

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PUTUSAN PERKARA PRAPERADILAN DALAM PROSES PENYIDIKAN TINDAK PIDANA PERPAJAKAN

Oleh: Heru Wahyono

Program Magister Ilmu Hukum
Pascasarjana Universitas Islam Malang
Jl. MT Haryono 193

Abstrak

Dalam penulisan ini, penulis menelaah secara kritis dasar yuridis dari cakupan pidana dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP), terutama kekhususan tindak pidana di bidang perpajakan. Dalam penegakan hukum tindak pidana perpajakan seringkali menuai berbagai masalah khususnya dalam kasus perkara praperadilan, di mana pemahaman dan kesesuaian penerapan aturan tentang kewenangan, batasan serta cakupan dari hakim dalam memutus perkara praperadilan dalam tindak pidana perpajakan sering menimbulkan dampak yang berakibat menjadi terhambatnya proses penyelesaian dari tindakan penegakan hukum bagi penyidik PPNS Direktorat Jenderal Pajak. Bahwa putusan hakim adalah bersifat final dan mengikat, sehingga sudah seharusnya batasan, kewenangan serta cakupan materi praperadilan dipatuhi bersama.

Kata kunci: pajak, investigasi, penegakan hukum

Abstract

In this legal research, will be critically examined the legal basis of the criminal coverage in the General Provision and Tax Procedures Law (UU KUP) (Law No. 6/1983 which lastly amended by Law No. 16/2009), mainly with regard to exclusivity of tax criminal conduct. Law enforcement for tax crime has been frequently confronting various issues especially in pretrial case in which understanding and congruence of regulation implementation of autonomy and limitations as well as scope of the judges to make decision on pretrial case in tax criminal conduct often result in delayed completion of law enforcement actions performed by the civil servant investigators (PPNS) of the Directorate General of Taxes. The verdict is final and binding, so that limitations, authority and scope of pretrial materials have to be respected by all parties.

Keywords: Tax, Investigation, Pretrial, Law Enforcemen

PENDAHULUAN

Lembaga Praperadilan lahir dari inspirasi yang bersumber dari adanya Habeas Corpus dalam sistem peradilan Anglo-Saxon, yang memberikan jaminan fundamental terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) khususnya hak atas kemerdekaan. Habeas Corpus Act memberikan hak kepada seseorang melalui

surat perintah pengadilan untuk menuntut (menantang) pejabat yang melakukan penahanan atas dirinya. Hal ini untuk menjamin bahwa perampasan atau pembatasan kemerdekaan terhadap seseorang tersangka atau terdakwa itu benar-benar telah memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku maupun jaminan HAM.¹

Dalam pemeriksaan tindak pidana, Penyidik dan Penuntut Umum diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk melakukan upaya paksa berupa penangkapan, penahanan, penyitaan, dan lain sebagainya. Dalam menangkap dan menahan, tindakan ini menghilangkan kemerdekaan. Dalam menggeledah, tindakan ini berkaitan dengan hak pribadi, sedangkan dalam melakukan penyitaan, tindakan ini berkaitan dengan perampasan hak milik. Hak-hak tersebut merupakan hak asasi utama yang harus dilindungi dan dihormati. Karena itu setiap tindakan termasuk tindakan hukum yang menghilangkan hak-hak tersebut harus diatur secara rinci untuk mencegah kesewenang-wenangan.²

Praperadilan menurut Hartono adalah proses persidangan sebelum sidang masalah pokok perkaranya disidangkan. Pengertian perkara pokok ialah perkara materinya, sedangkan dalam praperadilan proses persidangan hanya menguji proses tata cara penyidikan dan penuntutan, bukan kepada materi pokok saja. Adapun yang dimaksud dengan materi pokoknya adalah materi perkara tersebut, misalnya dalam perkara korupsi, maka materi pokoknya adalah perkara korupsi.³

