

KEBIJAKAN KODIFIKASI (TOTAL) HUKUM PIDANA MELALUI RUU KUHP DAN ANTISIPASI TERHADAP PROBLEM PERUMUSAN HUKUM PIDANA DAN PENEGAKAN HUKUM PIDANA DI MASA DATANG*

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

A. PENDAHULUAN

Kebijakan pengaturan hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP semakin hari semakin menguat, ada yang mengatakan, kebijakan tersebut adalah mengempung KUHP dengan berbagai alasan dan mengalihkan perkembangannya ke dalam undang-undang di luar KUHP. Bagi mereka yang hendak memperjuangkan kepentingannya, tentu akan lebih mudah mencapai maksud dan tujuannya melalui pembentukan undang-undang di luar KUHP daripada harus mengubah atau mengamandemen KUHP.

Bagian dari perwujudan politik hukum pidana tersebut tergambarkan secara jelas dalam perumusan norma hukum pidana, pengancaman sanksi pidana, dan hukum acara pidana yang memuat kaidah hukum yang menyimpang dari ketentuan umum hukum pidana baik dalam hukum pidana materil maupun hukum pidana formil. Disadari atau tidak, penumpukan norma hukum pidana dan perumusan ancaman sanksi pidananya secara diam-diam telah membentuk sistem perumusan norma hukum pidana dan sistem perumusan ancaman sanksi pidana tersendiri sehingga terdapat 2 (dua) sistem hukum pidana nasional, yaitu sistem hukum pidana yang dalam KUHP dan "sistem hukum pidana" yang ada dalam undang-undang di luar KUHP.

Perkembangan yang demikian ini bagi kalangan akademisi tentu tidak menggembirakan, karena dalam satu negara yang sistem hukum

* Makalah disampaikan pada Lokakarya Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Perkembangan Hukum Pidana Dalam Undang-Undang di Luar KUHP dan Kebijakan Kodifikasi Hukum Pidana, diselenggarakan oleh BPHN bekerja sama dengan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah, Semarang 3 s.d. 5 November 2010
** Dosen Hukum Pidana pada Fakultas Hukum UII Yogyakarta

pidananya mengikuti sistem sivil umumnya dikenal hanya memiliki satu sistem hukum pidana nasional, sehingga mudah untuk dikenali bagaimana sistem hukum pidana nasionalnya. Teori atau doktrin hukum pidananya dibangun secara konsisten dan penegakan hukumnya mengacu kepada teori dan doktrin hukum pidana yang juga diikuti secara konsisten.

Ketika Indonesia dihadapkan keadaan dimana perkembangan hukum pidana diatur dalam undang-undang di luar KUHP yang cenderung bersifat parsial dan kenyataannya terdapat penyimpangannya terhadap ketentuan umum hukum pidana terlalu jauh mengundang serangkaian problem yang dapat diinventarisir sebagai berikut:

1. Membentuk sistem hukum pidana sendiri di luar jangkauan ketentuan umum hukum pidana (Buku I KUHP) yang mengakibatkan terjadinya 2 (dua) sistem perumusan norma hukum pidana, yaitu sistem norma hukum pidana nasional dalam KUHP dan dalam undang-undang di luar KUHP.
2. Membentuk 2 (dua) sistem pemidanaan yaitu sistem pemidanaan dalam KUHP dan sistem pemidanaan dalam undang-undang di luar KUHP.
3. Harmonisasi norma hukum pidana mengalami kesulitan, karena banyaknya norma hukum pidana yang mengatur yang berakibat terjadinya penggandaan norma hukum pidana.
4. Sistem perumusan ancaman menjadi tidak sistematis dan tidak mencerminkan bahwa ancaman pidana yang dimuat dalam undang-undang atau pasal-pasal dapat menjadi tolok ukur atau para meter keadilan dalam menjatuhkan pidana.
5. Dalam penegakan hukum pidana dihadapkan kepada problem yaitu pilihan norma hukum pidana (karena terdapat lebih dari satu norma) dan norma hukum pidana yang mana yang dipilih (sangat berat, berat dan biasa atau ringan).
6. Hak dasar bagi tersangka/terdakwa/terpidana cenderung dilanggar, karena tidak ada kepastian hukum mengenai norma hukum pidana mana yang dilanggar. Hal ini akan berimbas kepada pemidanaannya.
7. Adanya lembaga penegak hukum yang diberi wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta pembentukan pengadilan yang masing-masing memiliki wewenang dalam memproses perkara

pelanggaran hukum pidana yang berbeda-beda, padahal norma hukum pidana materiil yang dilanggar adalah sama.

Praktik pembentukan hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP tersebut ternyata sampai pada akhir tahun 2010 terus berlanjut dan ada kecenderungan bagi pembentuk undang-undang berpendapat bahwa undang-undang tanpa ada ancaman sanksi tidak akan ditaati oleh masyarakat dan sanksi yang paling mujarab agar masyarakat mentaati hukum adalah ancaman sanksi pidana. Oleh sebab itu, adanya sanksi pidana adalah keharusan. Pengenaan sanksi lain dipandang tidak efektif dan tidak efisien, sedangkan penggunaan wewenang dalam rangka penegakan sanksi pidana dipandang lebih efektif dan efisien.

