

PERSEPSI APARAT PENEGAK HUKUM TENTANG IMPLEMENASI ASAS LEX SPECIALIS DEROGAT LEGI GENERALI DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA

Shinta Agustina, Iwan Kurniawan dan Nani Mulyati

Fakultas Hukum Universitas Andalas, Kampus Limau Manis, Padang.

email: shinta_agustina63@yahoo.com

email: iwan_blondee@yahoo.co.id

email: natnoey@yahoo.com

Abstract

Due to the complexity of regulations on criminal law, one single action could breach directly two or more criminal acts. In such cases, the principle of lex specialis derogat legi generali must be implemented, as stipulated in article 63 (2) of the Criminal Code. This principle required the two acts should regulate the same object or action, otherwise it could not be implemented although the offender seem has breached two acts arised from a single action. In this time being the implementation of this principle often rised an unsatisfaction due to its inconsistency that has rised disparity of sentencing. The different perception of the law enforcement officers on the meaning of particularly criminal law, the cases in which the principle should be implemented, and the model of charging that should be used, are several causes of the inconcistency implementation.

Key words : Lex Specialis Derogat Legi Generali, Particular Criminal Law, and Perception of Law Enforcement Officer

Abstrak

Tindak pidana yang terjadi dalam masyarakat seringkali melanggar beberapa ketentuan hukum pidana di luar KUHP (hukum pidana khusus) sekaligus. Penegakan hukum terhadap kasus demikian sering tidak memuaskan karena penerapan asas lex specialis derogat legi generali yang inkonsisten, sehingga terjadi disparitas pidana. Pemahaman aparat penegak hukum yang berbeda tentang apa yang dimaksud hukum pidana khusus, tahapan penerapannya, dan bentuk surat dakwaan yang sesuai bagi penanganan perkara pidana yang demikian menjadi penyebab terjadinya inkonsistensi penegakan hukum tersebut.

Kata Kunci: Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali, Hukum Pidana Khusus, dan Persepsi Penegak Hukum

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Penegakan hukum pidana dalam beberapa dekade terakhir mengalami masa suram. Menumpuknya tunggakan perkara di Mahkamah Agung memperlihatkan bahwa banyak putusan hakim di tingkat pertama ataupun banding yang

tidak memenuhi rasa keadilan para pihak.¹ Ada banyak faktor yang menjadi penyebab tidak terpenuhinya rasa keadilan tersebut, di antaranya ekspektasi yang terlalu besar dari masyarakat terhadap kinerja penegak hukum, penerapan hukum yang keliru dari aparat penegak hukum dalam suatu kasus tertentu, atau juga faktor korupsi yang

¹ Data terakhir menunjukkan adanya tumpukan perkara pidana sebanyak 25.546 perkara hingga Desember 2006. Mahkamah Agung RI, 2009. *Laporan Tahunan 2005*. Jakarta, hlm 25.

merajalela di pengadilan (*judicial corruption*).²

Dari berbagai faktor tersebut, penerapan hukum yang keliru oleh penegak hukum menjadi faktor penyebab yang signifikan. Hal ini dapat dipahami dari banyaknya *justisiabelen* yang mengajukan upaya hukum terhadap putusan hakim. Salah satu alasan dalam pengajuan upaya hukum tersebut adalah kekeliruan hakim dalam menerapkan hukum. Alasan ini merupakan alasan yuridis untuk mengajukan permohonan kasasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 263 KUHAP. Dalam praktiknya memang alasan inilah yang paling banyak diajukan oleh pencari keadilan.³

Kekeliruan penerapan hukum tersebut dapat dilihat dari berbagai kasus besar yang menarik perhatian masyarakat. Misalnya dalam kasus-kasus *illegal logging*, perbankan, atau kasus-kasus korupsi, yang sesungguhnya telah melanggar beberapa ketentuan hukum pidana sekaligus, tapi dalam praktik hanya dikenakan satu peraturan saja. Dalam kasus lain dikenakan keduanya, tapi diputus bebas karena dianggap salah menerapkan peraturan.

Sesungguhnya peristiwa demikian berkenaan dengan berbagai tindak pidana yang terjadi, dimana suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang melanggar sekaligus beberapa ketentuan hukum pidana, baik hukum pidana umum maupun hukum pidana khusus. Dalam situasi yang demikian maka KUHP telah memberikan pedoman tentang cara menerapkan hukumnya, yaitu Pasal 63 ayat (2) yang menentukan, bahwa dalam hal demikian ketentuan hukum pidana khususlah yang diterapkan. Pasal ini merupakan normatisasi dari asas *lex specialis derogat legi generali* ke dalam hukum positif, khususnya dalam bidang hukum pidana.

Kenyataan yang terjadi sekarang adalah bertemunya dua atau lebih ketentuan hukum pidana khusus pada satu perbuatan atau tindak pidana yang terjadi. Misalnya perbuatan seseorang atau suatu korporasi yang melakukan penebangan hutan (atau pemungutan hasil hutan) yang dilakukan di luar wilayah HPH-nya. Perbuatan tersebut jelas melanggar Pasal 50 ayat (2) jo Pasal 78 ayat (1) dan ayat (14) UU Kehutanan. Namun perbuatan tersebut juga memenuhi rumusan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, karena perbuatan tersebut jelas bersifat melawan hukum, menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi, dan dapat merugikan keuangan atau perekonomian Negara.⁴ Dalam situasi demikian lalu timbul pertanyaan, apakah asas *lex specialis derogat legi generali* sebagaimana dinyatakan secara *expressis verbis* dalam Pasal 63 ayat (2) KUHP tadi dapat diterapkan?

