


Artikel


Ketiadaan Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam RUU KUHAP 2025: Ancaman Judicial Scrutiny dan Perlindungan HAM

The Absence of Preliminary Examination Judges in the 2025 Criminal Procedure Code Bill: Threats to Judicial Scrutiny and Human Rights Protection

Alvia Rahmi¹, Muhammad Nur Syahbani², Andi Titah Niagara Unga Putri³

¹ Universitas Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan, Indonesia

² Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat, Indonesia,  ORCID Link : <https://orcid.org/0009-0000-2609-8825>

³ UIN Alauddin Makassar, Makassar, Sulawesi Selatan, Indonesia,  ORCID Link : <https://orcid.org/0009-0002-8139-2079>

✉ anditit@gmail.com

Abstrak

Judicial scrutiny merupakan instrumen penting untuk menjamin prinsip *check and balance* dalam sistem peradilan pidana, terutama dalam melindungi hak asasi manusia dari potensi penyalahgunaan wewenang aparat penegak hukum. Artikel ini mengkaji urgensi penguatan *judicial scrutiny* dalam pembaruan hukum acara pidana melalui RUU KUHAP 2025, dengan menitikberatkan pada tidak diakomodasinya Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai mekanisme pengawasan yudisial yang lebih preventif. Analisis diarahkan pada posisi praperadilan sebagai bentuk *judicial scrutiny* yang berlaku saat ini, keterbatasannya dalam mengawasi tindakan paksa, serta relevansi model pengawasan yudisial di beberapa negara sebagai bahan perbandingan. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa penguatan pengawasan yudisial, baik melalui optimalisasi praperadilan maupun rekonstruksi mekanisme *judicial scrutiny pre factum* dan *post factum*, diperlukan untuk memperkuat perlindungan hak asasi manusia dan prinsip *due process of law*. Oleh karena itu, reformasi KUHAP perlu menempatkan *judicial scrutiny* sebagai instrumen utama untuk menjaga keseimbangan antara kewenangan negara dan hak individu.

Kata Kunci

Check and Balance; Hak Asasi Manusia; Judicial Scrutiny; Praperadilan; Peradilan Pidana.



Abstract

Judicial scrutiny constitutes an essential mechanism for ensuring the principle of checks and balances within the criminal justice system, particularly in protecting human rights from potential abuses of authority by law enforcement officials. This article examines the urgency of strengthening judicial scrutiny in the reform of Indonesian criminal procedure law through the 2025 Draft Criminal Procedure Code, with particular emphasis on the exclusion of the Preliminary Examination Judge as a more preventive form of judicial oversight. The analysis focuses on the current position of pretrial proceedings as a form of judicial scrutiny, their limitations in supervising coercive measures, and the relevance of judicial oversight models adopted in several jurisdictions as comparative references. This study employs normative legal research using statutory and conceptual approaches. The findings demonstrate that strengthening judicial oversight, both through the optimization of pretrial mechanisms and the reconstruction of pre factum and post factum judicial scrutiny, is necessary to reinforce human rights protection and uphold the principle of due process of law. Therefore, the reform of the Criminal Procedure Code must place judicial scrutiny as a central instrument for maintaining a balance between state authority and individual rights.

Keywords

Checks and Balances; Criminal Justice; Human Rights; Judicial Scrutiny; Pretrial Proceedings.

Pendahuluan

Sistem peradilan pidana yang ideal memerlukan keseimbangan antara efektivitas penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Salah satu mekanisme penting untuk menjaga keseimbangan tersebut ialah *judicial scrutiny* sebagai wujud *prinsip check and balance* dalam proses peradilan pidana. Di tingkat global, praktik penahanan pra sidang (*pre-trial detention*) terus mendapat sorotan karena penggunaannya yang berlebihan dan berdampak terhadap hak atas kebebasan, asas praduga tak bersalah, serta akses terhadap bantuan hukum.¹ Dalam konteks Indonesia, mekanisme pengawasan yudisial melalui praperadilan masih dinilai belum efektif dalam membatasi potensi penyalahgunaan kewenangan aparat penegak hukum, khususnya pada tahap penyidikan dan penahanan. Kondisi ini menunjukkan perlunya penguatan *judicial scrutiny* dalam pembaruan hukum acara pidana melalui RUU KUHAP 2025.

Pentingnya *judicial scrutiny* pada tahap pra-ajudikasi tercermin dalam kajian Martufi dan Peristeridou yang mengkritik standar *European Convention on Human Rights* terkait penahanan pra sidang. Meskipun ditujukan untuk melindungi hak atas kebebasan dan asas praduga tak bersalah, standar tersebut dalam praktik masih membuka ruang penggunaan penahanan secara berlebihan dan belum memberikan pedoman yang memadai mengenai penerapan alternatif selain penahanan.² Temuan ini menunjukkan bahwa penguatan

¹ Adriano Martufi and Christina Peristeridou, "The Purposes of Pre-Trial Detention and the Quest for Alternatives," *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 28, no. 2 (2020): 153–74, <https://doi.org/10.1163/15718174-bja10002>.

² Ibid.

praperadilan di Indonesia perlu diiringi dengan standar pengujian yang lebih substantif terhadap alasan dan prosedur penahanan sejak tahap awal proses pidana.

Kajian komparatif juga memperlihatkan variasi model *judicial scrutiny* di berbagai negara, mulai dari *judicial investigation* hingga *prosecutorial investigation*. Dalam sistem *Serbia pascareformasi Criminal Procedure Code 2011*, Hakim Pemeriksa Pendahuluan berfungsi mengawasi perlindungan hak-hak fundamental tersangka selama proses penyidikan.³ Model ini menunjukkan bahwa pengawasan yudisial yang bersifat preventif dapat menjadi rujukan untuk memperkuat perlindungan hak asasi manusia dan mencegah penyalahgunaan kewenangan pada tahap pra-persidangan.

Di sisi lain, perkembangan teknologi dalam proses peradilan pidana juga menuntut penyesuaian mekanisme *judicial scrutiny*. Penggunaan *electronic case management*, *digital evidence analysis*, dan *pretrial risk assessments* memerlukan pengawasan yudisial yang tidak hanya administratif, tetapi juga substantif. Penelitian Lowder et al. menunjukkan bahwa penerapan asesmen risiko dapat meningkatkan konsistensi keputusan hakim dan mengurangi durasi penahanan pra sidang, meskipun tetap berpotensi menimbulkan persoalan baru apabila tidak diawasi secara independen oleh hakim.⁴ Dalam konteks Indonesia, kondisi ini memperkuat kebutuhan akan mekanisme *judicial scrutiny* yang efektif dalam RUU KUHAP 2025.

Dalam proses pembahasan RUU KUHAP 2025, salah satu gagasan yang sempat diajukan ialah pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan sebagai mekanisme pengawasan yudisial yang lebih proaktif dan preventif. Namun, konsep tersebut tidak lagi diakomodasi dalam draf terbaru RUU KUHAP.⁵ Penghapusan mekanisme ini menimbulkan kekhawatiran terhadap melemahnya fungsi *judicial scrutiny* dalam mengontrol tindakan upaya paksa aparat penegak hukum serta berpotensi mengurangi perlindungan terhadap hak-hak tersangka dan terdakwa.⁶ Oleh karena itu, isu utama dalam pembaruan hukum acara pidana tidak lagi sekadar penguatan praperadilan, melainkan bagaimana membangun model *judicial scrutiny* yang mampu menjamin keseimbangan antara kewenangan negara dan perlindungan hak asasi manusia secara lebih efektif.⁷

Berdasarkan latar belakang tersebut, kajian ini diarahkan untuk menjawab pertanyaan pokok: bagaimana seharusnya *judicial scrutiny* diakomodasi dalam RUU KUHAP 2025 untuk

³ Aleksandar Bošković and Nenad Radović, "Comparative Overview of the Preliminary Proceedings in the Republic of Serbia, Germany, and Italy," *International Journal of Law, Crime and Justice* 52 (March 2018): 47–57, <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2017.09.001>.

