

**KEDUDUKAN SANKSI PIDANA DAN SANKSI/TINDAKAN
ADMINISTRASI DALAM SISTEM PIDANA DAN
PEMIDANAAN DI INDONESIA**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh

Bambang Suheryadi
NIM. B4A 099 025



Pembimbing:

Prof.Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.

**PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM KAJIAN SISTEM PERADILAN PIDANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2002**

**Kedudukan Sanksi Pidana dan Sanksi/Tindakan Administrasi
Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia**

Disusun Oleh :

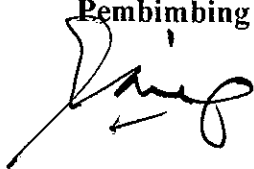
**Bambang Suheryadi
NIM. B4A 099 025**

**Telah Di pertahankan di depan Dewan Pengujj
Pada tanggal 26 September 2002**

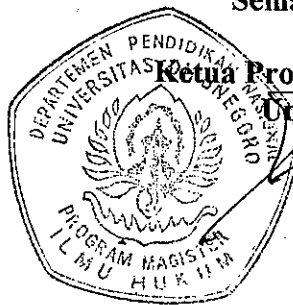
**Tesis ini telah diterima sebagai Persyaratan untuk memperoleh
Gelar Magister Ilmu Hukum**

Semarang, 10 Oktper 2002

Pembimbing



**Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.
NIP. 130 350 519**



**Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro**



**Prof Dr. Barda Nawawi Arief, SH.
NIP. 130 350 519**

ABSTRAK

Kedudukan Sanksi Pidana dan Sanksi/Tindakan Administrasi Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia

Penggunaan sanksi hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan merupakan salah satu upaya dalam perlindungan masyarakat. Penggunaan sanksi hukum pidana dalam upaya perlindungan masyarakat ini berarti merupakan suatu kebijakan yang dipilih dari berbagai alternatif, yang diharapkan dapat mendukung tujuan yang hendak dicapai. Pemilihan sanksi hukum pidana dilandasi bahwa sanksi(hukum pidana) itu sendiri mempunyai sanksi yang tajam sebagai alat "pemaksa", dibanding dengan bidang-bidang hukum yang lain. Sanksi hukum pidana dapat dijadikan "instrumen" yang kuat agar kaidah-kaidah yang ditetapkan dalam suatu peraturan dapat dipatuhi oleh masyarakat.

Di Indonesia, penggunaan sanksi hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan nampaknya menjadi alternatif yang selalu digunakan. Hal ini terlihat dalam perundang-undang dibidang administrasi selama ini, sanksi hukum pidana selalu "dipanggil" untuk memperkuat sanksi-sanksi administrasi yang telah ada.

Penetapan dan perumusan sanksi hukum pidana dalam hukum administrasi pada dasarnya merupakan fungsionalisasi hukum pidana dalam hukum administrasi, sehingga dikenal dengan hukum pidana administrasi. Yang menjadi persoalan adalah tidak adanya keseragaman dalam kebijakan penal selama ini sehingga sangat mempengaruhi pada aspek selanjutnya yaitu penegakan hukum.

Agar terjadi harmonisasi antara kebijakan penal dalam perundang-undangan dibidang administrasi hukum pidana administrasi, maka kebijakan penal tersebut seyogyanya tetap berpedoman pada sistem pemidanaan yang ada dan juga memperhatikan dokumen-dokumen Internasional yang dapat dijadikan bahan masukan untuk memperbaiki dan menyempurnakan kebijakan penal di masa yang akan datang, seperti *Tokyo Rules* mengenai *Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures*, *International Congress on Penal Law* di Stockholm tentang prinsip-prinsip substansi hukum pidana administrasi dan *International Meeting of Experts on the Use of Criminal Sanction in The Protection of Environment* yang diadakan di Portland, Oregon, USA.

ABSTRACT

Position of Criminal and Administrative Sanctions In Sentencing System in Indonesia

The use of criminal law sanction in preventing a crime is one of many attempts to provide reasonable protection for community. The use of stringent criminal sanction in protection of community is one of some policies singled out from variety of alternatives. This should give strong support to objectives to be achieved. The criminal sanction is chosen on the basis of consideration that the criminal sanction itself has very strict sanction as "coercive" instrument, in comparison to other laws. The criminal sanction can be created as a strong instrument that is expected to make community members adhere to some provisions incorporated within the rules.

In Indonesia, the use of the criminal sanction in preventing the crime becomes an alternative for application to the community as whole. This is reflected in legislation in associated with the administrative areas in which the criminal sanction is always called for to sustain the existing administrative sanction.

Determination and formulation of the criminal sanction in the administrative law essentially constitute a functionality of the criminal law in administrative one, so that it is more recognized as the administrative penal law. The problem is an absence of uniformity in penal policies, heavily exerting impact on law enforcement.

To reconcile some penal policies in legislation in administrative areas (administrative penal law), then those policies should rest on sentencing system generally accepted in Indonesia. Penal policy in the future must pay attention to international documents such as *The Tokyo Rules regarding Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures*, *International Congress on Penal Law* in Stockholm on principles of administrative penal law, as well as *International Meeting of Experts on the Use of Criminal Sanction in the Protection of Environment* which is conducted in Portland, Oregon, USA.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah Subhanahuwata'ala, karena dengan rahmad dan karuniaNya jugalah penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dalam menempuh pendidikan di Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Thesis ini diberi judul "Kedudukan Sanksi Pidana dan Sanksi/Tindakan Administrasi Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia", di sini penulis mencoba mengemukakan berbagai permasalahan mengenai penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam kerangka sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia dalam perundang-undangan dibidang administrasi.

Pengkajian mengenai hal hal tersebut di atas, dipandang penting mengingat fenomena legislatif yang berkembang sekarang ini selalu menggunakan sanksi (hukum pidana) dalam perundang-undangan dibidang administrasi. Dilihat dari sudut kebijakan kriminal, fase penetapan sanksi (hukum pidana) dalam perundang-undangan dibidang administrasi merupakan fase yang sangat strategis, yang akan menentukan fase-fase berikutnya, yaitu fase penjatuhan pidana dan pelaksanaan pidana.

Penulisan tesis ini dapat diselesaikan berkat dukungan berbagai pihak. Pada kesempatan yang baik ini, perkenankan penulis menyampaikan terima kasih, teristimewa kepada yang terhormat bapak Prof. Dr.Barda Nawaj Arief , SH, selaku

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum dan sekaligus sebagai Dosen Pembimbing, di tengah-tengah kesibukannya yang luar biasa, masih berkenan membimbing penulis dengan penuh kesabaran dan ketelitian. Semoga amal Beliau diterima Allah Subkhanahuwata'ala sebagai amal sholih.

Selanjutnya melalui media ini penulis juga sampaikan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Med.dr H. Puruhito, selaku Rektor Universitas Airlangga, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Pendidikan Program Pasca Sarjana.
2. Bapak H. Machsoen Ali, S H, MS, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberi izin penulis untuk mengikuti pendidikan Program Pasca Sarjana di Undip Semarang.
3. Seluruh Staf Pengajar Program Strata Dua Magister Ilmu Hukum Undip, atas ketulusan "mentransfer" ilmu pengetahuan yang dimiliki, sehingga dapat membuka, mengasah dan menambah wawasan penulis dibidang ilmu hukum.
4. Bapak Dr. Nyoman Serikat Putra Jaya, SH,MH dan Bapak Paulus Hadisuprpto, SH,MH, selaku anggota tim *review proposal tesis* yang telah banyak memberikan masukan pemikiran kepada penulis.
5. Seluruh sejawat dosen di Fakultas Hukum Unair yang telah banyak memberikan dorongan moral, motivasi, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
6. Pak Joko Setiyono, SH (Undip-Semarang), Pak Sudirman Sitepu (Unib-Bengkulu), Pak Soma Wijaya,SH (Unpad_Bandung) dan rekan-rekan mahasiswa

angkatan "99-SPP-Pagi" atas kekompakan dan kebersamaan yang terjalin selama mengikuti Program Magister di Undip Semarang.

7. Kepada yang tercinta isteriku Rindang Kusumastuti, anak-anakku Naufal Indra Abdala dan Mohamad Faizza Amru, atas segala doa dan dukungan serta "waktu" yang seharusnya untuk kalian terpakai selama mengikuti pendidikan Strata Dua.
8. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu atas segala bantuannya dalam penulisan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, mengingat keterbatasan yang ada pada diri penulis. Oleh karena itu kritik dan saran dari pembaca sangat berarti bagi penulis dalam menyempurnakan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi kita sekalian.

Surabaya, September 2002

Penulis,

Rambang Suheryadi

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Abstrak	iii
Abstract	iv
Kata Pengantar	v
Daftar isi	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Hasil Penelitian	9
E. Kerangka Pemikiran dan Konseptual	9
F. Metode Penelitian.....	24
G. Sistematika Penulisan	26
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	28
A. Sistem Pidana dan Pemidanaan	28
1. Pidana dan Tindakan	28
2. Teori-Teori Pemidanaan.....	35
3. Aliran-Aliran Dalam Hukum Pidana	48

B. Pidana dan Pemidanaan di Indonesia	54
1. Menurut KUHP	54
2. Di Luar KUHP	67
C. Sanksi Dalam Hukum Administrasi	71
BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	76
A. Penetapan dan Perumusan Sanksi Pidana dan Sanksi/Tindakan Administrasi Dalam Kerangka Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia	76
1. Sanksi Pidana dan Sanksi / Tindakan Administrasi Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia	77
2. Sanksi Dalam Hukum Administrasi	85
3. Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi	90
4. Penetapan dan Perumusan Sanksi Pidana dan Sanksi/ Tindakan Administrasi Dalam Perundang-Undangan Dibidang Administrasi	105
B. Prospek Penetapan dan Perumusan Sanksi Pidana dan sanksi/ tindakan Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia .	121
1. Sanksi Pidana dan Sanksi /Tindakan Adeministrasi Dilihat Dari Aspek Tujuan Pemidanaan.....	122
2. Sanksi Pidana dan Sanksi /Tindakan Administrasi Dilihat Dari Aspek Penegakan Hukum.....	128
3. Penetapan dan Perumusan Sanksi Pidana dan Sanksi/	

Tindakan Administrasi Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia...	134
BAB IV PENUTUP	143
A. Kesimpulan.....	143
1 Kesimpulan Umum.....	143
2 Kesimpulan Khusus.....	145
B. Saran.....	148

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penggunaan (hukum) pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Setiap negara hukum pidana merupakan salah satu sarana yang digunakan dalam menanggulangi kejahatan.

Di Indonesia penggunaan hukum (pidana) dalam menanggulangi kejahatan nampaknya tidak menjadi persoalan. Hal ini terlihat dari praktek perundang-undangan selama ini, disamping perundang-undangan pidana, "dalam arti sesungguhnya", hampir setiap produk perundang-undangan selalu mencantumkan ketentuan pidana, walaupun perundang-undangan tersebut lebih bersifat keperdataan ataupun pemerintahan.

Dalam kaitanya dengan penggunaan hukum pidana Sudarto mengemukakan bahwa apabila hukum pidana hendak digunakan hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau "*social defence planning*" yang ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.¹

Yang menjadi persoalan adalah bagaimana menetapkan dan merumuskan suatu jenis sanksi yang tepat dalam rangka penanggulangan kejahatan, mengingat perkembangan kejahatan terus meningkat demikian juga pelaku dan modus operandinya. Pelaku tidak hanya orang perorang tetapi juga perkumpulan / korporasi.

Penetapan dan perumusan sanksi yang tepat akan memberikan rasa keadilan dan keseimbangan dalam masyarakat. Tindak pidana yang dilakukan orang perorang tentu berbeda dengan yang dilakukan oleh korporasi.

Dalam hubungannya dengan penanggulangan kejahatan, kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui "*penal policy*". Oleh karena itu, kesalahan/kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada setiap tahap aplikasi dan eksekusi.²

Penetapan dan perumusan sanksi pidana yang tepat merupakan salah satu upaya dalam pencegahan dan penanggulangan kejahatan, mengingat perkembangan ekonomi dan teknologi selalu diikuti dengan kejahatan. Mengingat kenyataan bahwa sanksi berupa pidana saja tidak cukup maka perlu difikirkan untuk mengefektifkan sanksi pidana dalam bentuk lain, yang disesuaikan dengan bentuk kejahatan.

Dalam kaitannya dengan pelanggaran perundang-undangan di bidang perekonomian Sudarto mengingatkan bahwa sejarah menunjukkan perekonomian Indonesia tidak menjadi baik meskipun ancaman pidana yang sangat berat.³ Selanjutnya Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa dalam mengoperasionalkan sanksi dalam tindak pidana ekonomi seyogyanya tidak semata-mata diutamakan pada

¹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 104.

² Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 75.

³ Sudarto, *Hukum-Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 88.

pemberatan pada pidana pokok, tetapi juga pada upaya mengefektifkan pengoperasionisasikan jenis-jenis sanksi yang bersifat ekonomis dan administratif.⁴

Selama ini dalam produk perundang-undangan selalu dicantumkan sanksi pidana, tetapi masih terbatas pada sanksi pidana yang bersifat fisik dan pidana denda, padahal masih banyak jenis-jenis sanksi yang berupa tindakan yang belum dirumuskan dalam undang-undang.

Bertitik tolak dari permasalahan pokok dalam penelitian ini yaitu mengkaji penetapan dan perumusan sanksi pidana dan tindakan admistrasi dalam sistem pidanaan di Indonesia, maka perlu adanya reorientasi dan reevaluasi terhadap masalah pidana dan pidanaan, khususnya masalah penetapan sanksi pidana dan tindakan dalam perundang-undangan. Hal ini penting mengingat perkembangan kejahatan di bidang ekonomi dan tehnologi memerlukan kebijakan penetapan sanksi yang tepat dalam rangka penanggulangan dan pencegahan kejahatan., di samping merupakan tuntutan reformasi kebijakan tersebut diharapkan mampu mengembangkan peraturan perundang undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional. Selanjutnya hukum diharapkan dapat dijadikan sarana untuk mengatur masyarakat agar pembangunan dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Untuk itu hukum dapat berfungsi sebagai *social control* dan *social engineering*.

⁴ Muladi, Barda Nawawi Arief, *Bunga rampai Hukum Pidana, Alumni, Bandung 1992, hlm. 163*

Dalam peraturan hukum pidana seperti KUHP dapat dijumpai kedua fungsi tersebut di atas. Hukum pidana dengan sanksinya yang relatif lebih tajam jika dibandingkan dengan sanksi dari bidang hukum lain, karena bisa menyangkut badan bahkan nyawa seseorang, dipandang lebih efektif untuk menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat, yakni mencegah dan menanggulangi kejahatan. Sanksi yang tajam, yang berupa pidana itu pula sebagai sarana. Yang terakhir ini tampak pada peraturan-peraturan hukum pidana, yang semata-mata dimaksudkan untuk memberi sanksi berupa pidana terhadap aturan-aturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan yang terletak di luar bidang hukum pidana dalam arti sesungguhnya, seperti bidang perpajakan, lingkungan hidup, atau perekonomian. Dalam peraturan-peraturan hukum pidana yang demikian inilah justru tampak jelas fungsi instrumental undang-undang.

Selanjutnya dalam kaitannya dengan sifat perundang-undangan Sudarto membedakan :

- a. peraturan perundang-undangan pidana yang memuat hukum pidana “dalam arti sesungguhnya”, yang menurut tujuannya, memang dimaksudkan mengatur hak negara untuk memberi (sanksi) pidana (*ius puniendi*) untuk menjamin ketertiban hukum, dan
- b. peraturan- peraturan hukum pidana dalam undang-undang tersendiri, ialah peraturan-peraturan, yang hanya dimaksudkan untuk memberi sanksi pidana terhadap aturan-aturan mengenai salah satu bidang yang terletak di luar hukum pidana (*bepalingen, enkel dienende ter strafrechtelijke sanctionnering van voorschriften welke de regeling beogen van enig onderwerp van staatszorg det buiten het gebied van het strafrechtligt*)⁵

⁵ Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, Alumni, Badung, 1986, hlm. 59.

