

019

PERUMUSAN ANCAMAN SANKSI PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG DI BIDANG HUKUM ADMINISTRASI DAN KEPERDATAAN*

Oleh: Mudzakkir, S.H., M.H.**

A. PENDAHULUAN

Perkembangan hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP telah membawa perubahan yang signifikan dalam pembangunan hukum pidana nasional Indonesia. Pada mulanya kebijakan tersebut dipergunakan dalam rangka untuk melengkapi atau menyempurnakan hukum pidana yang dimuat dalam KUHP dengan cara menambah ketentuan hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP, ternyata dalam perkembangannya perumusan hukum pidana dan ppidanaan telah membentuk rumusan norma hukum pidana dan ppidanaan sendiri yang tidak lagi mengacu kepada Buku I KUHP sebagai ketentuan umum hukum pidana.

Akibat dari perumusan hukum pidana dan ppidanaan yang tidak mengacu kepada ketentuan umum hukum pidana Buku I KUHP, terjadi duplikasi atau triplikasi norma hukum pidana dan sistem perumusan ancaman pidana yang tidak sinkron dengan sistem perumusan ancaman pidana dalam KUHP, terutama mengenai adanya ancaman maksimum khusus yang melebihi dari ancaman pidana dari sistem ppidanaan dalam Ketentuan Umum Buku I. Bahkan ada kecenderungan bahwa adanya ancaman sanksi pidana tersebut seolah-olah menjadi keharusan dalam membentuk undang-undang, sehingga keadaan sekarang dinilai terlalu banyak ancaman sanksi pidana yang melebihi batas yang dapat ditoleransi (*overcriminalization*).

Makalah ini membahas salah satu aspek perkembangan hukum pidana di luar KUHP dari sudut perumusan ancaman sanksi pidana yang pembahasannya mencakup perkembangan hukum pidana melalui undang-undang di luar KUHP, perumusan ancaman sanksi pidana, dan temuan

* Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion (FGD) di BPHN Jakarta, 21 Oktober 2010

** Dosen Hukum Pidana pada Fakultas Hukum UII Yogyakarta

serta permasalahan yang terkait dengan implikasinya dalam praktik penegakan hukum.

B. PERKEMBANGAN HUKUM PIDANA MELALUI UNDANG-UNDANG DI LUAR KUHP

Hukum pidana telah dikembangkan melalui dua cara, yaitu melalui amandemen KUHP dan melalui pembentukan hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP. Perumusan perbuatan pidana dan ancaman sanksi pidana melalui kebijakan amandemen KUHP relatif lebih sistematis daripada kebijakan perumusan perbuatan pidana dan ancaman sanksi pidana dilakukan dengan mempertimbangkan norma hukum pidana yang telah ada pada bagian atau paragraf yang relevan sehingga tersusun secara sistematis. Sedangkan perumusan perbuatan pidana dan ancaman sanksi pidana dalam undang-undang di luar KUHP cenderung bersifat independen dan cenderung memilih membuat rumusan sendiri perbuatan pidana dan ancaman sanksi pidananya serta melepaskan ikatannya dengan ketentuan umum hukum pidana dalam Buku I.

Cara pengembangan hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP tersebut mengacu kepada Pasal 103 KUHP yang memuat ketentuan:

Pasal 103

Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain.

Kalimat yang menyatakan "...kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain" tersebut dimaknai bahwa boleh mengatur hukum pidana dalam undang-undang lain di luar KUHP dan boleh mengatur ketentuan yang menyimpang dengan ketentuan umum hukum pidana sebagaimana dimuat dalam Bab I sampai dengan Bab VIII Buku I KUHP.

Singkatnya, KUHP sendiri telah memberikan peluang kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur hukum pidana di luar KUHP dan boleh menyimpang dari ketentuan umum hukum pidana dalam Buku I KUHP. Hal ini diperkuat dengan interpretasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3) yang memuat ketentuan yang intinya dimungkinkan adanya sanksi pidana dalam undang-undang di luar KUHP. Meskipun secara jelas dalam lampiran

undang-undang tersebut dinyatakan “Ketentuan Pidana (jika diperlukan)”, namun dalam interpretasi dalam praktik pembentukan undang-undang yang dibuktikan dengan produk hukum berupa undang-undang di bidang hukum administrasi, memiliki muatan materi larangan yang kemudian disertai dengan ancaman sanksi pidana. Ancaman sanksi pidana acapkali dipahami sebagai bentuk dorongan atau pada level yang lebih tinggi paksaan agar hukum yang dimuat ditaati oleh masyarakat dan sekaligus memberi bekal kepada aparat pelaksana dan aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan represif yang mengandung unsur penal/pidana. Adanya ancaman sanksi pidana dipahami sebagai alat efektif agar hukum ditaati oleh masyarakat, maka undang-undang yang tidak memuat ketentuan ancaman sanksi pidana acap kali dipandang belum lengkap atau ‘percuma’ (tidak akan bakal ditaati oleh masyarakat).

