

**SANKSI PIDANA MINIMUM KHUSUS DALAM TEORI DAN PRAKTIK
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

M. Sholehuddin

ABSTRAK

Mengingat perkembangan kejahatan dewasa ini yang semakin canggih, baik kualitas atau bobot pelanggaran dan modus operandi serta motivasi pelakunya yang bukan lagi bersifat internal suatu Negara, maka sangat diperlukan juga evaluasi terhadap kebijakan kriminal, termasuk juga kebijakan penal sebagai basis untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi perkembangan masyarakat, khususnya terhadap penetapan sistem sanksi minimum khususnya. Namun sangat disayangkan, suatu pedoman yang dapat dikatakan berfungsi memberikan 'payung hukum' setiap aktivitas legislasi untuk merealisasikan cita-cita dasar reformasi hukum melalui sistem sanksi yang '*compatible*'. Sanksi pidana minimum khusus yang tercantum dalam suatu peraturan perundang-undangan pidana di luar KUHP selama ini sering mengulang dan memindahkan begitu saja dari sistem sanksi peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Sistem sanksi yang demikian, dilihat dari aspek metode dan teknik perundang-undangan dapat menjadi penyebab suatu peraturan tidak efektif. Dari kacamata pelaksana peraturan perundang-undangan atau aparat penegak hukum, suatu sanksi dapat digunakan sebagai alat penyelesaian untuk mengakhiri pelanggaran terhadap norma-norma yang telah dirumuskan. Dengan mencantumkan sanksi yang '*compatible*' dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka dapat diharapkan adanya kewibawaan hukum sehingga dapat memperkuat eksistensi dan penerapannya dalam kehidupan masyarakat.

Kata Kunci: sanksi pidana minimum khusus, peraturan perundang-undangan

ABSTRACT

Given the development of today's crimes are increasingly sophisticated, better quality or weight violations and perpetrators modus operandi and motivation is internal which is no longer a country, it is necessary to revisit the criminal policies, including penal policy as a basis to create criminal legislation good accordance with the circumstances and situations of community development, in particular the determination of the minimum sanction system in particular. Unfortunately, a guidance function that can be said to provide a 'legal umbrella' legislation for the implementation of each activity of the basic ideals of the legal reform through a system of sanctions '*compatible*'. Minimum criminal sanctions specifically set forth in a rule of criminal law outside the Criminal Code has been often repeated and move just like that of a system of sanctions legislation of a general nature. Such sanctions system, seen from the aspect of methods and techniques of law can be the cause of an ineffective regulation. Of glasses implementing legislation or law enforcement officers, a sanction can be used as a means of settlement to end the violations of the norms that have been formulated. With the sanctions list '*compatible*' in the legislation, it can be expected that the authority of the law so as to strengthen its existence and its application in public life.

Keywords: minimum criminal sanctions specifically, legislation

Pendahuluan

Suatu sanksi dalam setiap jenis peraturan perundang-undangan selalu memiliki tujuan tertentu. Paling tidak, suatu sanksi terkait erat dengan upaya perlindungan terhadap kepentingan hukum yang hendak diaturnya. Dalam terminologi kebijakan penal (*penal policy*), disebut dengan tujuan pemidanaan. Suatu sanksi bukan sekadar bertujuan praktis *an sich*, melainkan lebih dari itu mengandung suatu tujuan filosofis. Tujuan praktisnya adalah memberikan jaminan kepada masyarakat atau negara untuk mengembalikan keseimbangan kepentingan kehidupan sosial sebagai akibat terjadinya pelanggaran norma. Secara filosofis bertujuan memberikan penyadaran pentingnya nilai sebuah tanggung jawab atas perbuatan yang melanggar norma untuk mewujudkan rasa keadilan. Karena itu tepat sekali apa yang pernah ditegaskan Simons¹, bahwa bagian terpenting dari setiap kitab undang-undang adalah sistem pidana yang dianutnya.