⁴ Evan M. Lowder et al., "Effects of Pretrial Risk Assessments on Release Decisions and Misconduct Outcomes Relative to Practice as Usual," *Journal of Criminal Justice* 73 (March 2021): 101754, <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2020.101754>.

⁵ Gabriel Doménech-Pascual and Juan Luis Jiménez, "Changes in Damages When Liability Rules Change: An Empirical Study on Compensation for the Time Spent in Pretrial Detention," *International Review of Law and Economics* 78 (June 2024): 106193, <https://doi.org/10.1016/j.irle.2024.106193>.

⁶ Lovina and Sustira Dirga, *Judicial Scrutiny Melalui Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam RKUHAP*, (Jakarta), 2022, <https://icjr.or.id/wp-content/uploads/2022/10/Judicial-Scrutiny-melalui-Hakim-Pemeriksa-Pendahuluan-dalam-RKUHAP.pdf>.

⁷ Ibid.

memastikan pengawasan yudisial yang efektif terhadap tindakan upaya paksa, sekaligus menjaga keseimbangan antara kewenangan negara dan hak-hak individu?

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah pengaturan *judicial scrutiny* dalam hukum acara pidana Indonesia, khususnya dalam kaitannya dengan praperadilan, Hakim Pemeriksa Pendahuluan, dan arah pembaruan melalui RUU KUHAP 2025. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis prinsip *judicial scrutiny*, *check and balance*, *due process of law*, dan perlindungan hak asasi manusia sebagai landasan dalam menilai efektivitas pengawasan yudisial terhadap tindakan aparat penegak hukum.

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, putusan pengadilan yang relevan, serta instrumen hukum internasional yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia dalam proses peradilan pidana. Bahan hukum sekunder meliputi literatur hukum, doktrin, artikel jurnal nasional dan internasional, serta hasil kajian akademik yang membahas praperadilan, Hakim Pemeriksa Pendahuluan, *judicial scrutiny*, dan reformasi hukum acara pidana.

Penelitian ini juga menggunakan studi komparatif terhadap beberapa negara untuk melihat bagaimana model pengawasan yudisial diterapkan dalam tahap pra-ajudikasi. Perbandingan tersebut tidak dimaksudkan untuk mengadopsi secara langsung model negara lain, tetapi untuk memperoleh rujukan konseptual dalam menilai kelebihan, keterbatasan, dan kemungkinan rekonstruksi *judicial scrutiny* dalam RUU KUHAP 2025. Analisis dilakukan secara preskriptif untuk merumuskan penguatan pengawasan yudisial yang lebih proporsional, efektif, dan berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

Hasil & Pembahasan

A. Kerangka Teoretis: *Judicial Scrutiny* Dalam Sistem Peradilan Pidana

Judicial scrutiny dalam sistem peradilan pidana dapat dipahami sebagai mekanisme pengawasan yudisial oleh hakim terhadap tindakan aparat penegak hukum yang membatasi kebebasan dan hak fundamental individu, terutama pada tahap pra-sidang. Pengawasan ini bertujuan menilai legalitas, rasionalitas, dan proporsionalitas tindakan tersebut agar tetap sejalan dengan prinsip *rule of law*, asas praduga tak bersalah, *due process of law*, serta

perlindungan hak asasi manusia.⁸ Dengan demikian, *judicial scrutiny* tidak hanya berfungsi sebagai pemeriksaan formal terhadap sah atau tidaknya suatu tindakan hukum, tetapi juga sebagai mekanisme substantif untuk memastikan bahwa kewenangan negara tidak digunakan secara sewenang-wenang dalam proses pidana.

Dalam praktiknya, *judicial scrutiny* menempatkan hakim sebagai pengawas terhadap penggunaan kewenangan koersif oleh negara. Tindakan seperti penangkapan, penahanan, pengeledahan, penyitaan, penyadapan, dan penetapan tersangka merupakan bentuk tindakan negara yang dapat berdampak langsung terhadap kebebasan, privasi, reputasi, dan kedudukan hukum seseorang. Karena itu, tindakan tersebut tidak cukup hanya didasarkan pada kewenangan penyidik atau penuntut umum, tetapi harus dapat diuji melalui mekanisme yudisial yang independen.⁹ Pada titik ini, *judicial scrutiny* menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa pembatasan hak individu dilakukan berdasarkan alasan hukum yang sah, kebutuhan yang nyata, dan ukuran yang proporsional.

Secara filosofis, *judicial scrutiny* berakar pada tiga prinsip utama, yaitu *rule of law*, *due process of law*, dan *checks and balances*. *Rule of law* menegaskan bahwa setiap tindakan negara harus tunduk pada hukum yang adil, dapat diprediksi, dan tidak dijalankan secara sewenang-wenang.¹⁰ Prinsip ini kemudian diwujudkan melalui *due process of law*, yaitu jaminan bahwa seseorang tidak boleh dirampas kebebasan, hak, atau kepentingan hukumnya kecuali melalui prosedur yang adil, imparial, transparan, dan memberikan kesempatan pembelaan yang memadai.¹¹ Sementara itu, *checks and balances* memastikan bahwa kewenangan aparat penegak hukum tidak berjalan tanpa kontrol, melainkan tetap berada di bawah pengawasan lembaga peradilan sebagai cabang kekuasaan yang independen.¹²

Dalam konteks peradilan pidana, ketiga prinsip tersebut saling terkait. *Rule of law* memberikan dasar bahwa tindakan aparat harus memiliki legitimasi hukum. *Due process of law* menjamin bahwa proses pembatasan hak berlangsung secara adil. *Checks and balances* memastikan adanya mekanisme kontrol agar kekuasaan penegakan hukum tidak terkonsentrasi secara berlebihan pada penyidik atau penuntut umum. Oleh karena itu, *judicial scrutiny* dapat diposisikan sebagai titik temu antara perlindungan hak individu dan kebutuhan negara untuk menegakkan hukum. Tanpa pengawasan yudisial yang memadai, sistem peradilan pidana berisiko berubah menjadi instrumen represif yang lebih menekankan efektivitas penegakan hukum daripada perlindungan hak asasi manusia.

⁸ Alan Cusack and Roxanna Dehaghani, "Navigating the Right to a Fair Trial for Vulnerable Suspects Pretrial: A Legal and Psychological Critique of the Strasbourg Jurisprudence," *Human Rights Law Review* 25, no. 2 (2025): ngaf010, <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaf010>.

⁹ Stephen Koppel et al., "Examining the Causal Effect of Pretrial Detention on Case Outcomes: A Judge Fixed Effect Instrumental Variable Approach," *Journal of Experimental Criminology* 20, no. 2 (2024): 439–56, <https://doi.org/10.1007/s11292-022-09542-w>.

¹⁰ Donald E. Klingner, "The Rule of Law," *Public Integrity* 23, no. 1 (2021): 103–6, <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1827620>.

¹¹ Anom Sutrisno, "Peran Hakim Dalam Mewujudkan Due Process of Law Pada Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia," *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2025): 17–28.

¹² Daniel Epps, "Checks and Balances in the Criminal Law," *Vand. L. Rev.* 74 (2021): 1.

Salah satu fungsi utama *judicial scrutiny* ialah melindungi hak atas kebebasan pribadi. Dalam standar hukum internasional, hak ini ditegaskan antara lain dalam Pasal 9 *International Covenant on Civil and Political Rights* dan Pasal 5 *European Convention on Human Rights*. Kedua instrumen tersebut menekankan bahwa penangkapan dan penahanan hanya dapat dilakukan berdasarkan hukum, atas alasan yang sah, serta harus dapat diperiksa secara cepat oleh pengadilan.¹³ Dengan demikian, penahanan pra-sidang tidak boleh diposisikan sebagai tindakan rutin, melainkan sebagai upaya terakhir yang hanya dapat dibenarkan apabila benar-benar diperlukan untuk kepentingan proses pidana.