Hal yang sama juga terjadi pada kasus perbankan atau pajak, atau pun kehutanan (*illegal logging*), yang seringkali terbukti memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi. Praktik penegakan hukum pidana dalam berbagai kasus tersebut, pelaku tidak hanya dikenakan pasal-pasal UU Perbankan atau UU Perpajakan, ataupun UU Kehutanan, tetapi juga didakwa dengan pasal-pasal UU Pemberantasan Korupsi.⁵ Namun seringkali putusan berbagai kasus tersebut tidak memuaskan masyarakat banyak. Dalam beberapa kasus tindak pidana perbankan yang didakwa dengan UU Pemberantasan Korupsi, pelaku dibebaskan karena tidak terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Satu contoh kasus adalah perkara korupsi Mantan Dirut Bank Mandiri, E.C.W. Neloe yang diputus bebas karena dianggap tidak terbukti korupsi, melainkan melanggar UU Perbankan.⁶ Sedangkan Syahrir

2 Laporan PERC selama dua tahun berturut-turut tentang persepsi korupsi di berbagai institusi di Indonesia menunjukkan ada tiga institusi terkorup. Ketiganya adalah lembaga legislatif, lembaga pengadilan, dan Perpajakan. *Harian Kompas*, Rabu 13 Februari 2008, hlm. 3.

3 Dewi, 2004. *Alasan Yuridis dan Non Yuridis dalam Upaya Kasasi*. Skripsi. Padang, Fakultas Hukum Universitas Andalas, hlm. 54.

4 Penegak Hukum mengatakan adanya kerugian negara menjadi pertimbangan utama menerapkan UU Pemberantasan Korupsi dalam Kasus *Illegal Logging*. Lihat Shinta Agustina dan Siska Elvandari, 2008. *Penerapan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Perkara Illegal Logging*. Laporan Penelitian DIPA. Padang, Lembaga Penelitian Unand, hlm. 34.

5 Kasus penggelapan pajak terbesar yang terjadi pada tahun 2007 adalah PT Asian Agri, yang diduga menggelapkan pajak sebesar Rp 1,8 triliun. Kasus ini sekarang telah diserahkan oleh Dirjend Pajak kepada Kejaksaan Agung untuk diajukan ke Pengadilan. Dirjen Pajak mengatakan bahwa mereka mendapat pemberitahuan dalam kasus ini juga dapat digunakan UU Pemberantasan Korupsi oleh Kejaksaan, supaya pengembalian kerugian negara dari penggelapan pajak tersebut dapat lebih optimal. *Harian Kompas*, Sabtu 3 Mei 2008, hlm 2. Saat ini pemerintah sedang melakukan upaya penegakan hukum terhadap beberapa perusahaan yang mengemplant pajak, di antaranya Group Bakri Brothers yang diduga menunggak pajak hingga 3 triliun. Sedangkan Setya Novanto juga diduga mengemplant pajak ketika bekerjasama dengan INKUD melakukan impor beras tahun 2002 lalu. *Harian Kompas*, Kamis, 19 Februari 2010, hlm. 3.

6 Komisi Reformasi Hukum Nasional, 2007. *Mengurai Benang Kusut Tindak Pidana Perbankan*. Jakarta: Yayasan Tifa, hlm 3. Lihat juga *Harian Kompas*, *Uang Pengganti 18,5 juta dolla AS belum dibayar*. Rabu, 23 April 2008, hlm 4. Dalam kasus tersebut bukan hanya pimpinan Bank Mandiri yang dihukum tetapi juga pimpinan PT Cipta Graha Nusantara., yaitu Edyson (Direktur Utama), Saiful Anwar (Komisaris Utama), dan Diman Ponijan (Direktur Keuangan). Masing-masingnya dipidana 8 tahun penjara, denda Rp 300 juta subsider kurungan 6 bulan, dan uang pengganti sebesar 18,5 juta dolar AS secara tanggung renteng, oleh MA pada tanggal 24 Oktober 2007.

Sabirin dinyatakan terbukti korupsi, padahal dalam perkaranya dia diduga melanggar *prudential principle* dalam bidang perbankan.⁷ Kasus lain adalah Adelin Lis, yang dibebaskan dari dakwaan korupsi, karena hakim berpendapat bahwa perbuatan terdakwa adalah melanggar UU Kehutanan, dan seharusnya diselesaikan sesuai ketentuan dalam UU Kehutanan.⁸ Begitu juga DL Sitorus, yang diduga merugikan negara karena melakukan penebangan di areal yang bukan HPH-nya, hanya dikenakan Undang-undang Kehutanan, sebagaimana juga Robert Tantular yang hanya dikenakan UU Perbankan,