¹ Lihat D. Simons, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indie*, 1918, h. 14, dalam: J.E. Sahetapy, *Pidana Mati dalam Negara Pancasila*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, h. 102. Bahkan Sahetapy lebih menekankan bahwa sistem pidana dan pemidanaan merupakan watak suatu bangsa. Pidana merupakan insan kamil (*geweten*) suatu bangsa, dan karenanya mencerminkan pula tingkat budaya hukum dari suatu bangsa.

Makalah singkat ini ditujukan secara khusus untuk kepentingan pembahasan RUU Amandemen Pengadilan HAM yang berkenaan dengan sistem sanksi pidananya dengan berpedoman pada Naskah Akademik dan Konsep RUU tersebut yang diserahkan oleh panitia FGD (*Focus Group Discussion*) kepada saya. Untuk lebih menjelaskan alur pikirnya, pertama kali yang hendak diulas adalah masalah perkembangan sistem pemidanaan secara konseptual, khususnya yang berkaitan dengan latar belakang dan pertimbangan sistem sanksi yang menggunakan pola minimum khusus. Kemudian akan diuraikan tentang masalah penerapan sistem sanksi pidana minimum khusus tersebut dalam praktik peraturan perundang-undangan selama ini.

Pembahasan

Perkembangan Sistem Pemidanaan

Uraian sistem pemidanaan dalam makalah ini dibatasi pada soal jumlah atau lamanya ancaman pidana (*strafmaat*) dan sistem perumusannya. Pola pidana minimum khusus merupakan bagian dari sistem pemidanaan yang berkembang dalam perumusan suatu delik dan sudah banyak diterapkan dalam peraturan perundang-undangan pidana di luar KUHP. Sebagai suatu pengembangan,

acapkali persoalan substansi latar belakang pemikiran dan yang menjadi pertimbangan terbentuknya sistem sanksi itu menjadi terabaikan. Maka wajar bila dalam penerapannya mengalami distorsi atau bahkan resistensi di kalangan hakim yang salah dalam memahami ide 'individualisasi pidana' dan memandang sistem sanksi minimum khusus ini sebagai 'definite sentence'.

Dengan kata lain, pencantuman dan penerapan sistem sanksi minimum khusus dalam suatu delik hendaknya lebih dahulu dipahami latar belakang pemikirannya secara baik dan benar serta harus memperhatikan pertimbangan-pertimbangan rasional terjadinya suatu delik. Dengan pandangan dan sikap proporsional semacam ini akan menghindarkan timbulnya kebijakan penetapan sistem sanksi minimum khusus yang tidak konsisten (*inconsistency*), baik pada tahap kebijakan legislasi maupun tahap kebijakan yudikasinya.

Baik dilihat dari sisi pendekatan absolut maupun pendekatan relatif dalam sistem penetapan lamanya (berat-ringannya) ancaman pidana, sanksi pidana minimum khusus ini lebih bersifat eksepsional atau merupakan suatu perkecualian terhadap sistem sanksi pidana maksimum khusus. Tujuannya untuk mengimbangi atau menutupi sisi kelemahan dari pendekatan absolut dan

pendekatan relatif tersebut. Sanksi (pidana) minimum khusus ini dikatakan hal yang baru sebagai pengembangan sistem sanksi karena selama ini tidak dikenal dalam KUHP (Wvs). Selain itu, sifat kebaruannya muncul karena dipicu oleh realitas putusan pemidanaan yang sering tidak sepadan dengan maksimum pidana yang diancamkan. Maka kehadiran sistem sanksi minimum khusus ini diperlukan untuk meminimalisir dampak negatif putusan pemidanaan semacam itu yang dapat menjadi salah satu faktor kriminogen dan menimbulkan sikap apatis atau sinisme terhadap ancaman maksimum pidana yang telah ditetapkan.

