

## **Pengaturan terkait Pedoman Pidana dan Ancaman Hukum Maksimum dan Minimum dalam RKUHP**

### **1. Latar Belakang**

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) merupakan ketentuan pokok hukum pidana di Indonesia yang mengatur berbagai asas dan prinsip hukum pidana, pedoman bagaimana hakim dan aparat penegak hukum dalam menjatuhkan pidana (penghukuman/pemidanaan) serta, ketentuan-ketentuan yang berisi larangan dan ancaman sanksi bagi pelanggarnya. KUHP disusun oleh pemerintah Belanda dengan menggunakan cara pandang dan hidup orang Belanda, dalam konteks waktu abad 19 akhir. Karena itu, meski KUHP disusun dengan segala kecermatannya, tidak selamanya pengaturan di dalamnya masih sesuai dengan konteks Indonesia saat ini. Sebagai contoh KUHP memberikan diskresi yang besar kepada hakim dalam menentukan berat-ringannya hukuman. Jenis sanksi yang dapat dijatuhkan hakim dan sebagian ancaman (berat-ringannya) sanksi dalam KUHP juga sudah kurang sesuai dengan kondisi saat ini.

Sejak tahun 60-an, pemerintah telah menyusun rancangan UU (RKUHP) untuk menggantikan KUHP produk Belanda tersebut. Namun baru sekitar dua tahun belakangan ini RKUHP tersebut masuk ke DPR dan mulai dibahas. Menilik substansi pembahasan yang rumit serta pengalaman proses pembahasan RKUHP beberapa waktu belakangan, sepertinya akan butuh waktu yang cukup panjang bagi DPR dan pemerintah untuk menyelesaikan pekerjaan besar tersebut.

Di sisi lain, RKUHP yang tengah dibahas di DPR, meski memiliki banyak keunggulan di banding KUHP, masih mengandung beberapa kelemahan. Dalam catatan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), setidaknya ada beberapa kelemahan pengaturan yang mendasar dalam RKUHP terkait dengan pedoman pemidanaan serta perumusan dan ancaman pidana bagi beberapa jenis tindak pidana sebagaimana diuraikan berikut ini.

*Ketidakjelasan konsep tujuan pemidanaan.* Fungsi utama pengaturan tentang tujuan pemidanaan dalam RKUHP adalah sebagai pedoman (landasan filosofis) bagi JPU dan Hakim dalam penghukuman, yakni memilih jenis/bentuk serta berat/ringan hukuman yang akan dijatuhkan<sup>1</sup>(selain sebagai pedoman bagi penyusun RKUHP dalam menentukan jenis sanksi dan berat/ringannya ancaman pidana). Masalahnya RKUHP memuat beberapa tujuan pemidanaan dimana sebagian darinya saling bertentangan dan tidak ditegaskan mana tujuan pemidanaan yang utama.<sup>2</sup> Selain itu

---

<sup>1</sup> Lihat pasal-pasal dalam RKUHP yang kerap meminta Hakim mengacu ke tujuan pemidanaan sebagai acuan dalam penentuan hukuman, misal Pasal 58 (1), 59 (1 dan 4), 61 (1 dan 2), 72 (1), 104, 116 dan 115 RKUHP.

<sup>2</sup> Sebagaimana diketahui, berbagai tujuan pemidanaan yang dikenal luas (misal retributif, deterrent, rehabilitasi atau restorasi) memiliki arah yang berbeda-beda dan *conflicting*. Ketiadaan penegakan tujuan pemidanaan yang utama yang menjadi acuan dalam RKUHP membuat berbagai pasal lanjutan terkait

sebagian tujuan pemidanaan tidak dirumuskan dengan jelas bagaimana pemanfaatannya sebagai pedoman dalam penentuan hukuman (misal “*membebaskan rasa bersalah pada terpidana*”) atau terlalu abstrak (misal “*menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat*”). Hal ini membuat RKUHP lebih mendekati teks akademik dibandingkan pedoman aplikatif bagi aparat penegak hukum.<sup>3</sup>

