



**KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana sebagai Ultimum Remedium dalam Pembentukan Perundang-undangan

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGAJIAN PERKARA,
PENGELOLAAN TEKNOLOGI INFORMASI DAN KOMUNIKASI
KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA
2014**

Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana sebagai *Ultimum Remedium* dalam Pembentukan Perundang-undangan

The Constitutionality of Criminal Sanction Norms as Ultimum Remedium in the Making of Laws

Titis Anindyajati, Irfan Nur Rachman, Anak Agung Dian Onita

Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi
Informasi Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No.6 Jakarta

Naskah diterima: 09/04/2015 revisi: 18/06/2015 disetujui: 24/11/2015

Abstrak

Sejatinya, sanksi pidana dipandang sebagai solusi yang efektif dalam menanggulangi masalah kejahatan. Sementara itu, Sanksi pidana merupakan wujud tanggung jawab negara untuk menjaga keamanan dan ketertiban serta upaya perlindungan hukum bagi warganya. Dalam perkembangannya, materi muatan yang memuat sanksi pidana hampir selalu dimuat dalam setiap undang-undang. Oleh karena itu ada pergeseran politik hukum (*legal policy*) mengenai penerapan hukum pidana yang semula sebagai upaya/cara terakhir (*ultimum remedium*) menjadi upaya/cara pertama (*primum remedium*). Pencantuman sanksi pidana dalam undang-undang sebagai *primum remedium* sejatinya dapat mengakibatkan terlanggarnya hak-hak konstitusional warga Negara Indonesia. Selain itu, pengajuan pengujian undang-undang terkait sanksi pidana semakin bertambah. Penelitian ini berfokus untuk mengkaji dan mengetahui bagaimanakah posisi norma ancaman sanksi pidana dalam undang-undang serta bagaimanakah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam merekonstruksi struktur ancaman sanksi pidana dari sanksi yang bersifat *primum remedium* menjadi *ultimum remedium*. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa dari undang-undang yang diundangkan sejak 2003 sampai dengan 2014 memosisikan norma sanksi pidana sebagai *primum remedium*. Hal ini dapat terlihat pada konstruksi pasal yang memuat sanksi pidana. Padahal dalam konsepsi pemidanaan, sanksi pidana haruslah diposisikan sebagai *ultimum remedium*. Dalam pada itu, MK sebagai pelindung hak konstitusional warga negara dan pelindung hak asasi manusia memiliki peranan yang sangat penting untuk mengembalikan posisi sanksi pidana sebagai *ultimum remedium* misalnya saja sebagaimana termaktub dalam putusan Putusan MK No.4/PUU-V/2007 bertanggal 19 Juni 2007, pengujian UU No.29/2004 tentang Praktik Kedokteran.

Kata Kunci: *Ultimum Remedium, Primum Remedium, Politik Hukum Pidana*

Abstract

Intentionally, criminal sanction was seen as an effective solution for the problem of crimes. On the other hand, criminal sanctions also pose as an implementation of state responsibility in maintaining public security, order and legal protection of its citizens. In the development of Indonesian legal system, most of the laws enacted by the state have included criminal sanction in its substance. Therefore, there is a shift in the political law (legal policy) regarding the application of criminal sanctions, which intentionally pose as a last resort (ultimum remedium) has shifted towards first resort (primum remedium). The inclusion of criminal sanctions in the legislation as primum remedium might result on the violation of the constitutional rights of Indonesian citizens. In addition, there is an emergence of numbers in applications of judicial review on the laws regarding the criminal sanctions issues. This research focuses to examine and determine about the position of criminal sanction norms in the law and about the deliberation and reasoning of the Constitutional Court in reconstructing the structure of criminal sanctions in law from primum remedium toward ultimum remedium. The research showed that most of the laws enacted from 2003 through 2014 have adapted the norms of criminal sanctions as primum remedium. This can be seen in the construction of the criminal forfeiture clause, where in the contrary, the concept of punishment states that criminal sanctions should be positioned as ultimum remedium. In the meantime, the Constitutional Court as the protector of citizens' constitutional rights and protection of human rights has a very important role in restoring the position of criminal sanctions as ultimum remedium. This, by example, was set forth in the Constitutional Court decision 4/PUU-V/2007 on June 19, 2007 regarding the review of Law No.29/2004 on the Medical Practices.

Keywords: *Ultimum Remedium, Primum Remedium, Political Criminal Law*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara ada kalanya ketertiban dan keamanan terganggu oleh tindakan segelintir orang yang mencoba melakukan tindak kejahatan. Kejahatan merupakan fenomena sosial yang bersifat relatif di mana banyak aspek yang mempengaruhi, seperti aspek ekonomi, sosial, budaya dan lain-lainnya yang senantiasa menimbulkan perasaan tidak aman dan ketakutan di dalam masyarakat.

Sekarang ini, tidak hanya tingkat kejahatan atau kuantitas kejahatan yang semakin meningkat namun juga jenis kejahatan atau kualitas telah berkembang dengan pesat di Indonesia. Sanksi pidana dipandang sebagai solusi yang efektif dalam menanggulangi masalah tersebut. Sanksi pidana merupakan wujud tanggung jawab negara untuk menjaga keamanan dan ketertiban serta upaya perlindungan hukum bagi warganya. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari konsep pembentukan sebuah negara yang menurut JJ Rosseau, didasarkan pada perjanjian masyarakat. Selanjutnya rakyat bersepakat mengadakan sebuah perjanjian luhur (*modus vivendi*) yang dituangkan dalam sebuah hukum dasar berwujud konstitusi negara.

