeluruh,[54] dan bahkan memiliki kecenderungan redudansi dengan proses pemeriksaan perkara yang dilakukan oleh hakim pengadilan.

Ketiga, Hakim komisaris berwenang melakukan peninjauan terhadap aturan prosedural akan penangkapan dan penahanan yang dilakukan oleh polisi.[55] Artinya, hakim

---

46 *Ibid.,* Section 105 dan 110.

47 *Ibid.,* Section 226a- 226f dan Section 237 – 238 (2).

48 Belanda,*The Netherlands' Criminal Code Procedure*, Section 216.

49 *Ibid.,,* Art. 1041a.

50 *Ibid.,* Section 226.

51 *Ibid.,* Section 64 (1).

52 Stijn Franken*, Judul,* (s.l.: s.n, s.a.), hlm. 36.

53 *Ibid.*

54 Jan Watse Fokkens dan Nathalie Kirkels, "The Dutch System of Legal Remedies" dalam dalam Marc Groenhuijsen dan Tijs Kooijmans, "The Reform of the Dutch Code of Criminal Procedure in Comparative Perspective," *Nijhoff Law Specials,* Volume 81.

55 Belanda.*The Netherlands' Criminal Code Procedure*, Section 180.

komisaris dapat melakukan pengawasan terhadap jalannya suatu penyelidikan tindak pidana, menerima progress berkas penyelidikan, dan dapat memanggil Jaksa dan tersangka apabila diperlukan, serta dapat memberikan pembatasan waktu kepada Jaksa dalam melakukan penyidikan perkara. Sejalan dengan kewenangan tersebut, hakim komisaris dapat memanggil Jaksa dan tersangka untuk membahas mengenai proses penyidikan jika diperlukan dalam rangka memperlancar jalannya penyidikan.[56] Apabila proses penyelidikan atau penyidikan dilakukan secara tidak patut, maka hakim komisaris dapat memerintahkan Jaksa atau tersangka untuk mengulang suatu tindakan kembali.[57] Selanjutnya, jika hakim komisaris merasa tidak ada alasan untuk melanjutkan penyelidikan pasca mendengar Jaksa dan tersangka atau kuasanya, maka hakim komisaris dapat menutup perkara[58] dan melanjutkannya pada persidangan. [59]

Keempat, hakim komisaris dapat difungsikan untuk mengkaji dan memberikan keputusan terhadap permintaan dari Kejaksaan untuk melakukan penyadapan dalam penyelidikan.[60] Terakhir, hakim komisaris dapat melakukan penyidikan atas permintaan tersangka setelah dirujuk atau atas instruksi tertentu oleh hakim sidang, yang kebanyakan terkait dengan pemeriksaan sanksi.[61] Namun, mekanisme ini dikritik karena penyidikan oleh hakim komisaris dapat menghasilkan hasil penyidikan yang bertentangan dengan hasil penyidikan oleh kepolisian atau kejaksaan sehingga dapat mempengaruhi wibawa institusi kejaksaan atau kepolisian. Apalagi, hakim komisaris memiliki kewenangan lebih dari polisi, seperti bisa menyumpah saksi dalam pemeriksaan dan memberikan perintah paksaan bagi saksi yang tidak berkehendak untuk memberikan testimoninya di pengadilan. Kelima, hakim komisaris dapat melakukan investigasi tanpa batas wilayah yurisdiksi atau lintas yurisdiksi. [62] Namun, kewenangan hakim komisaris terbatas pada tindak pidana yang diancam dengan pidana di atas 6 tahun. Sementara, kewenangan hakim komisaris untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana di bawah 6 tahun dilakukan oleh kejaksaan .[63]

---

56 *Ibid.,* Section 185.

57 *Ibid.,*Section 199.

58 *Ibid*., Section 237 dan 238 (2).

59 Wawancara dengan Tamara Buruma 24 februari 2021.

60 Stijn Franken, *Judul*hlm. 35.

61 Belanda,*The Netherlands' Criminal Code Procedure,* Section 295.

62 Belanda, *The Netherlands' Criminal Code Procedure*, Section 178a.

63 Bemmelen dalam Johanes Blasius, "Kedudukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dikaitkan dengan Kewenangan KPK dalam Pembaharuan Hukum Acara Pidana Indonesia", *Tesis,* Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2014, hlm.5.