Melihat ciri-ciri hukum pidana yang berbeda dengan bidang hukum yang lain khususnya dalam penerapan sanksi, maka akhir-akhir ini muncul fenomena legislatif, di mana produk legislatif di samping memuat sanksi administrasi juga mencantumkan ketentuan pidana/ancaman pidana. Ini berarti hukum pidana masih dikedepankan sebagai salah satu sarana politik kriminal. Ketentuan-ketentuan pidana dapat dilihat di dalam berbagai perundang-undangan yang bukan merupakan “perundang-undangan pidana dalam arti sesungguhnya” antara lain : UU No. 12 Tahun 1967 tentang Koperasi, UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, UU No. 40 Tahun 1994 tentang Pers, UU No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, UU No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai, UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, UU No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran, UU No. 5 Tahun 1999 tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 8 Tahun 1999, tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, UU No. 24 Tahun 1999, Lalu Lintas Devisa, UU No. 36 tentang Telekomunikasi, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 16 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Dari gambaran di atas dapat diketahui bahwa hukum pidana masih merupakan sarana pokok dalam menanggulangi kejahatan. Nampaknya pembentuk undang-undang menganggap bahwa tanpa pencantuman ketentuan pidana rasanya suatu undang-undang menjadi belum mantap.

Penggunaan sarana "penal" dalam mengatur masyarakat pada hakekatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan ("*policy*"). Ia merupakan bagian dari kebijakan sosial ("*social policy*") atau kebijakan pembangunan nasional ("*national development policy*"), bagian dari kebijakan atau politik kriminal ("*criminal policy*") dan juga bagian dari kebijakan penegakan hukum ("*law enforcement policy*"). Dilihat dari sudut kebijakan, penggunaan atau intervensi "penal" seyogianya tidak perlu diobral. Kebijakan penggunaannya harus **sehemat mungkin, lebih berhati-hati, cermat, bersifat selektif dan limitatif**. Oleh karena itu sering dinyatakan, bahwa sanksi/hukum pidana mempunyai fungsi "*subsidiar*" (bukan primer), yaitu sebagai sarana/upaya pengganti yang terakhir apabila sarana/upaya lain sudah tidak memadai.⁶

Di lain pihak perundang-undangan yang mencantumkan sanksi pidana lebih merupakan ketentuan yang bersifat ekonomis dan administratif, yang tujuannya untuk mengatur kegiatan perekonomian dan urusan administrasi pemerintahan, sehingga apabila terjadi pelanggaran maka sesungguhnya akan lebih cepat dan tepat apabila menggunakan sanksi yang sesuai yaitu sanksi administrasi.

Sebagai contoh dalam masalah-masalah pencemaran lingkungan hidup, maka sumber pencemaran mungkin akan dapat cepat diatasi justru dengan tindakan-tindakan yang bersifat administratif dari pejabat (Walikota, Gubernur dan sebagainya) atau dengan tindakan-tindakan yang merupakan apa yang disebut "*techno prevention*".⁷

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa fenomena legislatif dewasa ini yang berupa perundang undangan dibidang administrasi pemerintahan dan perekonomian ("*bukan perundang-undangan pidana dalam arti yang sesungguhnya*") sering

⁶ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm.139.

⁷ Muladi-Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hlm. 131.

mencantumkan tiga sistem sanksi yaitu sanksi administrasi, sanksi yang bersifat keperdataan dan sanksi pidana yang ketiganya mempunyai sistem tersendiri dalam operasionalisasinya.

Sering dilupakan orang adalah seolah-olah terjadi pemisahan yang absolut antara penegakan hukum pidana, penegakan hukum administrasi dan penegakan hukum perdata. Padahal dilihat dari sistem hukum nasional, ketiga-tiganya mempunyai kedudukan sebagai sub-sistem yang membawa konsekwensi tidak boleh bertentangan satu sama lain bahkan harus saling mendukung.⁸ Dalam praktek penegakan hukum sering terjadi perbedaan, lebih lanjut Muladi menyatakan :

Selanjutnya dari dimensi hukum pidana seringkali nampak bahwa, ketidakberesan dalam hukum administrasi dan hukum perdata dapat menciptakan faktor kriminogen. Sebagai contoh deregulasi sektor perbankan pada masa lalu, mengakibatkan keragu-raguan dalam melakukan penegakan hukum pidana terhadap praktek-praktek bank gelap. Baru setelah timbul kerugian dalam masyarakat, penegakan hukum mulai digalakkan kembali. Sebaliknya bisa juga terjadi usaha untuk menerobos dalam arti menggagalkan penegakan hukum pidana dengan menggunakan menggunakan norma-norma hukum administif. Dalam kasus-kasus perbankan akhir-akhir ini mestinya dipegang teguh pemahaman bahwa langkah-langkah administrasi yang dilakukan oleh Pemerintah dalam bentuk pembubaran Bank atau langkah-langkah individual dalam hukum perdata untuk mendapatkan pengakuan kepailitan, tidak akan mengurangi kemungkinan yang bersangkutan mempertanggungjawabkannya dalam hukum pidana.⁹

⁸ Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm.41.

⁹ Ibid.

Bertitik tolak dari pokok-pokok pemikiran di atas maka penelitian ini bermaksud untuk mengkaji hubungan antara sanksi pidana dan tindakan administrasi dalam sistem pemidanaan di Indonesia, yang pada akhirnya dapat dijadikan evaluasi terhadap penetapan sanksi pidana dan tindakan administrasi dalam perundang-undangan, yang selanjutnya sebagai bahan penyempurnaan kebijakan legislatif dalam rangka usaha menata sistem sanksi yang terpadu dalam perundang-undangan nasional.

B. Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang penelitian di atas, maka dapatlah dikemukakan perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam kerangka sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia ?
2. Bagaimana prospek penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam kerangka sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui berbagai hal berkaitan dengan penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia.

2. Untuk mengetahui prospek penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan dalam kerangka sistem pidana dan ppidanaan sebagai antisipasi kebijakan dimasa yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat dari segi teori

Hasil penelitian ini dinarapkan dapat melengkapi bahan bacaan di bidang ilmu hukum khususnya hukum pidana dan juga dapat memberikan sumbangan dalam pengembangan ilmu hukum pidana.

2. Manfaat dari segi praktis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para pengambil kebijakan khususnya dalam tahap legislatif (*formulatif*), yaitu pemerintah dan DPR, khususnya dalam merumuskan dan menetapkan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam perundang-undangan dibidang administrasi yang direncanakan.

E. Kerangka Pemikiran dan Konsepsional

Marc Ancel pernah mengatakan, bahwa "*Modern Criminal Science*" terdiri dari tiga komponen "*Criminology*", "*Criminal Law*", "*Penal Policy*." "*Penal Policy*" adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi

juga kepada yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pada pelaksana putusan pengadilan.¹⁰

Menurut Sudarto, "Politik Hukum" adalah:

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Bertolak dari pengertian demikian, Sudarto selanjutnya mengatakan bahwa melaksanakan "politik hukum pidana" berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Dalam kesempatan lain beliau menyatakan, bahwa melaksanakan "politik hukum pidana" berarti, usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan hukum pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.¹¹

Berkaitan dengan "sistem hukum pidana", Marc Ancel menyatakan, bahwa tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari :

- a. peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya,

¹⁰ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm.2

¹¹ Ibid, hlm 27-28

- b. suatu prosedur hukum pidana, dan
- c. suatu mekanisme pelaksanaan (pidana).¹²

Selanjutnya dalam kaitanya dengan perturan-peraturan hukum pidana yang merupakan sub sistem dari sistem hukum pidana, Sudarto berpendapat bahwa peraturan-perundang-undangan pidana dapat dibagi menurut sifatnya, yaitu :

- a. undang-undang pidana dalam “arti sesungguhnya”, ialah “undang-undang yang menurut tujuannya, bermaksud mengatur hak memberi pidana dari negara, jaminan dari ketertiban hukum “ (*wetten die, naar algemene strekking en aanleg, beoogenhet strafrecht van de staat, waarborg der rechtsorde, teregelen*), misalnya KUHP, Undang-undang lalu lintas dan
- b. peraturan-peraturan hukum pidana dalam undang-undang tersendiri, ialah peraturan-peraturan, yang hanya dimaksudkan untuk memberi sanksi pidana terhadap aturan-aturan mengenai salah satu bidang yang terletak di luar hukum pidana (*bepalingen, enkel dienende ter strafrechtelijke sanctionnering van voorschriften welke de regeling beogen van enig onderwerp van staatszorg dat buiten het gebied van het strafrechtligt*), misalnya undang-undang mengenai perburuhan, undang-undang pokok agraria.

Dalam kaitanya dengan penegakan hukum terdapat tiga sistem penegakan hukum yaitu sistem penegakan hukum perdata, sistem penegakan hukum pidana, dan

¹² Ibid, hlm.29

sistem penegakan hukum administrasi. Sejalan dengan itu terdapat berturut-turut sistem sanksi hukum perdata, sistem sanksi hukum pidana dan sistem sanksi hukum administrasi (tatausaha negara). Ketiga sistem penegakan hukum tersebut masing-masing didukung dan dilaksanakan oleh alat perlengkapan negara atau apa yang biasa disebut aparat (alat) penegak hukum, yang mempunyai aturannya sendiri-sendiri pula.¹³

Kalau dilihat secara fungsional, maka sistem penegakan hukum itu merupakan *suatu sistem aksi*. Ada sekian banyak aktivitas yang dilakukan oleh aparat perlengkapan negara dalam penegakan hukum. Yang dimaksud dengan alat "penegak hukum" itu biasanya hanyalah aparat kepolisian, setidak-tidaknya badan-badan yang mempunyai wewenang kepolisian. Akan tetapi kalau penegakan hukum itu diartikan secara luas, maka penegakan hukum itu menjadi tugas pula dari pembentuk undang-undang, hakim, instansi pemerintah (*bestuur*), aparat eksekusi pidana.¹⁴

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum dengan menggunakan hukum pidana, Herbert L. Packer dalam bukunya *The Limits of Criminal sanction*, menyatakan sebagai berikut :

- a. Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup, sekarang maupun di masa yang akan datang, tanpa pidana.

¹³ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 111.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 112.

- b. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi bahaya-bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya.
- c. Sanksi pidana suatu seketika merupakan “ penjamin utama atau terbaik”, dan suatu ketika merupakan “pengancam yang utama” dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat cermat dan secara manusiawi; ia merupakan **pengancam**, apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.¹⁵

Mengenai pengertian pidana terdapat beberapa pendapat. Roeslan Saleh menyatakan pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik. Memang nestapa ini bukanlah suatu tujuan yang terakhir dicita-citakan masyarakat. **Nestapa hanyalah suatu tujuan yang terdekat.**¹⁶

Selanjutnya beberapa sarjana memberikan pendapat atau pengertian mengenai pidana sebagai berikut :¹⁷

Sudarto

Yang dimaksud dengan pidana ialah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang sengaja dibebankan kepada orang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu.

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, BP Undip, Semarang, 1996, hlm.28.

¹⁶ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hlm. 9.

¹⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hlm.2

H.L.A. Hart

Punishment must :

- a. *involve pain or other consequences normally considered unpleasant;*
- b. *be for an actual or supposed offender for his offence;*
- c. *be for an offence against legal rules;*
- d. *be intentionally administered by human beings other than the offender.*
- e. *be imposed and administered by an authority constituted by a legal system against which the offence is committed.*

Alf Ross

Punishment is that social response which :

- a. *occurs where there is violation of a legal rule;*
- b. *is imposed and carried out by authorised persons on behalf of the legal order to which the violated rule belongs;*
- c. *involves suffering or at least other consequences normally considered unpleasant;*
- d. *expressed disapproval of the violator.*

Di dalam "Black's Law Dictionary" dinyatakan bahwa "punishment" adalah

"any fine, penalty or confinement inflicted upon a person by authority of the law and the judgement and sentence of court, for some crime or offence committed by him, or for his omission of a duty enjoined by law"

Selanjutnya dari beberapa pendapat tentang pengertian pidana tersebut Muladi dan Barda Nawawi Arif menyimpulkan bahwa pidana mengandung unsur-unsur atau ciri-ciri sebagai berikut :

1. pidana itu pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
2. pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang);
3. Pidana itu dikenakan pada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang,¹⁸

Hukum pidana dalam usahanya mencapai tujuan-tujuannya tidaklah semata-mata dengan jalan menjatuhkan pidana, tetapi di samping itu juga dengan menggunakan tindakan-tindakan (*maatregelen*). Jadi disamping pidana ada pula tindakan. Tindakan inipun suatu sanksi juga, tetapi tidak ada sifat pembalasan padanya. Ini ditujukan semata-mata pada prevensi khusus. Maksudnya tindakan ini adalah untuk menjaga keamanan daripada masyarakat terhadap orang-orang yang banyak sedikit adalah berbahaya, dan akan melakukan perbuatan pidana.¹⁹

Pengaruh dari "aliran modern" dalam hukum pidana memperkaya hukum pidana dengan sanksi yang disebut dengan tindakan (*measure, maatregel*). Secara dogmatis pidana dipandang sebagai pengimbalan atau pembalasan terhadap kesalahan

¹⁸ Ibid, hlm.4.

¹⁹ Roeslan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hlm.9.

si pembuat, sedang tindakan dimaksudkan untuk melindungi masyarakat terhadap kejahatan yang dilakukan si pembuat. Ada negara yang KUHPnya mempertahankan "double track system", artinya dalam KUHP itu digunakan dua jenis sanksi tersebut, misalnya Republik Federasi Jerman, Nederland dan Indonesia, akan tetapi ada KUHP yang sama sekali menghapuskan perbedaan kedua jenis sanksi itu, ialah KUHP Negeri Hijau (*greendland*) yang cukup hanya menggunakan istilah "sanksi" saja.²⁰

Selanjutnya Sudarto mengatakan bahwa jika dipandang dari sudut orang yang melakukan pelanggaran hukum perlakuan yang dikenakan kepadanya akan dirasakan sama saja, apakah itu dinamakan "pidana" ataupun "tindakan".²¹

Mengenai jenis-jenis pidana dalam KUHP diatur dalam pasal 10, yang dibagi dalam dua jenis, yaitu:

- a. Pidana Pokok :
 1. pidana mati
 2. pidana penjara
 3. pidana kurungan
 4. pidana denda
 5. pidana tutupan (ditambahkan berdasarkan UU No. 20/1946)
- b. pidana tambahan,
 1. pencabutan hak-hak tertentu
 2. perampasan barang tertentu

²⁰ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 110.

²¹ *Ibid*, hlm. 110.

3. pengumuman putusan hakim.

Di samping jenis sanksi yang berupa pidana, dalam hukum pidana positif dikenal juga jenis sanksi yang berupa tindakan, misalnya :²²

- a. penempatan di rumah sakit jiwa bagi orang yang tidak dapat dipertanggungjawabkan karena jiwanya cacat dalam tumbuhnya atau terganggu karena penyakit. (Pasal 44 ayat 2 KUHP);
- b. penempatan ditempat bekerja Negara (*Landwerkinrichting*) bagi penganggur yang malas bekerja dan tidak mempunyai mata pencaharian, serta mengganggu ketertiban umum dengan melakukan pengemisan, bergelandangan atau perbuatan asosial (Stb. 1936 no. 160);
- c. tindakan tata tertib dalam hal tindak pidana ekonomi (Pasal 8 UU No. 7 Drt. 1955) dapat berupa :
 1. penempatan perusahaan si terhukum di bawah pengampuan untuk selama waktu tertentu (3 tahun untuk kejahatan TPE dan 2 tahun untuk pelanggaran TPE);
 2. pembayaran uang jaminan selama waktu tertentu;
 3. pembayaran sejumlah uang sebagai pencabutan keuntungan menurut taksiran yang diperoleh dari tindak pidana yang dilakukan;

²² Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, Alumni, Bandung, 1998, hlm.44-45.

4. kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, meniadakan apa yang dilakukan tanpa hak, dan melakukan jasa-jasa untuk memperbaiki akibat-akibat satu sama lain, semua atas biaya si terhukum sekedar hakim tidak menentukan lain.

Sementara itu ketentuan tentang pidana dalam konsep KUH? tahun 1999/2000 adalah sebagai berikut :

Jenis-Jenis Pidana

Pasal 60

(1) Pidana pokok terdiri atas :

- a. pidana penjara;
- b. pidana tutupan;
- c. pidana pengawasan;
- d. pidana denda; dan
- e. pidana kerja sosial.

(2) Urutan pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menentukan berat ringannya pidana.

Pasal 61

Pidana mati merupakan pidana yang bersifat khusus dan selalu diancam secara alternatif.

Pasal 62

(1) Pidana tambahan terdiri atas :

- a. pencabutan hak tertentu;

- b. perampasan barang tertentu dan atau tagihan;
 - c. pengumuman putusan hakim;
 - d. pembayaran ganti kerugian; dan
 - e. pemenuhan kewajiban adat.
- (2) Pidana tambahan sebagaimana dimaksud ayat (1) hanya dapat dijatuhkan jika tercantum secara tegas dalam perumusan tindak pidana.
- (3) Pidana tambahan berupa pemenuhan kewajiban adat atau pencabutan hak yang diperoleh korporasi dapat dijatuhkan walaupun tidak tercantum dalam perumusan tindak pidana.
- (4) Pidana tambahan untuk percobaan dan pembantuan adalah sama dengan pidana tambahan untuk tindak pidananya.

Tindakan

Pasal 94

- (1) Setiap orang yang memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 34 dan Pasal 35, dapat dikenakan tindakan berupa :
- a. perawatan di rumah sakit jiwa;
 - b. penyerahan kepada pemerintah; atau
 - c. penyerahan kepada seseorang.
- (2) Tindakan yang dapat dikenakan bersama-sama dengan pidana pokok berupa :
- a. pencabutan surat ijin mengemudi;
 - b. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;

- c. perbaikan akibat tindak pidana;
- d. latihan kerja;
- e. rehabilitasi; dan atau
- f. perawatan di lembaga.

Sementara itu sistem sanksi dalam hukum administrasi dalam upaya penegakan hukum, sebenarnya merupakan upaya yang perlu dikedepankan, mengingat ketentuan perundang-undangan yang mencantumkan “ketentuan pidana”/”ancaman pidana” lebih bersifat “administratif”.

Pengertian sanksi dalam hukum administrasi adalah alat kekuasaan publik (*publiekrechtelijke machtsmiddelen*) yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap norma hukum administrasi.²³

Selanjutnya P. de Haan seperti yang dikutip Philipus Mandiri Hadjon mengatakan bahwa penegakan hukum administrasi seringkali diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi. Sanksi merupakan alat kekuasaan (*machtsmiddelen*) sebagai reaksi atas pelanggaran norma hukum administrasi.²⁴

J.B.J.M. ten Berge menguraikan instrumen penegakan hukum administrasi meliputi :

1. pengawasan;
2. penerapan sanksi.

²³ Philipus M Hadjon, Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, Makalah, 1995, hlm. 1

²⁴ *Ibid*

Pengawasan merupakan langkah preventief untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.²⁵

Sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas, antara lain:²⁶

- a. *Bestuursdwang* (paksaan pemerintahan);
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- c. Pengenaan denda administratif;
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Suatu kaidah peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi sering tidak hanya memuat satu macam sanksi tetapi terdapat beberapa macam sanksi yang diberlakukan secara kumulasi. Adakalanya suatu ketentuan peraturan perundang-undangan tidak hanya mengancam pelanggarnya dengan sanksi pidana, tapi juga pada saat yang sama mengancamnya dengan sanksi administrasi. *Undang-undang, Nomor 51, Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya* (yang kemudian berdasar Undang-undang, Nomor 1, Tahun 1961 disahkan menjadi undang-undang) tidak hanya mengancam seorang pemakai tanah tanpa izin dengan sanksi pidana berupa kurungan selanjut-lamanya 3

²⁵ Ibid

²⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, hlm.245.

(tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.- (lima ribu rupiah) (Pasal 6 ayat 1 butir a), tapi pada saat yang sama memuat sanksi administrasi, yang memberi kewenangan pada penguasa daerah untuk melakukan pengosongan tanah dengan disertai beban biaya dari pemakai tanah yang bersangkutan (Pasal 4 ayat 2).²⁷

Sanksi administrasi terutama mempunyai fungsi *instrumental*, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Di samping itu, sanksi administratif juga ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut. Beberapa sarana penegakan hukum administratif adalah:

- a. Paksaan pemerintahan atau tindakan paksa (*Bestuursdwang*);
- b. Uang paksa (*Publiekrechtelijke dwangsom*);
- c. Penutupan tempat usaha (*Sluiting van een inrichting*);
- d. Penghentian kegiatan mesini perusahaan (*Buitengebruiksteliing*);
- e. Pencabutan izin melalui proses: teguran, paksaan pemerintahan, penutupan dan uang paksa.²⁸

Berkaitan dengan sanksi administrasi, Koesnadi Hardjosoemantri menyatakan bahwa pada umumnya sanksi administrasi terkait dengan sistem perizinan. Seseorang yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana tercantum dalam izin yang

²⁷ Ibid, hlm. 263-264.

²⁸ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, hlm.192-193.

diberikan, dikenakan sanksi administrasi yang diberikan oleh instansi yang berwenang memberi izin.²⁹

Keterkaitan hukum administrasi negara (sanksi administrasi) dengan hukum pidana (sanksi pidana) sangat erat, di samping keduanya merupakan hukum publik dimana didalamnya ada unsur-unsur :

- a. Pemerintah
- b. Yang diperintah/yang dikenai suatu kewajiban
- c. Suatu paksaan dari pemerintah terhadap yang diperintah.³⁰

Mengenai keterkaitan ini Muladi menyatakan bahwa kecenderungan perundang-undangan hukum administrasi mencantumkan sanksi pidana adalah untuk memperkuat sanksi administrasi (*administrative penal law*). Logikanya adalah hendaknya sanksi pidana tersebut di dayagunakan apabila sanksi administratif sudah tidak mempan. Namun langkah-langkah yang bersifat *shock therapy* misalnya dalam bidang perpajakan, lingkungan hidup, hak cipta dan lain-lain, kadang-kadang perlu dilakukan, khususnya yang berkaitan dengan pelaku tindak pidana yang sudah keterlaluan dan menimbulkan kerugian besar.³¹

Sebaliknya, menurut Muladi sanksi administratif dan sanksi perdata mulai pula digunakan untuk memperkuat sanksi pidana. Sebagai contoh adalah tindakan tata

²⁹ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 347.

³⁰ T.H. Ranidajita, *Eksistensi Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi Negara Khususnya Hukum Pajak di Indonesia*, Masalah Masalah Hukum, Majalah Fak. Hukum Undip, Semarang, 1994, hlm. 21.

³¹ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Perdilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 42.

tertib dalam tindak pidana ekonomi, saksi ganti rugi dalam pasal 34 c UU No. 3 Tahun 1971 dan syarat khusus berupa ganti rugi dalam pidana bersyarat.³²

Keterkaitan hukum administrasi dengan hukum pidana dapat dipahami karena keduanya merupakan hukum publik dan dalam proses penegakan hukum sanksi pidana (hukum pidana) dipergunakan untuk memperkuat sanksi (hukum administrasi)

F. Metode Penelitian

1. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder.³³ Selanjutnya Ronny Hanitijo Soemitro mengatakan bahwa penelitian hukum normatif dapat dibedakan dalam:
 - a. Penelitian inventarisasi hukum positif.
 - b. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
 - c. Penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*.
 - d. Penelitian terhadap sistematik hukum.
 - e. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.³⁴

Selanjutnya dalam penelitian ini difokuskan pada penelitian inventarisasi hukum positif. Penelitian inventarisasi hukum positif dilakukan melalui proses

³² Ibid.

³³ Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 11.

³⁴ Ibid. hlm. 12.

identifikasi yang kritis analitis dan selanjutnya melalui proses klasifikasi yang logis-sistematis, kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap asas-asas hukum yang berlaku.

1. Metode pendekatan

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah mengkaji penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif. Pendekatan yuridis normatif digunakan dalam menganalisis peraturan perundang-undangan yang menggunakan sanksi pidana dan tindakan administrasi.

2. Jenis dan Sumber data

Jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder. Sebagaimana spesifikasi dalam penelitian ini yang merupakan penelitian normatif, maka sumber data utama dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini adalah peraturan-perundang-undangan, risalah perundang-undangan, perundang-undangan negara lain, pendapat ahli hukum, hasil-hasil penelitian, dan kegiatan ilmiah lainnya. Di samping itu digunakan pula data sekunder yang bersifat publik, seperti majalah dan surat kabar.

3. Metode Pengumpulan Data

Data sekunder yang merupakan sumber utama dalam penelitian ini dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan/dokumenter.

4. Penyajian Data dan Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan disajikan secara kualitatif, artinya data yang diperoleh akan dijabarkan melalui uraian penjelasan. Selanjutnya analisis penelitian ini dilakukan dengan menggunakan analisis deskriptis normatif dan dengan berdasarkan pendekatan-pendekatan yang digunakan.

G. Sistematika Penulisan

Agar lebih sistematis dan mudah dipahami, penulisan tesis ini disusun menjadi empat bab. Bab I (Pendahuluan) seperti telah diuraikan di atas, dilanjutkan bab II, III dan IV.

Pada Bab II Tinjauan Pustaka, yang terdiri dari tiga sub bab utama yaitu A. Sistem Pidana dan Pemidanaan, yang menguraikan tentang pengertian pidana, teori-teori pemidanaan, aliran-aliran dalam hukum pidana dan jenis-jenis pidana; B. pidana dan pemidanaan di Indonesia, yang menguraikan tentang sistem pidana dan pemidanaan yang berlaku di Indonesia baik yang tercantum dalam KUHP dan yang berada di luar KUHP; C. Sanksi dalam hukum administrasi.

Pada bab III penelitian dan analisis berturut-turut akan dikemukakan sub bab A. Penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam kerangka sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia yang lebih lanjut menguraikan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia; Sanksi dalam hukum administrasi; sanksi pidana dalam hukum administrasi dan penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan

administrasi dalam perundang undang dibidang administrasi. Selanjutnya sub B. prospek penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia yang kemudian berturut-turut diuraikan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dilihat dari aspek tujuan pemidanaan, sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dilihat dari aspek penegakan hukum dan penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam perundang-undangan dibidang administrasi.

Pada bab terakhir yaitu bab IV Penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran-saran. Pada sub bab kesimpulan yang terdiri kesimpulam umum dan khusus yang menjelaskan intisari dari materi yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya. Pada sub bab saran dikemukakan saran-saran yang nantinya bisa dijadikan sebagai pertimbangan dalam merumuskan dan menetapkan sanksi pidana dan sanksi/ tindakan administrasi dalam kebijakan legislatif yang akan datang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A . Sistem Pidana dan Pemidanaan

1. Pidana dan Tindakan

Salah satu usaha penanggulangan kejahatan ialah dengan menggunakan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana. Tidaklah mengherankan apabila dalam setiap kebijakan perundang-undangan maka sanksi pidana selalu dicantumkan. Nampaknya pembentuk undang-undang merasa belum mantap apabila belum mencantumkan sanksi yang berupa pidana.

Mengenai masih perlunya pidana dan hukum pidana, Roeslan Saleh seperti dikutip oleh Barda Nawawi Arief menyatakan alasan sebagai berikut .³⁵

- a. Perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan ;
Persoalan bukan terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.
- b. Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti samasekali bagi siterhukum; dan disamping itu harus tetapa ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja;
- c. Pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.

³⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, BP Undip, Cet.II, 1996, hal.20

Selanjutnya sebagai sarana terakhir yang digunakan untuk memberikan penjeratan kepada pelaku tindak pidana maka pidana mempunyai sifat yang berbeda dengan dengan sanksi dibidang hukum lainnya. Hal inilah yang menyebabkan pidana dan hukum pidana selalu digunakan sebagai upaya terakhir dalam upaya penegakan hukum.

Untuk mengetahui lebih lanjut tentang sifat yang berbeda dari sanksi pidana, maka berikut akan dikutip beberapa pengertian tentang pidana.

1. Di dalam "*Black Law Dictionary*" dinyatakan bahwa "*punishment*" adalah *Any fine, penalty, or confinement inflicted upon a person by authority of the law and the judgment and sentence of a court, for some crime or offense committed by him, for his omission of a duty enjoined by law. A deprivation of property redounding to the benefit of an individual, such as a forfeiture of interest.*³⁶

2. Roeslan Saleh

Pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berujud suatu nestapa yang dengan dengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu.³⁷

3. H.L.A Hart

*This definition presents the standard case of punishment as exhibiting five characteristics:*³⁸

1) *It must involve pain or other consequences normally considered unpleasant.*

³⁶ Black's Law Dictionary, Sixth Edition by Henry campell Black, St Paul, West Publising co, 1990, hal. 1234.

³⁷ Roeslan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara Baru, Cet.4, Jakarta, 1983, hal.9.

³⁸ Herbert L. Packer, The Limits of the Criminal Sanction, Stanford University Press, Stanford, California, hal.21.

- 2) *It must be for an offense against legal rules.*
 - 3) *It must be imposed on an actual or supposed offender for his offense.*
 - 4) *It must be intentionally administered by human beings other than the offender.*
 - 5) *It must be imposed and administered by an authority constituted by a legal system against which the offense is committed.*
4. Sudarto, menyatakan secara tradisional pidana adalah nestapa yang dikenakan oleh negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang, sengaja agar dirasakan sebagai nestapa³⁹
5. Alf Ross, *Punishment is that social response which* :⁴⁰
- a. *occurs where there is violation of a legal rule;*
 - b. *is imposed and carried out by authorised persons on behalf of the legal of the legal order to which the violated rule belong;*
 - c. *involves suffering or at least other consequences normally considered unpleasant;*
 - d. *expresses disapproval of the violator.*

Selanjutnya Muladi dan Barda Nawawi Arief menyimpulkan beberapa definisi pidana dengan memberikan ciri-ciri sebagai berikut :⁴¹

³⁹ Sudarto, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, Hal.109-110.

⁴⁰ Muladi, Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal.3.

⁴¹ *Ibid*.hal.4

- 1) pidana itu pada hakikatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan ;
- 2) pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang);
- 3) pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang;

Ketiga unsur tersebut pada umumnya terlihat dari definisi-definisi diatas, kecuali Alf Ross yang menambahkan secara tegas dan eksplisit bahwa pidana itu harus juga merupakan pernyataan pencelaan terhadap diri si pelaku. Penambahan secara eksplisit oleh Alf Ross itu dimaksudkan untuk membedakan secara jelas anatara pidana dengan tindakan perlakuan (*treatment*).

Selanjutnya menurut Alf Ross, "*concept of punishment*" bertolak pada dua syarat atau tujuan, yaitu :

1. pidana ditujukan pada pengenaan penderitaan terhadap orang yang bersangkutan (*punishment is aimed at inflicting suffering upon the person upon whom it is imposed*); dan
2. pidana merupakan suatu pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku (*the punishment is an expression of disapproval of the action for which it is imposed*).⁴²

⁴² Ibid.