Pertanyaan mendasar yang diajukan adalah apakah kita akan membiarkan terus berlanjutnya perumusan norma hukum pidana dan ancaman sanksi pidana tersebar dalam undang-undang di luar KUHP tersebut yang berpotensi melanggar hak dasar manusia atau harus mengambil langkah menghentikannya dan merekonstruksi atau mereformulasi rumusan norma hukum pidana dan ancaman sanksi pidana dalam undang-undang di luar KUHP ke dalam hukum pidana yang terkodifikasi?

B. KEBIJAKAN KODIFIKASI HUKUM PIDANA SECARA TOTAL SEBAGAI PILIHAN YANG PALING TEPAT

Pilihan kebijakan pengembangan norma hukum pidana untuk menjawab pertanyaan yang mendasar tersebut menjadi pilihan penting dan strategis dalam membangun sistem hukum pidana nasional Indonesia di masa datang. Pengalaman kodifikasi dengan sistem terbuka dalam KUHP yang ada sekarang menunjukkan perkembangan hukum pidana yang tidak sehat. Berdasarkan hasil kajian BPHN tahun 2008 telah menunjukkan bahwa pengembangan hukum pidana di luar KUHP telah melahirkan keadaan yang tidak sehat yaitu kebijakan kriminalisasi yang tak terkendalikan dan cenderung berlebihan (*over criminalization*) dan tumpang tindih yang berpotensi melanggar hak dasar manusia.

Kebijakan legislasi hukum pidana dengan model kodifikasi terbuka ini memiliki beberapa kelebihan yaitu hukum pidana dapat diperbaharui secara terus menerus guna merespon kejahatan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat baik dalam skala nasional maupun internasional dengan berbagi modus operandinya. Sebaliknya akibat perkembangan dinamika

kehidupan masyarakat yang cepat terjadi pergeseran nilai yang mempengaruhi hukum pidana dan memerlukan interpretasi ulang (*reinterpretasi*) terhadap norma hukum pidana yang berlaku agar dapat menyesuaikan dengan dinamika kehidupan masyarakat. Problem hukum pidana tersebut agar segera diatasi melalui kebijakan legislasi, yaitu kriminalisasi dan dekriminalisasi, penalisasi dan depenalisasi sesuai dengan sifat dan masalah yang dihadapi.

Fleksibilitas hukum pidana dan kebijakan legislasi dalam sistem kodifikasi terbuka tersebut membawa konsekuensi lain yang dapat memperlemah hukum pidana dan keberlakuan hukum pidana terkodifikasi. Kebijakan legislasi hukum pidana di luar KUHP mendasarkan kepada Pasal 103 KUHP.

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

Pasal 103 tersebut dalam praktiknya telah diinterpretasikan secara luas. Akibatnya menimbulkan keadaan hukum pidana sebagai berikut:

1. Perkembangan asas-asas hukum pidana dalam peraturan perundang-undangan di undang-undang di luar KUHP telah menyimpang terlalu jauh dari KUHP karena telah mengatur substansi hukum yang secara diam-diam membentuk “sistem hukum pidana” sendiri yang berbeda dan tidak terkontrol oleh asas-asas umum hukum pidana Buku I KUHP. Sesuai dengan prinsip kodifikasi, Buku I KUHP memuat Ketentuan Umum Hukum Pidana Nasional yang semestinya menjadi dasar dalam peraturan perundang-undangan di luar KUHP.
2. Tindak pidana yang dimuat dalam undang-undang di luar KUHP sebagian besar mengambil rumusan delik dari KUHP yang menyebabkan terjadinya duplikasi dan bahkan triplikasi norma hukum pidana yang menyulitkan dalam penegakan hukum pidana, yakni problem pilihan hukum mana yang tepat untuk diterapkan dalam menghadapi perbuatan tunggal tersebut. Pengulangan norma hukum pidana atau perbuatan yang dilarang ini bertentangan dengan asas kepastian hukum dan kejelasan rumusan atau asas legalitas serta asas-asas lain dalam hukum pidana.

3. Pengambilalihan norma hukum pidana yang dimuat dalam pasal-pasal KUHP ke dalam hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP yang diikuti dengan pemberatan ancaman pidana tersebut secara normatif telah mengubah konstruksi pengancaman pidana dalam hukum pidana sebagai parameter keadilan dalam hukum pidana dan tidak menyimpang dari sistem pemidanaan dalam KUHP dapat menimbulkan perasaan tidak adil bagi tersangka, terdakwa atau terpidana.

Perkembangan hukum pidana yang demikian ini berpengaruh terhadap kualitas hukum pidana nasional dan praktik penegakan hukum pidana yaitu memperlemah keberlakuan penegakan nilai dan asas-asas hukum pidana, perumusan norma hukum pidana dan perumusan ancaman pidana sebagai parameter keadilan dalam menjatuhkan pidana dan pada gilirannya memperlemah usaha untuk membentuk sistem hukum pidana nasional Indonesia.

Kedadaan hukum pidana nasional Indonesia yang demikian ikut dipertimbangkan dalam mendorong dilakukannya pembaruan hukum pidana nasional Indonesia sebagai iktikar untuk mensistematisasikan norma hukum pidana ke dalam sistem hukum pidana nasional Indonesia dalam bentuk kodifikasi total. Kebijakan melakukan kodifikasi hukum pidana secara total merupakan pilihan terbaik dalam membangun sistem hukum pidana Indonesia pada masa yang akan datang.