Praktik penegakan hukum yang demikian, bersifat inkonsisten dan diskriminatif, menimbulkan disparitas pidana, ketidakadilan serta ketidakpastian hukum. Padahal hukum dibuat dengan dasar adanya pengakuan akan kesamaan kedudukan tiap orang dihadapan hukum,⁹ dan hukum dibuat untuk menjamin adanya hak untuk diperlakukan sebagai sama atau sederajat (*the right to treatment as an equal*)¹⁰. Praktik penegakan hukum yang diskriminatif akan menimbulkan ketidakadilan, karena seorang pelaku *illegal logging* yang diadili dan dipidana dengan UU Pemberantasan Korupsi, disamping harus menjalani pidana penjara dan membayar denda, juga harus mengganti semua kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatannya. Sementara orang lain dengan perbuatan yang sama, hanya dipidana penjara dan denda, berdasarkan UU Kehutanan. Praktik demikian jelas bertentangan dengan tujuan dasar dari pembentukan hukum (serta penegakan hukumnya), yaitu menciptakan keadilan.¹¹

Secara terbatas permasalahan dalam tulisan ini adalah:

- a. Apakah yang dipahami oleh aparat penegak hukum sebagai *lex specialis* dalam hukum

pidana?

- b. Dalam kasus/perkara pidana yang bagaimana asas *lex specialis derogat legi generali* itu diterapkan?
- c. Bagaimanakah surat dakwaan yang harus dibuat jika penanganan suatu kasus/perkara pidana menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali*?

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis (*socio-legal research*) dengan dasar pemikiran bahwa yang dikaji adalah persepsi masyarakat, khususnya aparat penegak hukum tentang suatu pranata hukum (*samenloop*) dan asas hukum. Oleh karenanya pendekatan juridis empiris yang mengkaji hukum sebagai fenomena sosial yang riil dan fungsional, akan dapat memberikan gambaran tentang hukum yang dipersepsikan, diterapkan, dan diharapkan oleh masyarakat hukum tersebut termasuk aparat penegak hukumnya.

3. Kerangka Teori

a. Samenloop, Hukum Pidana Khusus, dan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali

Ajaran tentang *samenloop* atau *concursum* pada dasarnya mempunyai hubungan dengan ukuran mengenai berat ringannya suatu hukuman yang dijatuhkan. Lamintang mengatakan bahwa gabungan tindak pidana telah diatur oleh pembuat undang-undang dalam Bab VI Buku I KUHP, yang berkenaan dengan pengaturan mengenai berat ringannya pidana yang dapat dijatuhkan¹² oleh seorang hakim terhadap seorang tertuduh yang telah melakukan lebih dari satu perilaku terlarang, yang perkaranya telah diserahkan kepadanya untuk diadili secara bersama-sama.¹³

7 Syahrir Sabirin diduga melanggar *prudential principle* dalam UU Perbankan ketika menyetujui perubahan SKB tanggal 11 Februari 1999 yang mengakibatkan klaim Bank Bali dapat dibayarkan, sehingga menimbulkan kerugian pada keuangan Negara dan menguntungkan Bank Bali. Eddy OS Hiariej, 2009. Bahan Pelatihan Analisis Korupsi Pada Kredit Perbankan. Bank BNI, Yogyakarta, hlm. 9.

8 Sukanda Husin, 2007. *Bila Aktivisme Hukum Hakim Mati*. <http://www.korantempo.com>. Diakses 29 Desember 2007 pukul 22.30 wib. Lihat juga Emerson Yuntho dkk, 2008, *Menyelamatkan Pembalak Liar, Hasil Eksaminasi Publik Putusan PN Medan perkara tindak pidana korupsi dan illegal logging*, Jakarta, ICW, hlm. 6-7.

9 Prinsip dan asal mula semua hukum yang benar adalah martabat manusia yang tak dapat dihilangkan. Theo Huijbers, 2006. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Penerbit Kanisius, hlm 284. Menurut banyak pemikir zaman modern, termasuk Marx, hukum harus melindungi hak-hak pribadi manusia. Bahkan dalam tradisi Inggris, fungsi hukum adalah menjaga hak-hak manusia. *Ibid.*, hlm. 287.

10 Ronald Dworkin mengatakan hak untuk diperlakukan sama/sederajat adalah berbeda dengan hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama. Yang pertama merupakan hak untuk diperlakukan dengan perhatian dan respek yang sama/sederajat terhadap siapapun, sementara yang kedua adalah hak untuk menerima bagian yang sama dari distribusi barang atau jasa, terhadap siapapun. Lihat Hari Chand, 1994. *Modern Jurisprudence*. Kuala Lumpur, International Law Book Services, p. 162.

11 Keadilan merupakan tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang sejarah filsafat hukum, meski ada tujuan lain yaitu kepastian dan kemanfaatan. Putusan hakim hendaknya merupakan *resultante* dari ketiga hal tersebut. Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2006. *Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 155.

12 Simons, 1992. *Leerboek van Het Nederlands Strafrecht*. Terjemahan Lamintang. Bandung: Pionir Jaya, hlm. 480.

13 Lamintang, 1984. *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, hlm. 643.

Tentang gabungan tindak pidana itu, Simons mengatakan bahwa:¹⁴

Suatu *samenloop van strafbare feiten* atau gabungan dari perbuatan-perbuatan yang dapat dihukum itu hanya ada, yaitu apabila perbuatan-perbuatan tersebut telah dilakukan oleh satu orang yang sama dan diantara perbuatan-perbuatan tersebut tidak terdapat suatu putusan hakim yang telah mengadili satu atau lebih perbuatan-perbuatan tersebut.