Tujuan dari praperadilan adalah meletakkan hak dan kewajiban yang sama antara yang memeriksa dan yang diperiksa. Hal ini merupakan penerapan asas hukum acara pidana yaitu *accusatoir*, dimana Van Apeldoorn mendefinisikan bahwa Penyidik dan tersangka berhadapan sebagai pihak yang sama haknya, yang melakukan pertarungan hukum (*rechtsstrijd*) di muka Hakim. Dengan menempatkan tersangka bukan sebagai objek yang diperiksa, maka hal ini akan menjamin perlindungan hukum dan kepentingan hak asasi dari tersangka. Melalui asas ini, hukum telah memberi sarana dan ruang untuk menuntut hak-hak melalui praperadilan. Secara detil, Yahya Harahap mengemukakan "lembaga praperadilan sebagai pengawasan horizontal atas tindakan upaya paksa yang dikenakan terhadap tersangka selama ia berada dalam pemeriksaan penyidikan atas penuntutan, agar benar-benar tindakan itu tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan Undang-Undang."⁴

Dalam sistem hukum, praperadilan merupakan bagian dari hukum formil yang menegakkan hukum pidana materiil. Menurut Mahrus Ali, dalam bukunya "Dasar-Dasar Hukum Pidana", hukum formil adalah hukum pidana yang mengatur bagaimana negara dengan perantara alat-

¹ O.C Kaligis, *Perlindungan Hukum Atas Hak Asasi Tersangka dan Terdakwa*, (Bandung: PT Alumni, 2006), hal.366.

² I Gede Yuliartha, *Lembaga Praperadilan Dalam Perspektif Kini dan Masa Mendatang Dengan Hubungannya Dengan Hak Asasi Manusia*, dalam buku *Penanganan Perkara*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia, 2014), hlm. 3.

³ Hartono, *Penyidikan dan Penegakan Hukum Pidana : Melalui Pendekatan Hukum Progresif* (Jakarta : sinar Grafika, 2010, hlm. 5.

⁴ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP : pemeriksaan Sidang pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali* (Jakarta : Sinar Grafika, 2012) hal. 4

alat perlengkapannya melaksanakan haknya untuk mengenakan pidana. Di Indonesia, hukum pidana yang bersifat materil secara umum ada di Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) sebagai *lex generalis* dan tersebar di berbagai Undang-Undang lainnya sebagai *lex specialis*, sedangkan hukum pidana formil misalnya adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara pidana (KUHAP).⁵

METODE PENELITIAN

Penelitian ini jenisnya penelitian normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian terhadap norma yang terdapat dalam hukum positif yang memandang hukum sebagai kaidah tertulis atau tidak tertulis ataupun suatu keputusan dari lembaga yang berwenang. Peter Mahmud Marzuki berpendapat, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum.⁶ Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa jenis penelitian hukum normatif yaitu suatu penelitian yang terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum.⁷ Dalam kaitannya dengan penelitian normatif-yuridis di sini digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan/komparatif (*comparative approach*).⁸ Sumber bahan hukum penelitian ini berasal dari penelitian kepustakaan (*Library Research*). Penelitian kepustakaan ini dilakukan terhadap berbagai macam sumber bahan hukum yang dapat digolongkan atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menginventarisir, mempelajari dan mendalami bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang terkait dengan penelitian ini. Bahan hukum yang diperoleh, dikumpulkan kemudian dilakukan pencatatan mengenai hal-hal yang dianggap penting dan berguna bagi penelitian yang dilakukan. Kemudian diberikan identitas seperti sumber bahan yang dikutip dan halaman. Data yang diperoleh dalam penelitian ini berupa hasil studi literer (kepustakaan) berupa data sekunder, yang berasal dari bahan hukum primer dan sekunder. Oleh karena itu penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.⁹

⁵Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm.52

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2005) hlm. 35.

⁷Philipus M Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum, Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Universitas Airlangga, Surabaya, 1997), hlm.20.

⁸Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang Bayu Media Publishin, 2005), hlm. 444-445

⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Pres, 1986), hlm. 251-252.

PEMBAHASAN

Obyek Praperadilan

Mengenai praperadilan, Pasal 1 angka 10 KUHAP menyatakan bahwa: "Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang:

- a. Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka;
- b. Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan;
- c. Permintaan ganti kerugian, atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan."

Praperadilan lebih lanjut diatur dalam Pasal 77 sampai dengan pasal 83 di dalam KUHAP. Sebagaimana yang dapat disarikan dari pasal 1 angka 10 KUHAP yang telah diuraikan diatas, Pasal 77 KUHAP mengatur obyek pemeriksaan praperadilan sebagai berikut :

1. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
2. Ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Objek praperadilan sebagaimana disebutkan di atas, di kemudian hari diperluas oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 tanggal 28 April 2015. Putusan tersebut pada intinya mengatur hal sebagai berikut:

1. Frasa "bukti permulaan", "bukti permulaan yang cukup", dan "bukti yang cukup" sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) KUHAP bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dan tidak mempunyai kekuatan mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa "bukti permulaan", "bukti permulaan yang cukup", dan "bukti yang cukup" adalah minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHAP;
2. Pasal 77 KUHAP bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai termasuk penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan.