Dengan demikian, hakim komisaris di Belanda merupakan bentuk kontrol yudikatif terhadap kewenangan eksekutif.[64] Ia bertugas memastikan perkara yang akan disidangkan telah lengkap dan upaya paksa dilakukan secara sah, demi kepentingan negara. Sehingga, ia tidak memiliki kewenangan untuk menghentikan perkara[65] atau menyaring kasus yang masuk ke pengadilan, melainkan memastikan kelengkapan dan keabsahan berkas, bukti, dan saksi untuk persidangan. Adapun hal-hal yang bisa dipelajari dari Hakim Komisaris Belanda yaitu: supervisi secara aktif rangkaian penyidikan hingga penuntutan, khususnya dalam penerapan upaya paksa, permintaan pengulangan proses penyelidikan atau penyidikan, dan kepastian kelengkapan kasus yang akan disidangkan.



64 *Ibid.,* hlm. 17.

65 Wawancara dengan Tamara Buruma 24 Februari 2021

2. *JUGE D'INSTRUCTION* PERANCIS

Pada dasarnya, *Juge d' instruction* di Perancis telah ada sejak zaman Kode Napolen (1789),[66] tetapi lembaga ini berkembang karena adanya kritik pada sistem hukum Perancis yang diawali pada 1985.[67] Eksistensinya diatur dalam French *Code de procédure pénale* (CPP) / KUHAP Perancis.*Juge d' instruction* berfungsi untuk menemukan apakah cukup untuk menjustifikasi dakwaan dan menyidangkan tersangka.[68] *juge d'instruction* tidak tunduk pada pemerintahan eksekutif dan bebas dari pengaruh hirarkis. Lebih lanjut, *the juge d'instruction* tidak menuntut perkara dan penyidikan yang dilakukannya bersifat netral, murni untuk mencari kebenaran materiil. Ia akan mencari tau apakah pelanggaran dapat dituduhkan atau dilepaskan.[69]

Oleh karena itu, *Juge d' instruction* memiliki dua tugas penting yang pertama adalah menjadi hakim untuk menentukan apakah tersangka dapat ditahan[70] dan yang kedua adalah menjadi penyidik suatu tindak pidana.[71] Hal inilah yang menyebabkannya memiliki kewenangan yang besar untuk menerbitkan surat perintah (penangkapan, penggeledahan, penyitaan,[72] dan penyadapan)[73] mengunjungi tempat kejadian perkara, memeriksa saksi dan menyiapkan pernyataannya, mengawasi pemeriksaan barang bukti,[74] memeriksa tersangka selama 24 jam dengan pendampingan hukum, [75] memeriksa ahli yang memiliki keahlian teknis.[76]

Hukum acara pidana Perancis memandatkan kepolisian (penyidik) selalu didampingi oleh *Juge d' instruction*. Dalam perkembangannya *Juge d' instruction* sering memberikan perintah kepada polisi untuk bertindak dan melaporkan segala tindakan dalam

---

66 Ione Daniels, "Crimes and Punishment the Power of The Juge d'instruction in France," *Contemporary French Civilization,* 11 (2), 1987, hlm 147

67 *Ibid.,* hlm 143

68 James W. Garner, "Criminal Procedure in France" The Yale Law Journal, vol. 25. No. 4 (Feb 1916), hlm 256.

69 Jacqueline Hodgson, "The Police, The Prosecutor and The Juge d'instruction – Judicial Supervision in France, Theory and Practice", *brit.j.criminol* (2001)/

70 Ione Daniels, "Crimes and Punishment the Power of The Judge d'instruction in France," hlm 147

71 *Ibid.,*hlm 150.

72 Morris ploscowe, "TheInvestigating Magistrate (Juge d'instruction) in European Eriminal Procedure", *Michigan Law Review*, vol 33, no. 7 (May 1935), hlm 1011.

