

004

URGENSI PEMBAHASAN BUKU I TENTANG KETENTUAN UMUM HUKUM PIDANA DALAM RUU KUHP DALAM RANGKA PEMBARUAN DAN PEMBENTUKAN SISTEM HUKUM PIDANA NASIONAL*

Oleh: Prof. Dr. Nyoman Serikat Putra Jaya, S.H., M.H.

A. Pendahuluan

Pembaruan hukum pidana yang menyeluruh harus meliputi pembaruan hukum pidana materiil (*substantive*), hukum pidana formil (hukum acara pidana), dan hukum pelaksanaan pidana. Ketiga-tiga bidang hukum pidana itu harus bersama-sama diperbarui. Kalau hanya salah satu bidang yang diperbarui dan yang lain tidak, maka akan timbul kesulitan dalam pelaksanaannya, dan tujuan dari pembaruan itu tidak akan tercapai sepenuhnya. Adapun tujuan utama dari pembaruan itu ialah penanggulangan kejahatan. Ketiga bidang hukum itu erat sekali hubungannya dalam usaha penanggulangan dan pemberantasan kejahatan.

Pembaruan bidang hukum pidana materiil (substansif), kebijakan yang ditempuh oleh bangsa Indonesia dalam rangka pelaksanaan amanat Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, pelaksanaannya melalui 2 (dua) jalur, yaitu:

- a. Pembuatan perundang-undangan pidana yang maksudnya mengubah, menambah, dan melengkapi KUHP yang berlaku sekarang.
- b. Pembuatan Konsep Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional yang menggantikan KUHP yang berlaku sekarang.

Pada tahun 1968 LPHN mengeluarkan beberapa konsep peraturan perundang-undangan dan salah satunya adalah Konsep Rancangan Buku

* 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, 3-5 November 2010.

I. Konsep ini selanjutnya diperbaiki pada tahun 1972 dan untuk singkatnya disebut Konsep 1968/1972 Konsep Rancangan KUHP 1968/1972 ini dibahas secara mendasar khususnya yang menyangkut jenis-jenis pidananya oleh Sudarto dalam pidato pengukuhan beliau sebagai Gurubesar Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang berjudul "Suatu Dilema Dalam Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia". Dilema yang dihadapi ialah apabila hanya mengadakan revisi dari apa yang ada sekarang, itu bukanlah suatu pembaharuan, dan apabila yang ada itu ditinggalkan, harus menemukan alternatifnya yang tepat dan di sinilah dapat timbul kesulitan-kesulitan yang bersifat dogmatis dan praktis (Sudarto, 1979.18).

Dewasa ini Badan Pembinaan Hukum Nasional (disingkat BPHN) yang merupakan kelanjutan dari LPHN telah pula siap dengan Konsep Rancangan KUHP Buku I dan Buku II, Konsep Rancangan KUHP Buku I dan Buku II ialah Konsep KUHP 1987/1988 telah dibicarakan beberapa kali dalam Lokakarya atau Seminar-seminar yang sudah barang tentu maksudnya adalah untuk memperkenalkan dan sekaligus mendapat masukan dari masyarakat khususnya para ahli hukum. Konsep Rancangan KUHP Buku I dan Buku II setelah diadakan evaluasi menjadi RUU KUHP tahun 1999/2000, RUU KUHP 2005/2006, dan RUU KUHP 2008.

Pada umumnya KUHP terdiri dari aturan umum ("*general rule*") dan aturan khusus ("*special rule*"). Aturan umum ("*general rule*") terdapat dalam Buku I KUHP sebagai induk perundang-undangan pidana, sedangkan aturan khusus ("*special rule*") terdapat dalam Buku II dan Buku III KUHP serta dalam perundang-undangan pidana di luar KUHP. Aturan umum dilihat dan fenomena perundang-undangan pidana tidak banyak mengalami perubahan, sedangkan aturan khusus dengan berkembangnya perundang-undangan di luar KUHP perkembangannya sangat pesat dalam arti banyak mengadakan penyimpangan-penyimpangan dari aturan umum Buku I KUHP. Oleh karena itu penyusunan RUU KUHP diletakkan dalam kerangka politik hukum yang tetap memandang perlu penyusunan hukum pidana dalam bentuk kodifikasi dan unifikasi yang dimaksudkan menciptakan dan menegakkan konsistensi, keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan nasional, kepentingan masyarakat dan individu baik pelaku

tindak pidana maupun korban tindak pidana dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya perbedaan yang fundamental dari Buku I KUHP yang sekarang berlaku, maka pembahasan Buku I RUU KUHP sangat penting dan mendasar dalam rangka pembaruan dan pembentukan sistem hukum pidana nasional.