Dalam kaitannya dengan penahanan pra-sidang, *judicial scrutiny* menuntut hakim untuk tidak hanya memeriksa terpenuhinya syarat administratif, tetapi juga menilai alasan substantif dari penahanan. Hakim perlu menguji apakah terdapat risiko nyata tersangka melarikan diri, menghilangkan barang bukti, mengulangi tindak pidana, atau menghambat proses hukum. Selain itu, hakim juga perlu menilai apakah tujuan tersebut masih dapat dicapai melalui alternatif yang lebih ringan, misalnya kewajiban melapor, pembatasan tertentu, jaminan, pengawasan elektronik, atau bentuk pengawasan non-penahanan lainnya.¹⁴ Pengujian seperti ini penting agar penahanan tidak digunakan secara berlebihan dan tetap sejalan dengan asas praduga tak bersalah.

Judicial scrutiny juga berkaitan erat dengan hak atas peradilan yang adil. Dalam proses pidana, tersangka atau terdakwa berhak memperoleh akses terhadap penasihat hukum, mengetahui dasar tuduhan, menguji alat bukti, menghadirkan saksi, serta memperoleh pemeriksaan oleh pengadilan yang independen dan imparial.¹⁵ Apabila terdapat pembatasan terhadap hak-hak tersebut, pengadilan harus dapat menilai apakah pembatasan itu memiliki dasar hukum yang sah dan tidak menghilangkan esensi hak atas pembelaan. Dengan demikian, *judicial scrutiny* tidak hanya relevan pada isu penahanan, tetapi juga pada seluruh tindakan aparat yang dapat memengaruhi fairness proses pidana.

Perkembangan teknologi dalam penegakan hukum semakin memperluas urgensi *judicial scrutiny*. Penggunaan *digital evidence analysis*, *electronic case management*, penyadapan berbasis teknologi, serta instrumen asesmen risiko pra-sidang dapat membantu efektivitas penegakan hukum, tetapi juga menghadirkan risiko baru terhadap privasi, transparansi, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, penggunaan teknologi dalam proses pidana tetap harus tunduk pada pengawasan yudisial. Hakim perlu memastikan bahwa bukti digital diperoleh secara sah, metode pengolahannya dapat dipertanggungjawabkan, dan tersangka memiliki

¹³ UN General Assembly, "International Covenant on Civil and Political Rights," OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

¹⁴ Christopher M. Campbell et al., "Gauging Detention Dosage: Assessing the Impact of Pretrial Detention on Sentencing Outcomes Using Propensity Score Modeling," *Journal of Criminal Justice* 70 (September 2020): 101719, <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2020.101719>.

¹⁵ Ryan Goss, "The Disappearing 'Minimum Rights' of Article 6 ECHR: The Unfortunate Legacy of Ibrahim and Beuze," *Human Rights Law Review* 23, no. 4 (2023): ngad024, <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngad024>.

kesempatan untuk mengetahui serta membantah dasar teknologi yang digunakan terhadapnya.¹⁶

Dalam konteks Indonesia, praperadilan merupakan bentuk *judicial scrutiny* yang telah dikenal dalam KUHAP. Melalui praperadilan, hakim diberi kewenangan untuk menguji sah atau tidaknya tindakan tertentu aparat penegak hukum, seperti penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan, penghentian penuntutan, serta beberapa objek lain yang berkembang melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Namun, efektivitas praperadilan masih sering dipersoalkan karena karakter pengawasannya cenderung *post factum*, bergantung pada permohonan pihak yang berkepentingan, serta dalam praktik kerap terbatas pada pemeriksaan aspek formal.¹⁷ Keterbatasan ini menunjukkan bahwa praperadilan belum sepenuhnya mampu menjalankan fungsi *judicial scrutiny* secara preventif dan substantif.

Kelemahan tersebut menjadi penting dalam pembahasan RUU KUHAP 2025. Reformasi hukum acara pidana seharusnya tidak hanya memperluas daftar objek praperadilan, tetapi juga memperjelas standar pengujian hakim terhadap tindakan upaya paksa. Tanpa standar yang jelas, pengawasan yudisial berisiko hanya menjadi pemeriksaan administratif yang tidak menyentuh kebutuhan, proporsionalitas, dan dampak tindakan terhadap hak asasi manusia. Oleh karena itu, penguatan *judicial scrutiny* perlu diarahkan pada dua dimensi, yaitu pengawasan *pre factum* terhadap tindakan koersif tertentu sebelum dilakukan, dan pengawasan *post factum* terhadap tindakan yang telah dilakukan untuk memastikan adanya koreksi, pemulihan, atau ganti rugi apabila terjadi pelanggaran.

Dalam kerangka tersebut, gagasan Hakim Pemeriksa Pendahuluan menjadi relevan untuk dibahas. Hakim Pemeriksa Pendahuluan dapat dipahami sebagai model pengawasan yudisial yang lebih proaktif karena hakim tidak hanya menunggu permohonan setelah tindakan dilakukan, tetapi dapat diberi peran untuk menguji atau mengotorisasi tindakan tertentu sejak tahap awal. Meskipun konsep ini tidak diakomodasi dalam draf terbaru RUU KUHAP 2025, fungsi dasarnya tetap penting sebagai arah rekonstruksi *judicial scrutiny*. Artinya, sekalipun lembaganya tidak diadopsi secara utuh, prinsip pengawasan yudisial yang preventif, independen, dan substantif tetap perlu diintegrasikan ke dalam desain praperadilan atau mekanisme lain dalam RUU KUHAP.

Judicial scrutiny dalam sistem peradilan pidana tidak dapat dipahami hanya sebagai prosedur tambahan, melainkan sebagai instrumen konstitusional untuk menjaga keseimbangan antara kewenangan negara dan hak individu. Penguatan *judicial scrutiny* dalam RUU KUHAP 2025 menjadi penting agar pembaruan hukum acara pidana tidak semata-mata berorientasi pada efektivitas penegakan hukum, tetapi juga menjamin perlindungan hak asasi manusia, *due process of law*, dan *check and balance* dalam setiap tahapan proses pidana.

¹⁶ Radina Stoykova, "The Right to a Fair Trial as a Conceptual Framework for Digital Evidence Rules in Criminal Investigations," *Computer Law & Security Review* 49 (July 2023): 105801, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105801>.

¹⁷ Adriano Martufi and Christina Peristeridou, "The Purposes of Pre-Trial Detention and the Quest for Alternatives," *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 28, no. 2 (2020): 153–74.

B. Analisis Komparatif Model-Model *Judicial Scrutiny*

1. Kritik terhadap Standar Regional: Pelajaran dari *European Convention on Human Rights*

European Convention on Human Rights, khususnya melalui Pasal 5, merupakan salah satu standar regional utama yang menegaskan bahwa penahanan pra-sidang harus ditempatkan sebagai upaya terakhir. Yurisprudensi Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa mensyaratkan adanya kepentingan publik yang relevan dan cukup untuk membenarkan penahanan, seperti risiko melarikan diri, risiko merusak atau menghilangkan bukti, risiko mengulangi tindak pidana, atau risiko mengganggu ketertiban umum.¹⁸ Namun, standar yang secara teoretis tampak ideal tersebut tetap mendapat kritik dalam praktik. Martufi dan Peristeridou berpendapat bahwa standar *European Convention on Human Rights* justru dapat menjadi bagian dari persoalan karena masih memberi ruang bagi penggunaan penahanan pra-sidang secara berlebihan.¹⁹

Kritik utama terhadap standar tersebut terletak pada dua aspek. Pertama, alasan penahanan yang diakui masih cenderung kabur dan membuka ruang diskresi yang luas bagi otoritas nasional. Alasan risiko mengulangi tindak pidana, misalnya, dapat menjadi problematis apabila digunakan tanpa penilaian individual yang ketat karena berpotensi bertentangan dengan asas praduga tak bersalah.²⁰ Kedua, kewajiban untuk mempertimbangkan alternatif yang lebih ringan selain penahanan belum disertai pedoman implementasi yang memadai. Akibatnya, meskipun penahanan secara normatif dinyatakan sebagai upaya terakhir, praktiknya tetap dapat digunakan secara berlebihan.²¹

Pelajaran penting bagi Indonesia dalam merumuskan RUU KUHAP 2025 adalah perlunya mendefinisikan alasan penahanan secara limitatif, konkret, dan mudah diuji oleh hakim. RUU KUHAP tidak cukup hanya menegaskan bahwa penahanan harus dilakukan berdasarkan syarat hukum tertentu, tetapi juga perlu mewajibkan adanya justifikasi tertulis mengenai alasan penahanan dan pertimbangan mengapa alternatif yang lebih ringan tidak memadai. Dengan demikian, *judicial scrutiny* tidak berhenti pada pemeriksaan formal, tetapi benar-benar menguji kebutuhan dan proporsionalitas tindakan penahanan.