73 Perancis, *Code de Procedure Penale*,Art. 82.

74 Ione Daniels, "Crimes and Punishment the Power of The Juge d'instruction in France," hlm 150

75 James W. Garner, "Criminal Procedure in France", hlm 256.

76 Morris ploscowe, "TheInvestigating Magistrate (Juge d'instruction) in European Eriminal Procedure", hlm. 1019.

menjalankan tugas penyidikannya kepada *Juge d' instruction* atau kepada Jaksa.[77] Apabila penyidik tidak melaporkan prosedur pemeriksaan kepada *juge d' instruction* atau bahkan penyidik melakukan pelanggaran hukum, maka pihak tersangka (korban) atau pihak keluarga dapat menuntut pelanggaran penyidik kepada *juge d' instruction*.[78]

Selanjutnya, ketika *Juge d' instruction* telah menganggap penyidikan selesai maka ia akan meminta pendapat Jaksa untuk Tindakan selanjutnya. Jaksa akan merekomendasikan apakah kasus layak disidangkan atau digugurkan, atau tindakan penyidikan lebih lanjut diperlukan, tetapi *Juge d' instruction* tidak terikat untuk menerima pendapat Jaksa.[79] Selanjutnya, jika *Juge d' instruction* menemukan ada dasar yang cukup untuk mendakwa ia akan menerbitkan *ordinance de renvoi* yang dikirimkan ke kamar penuduhan/*chambre des misses in accusation*, yang akan mendakwa tersangka. Jika kamar memutuskan untuk menyidangkan perkara maka ia akan menerbitkan *arrêt de renvoi,* sebuah dokumen yang berisi pernyataan tentang dasar dakwaan, spesifikasi dakwaan, surat perintah penangkapan dan perintah penahanan. Kemudian, Jaksa/*procurerur-générale* akan membuat surat dakwaan/*acte d'accusation.*[80] Sebaliknya, jika *Juge d' instruction* merasa kasus tidak layak disidangkan, karena kurang bukti yang mendukung tuduhan atau karena fakta-fakta yang terungkap mengarahkan kejadian tersebut bukan pelanggaran, maka ia akan menerbitkan a *non-lieu*/tidak ada kasus. Jika Jaksa tidak setuju dengan hal ini atau keputusan *Juge d' instruction lainnya,* maka ia dapat mengajukan banding kepada pengadilan khusus yang terdiri dari 3 hakim banding (*Chambre de Mises en Accusation* dan *sezione istruttoria*).[81] Menariknya, 30 persen kasus di Perancis dihentikan dengan pernyataan *non-lieu* ini.[82]

Lebih lanjut, Menteri kehakiman Perancis, Robert Badinter, memperbarui pembaruan sistem penyidikan pidana Perancis pada 1985. Ia membuat sebuah kamar bernama *chambre d'instruction*/dewan penyidikan yang terdiri dari tiga orang hakim untuk menggantikan peran seorang *Juge d' instruction.* Setiap dewan penyidikan akan dikepalai oleh seorang *Juge d' instruction* dan dua lainnya merupakan hakim di pengadilan baik perdata maupun pidana.

---

77 Romli Atmasasmita, *Perbandingan Hukum Pidana Kontemporer*, (Jakarta: PT Fikahati Aneska, 2009), hlm.151.

78 *Ibid.*

79 Morris ploscowe, "TheInvestigating Magistrate (Juge d'instruction) in European Eriminal Procedure". hlm. 1026.

80 James W. Garner, "Criminal Procedure in France", hlm. 260-261

81 Morris ploscowe, "TheInvestigating Magistrate (Juge d'instruction) in European Eriminal Procedure", hlm. 1026.

82 *Ibid.*

Ketika Jaksa meminta membuka penyidikan, maka dewan penyidikan akan ditugaskan kepada kasus tersebut. Sebelum menahan terdakwa, sebuah sidang akan dilakukan oleh ketiga hakim dengan kehadiran Jaksa dan kuasa hukum. dewan ini akan memutuskan apakah terdakwa dapat ditahan, tuduhan ditangguhkan, atau disposisi yudisial lainnya.[83]

