



MODEL KODIFIKASI DALAM RUU KUHP

Prianter Jaya Hairi*)

Abstrak

Mengodifikasi RUU KUHP hakikatnya ialah mengharmonisasi secara masif peraturan-peraturan hukum pidana yang ada. Namun demikian, kompleksitas perkembangan hukum pidana nasional di luar KUHP saat ini membuat kebijakan kodifikasi secara total sangat sulit untuk diwujudkan. Oleh sebab itu, pilihan kodifikasi dengan model terbuka menjadi pilihan yang realistis. Pemikiran untuk mengatur sepenuhnya tindak pidana khusus di luar KUHP perlu ditindaklanjuti oleh Panja RUU KUHP dengan mengatur ulang Sistematika Buku Kedua RUU KUHP tersebut. Begitu pula mengenai pengaturan tindak pidana administratif, pendekatan komplementer dalam pengaturannya perlu diiringi dengan pemetaan ulang dan identifikasi secara komprehensif, baik mengenai tindak pidana administratif yang ada di dalam maupun di luar KUHP. Pendekatan ini juga menuntut perumus dan pembentuk undang-undang di masa yang akan datang untuk dapat memahami dan membedakan mana tindak pidana yang harus diatur dalam kodifikasi dan mana yang diatur di luar kodifikasi.

Pendahuluan

Pembahasan Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP) kini memasuki babak baru. Pada tanggal 15 September 2016, Panitia Kerja (Panja) RUU KUHP memulai pembahasan Buku Kedua RUU KUHP yang mengatur bentuk-bentuk tindak pidana dan ancaman pidananya. Materi muatan yang diatur dalam Buku Kedua RUU KUHP sama penting dengan Buku Kesatu RUU KUHP yang mengatur mengenai asas-asas hukum pidana. Oleh sebab itu, pembahasan Buku Kedua RUU KUHP penting untuk dicermati dan pembahasannya harus dilaksanakan secara hati-hati. RUU KUHP diharapkan dapat menjadi karya agung anak bangsa

yang akan menjadi acuan Hukum Pidana Nasional dalam waktu relatif lama.

Pada awal pembahasan Buku Kedua RUU KUHP, Panja RUU KUHP langsung membahas persoalan sistem atau model kodifikasi yang akan dianut oleh RUU KUHP. Persoalan yang sejak awal pengajuan RUU telah menjadi pertanyaan besar bagi banyak kalangan, terutama para aparat penegak hukum yang akan menjadi "user" KUHP. Kejelasan mengenai sistem atau model kodifikasi RUU KUHP sangat penting dan dimaksudkan untuk memudahkan Panja dalam membahas sistematika dan lingkup materi muatan pengaturan tindak pidana.

*) Peneliti Muda Hukum pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: prianter.hairi@dpr.go.id



Penyatuan seluruh tindak pidana dalam satu buku kodifikasi menimbulkan pertanyaan mengenai kemungkinan tereduksinya sejumlah ketentuan pidana di luar KUHP atau sebaliknya, bahwa RUU KUHP membuka kemungkinan pengaturan ketentuan pidana di luar KUHP. Tulisan ini akan mengkaji apa model kodifikasi yang dianut dalam RUU KUHP dan apa saja konsekuensi dari pemilihan model tersebut.

Rekodifikasi Hukum Pidana Nasional

Tujuan kodifikasi menurut Satjipto Rahardjo, untuk membuat kumpulan perundang-undangan menjadi sederhana dan mudah dikuasai, disusun secara logis, serasi, dan pasti. Kebijakan kodifikasi diharapkan dapat mencegah diterbitkannya norma hukum pidana dalam peraturan perundang-undangan pidana di luar KUHP yang menyimpang dari prinsip-prinsip umum hukum pidana yang diatur dalam KUHP.

Nilai dari tujuan kodifikasi hukum pidana intinya adalah untuk membenahi tatanan hukum pidana nasional Indonesia. Muladi, sebagai ketua Tim Perumus RUU KUHP bersama pemerintah, menyampaikan pada Panja RUU KUHP tanggal 15 September 2016 bahwa rekodifikasi RUU KUHP mengandung berbagai misi. Salah satu misi utamanya adalah konsolidasi, yakni proses untuk mempersatukan kembali berbagai perbedaan, pertumbuhan hukum pidana yang berkembang secara luas melalui berbagai peraturan hukum pidana di luar KUHP yang berkaitan dengan permasalahan pokok hukum pidana.