2. Model Kelembagaan Proaktif: Inspirasi dari Serbia

Reformasi hukum acara pidana Serbia pada tahun 2011, yang beralih ke model penyidikan yang dipimpin oleh penuntut umum, memberikan perspektif penting mengenai hubungan antara efektivitas penyidikan dan pengawasan yudisial. Dalam model *prosecutorial investigation*, penuntut umum memiliki peran utama dalam mengarahkan penyidikan dan

¹⁸ Ibid., 160.

¹⁹ Ibid., 156.

²⁰ Ibid., 171.

²¹ Ibid., 166.

pengumpulan bukti.²² Penuntut umum bertindak sebagai *dominus litis* pada tahap penyidikan, sedangkan kepolisian bekerja berdasarkan mandat dan arahan penuntut umum.²³

Meskipun kewenangan penyidikan berada secara kuat pada penuntut umum, sistem Serbia tetap menyediakan mekanisme keseimbangan melalui institusi Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Peran hakim dalam tahap ini bukan untuk melakukan penyidikan, melainkan untuk menjalankan fungsi *judicial scrutiny* terhadap tindakan yang berpotensi membatasi hak fundamental tersangka. Kewenangan utama Hakim Pemeriksa Pendahuluan mencakup otorisasi terhadap tindakan koersif, seperti penahanan, penggeledahan, dan penyadapan. Dengan kewenangan tersebut, hakim berfungsi sebagai pengawas preventif agar tindakan aparat penegak hukum tidak dilakukan semata-mata berdasarkan pertimbangan penyidik atau penuntut umum.²⁴

Selain menjalankan fungsi otorisasi, Hakim Pemeriksa Pendahuluan juga dapat berperan sebagai mekanisme korektif bagi pembelaan. Dalam keadaan tertentu, hakim dapat memerintahkan penuntut umum untuk melakukan tindakan pembuktian yang relevan bagi kepentingan tersangka apabila permohonan pembelaan tidak diperhatikan.²⁵ Model ini menunjukkan bahwa *judicial scrutiny* dapat dirancang tanpa menghambat penyidikan, sepanjang kewenangan hakim difokuskan pada perlindungan hak dan pengujian terhadap tindakan yang bersifat membatasi kebebasan.

Bagi Indonesia, pengalaman Serbia memberikan inspirasi penting dalam pembahasan RUU KUHAP 2025. Praperadilan yang berlaku saat ini masih cenderung bekerja setelah tindakan aparat dilakukan atau *post factum*. Sementara itu, model Hakim Pemeriksa Pendahuluan menawarkan corak pengawasan yang lebih proaktif dan preventif. Oleh karena itu, sekalipun Indonesia tidak mengadopsi model Serbia secara langsung, prinsip dasarnya tetap relevan, yaitu perlunya pengawasan yudisial sejak tahap awal terhadap tindakan paksa yang berdampak pada kebebasan, privasi, dan hak pembelaan tersangka.

3. Implikasi Perubahan Normatif: Studi Kasus Spanyol

Dinamika hukum di Spanyol mengenai kompensasi bagi tahanan pra-sidang yang tidak terbukti bersalah menunjukkan bahwa perubahan norma hukum dapat memengaruhi kualitas perlindungan hak secara nyata. Sistem hukum Spanyol mengalami beberapa fase pengaturan kompensasi. Pada periode 1990 sampai 2010, kompensasi hanya diberikan

²² Vince Vari and Božidar Otašević, "Prosecutorial Investigation and Reform of the Criminal Procedure Legislation of the Republic of Serbia (Fulfilled Expectations or Not?)," *Towards a Better Future: Peace, Justice, and Strong Institutions*, n.d., 46.

²³ Zeljko Nikac and Branko Lestanin, "The Role of the Police in the Pre-Trial Phase of Serbia," in *A Comparative Analysis of Pre-Trial Procedure in Europe: The Search for an Ideal Model*, by Edward Johnston et al. (Istanbul University Press, 2020), <https://doi.org/10.26650/B/SS26.2020.014.08>.

²⁴ Zeljko NIKAC and Branko LESTANIN, "The Role of the Police in the Pre-Trial Phase of Serbia," *A Comparative Analysis of Pre-Trial Procedure in Europe: The Search for an Ideal Model*, 2020, 157.

²⁵ Vince Vari and Božidar Otašević, "Prosecutorial Investigation and Reform of the Criminal Procedure Legislation of the Republic of Serbia (Fulfilled Expectations or Not?)," *Towards a Better Future: Peace, Justice, and Strong Institutions*, n.d., 46.

kepada mereka yang terbukti tidak bersalah. Pada periode 2010 sampai 2019, syarat tersebut dipersempit, yaitu kompensasi hanya diberikan apabila tindak pidana yang dituduhkan terbukti tidak pernah ada. Setelah 2019, syarat kompensasi diperluas sehingga hampir setiap orang yang pernah mengalami penahanan pra-sidang dan tidak dijatuhi pidana dapat mengajukan kompensasi.²⁶

Namun, studi Doménech-Pascual dan Jiménez menunjukkan adanya paradoks dalam perubahan tersebut. Perluasan syarat kompensasi setelah 2019 justru berkorelasi dengan penurunan drastis rata-rata kompensasi harian yang diberikan, dari sekitar €210 menjadi €24.²⁷ Fenomena ini memperlihatkan bahwa perluasan hak secara normatif tidak selalu menghasilkan peningkatan perlindungan substantif. Ketika cakupan penerima kompensasi diperluas tanpa standar yang jelas mengenai besaran dan dasar penilaiannya, hakim dapat menggunakan diskresi untuk menurunkan nilai kompensasi yang diberikan.

Pelajaran bagi RUU KUHAP 2025 adalah bahwa reformasi hukum acara pidana tidak cukup hanya menambah prosedur atau memperluas objek pengawasan. Reformasi juga harus mengatur standar substantif mengenai akibat hukum dari tindakan aparat yang tidak sah, termasuk ganti rugi, rehabilitasi, dan bentuk pemulihan lainnya. Tanpa pedoman yang jelas, penguatan *judicial scrutiny* berisiko hanya menghasilkan perubahan prosedural yang tidak memberi dampak nyata bagi pemulihan hak individu. Dengan demikian, pengawasan yudisial perlu dikaitkan dengan konsekuensi hukum yang efektif apabila terjadi pelanggaran terhadap hak tersangka atau terdakwa.

4. Inovasi Teknologi dan Pengawasan: Indiana, Amerika Serikat

Penerapan instrumen asesmen risiko pra-sidang di Indiana, Amerika Serikat, menunjukkan bagaimana teknologi dapat digunakan untuk mendukung pengambilan keputusan dalam perkara penahanan. Studi Lowder et al. menunjukkan bahwa penggunaan *pretrial risk assessments*, terutama apabila disertai pedoman terstruktur, dapat meningkatkan peluang pembebasan tanpa jaminan finansial dan mengurangi lama waktu penahanan pra-sidang.²⁸ Secara konseptual, instrumen ini dirancang untuk meningkatkan konsistensi keputusan hakim, mengurangi bias implisit, dan menghasilkan keputusan yang lebih akurat dibandingkan penilaian yang sepenuhnya bergantung pada *professional judgment*.

Namun, instrumen tersebut juga memiliki kelemahan. Studi yang sama menunjukkan adanya sedikit peningkatan pada tingkat penangkapan kembali untuk pelanggaran baru yang bersifat non-kekerasan.²⁹ Selain itu, penelitian Copp et al. menegaskan bahwa diskresi hakim tetap menjadi faktor dominan dalam praktik. Hakim dapat menyimpang dari rekomendasi asesmen risiko dan mengambil keputusan yang lebih

²⁶ Gabriel Doménech-Pascual and Juan Luis Jiménez, “Changes in Damages When Liability Rules Change: An Empirical Study on Compensation for the Time Spent in Pretrial Detention,” *International Review of Law and Economics* 78 (2024): 106193.