Selain itu, rakyat jua lah yang memilih pemimpin negara melalui pemilihan umum yang demokratis. Oleh karena itu, negara yang terbentuk kemudian, memiliki peran yang sangat strategis dan signifikan untuk membuat peraturan, pengaturan dan kebijakan dalam kerangka memelihara keamanan, ketertiban, dan perlindungan hukum warganya. Salah satunya dituangkan dengan membuat produk hukum berupa undang-undang yang pada umumnya berisi perintah, larangan, dan kebolehan.

Materi muatan undang-undang dikelompokkan dalam: 1) Ketentuan Umum; 2) Materi pokok yang diatur; 3) Ketentuan pidana (apabila diperlukan); 4) Ketentuan Peralihan (apabila diperlukan); dan 5) Ketentuan Penutup. Salah satu cara agar ketentuan dari undang-undang dapat dilaksanakan maka diaturlah materi yang memuat sanksi pidana dalam suatu undang-undang, sehingga dikatakan hukum pidana sebagai obat atau cara terakhir (*ultimum remedium*) agar suatu ketentuan dapat dipatuhi.

Namun dalam perkembangannya saat ini, materi muatan yang memuat sanksi pidana hampir selalu dimuat dalam setiap undang-undang. Oleh karena itu ada

pergeseran politik hukum (*legal policy*) mengenai penerapan hukum pidana yang semula sebagai upaya/cara terakhir (*ultimum remedium*) menjadi upaya/cara pertama (*primum remedium*).¹ Fenomena penarapan hukum pidana sebagai upaya/cara pertama (*primum remedium*) terlihat dari pengujian undang-undang No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran. Oleh karenanya pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan berlakunya undang-undang dimaksud mengajukan pengujian undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK).

Dalam Putusan Perkara Nomor 4/PUU-V/2007 tentang Pengujian Pasal 75 ayat (1), Pasal 76, dan 79 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, Mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon terkait dengan penghapusan sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 ayat UU Praktik Kedokteran bagi dokter atau dokter gigi yang tidak memiliki Surat Tanda Registrasi dan Surat Izin Praktik dan hanya mempertahankan sanksi denda.

Dalam putusan *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa ancaman pidana berupa pidana penjara dan pidana kurungan adalah tidak tepat dan tidak proporsional karena pemberian sanksi pidana harus memperhatikan perspektif hukum pidana yang humanistik dan terkait erat dengan kode etik. Namun demikian, tidak semua Putusan MK mengabulkan semua permohonan pengujian undang-undang terkait sanksi pidana. Mahkamah membuat beberapa pengecualian dalam penghapusan sanksi pidana.

Dengan demikian, apabila mengacu pada beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terkait sanksi pidana yang telah diputus oleh Mahkamah dapat ditarik suatu pemahaman bagaimana pencantuman sanksi pidana dalam suatu undang-undang dijadikan sebagai garda terdepan (*primum remedium*) dalam menyelesaikan masalah-masalah tindak pidana di Indonesia. Hukum Pidana dipandang sebagai solusi yang efektif dalam menanggulangi masalah tersebut.

Sementara itu, pada hakikatnya hukum Konstitusi merupakan hukum yang tertinggi di Indonesia. Hal ini didasari dari konsep Indonesia sebagai Negara Hukum². Pencantuman sanksi pidana dalam undang-undang sebagai *primum remedium* sejatinya dapat mengakibatkan terlanggarnya hak-hak konstitusional warga Negara Indonesia. Selain itu, pengajuan pengujian undang-undang terkait sanksi pidana semakin bertambah.

¹ Prof Muladi dan Prof. Romli Atmasasmita menggunakan istilah *primum remedium*, (lihat, misalnya, Muladi, 2013; Romli Atmasasmita, 2012).

² Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana posisi norma sanksi pidana dalam undang-undang?
2. Bagaimanakah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam merekonstruksi struktur ancaman sanksi pidana dari sanksi yang bersifat *primum remedium* menjadi *ultimum remedium*?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.³ Penelitian hukum normatif biasanya yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Penelitian ini berfokus untuk mengkaji dan mengetahui bagaimanakah posisi norma ancaman sanksi pidana dalam undang-undang serta bagaimanakah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam merekonstruksi struktur ancaman sanksi pidana dari sanksi yang bersifat *primum remedium* menjadi *ultimum remedium*. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dapat dikelompokkan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang sesuai dengan objek penelitian. Untuk mendapatkan data sekunder akan dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan studi dokumenter terhadap referensi-referensi yang relevan dengan objek penelitian yang didapatkan dari peraturan perundang-undangan, buku dan artikel serta dalam kamus dan ensiklopedia.

II. PEMBAHASAN

1. Posisi Norma Sanksi Pidana dalam Undang-Undang

Sejatinya, masalah sanksi menjadi isu penting dalam hukum pidana karena dipandang sebagai pencerminan sebuah norma dan kaidah yang mengandung tata nilai yang ada di dalam sebuah masyarakat. Adanya pengaturan dan penjatuhan sanksi muncul akibat adanya reaksi dan kebutuhan masyarakat terhadap pelanggaran/kejahatan yang terjadi. Untuk itu, Negara sebagai perwakilan dari masyarakat menggunakan kewenangannya dalam mengatasi permasalahannya melalui kebijakan pidana (*criminal policy*).