Atas dasar pemahaman hukum yang demikian, hukum pidana yang dikembangkan dalam peraturan perundang-undangan di luar KUHP semakin hari semakin banyak dan tidak terkendali.

Secara umum perumusan norma hukum pidana yang berlanjut kepada perumusan ancaman sanksi pidana sebagai catatan yang perlu mendapat perhatian dalam diskusi ini adalah:

1. Kebijakan menghapus pasal KUHP dipindahkan ke dalam hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP disertai dengan pemberatan ancaman pidana, sehingga menjadi satu-satunya norma hukum pidana yang berada di luar KUHP.
2. Kebijakan menduplikasi atau menggandakan pasal-pasal KUHP ke dalam hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP dengan memberatkan ancaman pidana.
3. Kebijakan merumuskan norma hukum pidana baru yang sesungguhnya rumusnya telah ada dalam KUHP tetapi dengan menambah unsur-unsur baru sebagai rumusan perbuatan pidana umum (*genus*) disertai dengan pemberatan ancaman pidana.
4. Kebijakan mengubah rumusan norma hukum pidana sebagai bentuk kejahatan (*independent crimes*), meski jumlahnya relatif sedikit.
5. Kebijakan merumuskan norma hukum pidana baru dengan menggunakan frasa atau kata yang lazim dalam hukum pidana yang menyebabkan rumusnya bersifat ambigu atau meluas dan tanpa

batas atau serba meliputi yang tidak menjamin adanya kepastian hukum dan berpotensi pelanggaran terhadap hak dasar manusia.

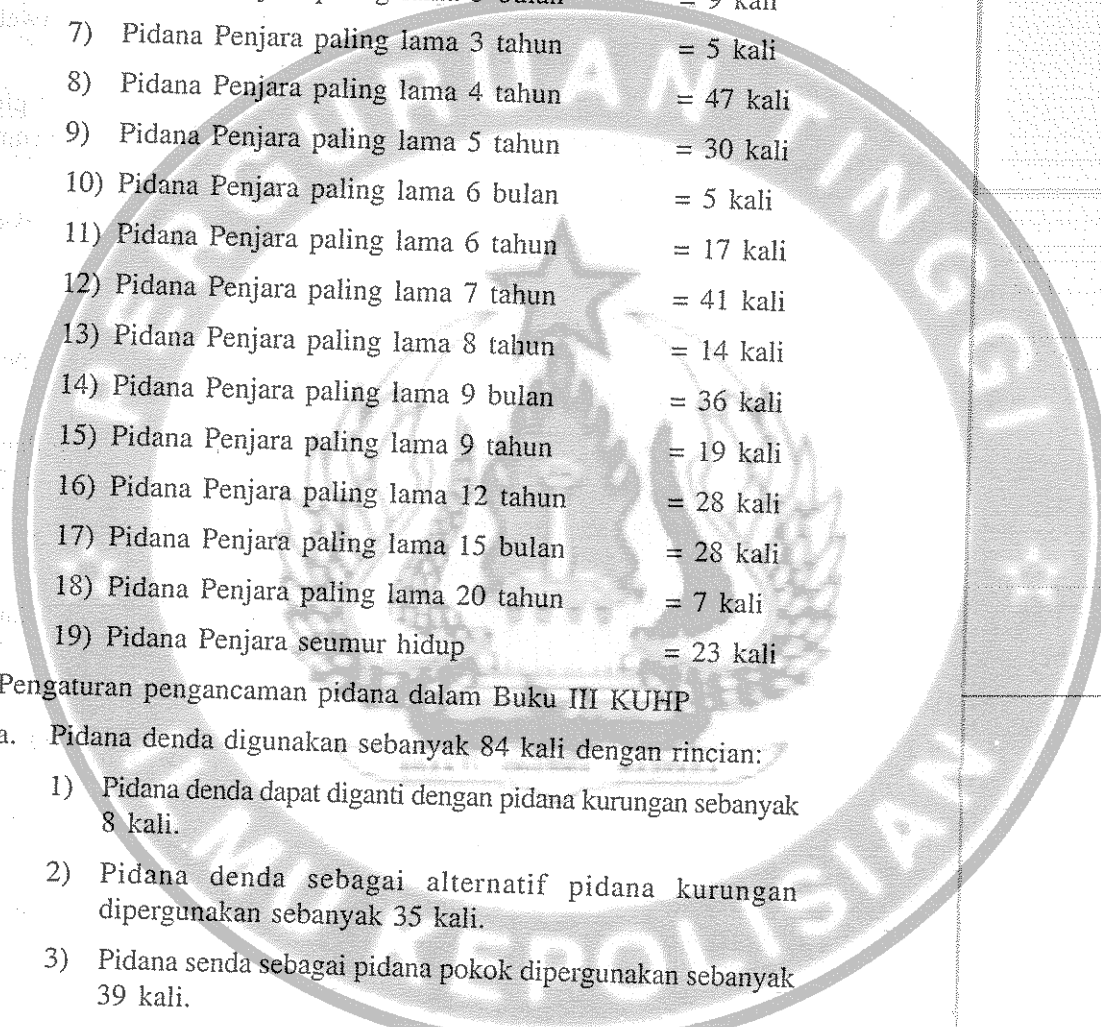
C. PERUMUSAN ANCAMAN SANKSI PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG DI LUAR KUHP

Untuk mengetahui perumusan ancaman sanksi pidana dalam undang-undang di luar KUHP terlebih dahulu akan diuraikan mengenai perumusan ancaman sanksi pidana dalam pasal-pasal KUHP.