Sedangkan H.L. Packer menyatakan "*Punishment*" didasarkan pada tujuan yaitu pemberian balasan pada perbuatan yang salah atau tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku. Selengkapnya Packer menyatakan :

*"Punishment, has one or both of justifying aims: the prevention of undesired conduct, retribution for perceived wrongdoing. But whichever it involves, or in whatever proportion it may combine the two, the focus is on the offending conduct."*⁴³

Seiring dengan perkembangan jaman, masalah sanksi dalam hukum pidana juga mengalami perkembangan. Hal ini tentu tidak terlepas dari perubahan "pendekatan" terhadap pelaku tindak pidana, sehingga disamping pidana ada pula tindakan.

Mengenai masalah ini Sudarto menyatakan bahwa pengaruh dari aliran "*modern*" dalam hukum pidana memperkaya hukum pidana dengan sanksi yang disebut tindakan (*measure, maatregel*). Secara dogmatis pidana dipandang sebagai pengimbangan atau pembalasan terhadap kesalahan si pembuat, sedang tindakan dimaksudkan untuk melindungi masyarakat terhadap kejahatan yang dilakukan si pembuat. Ada negara yang KUHPnya mempertahankan "*double track system*", artinya dalam KUHP itu digunakan dua jenis sanksi tersebut, misalnya Republik Federasi Jerman, Nederland dan Indonesia, akan tetapi ada KUHP yang sama sekali

⁴³ Herbert L.Packer, *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, Stanford, California, hal.26.

menghapuskan perbedaan kedua jenis sanksi itu, ialah KUHP Negeri Hijau (*Greenland*) yang cukup dengan menggunakan istilah "sanksi".⁴⁴

Selanjutnya mengenai adanya perbedaan antara pidana dan tindakan Sudarto menyatakan bahwa bila dipandang dari sudut orang yang melakukan pelanggaran hukum perlakuan yang dikenakan padanya akan dirasakan sama saja, apakah itu dinamakan "pidana" atautkah "tindakan."⁴⁵

Mengenai tindakan Roeslan Saleh menyatakan bahwa kalau pidana dalam usahanya mencapai tujuannya tidaklah semata-mata dengan jalan menjatuhkan pidana, tetapi disamping itu juga dengan menggunakan tindakan (*maatregelen*). Jadi disamping pidana ada pula tindakan. Ini ditujukan semata-mata pada prevensi khusus. Maksudnya tindakan ini adalah untuk menjaga keamanan dari pada masyarakat terhadap orang-orang yang banyak sedikit adalah berbahaya, dan akan melakukan perbuatan pidana.⁴⁶

Pada kesempatan yang sama Roeslan Saleh menambahkan bahwa batas antara pidana dan tindakan secara teoritis sukar ditentukan, karena pidana sendiripun dalam banyak hal juga mengandung fikiran-fikiran melindungi dan memperbaiki, sebaliknya pada tindakan juga dirasakan berat oleh orang yang dikenai tindakan dan kerap kali pula dirasakan sebagai pidana, karena berhubungan erat sekali dengan pencabutan atau pembatasan kemerdekaan.⁴⁷

⁴⁴ Sudarto, Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986, hal.110.

⁴⁵ Idem

⁴⁶ Roeslan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hal.9.

⁴⁷ Ibid.

Tindakan ditujukan pada pelaku tindak pidana yang didasarkan pada perlindungan, agar pelaku tindak pidana akan menjadi lebih baik dan bukan semata-mata untuk tujuan pembalasan. Tindakan juga berorientasi “ke depan” sehingga berupaya agar pelaku lebih mengerti bahwa yang dilakukan adalah tidak benar dan melanggar hukum, sehingga kelak tidak akan mengulangnya lagi.

Mengenai tindakan H.L. Packer menyatakan : *“The primary purpose of Treatment is to benefit the person being treated. The focus is not on his conduct, past or future, but on helping him.”*⁴⁸

Pada akhirnya setelah mengetahui teori-teori mengenai pidana dan tindakan dapatlah dikatakan bahwa perbedaan antara keduanya adalah pada aspek pendekatannya saja. Pada dasarnya pidana dan tindakan adalah merupakan suatu bentuk dari sanksi. Sanksi yang diberikan pada seseorang yang telah melanggar hukum oleh penguasa yang berwenang.

Sebagai Implementasinya maka ada negara yang KUHP nya menganut *“double track system”* dan ada pula yang tidak. Sebagai suatu bentuk sanksi maka pidana dan tindakan selalu mengalami perkembangan. Perkembangan itu didasarkan pula pada perkembangan kejahatan, sehingga dengan semakin bervariasinya bentuk sanksi maka dapat dipilih yang tepat untuk kejahatan tertentu sebagai upaya penanggulangannya.

⁴⁸ Herbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanction*, Stanford University Press, Stanford, California, hal. 25.

2. Teori-teori Pidana

Hukum pidana merupakan hukum yang mengatur tentang macam perbuatan apa yang dilarang, siapa yang melakukannya, dan apa akibat hukum yang dapat dikenakan bagi barang siapa yang melanggar ketentuan-ketentuan tersebut. Sifat pidana menurut ajaran dalam ilmu pengetahuan hukum pidana adalah merupakan penderitaan, penderitaan mana harus dijatuhkan kepada barang siapa yang telah melanggar kaidah-kaidah hukum pidana yang telah ditetapkan terdahulu.

Berhubung dengan sifat pidana yang demikian tadi, yaitu sebagai penderitaan, maka dikalangan beberapa sarjana dipermasalahkan mengenai "Apakah dasar hukum bagi penguasa mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan pidana kepada para pelanggar ketentuan-ketentuan hukum pidana?. Padahal peraturan-peraturan tersebut oleh penguasa justru untuk melindungi kepentingan hukum warganya.

Dalam ilmu pengetahuan hukum pidana terdapat teori-teori yang dijadikan dasar pembenaran pemberian pidana. Berangkat dari teori-teori ini maka pemberian pidana merupakan sesuatu yang memang beralasan untuk diberikan oleh para pelaku tindak pidana.

1. Teori absolut atau teori pembalasan (*retributive/vergeldings theorie*)

Teori ini dikenal sejak akhir abad ke XVII dan banyak mendapat pengikut di kalangan para ahli filsafat Jerman, diantaranya Imanuel Kant, Hegel, Stahl .

Pokok dari ajaran teori ini adalah bahwa yang dianggap sebagai dasar dari pidana adalah sifat pembalasan (*vergelding*). Para sarjana yang berpendapat demikian ini alam pikirannya diliputi oleh pendapat bahwa pidana adalah suatu pembalasan.

Pemberian pidana dapat dibenarkan, karena telah terjadi suatu kejahatan dan kejahatan tersebut telah menggoncangkan masyarakat.

Apabila seseorang melakukan kejahatan, maka karena perbuatannya itu akan menimbulkan penderitaan terhadap anggota masyarakat yang lain. Untuk mengembalikan keadaan seperti semula seperti sebelum terjadi kejahatan, maka harus dibalas dengan suatu penderitaan pula, yaitu terdiri dari suatu pidana (nestapa) dan pidana ini harus dirasakan sebagai suatu nestapa oleh pelakunya.

Adanya pembalasan merupakan akibat mutlak dari adanya kejahatan dan ini merupakan suatu bentuk keadilan. Menurut Johanes Andenaes seperti yang dikutip oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief dalam Teori-teori dan kebijakan pidana, menyatakan tujuan utama (primair) dari pidana menurut teori absolut ialah "untuk memuaskan tuntutan keadilan" (to satisfy the claims of justice) sedangkan pengaruh-pengaruhnya yang menguntungkan adalah sekunder.⁴⁹

Tuntutan keadilan yang absolut ini, terlihat pada pendapat Imanuel Kant dalam bukunya "*Philosophy of Law*" sebagai berikut :⁵⁰

"..... Pidana tidak pernah dilaksanakan semata-mata sebagai sarana untuk mempromosikan tujuan / kebaikan lain, baik bagi si pelaku itu sendiri maupun bagi masyarakat, tetapi dalam semua hal harus dikenakan hanya karena orang yang bersangkutan telah melakukan suatu kejahatan.

Bahkan walaupun seluruh anggota masyarakat sepakat untuk menghancurkan dirinya sendiri (membubarkan masyarakatnya) pembunuh terakhir yang masih berada di dalam penjara harus dipidana mati sebelum resolusi/ keputusan pembubaran masyarakat itu dilaksanakan. Hal ini harus dilakukan karena setiap orang seharusnya menerima ganjaran dari perbuatannya, dan perasaan balas dendam tidak boleh tetap ada pada anggota masyarakat, karena apabila tidak demikian mereka semua dapat

⁴⁹ Muladi, Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 11.

⁵⁰ Ibid.

dipandang sebagai orang yang ikut ambil bagian dalam pembunuhan itu yang merupakan pelanggaran terhadap keadilan umum.”

Menurut teori Khant, dasar pembenaran dari suatu pidana itu terdapat di dalam apa yang disebut *Kategorischen Imperativ*, yakni yang menghendaki agar setiap perbuatan melawan hukum itu harus dibalas. Keharusan menurut keadilan dan menurut hukum tersebut, merupakan keharusan yang bersifat mutlak, hingga setiap pengecualian atau setiap pembatasan yang semata-mata didasarkan pada suatu tujuan itu harus dikesampingkan.

Mengenai berat ringannya suatu pidana yang dapat dijatuhkan bagi seorang pelaku itu, menurut Khant haruslah didasarkan pada asas keseimbangan hingga menurut teori Khant pidana mati itu merupakan suatu pidana yang mutlak harus dijatuhkan bagi seorang pelaku yang telah melakukan sustui pembunuhan dengan direncanakan terlebih dahulu.

Jadi menurut Imanuel Kant pidana bukan sekedar sebagai tujuan tetapi pidana yang diberikan pada seseorang yang telah melakukan kejahatan adalah suatu keadilan.

Tokoh lain dari penganut teori absolut adalah George Wilhelm Friedrich Hegel, seorang profesor di Jerman. Hegel menyatakan bahwa negara memiliki kekuasaan yang penuh atas warga-warganya.⁵¹ Adanya kejahatan adalah pengingkaran terhadap hukum negara yang merupakan perwujudan dari cita susila. Jadi pidana diberikan

⁵¹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Cet. VII, Yogyakarta, 1995, hal. 110.

oleh negara merupakan konsekuensi logis dari adanya kejahatan yang telah dilakukan.

Menurut Hegel, di dalam menjatuhkan suatu pidana itu pribadi dari pelakunya tetap dihormati, dalam arti bahwa berat ringannya pidana yang dapat dijatuhkan bagi pelaku tersebut haruslah ditentukan oleh jenis perbuatan yang telah dilakukan oleh pelaku itu sendiri.

Pemberian pidana kepada seseorang yang telah melakukan kejahatan merupakan dasar utama dari teori retributif. Mereka yang telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh negara, sudah sepantasnya negara memberikan balasan. Selanjutnya dalam kaitannya dengan dasar pembenaran pidana Herbert L. Packer menyatakan :

*The retributive view rests on the idea that it is right for the wicked to be punished : because man is responsible for his actions, he ought to receive his just deserts. The view can take either of two main versions : the revenge theory or the expiation theory. Revenge as a justification for punishment is deeply ingrained in human experience, and goes back at least as far as the *lex talionis* : an eye for an eye, a tooth for a tooth, and, we might add, a life for a life.⁵²*

Selanjutnya Stahl menyatakan bahwa asas pembalasan itu adalah sesuai dengan kehendak Tuhan Yang Maha Esa. Asas keadilan abadi telah menghendaki agar pidana itu dijatuhkan bagi setiap orang yang telah berbuat jahat. Dikatakan selanjutnya oleh Stahl, bahwa negara itu merupakan suatu pengaturan yang nyata dari Tuhan di atas bumi, yang karena dilakukannya sesuatu kejahatan telah membuat asas-asas dasarnya menjadi tercemar. Untuk menegakkan wibawanya, negara harus

⁵² Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1968 hal.37.

melakukan tindakan-tindakan terhadap perbuatan-perbuatan seperti itu, yakni dengancara meniadakan penjahatnya atau membuat penjahatnya dapat merasakan suatu penderitaan, dimana penderitaan itu bukan merupakan tujuan melainkan suatu cara untuk membuat ia merasakan akibat dari perbuatannya.

Selanjutnya tujuan pemidanaan menurut Stahl adalah melindungi tertib hukum, mencegah orang melakukan kejahatan, dan membuat orang menjadi jera untuk melakukan kejahatan.⁵³

Menurut Nigel Walker para penganut teori retributif ini dapat pula dibagi dalam beberapa golongan, yaitu :⁵⁴

1. Penganut teori retributif yang murni (*The pure retributivist*) yang berpendapat bahwa pidana harus cocok atau sepadan dengan kesalahan si pembuat. Golongan inilah yang mengemukakan alasan-alasan atau dasar pembenaran untuk pengenaan pidana, sehingga golongan ini disebut "*Punishers*" (penganut aliran/teori pemidanaan).
2. Penganut teori retributif tidak murni (dengan modifikasi) yang dapat dibagi dalam:
 - a) Penganut teori retributif yang terbatas (*the limiting retributivist*) yang berpendapat : pidana tidak harus cocok/sepadan dengan kesalahan; hanya saja tidak boleh melebihi batas yang cocok/sepadan dengankesalahan terdakwa.

⁵³ P.A.F. Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1984, hal.27.

⁵⁴ Muladi, Barda Nawawi Arief, op cit, 13.

b) Penganut teori retributif yang distributif (*retribution in distribution*), disingkat dengan sebutan teori “distributive” yang berpendapat : pidana janganlah dikenakan pada orang yang tidak bersalah, tetapi pidana juga tidak harus cocok/sepadan dan dibatasi oleh kesalahan. Prinsip “tiada pidana tanpa kesalahan” di hormati, tetapi dimungkinkan adanya pengecualian misalnya dalam hal “*strict liability*”. Golongan ini tidak mengajukan alasan-alasan untuk pengenaan pidana, tetapi mengajukan prinsip-prinsip untuk pembatasan pidana.

Selanjutnya Nigel Walker, menyatakan bahwa kebanyakan KUHP disusun sesuai dengan penganut “*the limiting retributivist*” yaitu dengan menetapkan pidana maksimum sebagai batas atas, tanpa mewajibkan pengadilan untuk mengenakan maksimum tersebut.

John Kaplan membedakan teori retributif ini dengan :⁵⁵

- a) Teori pembalasan (*the revenge theory*) dan
- b) Teori penebusan dosa (*the expiation theory*).

Menurut John Kaplan kedua teori ini sebenarnya tidak berbeda, tergantung dari cara orang berfikir pada waktu menjatuhkan pidana yaitu apakah pidana itu dijatuhkan karena kita “menghutangkan sesuatu kepadanya” atau karena “ia berhutang sesuatu pada kita”.

⁵⁵ Ibid, hal 13.

Pembalasan mengandung arti bahwa hutang si penjahat “telah dibayarkan kembali” (*the Criminal is paid back*) sedangkan penebusan mengandung arti bahwa si penjahat “membayar kembali hutangnya” (*the criminal pays back*).

Sementara itu Sudarto menyatakan bahwa sebenarnya sekarang sudah tidak ada lagi penganut ajaran pembalasan yang klasik, dalam arti bahwa pidana merupakan suatu keharusan demi keadilan belaka.⁵⁶

3. Teori Tujuan (*Utilitarian Theory*)

Dalam teori pembalasan, orang melihat pidana semata-mata sebagai pidana dengan mengabaikan tujuan yang ingin dicapai dengan pidana itu sendiri, sementara dalam teori tujuan orang mencari dasar pembenaran dari pidana pada suatu tujuan yang tertentu.

Pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbangan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena itu teori inipun sering juga disebut teori tujuan (*Utilitarian Theory*).

Jadi dasar pembenaran adanya pidana menurut teori ini adalah terletak pada tujuannya. Pidana dijatuhkan bukan “*quia peccatum est*” (karena orang membuat kejahatan) melainkan “*ne peccetur*”. (supaya orang jangan melakukan kejahatan).