Pengertian kebijakan kodifikasi secara total adalah kebijakan menempatkan seluruh norma hukum pidana yang berlaku secara nasional dalam satu kitab hukum pidana. Kata "total" dipergunakan untuk memberi tekanan bahwa dalam satu sistem hukum pidana nasional hanya ada satu norma hukum pidana yang melarang suatu perbuatan tertentu dan mencegah pengaturan hukum pidana dalam undang-undang di luar kodifikasi serta mencegah terjadinya pengulangan norma hukum pidana. Hal ini berbeda dengan kodifikasi hukum pidana sebelumnya yang bersifat terbuka atau ditafsirkan secara luas yaitu membuka pintu yang lebar bagi pembentukan dan pengembangan hukum pidana dalam undang-undang di luar kodifikasi tanpa ada pembatasan baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus.

Kebijakan kodifikasi total dilakukan untuk:

1. mencegah pengaturan asas-asas hukum pidana baru dalam peraturan perundang-undangan di luar KUHP yang tidak terintegrasi dalam Ketentuan Umum dalam Buku I KUHP; dan
2. mencegah kriminalisasi dalam peraturan perundang-undangan di luar KUHP baik bersifat umum maupun khusus yang menyebabkan terjadinya duplikasi dan triplikasi norma hukum pidana.

Melalui kebijakan kodifikasi total (*full kodification*), norma hukum pidana nasional Indonesia berada pada satu tempat yaitu KUHP. Dalam menghadapi perkembangan hukum dalam kehidupan masyarakat yang memerlukan kebijakan kriminalisasi cukup dilakukan dengan melakukan amandemen KUHP dengan ancaman pidana yang disesuaikan standar pengancaman pidana pada tindak pidana yang sejenis.

Proses globalisasi semakin tidak terbendung, lajunya pembangunan dan perkembangan sosial yang disertai dengan mobilitas sosial yang cepat serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi canggih, diperkirakan jenis tindak pidana baru masih akan muncul di kemudian hari. Oleh karena itu, terhadap jenis tindak pidana baru yang akan muncul yang belum diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana baru ini, pengaturannya tetap dapat dilakukan melalui amandemen terhadap Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau mengaturnya dalam Undang-Undang tersendiri karena kekhususannya atas dasar Pasal 211 Buku Kesatu.

Ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab V Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali ditentukan lain menurut peraturan perundang-undangan tersebut.

Sekalipun diusahakan mengatur tiga permasalahan pokok hukum pidana secara lengkap dalam kodifikasi baru nanti, namun nantinya akan tetap ada perundang-undangan yang mengatur hukum pidana di luar kodifikasi. Apabila tindak pidana tersebut bersifat murni hukum pidana (*Independent/autonomous/sui generis/generic crimes*), maka setelah kodifikasi terbentuk, sebaliknya setiap perkembangan harus merupakan bentuk amandemen terhadap kodifikasi. Sebaliknya apabila tindak pidana tersebut merupakan "*ful-administrative dependent/specific offenses*", maka dibenarkan berada di luar kodifikasi. Yang perlu dicatat adalah Bagian Umum dari KUHP juga berlaku terhadap perundang-undangan di luar KUHP, khususnya yang tingkatannya di bawah UU, sedangkan

yang sederajat Undang-Undang bisa menentukan lain dalam kedudukannya sebagai hukum pengecualian.

Ada dua pemikiran yang berkembang dalam proses penyusunan RUU KUHP yaitu di satu pihak menghendaki dibukanya peluang perkembangan hukum pidana di luar kodifikasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan di luar KUHP, di lain pihak tidak menghendaki adanya hukum pidana di luar KUHP. Semua tindak pidana masuk dalam KUHP, maka dalam merespon perkembangan kejahatan yang terjadi dalam masyarakat yang memerlukan kebijakan kriminalisasi cukup dilakukan dengan cara mengamandemen KUHP pada pasal-pasal yang berinduk kepada delik “genus” yang sama. Ketentuan pidana di luar KUHP hanya dimungkinkan dalam bidang hukum pidana administrasi.

Sebagai konsekuensi dari kebijakan kodifikasi total tersebut isi Buku Kedua memuat:

1. Memasukkan semua tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan di luar KUHP yang populer disebut sebagai hukum pidana khusus dan RUU bidang hukum pidana materiil ke dalam rumusan delik dalam Buku Kedua.
2. Melakukan sistematisasi ulang dengan cara mengelompokkan ke dalam bab, bagian dan paragraf (*regrouping*) agar terstruktur dalam bingkai sistem hukum pidana nasional.
3. Sistematisasi dilakukan dengan cara sebagai berikut:
 - a. Setiap bab, bagian atau paragraf selalu memuat delik umum yang menjadi dasar pengaturan delik-delik dalam bab, bagian atau paragraf. Rumusan delik umum tersebut selanjutnya menjadi delik “genus” untuk delik-delik lain yang bersifat “species” yang memuat unsur yang meringankan ancaman pidana dan unsur yang memberatkan ancaman pidana atau delik yang dikualifisir.
 - b. Ancaman pidana pada delik “genus” menjadi standar atau patokan atau ukuran keadilan dalam memberi ancaman pidana pada delik-delik lain pada bab, bagian atau paragraf yang bersangkutan. Dengan adanya standar tersebut, maka dapat dirumuskan ancaman pidana dalam delik-delik “species” baik yang meringankan maupun yang memberatkan. Mengenai unsur-unsur yang memberatkan

atau yang meringankan dalam pengancaman pidana dapat dilihat dalam ketentuan umum Buku Kesatu, yaitu dalam Pasal 132 dan 134.