Menurut Sudarto, Buku I sangat penting artinya untuk keseluruhan tata hukum pidana, karena di situ terdapat asas-asas yang menjadi landasan dari penerapan hukum pidana yang tidak hanya terdapat dalam KUHP saja, tetapi juga di luar KUHP. Maka dalam melaksanakan politik hukum pidana sekarang ini hanya dicari dan ditetapkan dulu asas-asas hukum pidana yang memang cocok dengan masyarakat Indonesia dan yang membawa bangsa Indonesia pada aspirasinya di bidang hukum ini (Sudarto, 1979:19).

Dalam rangka ini, orientasi tidak dapat lepas, baik dari ideologi nasional, kondisi manusia, alam dan tradisi bangsa maupun dari perkembangan internasional yang diakui oleh masyarakat beradab. Inilah yang dinamakan asas perimbangan kepentingan yang berwawasan Pancasila sebagai pengejawantahan "Asas Hukum Pidana Nasional" (AHPN) (Muladi, 1995:49).

Buku I RUU KUHP berbeda secara fundamental dengan Buku I KUHP yang sekarang berlaku dan mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap keseluruhan sistem hukum pidana di negara Indonesia, karena ketentuan-ketentuan umum yang dimuat/diatur dalam Buku I akan berlaku juga terhadap tindak-tindak pidana yang dirumuskan dalam perundang-undangan di luar KUHP, kecuali ditentukan lain. Apabila ada perubahan yang fundamental dari Buku I maka dengan sendirinya akan ada perubahan yang fundamental pula dalam keseluruhan sistem hukum pidana Indonesia, dan akibatnya akan luas sekali. Setiap orang tentu akan mengharapkan bahwa dengan perubahan itu usaha menanggulangi kejahatan akan lebih berhasil, yang berarti harus dapat dicegah terjadinya kejahatan atau dikurangi jumlah kejahatan. Keseluruhan sistem hukum pidana itu harus dipandang sebagai bagian dari politik kriminal yang dijalankan oleh negara Indonesia. Politik dapat diartikan sebagai usaha yang rasional dari masyarakat atau penguasa dalam menanggulangi kejahatan.

B. Kedudukan Buku I Dalam Pembaruan dan Pembentukan Sistem Hukum Nasional dan Hubungannya Dengan Buku II RUU KUHP dan Norma Hukum Pidana di Luar KUHP

Buku I RUU KUHP yang terdiri dari 6 Bab dan 211 Pasal disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I Ruang Berlakunya Ketentuan Peraturan Perundang-undangan Pidana

Bagian Kesatu : Menurut Waktu

Bagian Kedua : Menurut Tempat

Paragraf 1 : Asas Wilayah atau Teritorial

Paragraf 2 : Asas Nasional Pasif

Paragraf 3 : Asas Universal

Paragraf 4 : Asas Nasional Aktif

Paragraf 5 : Pengecualian

Bagian Ketiga : Waktu Tindak Pidana

Bagian Keempat : Tempat Tindak Pidana

BAB II Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana

Bagian Kesatu : Tindak Pidana

Paragraf 1 : Umum

Paragraf 2 : Permufakatan Jahat

Paragraf 3 : Persiapan

Paragraf 4 : Percobaan

Paragraf 5 : Penyertaan

Paragraf 6 : Pengulangan

Paragraf 7 : Tindak Pidana Aduan

Paragraf 8 : Atasan Pembena

Bagian Kedua : Pertanggungjawaban Pidana

Paragraf 1 : Umum

- Paragraf 2 : Kesalahan
- Paragraf 3 : Kesengajaan atau Kealpaan
- Paragraf 4 : Kemampuan Bertanggung Jawab
- Paragraf 5 : Alasan Pemaaf
- Paragraf 6 : Korporasi

BAB III Pidanaan, Pidana dan Tindakan

Bagian Kesatu : Pidanaan

- Paragraf 1 : Tujuan Pidanaan
- Paragraf 2 : Pedoman Pidanaan
- Paragraf 3 : Perubahan atau Penyelesaian Pidana
- Paragraf 4 : Pedoman Penerapan Pidana Penjara dengan Perumusan Tunggal dan Perumusan Alternatif
- Paragraf 5 : Lain-lain Ketentuan Pidanaan