⁵⁶ *Ibid.* hal 14.

Inilah makna ucapan yang terkenal dari SENECA seorang filosof Romawi : “ *Nemo prudens punit quia peccatum est, sed ne peccetur*”. (artinya : *No reasonable man punish because there has been a wrong-doing* = Tidak seorang normalpun dipidana karena telah melakukan suatu perbuatan jahat, tetapi ia dipidana agar tidak ada perbuatan jahat).⁵⁷

Teori-teori yang berusaha mencari dasar pembenar dari suatu pidana semata-mata pada suatu tujuan tertentu seperti dimaksudkan di atas itu, selanjutnya masih dapat dibagi menjadi dua macam teori yaitu :

- a. teori-teori pencegahan umum atau *algemene preventie theorieen*, yang ingin dicapai tujuan dari pidana yaitu terhadap masyarakat pada umumnya. Artinya pencegahan kejahatan dengan mempengaruhi masyarakat agar tidak melakukan tindak pidana.
- b. teori teori pencegahan khusus atau *bijzondere preventie theorieen*, yang ingin mencapai tujuan dari pidana yaitu semata-mata dengan membuat jera, dengan memperbaiki dan dengan membuat penjahatnya itu sendiri menjadi tidak mampu untuk melakukan kejahatan-kejahatan lagi.

Penganut- penganut utama teori relatif ini adalah Ferri dan Garofalo. Di antara teori-teori relatif yang terbaru, yang perlu diketahui adalah teori relatif dari von Lizst, yang oleh von Lizst sendiri telah disebut sebagai *suatu kumpulan dari berbagai*

⁵⁷ Ibid. hal.16

teori tujuan yang berbeda atau sebagai suatu “ *vereniging van verschillende andere doeltheorieen*”.⁵⁸

Menurut teori dari von Litz, hukum itu gunanya adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan hidup manusia yang oleh hukum telah diakui sebagai kepentingan-kepentingan hukum dan mempunyai tugas untuk menentukan dan menetapkan batas-batas dari kepentingan –kepentingan hukum yang dimiliki oleh orang yang satu dengan orang yang lain. Untuk dapat melaksanakan fungsinya seperti itu, hukum telah menetapkan norma-norma yang harus ditegakkan oleh negara dan negara harus menjatuhkan pidana bagi setiap orang yang telah melanggar norma-norma tersebut diatas.

Menurut Von Litz, ancaman pidana itu sifatnya memperingatkan dan mempunyai sifat yang menjerakan, sedang penjatuhan pidana itu adalah untuk kepentingan semua warga masyarakat.

Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh van Hamel, yang menekankan bahwa pidana itu pada dasarnya bertujuan untuk menegakan hukum dan mencegah adanya kejahatan. Selengkapnya pendapat van Hamel seperti dikutip Lamintang menyatakan bahwa pidana itu dapat dibenarkan apabila pidana tersebut :⁵⁹

- a. tujuannya adalah untuk menegakkan tertib hukum;
- b. diputuskan dalam batas-batas kebutuhan;

⁵⁸ Simon, Lamintang, *Leerboek van het Negerlaches Strafrecht (Kitab Pelajaran Hukum Pidana)*, Pioner Jaya, Bandung 1992, hal 15.

⁵⁹ Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung 1984, hal. 30.

- c. dapat mencegah kemungkinan dilakukannya kejahatan lain oleh pelakunya dan
- d. dijatuhkan berdasarkan suatu penelitian yang tuntas menurut criminele aetiologi dan dengan menghormati kepentingan-kepentingan yang sifatnya hakiki dari terpidana.

Van Hamel sendiri menyebut empat syarat di atas sebagai azas –azas dari suatu pencegahan yang bersifat khusus, akan tetapi Simon telah menyebutnya sebagai suatu dasar pemikiran mengenai speciale preventieeler secara teoritis yang bersifat praktis, bahkan juga telah menyebutkannya sebagai satu-satunya dasar pemikiran yang mempunyai dasar yang bersifat logis.⁶⁰

Dalam perkembangannya dari teori-teori pidana yang pernah ada, maka timbulah sejumlah teori-teori yang dengan berbagai cara telah berusaha untuk menyatukan dua masalah pokok yaitu untuk menjelaskan tentang apakah sebenarnya pidana itu dan menemukan dasar pembeda dari pidana.

Teori-eori itu dalam ilmu pengetahuan hukum pidana juga disebut sebagai teori gabungan atau *verenegings theorieen*. Adapun usaha untuk menyatukan sejumlah teori tersebut diperoleh :

- a. dengan mencari dasar pembeda suatu pidana, baik atas azas kebenaran maupun pada kebutuhan masyarakat akan perlunya suatu pidana, yaitu untuk menentukan apakah benar bahwa pembalasan itu menghendaki suatu kesalahan itu selalu harus

⁶⁰ Simon, Lamintang, *op.cit*, hal16.

dibalas dengan suatu kesalahan. Metoda ini dipergunakan di dalam teori teori dari Rossi, Ortolan, Haus, Vidal dan lain-lain terutama penulis dari Perancis;

- b. Dengan menganggap bahwa dengan terjadinya suatu tindak pidana itu, timbulah hak pada negara untuk menjatuhkan pidana, di mana orang harus membuat perbedaan antara apa yang disebut hak dengan apa yang disebut kewajiban, karena kewajiban itu sendiri baru timbul kemudian yaitu setelah adanya suatu tujuan yang ingin dicapai dengan suatu pemidanaan. Metoda ini antara lain telah dipergunakan di dalam teori pemidanaan dari Karl Binding. Menurut Binding, dengan menetapkan norma-norma itu timbulah hak pada negara untuk memaksa setiap orang agar mereka itu menaati larangan-larangan dan keharusan-keharusan yang apabila kemudian ternyata telah dilanggar orang, maka negara menjadi berhak untuk memidana orang tersebut.

Akan tetapi hak mana hanya akan dipergunakan oleh negara, yaitu apabila memang benar bahwa penegakkan hukum itu telah menghendaki agar negara berbuat demikian;

- c. Dengan mencari dasar pembenar dari pidana, pada tujuannya yaitu untuk mempertahankan tertib hukum, dengan catatan bahwa tujuan tersebut tidak mungkin akan dapat dicapai apabila tujuan itu ternyata telah tidak sesuai dengan kesadaran hukum, bahwa pidana itu sebenarnya merupakan suatu pembalasan yang dapat dibenarkan.

Mengenai teori gabungan ini Meyer menyebutnya dengan teori yang dinamakan *verdelingstheorie* atau *disributieve theorie* yang artinya adalah teori pembagian.⁶¹ Menurut Meyer, pidana itu sebenarnya merupakan suatu akibat hukum dari dilakukannya delik, yang menyebabkan pembalasan itu menjadi perlu untuk dilaksanakan. Selanjutnya Meyer mengatakan adalah tidak mungkin bagi orang untuk dapat menunjukkan dasar-dasar yang bersifat normatif bagi perlunya suatu pembalasan, akan tetapi dasar-dasar tersebut harus dicari pada azas keadilan dan kebutuhan.

Seiring dengan perkembangan zaman, pemikiran tentang pidana juga mengalami perubahan. Hal ini bisa dimengerti karena pengaruh dari cara pandang dan lingkungan, sejarah perkembangan serta tujuan yang hendak dicapai tiap-tiap negara tidak sama.

Menurut Simon⁶², pidana di zaman modern ini adalah sebagai alat untuk mencapai tujuan negara dengan akibat bahwa orang menjadi merasa tidak perlu untuk mempermasalahkan kembali tentang apa yang menjadi dasar pembenaran dari suatu pidana, melainkan yang mereka anggap perlu untuk dibicarakan adalah tentang tujuan yang bagaimana yang harus dicapai dengan suatu pidana.

Pandangan seperti dimaksud di atas, di dalam kepustakaan sering disebut sebagai paham modern mengenai pidana. Pandangan yang moderen pada dasarnya

⁶¹ Simon, Lamintang, op.cit. hal.17.

⁶² Simon, Lamintang, op.cit, hal.18.

tidak begitu mempersoalkan dasar pembenaran dari suatu pidana, apakah pembalasan atau tujuan, melainkan lebih menitikberatkan pada sesuatu yang lebih besar yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Jadi boleh dikatakan bahwa masalah-masalah ppidanaan tidak berdiri sendiri melainkan terkait dengan aspek sosial dan yang lainnya.

Mengingat pentingnya ppidanaan dan agar ppidanaan dapat dijadikan sarana untuk mencapai tujuan yang lebih besar yaitu perlindungan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat maka perlu adanya pedoman dalam memberikan atau menjatuhkan pidana. Tidak seperti dalam KUHP yang sekarang berlaku, kini konsep rancangan KUHP telah dirumuskan tentang pedoman dalam menjatuhkan pidana.

Konsep rancangan KUHP 1999-2000 tentang ppidanaan merumuskan

Pasal 50

(1) Ppidanaan bertujuan :

- a. mencegah dilakukannyatindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
- c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
- d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

(2) Ppidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

3. Aliran-aliran Dalam Hukum Pidana

Pemikiran mengenai tujuan dari suatu pidanaaan yang dianut orang dewasa ini, sebenarnya bukan merupakan suatu pemikiran yang baru, melainkan mendapat pengaruh dari pemikiran-pemikiran para ahli beberapa abad yang lalu, yang pernah mengeluarkan pendapat mereka tentang dasar pembenaran dari suatu pidanaaan, baik yang telah melihat pidanaaan itu semata-mata sebagai pidanaaan saja, maupun yang telah mengaitkan pidanaaan itu dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

Mengenai tujuan yang ingin dicapai dengan suatu pidanaaan itu ternyata tidak terdapat suatu kesamaan antara para ahli.

Pada dasarnya terdapat tiga pokok pemikiran tentang tujuan yang ingin dicapai dengan suatu pidanaaan, yaitu untuk memperbaiki pribadi dari penjahatnya itu sendiri, untuk membuat orang menjadi jera melakukan kejahatan, dan untuk membuat penjahat-penjahat yang dengan cara-cara yang lain sudah tidak dapat diperbaiki lagi.

Dari pemikiran-pemikiran tujuan pidanaaan, maka muncul aliran-aliran dalam ilmu hukum pidanan yang membawa pemikiran-pemikiran baru yang tidak lagi mencari dasar pembenar pidanaaan tetapi berusaha memperoleh suatu sistem hukum pidana yang praktis dan bermanfaat.

Sistem hukum pidana yang dimaksud adalah bahwa pada saat itu sudah mulai dipikirkan hukum pidana yang didasarkan pada perbuatan atau orang. Dari sinilah perkembangan tentang pelaku tindak pidana sudah mulai dibicarakan.

Aliran-aliran dalam ilmu hukum pidana secara garis besar dibagi dalam dua aliran yaitu aliran klasik dan aliran modern.⁶³ Sementara itu mengenai aliran ini Utrecht membagi dalam tiga aliran yaitu aliran klasik, aliran kriminologis atau aliran positif atau aliran modern dan aliran sosiologis.⁶⁴

Selanjutnya mengenai ketiga aliran ini VOS dan Hazewinkel-Suringa mengemukakan bahwa ketiga aliran ini masing-masing berusaha untuk memperoleh suatu sistem hukum pidana positif yang praktis dan tidak mencari dasar hukum dari suatu pembedaan.⁶⁵

1. Aliran Klasik

Lahirnya aliran klasik setelah terjadi kritikan-kritikan terhadap sistem peradilan pidana *Ancien Regime* yang dikemukakan oleh ahli filsafat dan ahli-ahli hukum pidana pada abad 18. Aliran klasik dicetuskan oleh ahli-ahli filsafat seperti *Montesquieu* dan *Voltaire* dan ahli hukum pidana seperti *Beccaria* dan *De servan*.

Aliran klasik dimulai pada tahun 1764 dengan munculnya buku *De Beccaria, Dei delliti e delle pene*.

Alasan yang mendorong *De Beccaria* menulis bukunya yang termashur ialah perkara pidana terhadap *Jean Calas* di kota *Toulouse*, Negeri Perancis, yang

⁶³ Muladi, Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan kebijakan Pidana Alumni, Bandung, 1998, hal.25.

⁶⁴ Utrecht, Hukum Pidana I, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994, hal.114-115.

⁶⁵ Ibid. hal 115

dituduh membunuh puteranya dan oleh sebab itu dihukum mati secara ganas betul. Kemudian, ternyata bahwa orang lain membunuh putera *Jean Calas* tersebut. Oleh sebab itu, *Voltaire*, seorang pengarang bangsa Perancis yang menjadi termasyhur di seluruh dunia, mengecam keras peradilan pidana Perancis yang menghukum *Jean Calas* yang tidak bersalah, dan selanjutnya, oleh pemerintah Perancis dikeluarkan suatu Pernyataan tentang tidak bersalahnya *Jean Calas* tersebut. Tetapi *Jean Calas* sudah mati dan oleh sebab itu tidak lagi dapat merasa sendiri rehabilitasi tersebut.⁶⁶

Kasus *Jean Calas*, yang sangat menyentuh hati *Beccaria*, maka *Beccaria*, berusaha memperjuangkan suatu hukum pidana lebih adil, lebih obyektif dan yang menjatuhkan pidana yang lebih menghormati dan memperhatikan perikemanusiaan dan kemerdekaan individu. Beratnya pidana harus seimbang dengan berat kerugian yang diderita oleh masyarakat karena pelanggarannya. Beratnya pidana tidak boleh ditentukan secara sewenang-wenang. Pada Waktu *Beccaria*, menulis bukunya, di Perancis pada umumnya dijalankan suatu peradilan yang bersifat *arbitrer*. Khusus sifat peradilan yang *arbitrer*, ini menimbulkan suatu ketidakadilan dan ketidaksamaan dalam peradilan di Perancis. Peradilan yang *arbitrer* ini harus dihapuskan dan diganti dengan peradilan yang obyektif, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang tetap dan yang telah ada sebelum perkara yang bersangkutan mulai diadili. Individu harus dilindungi terhadap tindakan-tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, dan oleh sebab itu harus dibuat suatu hukum pidana yang tepat dan tegas menetapkan perbuatan-perbuatan yang termasuk dalam

⁶⁶ Ibid, hal 117.

tindak pidana dan pidana yang akan dijatuhkan, maka sistem pidana harus tepat dan sederhana dan tidak boleh berbelit-belit.

Perkembangan yang menarik dalam aliran klasik, yang dapat dikatakan sebagai ilmu hukum pidana yang modern adalah sudah ada perhatian khusus pada "perbuatan" (*daad*), yang menimbulkan suatu tindak pidana. Hanya perbuatan-perbuatan yang oleh undang-undang pidana dengan tegas disebut sebagai suatu tindak pidana, yang dapat dipertanggungjawabkan kepada individu yang melanggar ketertiban masyarakat. Kepada hakim pidana tidak boleh diberi kelonggaran yang dapat memberi kesempatan kepadanya untuk bertindak sewenang-wenang.

Mengenai hal ini Beccaria berpendapat bahwa sistem pemidanaan harus tetap dan tidak boleh berubah-ubah. Kemerdekaan individu harus dibela sepenuhnya dan oleh sebab itu hakim pidana harus diikat oleh suatu sistem pidana yang tetap. Tetapi apabila individu melakukan salah satu perbuatan yang oleh undang-undang pidana diancam dengan pidana, maka pidana yang diancam terhadap individu itu harus juga dijatuhkan, tanpa dihiraukan tabiat dan sifat pribadi (*individuale karakter eigenschappen*) pembuat.⁶⁷

Pandangan aliran klasik yang demikian berpangkal pada pemikiran-pemikiran yang abstrak. Kemerdekaan individu yang diutamakan itu adalah juga sesuatu kemerdekaan yang abstrak. Aliran klasik lebih mengabstrakkan atau mengobjektifkan hukum pidana dari tabiat dan sifat pribadi pembuat tindak pidana.