*Kejanggalan pengaturan.* Ada beberapa pasal terkait alasan memperingan dan memperberat hukuman yang janggal. Contoh, salah satu alasan memperberat hukuman (ancaman pidana ditambah 1/3 dari maksimum pidana pokonya) adalah jika perbuatan pidana dilakukan secara berencana atau dengan kekerasan (Pasal 141 e RKUHP). Masalahnya, dalam pasal-pasal yang mengatur perbuatan pidana yang dilarang dan diancam dengan sanksi tertentu, sudah ada perbedaan (pemberatan) untuk perbuatan yang dilakukan dengan berencana atau kekerasan. Misal ancaman pidana bagi pelaku pembunuhan berencana sudah lebih berat dari pembunuhan tidak berencana.<sup>4</sup> Sanksi bagi pencurian dengan kekerasan sudah diperberat dari pencurian tanpa kekerasan.<sup>5</sup> Apakah memang dimaksudkan ada pemberatan lebih lanjut (ganda)?

Ilustrasi lainnya, tindak pidana yang dilakukan “bersama-sama” dianggap merupakan alasan untuk memperberat hukuman (Pasal 141 e RKUHP). Masalahnya, beberapa pasal sudah mengatur ancaman yang lebih berat bagi perbuatan yang dilakukan bersama-sama.<sup>6</sup> Selain itu ada perbuatan pidana yang pelaksanaannya memang pasti melibatkan orang lain (bersama-sama), misal zina atau kumpul kebo. Selain itu, jika ada seseorang membantu orang lain melakukan pidana, yang menurut RKUHP dianggap sebagai pembantu (bukan pelaku), sehingga hukumannya dapat dikurangi 1/3 (dari ancaman bagi pelaku).<sup>7</sup> Namun pembantu tindak pidana dapat dianggap harus mendapatkan pemberatan hukuman karena saat melakukan perbantuan tersebut, ia melakukan tindak pidana secara “bersama-sama” dengan pelaku.

*Multi-tafsir.* Sebagian pedoman pemidanaan bersifat multi-tafsir sehingga dapat mengakibatkan permasalahan dalam pelaksanaannya. Contohnya Pasal 72 (1) yang memberi pedoman bagi hakim untuk tidak menjatuhkan pidana penjara jika ditemui

---

pedoman pemidanaan dan faktor peringanan dan pemberatan hukuman menjadi sangat luas dan tidak terarah serta berpotensi menimbulkan inkonsistensi dan penyalahgunaan dalam penerapannya. Lihat diskusi mengenai konflik terkait berbagai tujuan pemidanaan yang dikenal dalam filsafat pemidanaan dalam Nigel Walker, *Why Punish?* (1991), C.L. Ten, *Crime Guilt and Punishment* (1987), Andrew Ashworth, *Sentencing and Criminal Justice System* (2005), Andrew von Hirsch and Andrew Ashworth (eds) *Principled Sentencing: Readings on Theory and Policy* (1998), Igor Primoratz, *Justifying Legal Punishment* (1989), Jeremy Bentham, *Principles of Penal Law* (2014), , Paul H. Robinson, *Distributive Principles of Criminal Law: Who Should be Punish How Much* (2008), Johannes Andenaes, *Punishment and Deterrence* (1974), Andrew von Hirsch, *Doing Justice: The Choice of Punishments* (1976).

<sup>3</sup> Pasal 55 (1) huruf c dan d RKUHP.

<sup>4</sup> Pasal 583 jo 584 RKUHP.

<sup>5</sup> Pasal 605 jo 608 RKUHP.

<sup>6</sup> Lihat misalnya Pasal 607 (2) (jo 605), 720 (jo 718), 751 (jo 750).