Selain dua hal di atas, menurut Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya, agar memenuhi asas kepastian hukum yang adil sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 serta memenuhi asas *lex certa* dan *lex stricta* dalam hukum pidana maka frasa "bukti permulaan", "bukti permulaan yang cukup", dan "bukti yang cukup" telah disatukan pemahamannya yaitu dengan mengambil alih pengertian dalam Pasal 183 KUHAP untuk kepentingan penyidikan. Dalam hal penetapan tersangka juga harus dimaknai bahwa tersangka dalam perkara pidana tersebut telah pernah diperiksa sebelumnya sebagai saksi, kecuali terhadap perkara pidana yang penetapan tersangkanya dimungkinkan dilakukan tanpa kehadirannya (*in absentia*).

Tata Cara Praperadilan

Proses acara praperadilan bukan merupakan bagian dari tugas memeriksa dan memutuskan perkara tindak pidana itu sendiri, sehingga putusan praperadilan bukan untuk menangani tindak pidana pokok yang memeriksa dan memutus perkara tindak pidana yang berdiri sendiri sebagai putusan akhir. Acara praperadilan adalah acara yang digunakan untuk memeriksa sifat formil atau formilitas dalam rangka upaya paksa dilakukan ataupun memeriksa permintaan ganti kerugian secara formil. Oleh karena itu, acara praperadilan adalah bukan peradilan yang memeriksa materiil atau perkara pokok, karena hal tersebut adalah kewenangan pengadilan dalam acara peradilan yang didahului adanya surat dakwaan, yang selanjutnya dilakukan pembuktian materiil atas apa yang didakwakan untuk mendapatkan putusan akhir. Praperadilan dimulai dari adanya permohonan praperadilan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan. Hal ini dikarenakan praperadilan merupakan suatu hak. Oleh karena ia adalah suatu hak maka untuk itu harus ada permohonan dari pihak yang berkepentingan, sekalipun ada penangkapan, penahanan atau penetapan tersangka yang nyata-nyata tidak sah misalnya pemeriksaan praperadilan tidak secara langsung akan diadakan tanpa adanya permintaan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan karena tindakan itu.

Sesuai Pasal 79, 80 dan 81 KUHAP, permohonan praperadilan diajukan kepada Ketua Pengadilan Negeri dalam hal sebagai berikut:

1. pemeriksaan tentang sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan diajukan oleh tersangka, keluarga atau kuasanya;
2. pemeriksaan sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan;
3. permintaan ganti kerugian dan atau rehabilitasi akibat tidak sahnya penangkapan atau penahanan atau akibat sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan diajukan oleh tersangka atau pihak ketiga yang berkepentingan.

Sesuai Pasal 78 KUHAP, Hakim yang memeriksa praperadilan adalah Hakim Tunggal, sedangkan menurut Pasal 82 KUHAP acara praperadilan ditentukan sebagai berikut:

1. Dalam waktu tiga hari setelah diterimanya permintaan, Hakim yang ditunjuk menetapkan hari sidang;
2. Dalam memeriksa dan memutus tentang sah atau tidaknya penangkapan atau penahanan, sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penuntutan, permintaan ganti kerugian dan atau rehabilitasi akibat tidak sahnya penangkapan atau penahanan, akibat sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan dan ada benda yang disita yang tidak termasuk alat pembuktian, Hakim mendengar keterangan baik dari tersangka atau pemohon maupun dan pejabat yang berwenang;
3. Pemeriksaan tersebut dilakukan dengan acara cepat dan selambat-lambatnya tujuh hari Hakim harus sudah menjatuhkan putusannya;
4. Dalam hal suatu perkara sudah mulai diperiksa oleh Pengadilan Negeri sedangkan pemeriksaan mengenai permintaan kepada praperadilan belum selesai, maka permintaan tersebut gugur;
5. Putusan praperadilan pada tingkat penyidikan tidak menutup kemungkinan untuk mengadakan pemeriksaan praperadilan lagi pada tingkat

pemeriksaan oleh Penuntut Umum, jika untuk itu diajukan permintaan baru.