⁶⁷ Ibid. hal. 117

Roeslan Saleh menyatakan⁶⁸ aliran klasik yang selama lebih dari satu abad menguasai ilmu hukum pidana, dan yang telah meletakkan dasar bagi banyak hukum pidana yang sekarang berlaku, dan kita ingin untuk memberikan sifat kepada aliran ini dengan satu perkataan saja, maka mungkin yang paling tepat adalah perkataan abstrak.

Beberapa pemikir yang tergolong dalam aliran klasik adalah Immanuel Kant, Von Feuerbach, Bentham, Rossi dan Hegel.

Salah satu pemikir yang cukup berpengaruh adalah Bentham. Buku-bukunya mengenai hukum pidana sama dengan seluruh pandangan hidupnya adalah bersifat utilitis, didasarkan pada kesamaan manusia dengan borjuis. Karya-karya dari Bentham mempunyai pengaruh yang besar dalam praktek, terutama berpengaruh dalam Code Penal 1810, yang menjadi model dari sebagian besar Kitab Undang Undang Hukum Pidana Negara-negara Eropa.

Selanjutnya teori yang mempengaruhi hukum pidana positif adalah *Teori psychologischen Zwang* yang dikemukakan Von Feuerbach.⁶⁹ Teori ini antara lain didasarkan pada pandangan bahwa ancaman pidana terhadap delik-delik akan lebih mengkaitkan suatu ketidak senangan dibandingkan dengan dengan tanpa ancaman ini akan akan ada suatu kesenangan. Jadi warga negara melihat dirinya ditempatkan pada

⁶⁸ Roeslan Saleh, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hal. 92.

⁶⁹ Ibid. hal.95.

suatu perbuatan dimana ketidak senangan itu adalah lebih berat dari pada kesenangan, dan karenanya itu pula maka tidak ingin dan menghindar untuk melakukannya.

Akhirnya dapat dikatakan bahwa aliran klasik cocok dengan keadaan pada saat itu yaitu liberalisme yang berkembang pada abad 18.

2. Aliran Modern

Lahir dan perkembangan aliran modern sangat berhubungan dengan lahir dan perkembangan kriminologi. Berkat pengaruh kriminologi yang dalam penyelidikannya mengutamakan penjahat, asal-usul kejahatan dan cara mengurangi terjadinya kejahatan, maka ahli-ahli hukum pidana yang tergolong dalam aliran modern lebih memperhatikan penjahat atau pelaku dan sebab-sebab yang mendorong penjahat atau pelaku melakukan perbuatannya, sedangkan perbuatannya itu semata-mata sebagai pelanggaran hukum saja, hanya mendapat perhatian sekunder. Sebab perhatian utama terhadap penjahat atau pelaku tidak terhadap perbuatannya itulah karena ahli hukum pidana tersebut tidak mengutamakan pembelaan individu, seperti yang menjadi kehendak ahli hukum pidana pada zaman klasik, tetapi sebaliknya yang dilindungi adalah masyarakat terhadap kejahatan (prevensi umum). Oleh sebab itu para ahli hukum pidana aliran modern lebih mempelajari sebab-sebab yang mendorong penjahat atau pelaku kejahatannya dan pidana apa yang akan dijatuhkan sebagai pidana yang paling bermanfaat bagi pelaku kejahatan, supaya kejahatan tidak terulang.

Aliran ini sering juga disebut aliran positif karena dalam mencari sebab kejahatan menggunakan metode ilmu alam dan bermaksud untuk langsung mendekati dan mempengaruhi penjahat secara positif sejauh dia masih dapat diperbaiki.

Aliran modern bertujuan mengindividualisasikan pidana, yaitu menyesuaikan hukum pidana dengan perilaku dan sifat pribadi pembuat dan berpangkal pada fikiran-fikiran yang kongkrit. Pertanggungjawaban seseorang berdasarkan kesalahan harus diganti dengan sifat berbahanya si pembuat. Bentuk pertanggungjawaban kepada si pembuat lebih bersifat tindakan untuk perlindungan masyarakat. Kalau toh digunakan istilah pidana harus tetap diorientasikan pada sifat-sifat si pembuat.

Pada dasarnya antara aliran klasik dan aliran modern mempunyai perhatian yang sama terhadap diri pembuat. Roeslan Saleh⁷⁰ menyatakan bahwa aliran klasik berhubungan dengan perbuatan yang dilakukan sedang aliran modern berhubungan dengan perlakuan yang dilaksanakan terhadap orang itu.

Aliran modern dipelopori antara lain oleh Lombroso, Ferri dan Lacassagne.

B. Pidana dan Pemidanaan di Indonesia

1. Pidana dan Pemidanaan menurut KUHP

Ketentuan pidana di Indonesia yang terdapat dalam KUHP terdapat dua jenis pidana, yaitu pidana pokok dan pidana tambahan.

⁷⁰ Roeslan Saleh, Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hal108.

Selengkapnya pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana adalah sebagai berikut :

- a. Pidana Pokok :
 1. Pidana Mati
 2. Pidana Penjara
 3. Pidana Kurungan
 4. Pidana Denda
 5. Pidana Tutupan
- b. Pidana Tambahan
 1. Pencabutan hak-hak tertentu
 2. Perampasan barang-barang tertentu
 3. Pengumuman putusan hakim.

Kemudian berdasarkan Undang-undang tanggal 31 Oktober 1946 Nomor 20, Berita Republik Indonesia II Nomor 24, pidana pokok dalam ketentuan pidana di Indonesia yang semua hanya ada 4 (empat) pidana pokok menjadi 5 (lima) dengan ditambahkan satu macam pidana pokok baru yaitu pidana tutupan.

Ancaman-ancaman pidana dengan lebih dari satu pidana pokok di dalam pasal-pasal Kitab-Undang-undang Hukum Pidana itu, semuanya bersifat alternatif, sehingga kepada hakim telah diberi kesempatan untuk memilih salah satu dari pidana-pidana pokok yang telah diancamkan bagi pelaku tindak pidana.

Pidana tambahan tidak dapat dijatuhkan secara tersendiri melainkan selalu hanya dapat dijatuhkan bersama-sama dengan penjatuhan pidana pokok.

Penjatuhan pidana tambahan itu sifatnya adalah fakultatif, dalam arti bahwa hakim tidak selalu harus menjatuhkan suatu pidana tambahan, yaitu pada waktu menjatuhkan pidana pokok bagi seorang terdakwa. Mengenai keputusan apakah disamping menjatuhkan suatu pidana pokok bagi seorang terdakwa, hakim masih merasa perlu atau tidak untuk menjatuhkan suatu pidana tambahan, hal ini sepenuhnya diserahkan kepada pertimbangan hakim.

Dalam menjatuhkan suatu pidana hakim terikat untuk hanya menjatuhkan jenis-jenis pidana pokok atau pidana tambahan seperti telah ditentukan di dalam pasal 10 KUHP.

Mengenai hal ini Mahkamah Agung Republik Indonesia, secara tegas telah mengemukakan pendiriannya, bahwa perbuatan menambahkan jenis-jenis pidana yang telah ditentukan di dalam pasal 10 KUHP dengan lain-lain jenis pidana adalah terlarang.⁷¹

Bahkan dengan putusan kasasinya yang lain, Mahkamah Agung telah membatalkan pidana tambahan yang telah dijatuhkan oleh pengadilan negeri, karena di dalam putusannya, pengadilan negeri tersebut telah juga menghukum terdakwa untuk membayar kerugian yang diderita oleh negara dengan sejumlah uang tertentu.⁷²

Selanjutnya akan dibahas jenis-jenis pidana yang terdapat dalam pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

⁷¹ Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1984, hal. 59.

⁷² *Ibid.*

a. Pidana Pokok

1. Pidana mati.

Pidana mati merupakan pidana yang terberat. Keberadaan pidana mati selalu menimbulkan perdebatan, tidak hanya pada masa-masa sekarang isu-isu hak asasi manusia sedang berkembang, tetapi sudah sejak masa perkembangan teori-teori pemidaan pada abad ke 18.

Bagi kebanyakan negara soal pidana mati itu tinggal mempunyai arti dari sudut kulturhistoris, karena kebanyakan negara tidak mencantumkan lagi di dalam Kitab-Undang-undang Hukum Pidana.⁷³

Pada waktu *Wetboek van Strafrecht voor Indonesie*, berdasarkan Putusan Kerajaan tanggal 15 Oktober 1915 Nomor 33, Staatsblad tahun 1915 Nomor 732 jo. Staadblad tahun 1917 Nomor 497 dan nomor 645 mulai diberlakukan di Indonesia pada tanggal 1 januari 1918, pidana mati telah tercantum pada urutan pertama dari pidana pokok sebagaimana telah ditentukan dalam pasal 10 dari Kitab-Undang-undang Hukum Pidana yang sekarang berlaku.

Sementara itu pada waktu *Wetboek van Strafrecht* terbentuk pada tahun 1881, di negeri Belanda sudah tidak dikenal pidana mati, karena karena lembaga pidana mati itu sendiri telah dihapuskan dengan undang-undang tanggal 17 September 1870, Staadblad tahun 1870 nomor 182, dengan alasan yang terutama bahwa pelaksanaan atau eksekusi pidana mati itu sendiri di negeri Belanda sudah jarang dilakukan,

⁷³ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hal20.

karena para terpidana mati hampir selalu telah mendapatkan pengampunan dari Raja.⁷⁴

Pada waktu Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia diberlakukan berdasarkan K.B. tertanggal 15 Oktober 1915 pidana mati hanya diancamkan bagi tujuh macam kejahatan, dimana yang terpenting untuk praktek adalah kejahatan *moord* atau pembunuhan dengan direncanakan lebih dahulu, sebagaimana diatur dalam pasal 340.⁷⁵

Kejahatan-kejahatan yang di ancam pidana mati adalah seperti yang tersebut dalam pasal 104, 111 ayat 2, 124 ayat 3, 140 ayat 3, 340, 365 ayat 4, 444, 124.

Pidana mati selalu di ancamkan secara alternatif dengan pidana-pidana pokok yang lain, yaitu pada umumnya dengan pidana penjara seumur hidup atau dengan pidana penjara selama lamanya 20 tahun.

Menurut pasal 11 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, pidana mati dilakukan oleh seorang algojo, yang dilaksanakan oleh terpidana di atas tiang gantungan, yaitu dengan mengikatkan sebuah jerat pada leher terpidana yang terikat pada tiang gantungan tersebut, dan kemudian dengan menjatuhkan papan tempat berpijaknya terpidana.

⁷⁴ Simon, Lamintang, *Lerboek van Nederlanches Strafrecht (Kitab Pelajaran Hukum Pidana)*, Pioner Jaya, Bandung, hal.392.

⁷⁵ *Ibid*, hal.393.

Kemudian pelaksanaan pidana mati berdasarkan Penetapan Presiden (PENPRES) tanggal 27 April 1964 Nomor 38, yang kemudian telah menjadi Undang-undang Nomor 2 Pnps tahun 1964 telah dirubah yaitu dengan cara ditembak sampai mati.

2. Pidana penjara.

Yang dimaksud dengan pidana penjara itu adalah suatu pidana berupa pembatasan kebebasan bergerak dari seorang terpidana, yang dilakukan dengan menutup orang tersebut di dalam sebuah lembaga pemasyarakatan, dengan mewajibkan orang itu menaati semua peraturan tata tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan.

Pidana penjara itu sudah dikenal sejak abad 17, akan tetapi berbeda dengan pidana penjara dewasa ini, pidana penjara pada waktu itu dilakukan orang dengan menutup terpidana di menara-menara, di puri-puri, di benteng-benteng.

Yang paling berjasa untuk merubah pandangan orang terhadap terpidana di dalam penjara adalah seorang berkebangsaan Inggris yang bernama John Howard, yang pemikirannya tentang terpidana itu kemudian telah mempunyai pengaruh bagi pembaharuan-pembaharuan di seluruh dunia.⁷⁶

Pidana penjara itu dapat merupakan pidana seumur hidup atau untuk sementara. Pidana penjara sementara itu minimum 1 hari dan maksimum 15 tahun. Maksimum 15 tahun itu dapat dilampaui sampai 20 tahun.

⁷⁶ Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1984, hal.69.

3. Pidana Kurungan

Sama seperti pidana penjara, pidana kurungan juga merupakan suatu pidana berupa pembatasan kemerdekaan bergerak bagi seorang terpidana, yang dilakukan dengan menutup orang tersebut dalam sebuah lembaga pemasyarakatan, dengan mewajibkan orang itu menaati semua peraturan tata tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan.

Perbedaan antara pidana penjara dan pidana kurungan adalah seseorang yang terkena pidana penjara dapat dipindahkan kemana saja untuk menjalani pidana, sedang untuk yang menjalani pidana kurungan dengan tidak ada persetujuannya tidak dapat dipindahkan keluar daerah di mana ia bertempat tinggal pada waktu ia dijatuhi pidana. Perbedaan yang lain adalah berupa pekerjaan yang lebih ringan bagi terpidana kurungan dibanding terpidana penjara dan terpidana kurungan dapat memperbaiki keadaannya dalam rumah penjara dengan biaya sendiri, yang biasa disebut hak *pistole*.

Lembaga pidana kurungan itu sebenarnya berasal dari lembaga *emprisonnement pour contraventions de police* yang terdapat di dalam *Code Penal* Perancis.⁷⁷

Lamanya pidana kurungan itu sekurang-kurangnya adalah satu hari dan dan selama-lamanya adalah satu tahun. Akan tetapi lamanya pidana kurungan tersebut

⁷⁷ Ibid. hal. 84.

dapat diperberat hingga satu tahun empat bulan, yaitu bila terjadi *samenloop*, *recidive* dan berdasarkan ketentuan pasal 52 KUHP.

Menurut penjelasan di dalam *Memori van Toelichting*, dimasukkannya pidana Kurungan ke dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana itu terdorong oleh dua macam kebutuhan, masing-masing yaitu :⁷⁸

- a. oleh kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana yang sangat sederhana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak atau suatu *vrijheidsstraf* yang sifatnya sangat sederhana bagi delik-delik yang sifatnya ringan.
- b. Oleh kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak yang sifatnya tidak begitu mengekang bagi delik-delik yang menurut sifatnya “tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental atau adanya suatu maksud yang sifatnya jahat pada pelakunya”, ataupun yang juga sering disebut sebagai suatu *custodia honesta* belaka.

Pidana kurungan juga dapat dijatuhkan oleh hakim sebagai pidana pengganti dari suatu pidana denda yang tidak dibayar oleh terpidana. Pidana kurungan pengganti pidana denda itu lamanya sekurang-kurangnya satu hari dan selama-lamanya enam bulan.

Lamanya pidana kurungan pengganti pidana denda itu dapat diperberat hingga selama-lamanya delapan bulan, yaitu apabila tindak pidana yang telah dilakukan oleh

⁷⁸ Ibid. hal 85.

terpidana itu ada hubungannya dengan perbarengan atau pengurangan dan tindak pidana sebagaimana diatur dalam pasal 52 Kitab-Undang-undang Hukum Pidana.

4. Pidana Denda

Pidana mati ditujukan pada jiwa orang, pidana penjara dan kurungan ditujukan pada kebebasan orang, sedang pidana denda ditujukan pada harta benda orang.

Kitab Undang-undang Hukum Pidana, menentukan bahwa besarnya pidana denda sekurang-kurangnya adalah 25 sen, sedang ketentuan maksimum umumnya tidak ada.⁷⁹ Dengan peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang No. 18 Tahun 1960 ditentukan bahwa mulai April 1960 tiap-tiap jumlah pidana denda yang diancamkan baik dalam Kitab-Undang-undang Hukum Pidana, sebagaimana beberapa kali telah ditambah dan diubah dan terakhir dengan Undang-undang No. 1 Tahun 1960 (L.N. Tahun 1960 No.1), maupun dalam ketentuan-ketentuan pidana lainnya yang dikeluarkan sebelum 17 Agustus 1945, sebagai mana harus dibaca dalam mata uang rupiah dan dilipat-gandakan menjadi limabelas kali.