Dalam hal ini, terdapat beberapa model kodifikasi hukum yang dapat dipilih oleh pembentuk undang-undang RUU KUHP, yaitu model kodifikasi total dan model kodifikasi terbuka. Model kodifikasi mana yang paling cocok untuk diterapkan, bergantung pada keinginan politik pembentuk RUU KUHP. Tiap model memiliki kelebihan dan kekurangan tersendiri dan pengaturannya sangat berbeda.

Konsep kodifikasi total berupaya untuk mencegah munculnya pengaturan asas-asas hukum pidana baru dalam undang-undang di luar KUHP, terutama yang tidak terintegrasi dalam Ketentuan Umum Buku Kesatu KUHP. Selain itu, kodifikasi total dapat mencegah kriminalisasi yang terbentuk dalam undang-undang di luar

KUHP, baik yang bersifat umum maupun khusus, yang menyebabkan terjadinya duplikasi norma hukum pidana.

Di satu sisi, kodifikasi total sangat baik untuk mengharmoniskan peraturan hukum pidana. Di sisi lain, model kodifikasi total mengharuskan semua ketentuan pidana di luar KUHP dimasukkan dalam KUHP yang kemudian dapat memicu timbulnya dualisme (*ambiguity*), ketidakjelasan serta konflik antara KUHP dengan instrumen hukum yang memuat ketentuan pidana di luar KUHP.

Pada konsep kodifikasi secara terbuka, pintu pembentukan dan pengembangan hukum pidana dalam undang-undang di luar kodifikasi (KUHP) terbuka lebar. Artinya, hukum pidana dapat diperbarui secara fleksibel untuk menyesuaikan dengan perkembangan kejahatan dalam kehidupan masyarakat, namun di sisi lain kodifikasi terbuka dapat memperlemah kedudukan hukum pidana dan keberlakuan hukum pidana terkodifikasi itu sendiri.

Terkait dengan pemilihan model kodifikasi, sebenarnya model kodifikasi total merupakan pilihan yang ideal, namun hal itu tentu cukup sulit untuk direalisasikan, karena perkembangan tindak pidana khusus di luar KUHP yang selama ini telah jauh berkembang. Menggabungkan berbagai sistem hukum pidana yang sudah terlanjur berkembang di luar KUHP bukanlah pekerjaan mudah. Oleh sebab itu, pilihan yang lebih rasional untuk dianut dalam RUU KUHP ialah model kodifikasi terbuka.

Sebagai perbandingan, KUHP yang berlaku saat ini menganut model kodifikasi terbuka, yang membuka kemungkinan pembentukan dan pengembangan hukum pidana dalam undang-undang selain KUHP. Hal ini didasarkan pada Pasal 103 KUHP yang berbunyi “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”. Pasal ini merupakan “pintu masuk” adanya tindak pidana di luar KUHP yang berbeda secara materiil maupun di luar KUHP yang berbeda secara formil.

Jika dilihat dari ketentuan tersebut maka RUU KUHP yang sedang dibahas dapat dikatakan menggunakan model kodifikasi

terbuka. Pasal 218 RUU KUHP pada Bab VI mengenai Aturan Penutup, berbunyi: “Pasal 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 Undang-Undang”. Bunyi pasal ini identik dengan apa yang diatur dalam Pasal 103 KUHP.

Namun demikian, penggunaan kodifikasi terbuka yang diatur dalam Pasal 218 RUU KUHP masih belum diaplikasikan secara konsisten oleh perumus undang-undang. Sebagai contoh, Buku Kedua RUU KUHP juga mengatur berbagai tindak pidana khusus seperti tindak pidana korupsi, tindak pidana narkoba, tindak pidana hak asasi manusia yang berat, serta tindak pidana terorisme. Selain jenis tindak pidana khusus, RUU KUHP juga memasukkan perbuatan-perbuatan pidana yang bersifat administratif atau yang selama ini dikenal dengan *administrative penal law*, seperti tindak pidana lingkungan hidup, tindak pidana pemilihan umum, tindak pidana hak cipta, paten, merek, dan lain-lain. Lingkup pengaturan tindak pidana yang sedemikian kompleks ini menunjukkan bahwa pada dasarnya perumus undang-undang menginginkan RUU KUHP menganut model kodifikasi total.