Lebih jauh lagi, pembaruan hukum acara Perancis dilakukan pada Juni 2000 karena dualisme fungsi *Juge d' instruction* sebagai penyidik dan hakim membuat bingung. Pembaruan hukum acara ini menciptakan *juge des libertés et de la detention*, yaitu hakim yang akan menentukan apakah tersangka dapat ditahan atau tidak.[84]

Dengan demikian, lembaga *Juge d' instruction* masih tetap ada dan dipercaya dapat melindungi kepentingan tersangka, karena ia diekspektasikan untuk menggali kebenaran dan tidak hanya membangun kasus untuk pendakwaan. Ia wajib melindungi kepentingan tersangka dengan membawakan bukti yang mendukung ketidakbersalahan tersangka atau memperingan tindakannya dengan pemeriksaan yang menyeluruh.[85] Adapun hal-hal yang bisa dipelajari dari *Juge d' instruction* Perancis yaitu: pendampingan rangkaian penyidikan, pemeriksaan kelayakan untuk menerapkan upaya paksa, penggalian kebenaran materiil agar hanya perkara-perkara yang layak dan berdasar saja yang disidangkan ke pengadilan, dan penghentian penuntutan apabila tidak ditemukan tindak pidana.

---

83 Ione Daniels, "Crimes and Punishment the Power of The Juge d'instruction in France," , hlm 159

84 *Ibid.,*hlm 344

85 Morris ploscowe, "TheInvestigating Magistrate (Juge d'instruction) in European Eriminal Procedure", hlm.1029.



D

PELUANG HPP SEBAGAI MEKANISME ANTI-SLAPP DALAM PEMBARUAN HUKUM ACARA INDOENSIA

Sebagaimana disebutkan dalam bagian sebelumnya mekanisme praperadilan akan diubah menjadi HPP dalam RKUHAP dengan melihat perkembangan pengawasan horizontal penengakan hukum pidana yang ada dalam Sistem hukum Eropa Continental. Lebih lanjut, berdasarkan sejarah, *Reglement op de Strafvoerdering* (RV) mengatur pengawasan upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dilakukan oleh hakim komisaris. Namun, institusi ini tidak dikenal karena pemerintah Indonesia memilih menerapkan *Herziene Indische Reglement* (HIR) dengan Staatsblad No. 44 Tahun 1941 sebagai hukum acara yang berlaku. Sehingga, terdapat kekosongan dalam mengawasi upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.[86] Sebelumnya, institusi hakim komisaris pernah diusulkan dalam RKUHAP pada 1974 oleh Menteri Kehakiman, Prof. Oemar Seno Adjie, S.H. Namun, Sekretariat Negara saat itu lebih memilih mekanisme praperadilan.[87]

Kemudian, konsep HPP yang mirip dengan hakim komisaris muncul dalam RKUHAP pada tahun 2012. Munculnya konsep HPP ini didasari sebagai bentuk penguatan pengawasan horizontal terhadap upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. HPP diharapkan dapat berperan sebagai penyaring perkara untuk menghindari penuntutan yang sewenang-wenang karena alasan pribadi atau balas dendam. Hal ini juga dikuatkan oleh pernyataan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).[88] BPHN

---

86 Loebby Loeqman, *Pra Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987), hlm 47-48.

87 Andi Hamzah dan R.M. Surachman, *Pre-Trial Justice and Discretionary Justice dalam KUHAP Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 36-40.