Menurut ketentuan, terpidana bebas memilih apakah harus membayar pidana denda atau tidak. Meskipun terpidana mampu, ia dapat memilih pidana kurungan sebagai pengganti. Lamanya pidana kurungan pengganti denda biasanya sudah ditentukan dalam putusan hakim. Minimum umum pidana kurungan pengganti denda adalah satu hari dan maksimum umum enam bulan (pasal 30 ayat 3). Maksimum ini

⁷⁹ Roeslan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara Baru, 1983, Jakarta, hal.25

dapat dinaikan sampai delapan bulan dalam hal perbarengan, pengulangan atau tindak pidana yang diatur dalam pasal 52 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

5. Pidana Tutupan

Pidana tutupan merupakan suatu pidana pokok baru yang dimasukkan ke dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1946 tanggal 31 Oktober 1946.

Pidana Tutupan dijatuhkan sebagai pengganti pidana penjara dalam hal mengadili orang yang melakukan kejahatan yang diancam dengan pidana penjara, karena terdorong oleh maksud yang patut dihormati.

b. Pidana tambahan

1. Pencabutan hak-hak tertentu.

Pencabutan hak-hak tertentu dalam sistem pidanaan sudah dikenal sejak berlakunya hukum Romawi dengan nama *infamia*, yang kemudian orang Perancis dimasukkan ke dalam *Code Penal* mereka dengan nama *peines infamantes*, kemudian mempengaruhi *Wetboek Strafrecht* di Belanda dan akhirnya tentu juga pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Yang disebut *infamia*, di dalam hukum Romawi itu sebenarnya merupakan usaha untuk mendegradasikan martabat seseorang sebagai warganegara yang memang layak untuk dihormati, yaitu dengan mengaitkan apa yang disebut

deminutio existimationis atau pencabutan hak-hak tertentu dengan perilakunya yang tercela, misalnya orang tersebut telah melakukan kejahatan.⁸⁰

Pasal 35 Kitab-Undang-undang Hukum Pidana menyatakan bahwa yang dapat dicabut hanya hak-hak yang tertentu saja, artinya orang tidak mungkin akan dijatuhi pencabutan semua haknya, karena dengan demikian tidak dapat hidup. Selengkapny hak-hak tertentu yang dapat dicabut menurut Pasal 35 Kitab Undang-undang Hukum Pidana⁸¹ adalah :

- 1) Hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatab tertentu;
- 2) Hak memasuki angkatan bersenjata;
- 3) Hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum;
- 4) Hak menjadi penasehat (raadsman) atau pengurus menurut hukum (gerechetlick bewindvoerder) hak menjadi wali, wali pengawas, pengampu atau pengampu pengawas, atas orang yang bukan anak sendiri;
- 5) Hak menjalankan kekuasaan bapak, menjalankan perwalian, atau pengampuan atas anak sendiri;
- 6) Hak menjalankan pencaharian (beroep) yang tertentu.

Selanjutnya mengenai lamanya pidana-pidana tambahan berupa pencabutan-pencabutan hak-hak tertentu, Pasal 38 ayat 1 Kitab-Undang undang Hukum Pidana mengatur sebagai berikut :

⁸⁰ Lamintang, Hukum Penitensier Indonesia, Armico, Bandung, 1994, hal.99.

⁸¹ Moeljatno, Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Bina Aksara, Jakarta, 1985,hal.20-21.

- 1) Dalam hal pidana mati atau penjara seumur hidup, lamanya pencabutan seumur hidup;
- 2) Dalam hal pidana penjara untuk waktu tertentu atau kurungan, lamanya pencabutan paling sedikit dua tahun dan paling banyak lima tahun lebih lama dari pokoknya;
- 3) Dalam hal denda lamanya pencabutan paling sedikit dua tahun dan paling banyak lima tahun.

2. Perampasan barang tertentu.

Seperti halnya pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu juga tidak untuk semua barang atau seluruh kekayaan.

Mengenai barang-barang yang dapat dirampas, menurut ketentuan pasal 39 Kitab Undang-undang Hukum Pidana dapat dibedakan atas dua macam yaitu:

- 1) Barang-barang (termasuk pula binatang) yang diperoleh dengan kejahatan, misalnya misal uang palsu yang diperoleh karena melakukan kejahatan pemalsuan uang, uang suap dan sebagainya. Barang-barang tersebut biasa disebut *Corpora delicti*, yang senantiasa dirampas apabila merupakan barang milik terpidana dan berasal dari kejahatan, baik *dolus* maupun *culpa*.
- 2) Barang-barang (termasuk binatang) yang dengan sengaja dipakai melakukan kejahatan, misalnya sepuah pisau, senjata api yang sengaja digunakan untuk membunuh orang, alat-alat yang digunakan untuk menggugurkan kandungan dan sebagainya. Barang-barang tersebut biasa disebut *instrumenta delicti*.

3. Pengumuman Putusan Hakim

Pada dasarnya semua putusan hakim itu selalu diucapkan di muka umum, akan tetapi bila dianggap perlu, di samping itu sebagai pidana tambahan, putusan tersebut secara khusus dapat diumumkan lagi se jelas-jelasnya dengan cara yang ditentukan oleh hakim misalnya melalui media elektronik seperti televisi dan radio, juga media cetak seperti koran dan majalah.

Mengenai tujuan yang ingin dicapai dengan suatu pengumuman dari putusan hakim yang telah diucapkan dalam suatu sidang yang terbuka itu, menimbulkan berbagai pendapat. Sedang undang-undang sendiri tidak memberikan penjelasan mengenai tujuan yang hendak dicapai dari adanya putusan pengumuman putusan hakim.

Menurut van Hamel⁸² tujuan dari pengumuman putusan hakim adalah sebagai peringatan bagi kaumnya yang di dalam pekerjaan mereka telah melakukan penipuan atau hal-hal yang tidak baik.

Sementara itu Pompe,⁸³ menyatakan bahwa pengumuman putusan hakim itu dimaksudkan untuk mencegah agar orang-orang yang segolongan dengan terpidana jangan melakukan tindak pidana yang sama.

⁸² Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1994, hal 142.

⁸³ *Ibid*, hal, 143.

Sedangkan menurut van Bemelen,⁸⁴ pengumuman putusan hakim itu dimaksudkan untuk memperingatkan publik terhadap terpidana.

Pidana tambahan berupa pengumuman putusan hakim itu disatu pihak benar-benar merupakan "suatu pidana", mengingat pidana tambahan tersebut menimbulkan suatu penderitaan yang sangat berat bagi terpidana, karena nama baiknya menjadi tercemar di masyarakat, dan di lain pihak merupakan suatu "tindakan" untuk menyelamatkan masyarakat dari tindak-pidana yang sama yang mungkin akan dilakukan oleh orang lain.

Pidana tambahan berupa pengumuman putusan hakim bagi pelaku tindak pidana telah diatur dalam pasal-pasal, 127, 204, 205, 359, 360, 372, 374, 375, 378, 396 Kitab Undang-undang Hukum Pidana

2. Pidana dan Pemidanaan di Luar KUHP

Ketentuan mengenai jenis-jenis pidana yang terdapat dalam Pasal 10 KUHP, berdasarkan Pasal 103 KUHP, berlaku pula untuk perundang-undangan di luar KUHP seperti Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi, Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan lain-lain, dengan ketentuan bahwa sepanjang Undang-undang tersebut tidak mengatur lain.

⁸⁴ Van Bemelen, Hukum Pidana I, Bina Cipta, Bandung, 1991, hal. 604.

Hal ini sesuai dengan adagium *Lex specialis derogat legigenerali*, yang artinya peraturan khusus menyingkirkan peraturan yang umum. Ini berlaku juga dalam sistem pidana. Pidana Pokok dan tambahan dalam KUHP tersebut berlaku juga bagi delik-delik dalam perundang-undangan khusus yang berada di luar KUHP, kecuali ditentukan lain dalam perundang-undangan khusus tersebut.

Dalam Undang-undang Nomor 7 Darurat 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi, terdapat hal-hal yang menyimpang dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam KUHP. Ketentuan tersebut antara lain :

- 1) Pidana penjara dan denda dijatuhkan bersama-sama.
- 2) Badan Hukum dapat dijatuhi pidana.
- 3) Pidana tambahan dalam tindak pidana ekonomi lebih banyak jika dibandingkan dengan yang diatur dalam Pasal 10 KUHP. Selengkapnya Pasal 7 Undang-undang Nomor 7 Drt 1955 adalah sebagai berikut :

(1) Hukuman tambahan adalah :

Hukuman tambahan adalah :

- a Pencabutan hak-hak tersebut dalam pasal 35 Kitab Undang-undang Hukum Pidana untuk waktu sekurang-kurangnya enam bulan dan selamanya enam tahun lebih lama dari dari hukuman kawalan atau dalam hal dijatuhkan hukuman denda sekurang-kurangnya enam bulan dan selamanya enam tahun;
- b Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan siterbukum, dimana tindak pidana ekonomi dilakukan untuk waktu selama lamanya satu tahun;
- c Perampasan barang-barang tak tetap yang berujud dan yang tak berujud, dengan mana atau mengenai mana tindak pidana ekonomi itu dilakukan atau yang seluruhnya atau sebagian diperolehnya dengan tindak pidana ekonomi itu, begitu pula harga lawan barang-barang yang menggantikan

- barang-barang itu, tak peduli apakah barang-barang atau harga lawan itu kepunyaan siterhukum atau bukan;
- d Perampasan barang-barang tak tetap yang berujud dan yang tak berujud, yang termasuk perusahaan siterhukum, dimana tindak pidana ekonomi itu dilakukan, begitu pula harga lawan barang-barang itu yang menggantikan barang-barang itu, tak peduli apakah barang-barang atau harga lawan itu kepunyaan siterhukum atau bukan, akan tetapi hanya sekedar barang-barang itu sejenis dan mengenai tindak pidana bersangkutan dengan barang-barang yang dapat dirampas menurut ketentuan tersebut sub c di atas;
 - e Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan kepada siterhukum oleh Pemerintah berhubung dengan perusahaannya untuk waktu selama-lamanya dua tahun;
 - f Pengumuman putusan hakim.
- (2) perampasan barang-barang yang bukan kepunyaan siterhukum tidak dijatuhkan, sekedar hak-hak pihak ketiga dengan itikad baik akan terganggu.
 - (3) Dalam hal perampasan barang-barang, maka hakim dapat memerintahkan hasilnya seluruhnya atau sebagian akan diberikan kepada siterhukum.

Selain saksi-sanksi berupa pidana, Undang-undang Nomor 7 Drt. 1955 dikenal juga saksi-sanksi yang secara formal disebut tindakan tata tertib. Tindakan tata tertib tersebut diatur dalam Pasal 8, yang selengkapnya adalah sebagai berikut :

Tindakan tata tertib ialah :

- a. Penempatan perusahaan siterhukum, dimana dilakukan suatu tindak pidana ekonomi dibawah pengampuan untuk waktu selama-lamanya tiga tahun dalam hal tindak pidana ekonomi itu adalah pelanggaran untuk waktu selama-lamanya dua tahun;
- b. Mewajibkan pembayaran uang jaminan sebanyak-banyaknya seratus ribu rupiah dan untuk waktu selama-lamanya tiga tahun dalam hal tindak pidana ekonomi adalah pelanggaran, maka uang jaminan itu adalah sebanyak-banyaknya lima puluh ribu rupiah untuk waktu selama-lamanya dua tahun;
- c. Mewajibkan membayar sejumlah uang sebagai pencabutan keuntungan menurut taksiran yang diperoleh dari suatu tindak pidana atau tindak pidana semacam itu, dalam cukup bukti bahwa tindak pidana itu dilakukan oleh siterhukum;

- d. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, meniadakan apa yang dilakukan tanpa hak, dan melakukan jasa-jasa untuk memperbaiki akibat-akibat satu sama lain, semua atas biaya siterhukum sekedar hakim tidak menentukan lain.

Sementara itu Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup di kenal dua jenis sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku Tindak Pidana Lingkungan Hidup, yaitu sanksi pidana dan tindakan tata tertib.

Sanksi pidana dalam Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup bersifat kumulatif dan dapat dikenakan pada badan hukum.

Tindakan tata tertib dalam Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup di ataur dalam Pasal 47, yang selengkapnya sebagai berikut :

Selain ketentuan pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Kitab-Undang-undang hukum pidana dan Undang-undang ini, terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat pula dikenakan tindakan tata tertib berupa :

- a. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan/atau
- b. Penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan; dan/atau
- c. Perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau
- d. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- e. Meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- f. Menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama (3) tiga tahun.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam perumusan ancaman pidana menggunakan sistem perumusan gabungan yaitu dengan menggunakan sisten kumulatif dan sistem kumulatif - alternatif.

Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mencantumkan pidana tambahan selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Ketentuan yang mengatur pidana tambahan terdapat dalam Pasal 18 yang selengkapnya sebagai berikut :

- a Perampasan barang bergerak yang berjud atau yang tidak berjud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut.
- b Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi;
- c Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun;
- d Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana.

B. Sanksi Dalam Hukum Administrasi

Hukum administrasi merupakan bagian dari sistem hukum yang tentunya juga sebagai sarana untuk mengatur ketertiban masyarakat. Apabila dibandingkan dengan bidang hukum yang lain, hukum administrasi mempunyai karakteristik yang berbeda.

Hukum administrasi materiil terletak di antara hukum privat dan hukum pidana. Hukum Pidana berisi norma-norma yang begitu penting bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut tidak diserahkan pada pihak partikelir tetapi harus dilakukan oleh penguasa. Hukum privat berisi norma-norma yang penegakannya dapat diserahkan kepada pihak partikelir. Diantara bidang hukum itu terletak hukum administrasi. Hukum administrasi dapat dikatakan sebagai "*hukum antara*".

Selanjutnya untuk mengetahui lebih lanjut pengertian hukum administrasi berikut disampaikan beberapa definisi hukum administrasi dari para ahli.

Prajudi Admosudirdjo, dalam bukunya *Hukum Administrasi Negara* menyatakan, hukum administrasi negara adalah hukum yang secara khas mengenai seluk beluk dari pada administrasi negara, dan terdiri dari dua tingkatan. Hukum Adinistrasi Negara Heteronom, bersumber pada UUD, TAP MPR, dan UU adalah hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara. Hukum Administrasi Negara Otonom, adalah hukum operasional yang dicipta oleh Pemerintah dan Administrasi Negara sendiri.⁸⁵

Sementara itu E. Utrecht menyatakan, hukum administrasi negara (hukum pemerintahan) menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Selanjutnya E Utrecht menjelaskan bahwa hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur *sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara*. Bagian lain lapangan pekerjaan administrasi negara diatur oleh hukum tata negara, hukum privat dan sebagainya. Pengertian "hukum administrasi negara" dan pengertian "hukum yang mengatur pekerjaan administrasi negara" itu *tidak identik*.⁸⁶

Van Wijk-Konijnenbelt dan P. de Haan seperti dikutip Philipus M. Hadjon, menjelaskan bahwa hukum administrasi meliputi :⁸⁷

- Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;
- Mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut;

⁸⁵ Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 35.

⁸⁶ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1963, hlm.9.

⁸⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, 2002, hlm.28.

- Perlindungan hukum (*rechtsbescherming*);
- (hukum administrasi belanda) menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur/ abbb*).

Selanjutnya untuk memberikan gambaran tentang lapangan hukum administrasi Philipus M. Hadjon, pernah diidentifikasi sejumlah 88 aturan hukum administrasi yang termuat dalam buku Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia (disusun menurut sistem Engelbrecht-1987).