Pasal 132

Faktor-faktor yang memperingan pidana meliputi:

- a. percobaan melakukan tindak pidana;
- b. pembantuan terjadinya tindak pidana;
- c. penyerahan diri secara sukarela kepada yang berwajib setelah melakukan tindak pidana;
- d. tindak pidana yang dilakukan oleh wanita hamil;
- e. pemberian ganti kerugian yang layak atau perbaikan kerusakan secara sukarela sebagai akibat tindak pidana yang dilakukan;
- f. tindak pidana yang dilakukan karena kegoncangan jiwa yang sangat hebat;
- g. tindak pidana yang dilakukan oleh pembuat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39; atau
- h. faktor-faktor lain yang bersumber dari hukum yang hidup dalam masyarakat.

Pasal 134

Faktor-faktor yang memperberat pidana meliputi:

- a. pelanggaran suatu kewajiban jabatan yang khusus diancam dengan pidana atau tindak pidana yang dilakukan oleh pegawai negeri dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang diberikan kepadanya karena jabatan;
- b. penggunaan bendera kebangsaan, lagu kebangsaan, atau lambang negara Indonesia pada waktu melakukan tindak pidana;
- c. penyalahgunaan keahlian atau profesi untuk melakukan tindak pidana;
- d. tindak pidana yang dilakukan orang dewasa bersama-sama dengan anak di bawah umur 18 (delapan belas) tahun;

- e. tindak pidana yang dilakukan secara bersekutu, bersama-sama, dengan kekerasan, dengan cara yang kejam, atau dengan berencana;
 - f. tindak pidana yang dilakukan pada waktu terjadi huru hara atau bencana alam;
 - g. tindak pidana yang dilakukan pada waktu negara dalam keadaan bahaya;
 - h. pengulangan tindak pidana; atau
 - i. faktor-faktor lain yang bersumber dari hukum yang hidup dalam masyarakat.
- c. Kejahatan yang memiliki kualifikasi yang sangat berat atau luar biasa berat dimuat dalam bab, bagian atau paragraf tersendiri.

KUHP ini hendak dijadikan sumber utama dan satu-satunya hukum pidana nasional Indonesia yang memuat ketentuan umum hukum pidana (asas-asas hukum pidana) dan memuat semua tindak pidana. Oleh sebab itu, diperlukan kecermatan dalam merumuskan asas-asas umum hukum pidana yang dimuat dalam Buku Kesatu dan tindak pidana dalam Buku Kedua yang mampu merespon gelagat perkembangan kejahatan hingga 50 tahun yang akan datang.

Konsekuensi kebijakan kodifikasi total, tidak lagi diperlukan adanya hukum pidana khusus yang memuat norma yang menyimpang dari standar umum hukum pidana dan ppidanaan dalam undang-undang di luar KUHP. Hukum pidana materiil dalam kodifikasi bersifat netral, tidak boleh dicampuri oleh problem kejahatan dan problem hukum acara pidana yang memiliki tujuan untuk menegakkan hukum pidana materiil, sehingga tidak ada lagi suatu tindak pidana diubah menjadi tindak pidana yang diperberat menjadi tindak pidana yang luar biasa hanya karena faktor tidak efektifnya penegakan hukum pidana yang mengakibatkan meningkatnya kuantitas dan kualitas kejahatan yang mengancam rasa aman masyarakat.

C. PENGHAPUSAN TINDAK PIDANA DI LUAR KUHP DAN PENGHAPUSAN HUKUM PIDANA KHUSUS

Kebijakan kodifikasi total (*fully codification*) dalam pembaruan hukum pidana nasional Indonesia berarti hukum pidana nasional hanya

ada dan dimuat dalam KUHP. Permasalahan yang muncul adalah bagaimana keberadaan hukum pidana khusus yang dimuat dalam undang-undang di luar KUHP, apakah norma hukum pidana materiil dimasukkan ke dalam Buku Kedua atau tetap berada dalam undang-undang di luar KUHP. Mengenai keberadaan hukum pidana khusus tersebut, terdapat dua pendapat yaitu, *pertama*, menghendaki adanya hukum pidana khusus dalam undang-undang khusus dalam undang-undang di luar KUHP dengan alasan karena hukum pidana khusus mengatur ketentuan hukum yang khusus yang berbeda dan menyimpangi dari ketentuan umum hukum pidana dan memuat ketentuan hukum acara pidana yang juga menyimpangi dari norma hukum acara pidana umum. Adanya hukum pidana khusus tidak bertentangan dengan asas-asas hukum dalam pembentukan hukum, yaitu hukum yang khusus mengalahkan hukum umum (*lex speciall derogat legi general*), maka kebijakan kodifikasi total harus tetap memberi peluang diaturnya hukum dalam undang-undang di luar kodifikasi.

Pendapat *kedua* menyatakan bahwa kebijakan kodifikasi total berarti hukum pidana nasional hanya ada dalam satu tempat yaitu dalam kodifikasi (KUHP) dan tidak mentolelir adanya hukum pidana dalam undang-undang di luar kodifikasi (KUHP) baik yang termasuk kategori hukum pidana umum maupun hukum pidana khusus, kecuali hukum pidana administrasi. Oleh sebab itu, hukum pidana yang dimuat dalam undang-undang di luar kodifikasi baik yang termasuk kategori hukum pidana umum maupun hukum pidana khusus dihapuskan dan materi hukum pidananya dimasukkan ke dalam hukum kodifikasi (KUHP).