Putusan praperadilan, sebagaimana putusan pengadilan lainnya harus memuat dengan jelas dasar dan alasannya, selain itu berdasarkan Pasal 82 KUHAP, isi putusan praperadilan dalam hal putusan menetapkan bahwa:

1. Suatu penangkapan atau penahanan tidak sah, maka penyidik atau jaksa penuntut umum pada tingkat pemeriksaan masing-masing harus segera membebaskan tersangka;
2. Sesuatu penghentian penyidikan atau penuntutan tidak sah, penyidikan atau penuntutan terhadap tersangka wajib dilanjutkan;
3. Suatu penangkapan atau penahanan tidak sah, maka dalam putusan dicantumkan jumlah besarnya ganti kerugian dan rehabilitasi yang diberikan, sedangkan dalam hal suatu penghentian penyidikan atau penuntutan adalah sah dan tersangkanya tidak ditahan, maka dalam putusan dicantumkan rehabilitasinya;
4. Benda yang disita ada yang tidak termasuk alat pembuktian maka dalam putusan dicantumkan bahwa benda tersebut harus segera dikembalikan kepada tersangka atau dan siapa benda itu disita.

Pada prinsipnya putusan praperadilan itu bersifat final, atau dalam kata lain tidak dapat dimintakan upaya hukum lanjutan. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU- IX/2011 tanggal 1 Mei 2012 maka terhadap putusan praperadilan dalam hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, Pasal 80 dan Pasal 81 tidak dapat dimintakan Banding. Kemudian berdasarkan Pasal 45A Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, kasasi terhadap perkara praperadilan tidak dibenarkan. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 1 jo. Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan (PERMA Nomor 4 Tahun 2016), terhadap putusan praperadilan juga tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali.

Penting untuk dipahami bersama bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (3) PERMA Nomor 4 Tahun 2016, dalam hal putusan praperadilan mengabulkan permohonan tentang tidak sahnya penetapan tersangka, maka hal tersebut tidak menghapuskan kewenangan Penyidik untuk menetapkan kembali yang bersangkutan sebagai tersangka lagi setelah memenuhi paling sedikit dua alat bukti baru yang sah, yang berbeda dengan alat bukti sebelumnya yang berkaitan dengan materi perkara. Bahwa praktek dilapangan masih banyak terjadi putusan-putusan atas perkara praperadilan yang tidak sesuai atau bertentangan dengan aturan atau kaidah-kaidah yang sebenarnya menurut penulis sudah sangat tegas sesuai dengan kewenangan dimana Pengadilan Negeri adalah satu-satunya lembaga yang berwenang dan tidak boleh ditangani oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan lain. Hal tersebut berlaku untuk pidana umum maupun pidana khusus termasuk pidana perpajakan. Berkaitan dengan kondisi dan uraian di atas, penulis berpandangan sangat perlu untuk melakukan penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan dan memahami wewenang lembaga dan hakim praperadilan dalam memeriksa dan mengadili perkara praperadilan perpajakan.

Kewenangan Direktorat Jenderal Pajak

Kewenangan Direktorat Jenderal Pajak dalam penegakan kepatuhan perpajakan dan dalam rangka penegakan hukum tindak pidana di bidang

perpajakan. Pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, pada prakteknya Wajib Pajak sering kali mengupayakan peluang untuk memperkaya diri sendiri dengan cara tidak membayar pajak, tidak melaporkan pembayaran pajak, atau juga memanipulasi hasil penghitungan pajak terutang yang harus dibayarkan kepada Negara. Tindakan yang tidak bertanggungjawab tersebut tentu berdampak buruk terhadap pendapatan Negara yang secara langsung juga akan berdampak buruk terhadap pelambatan/berhentinya pembangunan nasional demi kemakmuran masyarakat luas.

Pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak (DJP) melalui UU KUP telah diberi kewenangan dalam rangka peningkatan kepatuhan perpajakan dan dalam rangka penegakan hukum tindak pidana di bidang perpajakan untuk memperkecil atau menanggulangi kecurangan di bidang perpajakan. Adapun kewenangan yang diberikan antara lain untuk melakukan tindakan pemeriksaan pajak, pemeriksaan bukti permulaan dan penyidikan pajak kepada Wajib Pajak yang diatur dalam Pasal 1 angka 25, Pasal 1 angka 26, Pasal 1 angka 31, Pasal 29, Pasal 43A dan Pasal 44 UU KUP. Selain pengaturan mengenai kewenangan tersebut, UU KUP juga telah mengatur sanksi atau hukuman atas pelanggaran kewajiban perpajakan baik sanksi yang bersifat administrasi maupun sanksi pidana perpajakan.