Perumusan ancaman pidana dalam KUHP relatif lebih sistematis, terstruktur, dan memiliki argumen hukum yang lebih mudah diterima oleh pemikiran kalangan ahli hukum pidana, meskipun ada bagian tertentu yang bobot ancaman pidananya dinilai terlalu ringan jika dihubungkan dengan nilai hukum dan alam kehidupan hukum masyarakat Indonesia.

Distribusi perumusan sanksi pidana dalam KUHP dapat dideskripsikan sebagai berikut (sumber dari Tim BPHN, "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum dan Pemidanaan)", Jakarta: BPHN, 2008, halaman 14 s.d. 16:

1. Pengaturan sistem pengancaman pidana dalam KUHP diatur dalam pedoman umum pengancaman pidana dimuat dalam Buku I tentang Ketentuan Umum:
 - a. Jenis pidana (dimuat dalam Pasal 10 KUHP)
 - b. Cara pengancaman pidana
 - c. Penjatuhan pidana perbarengan
 - d. Pemberatan dan peringanan pidana
2. Formulasi pengaturan pengancaman pidana dalam Buku II KUHP:
 - a. Pidana denda dipergunakan sebanyak 23 kali, dengan rincian:
 - 1) Ancaman pidana denda saja sebanyak 1 kali dengan menggunakan rumusan 'pidana denda' saja yang ditujukan kepada pengurus perseroan yang andil dalam menerbitkan izin untuk melakukan perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasar.
 - 2) Ancaman pidana denda sebagai alternatif pidana lain sebanyak 122 kali yang didahului dengan frase 'atau pidana denda'.

- 
- | | |
|---|-----------|
| 5) Pidana Penjara paling lama 2 tahun | = 37 kali |
| 6) Pidana Penjara paling lama 3 bulan | = 9 kali |
| 7) Pidana Penjara paling lama 3 tahun | = 5 kali |
| 8) Pidana Penjara paling lama 4 tahun | = 47 kali |
| 9) Pidana Penjara paling lama 5 tahun | = 30 kali |
| 10) Pidana Penjara paling lama 6 bulan | = 5 kali |
| 11) Pidana Penjara paling lama 6 tahun | = 17 kali |
| 12) Pidana Penjara paling lama 7 tahun | = 41 kali |
| 13) Pidana Penjara paling lama 8 tahun | = 14 kali |
| 14) Pidana Penjara paling lama 9 bulan | = 36 kali |
| 15) Pidana Penjara paling lama 9 tahun | = 19 kali |
| 16) Pidana Penjara paling lama 12 tahun | = 28 kali |
| 17) Pidana Penjara paling lama 15 bulan | = 28 kali |
| 18) Pidana Penjara paling lama 20 tahun | = 7 kali |
| 19) Pidana Penjara seumur hidup | = 23 kali |

3. Pengaturan pengancaman pidana dalam Buku III KUHP

a. Pidana denda digunakan sebanyak 84 kali dengan rincian:

- 1) Pidana denda dapat diganti dengan pidana kurungan sebanyak 8 kali.
- 2) Pidana denda sebagai alternatif pidana kurungan dipergunakan sebanyak 35 kali.
- 3) Pidana denda sebagai pidana pokok dipergunakan sebanyak 39 kali.

b. Pidana kurungan dipergunakan sebanyak 55 kali dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Pidana kurungan paling lama 1 bulan sebanyak = 7 kali
- 2) Pidana kurungan paling lama 1 tahun sebanyak = 1 kali
- 3) Pidana kurungan paling lama 10 hari sebanyak = 2 Kali

- b. Pidana kurungan diterapkan sebanyak 37 kali dengan rincian:
- 1) Pidana kurungan dipergunakan sebagai ancaman pidana pokok sebanyak 9 kali yang perumusannya diawali dengan kata 'dengan pidana kurungan'.
 - 2) Pidana kurungan sebagai pidana alternatif dari pidana lain dipergunakan sebanyak 28 kali yang dalam perumusannya diawali dengan kata 'atau pidana kurungan'.
- c. Pidana mati dipergunakan sebagai ancaman sanksi pidana sebanyak 10 kali dengan cara pengancaman:
- 1) Pidana mati sebagai pidana pokok terberat.
 - 2) Pidana mati selalu diancam sebagai pidana pemberatan ditujukan delik yang dikualifisir.
 - 3) Pidana mati selalu dialternatifkan sebagai pidana penjara seumur hidup dan pidana penjara paling lama 20 tahun.
- d. Pidana Penjara dipergunakan sebagai ancaman pidana sebanyak 485 kali dengan rincian:
- 1) Kedudukan sanksi pidana penjara sebagai pidana pokok, sebagai alternatif atau sebagai pidana yang bersifat sementara atau sebagai pidana pengganti.
 - 2) Pidana penjara dengan hitungan tahun sebagai ancaman pidana pokok dipergunakan sebanyak 274 kali.
 - 3) Pidana penjara baik dengan hitungan tahun atau seumur hidup dipergunakan sebanyak 292 kali.
 - 4) Pidana penjara diancam sebagai ancaman pidana alternatif dari ancaman pidana lain dipergunakan sebanyak 26 kali.
- e. Perumusan sanksi pidana penjara dalam Buku II dideskripsikan sebagai berikut:
- 1) Pidana Penjara paling lama 1 bulan = 3 kali
 - 2) Pidana Penjara paling lama 1 tahun = 48 kali
 - 3) Pidana Penjara paling lama 1 tahun 6 bulan = 6 kali
 - 4) Pidana Penjara paling lama 2 tahun = 36 kali

