

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Produk hukum, terutama undang-undang, keberadaannya dituntut untuk dinamis terhadap kebutuhan hukum yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga tidak jarang apabila sebuah undang-undang dapat bertentangan atau materilnya kurang tepat dengan kebutuhan hukum pada saat itu. Terlebih, hukum yang berlaku tidak dapat diterapkan pada kasus konkret karena tidak ada norma umum yang sesuai dengan kasus ini. Ide ini secara logis berarti tidak mungkin mengaplikasikan hukum valid yang ada kepada kasus konkret karena tidak adanya premis yang dibutuhkan.¹

Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, diperlukan suatu mekanisme yang dapat menjamin keberadaan hukum yang sesuai. Salah satu elemen penting yang diatur dalam pasal-pasal konsitusi adalah ketentuan mengenai amandemen (perubahan).²

Ketentuan mengenai amandemen atau perubahan undang-undang ini dapat dilakukan dengan pencabutan atau perubahan. Pencabutan dilakukan untuk keseluruhan isi dari suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan perubahan mengubah seluruh atau sebagian isi buku, bab, bagian,

¹ Hans Kelsen dalam *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. (Konstitusi Press: Jakarta. 2012) hlm. 119

² Feri Amsari, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, (PT RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2011), hlm.1

paragraph, pasal, dan/atau ayat; atau kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca suatu peraturan perundang-undangan.³

Mengenai perubahan peraturan perundang-undangan, hal yang diubah salah satunya adalah materi muatan dari peraturan tersebut. Akan timbul masalah apabila materi yang hendak dijadikan peraturan itu tidak ditempatkan pada wadah yang tepat. Lebih lengkap, Jimly Asshiddiqie menjelaskan perbedaan bentuk dan isi peraturan sebagai berikut: (i) Ada peraturan yang berbentuk undang-undang, tetapi materi yang diaturinya seharusnya cukup dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah saja. (ii) ada peraturan yang berbentuk Peraturan Presiden, padahal isinya seharusnya berbentuk undang-undang.⁴

Berangkat dari persoalan tersebut kita harus mengetahui materi-materi apa yang seharusnya terdapat dalam sebuah peraturan. Seperti contoh pada undang-undang atau produk hukum peninggalan Belanda seperti KUHP atau materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak ada didalam hierarki⁵. Materi muatan yang terdapat dimasing-masing peraturan tersebut tentu akan berbeda-beda.

Untuk mengetahui komparasi materi muatan antara ketiga bentuk undang-undang yang disebutkan diatas yaitu pada undang-undang, Kitab

³ Baca Lampiran II BAB II tentang hal-hal khusus huruf D Nomor 213 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (PT RajaGrafindo Persada: Jakarta. 2010), hlm. 22

⁵ Peraturan perundang-undangan di luar hierarki selanjutnya disebut sebagai peraturan perundang-undangan lain sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Hukum Pidana, dan Peraturan Perundang-undangan yang lain, berikut penjelasan mengenai materi muatan ketiga bentuk perundang-undangan tersebut.

Pengaturan mengenai Materi Muatan pada undang-undang dapat dilihat dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan yang diatur oleh undang-undang menurut Pasal 10 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

1. pengaturan lebih lanjut ketentuan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
3. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Selanjutnya, pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang merupakan kitab peninggalan dari zaman penjajahan Belanda mempunyai pengaturan tersendiri mengenai materi muatan. Setelah Indonesia merdeka, aturan pidana tersebut tetap berlaku berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945.⁶ Aturan-aturan hukum pidana yang berlaku tidak saja yang termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tetapi juga terdapat di dalam undang-undang lain sebagai hukum tertulis tidak dikodifikasi dan yang dikodifikasi. Undang-undang tersebut merupakan

⁶ R. Abdoel Djamal, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada: 2005), hlm. 177

hasil produk pemerintah dalam menasionalisasikan hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Mengembangkan aturan hukum pidana mempunyai dasar hukum yang dicantumkan dalam Pasal 103 KUHP, yang berbunyi:

“Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII dalam Buku I berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali oleh undang-undangan ditentukan lain”⁷

Artinya bahwa eksistensi Pasal 103 Buku I KUHP merupakan penyeimbang hubungan antara ketentuan umum Buku I KUHP dengan berbagai jenis dan modus operandi kejahatan baru yang diatur di dalam perundang-undangan pidana diluar KUHP. Jadi, dalam hal ketentuan dalam peraturan perundang-undangan mengatur lain daripada yang telah diatur dalam KUHP, maka ketentuan *Lex Specialis Derogat Legi Generali* digunakan. Artinya, bahwa suatu bentuk aturan khusus telah mengenyampingkan aturan umum.⁸ Jika ketentuan Pasal 103 KUHP tidak dicantumkan, kita dapat pastikan bahwa bangunan sistem hukum pidana nasional masih tetap berkuat dengan kekunoannya.⁹

Materi Muatan pada peraturan perundang-undangan di luar hierarki juga diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut beberapa diantaranya adalah peraturan yang ditetapkan

⁷ *Ibid*, hlm. 190

⁸ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2009), hlm. 23

⁹ Mahrus Ali, *Dasar-dasar Hukum Pidana*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2012) hlm. 231

oleh Mahkamah Agung, Bank Indonesia, dan Mahkamah Konstitusi. Peraturan tersebut merupakan peraturan yang mengatur hal-hal lebih lanjut terhadap peraturan perundang-undangan yang ada di dalam hierarki.

Peraturan perundang-undangan lain yang menjadi sorotan penulis mengenai penempatan materi muatannya dan juga kedudukannya di peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia khususnya Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP. Peraturan Mahkamah Agung tersebut telah merubah batasan dalam perkara-perkara Tindak Pidana Ringan yang semula dibatasi minimal Rp 250,- (dua ratus lima puluh rupiah) menjadi Rp 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah) dan juga mengatur tentang nominal uang terhadap pemberlakuan pidana denda, yang mana nominal tersebut dilipatgandakan menjadi 1000 (seribu) kali, kecuali terhadap Pasal 303 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 303 bis ayat (1) dan ayat (2) KUHP.¹⁰

PERMA RI Nomor 02 Tahun 2012 tersebut mengatur ketentuan tentang perubahan isi dari KUHP. Namun, Ronald S. Lumbuun dalam bukunya menyatakan bahwa PERMA RI memainkan peran diantaranya sebagai pengisi kekosongan hukum; sebagai pelengkap ketentuan undang-undang khususnya berkaitan dengan hukum acara; sebagai sarana penemuan hukum; sebagai sarana penegakkan hukum; dan sumber hukum

¹⁰ Anistia Ratenia Putri Siregar. *Eksistensi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP pada Peradilan Pidana*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. 2013. Hlm. 4

bagi masyarakat.¹¹ Selain itu, PERMA RI merupakan produk atas tindak lanjut dari hasil diskusi mengenai kebijakan-kebijakan tertentu yang dibahas dalam RAKERNAS.¹² PERMA RI *aquo* ini tentu bertabrakan dengan peran dari PERMA RI itu sendiri karena PERMA RI tidak memiliki peran untuk mengubah undang-undang.

Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman mempunyai fungsi mengatur sehingga menimbulkan suatu kewenangan untuk menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Agung.¹³ Kewenangan Mahkamah Agung membuat PERMA RI ini, semata-mata harus dan hanya bersifat pelengkap, dalam arti PERMA RI tersebut merupakan penyempurnaan atau pelengkap terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.¹⁴ Oleh karena itu, tidak dibenarkan bagi Mahkamah Agung untuk menerbitkan PERMA RI yang memuat tentang kebijakan umum yang tidak memiliki sandaran dan kaitannya dengan perundang-undangan yang telah dikeluarkan DPR dan Presiden.¹⁵