Tindak pidana yang tumbuh, sedemikian banyaknya sehingga cenderung ke arah sektoral, seolah-olah terlepas dari sistem. Perkembangan dunia kejahatan tidak diikuti oleh perkembangan hukum itu sendiri, sehingga KUHP yang merupakan warisan kolonial Belanda sebagai ketentuan hukum pidana yang berlaku di negara ini, tidak lagi mampu mengakomodasi perkembangan kejahatan ini. Oleh karena itu, aturan pidana banyak yang dibuat tersendiri dan tersebar di luar KUHP. Ada kecenderungan untuk mengundang ketentuan pidana tersendiri pada tiap-tiap sektor atau bidang, misalnya Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dibentuk untuk masing-masing sektor sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya.

Pemeriksaan dalam rangka menguji kepatuhan dari Wajib Pajak, Direktorat Jenderal Pajak juga berwenang melakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan atas adanya dugaan kuat bahwa sedang atau telah terjadi suatu Tindak Pidana di Bidang Perpajakan yang dilakukan oleh siapa saja yang dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan Negara. Pemeriksaan Bukti Permulaan adalah Pemeriksaan yang dilakukan untuk mendapatkan Bukti Permulaan tentang adanya dugaan telah terjadi Tindak Pidana di Bidang Perpajakan.

Tindak Pidana di Bidang Perpajakan adalah perbuatan yang diancam sanksi pidana oleh undang-undang di bidang perpajakan yang meliputi Pasal 38, Pasal 39, Pasal 39A, Pasal 41, Pasal 41A, Pasal 41B, Pasal 41C, dan Pasal 43 Undang Undang KUP, Pasal 24 dan Pasal 25 Undang Undang PBB, Pasal 13 dan Pasal 14 Undang- Undang Bea Meterai, dan Pasal 41A Undang-Undang PPSP.

Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHP, "Penyidikan menurut ketentuan khusus acara pidana

sebagaimana tersebut pada Undang-undang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 284 ayat (2) KUHAP dilaksanakan oleh penyidik, jaksa, dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan." Penyidikan merupakan tindak lanjut dari hasil Pemeriksaan Bukti Permulaan yang oleh Direktur Jenderal Pajak diinstruksikan untuk disidik yang dilaksanakan oleh suatu Tim Penyidik Pajak yang terdiri dari para Penyidik Pajak pada Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak dan/atau pada Unit Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak. Pada hakikatnya Penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan merupakan salah satu upaya untuk menegakkan ketentuan perundang-undangan perpajakan. Penyidikan merupakan tindak lanjut dari hasil pemeriksaan bukti permulaan yang oleh Direktur Jenderal Pajak diinstruksikan untuk dilakukan penyidikan. Penyidikan dilakukan oleh Tim Penyidik yaitu Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak dan atau Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak.

Kewenangan Hakim Dalam Praperadilan

Menurut hukum acara yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), kewenangan Hakim dalam menjalankan hukum acara praperadilan telah dibatasi baik dari para pihak maupun objek pemeriksaannya. Kewenangan praperadilan di Indonesia tidak seluas seperti Hakim Komisaris (*rechter commisaris*) di Belanda atau Judge *Dinstruction* di Prancis yang di samping menentukan sah tidaknya penangkapan, penahanan dan penyitaan juga melakukan pemeriksaan pendahuluan atas suatu perkara.

Dalam Pasal 1 angka 10 dan Pasal 77 KUHAP kewenangan lembaga praperadilan telah diatur sebagai berikut:

Pasal 1 angka 10 KUHAP: "Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang:

- a. sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka;
- b. sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan pengadilan;
- c. permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan."

Pasal 77 KUHAP juga secara jelas mengatur kewenangan Pengadilan Negeri dalam praperadilan sebagai berikut: "Pengadilan Negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang:

- a. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
- b. Ganti kerugian atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-X11/2014, terdapat perluasan kewenangan pada Lembaga Praperadilan. Dalam amar putusannya pada poin 1.3 menyatakan:¹⁵ "Pasal 77 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai termasuk penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan, Sehingga setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, selain kewenangan yang telah

terdapat dalam Pasal 1 angka 10 dan Pasal 77 KUHAP, kewenangan lembaga praperadilan diperluas untuk dapat memeriksa penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan.