²⁷ Ibid.

²⁸ Evan M. Lowder et al., “Effects of Pretrial Risk Assessments on Release Decisions and Misconduct Outcomes Relative to Practice as Usual,” *Journal of Criminal Justice* 73 (2021): 101754.

²⁹ Ibid.

punitif, termasuk tetap menggunakan jaminan finansial. Penyimpangan ini bahkan dapat berdampak lebih serius terhadap terdakwa dari kelompok minoritas dan berpotensi memperburuk disparitas dalam proses peradilan pidana.³⁰

Temuan tersebut menegaskan bahwa teknologi tidak dapat menggantikan fungsi *judicial scrutiny*. Instrumen asesmen risiko hanya dapat membantu pengambilan keputusan apabila hasilnya terbuka untuk diuji, dapat dipertanggungjawabkan, dan tidak diterima secara otomatis oleh hakim. Pengawasan yudisial tetap diperlukan untuk memastikan bahwa dasar informasi, metode penilaian, dan rekomendasi yang dihasilkan tidak melanggar prinsip *due process of law* maupun hak tersangka untuk membantah dasar tindakan yang merugikan.³¹

Bagi Indonesia, setiap kemungkinan penggunaan teknologi dalam RUU KUHAP 2025, seperti *electronic case management*, *digital evidence analysis*, atau instrumen asesmen risiko, harus diimbangi dengan penguatan kewenangan hakim untuk menguji substansi informasi yang menjadi dasar tindakan penegak hukum. Teknologi dapat meningkatkan efisiensi, tetapi tanpa pengawasan yudisial yang independen, teknologi justru dapat memperkuat bias, memperluas diskresi aparat, dan melemahkan perlindungan hak.

Berdasarkan perbandingan tersebut, terdapat beberapa pelajaran penting bagi pembaruan hukum acara pidana Indonesia. Pertama, alasan penahanan harus dirumuskan secara konkret dan limitatif agar tidak membuka ruang diskresi yang terlalu luas. Kedua, pengawasan yudisial perlu diarahkan tidak hanya pada mekanisme *post factum*, tetapi juga *pre factum* terhadap tindakan koersif tertentu. Ketiga, perluasan hak prosedural harus diikuti dengan standar pemulihan yang substantif. Keempat, penggunaan teknologi dalam proses pidana harus tetap berada di bawah kontrol hakim. Maka *Judicial scrutiny* dalam RUU KUHAP 2025 perlu dirancang sebagai mekanisme yang preventif, korektif, dan substantif, bukan sekadar prosedur administratif dalam sistem peradilan pidana.

C. Dinamika Dan Reformasi *Judicial Scrutiny* Di Indonesia

1. Praperadilan sebagai Instrumen Saat Ini: Analisis Kelemahan

Dalam hukum acara pidana Indonesia saat ini, konsep praperadilan merupakan instrumen penting dalam menjamin perlindungan hak asasi manusia sekaligus mewujudkan mekanisme *judicial scrutiny* terhadap tindakan penegakan hukum. Sebagaimana diatur dalam Pasal 77 sampai Pasal 83 KUHAP, praperadilan

³⁰ Jennifer E. Copp et al., "Pretrial Risk Assessment Instruments in Practice: The Role of Judicial Discretion in Pretrial Reform," *Criminology & Public Policy* 21, no. 2 (2022): 329–58, <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12575>.

³¹ Farid Wajdi and Muhammad Ilham Hasanuddin, *Pengawasan Hakim Dan Penegakan Kode Etik Di Komisi Yudisial* (Sinar Grafika, 2022), <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=z475DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Pengawasan+yudisial+tetap+diperlukan+untuk+memastikan+bahwa+dasar+informasi,+metode+penilaian,+dan+rekomendasi+yang+dihasilkan+tidak+melanggar+prinsip+due+process+of+law+maupun+hak+tersangka+untuk+membantah+dasar+tindakan+yang+merugikannya.&ots=unJ3Vjv3ZJ&sig=Gvjjs6ZPC7qCosu9-DXv7yTV-Os>.

memberikan kewenangan kepada hakim untuk menguji sah atau tidaknya tindakan upaya paksa, seperti penangkapan, penahanan, pengeledahan, penyitaan, serta penetapan tersangka, yang secara langsung dapat membatasi kebebasan individu. Mekanisme ini menunjukkan bahwa pengadilan tidak hanya berfungsi sebagai forum untuk memutus bersalah atau tidaknya terdakwa, tetapi juga sebagai pengawas atas tindakan aparat penegak hukum agar tetap berjalan sesuai prosedur hukum dan prinsip *due process of law*.

Upaya kontrol terhadap pembatasan hak asasi manusia sebenarnya telah disediakan melalui lembaga praperadilan dalam KUHAP. Namun, dalam praktiknya masih terdapat berbagai kelemahan yang menyebabkan perlindungan hak asasi manusia belum berjalan optimal.³² Salah satu kelemahan utama praperadilan ialah sifatnya yang *post factum*, yaitu hanya dapat diajukan setelah tindakan upaya paksa dilakukan. Akibatnya, pengawasan yudisial menjadi kurang efektif dalam mencegah pelanggaran sejak awal karena hakim cenderung hanya memeriksa aspek administratif tanpa menguji secara mendalam syarat materiil dari tindakan aparat penegak hukum.³³

Selain itu, praperadilan juga bersifat pasif karena pemeriksaan hanya dilakukan apabila terdapat permohonan dari pihak yang berkepentingan. Dalam praktiknya, banyak tersangka tidak memiliki akses terhadap bantuan hukum atau tidak memahami haknya untuk mengajukan praperadilan, sehingga mekanisme *judicial scrutiny* yang tersedia tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Ketergantungan terhadap keberadaan penasihat hukum juga menjadi persoalan karena sistem hukum Indonesia belum mewajibkan pendampingan hukum secara menyeluruh sejak tahap awal proses pidana. Kondisi ini menyebabkan tersangka yang berasal dari kelompok rentan atau awam hukum sering kali tidak mampu menggunakan mekanisme praperadilan secara efektif.³⁴

Kelemahan lain berkaitan dengan aspek hukum acara dan manajemen perkara. Gugurnya praperadilan ketika perkara pokok mulai diperiksa di persidangan berpotensi menghilangkan kesempatan tersangka untuk memperoleh pengujian terhadap tindakan aparat yang diduga tidak sah. Di samping itu, masih terdapat persoalan mengenai tumpang tindih antara hukum acara pidana dan perdata, belum adanya aturan teknis yang rinci mengenai tata cara pengajuan permohonan, pemanggilan termohon, maupun standar pembuktian dalam sidang praperadilan.³⁵

³² Rusman Sumadi, "Praperadilan Sebagai Sarana Kontrol Dalam Melindungi Hak Asasi Manusia (HAM) Tersangka," *Jurnal Hukum Sasana* 7, no. 1 (2021): 149–62, <https://doi.org/10.31599/sasana.v7i1.597>.

³³ Lovina and Dirga, *Judicial Scrutiny Melalui Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam RKUHAP*.

³⁴ Rifaldi Jesaya Maringka, "Pembentukan Lembaga Hakim Komisaris Dalam Upaya Reformasi Hukum Acara Pidana Indonesia Menurut Undang-Undang No 8 Tahun 1981," *Jurnal Hukum Unsrat* 23, no. 10 (2017).

³⁵ Fachrizal Afandi, "Perbandingan Praktik Praperadilan Dan Pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam Peradilan Pidana Indonesia," *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 28, no. 1 (2016): 93, <https://doi.org/10.22146/jmh.15868>.

Dalam praktik, ketidakhadiran aparat penegak hukum, manajemen perkara yang kurang baik, serta batas waktu pemeriksaan yang sangat singkat sering kali menyebabkan pemeriksaan praperadilan lebih berorientasi pada pemenuhan formalitas dibandingkan pengujian substantif terhadap pelanggaran hak asasi manusia.