Bagian Kedua : Pidana

- Paragraf 1 : Jenis Pidana
- Paragraf 2 : Pidana Penjara
- Paragraf 3 : Pidana Tutupan
- Paragraf 4 : Pidana Pengawasan
- Paragraf 5 : Pidana Denda
- Paragraf 6 : Pelaksanaan Pidana Denda
- Paragraf 7 : Pidana Pengganti Denda Kategori I
- Paragraf 8 : Pidana Pengganti Denda Yang Melebihi Kategori
- Paragraf 9 : Pidana Pengganti Denda Untuk Korporasi
- Paragraf 10 : Pidana Kerja Sosial
- Paragraf 11 : Pidana Mati
- Paragraf 12 : Pidana Tambahan

Bagian Ketiga : Tindakan

Bagian Keempat : Pidana dan Tindakan Bagi Anak

Bagian Kelima : Faktor-faktor Yang Memperingan dan Memperberat Pidana

Bagian Keenam : Perbarengan

BAB IV Gugurnya Kewenangan Penuntutan dan Pelaksanaan Pidana

Bagian Kesatu : Gugurnya Kewenangan Penuntutan

Bagian Kedua : Gugurnya Kewenangan Pelaksanaan Pidana

BAB V Pengertian Istilah

BAB VI Penutup

Dari sistematika yang dipaparkan di atas, dapat diketahui bahwa Buku I RUU KUHP mempunyai kedudukan yang sentral dalam bangunan sistem hukum pidana Indonesia, dalam arti bangunan sistem hukum pidana nasional harus mengikuti ketentuan-ketentuan dalam Buku I tersebut, kecuali mengadakan pengecualian-pengecualian.

Menurut Sudarto, sebenarnya dapat dipikirkan kemungkinan bahwa pembentuk undang-undang untuk tiap-tiap delik menyebutkan bentuk percobaan, bagaimana apabila ada penyertaan, kapan penuntutannya kadaluwarsa, tidak dipidananya perbuatan tersebut, apabila ada daya memaksa atau pembelaan darurat dan sebagainya. Jadi seperti dikatakan oleh Hazeweinkel-Suringa, seolah-olah bagian umum itu merupakan "persekutuan pembagi terbesar" ("*grootste gemene deler*") dari keseluruhan ketentuan-ketentuan pidana. Penempatan suatu ketentuan itu dalam bagian umum atau tidak, itu soal teknik perundang-undangan. Ini bisa disebut ekonomi dalam hukum pidana (Sudarto, 1990:20).

Hubungan antara Buku I RUU KUHP dengan Buku II RUU KUHP serta norma hukum pidana di luar KUHP sangat erat sekali. Menurut E Mezger: "dalam hukum pidana pemisahan bagian umum ini mempunyai arti yang lebih besar jika dibandingkan dengan lapangan hukum lainnya. Sebab ketentuan-ketentuan untuk mengadakan penilaian tentang perbuatan jahat ("*verbroohen*") dan pidana terletak di bagian umum dan dari ketentuan-ketentuan itu orang dapat memahami ciri-ciri atau detik-detik khusus" (Sudarto. 1990:20).

Pasal 211 RUU KUHP menentukan:

“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”.

Ketentuan dalam Pasal 211 RUU KUHP tersebut mempunyai makna (1) Bab I sampai Bab VI berlaku untuk Buku II RUU KUHP, artinya seluruh ketentuan dalam Buku I RUU KUHP berlaku bagi ketentuan dalam Buku II RUU KUHP; (2) Bab I sampai dengan Bab V RUU KUHP berlaku juga bagi perundang-undangan pidana di luar KUHP, sepanjang perundang-undangan pidana di luar KUHP tidak menentukan lain atau tidak mengadakan penyimpangan-penyimpangan. Dengan demikian Pasal 211 RUU KUHP merupakan pasal jembatan antara ketentuan Buku I RUU KUHP dengan Buku II RUU KUHP dan norma-norma hukum pidana di luar KUHP.