Dalam keadaan demikian akan terjadi pemberatan pidana, yang disesuaikan dengan ajaran *samenloop* terhadap berbagai bentuk *concursum* tersebut. Dalam doktrin hukum pidana dikenal tiga macam bentuk *samenloop* atau *concursum*, yaitu:¹⁵

1. *concursum idealis* atau *eendaadse samenloop*, yaitu bila terdapat suatu kejadian dimana seseorang melakukan satu perbuatan dan karena perbuatan tersebut lalu melanggar dua ketentuan hukum pidana atau lebih.
2. *concursum realis* atau *meerdadse samenloop*, yaitu bila seseorang melakukan beberapa perbuatan sekaligus dan melanggar beberapa ketentuan hukum pidana, dan diantara berbagai perbuatan tersebut belum mendapatkan hukuman.
3. perbuatan berlanjut atau *voorgezet handeling*, yang terjadi jika seseorang melakukan beberapa perbuatan yang sama dalam waktu yang berbeda, yang lahir dari satu keputusan untuk berbuat.

KUHP telah menentukan pedoman bagi penerapan pidana bilamana terjadi situasi seperti diuraikan di atas. Dalam Pasal 63 ayat (1) ditentukan bahwa "jika satu perbuatan melanggar beberapa ketentuan hukum pidana sekaligus, maka hanya dikenakan salah satunya, jika berbeda ancaman pidananya". Sementara Pasal 63 ayat (2) menentukan bahwa "dalam hal suatu perilaku yang telah diatur di dalam suatu ketentuan pidana yang bersifat umum itu terdapat suatu ketentuan pidana yang bersifat khusus, maka yang terakhir inilah yang

harus diberlakukan". Dalam hal ini yang dikenakan hanyalah ketentuan hukum pidana khusus. Aturan ini sesuai dengan **asas Lex specialis derogat legi generali**, ketentuan khusus menyampingkan ketentuan umum.

Sudarto mengatakan bahwa hukum pidana khusus adalah ketentuan hukum pidana yang ditetapkan untuk segolongan orang khusus atau yang berhubungan dengan perbuatan-perbuatan khusus.¹⁶ Letak kekhususan dari hukum pidana khusus adalah terdapatnya ketentuan-ketentuan yang menyimpang dari hukum pidana umum.¹⁷ Pompe juga mengatakan hal yang sama, bahwa ada dua kriteria untuk menentukan suatu ketentuan hukum pidana khusus, yaitu orang-orangnya yang khusus, maksudnya subjeknya atau pelakunya yang khusus, dan yang kedua adalah perbuatannya yang khusus.¹⁸ Pompe juga menunjuk patokan Pasal 91 *Wetboek van Nederlands Strafrecht* (Pasal 103 KUHP), yaitu jika ketentuan undang-undang (di luar KUHP) banyak menyimpang dari ketentuan umum hukum pidana (Bab I-VIII KUHP), maka itu merupakan hukum pidana khusus.¹⁹ Sementara Andi Hamzah mengatakan bahwa lebih baik menggunakan kriteria perundang-undangan pidana khusus dan perundang-undangan pidana umum. Perundang-undangan pidana khusus adalah semua perundang-undangan di luar KUHP yang mengandung ketentuan pidana, sedangkan perundang-undangan pidana umum ialah KUHP dan semua perundang-undangan yang merubah dan menambah KUHP.²⁰

Pendapat yang berbeda dari pandangan di atas datang dari Lamintang, yang mengatakan terdapat dua cara memandang suatu ketentuan hukum pidana, untuk dapat mengatakan apakah suatu ketentuan pidana itu merupakan ketentuan pidana yang bersifat khusus atau bukan. Cara-cara tersebut adalah:²¹

1. cara memandang secara logis;
2. cara memandang secara yuridis atau sistematis.

Menurut pandangan secara logis, suatu

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*, hlm. 656-658.

16 Sudarto, 1986. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, hlm. 61.

17 *Ibid.*

18 Pompe sebagaimana dikutip dalam Andi Hamzah, 1991. *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 1.

19 *Ibid.*, hlm. 2.

20 Andi Hamzah, *loc.cit.*

21 Lamintang, *op.cit.*, hlm. 684-685.

ketentuan pidana itu dapat dianggap sebagai ketentuan pidana khusus, apabila ketentuan pidana tersebut di samping memuat unsur-unsur yang lain, juga memuat semua unsur dari ketentuan pidana yang bersifat umum. Kekhususan suatu ketentuan hukum pidana berdasarkan pandangan secara logis seperti ini disebut dengan *logische specialiteit* atau kekhususan secara logis.²² Menurut pandangan secara yuridis atau sistematis, suatu ketentuan hukum pidana itu walaupun tidak memuat semua unsur dari ketentuan pidana yang bersifat umum, tetap dianggap sebagai suatu ketentuan pidana yang bersifat khusus, yaitu apabila dengan jelas dapat diketahui, bahwa pembentuk undang-undang memang bermaksud untuk memberlakukan ketentuan pidana tersebut sebagai suatu ketentuan pidana yang bersifat khusus. Kekhususan berdasarkan cara pandang yuridis atau sistematis ini disebut dengan *yuridische specialiteit* atau *systematische specialiteit*.²³