Salah satu kebijakan pidana yang digunakan Negara adalah pemberian sanksi pidana melalui undang-undang. Namun dalam pelaksanaannya,

³ Soerjono Soekanto., *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2010,h.52.

penetapan sanksi pidana melalui undang-undang sekarang ini lebih digunakan sebagai *primum remedium* daripada sebagai *ultimum remedium*. Hal ini dapat dilihat dari beberapa undang-undang yang ada dimana hampir sebagian besar undang-undang mencantumkan sanksi pidana.

Mengutip pendapat dari H.G de Bunt dalam bukunya *strafrechtelijke handhaving van miliue recht*, hukum pidana dapat menjadi *primum remidium* jika korban sangat besar, tersangka/terdakwa merupakan *recidivist*, dan kerugian tidak dapat dipulihkan (*irreparable*)⁴. Kemudian disimpulkan oleh Remmelink, bahwa sangat jelas dan nyata sebagai sanksi yang tajam, hukum pidana hanya akan dijatuhkan apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tiada berdaya guna atau tidak dipandang cocok⁵.

Bahwa mengacu pada beberapa pendapat ahli diatas mengenai penggunaan hukum pidana, maka Syarat Hukum Pidana/Sanksi Pidana dapat dijadikan sebagai suatu *primum remedium* yaitu:

- 1) apabila sangat dibutuhkan dan hukum yang lain tidak dapat digunakan (*mercenary*);
- 2) Menimbulkan korban yang sangat banyak;
- 3) tersangka/terdakwa merupakan *recidivist*;
- 4) kerugiannya tidak dapat dipulihkan (*irreparable*);
- 5) apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tiada berdaya guna atau tidak dipandang.

Namun demikian, meskipun beberapa ahli memberikan pandangan bahwa hukum pidana dapat digunakan sebagai *primum remedium* dengan kriteria tertentu sebagaimana disebut diatas, hukum pidana seyogyanya ditempatkan sebagai instrumen terakhir (*ultimum remedium*) karena sejatinya hukum pidana merupakan hukum yang paling keras diantara instrumen-instrumen hukum lain yang mengontrol tingkah laku masyarakat. Selain itu, perlu dipahami bahwa penetapan sanksi pidana seyogyanya dilakukan secara terukur dan berhati-hati karena hal itu terkait dengan kebijakan peniadaan kemerdekaan dari hak asasi manusia yang dilegalisasi oleh undang-undang.

Undang-undang yang memuat pasal sanksi pidana sebagai *primum remedium* apabila dilihat cukup banyak dan apabila dicermati beberapa pasal *a quo* tidak memiliki ukuran yang jelas dalam menentukan atau

⁴ Romli Atmasasmita., *Globalisasi dan Kejahatan Bisnis*, Cetakan Ke-1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, h. 192.

⁵ Kumpulan Makalah Prof Edy O.S. Hiarij

menetapkan kriteria sanksi pidana dalam undang-undang. Misalnya saja ketentuan Pidana yang termuat dalam Pasal 104 UU No.7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Ketentuan *a quo*, mengatur larangan bagi pelaku usaha yang tidak menggunakan atau tidak melengkapi label berbahasa Indonesia pada Barang yang diperdagangkan di dalam negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Dalam pembahasan bersama Komisi VI DPR tahun lalu, Kamar Dagang dan Industri (KADIN) Indonesia meminta DPR menghapus bagian sanksi pidana dalam UU No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. KADIN menilai, penentuan jumlah denda dan lamanya pidana penjara tidak dilandasi pertimbangan yang jelas. Ancaman pidana penjara dan denda dalam RUU Perdagangan dianggap sangat krusial dan mengancam pengusaha. Namun, Komisi VI tidak menerima usulan dari KADIN tersebut. Wakil Ketua Komisi VI DPR Aria Bima menolak usulan penghapusan pasal-pasal pidana dalam RUU Perdagangan. Menurut dia, ketentuan pidana dibutuhkan karena soal perdagangan merupakan persoalan yang menyangkut hajat hidup orang banyak.⁶

Dalam praktiknya, masih banyak dijumpai barang-barang impor yang tidak dilengkapi dengan label Bahasa Indonesia. Oleh karena itu, selain penegakan hukum yang lemah, pencantuman sanksi dalam UU *a quo* dipandang sebagai suatu pelanggaran yang bersifat administratif yang mana tidak diperlukan sanksi pidana atau cukup hanya dengan sanksi administratif saja misalnya sanksi teguran ataupun sanksi denda.

Menurut Sudikno Mertokusumo⁷, hukum yang berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia dalam penegakannya harus memperhatikan 3 (tiga) unsur fundamental hukum, antara lain: kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*). Oleh karena itu, dalam menentukan pemberian sanksi pidana dalam suatu undang-undang perlu memperhatikan ketiga unsur fundamental hukum tersebut karena pada dasarnya itulah yang menjadi hakikat dari tujuan hukum.

Dalam undang-undang lainnya, konstruksi norma sanksi pidana dalam bagian Ketentuan Pidana dalam sebuah undang-undang dari perspektif

⁶ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5332d9b199248/mengintip-sanksi-pidana-dalam-uu-perdagangan>, diakses pada hari Rabu tanggal 8 Oktober 2014 pukul 10.47 WIB.

⁷ Sudikno Mertokusumo., *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta:Liberty, 2005,h.160.

penafsiran sistematis, sanksi pidana selalu ditempatkan lebih dahulu ketimbang sanksi administratif maupun sanksi denda. Misalnya dalam ketentuan Pasal 104 UU Perdagangan, pada frasa, "pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5000.000.000,00 (lima milyar rupiah). Selain itu frasa "dan/atau" memuat makna kumulatif dan alternatif. Artinya dapat dijatuhi pidana penjara saja, pidana denda saja, atau bahkan keduanya.