Asas hukum yang menyatakan bahwa hukum yang khusus mengalahkan hukum umum (*lex speciall derogat legi general*) dalam bidang hukum pidana materiil tidak mesti harus ada dan diadakan. Perumusan norma hukum pidana yang mengatur tindak pidana dan pengancaman pidana (pidana) adalah tunduk kepada standar perumusan norma hukum pidana dan pidana, oleh sebab itu, tidak tepat jika meningkatnya angka kejahatan atau ketidakmampuan aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum pidana dijadikan alasan untuk mengubah standar perumusan norma hukum pidana dan pidana sebagai hukum pidana khusus. Apabila menghadapi kejahatan yang bersifat khusus, bahkan kejahatan yang bersifat luar biasa (*extra ordinary crimes*) atau kejahatan yang serius (*serious crimes*) cukup dimuat dalam hukum pidana kodifikasi sebagai tindak pidana pemberatan yang bersifat khusus.

Letak kekhususan dari hukum pidana khusus bukan pada rumusan norma hukum pidana dan ancaman pidana yang menyimpangi dari standar hukum pidana dan pemidanaan, tetapi terletak pada modus operandi kejahatan di satu pihak dan “greget” dari aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum pidana di lain pihak.¹

Atas dasar uraian tersebut, tidak ada alasan hukum yang kuat untuk menolak kebijakan kodifikasi total karena masih diperlukan adanya hukum pidana khusus yang dimuat dalam undang-undang di luar kodifikasi, padahal dalam praktiknya rumusan tindak pidana khusus sebagian besar hanya mengambil alih rumusan hukum pidana disertai dengan pemberatan ancaman sanksi pidana dan dalam praktiknya pemberatan ancaman pidana tersebut jarang dijatuhkan sanksi pidana maksimum khusus dan bahkan rata-rata praktik penjatuhan pidana penjara dan denda masih berada di bawah setengah dari ancaman pidana maksimum khusus.

Terkait dengan hukum acara yang selama ini diatur dalam undang-undang di luar KUHP, cukup dimasukkan di dalam kodifikasi hukum acara pidana (KUHP) dengan cara mengatur hukum acara yang khusus sebagai bagian dari hukum cara umum/biasa untuk memproses tindak pidana tertentu yang bersifat khusus. Jadi tidak harus ada undang-undang khusus mengenai hukum acara untuk memproses atau mengadili tindak pidana yang bersifat khusus.

Wilayah hukum acara pidana dipisahkan dengan hukum pidana materiil tetapi keduanya merupakan satu kesatuan, karena hukum acara pidana adalah hukum yang mengatur tentang bagaimana menegakkan

¹ Kebijakan dalam penegakkan hukum pidana terkait erat dengan hubungan acara pidana, maka hukum acara pidana menjadi dasar hukum dalam pengambilan kebijakan dalam penegakkan hukum pidana. Sebagai contoh, pasal pencurian dalam KUHP sebagai pasal yang bersifat netral, tetapi karena kejahatan pencurian mengalami kenaikan yang sangat tajam melebihi batas toleransi atau masuk dalam kategori yang mengkhawatirkan masyarakat, maka ditetapkan kebijakan penegakan hukum terhadap pasal pencurian; prosesnya dipercepat, penuntutannya diperberat atau dengan menuntut ancaman pidana maksimum, polisi mengadakan operasi dan patroli setiap 6 jam sekali, mengadakan operasi terhadap para penadah barang hasil pencurian, dan kebijakan lain dalam bidang penegakkan hukum yang menjadi kompetensi pihak eksekutif.

Kebijakan dalam penegakkan hukum terhadap pasal pencurian seperti tersebut di atas menimbulkan kesan dalam masyarakat bahwa kejahatan pencurian merupakan kejahatan yang berat dan meresahkan masyarakat, maka di mata masyarakat pada saat itu kejahatan pencurian merupakan kejahatan yang berat. Keadaan yang demikian ini tidak boleh dilanjutkan dengan mengambil kebijakan mengubah pasal pencurian dalam hukum pidana materiil menjadi kejahatan yang berat atau sangat berat atau kejahatan luar biasa.

hukum pidana materiil. Kebijakan dalam penegakkan hukum letaknya pada hukum acara pidana. Pemerintah (eksekutif) dapat mengambil kebijakan dalam penegakkan hukum pidana materiil dengan cara membentuk institusi baru untuk menangani kejahatan tertentu, misalnya Detasemen 88 Kepolisian Republik Indonesia dibentuk untuk memberantas kejahatan terorisme dan Timtas Tipikor untuk memberantas kejahatan korupsi, sedangkan kejahatan terorisme dan kejahatan korupsi dimuat dalam Buku Kedua KUHP.

Jika sangat diperlukan untuk kepentingan pencegahan dan penegakkan hukum terhadap kejahatan dalam Buku Kedua KUHP yang dinilai sebagai kejahatan yang luar biasa, pemerintah dapat merumuskan kebijakan legislasi penegakkan hukum pidana dalam bentuk undang-undang untuk menegakkan pasal-pasal tertentu dalam KUHP dan mengatur prosedur tertentu yang menyimpang dari prosedur umum yang ditetapkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) dan dibatasi waktu berlakunya, karena diberlakukan untuk mengatasi situasi kejahatan dalam keadaan darurat.