88 Mudzakkir, *et al*., *Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011),hlm. 41.

menyatakan perubahan KUHAP diperlukan karena tiga permasalahan, yakni: bagaimana perlindungan hukum terhadap hak asasi seseorang yang diduga melakukan tindak pidana pidana pada setiap tahapan proses peradilan pidana dapat diimplementasikan dengan tidak mengurangi hak hukum orang itu yang telah ada; 2) bagaimana proses peradilan yang adil diwujudkan dan menjadikannya sebagai kewajiban negara; dan 3) bagaimana keadilan orang yang dirugikan akibat adanya pelanggaran hukum pidana diwujudkan sedini mungkin.[89] Hal ini tentunya bersinggungan dan sesuai dengan mekanisme Anti-SLAPP yang efektif, karena mekanisme Anti-SLAPP yang efektif membutuhkan mekanisme peninjauan dan penhentian kasus sedini mungkin serta remedi bagi korban SLAPP. Terlebih, jika SLAPP dianggap sebagai penghinaan terhadap pengadilan/*harassment to the court* seperti di Filipina.[90]

Adapun kewenangan HPP dalam RKUHAP adalah memeriksa dan memutus:[91]

a. Keabsahan upaya paksa (penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, atau penyadapan);
b. pembatalan atau penangguhan penahanan;
c. keterangan tersangka atau terdakwa tidak melanggar hak untuk tidak memberatkan diri sendiri (*non-self incrimination*);
d. kebasahan alat bukti atau pernyataan;
e. ganti kerugian dan/atau rehabilitasi untuk seseorang atas upaya paksa (penangkapan, penahanan, penyitaan) yang tidak sah;
f. pendampingan hukum tersangka atau terdakwa;
g. bahwa penyidikan atau penuntutan telah dilakukan untuk tujuan yang tidak sah;
h. penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan yang tidak berdasarkan oprtunitas;
i. kelayakan suatu perkara untuk dituntut ke pengadilan;
j. pelanggaran terhadap hak tersangka yang terjadi selama tahap penyidikan

Uraian di atas menunjukan kewenangan HPP yang lebih besar daripada mekanisme praperadilan. Selain itu, HPP dapat berperan lebih aktif dan mencari kebenaran materiil daripada hakim praperadilan, karena dapat memeriksa perkara yang disebutkan atas inisiatifnya sendiri.[92] Kewenangan di atas juga berpotensi untuk menghentikan fenomena SLAPP, khususnya kewenangan memeriksa bahwa penyidikan atau penuntutan telah dilakukan untuk tujuan yang tidak sah dan kelayakan suatu perkara untuk dituntut ke pengadilan. Dua kewenangan ini bahkan dapat mencegah terjadinya SLAPP. Sehingga,

---

89 *Ibid.*

90 Filipina Supreme Court, Rules of Procedure for Environmental Cases 29 april 2010, Rule 6 section 1

91 Indonesia, *Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana,* Ps. 111 ayat (1).

92 *Ibid.,* Ps. 111 ayat (3).

SLAPP tidak perlu diperiksa di sidang pengadilan. Jika diuraikan dalam tabel, maka perbandingan antara praperadilan dan HPP sebagai berikut:

Indikator	Praperadilan	HPP
Kedudukan dan kewenangan	• Sebelum adjudikasi, tidak memeriksa pokok perkara • Pasif – jika ada permohonan	• Kedudukan di antara penyidik dan penuntut umum. • Pasif jika ada permohonan dari tersangka/kuasa hukumnya/penuntut umum. • Aktif atas inisiatif sendiri.
Hukum acara	• Tidak diatur secara rinci. • menggunakan hukum acara perdata. • menggali kebenaran formil (kelengkapan dokumen/berkas) yang didukung oleh pemeriksaan saksi. • durasi maksimal 7 hari.	• Diatur dalam RKUHAP. • Menggali kebenaran materiil (dapat meminta keterangan saksi di bawah sumpah). • Keputusan diberikan dalam waktu paling lambat 2 hari sejak menerima permohonan.
Putusan dan upaya hukum	Dapat diajukan upaya banding dan peninjauan kembali	Final dan tidak dapat dilakukan upaya hukum

Sayangnya, hukum acara HPP ini masih memiliki beberapa catatan. Pertama, kewenangan memutus layak tidaknya suatu perkara untuk dituntut hanya dapat diajukan oleh penuntut umum.[93] Padahal kewenangan ini dapat dimanfaatkan untuk menyaring fenomena SLAPP. Kedua, kewenangan yang besar tidak diikuti dengan waktu pemeriksaan yang cukup. HPP hanya memiliki waktu pemeriksaan 2 hari sejak menerima permohonan.[94] Hal ini dapat menyebabkan pemeriksaan terburu-buru dan tidak teliti. Terlebih dalam menganalisis fenomena SLAPP. Ketiga, permohonan pemeriksaan kepada HPP tidak menunda proses penyidikan.[95] Hal ini dapat membuat efek SLAPP berlangsung

[93] *Ibid.,* Ps. 111 ayat (2).