Sementara itu, kebanyakan UU yang diinventarisasi menggunakan ancaman pidana dalam ketentuan hukum pidana dengan konstruksi meletakkan hukum pidana lebih dahulu dari sanksi denda ataupun administratif dengan konstruksi dalam pasalnya sebagai berikut:

1. (sanksi pidana) + dan/atau + (sanksi denda);
2. (sanksi pidana) + atau + (sanksi denda);
3. (sanksi pidana);
4. (sanksi pidana) + dan + (sanksi pidana).

Hal ini jelas tidak hanya melanggar prinsip teori hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, juga telah melanggar hak konstitusional warga negara karena penerapan ketentuan pidana penjara telah merampas hak-hak asasi yang melekat pada seseorang sebagaimana tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

Penerapan sanksi hukum pidana juga tidak selalu menyelesaikan masalah karena ternyata dengan sanksi pidana tidak terjadi pemulihan keadilan yang rusak oleh suatu perbuatan pidana. Oleh karena itu konsep keadilan restoratif perlu menjadi pertimbangan dalam pemulihan keadilan terhadap suatu tindakan pidana.

Konsepsi hukum pidana menempatkan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*. Suatu perbuatan yang pada dasarnya bukan merupakan suatu tindak pidana, sepatutnya tidak dijatuhi sanksi pidana. Sanksi denda ataupun sanksi administratif merupakan solusi tepat agar kedudukan hukum pidana tetap sebagai *ultimum remedium* dan bukan menjadi *primum remedium*. Artinya penetapan suatu perbuatan itu dikategorikan suatu tindak pidana, maka perlu dilihat terlebih dahulu apakah perbuatan itu merupakan *mala in se* atau *mala prohibita*. Jika perbuatan itu termasuk kategori *mala prohibita*,

maka penetapan status sebagai perbuatan pidana merupakan politik hukum terbuka (*open legal policy*) dari pembentuk undang-undang. Dengan demikian dalam membuat suatu produk hukum, konsepsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dan konsepsi *mala in se* dan *mala prohibita*, dan konsepsi hak asasi manusia harus menjadi pertimbangan dalam membuat produk hukum yang humanis.

Seandainya pun sanksi administratif maupun sanksi denda masih belum menimbulkan efek jera, maka sanksi pidana dapat diterapkan sebagaimana sanksi pidana dalam UU Lingkungan Hidup yang difungsikan tatkala sanksi administratif maupun denda tidak dapat menimbulkan efek jera, maka sanksi pidana diterapkan diakhir setelah sebelumnya perbuatan tersebut dikenai sanksi administratif maupun sanksi denda. Berikut ketentuan Pasal 100 ayat (1) dan ayat (2) dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup. Bunyi Pasal 100 ayat (1) dan ayat (2) UU Lingkungan Hidup sebagai berikut:

“Pasal 100:

- (1) *Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan dipidana, dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah);*
- (2) *Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali”.*

Ketentuan Pasal 100 ayat (1) dan ayat (2) UU Lingkungan Hidup merupakan salah satu contoh penerapan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium* dimana pemidanaan pada pasal 100 ayat (1) hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan oleh pemerintah tidak dipatuhi oleh pemegang usaha dan kegiatan yang memanfaatkan lingkungan.

Pencantuman sanksi pidana dalam suatu undang-undang bukanlah suatu kewajiban atau keharusan seperti yang selama ini terjadi. Pencantuman sanksi pidana hampir di setiap undang-undang atau menjadikan sanksi pidana sebagai *primum remedium* merupakan pandangan keliru yang sebaiknya mulai diperbaiki. Selain dipandang tidak efektif, perlu diingat kembali bahwa seiring dengan perkembangan zaman dan perubahan sosial yang dinamis, pemikiran-pemikiran yang berasal dari teori *absolut* atau teori relatif sudah

tidak sesuai dengan keadaan Negara Indonesia sekarang. Untuk itu, hendaknya Indonesia sudah meninggalkan pemikiran-pemikiran aliran klasik dan mulai menerapkan hukum pidana modern yang lebih sesuai dengan perkembangan zaman.

Hal ini sejalan dengan sifat hukum pidana sebagai *ultimum remedium* yang mana penggunaan sanksi pidana digunakan sebagai hukum atau senjata terakhir ketika sanksi-sanksi lain seperti sanksi perdata dan sanksi administratif sudah tidak dapat dilaksanakan. Berdasarkan itulah, dalam UU Pembentukan Perundang-undangan mengatur ketentuan pidana dalam suatu undang-undang atau peraturan daerah bukanlah sesuatu yang wajib atau dengan kata lain pencantuman sanksi pidana dalam-undang-undang dibenarkan hanya jika memang benar-benar diperlukan (*ultimum remedium*). Namun demikian, tidak setiap jenis peraturan perundang-undangan dapat mencantumkan 'ketentuan pidana'. Hanya 'Undang-Undang' dan 'Peraturan Daerah' yang materi muatannya boleh menetapkan 'ketentuan pidana'. Selain itu, dalam Lampiran UU Pembentukan Perundang-undangan pada bagian Rancangan Peraturan Perundang-undangan khususnya bagian C.3. mengenai ketentuan pidana (jika diperlukan) disebutkan bahwa ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah.