C. Urgensi Pembahasan dan Pengundangan Buku I RUU KUHP

Buku I KUHP yang berisi asas-asas umum dalam pengaturan hukum pidana nasional ternyata tidak mampu menampung perkembangan hukum di Indonesia. Akibatnya, perkembangan asas hukum Indonesia tidak lagi hanya berpegang pada Buku ke I karena segala unsur politik negara dan politik hukum bangsa berkembang dengan pesat. Akibatnya pengembangan asas-asas hukum cenderung di luar KUHP. Undang-undang khusus berkembang sangat luar biasa dan berjalan sendiri-sendiri karena mengatur hal-hal dan asas-asas sendiri yang tidak merujuk pada ketentuan dalam KUHP yang diatur dalam Buku I. Sebagai contoh keberadaan Undang-Undang Otonomi Daerah yang melahirkan undang-undang khusus dan memberi wewenang kepada daerah untuk membuat hukum pidananya sendiri seperti dalam kasus hukum Qonun di Aceh dan Peraturan Daerah yang mengatur tentang hukum pidana di daerah.

RUU KUHP berorientasi pada tiga masalah pokok, yaitu masalah “tindak pidana”, masalah “pertanggungjawaban pidana”, dan masalah “pidana dan tindakan”. Ketiga masalah pokok inilah yang merupakan sub-sub sistem dari keseluruhan sistem hukum pidana (sistem pemidanaan). Sistematika KUHP yang demikian, merupakan refleksi dari pandangan dualistis. Pandangan dualistis dalam arti dipindahkan antara tindak pidana dengan pertanggungjawaban pidana. Dengan demikian, RUU KUHP juga membuat subbab khusus tentang “Tindak Pidana” dan subbab

khusus tentang “Pertanggungjawaban Pidana”. Sehubungan dengan pemisahan itu pula, RUU KUHP memisahkan ketentuan tentang “alasan pembeda” dan “alasan pemaaf”. Alasan pembeda ditempatkan di dalam subbab “Tindak Pidana”, dan alasan pemaaf ditempatkan dalam subbab “Pertanggungjawaban Pidana”.

Di samping itu, ruang berlakunya hukum pidana juga merupakan bagian integral dari sistem pidana karena keseluruhan aturan umum (umum dan khusus) untuk dapat dipidanya seseorang berkaitan dengan asas-asas ruang berlakunya hukum pidana.

Pembahasan Buku I RUU KUHP menjadi sangat urgen, mengingat kedudukan Buku I RUU KUHP (Ketentuan Umum) sebagai sentral dan sangat strategis, karena Buku I ini memuat asas-asas Hukum (“*legal principles*”) yang berlaku baik ke dalam maupun ke luar KUHP yang menampung berbagai aspirasi di atas, sekaligus merupakan nilai-nilai perekat (“*adhesive*”) dan pemersatu (“*integrasi*”) sistem hukum pidana nasional yang tersebar dan berjauhan baik di dalam maupun di luar KUHP, termasuk yang tercantum dalam hukum administratif dan peraturan daerah.

D. Analisis Hukum Pidana Terhadap Pemberlakuan Buku I RUU KUHP

Sebagai suatu sistem hukum pidana, sebenarnya pembahasan RUU KUHP sebaiknya dilakukan secara keseluruhan, baik Buku I maupun Buku II sekaligus. Namun kalau toh dilakukan secara parsial dalam arti hanya Buku I saja akan menimbulkan berbagai konsekuensi-konsekuensi yuridis yang luar biasa. Beberapa konsekuensi yuridis dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. RUU KUHP tidak lagi mengadakan kualifikasi antara “Kejahatan” dan “Pelanggaran”, sedangkan KUHP yang sekarang membedakan Buku II tentang Kejahatan dan Buku III tentang Pelanggaran. Yang harus dikaji bagaimana memberlakukan Buku I RUU KUHP terhadap ketentuan Buku II dan Buku III KUHP maupun terhadap norma-norma hukum pidana di luar KUHP yang mengadakan kualifikasi tindak pidana sebagai kejahatan atau pelanggaran.
- b. Jenis pidana kurungan dan pidana denda dengan nominal tertentu dalam KUHP yang sekarang berlaku, juga menimbulkan permasalahan mengingat jenis pidana kurungan dalam Buku I RUU KUHP tidak

dikenal, sedangkan beberapa tindak pidana dalam Buku II dan Buku III KUHP, serta beberapa norma-norma hukum pidana di luar KUHP mengancam dengan pidana kurungan terhadap tindak pidana tertentu. Begitu juga mengenai pidana denda, dalam Buku II dan Buku III serta norma-norma hukum pidana di luar KUHP menentukan pidana denda dengan nominal tertentu, sedangkan Buku I RUU KUHP pidana denda dengan menggunakan Kategori. Harus dipikirkan bagaimana menyesuaikan pidana denda dengan nominal tertentu dengan pidana denda dengan Kategori dalam Buku I RUU KUHP.