Melalui kebijakan tersebut di atas, maka penamaan suatu kejahatan dengan istilah yang cocok dengan situasi kejahatan dapat dilakukan, misalnya kejahatan korupsi pada pasal-pasal tertentu sebagai "*extra ordinary crime*" dan istilah yang sejenisnya dapat dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan kewenangan eksekutif di bidang penegakan hukum, selanjutnya menjadi pertimbangan hukum untuk menyimpangi prosedur umum hukum acara pidana. Eksekutiflah yang memiliki tanggung jawab untuk menegakkan hukum pidana, maka diberi kewenangan untuk mengambil kebijakan dalam penegakan hukum pidana yang seimbang atau proporsional dengan situasi dan kondisi kejahatan, tanpa mengurangi hak-hak hukum tersangka, terdakwa atau terpidana, serta tidak mempengaruhi independensi atau kebebasan hakim yang diberi tugas untuk menegakkan hukum dan keadilan kepada terdakwa dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi yudikatif. Hal ini menjadi konsekuensi kebijakan negara yang membedakan kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif.

Penyimpangan prosedur umum yang diatur dalam KUHP tersebut bersifat kondisional (*temporary*), maka apabila kejahatan dalam kondisi yang normal atau situasi kejahatan yang terkendali, prosedur dikembalikan ke dalam prosedur yang normal dan tunduk kembali kepada hukum

acara pidana umum (KUHP). Penyimpangan prosedur dalam penegakan hukum tidak bersifat permanen seperti yang berlaku sekarang ini.

Kekhususan hukum pidana dalam hukum pidana khusus tidak terletak pada hukum pidana materilnya, melainkan pada hukum pidana formil atau hukum acara pidananya. Hukum pidana formil terkait dengan kebijakan penegakan hukum pidana yang sepenuhnya menjadi wewenang eksekutif. Oleh sebab itu, kebijakan penanggulangan kejahatan melalui penegakan hukum pidana terhadap kejahatan tertentu yang ada dalam Buku II KUHP dapat ditempuh oleh pihak eksekutif dengan cara mengambil kebijakan dalam penegakan hukum atau membentuk undang-undang baru yang memuat kaidah penyimpangan terhadap prosedur umum hukum acara pidana. Penyimpangan tersebut dimungkinkan sejauh hal itu dilakukan secara proporsional dalam merespon gelagat kejahatan yang amat sangat mengganggu ketertiban masyarakat dan tidak mengurangi hak-hak hukum tersangka, terdakwa dan terpidana.

Kebijakan dalam penegakan hukum pidana tidak boleh mengubah kualitas suatu delik yang dimuat dalam hukum pidana materil (Buku II KUHP) yang telah dirumuskan secara cermat berdasarkan filsafat hukum pidana, politik hukum pidana dan teknik *legal drafting* dan sistem pengancaman pidana sebagai parameter keadilan dalam pemidanaan. Kemampuan Tim Perumus KUHP untuk mendeteksi dan memprediksi perkembangan hukum pidana nasional dan internasional dan kemampuan untuk merumuskan asas-asas umum hukum pidana nasional dalam Buku I KUHP dan merumuskan delik-delik "genus" dan delik-delik "species" melalui bahasa hukum pidana dan bahasa perundang-undangan di bidang hukum pidana akan menentukan kualitas kodifikasi hukum pidana (KUHP) di masa datang.

D. AMANDEMEN ATAU PERUBAHAN HUKUM PIDANA DALAM KODIFIKASI

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa kebijakan kodifikasi secara total dengan sendirinya akan membawa akibat dan konsekuensi hukum lanjutan yaitu mencegah diadakannya kriminalisasi melalui undang-undang di luar KUHP. Dalam proses perumusan norma hukum pidana dalam RUU KUHP telah ditempuh kebijakan restrukturisasi, rekonstruksi, dan reformulasi terhadap norma hukum pidana yang berlaku (hukum pidana positif) baik dalam Buku II dan Buku III KUHP dan

norma hukum pidana yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan di luar KUHP.

Terbentuknya hukum pidana nasional Indonesia terkodifikasi memiliki corak sebagai berikut:

1. Hanya ada satu sistem hukum pidana nasional Indonesia, yaitu sistem hukum pidana nasional yang dimuat dalam KUHP.
2. Hukum pidana nasional menjadi tersusun secara sistematis dalam satu kitab hukum, sederhana, praktis dan pragmatis (khususnya bagi aparat penegak hukum).
3. Mudah dipelajari dan ditegakkan (karena hanya ada satu norma hukum pidana mengenai satu perbuatan tertentu, mencegah/tidak boleh ada duplikasi apalagi triplikasi norma hukum pidana nasional Indonesia).
4. Memiliki parameter atau sistem perumusan ancaman pidana yang jelas, tegas, dan sistematis sebagai *ancer-ancer* ("irah-irah", Jawa) keadilan dalam menjatuhkan pidana.