Selain itu dalam UU *a quo* juga belum dijelaskan bagaimana merumuskan suatu unsur atau kriteria tindak pidana dan sanksi pidana secara khusus dan terperinci padahal penentuan unsur tindak pidana sangat penting terkait dengan kriteria atau ukuran perbuatan yang digolongkan sebagai kejahatan (*mala prohibita*) dan pencantuman sanksi pidana dalam undang-undang.

Sejatinya, Penetapan sanksi dalam suatu perundang-undangan pidana bukanlah sekedar masalah teknis perundang-undangan semata, namun merupakan bagian tidak terpisahkan dari substansi atau materi perundang-undangan itu sendiri dan harus dipahami secara komprehensif dengan segala aspek persoalan substansi atau materi perundang-undangan pada tahap kebijakan legislasi.⁸

Masalah ini menjadi penting mengingat berbagai keterbatasan dan kemampuan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan. Selain itu muncul

⁸ M. Solehuddin, *Op. Cit.*, h.5.

fenomena kecenderungan seringnya penggunaan hukum pidana dalam produk kebijakan legislasi untuk menakut-takuti atau mengamankan bermacam-macam kejahatan yang mungkin timbul di berbagai bidang. Fenomena semacam ini memberi kesan seolah-olah dirasakan kurang sempurna atau hambar bila suatu produk perundang-undangan tidak ada ketentuan pidananya (sanksi).⁹

Idealnya, pencantuman sanksi pidana dalam undang-undang mengacu pada prinsip *ultimum remedium*, yakni penggunaan sanksi pidana merupakan sarana terakhir dalam mengatasi masalah kejahatan di masyarakat. Untuk itu pembentuk undang-undang perlu menyadari bahwa dalam pencantuman sanksi pidana dalam undang-undang diperlukan rasionalitas dan proporsionalitas. Rasionalitas maksudnya yaitu hanya dapat diberikan dengan alasan yang dapat dibenarkan.

Sementara itu proporsionalitas yaitu pemberian sanksi pidana perlu diseimbangkan dengan kebutuhan Negara dalam rangka menjaga, melindungi dan mempertahankan ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. Menyitir pendapat Bassioni¹⁰ dalam Teguh Prasetyo, pidana hanya dapat dibenarkan apabila ada kebutuhan yang bermanfaat bagi masyarakat dan sebaliknya pidana yang tidak diperlukan, tidak dapat dibenarkan dan berbahaya bagi masyarakat.

Kehendak para pembentuk undang-undang yang memandang hukum pidana sebagai *primum remedium* dalam undang-undang menimbulkan pemikiran apakah pemberian sanksi pidana dalam proses pembentukan undang-undang telah menegaskan filosofi-filosofi hukum pidana dan masih merujuk pada teori pembalasan (*retributive theory*). Sementara itu, di negara-negara maju pada umumnya telah menjalankan keadilan *restorative* (*restorative justice*) untuk tindak-tindak pidana ringan. Hal ini dipraktikkan untuk mencegah terpidana untuk mengulangi perbuatannya kembali dengan memperbaiki sikap dan perilakunya serta mencegah ada perbuatan sejenis yang dilakukan orang lain.

Untuk mewujudkan penggunaan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium* dalam suatu undang-undang maka perlu dirumuskan persyaratan pencantuman sanksi pidana dalam undang-undang. Idealnya, secara umum syarat perumusan sanksi pidana dalam undang-undang, yaitu:

⁹ *Ibid*,h.5.

¹⁰ Teguh Prasetyo., *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung: Nusa Media,2011,h.47.

- 1) Tidak berpijak lagi pada teori pembalasan di mana dalam mencantumkan suatu sanksi pidana dalam suatu undang-undang lebih dimaksudkan untuk memberikan pidana yang setimpal dengan perbuatan (kejahatan) yang dilakukannya. Namun sebaliknya, perlu dipahami bahwa seyogyanya pemberian suatu sanksi pidana dalam undang-undang merupakan langkah terakhir yang ditempuh apabila penggunaan sarana hukum lain seperti hukum administratif misalnya melalui penjatuhan sanksi denda atau pencabutan izin tidak efektif lagi.
- 2) Perlu memperhatikan, mengingat dan mempertimbangkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan yang mana ketentuan pidana bukanlah merupakan ketentuan yang absolut (wajib). Untuk itu, sanksi pidana dalam suatu undang-undang dihadirkan manakala memang sangat diperlukan dan bukan untuk menakut-nakuti.
- 3) Sanksi pidana hanya dapat diberikan kepada perilaku manusia dan tidak ditujukan kepada non perilaku manusia.

Sementara itu, secara khusus suatu perbuatan/perilaku layak dijatuhi sanksi pidana apabila memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:

- 1) Bahwa suatu perbuatan/perilaku pantas dijatuhi sanksi pidana apabila memiliki motif niat jahat (*mens rea*);
- 2) Bahwa kejahatan yang baik termasuk dalam kategori tindak pidana ringan atau berat maka penggunaan sanksi pidana tetap diposisikan sebagai *ultimum remedium* setelah sebelumnya dijatuhi sanksi non-pidana.
- 3) Perbuatan itu termasuk dalam kategori perbuatan yang jahat karena tindakan itu sendiri (*evil in itself*) dan pada hakikatnya melanggar moral dan prinsip-prinsip norma dalam masyarakat (*Mala in se* atau *malum in se*). Misalnya saja pembunuhan, pencurian dan penipuan. Sedangkan apabila Perbuatan atau tingkah laku oleh pembentuk undang-undang termasuk tindak kejahatan seperti tindak pidana korupsi dan tindak pidana pencucian uang (*Mala prohibita* atau *malum prohibitum*) perlu memperhatikan 3 (tiga) unsur fundamental hukum yakni kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*).

2. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Merekonstruksi Struktur Ancaman Sanksi Pidana dari Sanksi yang Bersifat *Primum Remedium* menjadi *Ultimum Remedium*

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 telah ditentukan bahwa MK memiliki empat kewenangan konstitusional (*constitutional authorities*) dan satu kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*). Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) mempertegas ketentuan tersebut dengan menyebut empat kewenangan MK, yaitu:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Sementara itu, berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) sampai dengan Ayat (5) dan Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945 yang kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (2) UU MK, Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban untuk memberi keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Selain memiliki kewenangan dan kewajiban sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah juga memiliki fungsi yang merupakan derivasi dari kewenangan dan kewajibannya itu, yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of democraton*), penafsir tunggal konstitusi (*the sole intepreter of constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), dan pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizens constitutional rights*). Oleh karenanya dalam memutus suatu perkara Mahkamah memosisikan diri sebagaimana fungsinya tersebut.

Dalam pada itu, fenomena yang marak terjadi saat ini adalah banyak produk undang-undang yang mereduksi bahkan melanggar hak asasi manusia maupun hak konstitusional warga negara karena undang-undang itu menerapkan sanksi pembedaan di luar konsepsi hukum pidana sebagai alat

terakhir (*ultimum remedium*), melainkan memosisikan hukum pidana sebagai alat pertama (*primum remedium*) sehingga banyak produk undang-undang yang dibuat legislatif melanggar hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi dengan segenap fungsi yang melekat padanya, berupaya mengembalikan dan memosisikan hukum pidana sebagai alat terakhir dalam putusan-putusannya misalnya saja pada Putusan MK Nomor 12/PUU-VIII/2010.

Pemohon dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan adalah Misran, S.Km.; H. Mahmud, S.Km.; Zulkifli, Amd. Kep.; Giyana, S.Km.; Muchlas Sudarsono, Amd.Kep.; Loging Anom Subagio; Edi Waskito; Abdul Munif dan Afriyanto. Para Pemohon berprofesi sebagai Kepala Puskesmas dan perawat di daerah Kalimantan Timur. Pasal yang dimohonkan pengujian yaitu Pasal 108 ayat (1) yang menyatakan, "Praktik kefarmasian yang meliputi pembuatan termasuk pengendalian mutu sediaan farmasi, pengamanan, pengadaan, penyimpanan dan pendistribusian obat, pelayanan obat atas resep dokter, pelayanan informasi obat serta pengembangan obat, bahan obat dan obat tradisional harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Penjelasan Pasal 108 ayat (1) yang menyatakan, "Yang dimaksud dengan "tenaga kesehatan" dalam ketentuan ini adalah tenaga kefarmasian sesuai dengan keahlian dan kewenangannya. Dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, misalnya antara lain dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat, yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Pasal 190 ayat (1) yang menyatakan, "Pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan dan/atau tenaga kesehatan yang melakukan praktik atau pekerjaan pada fasilitas pelayanan kesehatan yang dengan sengaja tidak memberikan pertolongan pertama terhadap pasien yang dalam keadaan gawat darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) atau Pasal 85 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp.200.000.000., (dua ratus juta rupiah).

Duduk perkara dalam permohonan ini yaitu,

- Bahwa Pemohon (Misran) telah ditangkap, ditahan dan telah dijatuhi hukuman Pidana Penjara selama 3 bulan dikurangi selama terdakwa dalam tahanan dengan denda sebesar Rp.2.000.000,. (dua juta rupiah) dengan tuduhan melanggar Pasal 82 ayat (1) huruf D dan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
- Bahwa fakta di lapangan sebagian besar puskesmas induk dan hampir seluruh puskesmas pembantu yang ada di Provinsi Kalimantan Timur bahkan di seluruh Indonesia dipimpin oleh tenaga kesehatan seorang perawat yang bertugas di daerah terpencil karena pemerintah belum mampu menempatkan tenaga medis (dokter) dan kefarmasian (apoteker/ tenaga teknis kefarmasian) di daerah tersebut;
- Para Pemohon mengalami dilema dan ketidakpastian hukum karena keterbatasan kewenangan yang diberikan oleh hukum dan pada saat yang sama ada keterbatasan SDM kesehatan atau tidak tersedianya tenaga kesehatan yang memiliki keahlian dan kewenangan di daerah terpencil. Namun pada sisi lain, tenaga keperawatan berkewajiban untuk melakukan pelayanan kesehatan (pelayanan medis dan kefarmasian) bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya dalam kondisi darurat, bahkan jika tidak melakukannya akan diancam dengan pidana penjara atau denda.