Perkara praperadilan Nomor 03/Pra/Pid/2014/PN.Jbi merupakan permohonan praperadilan pajak yang memperlakukan tentang penetapan status Pemohon sebagai tersangka dimana Pemohon menyatakan bahwa penetapan tersangka terhadap dirinya adalah keliru dan cacat hukum dengan alasan alat bukti berupa surat dan dokumen yang digunakan sebagai dasar untuk menetapkan Pemohon sebagai tersangka diperoleh dengan cara tidak sah. Dalil pemohon adalah Penggeledahan dan penyitaan merupakan objek yang dapat diperiksa dan diadili oleh Lembaga Praperadilan dengan dasar Pasal 82 ayat (1) huruf b jo. Pasal 82 ayat (3) huruf d dan Pasal 95 ayat (2) KUHAP. Hukum Acara Praperadilan tidak bersifat limitatif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 77 KUHAP saja, karena apabila ada barang yang disita oleh Penyidik yang sebenarnya bukan alat pembuktian dalam perkara yang sedang disidik, termasuk tindakan lain, yang dilakukan Penyidik tanpa alasan berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan, termasuk di dalamnya tindakan penggeledahan atau penyitaan yang tidak sesuai prosedur Hukum Acara Pidana juga merupakan kewenangan dari Pengadilan Negeri dalam acara praperadilan.

Terkait dengan pokok perkara, Termohon mendalilkan bahwa terdapat perbedaan yang mendasar antara pemeriksaan bukti permulaan dengan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan. Pemeriksa Bukti Permulaan tidak melakukan penggeledahan maupun penyitaan, namun hanyalah melaksanakan kewenangan Pemeriksa Bukti Permulaan untuk memasuki dan memeriksa tempat atau ruang yang diduga digunakan untuk menyimpan buku atau catatan, dokumen serta melaksanakan kewenangan untuk peminjaman buku atau catatan, serta dokumen sesuai dengan ketentuan Pasal 60 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2011 jo. Pasal 14 ayat (2) huruf a dan c Peraturan Menteri Keuangan Nomor 18 Tahun 2013. Tindakan tersebut sesuai dengan kewenangan dan selalu didampingi oleh Pegawai Pemohon serta telah mendapat izin dari Pegawai Pemohon. Selanjutnya setelah pelaksanaan, Tim Pemeriksa Bukti permulaan memberikan tanda terima peminjaman buku catatan dan dokumen. Pemohon keliru karena mencampuradukkan tindakan peminjaman dokumen dalam rangka Pemeriksaan Bukti Permulaan dengan tindakan penyitaan dalam rangka Penyidikan. Pemeriksa Bukti Permulaan tidak pernah melakukan penyitaan karena penyitaan baru dilaksanakan pada tahap penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik sesuai dengan ketentuan Pasal 42 Ayat (1) KUHAP dan Pasal 44 ayat (2) huruf e UU KUP.

Dalam perkara, penyitaan dilakukan sebanyak 2 (dua) kali yaitu penyitaan biasa sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (1) KUHAP dan penyitaan dalam keadaan perlu dan mendesak sesuai dengan Pasal 38 ayat (2) KUHAP. Proses permohonan izin penyitaan diajukan oleh PPNS ke Pengadilan Negeri Padang karena PPNS melakukan proses penyitaan dari Tim Pemeriksa Bukti Permulaan Kanwil DJP Sumatera Barat dan Jambi sebagai Penguasa Benda yang berlokasi di Padang sesuai dengan ketentuan Pasal 42 ayat (2) KUHAP. Adapun proses penetapan tersangka terhadap Pemohon telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

Menurut hemat penulis dalam kasus ini timbul minimal 2 (dua) isu hukum yang secara khusus akan dibahas yang pertama adalah : Perbedaan Pemeriksaan Bukti Permulaan dengan Penyidikan Tindak Pidana di bidang Perpajakan; dan yang kedua adalah perbedaan peminjaman dokumen dengan Penyitaan yang menjadi dasar hakim praperadilan dalam mengadili praperadilan pajak.