<sup>7</sup> Pasal 139 b RKUHP

keadaan-keadaan tertentu.<sup>8</sup> Salah satu keadaan yang dirumuskan dalam tersebut adalah jika “pidana penjara akan menimbulkan penderitaan yang besar bagi terdakwa atau keluarganya’. Namun tidak jelas penderitaan macam apa yang ingin dicegah dari pasal ini, apakah terkait ekonomi, sosial, psikis, kesehatan? Besar sekali potensi perbedaan penafsiran dari klausul semacam ini.<sup>9</sup> Contoh lain, alasan bahwa pidana non penjara dapat diberikan ke pelaku dimana dianggap “pembinaan yang bersifat non-institusional diperkirakan akan cukup berhasil untuk diri terdakwa”. Di US, klausul serupa membuat pelaku pencurian ringan yang terdorong melakukan kejahatan karena kebutuhan hidup cenderung sering dihukum penjara karena kondisi mereka memang rentan dianggap berpotensi melakukan kejahatan kembali (sehingga tidak masuk klausul di atas).<sup>10</sup>

Selain itu, perumusan dan ancaman pidana bagi tindak pidana terkait, problematik. Contoh, setiap tindak pidana pencurian yang dilakukan oleh lebih dari satu orang atau pencurian ternak (terlepas dari nilainya), dikategorikan pencurian dengan pemberatan sehingga pelakunya diancam pidana di atas 5 tahun.<sup>11</sup> Konsekwensinya, pelaku pencurian, meski nilainya kecil, dapat ditahan dan tidak “berhak” mendapatkan prioritas untuk tidak dipidana badan.<sup>12</sup> Pertanyaannya seberapa “bermasalah” pencurian ringan yang dilakukan bersama-sama atau dipekarangan tertutup di bandungkan perbuatan lain?<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Pedoman ini tidak berlaku bagi perbuatan yang diancam pidana di atas 5 tahun, pidana minimum atau perbuatan yang sangat membahayakan/merugikan masyarakat/keuangan/ekonomi negara (ayat 2).

<sup>9</sup> Jika hakim menggunakan argumen Jeremy Bentham tentang perbedaan ‘sensibilitas’ terpidana misalnya, maka bisa jadi ia akan sampai pada kesimpulan tidak memenjara/menghukum ringan terpidana dari “kelas atas” karena kehidupan penjara akan jauh lebih berat bagi mereka dibandingkan bagi terpidana “kelas bawah” yang terbiasa hidup susah. Bagi pejabat / tokoh terkenal, imej/dampak sosial/pekerjaan yang muncul jika mereka dipidana berat/penjara bisa dianggap/dirasakan lebih negatif dibandingkan bagi mereka yang tidak terkenal/orang biasa. Jika pasal ini dimaksudkan untuk memberi perlindungan bagi, misalnya, pelaku yang berasal dari “kelas bawah: (karena bagi mereka penjara berarti kehilangan kemungkinan mendapatkan penghasilan untuk hidup( atau pelaku yang secara fisik sangat rentan (sangat tua atau sakit parah) –dan sepertinya memang demikian- maka seharusnya didefinisikan secara lebih jelas untuk menghindari salah/penyimpangan tafsir.

<sup>10</sup> Karena pelaku pencurian kelas bawah biasanya tidak punya kekayaan, pekerjaan atau rumah tinggal sehingga “patut diduga kuat” berpotensi melakukan kejahatan kembali. Michael Tonry, ‘Selective Incapacitation: The Debate over Its Ethics’ in Andrew von Hirsch and Andrew Ashworth (eds) *Principled Sentencing: Readings on Theory and Policy* (Hart Publishing, 2<sup>nd</sup> ed, 1998) 135, Andrew von Hirsch, ‘The Politics of Just Deserts’ (1990) 32 *Canadian Journal of Criminology* 403.

<sup>11</sup> Pasal 607 (1) a dan (2) RKUHP. Padahal berdasarkan kajian putusan, tidak sedikit perbuatan pencurian ternak atau pencurian yang dilakukan lebih dari dua orang atau lebih di pekarangan orang dan dalam waktu malam akan terkena ancaman pidana minimum ini. Padahal tidak jarang pencurian ayam atau spion dilakukan di pekarangan (wilayah tertutup milik pemilik), dilakukan bersama (untuk mengamankan kegiatan / memberanikan diri) dan dilakukan dimalam hari (agar tidak mudah ketahuan).

<sup>12</sup> Lihat Pasal 72 (2).