[94] *Ibid.,* Ps. 112 ayat (1).

[95] *Ibid.,* Ps. 112 ayat (5)

terus walaupun sedang dalam mekanisme pemeriksaan HPP. Keempat, putusan bersifat final dan tidak dapat dilakukan upaya hukum rentan disalahgunakan karena tidak ada mekanisme koreksi.

Oleh karena itu, mekanisme HPP ini perlu diperkuat untuk dapat menyaring fenomena SLAPP di pengadilan dengan 1) HPP dapat berinisiatif bahkan harus aktif menilai kelayakan suatu perkara sebelum dituntut, terutama dalam kasus SLAPP HPP harus bisa memutuskan bahwa perkara adalah SLAPP dan bukan tindak pidana sehingga tidak layak untuk dituntut; 2) HPP harus mempunyai waktu yang cukup namun cepat untuk menggali kebenaran materiil dibalik kasus tersebut, terlebih mendeteksi, mengidentifikasi, menganalisis, dan menghentikan fenomena SLAPP yang terjadi; 3) penyidikan kasus yang sedang diperiksa oleh HPP perlu ditangguhkan terlebih dahulu selama dalam proses pemeriksaan agar dapat meminimalisasi dampak SLAPP; 4) putusan HPP perlu memiliki upaya hukum agar kebenaran materiil dapat tercapai.



E
REKOMENDASI

Berdasarkan uraian di atas, ICEL menilai adanya peluang untuk mengoperasionalisasikan mekanisme Anti-SLAPP dalam pembaharuan hukum acara pidana, yaitu:

1. Mengatur mekanisme identifikasi dan penghentian SLAPP sedini mungkin oleh aparat penegak hukum di setiap tingkatan, terutama pada tahap pra-adjudikasi misalnya dengan memanfaatkan penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan. Penghentian penyidikan dan pengentian penuntutan harus memuat kewenangan aparat penegak hukum untuk mengidentifikasi SLAPP sebagai sebuah serangan hukum yang menimpa pejuang HAM dan memutuskan bahwa peristiwa itu bukan merupakan tindak pidana. Jadi, proses hukum tidak seharusnya berlanjut, melainkan harus dihentikan agar efek pembungkam terhadap masyarakat tidak berlangsung terus menerus.

2. Mempertahankan HPP yang ada dalam RKUHAP saat ini dengan menambahkan kewenangan untuk memeriksa dugaan terjadinya SLAPP. Kehadiran HPP merupakan syarat penting bagi mekanisme pengawasan horizontal terhadap keabsahan tindakan aparat penegak hukum dan penyaringan kelayakan perkara yang akan disidangkan agar upaya kriminalisasi/*malicious prosecution* tidak terjadi. Aparat penegak hukum harus lebih berhati-hati dalam menggunakan upaya paksa dan perkara yang diajukan ke persidangan perlu disaring kelayakannya agar SLAPP tidak menambah penumpukan beban perkara dan menghalangi pencari keadilan.

PROSIDING

WEBINAR "URGENSI PENERAPAN ANTI-SLAPP DALAM PENANGANAN PERKARA LINGKUNGAN HIDUP DI INDONESIA"

Hari, tanggal : Jumat, 22 April 2021
Pukul : 08.30 - 11.45

Pembukaan : Raynaldo G. Sembiring
Moderator : Grita Anindarini

Keynote Speakers:
Prof. Dr. H. Takdir Rahmadi, S.H., LL.M
Dr. Rasio Ridho Sani, M.Com

Narasumber:
Prof. George (Rock) Pring
Dr. Mas Achmad Santosa

Penanggap:
Nani Indrawati, S.H., M. Hum
Nareswari [illegible]