Bila dilihat dari latar belakang pemikirannya, sesungguhnya sistem sanksi minimum khusus bukanlah sesuatu hal atau barang yang baru karena bertolak dari setidaknya 3 (tiga) pokok pemikiran, yakni:

- (1) untuk menghindari terjadinya disparitas pidana (*disparity of sentencing*) dari tindak pidana tertentu yang secara hakiki berbeda bobot atau kualitasnya;
- (2) untuk lebih mengefektifkan pengaruh 'prevensi general' tujuan pemidanaan, terutama bagi tindak pidana yang dinilai membahayakan dan meresahkan masyarakat;

- (3) dianalogkan dengan pemikiran, bahwa apabila dalam hal-hal tertentu pidana maksimum (umum maupun khusus) dapat diperberat, maka pidana minimum hendaknya juga dapat diperberat dalam hal-hal tertentu.²

Sebagai bagian dari keseluruhan pengertian kebijakan kriminal (*criminal policy*), penetapan sanksi pidana minimum khusus sejogyanya dilakukan melalui pertimbangan rasional.³ Dasar rasionalitas itu antara lain dengan memperhatikan akibat dari delik yang bersangkutan, seperti: menimbulkan keresahan masyarakat luas, membahayakan bagi kesehatan, lingkungan hidup, kematian massal atau faktor pengulangan tindak pidana (*residive*). Termasuk juga tindak pidana yang dikualifikasi atau diperberat oleh akibatnya (*erfolgsqualifizierte delikte*) sehingga tergolong pada kualifikasi tindak pidana yang **“sangat serius“**.

² Lihat dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana; Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, h. 123.

³ Pada tahun 1965 Marc Ancel pernah merumuskan definisi singkat ‘*Criminal policy*’ sebagai *“the rational organization of the control of crime by society”*. Dari definisi ini, pada tahun 1969 G.P. Hoefnagels menambahkan bahwa *“Criminal policy is a rational total of the responses to crime”*. Sekitar akhir tahun 1980 Sudarto menegaskan dari definisi itu bahwa kebijakan kriminal merupakan suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.

Sebagai ukuran kuantitatif dalam perumusannya, sanksi pidana minimum khusus diterapkan pada delik-delik yang diancam pidana penjara di atas 7 (tujuh) tahun sampai pidana mati. Dalam hal-hal tertentu kriterianya dapat diturunkan pada delik-delik dngan kualifikasi **“berat“** yang diancam pidana penjara 4 sampai dengan 7 tahun. Sedangkan pola perumusan sanksi pidana minimum khusus menurut perkembangan terakhir yang didasarkan pada metode perbandingan berbagai negara, baik yang sistem hukumnya ‘Anglo-saxon’ maupun ‘Kontinental’, disimpulkan rata-rata berkisar antara 1 sampai dengan 5 tahun. Untuk delik dengan kualifikasi **“berat“** yang ancaman pidana maksimum khususnya antara 4 sampai dengan 7 tahun penjara, maka untuk sanksi minimum khususnya ditetapkan 1 tahun penjara. Sedangkan untuk delik dengan kualifikasi **“sangat serius“** yang ancaman pidana maksimum khususnya antara 7 sampai dengan 10 tahun penjara, maka sanksi minimum khususnya ditetapkan 2 tahun penjara. Untuk delik dengan kualifikasi **“sangat serius“** yang ancaman pidana maksimum khususnya antara 12 sampai dengan 15 tahun penjara, maka sanksi minimum khususnya ditetapkan 3 tahun penjara, dan untuk delik dengan kualifikasi **“sangat serius“** yang ancaman pidana maksimum khususnya penjara seumur hidup atau

pidana mati, maka sanksi minimum khususnya ditetapkan 5 tahun penjara.

Dengan demikian, untuk menentukan perlu tidaknya ditetapkan sanksi pidana minimum khusus dalam suatu rumusan delik, tidak hanya sekadar berdasarkan patokan objektif atau patokan formal yang secara konseptual telah dituangkan dalam RUU KUHP baru, tetapi juga harus didasarkan pada beberapa pertimbangan rasional seperti yang telah diuraikan di atas.