Apabila melihat pada beberapa pertimbangan Hakim dalam putusan, maka Hakim telah menyamakan Pemeriksa Bukti Permulaan dengan Penyidikan Dalam pertimbangan, Hakim telah memaknai pengertian penyitaan secara luas dan berlebihan, sehingga meliputi tindakan Peminjaman Buku, Catatan dan Dokumen yang dilakukan sehubungan dengan Pemeriksa Bukti Permulaan; Dalam pertimbangannya, Hakim tidak membedakan mengenai proses Pemeriksaan Bukti Permulaan dengan proses Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan. Hakim telah menerapkan aturan-aturan yang ada dalam KUHAP untuk menilai Proses Pemeriksaan Bukti Permulaan, sementara Proses Pemeriksaan Bukti Permulaan seharusnya didasarkan pada UU KUP.

Surat Perintah Pemeriksaan Bukti Permulaan merupakan dasar pelaksanaan Pemeriksaan Bukti Permulaan oleh tim pemeriksa Bukti Permulaan. Prosedur dan tata cara pemeriksaan bukti permulaan sama dengan pemeriksaan pajak lainnya, hanya saja hasil pemeriksaan tidak selalu berujung pada penerbitan Surat Ketetapan Pajak namun dapat juga ditindaklanjuti dengan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan dalam hal ditemukan Bukti Permulaan tindak pidana di bidang perpajakan.

Penyidikan merupakan salah satu tindak lanjut dari Pemeriksaan Bukti Permulaan. Dari segi aturan formil, tentu terdapat perbedaan yang mendasar dimana pelaksanaan pemeriksaan bukti permulaan tunduk kepada UU KUP sedangkan Penyidikan tunduk pada KUHAP.

Hal yang cukup esensi dalam membedakan antara pemeriksaan bukti permulaan dengan penyidikan adalah adanya kewenangan penyidik melakukan penyitaan sedangkan Pemeriksa bukti permulaan tidak memiliki kewenangan melaksanakan penyitaan, namun memiliki kewenangan antara lain memasuki dan/atau memeriksa tempat, ruang, dan/atau barang yang diduga atau patut diduga digunakan untuk menyimpan Bahan Bukti, meminiam dan/atau memeriksa Bahan Bukti, melakukan Penyegelan terhadap tempat atau ruang tertentu serta barang bergerak dan/atau barang tidak bergerak, meminta keterangan kepada pihak yang berkaitan, meminta keterangan dan/atau bukti yang diduga dapat memberi petunjuk tentang Tindak Pidana di Bidang Perpajakan kepada pihak ketiga yang mempunyai hubungan dengan orang pribadi atau badan sesuai dengan kewenangnya dalam Pasal 60 ayat (5) PP 74 Tahun 2011 jo. Pasal 14 ayat (2) PMK 18 Tahun 2013.

Kewenangan Mengadili Praperadilan Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 tanggal 28 April 2015 Hakim telah melakukan penyimpangan memperluas kewenangan objek perkara praperadilan dengan memeriksa dan mengadili perkara terkait tindakan Peminjaman Buku, Catatan dan Dokumen yang dilakukan dalam proses Pemeriksaan Bukti Permulaan dengan pertimbangan bahwa penegakan hukum pidana di Indonesia menjadi kewenangan Peradilan Umum maka Pengadilan Negeri Jambi adalah termasuk salah satu Pengadilan Negeri yang mempunyai kewenangan dalam menegakkan Hukum Pidana di Indonesia.

Apabila diteliti kembali mengenai objek yang dimohonkan praperadilan dimana hal yang dipermasalahkan adalah peminjaman dokumen yang dilakukan oleh Petugas Pemeriksa Bukti Permulaan dan bukan penggeledahan ataupun penyitaan, maka praperadilan telah memperluas objek praperadilan. Apabila ketentuan Pasal 1 angka 10 jo. Pasal 77 KUHAP dan dikaitkan dengan asas "asas *lex scripta*" asas *lex stricta*" "asas *lex certa*" maka objek yang dapat

dimohonkan praperadilan dan kewenangan Pengadilan Negeri atas permohonan praperadilan telah dibatasi dengan tegas yaitu hanya mengenai sah atau tidaknya: (1) penangkapan; (2) penahanan; (3) penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan dan; (4) permintaan ganti kerugian dan atau rehabilitasi.