- 4) Pidana kurungan paling lama 12 hari sebanyak = 2 kali
- 5) Pidana kurungan paling lama 2 bulan sebanyak = 7 kali
- 6) Pidana kurungan paling lama 2 minggu sebanyak = 2 kali
- 7) Pidana kurungan paling lama 3 bulan sebanyak = 9 kali
- 8) Pidana kurungan paling lama 3 hari sebanyak = 5 kali
- 9) Pidana kurungan paling lama 3 minggu sebanyak = 2 Kali
- 10) Pidana kurungan paling lama 6 bulan sebanyak = 1 kali
- 11) Pidana kurungan paling lama 6 minggu sebanyak = 1 kali

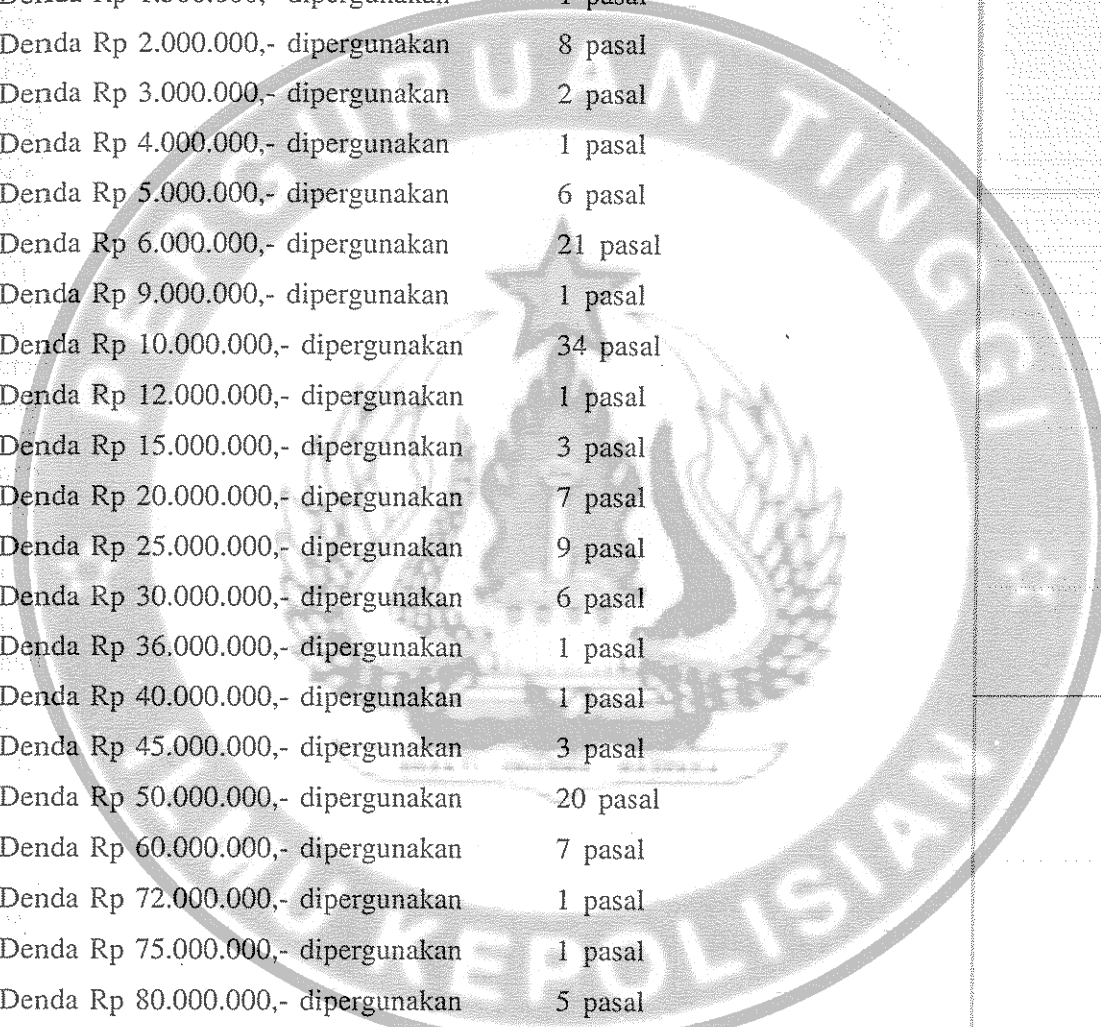
Deskripsi perumusan ancaman pidana penjara dan pidana denda dihubungkan dengan pola perumusan perbuatan pidana dan pola pemberatan dan peringan ancaman pidana tampak tersusun secara sistematis, sehingga pola pemberatan dengan memasukkan unsur-unsur tertentu sebagai pemberat ancaman pidana dan unsur-unsur tertentu sebagai peringan ancaman pidana menunjukkan sistem yang logis dan mudah dipahami. Hal ini tentu akan memudahkan aparat penegak hukum untuk menjatuhkan pidana berdasarkan pertimbangan sistem perumusan ancaman pidana tersebut.