Berbagai kelemahan tersebut menunjukkan bahwa praperadilan dalam KUHAP saat ini belum sepenuhnya mampu menjalankan fungsi *judicial scrutiny* secara efektif. Oleh karena itu, pembaruan hukum acara pidana melalui RUU KUHAP 2025 seharusnya tidak hanya memperluas objek praperadilan, tetapi juga memperkuat kualitas pengawasan yudisial terhadap tindakan aparat penegak hukum, khususnya dalam kaitannya dengan perlindungan hak tersangka sejak tahap awal proses pidana.

2. Sejarah dan Konsep Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam RUU KUHAP

Gagasan mengenai penguatan pengawasan yudisial terhadap tindakan aparat penegak hukum bukan merupakan hal baru dalam sistem hukum Indonesia. Pada masa kolonial, sistem hukum pidana Indonesia pernah mengenal lembaga hakim komisaris dalam *Reglement op de Strafvordering* (RV), yang memiliki fungsi mengawasi tindakan upaya paksa aparat penegak hukum. Namun, setelah diberlakukannya *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) melalui *Staatsblad* Nomor 44 Tahun 1941, lembaga tersebut dihapuskan sehingga tidak lagi terdapat mekanisme pengawasan horizontal terhadap legalitas tindakan aparat penegak hukum.³⁶ Akibatnya, hingga lahirnya KUHAP Tahun 1981, pengawasan terhadap tindakan upaya paksa lebih banyak bergantung pada mekanisme internal aparat penegak hukum.

Usulan untuk memasukkan kembali konsep hakim komisaris sebenarnya pernah muncul dalam pembahasan RUU Hukum Acara Pidana tahun 1974 yang diprakarsai oleh Prof. Oemar Seno Adjie selaku Menteri Kehakiman saat itu. Gagasan tersebut merujuk pada konsep hakim komisaris dalam *Reglement op de Strafvordering*. Namun, usulan tersebut kemudian dibatalkan oleh Sekretariat Negara dan digantikan dengan mekanisme praperadilan sebagai bentuk pengawasan terhadap tindakan aparat penegak hukum.³⁷

Perkembangan berikutnya terjadi dalam pembahasan RUU KUHAP tahun 2012 ketika konsep hakim komisaris kembali dihidupkan dengan istilah Hakim Pemeriksa Pendahuluan. Gagasan ini mencerminkan upaya pembentuk undang-undang untuk memperkuat mekanisme pengawasan horizontal terhadap tindakan upaya paksa aparat penegak hukum guna menjamin perlindungan hak asasi manusia dalam proses pidana. Dalam RUU KUHAP 2012, Hakim Pemeriksa Pendahuluan diberikan kewenangan yang jauh lebih luas dibandingkan praperadilan dalam KUHAP yang berlaku. HPP berwenang mengevaluasi proses penyidikan dan

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., 102–3.

penuntutan serta menjalankan fungsi lain yang berkaitan dengan perlindungan hak tersangka dan terdakwa.³⁸

Kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan diatur secara lebih rinci dalam Pasal 111 dan Pasal 112 RUU KUHAP. HPP memiliki peran strategis dalam mengontrol penyidikan dan penuntutan sejak tahap awal. Berbeda dengan praperadilan dalam KUHAP yang masih minim pengaturan prosedural, konsep HPP dirancang dengan mekanisme yang lebih komprehensif. Namun demikian, terdapat kritik terhadap pembatasan waktu pemeriksaan yang hanya dua hari karena dikhawatirkan dapat menghambat pencarian kebenaran materiil. Selain itu, Pasal 114 RUU KUHAP juga menentukan bahwa putusan HPP bersifat final dan tidak dapat diajukan upaya hukum.³⁹

Hakim Pemeriksa Pendahuluan juga berwenang menentukan apakah suatu perkara layak diajukan ke tahap penuntutan. Penuntut umum dapat meminta penilaian HPP mengenai kelayakan perkara setelah dilakukan pemeriksaan terhadap tersangka dan saksi serta penyampaian kesimpulan oleh penuntut umum. Putusan HPP dalam hal ini bersifat final dan mengikat. Jika perkara dinyatakan tidak layak dituntut, penuntut umum wajib menghentikan penuntutan, meskipun penuntutan masih dapat diajukan kembali apabila ditemukan bukti baru.⁴⁰

Kewenangan tersebut menunjukkan bahwa konsep HPP pada dasarnya dirancang untuk memperkuat *judicial scrutiny* secara lebih substantif dan preventif dibandingkan praperadilan yang berlaku saat ini. Dalam perspektif komparatif, model pengawasan semacam ini juga terlihat dalam berbagai sistem hukum negara lain yang menempatkan hakim sebagai pengawas aktif terhadap tindakan aparat penegak hukum pada tahap pra-ajudikasi. Oleh karena itu, gagasan HPP dalam RUU KUHAP sebenarnya mencerminkan upaya untuk mengubah paradigma pengawasan yudisial dari mekanisme yang reaktif menjadi pengawasan yang lebih proaktif dalam melindungi hak asasi manusia.

Lembaga praperadilan dalam KUHAP 1981, meskipun pada masanya merupakan suatu terobosan penting, kini dinilai tidak lagi memadai untuk menjawab tantangan penegakan hukum modern. Fungsinya sebagai mekanisme kontrol yudisial masih cenderung terbatas pada pengujian aspek formal dan bersifat *post*

³⁸ Nefa Claudia Meliala, "Rechterlijk Pardon (Pemaafan Hakim): Suatu Upaya Menuju Sistem Peradilan Pidana Dengan Paradigma Keadilan Restoratif," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 8, no. 3 (2020): 551–68, <https://doi.org/10.29303/ius.v8i3.820>.

³⁹ Famda Egga Prasnada et al., "Status Of Pretrial Institutions In Indonesian Criminal Law," *International Journal of Law, Environment, and Natural Resources* 3, no. 1 (2023): 96–106.

⁴⁰ Junet Hariyo Setiawan, "Normative-Empirical Review of Ruu Kuhap's Effectiveness in Achieving Fair Criminal Justice in Indonesia," *SSRN Electronic Journal*, ahead of print, 2025, <https://doi.org/10.2139/ssrn.5370223>.

factum atau dilakukan setelah tindakan terjadi.⁴¹ Karena itu, konsep HPP kemudian dipandang sebagai bentuk transformasi *judicial scrutiny* yang lebih progresif.

Transformasi tersebut tampak dalam beberapa aspek penting. Pertama, HPP dirancang memiliki peran yang lebih proaktif dan preventif. Hakim tidak hanya menunggu permohonan dari tersangka atau pihak tertentu, tetapi dapat melakukan pengawasan sejak menerima dokumen tindakan upaya paksa seperti surat perintah penangkapan atau penahanan.⁴² Dengan demikian, hakim dapat menguji legalitas tindakan aparat sebelum atau pada saat tindakan dilakukan, bukan hanya setelahnya.

Kedua, objek pengawasan HPP juga lebih luas dibandingkan praperadilan dalam KUHAP saat ini. Selain penangkapan dan penahanan, HPP juga diusulkan berwenang menguji tindakan penggeledahan, penyitaan, dan penyadapan yang sangat berkaitan dengan perlindungan hak privasi dan kebebasan individu. Ketiga, konsep HPP juga diarahkan pada penguatan institusional melalui gagasan hakim yang lebih independen dan memiliki spesialisasi tertentu dalam pengawasan tindakan aparat penegak hukum.⁴³

Dengan demikian, konsep Hakim Pemeriksa Pendahuluan pada dasarnya tidak sekadar menambah prosedur baru dalam hukum acara pidana, tetapi berupaya mengubah praperadilan dari sekadar pintu koreksi menjadi gerbang pengawasan yang memastikan prinsip *due process of law* ditegakkan sejak tahap paling awal proses pidana.