Sanksi Pidana Minimum Khusus dalam Praktik

Kalau kita teliti cukup banyak peraturan perundang-undangan pidana di luar KUHP pada era reformasi ini yang menerapkan sanksi pidana penjara minimum khusus.⁴ Kecenderungan atau “*trend*” ini lebih disebabkan oleh realitas putusan hakim yang masih cukup banyak tidak sepadan atau *compatible* dengan ancaman sanksi pidana maksimum khusus yang telah ditetapkan dalam suatu rumusan delik tertentu. Sekaligus ingin memberikan penegasan sebuah konsep sistem pidana yang bertolak dari paham individualisasi pidana. Ide individualisasi pidana bukan berarti memberi kebebasan sepenuhnya kepada hakim aparat penegak

hukum lainnya tanpa suatu kontrol. Dengan kata lain, fleksibilitas atau elastisitas pemidanaan yang bersumber dari ide individualisasi pidana, tetap dijalankan dalam koridor batas-batas kebebasan menurut undang-undang. Dengan demikian, penetapan sanksi pidana minimum khusus dalam suatu delik tertentu, sekaligus memberikan dasar filosofis, dasar rasionalitas dan motivasi pemidanaan yang jelas dan terarah.

Hanya saja dalam praktik perumusannya sering ditemukan hal-hal yang tidak konsisten (*inconsistency*) terhadap konsep awal tentang latar belakang pemikirannya dan pertimbangan rasionalitasnya, termasuk juga penggunaan istilahnya. Ketidakkonsistenan itu terjadi, menurut pengamatan saya lebih disebabkan oleh belum adanya pedoman formal atau setidaknya diseminasi yang memadai terhadap kajian akademik selama ini melalui konsep-konsep tentang “pola pemidanaan”.

Kesimpulan

Mengingat perkembangan kejahatan dewasa ini yang semakin canggih, baik kualitas atau bobot pelanggaran dan modus operandi serta motivasi pelakunya yang bukan lagi bersifat internal suatu Negara, maka sangat diperlukan juga evaluasi terhadap kebijakan kriminal, termasuk juga

⁴ Untuk menyebut beberapa saja, antara lain: UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU tentang Narkotika, UU tentang Psikotropika, UU tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (*Money Laundering*) dan UU tentang Perbankan.

kebijakan penal sebagai basis untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi perkembangan masyarakat, khususnya terhadap penetapan sistem sanksi minimum khususnya. Namun sangat disayangkan, suatu pedoman yang dapat dikatakan berfungsi memberikan ‘payung hukum’ setiap aktivitas legislasi untuk merealisasikan cita-cita dasar reformasi hukum melalui sistem sanksi yang ‘compatible’. Sanksi pidana minimum khusus yang tercantum dalam suatu peraturan perundang-undangan pidana di luar KUHP selama ini sering mengulang dan memindahkan begitu saja dari sistem sanksi peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Sistem sanksi yang demikian, dilihat dari aspek metode dan teknik perundang-undangan dapat menjadi penyebab suatu peraturan tidak efektif.

Dari kacamata pelaksana peraturan perundang-undangan atau aparat penegak hukum, suatu sanksi dapat digunakan sebagai alat penyelesaian untuk mengakhiri pelanggaran terhadap norma-norma yang telah dirumuskan. Dengan mencantumkan sanksi yang ‘compatible’ dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka dapat diharapkan adanya kewibawaan hukum sehingga dapat memperkuat eksistensi dan penerapannya dalam kehidupan masyarakat. Maka, masih

banyak jalan menuju roma, segera lakukan penyesuaian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan pidana yang sistem sanksinya tidak konsisten (*inconsistency*) dan tumpang tindih (*overlapping*). Semoga!

DAFTAR PUSTAKA

Arief, Barda Nawawi, *Kebijakan Hukum Pidana; Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.

Sahetapy, J. E., *Pidana Mati dalam Negara Pancasila*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.

Perundang-undangan

Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Tentang Narkotika

Undang-Undang Tentang Psikotropika

Undang-Undang Tentang Pencucian Uang (*Money Laundering*)

Undang-Undang Tentang Perbankan