Ironisnya, baik tindak pidana khusus maupun tindak pidana administratif, norma pengaturannya tidak diatur secara lengkap di dalam RUU KUHP. Dengan kata lain, aturan hukum tindak pidana yang selama ini telah diatur secara khusus di dalam undang-undang tersendiri ternyata jauh lebih lengkap dan kompleks dibandingkan dengan apa yang dirumuskan dalam RUU KUHP, terutama untuk tindak pidana khusus seperti Tindak Pidana Korupsi atau Tindak Pidana Terorisme.

Perumus RUU KUHP dalam rapat Panja RUU KUHP di Komisi III menegaskan bahwa model kodifikasi yang dianut RUU KUHP yang baru adalah model “kodifikasi terbuka” atas dasar paradigma baru, yaitu menyusun kembali dan reformasi hukum pidana yang sistematis (*rearranging and systemic criminal reform*). Oleh sebab itu pemilihan kodifikasi terbuka membawa konsekuensi terbukanya kemungkinan perkembangan hukum pidana di luar KUHP mendatang dan hukum pidana administratif

(*Mala Prohibita, Dependent Crime/Specific Crimes*). Buku Kesatu berfungsi menjaga agar hukum pidana Indonesia di dalam dan di luar kodifikasi tetap merupakan suatu kesatuan sistem (*purposive behaviour, wholism, interrelatedness, openness, value transformation and control mechanism*).

Mengenai persoalan mengapa RUU KUHP masih mengatur secara terbatas norma tindak pidana yang bersifat khusus, perumus RUU KUHP menjelaskan bahwa RUU KUHP bermaksud untuk mengatur “*core crimes*”-nya saja, artinya hanya mengatur norma tindak pidana yang bersifat tindak pidana murni, sementara pengaturan lainnya terkait *extraordinary crimes* dapat tetap diatur di luar KUHP.

Namun demikian, perumus tidak memaksakan pengaturan “*core crimes*” tindak pidana khusus dalam RUU KUHP. Dalam Panja RUU KUHP tanggal 20 September 2016 perumus menyatakan bahwa karakter istimewa dari tindak pidana khusus dapat diatur sepenuhnya di luar KUHP dan hal tersebut tidak bertentangan dengan prinsip pada *Civil Law System*. Contohnya di Belanda, di samping KUHP (*Wetboek van Strafrecht*), terdapat peraturan-peraturan hukum pidana di luar KUHP, baik yang bersifat murni hukum pidana (*independent crimes*) maupun yang berupa hukum pidana administratif (*dependent crimes*). Syaratnya, ketentuan umum KUHP juga berlaku terhadap perundang-undangan hukum pidana di luar KUHP tersebut, kecuali dengan alasan kuat harus mengatur secara khusus, namun harus tetap dalam rambu asas Buku Kesatu KUHP.

Pengaturan “*core crimes*” dari tindak pidana khusus di dalam RUU KUHP tersebut semestinya tidak dipertahankan, selain tidak konsisten dengan pilihan model kodifikasi terbuka, pengaturan semacam itu dapat menyebabkan terjadinya duplikasi pengaturan tindak pidana yang akan menyulitkan aparat penegak hukum dalam penerapannya. Jika Panja RUU KUHP sepakat untuk mengeluarkan tindak pidana khusus dari RUU KUHP maka yang harus dilakukan selanjutnya ialah menyusun kembali sistematika Buku Kedua seiring pembahasan Buku Kedua RUU tersebut.