Untuk itu penulis berpendapat bahwa tindakan peminjaman dokumen dalam proses pemeriksaan bukti permulaan bukanlah merupakan objek yang dapat dimohonkan dalam praperadilan, sekalipun dalam perkembangannya setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU- XII/2014 tanggal 28 April 2015 kewenangan lembaga praperadilan telah diperluas mengenai penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan, namun hal tersebut tetap tidak menjadika tindakan peminjaman dokumen dalam rangka pemeriksaan bukti permulaan menjadi objek praperadilan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 tanggal 28 April 2015 diputuskan sebelum Putusan Nomor 03/PRA/PID/2014/PN.JBI tanggal 23 Oktober 2014, yang menyatakan sebagai berikut: bahwa dalam Eksepsi menolak eksepsi termohon praperadilan untuk seluruhnya. Dalam Pokok Perkara

1. Mengabulkan Permohonan Praperadilan untuk sebagian;
2. Menyatakan penetapan status Tersangka Pemohon dan mengembalikan harkat dan martabat Pemohon sebagaimana sediakala bukan termasuk kewenangan Praperadilan;
3. Menyatakan tindakan penyitaan sebagai Upaya Paksa oleh termohon Praperadilan berdasarkan sebagai berikut:
 - a. Surat Perintah Izin Penyitaan Nomor S-41.SITA/PJ.054/2014;
 - b. Surat Perintah Penyitaan Nomor PRIN-61.SITA/PJ.054/2014 tanggal 14 April 2014, yaitu menyita dan menahan dokumen-dokumen milik Pemohon, tidak dari Pemohon dan tidak adanya Berita Acara Penyitaan yang Pemohon tanda tangani sehingga TIDAK SAH dan TIDAK MEMPUNYAI KEKUATAN HUKUM; adalah penulis anggap sebagai bentuk ditafsirkan, diperluas ataupun diartikan lain selain sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 10 jo. Pasal 77 KUHAP.

PENUTUP

Perbedaan yang mendasar antara Pemeriksaan bukti Permulaan dengan Penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan yang dapat dilihat dan dasar hukum, pengertian, pihak yang melaksanakan, kewenangan serta dasar pelaksanaan. Dalam hal mana pemeriksaan bukti permulaan belum masuk dalam ranah pro yustitia sehingga bukan termasuk dalam lingkup kewenangan pemeriksaan praperadilan. Hakim tidak mendudukan perkara sesuai dengan urutan peristiwa hukum yang ada dan telah menyamakan petugas pemeriksa bukti permulaan dengan petugas Penyidik sehingga telah mengaburkan kedudukan pihak Termohon selaku pemeriksa bukti permulaan dengan Penyidik tindak pidana di bidang perpajakan. Hakim telah memaknai pengertian tindakan penyitaan dalam rangka penyidikan secara luas dan berlebihan, sehingga meliputi tindakan Peminjaman Buku, Catatan dan Dokumen yang dilakukan sehubungan dengan Pemeriksa Bukti Permulaan. Hakim telah melakukan penyimpangan memperluas kewenangan objek perkara Praperadilan dengan memeriksa dan mengadili perkara terkait tindakan Peminjaman Buku, Catatan dan Dokumen

yang dilakukan sehubungan dengan Pemeriksa Bukti Permulaan. Oleh karena itu, Hakim telah melakukan penyimpangan terhadap asas fundamental dalam hukum acara pidana.

DAFTAR PUSTAKA

- Hartono, 2010, *Penyidikan dan Penegakan Hukum Pidana : Melalui Pendekatan Hukum Progresif*, Jakarta : sinar Grafika, 2010, hlm. 5.
- Hartono, 2010, *Penyidikan dan Penegakan Hukum Pidana : Melalui Pendekatan Hukum Progresif*, Jakarta : sinar Grafika, 2010, hlm. 5.
- I Gede Yuliartha, 2014, *Lembaga Praperadilan Dalam Perspektif Kini dan Masa Mendatang Dengan Hubungannya Dengan Hak Asasi Manusia* , dalam buku Penanganan Perkara, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia.
- Johnny Ibrahim, 2005, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang Bayu Media Publishin.
- O.C Kaligis, 2006, *Perlindungan Hukum Atas Hak Asasi Tersangka dan Terdakwa*, Bandung: PT Alumni.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media.
- Philipus M Hadjon, 1997, *Pengkajian Ilmu Hukum, Metode Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Universitas Airlangga.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Pres, 1986