Bahwa dalam permohonan *a quo* Mahkamah memberikan pertimbangan sebagai berikut,

- Negara berkewajiban melakukan pengaturan dalam rangka menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi masyarakat dalam bidang kesehatan, dalam hal ini, terhadap pasien maupun tenaga kesehatan. Dalam pengaturan tersebut, negara harus mempertimbangkan unsur-unsur hukum yang sangat fundamental, yaitu keadilan hukum, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam kaitannya dengan keadaan yang nyata di dalam masyarakat;
- Bahwa perumusan Pasal 108 ayat (1) tidak memberikan kepastian hukum yang adil, karena pasal tersebut mendasarkan kepastiannya pada subjek keahlian dan kewenangan yang dimaksud dalam peraturan perundang-undangan lain. Sekiranya kepastian hukum itu ada, hal tersebut hanya terdapat dalam penjelasan yang menyatakan bahwa yang dimaksud

dengan “tenaga kesehatan” dalam Pasal *a quo* adalah tenaga kefarmasian. Penjelasan tersebut tidak diperlukan sekiranya ketentuan mengenai norma dimaksud telah dirumuskan di dalam pasal. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat bahwa kalimat “... harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan” menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 jika tidak dimaknai dengan pemaknaan tertentu yang memberikan kepastian, supaya kaidah yang terdapat di dalamnya dapat berlaku di seluruh wilayah Indonesia dalam kondisi apapun;

- Mengenai Penjelasan Pasal 108 ayat (1) UU 36/2009 yang di dalamnya terdapat ketentuan pengecualian dari ketentuan yang terdapat di dalam pasalnya, Mahkamah berpendapat bahwa penempatan ketentuan pengecualian dalam bagian Penjelasan merupakan penempatan yang tidak tepat, oleh karena ketentuan yang demikian juga masih termasuk kategori penormaan bukan semata-mata menjelaskan. Terlebih lagi penormaan yang terdapat di dalam penjelasan tersebut telah ternyata dapat berimplikasi dikenakannya sanksi pidana terhadap pelanggarnya, meskipun untuk ketentuan sanksi tersebut terdapat di pasal yang lain. Norma seharusnya ditempatkan dalam pasal.
- Mahkamah juga berpendapat, di samping penempatan norma yang tidak tepat, ketentuan pengecualian tersebut di lapangan, sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, menimbulkan keadaan yang dilematis. Karena, di satu sisi petugas kesehatan dengan kewenangan yang sangat terbatas harus menyelamatkan pasien dalam keadaan darurat, sedangkan di sisi lain untuk memberikan obat atau tindakan medis yang lain ia dibayangi oleh ketakutan terhadap ancaman pidana bila ia melakukannya. Hal yang terakhir ini bahkan telah dialami oleh Pemohon. Sementara itu, peraturan perundang-undangan apapun dibuat oleh negara adalah untuk manusia, untuk hidup dan kesejahteraan. Adanya ketentuan pengecualian yang sangat terbatas demikian, menurut Mahkamah, tidak memberikan perlindungan kepada pasien dalam keadaan darurat, dan tidak pula memberikan perlindungan kepada tenaga kesehatan. Dengan demikian maka Mahkamah dapat membenarkan dalil para Pemohon tersebut;

- Bahwa sepanjang mengenai kalimat "... harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan" dalam Pasal 108 ayat (1) UU 36/2009 adalah inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai, tenaga kesehatan tersebut adalah tenaga kefarmasian dan dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, antara lain, dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat yang melakukan tugasnya dalam keadaan darurat yang mengancam keselamatan jiwa pasien dan diperlukannya tindakan medis segera untuk menyelamatkan pasien. Penjelasan Pasal 108 ayat (1) UU 36/2009 yang memberikan kewenangan sangat terbatas menimbulkan keadaan dilematis dan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum yang adil sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

Berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah tersebut, Mahkamah telah meletakkan posisi sanksi pidana tidak lagi sebagai *primum remedium* tetapi menjadi *ultimum remedium*. Sanksi pidana penjara yang sudah dikenakan terhadap Pemohon (Misran) yang seharusnya menjadi upaya akhir, karena tujuannya menyelamatkan jiwa manusia tetapi justru menjadi jurus pamungkas atau *primum remedium* dalam putusan pengadilan negeri. Hal demikian menurut Mahkamah tidak memberikan keadilan hukum, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, sehingga sepanjang mengenai kalimat "...harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan" dalam Pasal 108 ayat (1) UU 36/2009 adalah inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai, tenaga kesehatan tersebut adalah tenaga kefarmasian dan dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian secara terbatas, antara lain, dokter dan/ atau dokter gigi, bidan, dan perawat yang melakukan tugasnya dalam keadaan darurat yang mengancam keselamatan jiwa pasien dan diperlukannya tindakan medis segera untuk menyelamatkan pasien.

III. KESIMPULAN

Dari penelusuran terhadap undang-undang sejak 2003-2014, terdapat 24 Undang-Undang yang memuat norma sanksi pidana. Akan tetapi, ada materi muatan norma dalam undang-undang tersebut yang tidak sepatasnya diancam dengan sanksi pidana, melainkan cukup dengan sanksi administratif. Namun, UU 12/2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak mengatur secara jelas ukuran dan parameter kapan suatu materi muatan pasal/ayat atau bagian dari suatu undang-undang perlu memuat sanksi pidana atau tidak, sehingga penetapan suatu perbuatan merupakan perbuatan pidana merupakan politik hukum terbuka pembentuk undang-undang. Dengan demikian pembentuk undang-undang bebas menentukan materi muatan norma pidana dalam suatu undang-undang.

Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi telah merekonstruksi penerapan prinsip *primum remedium* dalam konsep pemidanaan. Hal ini dikarenakan adanya kecenderungan prinsip *primum remedium* diterapkan dan diinternalisasikan dalam produk hukum undang-undang, sehingga sangat berpotensi melanggar hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara berkewajiban melindungi warga negara dari produk hukum utamanya undang-undang yang secara nyata menimbulkan kerugian konstitusional sehingga bertentangan dengan UUD 1945. Dalam pertimbangan hukumnya, selain menggunakan UUD 1945 sebagai batu uji, Mahkamah Konstitusi juga menggunakan tiga asas yang menjadi tujuan hukum, yakni asas keadilan, asas kepastian hukum dan asas manfaat sebagai batu uji dalam perkara pengujian undang-undang. Putusan MK yang telah merekonstruksi konsepsi *primum remedium* kembali menjadi *ultimum remedium* dalam beberapa putusannya, yaitu putusan MK No.4/PUU-V/2007 bertanggal 19 Juni 2007, pengujian UU No.29/2004 tentang Praktik Kedokteran, Putusan MK No.006/PUU-II/2004 bertanggal 13 Desember 2004, Pengujian UU No.18/2003 tentang Advokat, Putusan MK No.12/PUU-VIII/2010 bertanggal 27 Juni 2011, pengujian UU No.36/2009 tentang Kesehatan, Putusan MK No.40/PUU-X/2012 bertanggal 16 Juni 2011, Pengujian UU No.29/2004 tentang Praktik Kedokteran. Putusan MK No.55/PUU-VIII/2010 bertanggal 19 September 2011, Pengujian UU No.18/2004 tentang Perkebunan.

Dari hasil penelitian tersebut, peneliti merekomendasikan agar DPR dan Presiden selaku pembentuk undang-undang perlu menetapkan kriteria atau ukuran konstitusional yang jelas dalam mencantumkan norma ancaman sanksi pidana dalam undang-undang karena apabila menempatkan konsep norma ancaman sanksi pidana sebagai politik hukum pidana yang terbuka (*open legal policy*) dapat merampas hak-hak konstitusional warga negara Indonesia (WNI).

Perlu adanya revisi terhadap undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terkait kriteria pencantuman sanksi pidana dalam suatu undang-undang berdasarkan hal-hal yang disebutkan di atas.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam Chazawi, 2010, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-teori Pemidanaan&Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Agustinus Pohan, dkk, 2012, *Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Bali: Pustaka Larasan.
- Andi Hamzah, 2009, *Hukum Acara Pidana Edisi Kedua*, Jakarta:Sinar Grafika.
- Barda Nawawi Arief, 2010, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*,Yogyakarta: Genta Publishing.
- Barda Nawawi Arief, 2009, *Tujuan dan Pedoman Pemidanaan: Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana dan Perbandingan Beberapa Negara*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Barda Nawawi Arief, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Prenada Media Group.
- Brian Thompson, 1997, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Third Edition, London: Blackstone Press Ltd.
- Bryan A. Garner, 2009, *Black's Law Dictionary:Ninth Edition*,USA: A-Thomson Reuters.
- Carl Schmitt, 2008, *Constitutional Theory, Translation* and edited by Jeffrey Seitzer, United States: Duke University Press.
- Chairul Huda, 2008, *Dari 'Tiada Pidana Tanpa Kesalahan' Menuju Kepada'Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan':Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Kencana Prenada.
- Dahlan Thaib,dkk, 2008, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press.
- E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, 2002, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Storia Grafika.
- Hartono Hadisoepipto, 2000, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Liberty

- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Jimly Asshiddiqie, "Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia", *Lustrum XI Fakultas Hukum UGM*, Yogyakarta, 16 Februari 2006, h. 1.
- J.J.H.Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, terj. Arief Sidharta, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Joel Samaha, 2008, *Criminal Law Ninth Edition*, USA: Thomson Wadsworth.
- John Locke, 1952, *The Second Treatise of Government*, Indianapolis: The Liberal Arts Press Inc.
- KC. Wheare, 2003, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terj. Muh. Hardani, Surabaya: Pustaka Eureka.
- Lilik Mulyadi, 2008, *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus Terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi dan Putusan Peradilan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Mahmuzar, 2010, *Sistem Pemerintahan di Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung: Nusa Media.
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.
- Miriam Budiarto, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Moeljatno, 2008, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Muhammad Tahir Azhari, 1995, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press.
- M. Sholehuddin, 2007, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System & Implementasinya*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Ni'matul Huda, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- P.A.F. Lamintang, 1997, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Pusat Bahasa, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia: Edisi Keempat*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

- Ridwan HR, 2006, *Negara Hukum dan Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Romli Atmasasmita, 2012, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rufinus Hotmaulana Hutaauruk, 2013, *Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif Suatu Terobosan Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Satochid Kartanegara,___, *Kumpulan Kuliah Hukum Pidana*,___: Balai Lektur Mahasiswa.
- Salman Luthan, 2009, "Asas dan Kriteria Kriminalisasi", *Jurnal Hukum*, Volume 16, Nomor 1, Januari,h. 1-17.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Sudarto, 2007, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: PT Alumni.
- Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Sulistyanta, 2013, "Implikasi Tindak Pidana Di Luar KUHP Dalam Hukum Acara Pidana:Studi Kasus Taraf Sinkronisasi", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.13, No.2, Mei 2013, FH UNSOED,h. 180.
- Suhariyono AR, 2012, "Perumusan Sanksi Pidana Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Perspektif*, Volume XVII, No.1, Januari 2012, FH Universitas Wijaya Kusuma Surabaya.
- Teguh Prasetyo, 2011, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung: Nusa Media.
- Wirjono Prodjodikoro, 2008, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: PT Refika Aditama
- www.mahkamahkonstitusi.go.id, diunduh 13 Maret 2014.
- www.setneg.go.id, diunduh 29 Agustus 2014