Rumusan ancaman sanksi pidana dalam undang-undang hukum pidana atau undang-undang memuat ketentuan sanksi pidana dalam undang-undang di luar KUHP baik dalam lapangan hukum administrasi maupun lapangan hukum keperdataan belum menunjukkan perumusan ancaman pidana yang sistematis, terstruktur dan logis, demikian juga dalam merumuskan ancaman sanksi pidana minimum khusus.

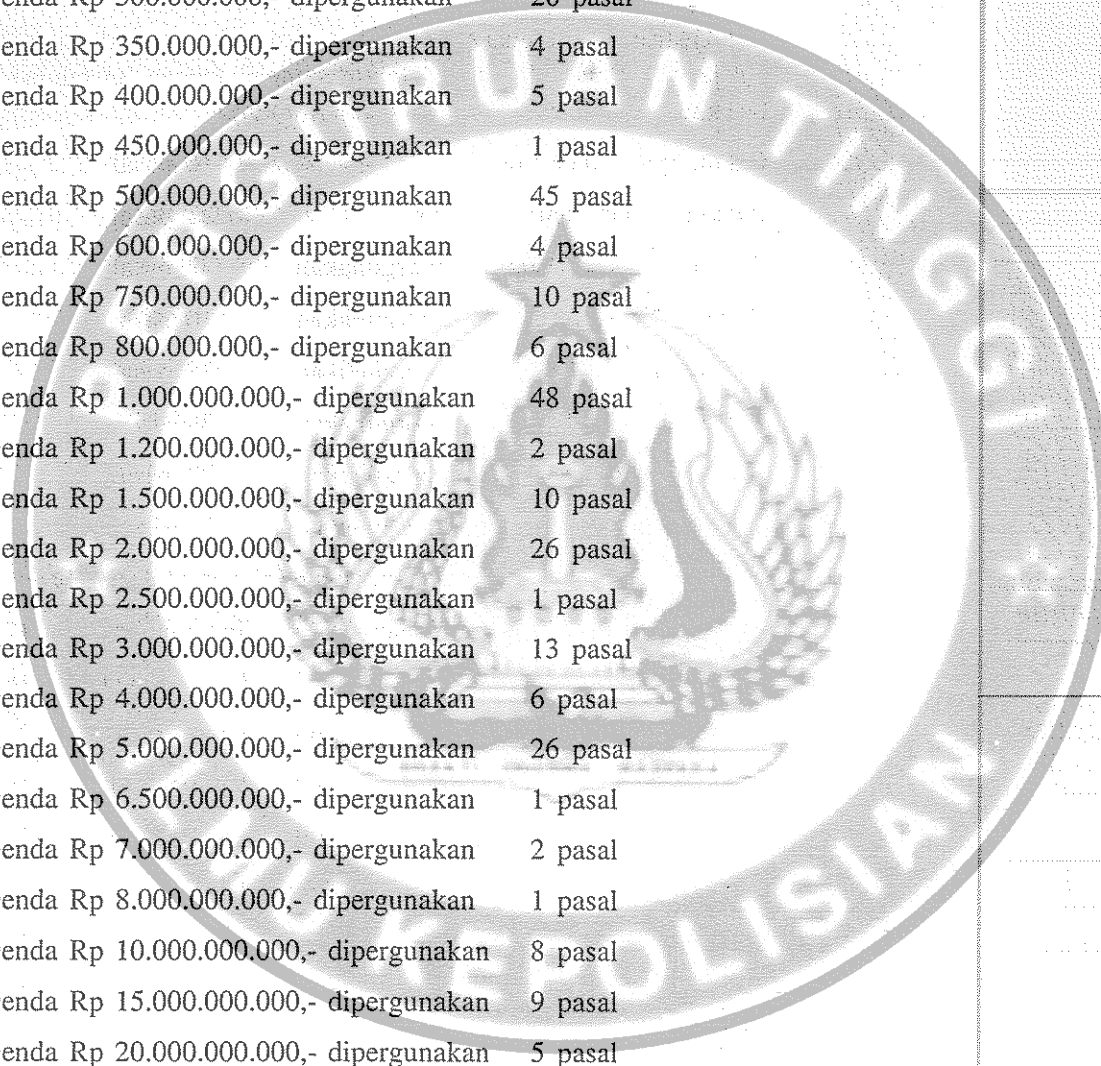
Distribusi perumusan ancaman sanksi pidana secara umum yang dimuat dalam undang-undang di luar KUHP sampai dengan tahun 2007, dapat dideskripsikan sebagai berikut (Sumber Bahan Diskusi untuk Pokja BPHN, 2008 dan Tim Redaksi Tata Nusa, Kompilasi Pasal-pasal Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-undangan di Luar KUHP, Jakarta: PT Tatanusa, 2007).