b. Surat Dakwaan dalam Sistem Peradilan Pidana

Penegakan hukum pidana berlangsung dalam sebuah mekanisme yang disebut dengan sistem peradilan pidana. Sistem Peradilan Pidana adalah sebuah sistem yang didalamnya terdapat subsistem yang saling terkait satu sama lain, yakni subsistem Kepolisian, Kejaksaan, Peradilan dan sub sistem pendukung lainnya seperti Lembaga Masyarakat, Imigrasi, dan instansi lain yang terkait.²⁴ Sebagai suatu sistem, semua sub-sistem yang terlibat di dalamnya seharusnya berada dalam satu mata rantai yang terpadu, saling mendukung serta terdapatnya suatu sinkronisasi dan koordinasi pelaksanaan tugas dan wewenang.²⁵

Muladi mengatakan bahwa dalam Sistem Peradilan Pidana harus terdapat sinkronisasi atau keselarasan dalam tiga hal berikut, yaitu:²⁶ keselarasan substansial; keselarasan struktural; dan keselarasan kultural. Yang dimaksud Muladi dengan keselarasan kultural adalah kesamaan visi dan

pemahaman di antara aparat penegak hukum tentang peraturan yang ada, tentang asas, konsep, prinsip yang berlaku dalam hukum pidana, baik tertulis maupun tidak tertulis. Terkait dengan tema penelitian ini menjadi penting adanya kesamaan pemahaman aparat penegak hukum tentang aturan *samenloop* dan asas *lex specialis derogat legi generali*.

Mekanisme sistem peradilan pidana bekerja dalam beberapa tahapan, sebagaimana dikatakan oleh Herbert L. Packer, yang akan menentukan keberhasilan penegakan hukum pidana. Tahapan mana yang menjadi bagian terpenting dalam proses tersebut diketahui dari peraturan yang menjadi dasar berlangsungnya proses dalam sistem tersebut.²⁷ Dalam proses peradilan pidana, Jaksa Penuntut Umum harus membuat surat dakwaan saat membawa suatu kasus ke pengadilan, kecuali dalam pemeriksaan perkara singkat dan cepat. Surat dakwaan itu menjadi dasar pemeriksaan perkara di pengadilan, sekaligus juga pedoman pemeriksaan, dan dasar bagi hakim dalam menetapkan putusan. Surat dakwaan yang tepat dalam penanganan sebuah perkara pidana, merupakan awal keberhasilan penegak hukum dalam proses penegakan hukum.

Dalam doktrin hukum acara pidana dikenal 4 model surat dakwaan, yang masing-masing akan disesuaikan dengan kasus yang ditangani. Keempat model surat dakwaan tersebut adalah:²⁸

1. **surat dakwaan tunggal**, yang dibuat untuk perkara pidana dimana hanya ada satu peraturan yang dilanggar,
2. **surat dakwaan alternatif**, yang dibuat juga untuk perkara pidana yang hanya ada satu perbuatan dan satu peraturan yang dilanggar, namun jaksa penuntut umum masih belum dapat memastikan mana pasal yang sesungguhnya telah dilanggar, karenanya dibuat dua pasal yang bersifat alternatif,
3. **surat dakwaan subsidiaritas** (primer subsider), yang dibuat untuk perkara pidana

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 Allen, Ronald Jay, et al, 2002. *Comprehensive Criminal Procedure*. New York: Aspen Law and Business, p 4.

25 Mardjono Reksodiputro, 1994. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Lembaga Kriminologi dan Pengkajian Peradilan Indonesia, hlm 85.

26 Muladi, 1998. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Penerbit Undip, hlm 4.

27 Herbert L.Packer, 1968. *The Limits of Criminal Sanctions*. Stanford California: Stanford University Press, p 367

28 M.Yahya Harahap, 2003. *Pedoman Pembahasan dan Permasalahan KUHP. Buku Kedua, Penuntutan dan Persidangan*. Jakarta: Kartini Grup, hlm 450.

yang melanggar beberapa ketentuan sekaligus, yang biasanya berbentuk delik awal dan delik kualifikasi, sehingga dakwaan dibuat mulai dari pasal yang terberat sampai pada pasal teringan,

4. **surat dakwaan kumulatif**, yang dibuat untuk perkara pidana dimana pelaku telah melakukan beberapa tindak pidana sekaligus, dan masing-masing tindak pidana tersebut harus dibuktikan.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Persepsi Aparat Penegak Hukum Tentang Hukum Pidana Khusus

Dari keseluruhan sampel penelitian memberikan jawaban mengetahui tentang *samenloop*, hukum pidana khusus, dan asas *lex specialis derogat legi generali*. Dengan kata lain seluruh responden dalam penelitian ini mengetahui tentang kedua pranata hukum dan satu asas yang diteliti tersebut. Hanya saja pengetahuan aparat penegak hukum tentang hukum pidana khusus yang bersifat logis (*logische specialiteit*) dan hukum pidana khusus yang sistematis (*sistematische specialiteit*) tidak sama.