Sehubungan dengan adanya kebijakan kodifikasi total tersebut, peran ilmu pengetahuan hukum pidana dalam praktik penegakan hukum pidana sangat penting, terutama mengenai teknologi interpretasi hukum pidana. Melalui kecanggihan teknologi interpretasi hukum pidana tersebut hukum pidana kodifikasi akan dicanggih dan secara berkelanjutan akan dapat merespon bentuk kejahatan yang baru karena adanya perkembangan ekonomi, sosial dan teknologi serta berbagai modus operandi kejahatan. Melalui pencanggihannya yang didukung oleh kemajuan ilmu hukum (pidana) di Indonesia, sistem hukum pidana dalam kodifikasi akan mudah mengikuti perkembangan masyarakat dan memiliki corak hukum pidana nasional yang "dinamika dalam statika dan statika dalam dinamika", bukan "dinamika dan dalam dinamika dan statika dalam statika".

Apabila proses pencanggihannya sudah maksimal dan tetap tidak lagi mampu merespon kejahatan-kejahatan yang baru, maka kebijakan legislasi hukum pidana dilakukan dengan amandemen KUHP sebagai alternatif akhir. Amandemen hukum pidana dalam kodifikasi bukanlah yang tabu dan bukanlah hal yang sulit, asalkan dilakukan tidak mengubah sistem norma hukum pidana dan sistem pidanaan dalam hukum pidana yang berkodifikasi. Amandemen atau perubahan hukum pidana dalam kodifikasi memiliki corak sebagai berikut:

1. Norma hukum pidana baru tersebut secara otomatis mengikuti sistem penormaan perumusan norma hukum pidana dan sistem perumusan ancaman sanksi pidana sehingga norma hukum pidana baru tersebut dapat menyatu dalam kesatuan sistem hukum pidana nasional.
2. Sistem hukum pidana nasional memiliki sistem kontrol yang objektif, logik dan instrumentatif terhadap masuknya norma hukum pidana dan perumusan ancaman pidana baru dan melalui alat kontrol tersebut sistem hukum pidana nasional akan menolak atau menerima masuknya norma hukum pidana baru tersebut.

Atas dasar pertimbangan tersebut, hukum pidana dalam kodifikasi akan memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap hak dasar manusia dalam hukum pidana, baik dalam perumusan norma hukum pidana dan dalam perumusan ancaman sanksi pidana, dibandingkan dengan jaminan perlindungan hukum yang diberikan dalam hukum pidana non kodifikasi, bahkan dalam berbagai ketentuan justru berpotensi melanggar hak dasar manusia. Jaminan perlindungan terhadap hak dasar manusia bagi tersangka dan terdakwa, demikian juga terpidana, dalam penegakan hukum pidana juga telah dipersiapkan Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana atau KUHP.

Pada tahun 2011 yang akan datang, bangsa Indonesia telah mempersiapkan bangunan sistem hukum pidana nasional Indonesia yang terdiri dari dua pilar hukum pidana, yaitu sistem hukum pidana materiil dalam RUU KUHP dan sistem hukum pidana formal dalam RUU KUHP. Jika sistem hukum acara pidana dalam RUU KUHP juga mengambil kebijakan kodifikasi total sebagaimana yang dilakukan dalam merumuskan RUU KUHP, dalam kurun waktu 30 hingga 50 tahun yang akan datang, bangsa Indonesia dapat mengkonsentrasikan kepada pencapaian keadilan yang mutualistik dalam penegakan hukum pidana demi terwujud cita hukum bangsa Indonesia yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia (Sila kelima Pancasila).

E. KETENTUAN UMUM HUKUM PIDANA NASIONAL DALAM BUKU I SEBAGAI PONDASI PEMBENTUKAN SISTEM HUKUM PIDANA NASIONAL

Dalam kaitannya dengan kodifikasi hukum pidana, ketentuan umum hukum pidana yang dimuat dalam Buku I merupakan pondasi sistem hukum pidana nasional Indonesia di masa datang. Sedangkan rumusan

norma hukum pidana dan ancaman pidana yang dimuat dalam Buku II menjadi perwujudan sebagaimana asas-asas dalam Buku I diterapkan.

Sebagai pondasi pembentukan sistem hukum pidana nasional Indonesia Buku I RUU KUHP telah melalui proses kajian yang mendalam dan dirumuskan secara cermat dan hati-hati dengan mendasarkan asas-asas hukum pidana yang cocok atau sesuai dengan pidana nasional Indonesia, karena sistem hukum pidana nasional Indonesia adalah menjadi bagian dari sistem hukum nasional Indonesia. Oleh sebab itu, rumusan norma hukum yang memuat asas-asas hukum pidana mendasarkan kepada sistem hukum nasional Indonesia dan kontekstual dengan keadaan masyarakat hukum Indonesia.

Mengingat urgensinya Buku I RUU KUHP dalam membangun kembali sistem hukum pidana nasional Indonesia di masa datang, perlu dipikirkan pembahasan RUU KUHP diprioritas terlebih dahulu kepada Buku I RUU KUHP. Apabila telah memperoleh pengesahan Buku I RUU KUHP barulah kemudian membahas Buku II RUU KUHP. Proses pembahasan RUU KUHP akan menghabiskan waktu yang cukup lama, perlu juga dipikirkan model pembahasan RUU KUHP sebagai pembahasan suatu kitab hukum nasional yang mestinya berbeda atau tidak sama dengan model pembahasan RUU yang berlaku selama ini.