Distribusi pengenaan pidana denda:

Denda Rp 100.000,- dipergunakan	15 pasal
Denda Rp 200.000,- dipergunakan	6 pasal
Denda Rp 600.000,- dipergunakan	21 pasal



Denda Rp 1.000.000,- dipergunakan	44 pasal
Denda Rp 1.500.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 2.000.000,- dipergunakan	8 pasal
Denda Rp 3.000.000,- dipergunakan	2 pasal
Denda Rp 4.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 5.000.000,- dipergunakan	6 pasal
Denda Rp 6.000.000,- dipergunakan	21 pasal
Denda Rp 9.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 10.000.000,- dipergunakan	34 pasal
Denda Rp 12.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 15.000.000,- dipergunakan	3 pasal
Denda Rp 20.000.000,- dipergunakan	7 pasal
Denda Rp 25.000.000,- dipergunakan	9 pasal
Denda Rp 30.000.000,- dipergunakan	6 pasal
Denda Rp 36.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 40.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 45.000.000,- dipergunakan	3 pasal
Denda Rp 50.000.000,- dipergunakan	20 pasal
Denda Rp 60.000.000,- dipergunakan	7 pasal
Denda Rp 72.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 75.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 80.000.000,- dipergunakan	5 pasal
Denda Rp 100.000.000,- dipergunakan	43 pasal
Denda Rp 120.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 125.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 150.000.000,- dipergunakan	24 pasal
Denda Rp 200.000.000,- dipergunakan	33 pasal



Denda Rp 225.000.000,- dipergunakan	14 pasal
Denda Rp 300.000.000,- dipergunakan	20 pasal
Denda Rp 350.000.000,- dipergunakan	4 pasal
Denda Rp 400.000.000,- dipergunakan	5 pasal
Denda Rp 450.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 500.000.000,- dipergunakan	45 pasal
Denda Rp 600.000.000,- dipergunakan	4 pasal
Denda Rp 750.000.000,- dipergunakan	10 pasal
Denda Rp 800.000.000,- dipergunakan	6 pasal
Denda Rp 1.000.000.000,- dipergunakan	48 pasal
Denda Rp 1.200.000.000,- dipergunakan	2 pasal
Denda Rp 1.500.000.000,- dipergunakan	10 pasal
Denda Rp 2.000.000.000,- dipergunakan	26 pasal
Denda Rp 2.500.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 3.000.000.000,- dipergunakan	13 pasal
Denda Rp 4.000.000.000,- dipergunakan	6 pasal
Denda Rp 5.000.000.000,- dipergunakan	26 pasal
Denda Rp 6.500.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 7.000.000.000,- dipergunakan	2 pasal
Denda Rp 8.000.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 10.000.000.000,- dipergunakan	8 pasal
Denda Rp 15.000.000.000,- dipergunakan	9 pasal
Denda Rp 20.000.000.000,- dipergunakan	5 pasal
Denda Rp 25.000.000.000,- dipergunakan	2 pasal
Denda Rp 40.000.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 50.000.000.000,- dipergunakan	1 pasal
Denda Rp 100.000.000.000,- dipergunakan	3 pasal

Denda Rp 200.000.000.000,- dipergunakan 3 pasal

Denda Rp 1 Triliun dipergunakan 1 pasal

Distribusi pengenaan ancaman sanksi pidana mati dan penjara yang termasuk kategori berat (10 tahun sampai dengan 25 tahun) sebagai berikut:

Pidana mati dipergunakan 16 pasal

Pidana penjara seumur hidup 21 pasal

Pidana penjara 10 tahun dipergunakan 42 pasal

Pidana penjara 12 tahun dipergunakan 10 pasal

Pidana penjara 15 tahun dipergunakan 38 pasal

Pidana penjara 18 tahun dipergunakan 3 pasal

Pidana penjara 20 tahun dipergunakan 27 pasal

Pidana penjara 25 tahun dipergunakan 2 pasal

Distribusi pengancaman sanksi pidana minimum khusus sebagai berikut:

Pidana penjara minimum khusus 15 hari dipergunakan 12 pasal

Pidana penjara minimum khusus 1 bulan dipergunakan 16 pasal

Pidana penjara minimum khusus 2 bulan dipergunakan 21 pasal

Pidana penjara minimum khusus 3 bulan dipergunakan 15 pasal

Pidana penjara minimum khusus 4 bulan dipergunakan 9 pasal

Pidana penjara minimum khusus 6 bulan dipergunakan 7 pasal

Pidana penjara minimum khusus 1 tahun dipergunakan 21 pasal

Pidana penjara minimum khusus 2 tahun dipergunakan 20 pasal

Pidana penjara minimum khusus 3 tahun dipergunakan 19 pasal

Pidana penjara minimum khusus 4 tahun dipergunakan 10 pasal

Pidana penjara minimum khusus 5 tahun dipergunakan 11 pasal

Pidana penjara minimum khusus 7 tahun dipergunakan 1 pasal

Pidana penjara minimum khusus 10 hari dipergunakan 4 pasal

Distribusi pengancaman sanksi pidana dalam hukum pidana yang dimuat dalam undang-undang di luar KUHP menunjukkan pola perumusan ancaman sanksi pidana yang belum tersusun secara sistematis dan terstruktur. Hal yang tampak menonjol adalah perumusan ancaman pidana minimum khusus yang semula dimaksudkan untuk mengurangi terjadinya disparitas penjatuhan pidana untuk perbuatan pidana yang termasuk kategori berat/sangat berat/luar biasa berat, dalam penerapannya diterapkan terhadap tindak pidana yang tergolong ringan dengan ancaman pidana penjara hitungan bulan. Ancaman minimum khusus selama 10 tahun penjara dipandang sebagai ancaman pidana minimum khusus yang terlalu berat, terutama ditujukan kepada perbuatan pidana yang pelaku lebih dari satu orang/penyertaan.

Ancaman pidana mati lebih banyak dipergunakan dalam undang-undang di luar KUHP (16 kali) dibandingkan dengan KUHP (10 kali). Distribusi pengancaman pidana yang termasuk kategori berat tersebut menunjukkan frekuensi yang relatif lebih sering dipergunakan sebagai ancaman pidana daripada ancaman pidana yang ringan-ringan.

D. TEMUAN DAN PERMASALAHAN MENGENAI PERUMUSAN ANCAMAN SANKSI PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG DI LUAR KUHP

Berdasarkan hasil kajian melalui Pokja BPHN 2008 dapat diperoleh temuan mengenai pengaturan hukum pidana dan perumusan ancaman sanksi pidana dalam undang-undang di luar KUHP sebagai berikut:

1. Terdapat duplikasi norma hukum pidana (bahkan ada yang tripikasi norma) dengan ancaman sanksi yang berbeda dengan indikasi ancaman pidananya lebih berat dari ancaman pidana dalam KUHP. Sebagian diantaranya membuat rumusan yang semula sebagai kejahatan (*generic crimes*) berubah menjadi tindak pidana di bidang administrasi (*administrative crimes/dependent crimes*) meskipun ancamannya lebih berat dari ancaman pidana dalam KUHP.

Permasalahan: aparat penegak hukum acap kali kebingungan dalam memilih menerapkan pasal yang mana yang paling tepat? Persoalan pilihan hukum tersebut dapat menimbulkan diskriminasi dalam penegakan hukum pidana dan penjatuhan sanksi pidana. Semestinya norma dalam hukum pidana nasional suatu negara adalah satu, jika ada unsur perbuatan pidana sebagai tambahan (hal ikhwal),

berfungsi sebagai faktor yang memperberat atau memperringan ancaman sanksi pidana yang tidak perlu harus dirumuskan dalam undang-undang tersendiri.

2. Ancaman sanksi pidana yang lebih berat dari ancaman pidana yang dimuat dalam KUHP padahal perbuatan pidananya relatif sama, jika ada perbedaan karena penambahan unsur-unsur baru, menunjukkan penambahan unsur sebagai faktor pemberat ancaman pidana, ternyata tidak seimbang karena pemberatan ancaman pidana terlalu berat atau berlebihan.

Permasalahan: cara tersebut menyimpang kriteria atau parameter perumusan ancaman pidana dan penjatuhan pidana. Pemberatan ancaman sanksi pidana bukan terletak pada ditempatkan mana undang-undang mengatur (KUHP atau dalam undang-undang di luar KUHP), melainkan terletak pada sifat perbuatannya.

3. Adanya ancaman pidana minimum khusus terhadap perbuatan pidana yang sama dengan KUHP pada hal KUHP tidak memuat ketentuan pidana minimum khusus, bahkan sebagian di antara ancaman pidana minimum khusus dikenakan terhadap tindak pidana yang relatif ringan dengan hitungan bulan.

Permasalahan: adanya ancaman pidana minimum khusus ditujukan terhadap perbuatan pidana atau kejahatan yang luar biasa sehingga memerlukan batasan bawah (minimum) dalam penjatuhan pidana agar tercapai rasa keadilan dan sekaligus untuk mengurangi disparitas dalam penjatuhan pidana. Oleh sebab itu, delik biasa (umum) tidak perlu mencantumkan ancaman pidana minimum khusus. Perumusan ancaman pidana minimum khusus harus ada kriteria atau syarat tertentu yang jelas dan tegas (pasti) agar tercapai tujuan dicantukannya pidana minimum khusus tersebut dan sesuai dengan rasa keadilan.