Dari keseluruhan responden hanya 12,5% yang memahami kedua macam hukum pidana khusus tersebut sesuai doktrin. Sisanya memperlihatkan pemahaman yang keliru. Sebanyak 37,5% responden menjawab hukum pidana khusus secara logis adalah ketentuan hukum pidana khusus yang mengatur subjek tertentu (*militer*), dan hukum pidana khusus secara sistematis adalah ketentuan hukum pidana yang mengatur objek tertentu, seperti UU Korupsi, UU Kehutanan, UU Perbankan, dan lain-lain. Terdapat 25% responden memberikan jawaban sama saja antara kedua bentuk hukum pidana khusus tersebut, yaitu ketentuan di luar KUHP yang memuat sanksi pidana yang menyimpang dari KUHP ataupun KUHP. 25% lainnya menjawab tidak tahu perbedaan keduanya.

Perbedaan pemahaman tentang hukum pidana khusus juga terlihat dari jawaban atas pertanyaan apakah ketentuan hukum pidana khusus hanyalah semua ketentuan hukum pidana di luar KUHP, ataukah juga dikenal ketentuan hukum pidana

khusus dalam berbagai pasal-pasal KUHP. Terhadap pertanyaan tersebut hanya 8 orang responden yang mengatakan bahwa terdapat ketentuan hukum pidana khusus dalam pasal-pasal KUHP, misalnya Pasal 340 adalah ketentuan khusus dari Pasal 338,²⁹ atau Pasal 363 sebagai ketentuan khusus dari Pasal 362, serta Pasal 374 sebagai ketentuan khusus dari Pasal 372. Sementara sisanya menjawab KUHP adalah hukum pidana umum, sehingga tidak ada ketentuan hukum pidana khusus dalam pasal-pasalnya. Perbedaan ini terlihat juga pada jawaban dalam kasus/perkara pidana yang bagaimana, yang asas *lex specialis* harus diterapkan.

Perbedaan pengetahuan dan pemahaman tentang kedua bentuk hukum pidana khusus tersebut, serta ada tidaknya ketentuan khusus hukum pidana dalam KUHP, merupakan pangkal dari perbedaan persepsi di antara penegak hukum tentang berbagai hal lainnya terkait dengan hukum pidana khusus dan asas *lex specialis derogat legi generali*. Perbedaan tersebut berakibat pada perbedaan persepsi tentang implementasi asas tersebut dalam sistem peradilan pidana, baik tentang tahapan penerapannya maupun model surat dakwaan yang harus digunakan dalam menerapkan asas tersebut.

2. Persepsi Aparat Penegak Hukum Tentang Perkara Pidana Yang Harus Diterapkan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali

Perbedaan di antara aparat penegak hukum yang menjadi responden dalam penelitian berlanjut pada jawaban pertanyaan dalam perkara pidana yang bagaimanakah asas *lex specialis derogat legi generali* itu diterapkan. Dalam hal ini terhadap responden diberikan pilihan atau alternatif tentang beberapa kasus/perkara pidana. Pilihan tersebut adalah:

- a. kasus yang memperlihatkan adanya pelanggaran terhadap ketentuan umum dan ketentuan khusus dalam KUHP (misalnya pencurian biasa dan pencurian dengan pemberatan, atau pembunuhan sengaja dan pembunuhan berencana).
- b. kasus yang mempertemukan ketentuan KUHP

29 Dari ketujuh responden tersebut, ada satu orang yang menjawab bahwa ketentuan khusus dari Pasal 338 adalah Pasal 341 yaitu seorang ibu yang membunuh anak yang baru dilahirkannya. Ketentuan ini memuat semua unsur pembunuhan dalam Pasal 338, tapi ada unsur khusus yaitu seorang ibu dan yang dibunuh adalah anak yang baru dilahirkannya. Sementara Pasal 340 menurut responden tersebut bukanlah ketentuan khusus dari Pasal 340, melainkan ketentuan umum.

dengan UU di luar KUHP (misalnya penganiayaan yang dilakukan oleh suami terhadap isteri, perkosaan terhadap anak di bawah umur), dan

- c. kasus yang mempertemukan dua ketentuan hukum pidana di luar KUHP (misalnya pengusaha HPH yang melakukan penebangan di luar wilayah HPHnya dan tidak membayar kewajiban terkait dengan hasil penebangan tersebut, atau pengusaha membayar pajak kurang dari jumlah yang seharusnya sehingga negara dirugikan).

Terhadap ketiga pilihan tersebut responden diperkenankan memilih lebih dari satu, sehingga dapat dipahami persepsi responden tentang penerapan asas *lex specialis* tersebut. Dari data yang didapat terlihat bahwa jumlah terbesar dari responden menjawab asas tersebut diterapkan dalam kasus kedua, yaitu perkara pidana yang didalamnya terlanggar ketentuan umum (KUHP) dan ketentuan khusus di luar KUHP (31 dari 32 responden).³⁰ Sebanyak 11 orang berpendapat asas itu diterapkan dalam kasus ketiga, yang mempertemukan dua ketentuan hukum pidana di luar KUHP. Kemudian 8 orang memilih asas itu juga diterapkan dalam perkara pidana yang pertama, yaitu melanggar pasal-pasal KUHP, yang memiliki unsur khusus selain dari unsur umum.