- c. Mengenai pengulangan (*recidive*) yang di dalam KUHP yang sekarang berlaku diatur secara khusus dalam Buku II (*recidive*) kejahatan tertentu (11 pasal) dan *recidive* kejahatan dalam kelompok jenis (3 pasal) dan dalam norma-norma hukum pidana di luar KUHP yang merupakan *recidive* tertentu dan, dalam Buku III KUHP *recidive* pelanggaran (14 pasal), sedangkan dalam Buku I RUU KUHP pengulangan berlaku untuk seluruh ketentuan pidana, oleh karena itu perlu ada pengkajian.
- d. Percobaan dan pembantuan dalam Buku I RUU KUHP terdapat ketentuan apabila tindak pidana diancam dengan pidana denda Kategori I tidak dipidana, sedangkan dalam KUHP yang sekarang berlaku percobaan dan pembantuan melakukan tindak pidana pelanggaran tidak pidana (Pasal 54 dan Pasal 60). Perlu ada pengkajian untuk mengubah ancaman pidana denda dengan nominal tertentu dengan denda Kategori.
- e. Buku I RUU KUHP mengatur tentang Korporasi sebagai subjek hukum pidana, sehingga membawa konsekuensi norma-norma hukum pidana di luar KUHP yang mengatur Korporasi sebagai subjek hukum pidana, seharusnya dikaji, mengingat norma-norma di luar KUHP tidak seragam dalam mempertanggungjawabkan korporasi sebagai subjek tindak pidana, serta dengan ancaman pidana yang sampai ratusan miliar, mengingat Buku I RUU KUHP pidana denda yang paling banyak Kategori VI (tiga miliar rupiah).
- f. Pidana dan Tindakan yang terdapat dalam UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak sudah seharusnya ditinjau, mengingat lebih sempit dibandingkan dengan Pidana dan Tindakan Untuk Anak yang terdapat dalam Buku I RUU KUHP.

Dari paparan tersebut dapat disimpulkan bahwa pemberlakuan Buku I RUU KUHP membawa konsekuensi yuridis yang sangat luas terhadap ketentuan Buku II dan Buku III KUHP serta norma-norma hukum pidana di luar KUHP, dalam menerapkan ketentuan Buku I RUU KUHP akan menemukan hambatan-hambatan yuridis, jika tidak disertai dengan pengkajian yang mendalam dan mendasar terhadap ketentuan Buku II dan Buku III KUHP serta norma-norma hukum pidana di luar KUHP.

E. Teknik Pembahasan Buku I RUU KUHP Yang Efektif di DPR

Pembahasan Buku I RUU KUHP yang memuat Ketentuan Umum, supaya efektif di DPR bukanlah bidang keahlian saya untuk memberikan jalan keluar. Tetapi akan lebih efektif kiranya apabila dilakukan pembahasan yang menyimpang dari kelaziman yang berlaku dalam arti pembahasan dipersempit tidak harus melibatkan seluruh anggota DPR, tetapi melalui Panja dan Pansus yang terdiri dari wakil-wakil partai politik yang memperoleh tempat di DPR diperluas dengan Komisi III yang membidangi hukum.

Demikian, beberapa pemikiran yang dapat dikemukakan semoga dapat dipakai bahan diskusi, dan menghasilkan sesuatu yang diharapkan dalam Lokakarya ini.

DAFTAR PUSTAKA

Barda Nawawi Arief, **Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan**, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2005.

—————, **Perkembangan Sistem Pemindaan di Indonesia**, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2009.

—————, **Perkembangan Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia**, Perspektif Perbandingan Hukum, Semarang, Pustaka Magister Semarang, 2008.

Muladi, **Lembaga Pidana Bersyarat**, Bandung, Alumni, 1985.

Nyoman Serikat Putra Jaya, **Relevansi Hukum Pidana Adat Dalam Pembaruan Hukum Pidana Nasional**. Bandung, Citra Aditya Bakti, 2005.

—————, **Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana**. Bandung, Citra Aditya Bakti, 2008.

Sudarto, **Hukum dan Hukum Pidana**, Bandung, Alumni, 1986.

—————, **Kapita Selekta Hukum Pidana**. Bandung, Alumni, 1986.

—————, **Hukum Pidana I**. Semarang, Yayasan Sudarto, cet.II, 1980.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Laporan Akhir Tim Naskah Akademik Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, 2009.

Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor ... Tahun ... Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Direktorat Jenderal Peratuan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia tahun 2008.