4. Ancaman pidana minimum khusus terlalu berat, yakni ada yang 5 tahun, 7 tahun, dan bahkan ada yang 10 tahun penjara.

Permasalahan: Ancaman pidana minimum khusus tersebut terlalu tinggi yang mempersempit ruang gerak hakim untuk menjatuhkan pidana yang adil kepada terdakwa. Hal tersebut membuat dilema bagi penuntut umum dan hakim serta bagi pencari keadilan, karena menegakkan hukum sebagai mana mestinya dengan ancaman mini-

mum khusus terlalu berat dapat berpotensi menimbulkan ketidakadilan dalam penjatuhan pidana dan potensi melanggar hak dasar manusia.

Ancaman pidana minimum khusus diancamkan pada perbuatan pidana yang sangat berat atau luar biasa berat, semestinya tidak untuk perbuatan pidana yang relatif ringan. Perumusan ancaman pidana minimum khusus terhadap tindak pidana yang terlalu ringan adalah tidak tepat dan dapat mengurangi ruang gerak hakim untuk menjatuhkan pidana yang adil kepada terdakwa, mengingat tergolong ringan dan semestinya juga dapat menjatuhkan pidana yang ringan, jika ditemukan faktor yang memperingan ancaman pidana.

5. Pemberatan ancaman pidana yang tidak sesuai dengan model pemberatan dalam KUHP yaitu ancaman pidana pokok ditambah sepertiga.

Permasalahan: teknik pemberatan ancaman pidana yang tidak sesuai dengan model pemberatan dalam KUHP yaitu pidana pokok ditambah sepertiga, akan menimbulkan reaksi masyarakat yang tidak perlu dan memperlemah praktik penegakan hukum pidana. Jika dihadapkan antara mengejar kepastian hukum atau keadilan hukum, acap kali aparat penegak hukum cenderung memilih untuk tidak mengajukannya ke pengadilan atau membiarkannya/tidak menuntut, karena diajukan ke pengadilan akan ditegakkan kepastian hukum, tetapi dapat menabrak rambu-rambu keadilan atau bertentangan dengan aspirasi keadilan masyarakat. Pemberatan dalam perumusan ancaman pidana dalam undang-undang di luar KUHP tidak konsisten dan tidak sistematis/terstruktur sementara unsur-unsur pemberatannya tidak rasional atau tidak memiliki ukuran serta batasan yang tegas dan jelas.

6. Pidana mati lebih sering diancamkan dalam hukum pidana yang dimuat dalam undang-undang di luar KUHP dan pola ancaman pidana mati tidak terstruktur dan tidak sistematis.

Permasalahan: ancaman pidana mati ternyata banyak diancamkan dalam undang-undang di luar KUHP terdapat kurang lebih 16 ancaman pidana mati. Hal ini menimbulkan permasalahan dalam penegakan hukum, dan bahkan dalam sejarahnya ada yang dijatuhi pidana mati karena hukum pidana yang berlaku surut yang kemudian dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pemberlakuan yang inkonsistensial.

7. Menyamakan rumusan ancaman pidana terhadap perbuatan permufakatan jahat, persiapan dan percobaan dengan perbuatan pelaksanaan (selesai).

Permasalahan: permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana dipidana dan pidananya sama dengan pidana apabila perbuatan tersebut dilakukan/selesai dilakukan. Perluasan dan pemberatan yang demikian ini tidak lazim dalam hukum pidana dan berpotensi melanggar hak asasi manusia. Sebagai standar umum semestinya mengacu kepada pengancaman perbuatan pidana percobaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 KUHP yang ancaman pidananya adalah pidana pokok dikurangi sepertiga.

E. PENUTUP

1. Pola pengancaman pidana terhadap perbuatan pidana yang dimuat dalam undang-undang di luar KUHP baik yang memuat ketentuan hukum pidana khusus, hukum pidana umum, maupun hukum pidana di bidang hukum administrasi dan keperdataan menunjukkan perumusan ancaman pidana yang tidak terstruktur dan tidak sistematis. Jika mengikuti doktrin hukum pidana bahwa ancaman sanksi pidana dalam pasal-pasal hukum pidana sebagai parameter keadilan dalam penjatuhan pidana, maka parameter tersebut sulit untuk diterapkan sehingga melahirkan putusan pengadilan yang adil.
2. Faktor penyebab terjadinya perumusan ancaman pidana yang demikian ini, karena pembentuk hukum telah melepaskan diri dari ikatannya dengan ketentuan umum hukum pidana sebagaimana yang dimuat dalam Buku I KUHP, kemudian membentuk rumusan tersendiri dan ternyata antara ketentuan dalam undang-undang lain berbeda-beda.
3. Perumusan ancaman sanksi pidana yang tidak terstruktur dan tidak sistematis tersebut menimbulkan keadaan yang menyulitkan praktik penegakkan hukum pidana dalam rangka untuk menemukan keberadaan materiil dan menegakkan keadilan substantif. Acap kali muncul praktik penegakkan hukum yang tidak adil dan diskriminatif yang berpotensi melakukan pelanggaran hak dasar manusia.