Data ini mempertegas persepsi aparat penegak hukum tentang hukum pidana khusus, sebagai ketentuan hukum pidana di luar KUHP. Hal yang menarik dari data ini adalah sedikitnya jumlah responden (34,4%) yang berpandangan bahwa asas tersebut juga diterapkan dalam kasus yang mempertemukan dua ketentuan hukum pidana khusus (di luar KUHP). Mereka yang tidak memilih alternatif ketiga ini (sebanyak 21 responden), terbagi dalam 3 kelompok, yaitu kelompok pertama (5 orang) yang berpandangan bahwa dalam kasus demikian tidak diterapkan asas *lex specialis derogat legi generali*, karena sudah jelas bahwa dalam kasus itu harus diterapkan ketentuan hukum pidana yang dilanggar, yaitu UU Kehutanan bagi kasus *illegal logging* dan UU Pajak bagi pelanggar pajak. Sementara kelompok kedua (13 orang) berpandangan bahwa dalam kasus yang demikian maka kedua UU harus diterapkan secara bersama, oleh karena itu asas *lex specialis* tidak diterapkan.

Kelompok ketiga (3 orang) berpandangan bahwa dalam perkara demikian, tidak diterapkan asas *lex specialis derogat legi generali*, melainkan *lex specialis sistematica*.

Sesungguhnya argumentasi kelompok pertama yang tidak memilih kasus pelanggaran ketentuan hukum pidana khusus dengan hukum pidana khusus lainnya, sebagai perkara pidana yang harus diterapkan asas *lex specialis*, bersifat ambivalen. Dengan mengatakan bahwa terhadap kasus tersebut harus diterapkan ketentuan yang dilanggar oleh pelaku, yang sesuai dengan perbuatannya (objeknya), UU Kehutanan bagi *illegal logging* dan UU Pajak bagi pembayar pajak yang membayar pajaknya kurang dari seharusnya, mereka telah menerapkan Pasal 63 ayat (2) KUHP yang berisi asas *lex specialis derogat legi generali* tersebut.

Berbeda halnya dengan kelompok kedua yang menerapkan kedua UU yang terkait dengan perbuatan pelaku dalam perkara yang demikian. Hal ini menunjukkan pandangan mereka bahwa Pasal 63 ayat (2) KUHP atau asas *lex specialis derogat legi generali* memang hanya berlaku jika yang dilanggar adalah satu ketentuan umum dan ketentuan khusus sekaligus. Oleh karena yang dilanggar pelaku adalah sama-sama ketentuan khusus, maka secara *argumentum a contrario* asas tersebut tidak berlaku.

3. Persepsi Aparat Penegak Hukum Tentang Surat Dakwaan Dalam Menerapkan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali

Persepsi aparat penegak hukum terhadap model surat dakwaan yang harus digunakan dalam perkara yang menerapkan asas *lex specialis*, juga berbeda, bahkan sebagian besar inkonsisten dengan persepsi mereka tentang tahapan penerapan asas tersebut dalam Sistem Peradilan Pidana. Dari 32 responden, bagian terbesar berpandangan asas tersebut diterapkan pada tahap penyidikan sebanyak 25 orang (78%), tahap penuntutan sebanyak 6 orang (18,8 %), dan satu orang berpandangan asas itu diterapkan pada tahap putusan hakim (3,13 %). Hal yang menarik dari data ini adalah semua responden dari penyidik, menjawab proses penyidikan sebagai tahapan penerapan asas tersebut.

Namun persepsi aparat penegak hukum

30 Satu orang responden menjawab tidak tahu untuk semua pilihan bagi pertanyaan ini.

tentang tahapan penerapan asas tersebut tidak didukung oleh persepsi mereka tentang model surat dakwaan yang harus digunakan dalam penanganan perkara pidana yang menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali*. Bagian terbesar dari responden, sebanyak 19 orang (59,4%) menjawab bentuk surat dakwaan subsidiaritas (Primer subsider), 11 orang memilih surat dakwaan tunggal (34,4%) dan 2 orang yang memilih model surat dakwaan kumulatif (6,25%).

Pilihan ini menjadi tidak sejalan dengan pilihan sebelumnya, yang justru lebih banyak memilih tahap penyidikan (78 %) sebagai tahapan penerapan asas *lex specialis*. Logikanya adalah jika asas tersebut diterapkan pada tahap penyidikan, maka surat dakwaan yang dibuat haruslah dalam bentuk surat dakwaan tunggal. Hal ini disebabkan pada tahap penyidikan, penyidik sudah melakukan pemilihan ketentuan mana yang dikenakan pada pelaku, sesuai asas *lex specialis*. Jadi karena penyidik sudah memilih satu ketentuan yang diterapkan sebagai konsekuensi penerapan asas tersebut pada tahap penyidikan, maka seharusnya surat dakwaan adalah berbentuk tunggal.