<sup>13</sup> Dalam praktek tidak sedikit perbuatan pencurian ternak atau pencurian yang “ringan” (nilainya kecil) dilakukan lebih dari dua orang atau lebih di pekarangan orang dan dalam waktu malam karena alasan untuk memudahkan (mengamankan) pencurian atau sekedar memberanikan diri (agar tidak mudah ketahuan/ada teman sepenanggungan).

Lebih jauh lagi, sebagian pelaku pencurian yang bisa dikategorikan ringan dapat dikenakan ancaman hukuman minimum dua tahun.<sup>14</sup> Selain itu, kategori pencurian ringan dalam RKUHP adalah pencurian dengan nilai Rp. 500.000.<sup>15</sup> Hal ini berbeda dengan definisi dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP dimana ditentukan bahwa pencurian ringan adalah yang nilainya dibawah Rp. 2.500.000. Padahal dalam praktek, cukup banyak pencurian yang dilandasi pada motif kebutuhan ekonomi dimana nilai yang dicuri lebih dari Rp. 500.000 namun tetap dibawah Rp. 2.500.000.

Ilustrasi lain, redaksional pasal-pasal “bermasalah” dalam UU Narkotika tetap dipertahankan dalam RKUHP. Contoh, Pasal 111 dan 112 UU No. 35/2009 tentang Narkotika yang selama ini kerap digunakan untuk menjerat pengguna narkoba dengan ancaman pidana yang berat (minimum 4 tahun), diadopsi sepenuhnya dalam RKUHP.<sup>16</sup>

Kelemahan-kelemahan dalam RKUHP di atas, jika tidak diperbaiki, akan mengakibatkan berbagai problem, antara lain: *pertama*, penyalahgunaan oleh aparat penegak hukum dan hakim (menafsirkan pedoman pemidanaan untuk mendapatkan keuntungan pribadi); *kedua*, memunculkan perasaan ketidakadilan oleh terpidana (khususnya pelaku tindak pidana yang berasal dari kelompok marjinal), yang pada akhirnya mengakibatkan tujuan pemidanaan tidak berjalan semestinya dan kesulitan bagi Lapas untuk mengelola narapidana<sup>17</sup>; *ketiga*, pelaku tindak pidana tertentu yang seharusnya dikategorikan ringan tetap dapat ditahan dan dijatuhi pidana penjara sehingga akan memunculkan berbagai dampak negatif, baik bagi pelaku, keluarga, negara dan masyarakat.<sup>18</sup> Masalah ketiga ini menjadi serius bagi

---

<sup>14</sup> Dengan menggunakan Pasal 607 (3), pencurian, misalnya ternak ayam atau spion mobil, yang dilakukan oleh lebih dari 1 pelaku.

<sup>15</sup> Pasal 608 RKUHP.

<sup>16</sup> Sebagaimana diketahui, seharusnya Pasal yang dapat dikenakan bagi pengguna narkoba adalah Pasal 127 UU No. 35/2009 dengan ancaman maksimum 4 tahun (dengan kemungkinan tanpa hukuman, cukup rehabilitas). Namun karena redaksional Pasal 111 dan 112 memuat kata-kata “setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menanam, memelihara, *memiliki*, *menyimpan*, *menguasai*, atau menyediakan Narkotika Golongan ...” maka setiap pengguna narkoba (yang pasti menguasai/menyimpan/memiliki narkoba untuk kepentingan penggunaan pribadi pun) dikenakan pasal-pasal tersebut. Lihat ketentuan serupa dalam Pasal 507-522 RKUHP.

<sup>17</sup> Salah satu penyebab sulitnya pembinaan narapidana adalah jika mereka merasa dijatuhi hukuman yang tidak adil.