Tetapi, pada praktiknya, PERMA RI ini telah digunakan dalam dunia peradilan untuk memutus suatu perkara. Salah satunya yang terdapat dalam PUTUSAN Nomor : 553/Pid.B/2012/PN.Stb. Penerapan PERMA RI Nomor 02

¹¹ Ronald S. Lumbuun. *PERMA RI: Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*. (Rajawali Press: Jakarta, 2010). hlm. 14

¹² Bagir Manan, *Memulihkan Peradilan yang Berwibawa dan Dihormati: Pokok-pokok Pikiran Bagir Manan dalam Rakernas*. (IKAHI: Jakarta, 2008), hlm. 5

¹³ Ronald S. Lumbuun. *Op.Cit.*, hlm. 3

¹⁴ *Ibid.* hlm. 30-31

¹⁵ *Ibid.* hlm. 31

Tahun 2012 di dunia peradilan dijelaskan dalam amar putusannya dengan alasan-alasan sebagai berikut:

“Menimbang bahwa pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, tentang “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” menyebutkan bahwa “Jenis peraturan PerUndang-Undangan selain dimaksud dalam pasal 7 ayat 1 mencakup juga peraturan yang ditetapkan oleh: MPR, DPR, MAHKAMAH AGUNG, MAHKAMAH KONSTITUSI, BPK, KY, BI, MENTERI, BADAN,..... “; maka bersandar pada bunyi pasal 8 ayat 1 tersebut, Majelis menilai tentunya Perma dan Sema adalah juga merupakan bahagian dari peraturan yang ditetapkan MAHKAMAH AGUNG

Menimbang bahwa selanjutnya pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 meletakkan syarat “bahwa peraturan-perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan “.

Menimbang bahwa hal tersebut sejalan dengan pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang nomor 5 tahun 2004 dan juga telah diubah dengan Undang-Undang nomor 3 tahun 2009 yang menyebutkan bahwa “Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan Peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini.”

Frasa “...diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi...” pada Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan “Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal... apabila...belum cukup diatur dalam undang-undang ini” pada Pasal 79 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 dijadikan landasan yuridis terhadap eksistensi PERMA RI Nomor 2 Tahun 2012. Akan tetapi, harus dikritisi berdasarkan sisi ketatanegaraan, apakah maksud frasa tersebut sesuai dengan peran Peraturan Mahkamah Agung *aquo* untuk mengubah isi KUHP?

Pasal 103 KUHP sendiri memberikan kewenangan kepada peraturan lain untuk mengadakan perubahan materil dari KUHP. Hal ini berarti Pasal 103 KUHP telah sesuai dengan yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Namun, apakah Peraturan Mahkamah Agung termasuk kedalam kriteria yang diberikan oleh pasal 103 KUHP?

Maria Farida berpendapat bahwa Mahkamah Agung tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan yang mengikat umum; namun demikian Mahkamah Agung tetap berwenang membentuk peraturan yang mengikat ke dalam.¹⁶ Peraturan yang mengikat secara umum ini maksudnya norma-norma hukum yang bersifat abstrak dan mengikat untuk umum.¹⁷ Begitupun dengan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga diberi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hal yang dipandang perlu bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.¹⁸

Dikatakan sebelumnya bahwa Peraturan yang dapat diatur oleh Mahkamah Agung bukanlah materi yang berkaitan dengan norma umum yang bersifat abstrak. Sedangkan, Materi Muatan yang terdapat dalam

¹⁶ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan* (Kanisius: Yogyakarta, 2007) hlm. 104-105

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 27

¹⁸ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Mahkamah Konstitusi: 2006), hlm. 82

KUHP merupakan norma umum yang bersifat abstrak.¹⁹ Norma hukum yang bersifat umum dan abstrak inilah yang menjadi materi peraturan hukum yang berlaku bagi setiap orang atau siapa saja yang dikenai perumusan kaidah hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang terkait.²⁰