3. Alasan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Tidak Terakomodasi dalam Draf RUU KUHAP Terbaru

Dalam perkembangan terbaru pembahasan RUU KUHAP 2025, konsep Hakim Pemeriksa Pendahuluan tidak lagi dipertahankan. Penghapusan konsep tersebut menjadi salah satu isu penting dalam reformasi hukum acara pidana karena sebelumnya HPP dipandang sebagai instrumen yang dapat memperkuat *judicial scrutiny* dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

Kehadiran HPP memang menimbulkan berbagai perdebatan di kalangan akademisi dan praktisi hukum pidana. Sebagian pihak menilai bahwa lembaga tersebut ideal untuk memperkuat perlindungan hak asasi manusia dan mencegah penyalahgunaan kewenangan aparat penegak hukum. Namun, terdapat pula pandangan yang menganggap bahwa penerapannya sulit diwujudkan dalam kondisi Indonesia saat ini karena keterbatasan jumlah hakim, rendahnya tingkat penggunaan praperadilan, serta kebutuhan sumber daya dan biaya yang besar.⁴⁴ Selain itu, terdapat pandangan bahwa jumlah hakim pengadilan umum yang tersedia saat ini

⁴¹ Dwi Nurahman et al., "Formation Of the Commissioner Judge Institution as A Court Supervision Policy (Judicial Scrutiny) Indonesian Criminal Justice System," *Journal of Social Science and Business Studies* 2, no. 4 (2024): 333–39, <https://doi.org/10.61487/jssbs.v2i4.110>.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Muhammad Yusuf Siregar and Zainal Abidin Pakpahan, "Kewenangan Mengajukan Pra Peradilan Atas Penetapan Tersangka Di Tinjau Dari Segi Hukum," *Jurnal Ilmiah Advokasi* 6, no. 2 (2018): 34–54.

belum memadai untuk mendukung pembentukan lembaga baru dengan fungsi pengawasan khusus.

Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM kemudian menyatakan bahwa konsep HPP tidak diakomodasi dalam draf terbaru RUU KUHAP karena dinilai kurang realistis diterapkan secara merata di seluruh wilayah Indonesia. Kendala geografis dan infrastruktur peradilan di wilayah kepulauan dan daerah terpencil dipandang menjadi hambatan utama dalam penerapan mekanisme pengawasan yang menuntut respons cepat terhadap tindakan penyidikan seperti penangkapan, penggeledahan, dan penyadapan.⁴⁵ Pemerintah juga berpendapat bahwa keharusan memperoleh persetujuan hakim sebelum tindakan tertentu dilakukan berpotensi menghambat efektivitas penyidikan dalam situasi mendesak.

Sebagai alternatif, pemerintah memilih memperkuat fungsi praperadilan yang telah memiliki landasan hukum dan pengakuan yuridis yang lebih mapan, termasuk melalui berbagai putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam pandangan pemerintah, praperadilan dinilai lebih fleksibel dan realistis untuk dikembangkan sesuai kondisi sosial, politik, dan geografis Indonesia. Meskipun demikian, penghapusan konsep HPP tidak berarti menghilangkan kebutuhan terhadap penguatan *judicial scrutiny* dalam sistem peradilan pidana.

Analisis komparatif terhadap berbagai model *judicial scrutiny* menunjukkan bahwa tidak terdapat satu model yang dapat diadopsi secara langsung tanpa penyesuaian terhadap kondisi nasional. Namun demikian, terdapat dua pelajaran penting yang dapat diambil. Pertama, perlindungan hak asasi manusia tidak cukup diwujudkan hanya melalui perubahan prosedur, tetapi juga memerlukan standar substantif yang jelas dalam mengontrol tindakan aparat penegak hukum. Pengalaman *European Convention on Human Rights* dan praktik di Spanyol menunjukkan bahwa reformasi prosedural dapat kehilangan makna apabila tidak diikuti dengan perlindungan substantif yang efektif.

Kedua, setiap perluasan kewenangan aparat penegak hukum atau penggunaan instrumen baru harus diimbangi dengan mekanisme pengawasan yudisial yang kuat dan independen. Model HPP di Serbia memperlihatkan bagaimana pengawasan hakim dapat berjalan berdampingan dengan efektivitas penyidikan, sedangkan pengalaman penggunaan asesmen risiko di Amerika Serikat menunjukkan bahwa inovasi teknologi tetap membutuhkan kontrol yudisial agar tidak menimbulkan bias dan penyalahgunaan kewenangan.

Bagi Indonesia, pelajaran tersebut menunjukkan bahwa agenda reformasi hukum acara pidana tidak boleh berhenti pada perdebatan mengenai perluasan objek praperadilan atau penghapusan HPP semata. Yang lebih penting ialah

⁴⁵ Ady Thea DA, "Begini Alasan Pemerintah Dihapusnya Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dari Draf RUU KUHAP," Hukumonline.Com, 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/begini-alasan-pemerintah-dihapusnya-hakim-pemeriksa-pendahuluan-dari-draf-ruu-kuhap-lt6863391b6ad6b/>.

memastikan bahwa mekanisme judicial scrutiny dalam RUU KUHAP 2025 benar-benar mampu mengawasi legalitas, kebutuhan, dan proporsionalitas tindakan aparat penegak hukum secara efektif. Sekalipun konsep HPP tidak lagi diakomodasi, prinsip pengawasan yudisial yang preventif, independen, dan substantif tetap perlu menjadi fondasi utama dalam reformasi hukum acara pidana Indonesia.

Kesimpulan

Kajian ini menegaskan bahwa penguatan judicial scrutiny merupakan kebutuhan mendesak dalam reformasi hukum acara pidana di Indonesia untuk mewujudkan sistem peradilan yang berimbang antara efektivitas penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Kelemahan praperadilan yang masih bersifat post factum, pasif, dan cenderung formal menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan yudisial saat ini belum sepenuhnya efektif dalam mengontrol tindakan upaya paksa aparat penegak hukum.

Tidak diakomodasinya Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam draf terbaru RUU KUHAP 2025 berpotensi menjadi kemunduran apabila tidak diikuti dengan penguatan praperadilan secara substantif. Pelajaran dari European Convention on Human Rights, Spanyol, Serbia, dan Indiana menunjukkan bahwa reformasi hukum acara pidana tidak cukup hanya mengubah prosedur, tetapi harus disertai standar pengujian yang jelas, mekanisme pengawasan yang independen, serta perlindungan hak yang nyata.

Oleh karena itu, RUU KUHAP 2025 perlu mengintegrasikan prinsip judicial scrutiny pre factum dan post factum. Pengawasan pre factum diperlukan terhadap tindakan koersif tertentu seperti penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan penyadapan, sedangkan pengawasan post factum diperlukan untuk menjamin koreksi, ganti rugi, rehabilitasi, atau pemulihan apabila terjadi tindakan aparat yang tidak sah.

Sebagai rekomendasi, RUU KUHAP perlu memperluas objek pengawasan praperadilan, memperjelas standar pengujian legalitas, kebutuhan, dan proporsionalitas tindakan paksa, serta mewajibkan penyidik atau penuntut umum memberikan dasar tertulis atas setiap pembatasan hak individu. Selain itu, diperlukan peraturan pelaksana yang rinci mengenai tata cara pemeriksaan, pembuktian, koordinasi antar aparat, serta mekanisme pengaduan masyarakat.

Deklarasi Benturan Kepentingan

Penulis menyatakan tidak ada konflik kepentingan dalam penerbitan artikel ini.

Informasi Pendanaan

Tidak Ada

Pengakuan

Penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dalam proses penelitian dan penulisan artikel ini. Ucapan terima kasih secara khusus disampaikan kepada para pihak yang telah memberikan masukan akademik, bantuan

penelusuran bahan hukum dan literatur, serta dukungan teknis selama penyusunan naskah.