C. Simpulan

1. Terdapat perbedaan persepsi di antara para penegak hukum tentang apa yang dimaksud dengan hukum pidana khusus. Sebagian memahami hukum pidana khusus sebagai semua ketentuan di luar KUHP yang bersanksi pidana, sementara sebagian lagi memahamai bahwa juga ada hukum pidana khusus dalam pasal-pasal KUHP. Hal ini berkaitan dengan ketidaktahuan sebagian penegak hukum tentang *logische specialiteit* dan *systematische specialiteit* dalam doktrin hukum pidana khusus.
2. Perbedaan persepsi antara penegak hukum juga terjadi pada pemahaman tentang kapan dan dalam perkara pidana yang bagaimana asas *lex specialis derogat legi generali* akan diterapkan. Sebagian aparat penegak hukum berpendapat bahwa asas tersebut diterapkan hanya pada perkara pidana yang di dalamnya terdapat pelanggaran hukum pidana umum (KUHP) dan hukum pidana khusus (UU di luar KUHP) sekaligus. Sementara yang lain berpandangan bahwa asas tersebut juga diterapkan pada kasus yang di dalamnya bertemu dua pasal dalam KUHP atau pun perkara pidana yang mempertemukan dua ketentuan hukum pidana khusus.
3. Sebagian besar penegak hukum berpandangan bahwa dalam sistem peradilan pidana, asas *ini* harus diterapkan pada tahap penyidikan. Sementara kecil berpendapat bahwa asas tersebut baru diterapkan pada tahap penuntutan. Pemahaman tentang tahapan dalam SPP untuk menerapkan asas tersebut, tidak sejalan dengan model surat dakwaan yang harus digunakan dalam penanganan perkara tersebut, sebab sebagian menginginkan surat dakwaan yang digunakan berbentuk subsidiaritas, dengan variasi pendapat mengenai UU mana yang dijadikan dakwaan primer dan subsidernya.

Saran.

1. Perlu dilakukan penyamaan persepsi dan pemahaman aparat penegak hukum tentang hukum pidana khusus, tahapan penerapannya dalam SPP, serta model surat dakwaan yang digunakan. Upaya ini dapat dilakukan untuk jangka pendek dan jangka panjang. Jangka pendek melalui *focus group discussion* yang mempertemukan aparat penegak hukum tersebut, sehingga dapat terjadi pertukaran ilmu di antara mereka. Upaya jangka panjang adalah pendidikan bersama bagi calon penegak hukum untuk jangka waktu enam bulan sampai satu tahun. Hal ini dilakukan oleh beberapa Negara seperti Belanda, Jerman dan Amerika Serikat, sehingga semua penegak hukum memiliki pengetahuan dan pemahaman yang sama tentang berbagai pranata hukum dan penerapannya dalam SPP, meski mereka nantinya pada posisi berbeda, sebagai penyidik, penuntut, hakim, ataupun advokat.
2. Perlu dibuat buku ajar tentang Hukum Pidana Khusus sebagai pedoman pemberian kuliah bagi mata kuliah Hukum Pidana Khusus (mata kuliah wajib bagi semua mahasiswa fakultas hukum di Indonesia). Penggunaan buku ajar yang sama bisa berdampak pada pemahaman yang sama di antara mahasiswa fakultas hukum tentang hukum pidana khusus, sehingga ketika di kemudian hari mereka bekerja sebagai penegak hukum, dalam posisi apapun, memiliki pemahaman yang sama

tentang hukum pidana khusus dan implementasinya dalam SPP.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal:

- Allen, Ronald Jay, et al, 2002. *Comprehensive Criminal Procedure*. New York: Aspen Law and Bussiness.
- Andi Hamzah, 1991. *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2006. *Pokok – pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Eddy OS Hiariej, 2008. *Potensi Korupsi dalam Analisis Kredit*. Materi Pelatihan Tindak Pidana Korupsi di BNI, Yogyakarta.
- Emerson Yuntho dkk, 2008, *Menyelamatkan Pembalak Liar, Hasil Eksaminasi Publik Putusan PN Medan perkara tindak pidana korupsi dan illegal logging*, Jakarta, ICW.
- Hari Chand, 1994. *Modern Jurisprudence*. Kuala Lumpur, International Law Book Services
- Herbert L.Packer. 1968. *The Limits of Criminal Sanctions*. Stanford California: Stanford University Press.
- Komisi Reformasi Hukum Nasional, 2007. *Mengurai Benang Kusut Tindak Pidana Perbankan*. Jakarta: Yayasan Tifa.
- M. Yahya Harahap, 2003. *Pembahasan dan Permasalahan KUHP, Buku Kedua*:
- Mardjono Reksodiputro, 1994. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Lembaga Kriminologi dan Pengkajian Peradilan Indonesia.
- Muladi, 1998. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Penerbit Undip.
- PAF. Lamintang, 1984. *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1983. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Salim H.S, 1997. *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Shinta Agustina dan Siska Elvandaari, 2008. *Penerapan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Perkara Illegal Logging*. Laporan Penelitian Dipa Unand. Padang: Lembaga Penelitian Unand.
- Simons, 1992. *Leerboek van Het Nederlands Strafrecht*. Terjemahan Lamintang. Bandung: Pionir Jaya.
- Sudarto, 1986. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Ed. 1 Cet.10, Jakarta: Rajawali Press.
- Theo Huijbers, 1999. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

Media massa dan internet:

- Harian Kompas, 26 Januari 2998.
- Harian Kompas, 12 Februari 2008
- Harian Kompas, Rabu, 8 April 2008, hlm 3
- Harian Kompas. Uang Pengganti 18,5 juta dolar AS Belum Dibayar. Rabu, 23 April 2008
- Harian Kompas, Kamis, 19 Februari 2010, hlm 3