<sup>18</sup> Ilustrasi dampak negatif dimaksud, antara lain: (a) *Bagi Tahanan/Terpidana*: memperburuk kondisi dan perilaku tahanan/terpidana (terpengaruh nilai-nilai negatif penghuni lain, masa depan menjadi suram karena sulit mendapat kerja/bersosialisasi dengan masyarakat, dll); (b) *Bagi Keluarga Terpidana*: kehidupan terbelah (psikologi, ekonomi, sosial); (c) *Bagi Lapas/Rutan*: jumlah tahanan/terpidana yang besar membuat pembinaan tahanan dan napi sangat sulit (apalagi mengingat lapas memiliki berbagai keterbatasan sarana, dana, SDM, dst). Akibatnya, keluar dari rutan/lapas, perilaku tahanan/napi tidak menjadi lebih baik atau bahkan memburuk (seperti dijelaskan sebelumnya); (d) *Bagi Negara*: Beban biaya pengelolaan rutan dan lapas menjadi sangat besar dan dampak pembinaan yang diharapkan tidak tercapai; (e) *Bagi Masyarakat*: memandang penegakan hukum tidak adil, masalah sosial yang muncul karena kejahatan tersebut belum tentu berakhir (misalnya saat pecandu narkoba di penjara tanpa rehabilitas maka saat keluar akan kembali menjadi pecandu), dst.

*overcapacity* Lapas karena tindak pidana seperti pencurian dan narkoba adalah dua jenis tindak pidana penyumbang populasi lapas yang terbesar.

Menyadari hal di atas, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) bermaksud untuk mengadakan diskusi dengan mengundang DPR, Pemerintah dan ahli guna mengkritisi dan memperkuat RKUHP.

## **2. Tujuan**

Memberikan masukan bagi DPR dan Pemerintah terkait beberapa ketentuan yang bermasalah dalam RKUHP, khususnya terkait isu pedoman pemidanaan dan perbuatan dan ancaman pidana tindak pidana tertentu.

## **3. Bentuk Kegiatan**

Bentuk kegiatan ini adalah diskusi dimana perwakilan LeIP akan memaparkan di awal berbagai catatannya terkait RKUHP untuk kemudian ditanggapi/dikomentari oleh para pembicara. Meski akan dibuka forum bagi peserta lain untuk bertanya dan/atau menanggapi, fokus utama diskusi adalah antara para pemakalah dan pembicara (susunan acara terlampir).

## **4. Pembicara dan Peserta**

Pembicara dan peserta yang akan dilibatkan adalah wakil dari Pemerintah (Kemenkumham dan Tim Ahli Penyusun RKUHP), DPR, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung Akademisi, LSM dan Wartawan. Estimasi jumlah peserta adalah 50 orang.

## **5. Waktu dan Tempat**

Diskusi akan diselenggarakan pada:

Hari/Tanggal : Kamis, 22 Desember 2016

Waktu : 09.30-16.30 WIB

Tempat : Century Park Hotel (Hotel Atlet), Senayan, Jakarta

## 6. Susunan Acara Diskusi

Agenda	Pembicara <i>(to be confirmed)</i>
<b>Sesi 1 (Pukul 09.45-12.15)</b>	
<p>Pembahasan RKUHP terkait pedoman pemidanaan, yakni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tujuan pemidanaan</li> <li>• Pedoman pemidanaan</li> <li>• Alasan peringanan dan pemberatan hukuman</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dr. Benny K Harman (Ketua Panja DPR untuk RKUHP)</li> <li>• Hakim Agung Suhadi (MA)</li> <li>• R. Narendra Jatna, S.H., LL.M (Kepala Kejaksaan Negeri Jakarta Timur)</li> <li>• Rifqi S Assegaf (Peneliti LeIP).</li> </ul>
<b>Sesi 2 (Pukul 13.15-13.30)</b>	
<p>Pembahasan RKUHP terkait ancaman hukuman dan pidana minimum untuk tindak pidana tertentu (pencurian dan narkoba) serta implikasinya terhadap penyalahgunaan wewenang, keadilan, <i>overcapacity</i> Lapas dan pembinaan narapidana )</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arsul Sani (Komisi Hukum DPR)</li> <li>• H. Andi Samsan Nganro (Hakim Agung MA RI)</li> <li>• Prof. Topo Santoso, S.H., M.H., Ph.D (Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia)</li> <li>• I Wayan Dusak (Dirjen Lembaga Masyarakat)</li> <li>• Arsil (Peneliti LeIP)</li> </ul>