Referensi

- Ady Thea DA. “Begini Alasan Pemerintah Dihapusnya Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dari Draf RUU KUHAP.” *Hukumonline.Com*, 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/begini-alasan-pemerintah-dihapusnya-hakim-pemeriksa-pendahuluan-dari-draf-ruu-kuhap-lt6863391b6ad6b/>.
- Afandi, Fachrizal. “Perbandingan Praktik Praperadilan Dan Pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam Peradilan Pidana Indonesia.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 28, no. 1 (2016): 93. <https://doi.org/10.22146/jmh.15868>.
- Bošković, Aleksandar, and Nenad Radović. “Comparative Overview of the Preliminary Proceedings in the Republic of Serbia, Germany, and Italy.” *International Journal of Law, Crime and Justice* 52 (March 2018): 47–57. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2017.09.001>.
- Campbell, Christopher M., Ryan M. Labrecque, Michael Weirnerman, and Ken Sanchagrin. “Gauging Detention Dosage: Assessing the Impact of Pretrial Detention on Sentencing Outcomes Using Propensity Score Modeling.” *Journal of Criminal Justice* 70 (September 2020): 101719. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2020.101719>.
- Copp, Jennifer E., William Casey, Thomas G. Blomberg, and George Pesta. “Pretrial Risk Assessment Instruments in Practice: The Role of Judicial Discretion in Pretrial Reform.” *Criminology & Public Policy* 21, no. 2 (2022): 329–58. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12575>.
- Cusack, Alan, and Roxanna Dehaghani. “Navigating the Right to a Fair Trial for Vulnerable Suspects Pretrial: A Legal and Psychological Critique of the Strasbourg Jurisprudence.” *Human Rights Law Review* 25, no. 2 (2025): ngaf010. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaf010>.
- Doménech-Pascual, Gabriel, and Juan Luis Jiménez. “Changes in Damages When Liability Rules Change: An Empirical Study on Compensation for the Time Spent in Pretrial Detention.” *International Review of Law and Economics* 78 (2024): 106193.
- Doménech-Pascual, Gabriel, and Juan Luis Jiménez. “Changes in Damages When Liability Rules Change: An Empirical Study on Compensation for the Time Spent in Pretrial Detention.” *International Review of Law and Economics* 78 (June 2024): 106193. <https://doi.org/10.1016/j.irl.2024.106193>.
- Epps, Daniel. “Checks and Balances in the Criminal Law.” *Vand. L. Rev.* 74 (2021): 1.

- Goss, Ryan. "The Disappearing 'Minimum Rights' of Article 6 ECHR: The Unfortunate Legacy of Ibrahim and Beuze." *Human Rights Law Review* 23, no. 4 (2023): ngad024. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngad024>.
- Klingner, Donald E. "The Rule of Law." *Public Integrity* 23, no. 1 (2021): 103–6. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1827620>.
- Koppel, Stephen, Tiffany Bergin, René Ropac, Imani Randolph, and Hannah Joseph. "Examining the Causal Effect of Pretrial Detention on Case Outcomes: A Judge Fixed Effect Instrumental Variable Approach." *Journal of Experimental Criminology* 20, no. 2 (2024): 439–56. <https://doi.org/10.1007/s11292-022-09542-w>.
- Lovina, and Sustira Dirga. *Judicial Scrutiny Melalui Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dalam RKUHAP*. (Jakarta), 2022. <https://icjr.or.id/wp-content/uploads/2022/10/Judicial-Scrutiny-melalui-Hakim-Pemeriksa-Pendahuluan-dalam-RKUHAP.pdf>.
- Lowder, Evan M., Carmen L. Diaz, Eric Grommon, and Bradley R. Ray. "Effects of Pretrial Risk Assessments on Release Decisions and Misconduct Outcomes Relative to Practice as Usual." *Journal of Criminal Justice* 73 (2021): 101754.
- Lowder, Evan M., Carmen L. Diaz, Eric Grommon, and Bradley R. Ray. "Effects of Pretrial Risk Assessments on Release Decisions and Misconduct Outcomes Relative to Practice as Usual." *Journal of Criminal Justice* 73 (March 2021): 101754. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2020.101754>.
- Maringka, Rifaldi Jesaya. "Pembentukan Lembaga Hakim Komisaris Dalam Upaya Mereformasi Hukum Acara Pidana Indonesia Menurut Undang-Undang No 8 Tahun 1981." *Jurnal Hukum Unsrat* 23, no. 10 (2017).
- Martufi, Adriano, and Christina Peristeridou. "The Purposes of Pre-Trial Detention and the Quest for Alternatives." *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 28, no. 2 (2020): 153–74. <https://doi.org/10.1163/15718174-bja10002>.
- Martufi, Adriano, and Christina Peristeridou. "The Purposes of Pre-Trial Detention and the Quest for Alternatives." *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 28, no. 2 (2020): 153–74.
- Meliala, Nefa Claudia. "Rechterlijk Pardon (Pemaafan Hakim): Suatu Upaya Menuju Sistem Peradilan Pidana Dengan Paradigma Keadilan Restoratif." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 8, no. 3 (2020): 551–68. <https://doi.org/10.29303/ius.v8i3.820>.
- NIKAC, Zeljko, and Branko LESTANIN. "The Role of the Police in the Pre-Trial Phase of Serbia." *A Comparative Analysis of Pre-Trial Procedure in Europe: The Search for an Ideal Model*, 2020, 157.
- Nikac, Zeljko, and Branko Lestanin. "The Role of the Police in the Pre-Trial Phase of Serbia." In *A Comparative Analysis of Pre-Trial Procedure in Europe: The Search for an Ideal*

- Model*, by Edward Johnston, Rahime Erbaş, and Dan Jasinski. Istanbul University Press, 2020. <https://doi.org/10.26650/B/SS26.2020.014.08>.
- Nurahman, Dwi, Maroni Maroni, A. Irzal Fardiansyah, Muhammad Akib, and Hs. Tisnanta. "Formation Of the Commissioner Judge Institution as A Court Supervision Policy (Judicial Scrutiny) Indonesian Criminal Justice System." *Journal of Social Science and Business Studies* 2, no. 4 (2024): 333–39. <https://doi.org/10.61487/jssbs.v2i4.110>.
- Prasnada, Famda Egga, Sunardi Sunardi, and Moh Muhibbin. "Status Of Pretrial Institutions In Indonesian Criminal Law." *International Journal of Law, Environment, and Natural Resources* 3, no. 1 (2023): 96–106.
- Rusman Sumadi. "Praperadilan Sebagai Sarana Kontrol Dalam Melindungi Hak Asasi Manusia (HAM) Tersangka." *Jurnal Hukum Sasana* 7, no. 1 (2021): 149–62. <https://doi.org/10.31599/sasana.v7i1.597>.
- Setiawan, Junet Hariyo. "Normative-Empirical Review of Ruu Kuhap's Effectiveness in Achieving Fair Criminal Justice in Indonesia." *SSRN Electronic Journal*, ahead of print, 2025. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5370223>.
- Siregar, Muhammad Yusuf, and Zainal Abidin Pakpahan. "Kewenangan Mengajukan Pra Peradilan Atas Penetapan Tersangka Di Tinjau Dari Segi Hukum." *Jurnal Ilmiah Advokasi* 6, no. 2 (2018): 34–54.
- Stoykova, Radina. "The Right to a Fair Trial as a Conceptual Framework for Digital Evidence Rules in Criminal Investigations." *Computer Law & Security Review* 49 (July 2023): 105801. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105801>.
- Sutrsino, Anom. "Peran Hakim Dalam Mewujudkan Due Process of Law Pada Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia." *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2025): 17–28.
- UN General Assembly. "International Covenant on Civil and Political Rights." OHCHR. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.
- Vari, Vince, and Božidar Otašević. "Prosecutorial Investigation and Reform of the Criminal Procedure Legislation of the Republic of Serbia (Fulfilled Expectations or Not?)." *Towards a Better Future: Peace, Justice, and Strong Institutions*, n.d., 46.
- Vari, Vince, and Božidar Otašević. "Prosecutorial Investigation and Reform of the Criminal Procedure Legislation of the Republic of Serbia (Fulfilled Expectations or Not?)." *Towards a Better Future: Peace, Justice, and Strong Institutions*, n.d., 46.
- Wajdi, Farid, and Muhammad Ilham Hasanuddin. *Pengawasan Hakim Dan Penegakan Kode Etik Di Komisi Yudisial*. Sinar Grafika, 2022.