Selain materi muatan, jika kita melihat pada hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, dapat disimpulkan bahwa KUHP berdasarkan sifat dan cara berlakunya di Indonesia, KUHP setara dengan Undang-undang. Sedangkan, Peraturan Mahkamah Agung tidak berada dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan melainkan berada dalam konteks Peraturan Perundang-undangan lain yang keberadaannya diakui untuk membuat suatu hukum apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.²¹

Terlihat adanya kontradiksi dalam penerapan Peraturan Mahkamah Agung terhadap perubahan materi muatan KUHP. Perubahan undang-undang hanya dapat dilakukan sepanjang diperintahkan oleh undang-undang lain. Tentu, undang-undang yang dimaksud disini adalah dari yang tinggi ke yang lebih rendah atau sederajat posisinya dalam hierarki.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*

²⁰ *Ibid.* hlm. 4

²¹ Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Perumusan Masalah

Untuk memberikan batasan terhadap kajian terhadap permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini, maka penulis mengerucutkan pokok permasalahan ke dalam 2 (dua) rumusan masalah, yakni:

1. Apakah Kitab Undang-undang Hukum Pidana sebagai undang-undang dapat diubah melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 02 Tahun 2012?
2. Bagaimanakah keabsahan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 02 Tahun 2012 sebagai dasar pengukuhan penyesuaian sanksi pidana?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dari rumusan masalah tersebut, tujuan dari penulisan skripsi ini juga dapat diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) hal, yakni:

- a. Mengetahui Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai undang-undang dapat diubah atau tidak melalui Peraturan Mahkamah Agung;
- b. Mengetahui keabsahan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 sebagai dasar pengukuhan penyesuaian sanksi pidana.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil kajian yang akan dibahas oleh penulis, diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan penulis secara umum, dan khususnya terkait tentang peraturan perundang-undangan di Indonesia;
- b. Melatih kemampuan penulis untuk membuat karya tulis ilmiah, khususnya skripsi.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan nantinya, hasil penelitian ini dapat berguna bagi seluruh pihak terkait yang menjadi subyek pada kajian ini.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Untuk mencapai hasil yang diharapkan, penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal research*), yakni merupakan studi dokumen dengan menggunakan sumber-sumber data sekunder berupa doktrin-doktrin dan asas-asas dalam ilmu hukum. Pendekatan dalam penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki terdiri dari; pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*),

pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).²²

2. Pendekatan Masalah

Dalam mengkaji pokok permasalahan, penulis akan melakukan menggunakan pendekatan menurut Peter Mahmud Marzuki,²³ yaitu:

a. Pendekatan undang-undang

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang sedang dihadapi.

b. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Disamping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2013) hlm. 133

²³ *Ibid*

perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.

c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam hukum. Dari apa yang dikemukakan sebenarnya dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum. Meskipun tidak secara eksplisit, konsep hukum dapat juga diketemukan di dalam undang-undang. Hanya saja dalam mengidentifikasi prinsip tersebut, peneliti terlebih dahulu memahami konsep tersebut melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada.

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan penelitian yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dan yang berkaitan dengan penelitian ini adalah:

- 1) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

- 3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung
 - 4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda Dalam KUHP
 - 5) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
 - 6) Peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
- b. Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya buku-buku, hasil penelitian, hasil seminar, hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum dan dari hasil karya dari khalayak umum.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, internet dan sebagainya.²⁴

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan, yaitu dengan cara pengumpulan data dengan bersumber pada

²⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (PT Raja Grafindo Persada:Jakarta, 2003), hlm. 113.

bahan-bahan pustaka. Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian.²⁵

5. Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum dilakukan dengan analisa kualitatif, yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi, tidak dalam paparan perilaku, tetapi dalam sebuah kecenderungan. Analisa bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan hukum yang diperlukan dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang diteliti.

²⁵*Ibid.*, hlm. 115.