Sementara itu, untuk tindak pidana administratif (*administrative penal law*), model kodifikasi terbuka RUU

KUHP dilakukan dengan pendekatan komplementer, yakni tindak pidana administratif yang sifatnya *mala prohibita* mengalami perubahan menjadi tindak pidana murni/delik materiil (*mala per se/generic crimes/independent crimes*) diatur dalam kodifikasi, seperti tindak pidana ekonomi, tindak pidana lingkungan hidup, perlindungan konsumen, persaingan usaha, dan lainnya. Sedangkan tindak pidana administratif yang sifatnya *mala prohibita/specific crimes/dependent crimes* yakni perbuatan yang baru dirasakan tercela setelah dilarang oleh undang-undang atau delik formil, tetap diatur di luar kodifikasi, misalnya tindak pidana dalam peraturan daerah dan tindak pidana mengenai perizinan.

Pendekatan komplementer dalam pengaturan tindak pidana administratif sebenarnya sangat bagus, namun perlu diiringi dengan pemetaan ulang dan identifikasi secara komprehensif. Pengaturan tindak pidana yang sifatnya administratif seperti perizinan atau peraturan-peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota tidak perlu dikompilasi untuk dimasukkan ke dalam RUU KUHP, namun nantinya tetap mengacu pada Buku Kesatu KUHP baru. Dalam RUU KUHP sendiri masih ditemukan beberapa tindak pidana sejenis ini, misal Pasal 510 RUU KUHP tentang Penyelenggaraan Pesta, Pasal 321 RUU KUHP tentang Keramaian Tanpa Ijin, dan tindak pidana lainnya.

Penutup

Kodifikasi RUU KUHP pada hakikatnya merupakan upaya mengharmonisasi secara masif peraturan hukum pidana. Namun demikian, dapat dipahami bahwa kompleksitas dan perkembangan hukum pidana nasional yang selama ini sudah terbagi menjadi hukum pidana di dalam dan di luar kodifikasi akan menyulitkan tim penyusun RUU KUHP untuk melakukan kodifikasi secara total. Oleh sebab itulah, pilihan kodifikasi dengan model terbuka menjadi pilihan yang realistis.

Sikap perumus RUU KUHP melalui tim Pemerintah yang membuka kemungkinan pengaturan tindak pidana khusus di luar KUHP, perlu ditindak lanjuti dengan penyusunan ulang sistematika Buku Kedua RUU KUHP. Demikian pula pengaturan tindak pidana administratif yang

menggunakan pendekatan komplementer dalam pengaturannya perlu diiringi dengan pemetaan ulang dan identifikasi secara komprehensif terhadap tindak pidana administratif yang ada di dalam maupun di luar KUHP. Pendekatan ini juga menuntut para Perumus RUU KUHP untuk dapat memahami dan membedakan mana tindak pidana yang harus diatur dalam KUHP dan mana yang diatur di luar KUHP.

Referensi

- Bidang Studi Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, "RUU KUHP: Kodifikasi atau Kompilasi", Position Paper, disampaikan pada Seminar Nasional RUU KUHP di Fakultas Hukum UI Depok Jawa Barat tanggal 12 Juni 2014.
- Elsam, "Beberapa Tulisan Terkait Kebijakan Kriminal Dalam RUU KUHP", http://advokasi.elsam.or.id/assets/2015/09/20060928_Diskusi_Tulisan-kebijakan-kriminal-RKUHP.pdf, diakses pada 21 September 2016.
- ICJR, "Kodifikasi RKUHP dan Implikasi Terhadap Tatanan Hukum Pidana Indonesia", ICJR, Jakarta, 2015.
- Mudzakir, "Kebijakan Kodifikasi (Total) Hukum Pidana Melalui RUU KUHP dan Antisipasi Terhadap Problem Perumusan Hukum Pidana dan Penegakan Hukum Pidana di Masa Datang", makalah disampaikan pada lokakarya Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Perkembangan Hukum Pidana yang diselenggarakan oleh BPHN tanggal 3 s/d 5 November 2010 di Semarang.
- Muladi, "Analisis Tentang Kemungkinan Pengaturan Tindak Pidana Khusus dan Tindak Pidana Administratif di Luar KUHP", makalah disampaikan pada Rapat Panja RUU KUHP tanggal 20 September 2016 di Komisi III DPR RI.
- Muladi, "Hal-Hal Sebelum Memasuki Pembahasan Buku II RUU KUHP Tentang Tindak Pidana", makalah disampaikan pada Rapat Panja RUU KUHP tanggal 15 September 2016 di Komisi III DPR RI.