Untuk mengatasi persoalan perkembangan hukum pidana yang berlaku hingga sekarang ini dan agar berpijak kepada asas-asas hukum pidana yang sama dalam penegakan hukum pidana positif nasional Indonesia baik hukum pidana dalam KUHP dan dalam undang-undang yang tersebar di luar KUHP perlu dipikirkan kemungkinan pencabutan Buku I KUHP dan pemberlakuan Buku I RUU KUHP yang telah disahkan disertai dengan undang-undang pemberlakuannya. Meskipun hal ini tidak lazim, tetapi problem hukum pidana yang dihadapi Indonesia sangat kompleks dan kompleksitas permasalahan hukum pidana terletak kepada pengembangan asas-asas hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP yang menyebabkan Buku I KUHP menjadi kehilangan fungsinya sebagai ketentuan umum hukum pidana nasional, maka perlu dikembangkan lagi fungsi Buku I KUHP melalui pemberlakuan Buku I RUU KUHP yang telah disahkan agar penegakan hukum pidana nasional mengacu kepada asas-asas hukum pidana yang sama, meskipun norma hukum pidana yang mengatur perbuatan pidana (perbuatan yang dilarang) yang

sejarahnya pembentukan mengacu pada asas-asas hukum pidana pada undang-undang. Melalui kebijakan pemberlakuan Buku I RUU KUHP yang disahkan tersebut, dapat merespon terhadap keluhan sebagian masyarakat mengenai terjadinya disparitas, diskriminasi atau bentuk penyimpangan dalam penegakan hukum pidana lainnya.

F. PENUTUP

Kebijakan kodifikasi total dapat mencegah diterbitannya norma hukum pidana dalam peraturan perundang-undangan pidana di luar KUHP yang menyimpang dari prinsip-prinsip umum hukum pidana sebagaimana yang dimuat dalam Buku I KUHP. KUHP menjadi sumber utama dan satu-satunya sumber norma hukum pidana nasional Indonesia yang memuat ketentuan umum hukum pidana (asas-asas hukum pidana) dan memuat perbuatan pidana (perbuatan yang dilarang dan diancam sanksi pidana) yang termasuk kategori kejahatan/*independent crimes/generis crime*. Oleh sebab itu, diperlukan kecermatan dalam merumuskan asas-asas umum hukum pidana yang dimuat dalam Buku I dan perbuatan pidana dalam Buku II dengan teknik perumusan yang canggih agar mampu merespon gelagat perkembangan kejahatan yang diprediksi hingga 50 tahun yang akan datang.

Kekhususan hukum pidana dalam hukum pidana khusus tidak terletak pada hukum pidana materilnya, melainkan pada hukum pidana formil atau hukum acara pidananya. Hukum pidana formil terkait dengan kebijakan penegakan hukum pidana yang sepenuhnya menjadi wewenang eksekutif. Oleh sebab itu, kebijakan penanggulangan kejahatan melalui penegakan hukum pidana terhadap kejahatan tertentu yang ada dalam Buku II KUHP dapat ditempuh oleh pihak eksekutif dengan cara mengambil kebijakan dalam penegakan hukum (wilayah politik penegakan hukum pidana). Dalam menghadapi situasi darurat karena terjadinya kejahatan yang luar biasa dan hukum acara pidana tidak efektif dijadikan dasar untuk menanggulangi kejahatan yang luar biasa tersebut. Pemerintah dapat mengambil langkah darurat untuk membentuk hukum acara pidana dalam keadaan darurat yang dimungkinkan memuat kaidah hukum acara yang menyimpang dari prosedur umum hukum acara pidana. Penyimpangan tersebut dimungkinkan sejauh hal itu dilakukan secara proporsional dalam merespon gelagat kejahatan yang terjadi dalam masyarakat dan dibatasi waktu berlakunya (berlaku sementara yaitu untuk mengatasi keadaan

darurat) dengan prinsip tetap menjaga dan tidak mengurangi hak-hak hukum tersangka, terdakwa dan terpidana.

Kebijakan dalam penegakan hukum pidana tidak boleh mengubah kualitas suatu delik yang dimuat dalam hukum pidana materiil (Buku II KUHP) yang telah dirumuskan secara cermat berdasarkan filsafat hukum pidana, politik hukum pidana dan teknik *legal drafting* dan sistem pengancaman pidana sebagai parameter keadilan dalam pemidanaan. Ketajaman dalam melakukan analisis prediktif dalam mendeteksi dan memprediksi gelagat kejahatan yang berskala nasional dan internasional, dan perkembangan hukum pidana nasional dan internasional serta kemampuan untuk merumuskan asas-asas umum hukum pidana nasional dalam Buku I KUHP dan merumuskan delik-delik "*genus*" dan delik-delik "*species*" melalui bahasa hukum pidana dan bahasa perundang-undangan di bidang hukum pidana akan menentukan kualitas kodifikasi hukum pidana (KUHP) di masa datang.

Kebijakan kodifikasi hukum pidana secara total dapat memberikan jaminan jangka panjang terhadap perlindungan terhadap hak dasar manusia dalam sistem hukum pidana nasional Indonesia yang relatif konstan dan memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan dalam penegakan hukum pidana berdasarkan sistem hukum pidana nasional yang normal (standar), mencegah dan menolak adanya eksepsionalitas dalam perumusan norma hukum pidana, pengancaman sanksi pidana dan penegakan hukum pidana (hukum acara pidana) yang berpotensi pelanggaran terhadap hak dasar manusia.

Semoga bermanfaat, amin.