Seperti halnya dengan bidang hukum yang lain, hukum administrasi dilengkapi juga dengan sanksi dalam upaya penegakan hukum. Sanksi –sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum., juga dalam hukum administrasi.

Sanksi dalam hukum administrasi sangat berbeda dengan sanksi dalam Hukum Pidana. Dalam hukum pidana sanksi telah dirumuskan secara limitatif di dalam undang-undang dan penjatuhan sanksi harus melalui proses peradilan, sedang dalam hukum administrasi tiap-tiap undang-undang yang mencantumkan sanksi administrasi mempunyai prosedur sendiri.

Sanksi dalam hukum administrasi antara lain :⁸⁸

- a. Bestuurdwang (paksaan pemerintahan);

⁸⁸ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, hal.245.

- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- c. Pengenaan denda administratif;
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (dwangsom).

Dalam hukum administrasi tidak ada prosedur tunggal untuk menerapkan sanksi administrasi. Dalam hukum administrasi, prosedur diawali dengan prakarsa dan selanjutnya adalah langkah formal dari pejabat yang berwenang untuk menerapkan sanksi administrasi. Misalnya dalam pencabutan ijin, maka yang berwenang adalah pejabat yang mengeluarkan ijin tersebut.

Berkaitan dengan sanksi administrasi, Koesnadi Hardjasoemantri menyatakan bahwa pada umumnya sanksi administrasi terkait dengan sistem perizinan. Seseorang yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana tercantum dalam ijin yang diberikan, dikenakan sanksi administrasi yang diberikan oleh instansi yang berwenang memberi ijin.⁸⁹

Sanksi administrasi terutama mempunyai fungsi **instrumental**, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Disamping itu, sanksi administrasi juga ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut.

Beberapa sarana penegakan hukum administrasi adalah :

- a Paksaan pemerintahan atau tindakan paksa (*Bestuursdwang*);
- b Uang Paksa (*Publiekrechtelijke dwangsom*);

⁸⁹ Koesnadi Hardjasoemantri, Hukum Tata Lingkungan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm.347.

- c Penutupan tempat usaha (*Sluiting van een inrichting*);
- d Penghentian kegiatan mesin perusahaan (*Buitengebruiksteliing*);
- e Pencabutan izin melalui proses: teguran, paksaan pemerintahan, penutupan dan uang paksa.⁹⁰

Seperti telah dijelaskan di atas bahwa hukum administrasi mempunyai kedudukan "antara" yaitu antara hukum pidana dan hukum privat. Hal ini bisa dilihat dari jenis-jenis sanksi yang ada dalam hukum administrasi, disatu sisi dilaksanakan oleh pemerintah disatu sisi sifat sanksinya lebih bersifat privat.

Berkaitan dengan hal tersebut T H Ranidajita mengatakan, bahwa keterkaitan hukum administrasi negara (sanksi administrasi) dengan hukum pidana (sanksi pidana) sangat erat, di samping keduanya merupakan hukum publik dimana didalamnya terdapat unsur-unsur :

- a Pemerintah.
- b Yang diperintah/yang dikenai suatu kewajiban.
- c Suatu paksaan dari pemerintah terhadap yang diperintah.⁹¹

⁹⁰ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, hlm.192-193.

⁹¹ T.H Ranidajita, Eksistensi Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi Negara Khususnya Hukum Pajak di Indonesia, Masalah-Masalah Hukum < Majalah FH Undip, Semarang, 1994, hlm.21.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Penetapan dan Perumusan Sanksi Pidana dan Sanksi/Tindakan Administrasi Dalam Kerangka Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia

Salah satu usaha dalam penanggulangan kejahatan ialah dengan menggunakan sarana hukum pidana. Penggunaan hukum pidana itu merupakan hal dapat dimengerti, mengingat sifat dari hukum pidana yang berbeda dengan bidang hukum yang lain yaitu dengan sanksinya yang lebih tajam.

Tidak heran jika muncul fenomena legislatif yang selalu mencantumkan sanksi pidana dalam perundang-undangan yang bukan merupakan "perundang-undangan pidana dalam arti sesungguhnya"⁹² atau perundang-undangan di bidang hukum administrasi.

Rangkaian kesatuan pembahasan berikut ini dimulai dengan melihat sanksi pidana dan sanksi / tindakan administrasi dalam sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia. Selanjutnya perlu dijelaskan pula sanksi-sanksi administrasi dalam hukum

⁹² Sudarto membagi perundang-undangan menurut sifatnya yaitu undang-undang pidana" dalam arti sesungguhnya" yaitu undang-undang, yang menurut tujuannya, bermaksud mengatur hak memberi pidana oleh negara, jaminan dari ketertiban hukum dan peraturan hukum pidana dalam undang-undang tersendiri, yaitu peraturan-peraturan, yang dimaksudkan untuk memberi sanksi pidana terhadap aturan-aturan mengenai salah satu bidang yang terletak di luar hukum pidana.

administrasi sehingga dapat diketahui karakteristik antara keduanya, dan akhirnya dibahas masalah fungsionalisasi hukum pidana (sanksi pidana) dalam hukum administrasi.

1 Sanksi Pidana Dan Sanksi/Tindakan Administrasi Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan di Indonesia

Sebelum membahas sanksi Pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia maka perlu dijelaskan beberapa istilah dalam kepustakaan hukum pidana yaitu :

- a. pola pemidanaan,
- b. sistem pemidanaan,
- c. stelsel pidana,
- d. kebijakan sanksi pidana.

Ad a. Pola Pemidanaan

Pola pemidanaan merupakan acuan, pegangan atau pedoman untuk *membuat* atau *menyusun* sistem sanksi pidana. Penekanan kata *membuat* atau *menyusun* untuk membedakan "pola pemidanaan" dengan "pedoman pemidanaan". Pedoman pemidanaan merupakan pedoman bagi hakim hakim untuk menjatuhkan atau menerapkan pemidanaan, sedangkan pola pemidanaan merupakan acuan atau pedoman bagi pembuan undang-undang dalam membuat atau menyusun perundang-undangan yang mengandung sanksi pidana. Dengan demikian perbedaan antar

keduanya adalah "pola pemidanaan" merupakan pedoman pembuatan atau penyusunan pidana (pedoman legislatif), sedangkan pedoman pemidanaan merupakan pedoman penjatuhan atau penerapan pidana, dapat pula dikatakan pedoman yudicial/yudikatif.

Dari pengertian pola pemidanaan seperti tersebut diatas, seharusnya pola pemidanaan harus lebih dahulu ada sebelum perundang-undang dibuat atau bahkan sebelum KUHP dibuat. Oleh karena KUHP digunakan sebagai induk peraturan pidana, maka praktek legislatif nampaknya menggunakan pola pemidanaan menurut KUHP sebagai acuan atau pedoman dalam membuat peraturan perundang-undangan pidana lainnya.⁹³

Ad b. Sistem Pemidanaan

Dalam memberi pengertian tentang "sistem pemidanaan" L.H.C. Hulsman, seperti yang dikutip Barda Nawawi Arief mengartikan "sistem pemidanaan" (*the sentencing system*) adalah "aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pemidanaan" (*the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*). Selanjutnya Barda Nawawi Arif menjelaskan :

Apabila pengertian pemidanaan diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pemidanaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalkan secara kongkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana). Ini berarti semua aturan perundang-undangan mengenai

⁹³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm 167-168.

Hukum Pidana Substantif. Hukum Pidana Formal dan Hukum Pelaksanaan Pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan. Bertolak dari pengertian di atas, maka apabila aturan perundang-undangan ("*the statutory rules*") dibatasi pada hukum pidana substantif yang terdapat dalam KUHP, dapatlah dikatakan bahwa keseluruhan ketentuan dalam KUHP baik berupa aturan umum (Buku I) maupun mengenai aturan khusus mengenai tindak pidana (Buku II dan III) pada hakekatnya merupakan satu kesatuan sistem pemidanaan.⁹⁴

Ad c. Stelsel Pidana

Banyak pendapat yang menyatakan bahwa bagian yang terpenting dari hukum pidana adalah stelsel pidananya. Stelsel pidana ini berkaitan dengan jenis-jenis pidana (*strafsoort*), berat ringannya pidana (*strafmaat*) dan cara bagaimana pidana dilaksanakan.

Ad d. kebijakan sanksi pidana

Kebijakan sanksi pidana adalah suatu usaha memilih atau menetapkan sanksi apa yang akan dikenakan terhadap pelaku tindak pidana.

Penetapan jenis-jenis ancaman pidana di dalam hukum pidana, merupakan suatu bagian dari keseluruhan kebijakan kriminal. Hal ini dipandang penting karena disamping untuk menyediakan seperangkat sarana penanggulangan tindak pidana yang dapat dipergunakan hakim, sekaligus untuk membatasi kewenangannya dalam penggunaan sarana pidana lain, selain dari jenis-jenis pidana yang telah disediakan.

⁹⁴Ibid, halaman 130.

Semakin banyak jenis sanksi pidana yang tersedia semakin baik, karena dengan demikian hakim menjadi lebih leluasa untuk memilih di antara sanksi pidana yang ada. Lebih-lebih jika jenis sanksi pidana tersebut, merupakan jenis-jenis alternatif pidana pencabutan kemerdekaan ("*alternatif of imprisonment*"), yang berupa pidana tanpa pelebagaan atau berupa tindakan-tindakan atau Tindakan Non Custodial.

Untuk mengetahui jenis-jenis sanksi pidana, maka dapat dilihat dalam sumber pokok hukum pidana di Indonesia yaitu Dalam KUHP. Jenis-jenis sanksi pidana dalam pasal 10 KUHP meliputi :

- a. Pidana Pokok.
 1. Pidana mati,
 2. Pidana penjara,
 3. Kurungan,
 4. Denda,
- b. Pidana Tambahan.
 1. Pencabutan hak-hak tertentu,
 2. Perampasan barang-tertentu,
 3. Pengumuman putusan hakim.

Kemudian dengan Undang-undang tanggal 31 Oktober 1946 Nomor 20, Berita Republik Indonesia II nomor 24, Hukum Pidana Indonesia telah mendapatkan satu macam pidana pokok baru, yaitu *pidana tutupan*. Selanjutnya berdasarkan Staatsblat tahun 1926 Nomor 251 jo. Nomor 486 terjadi penambahan lagi jenis

pidana yaitu pidana bersyarat yang terdapat dalam pasal 14a-14f KUHP, yang mulai diberlakukan pada tanggal 1 Januari 1927.

Di samping jenis sanksi yang berupa pidana, di dalam KUHP dikenal juga jenis sanksi yang berupa tindakan, Pasal 44 ayat 2 KUHP yaitu penempatan dalam rumah sakit jiwa, bagi orang yang tidak dapat dipertanggungjawabkan karena jiwanya cacat dalam tumbuhnya atau terganggu karena penyakit.

Dalam undang-undang pidana jenis sanksi selain sanksi berupa pidana yaitu berupa Sanksi Tindakan Non-Custodial, selain dalam KUHP terdapat dalam Undang-undang No 7 Drt 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan Dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (LN No. 27 Tahun 1955). Bahkan pada undang-undang tersebut diatas lebih banyak diatur sanksi Tindakan Non-Custodial dibanding yang diatur dalam KUHP.

Pasal 7 Undang-undang Nomor 7 Drt 1955 adalah sebagai berikut :

- (1). Hukuman tambahan adalah :
- a. Pencabutan hak-hak tersebut dalam pasal 35 Kitab Undang-undang Hukum Pidana untuk waktu sekurang-kurangnya enam bulan dan selama-lamanya enam tahun lebih lama dari dari hukuman kawalan atau dalam hal dijatuhkan hukuman denda sekurang-kurangnya enam bulan dan selama-lamanya enam tahun;
 - b. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan siterhukum, dimana tindak pidana ekonomi dilakukan untuk waktu selama lamanya satu tahun;
 - c. Perampasan barang-barang tak tetap yang berujud dan yang tak berujud, dengan mana atau mengenai mana tindak pidana ekonomi itu dilakukan atau yang seluruhnya atau sebagian diperolehnya dengan tindak pidana ekonomi itu, begitu pula harga lawan barang-barang yang menggantikan barang-barang itu, tak peduli apakah barang-barang atau harga lawan itu kepunyaan siterhukum atau bukan;
 - d. Perampasan barang-barang tak tetap yang berujud dan yang tak berujud, yang termasuk perusahaan siterhukum, dimana tindak pidana ekonomi itu dilakukan, begitu pula harga lawan barang-barang itu yang menggantikan barang-barang itu, tak peduli apakah barang-barang atau harga lawan itu kepunyaan siterhukum

- atau bukan, akan tetapi hanya sekedar barang-barang itu sejenis dan mengenai tindak pidana bersangkutan dengan barang-barang yang dapat dirampas menurut ketentuan tersebut sub c di atas;
- e. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan kepada siterhukum oleh Pemerintah berhubung dengan perusahaannya untuk waktu selama-lamanya dua tahun;
 - f. Pengumuman putusan hakim.
- (2). Perampasan barang-barang yang bukan kepunyaan siterhukum tidak dijatuhkan, sekedar hak-hak pihak ketiga dengan itikad baik akan terganggu.
 - (3). Dalam hal perampasan barang-barang, maka hakim dapat memerintahkan hasilnya seluruhnya atau sebagian akan diberikan kepada siterhukum.

Selain saksi-sanksi berupa pidana, Undang-undang Nomor 7 Drt. 1955 dikenal juga saksi-sanksi yang secara formal disebut tindakan tata tertib. Tindakan tata tertib tersebut diatur dalam Pasal 8, yang selengkapnya adalah sebagai berikut :

Tindakan tata tertib ialah :

- a. Penempatan perusahaan siterhukum, dimana dilakukan suatu tindak pidana ekonomi dibawah pengampuan untuk waktu selama-lamanya tiga tahun dalam hal tindak pidana ekonomi itu adalah pelanggaran untuk waktu selama-lamanya dua tahun;
- b. Mewajibkan pembayaran uang jaminan sebanyak-banyaknya seratus ribu rupiah dan untuk waktu selama-lamanya tiga tahun dalam hal tindak pidana ekonomi adalah pelanggaran, maka uang jaminan itu adalah sebanyak-banyaknya lima puluh ribu rupiah untuk waktu selama-lamanya dua tahun;
- c. Mewajibkan membayar sejumlah uang sebagai pencabutan keuntungan menurut taksiran yang diperoleh dari suatu tindak pidana atau tindak pidana semacam itu, dalam cukup bukti bahwa tindak pidana itu dilakukan oleh siterhukum;
- d. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, meniadakan apa yang dilakukan tanpa hak, dan melakukan jasa-jasa untuk memperbaiki akibat-akibat satu sama lain, semua atas biaya siterhukum sekedar hakim tidak menentukan lain.

Secara teoritis, sulit untuk membedakan antara jenis sanksi yang berupa pidana dan tindakan, karena batas yang membedakan antara keduanya sangat tipis. Pada pidana titik beratnya pada perbuatan salah yang dilakukan si pelanggar dan

tujuannya adalah untuk mencegah pengulangan perbuatan dan memberikan penderitaan sedangkan pada tindakan bukan pada perbuatan yang salah tetapi memberikan perotongan agar yang bersangkutan menjadi lebih baik. KUHP yang mengatur kedua sanksi baik berupa pidana dan tindakan berarti menganut Sistem Dua Jalur (*Double Track System*). Pembahasan mengenai pidana dan tindakan lebih jauh sudah dibahas dalam bab II.

Untuk mengetahui perkembangan mengenai Pidana dan Tindakan, dapat dilihat dalam Konsep KUHP 1999-2000. Jenis-jenis pidana diatur dalam Pasal 60 yaitu:

(1) Pidana pokok terdiri atas :

- a. pidana penjara;
- b. pidana tutupan;
- c. pidana pengawasan;
- d. pidana denda; dan
- e. pidana kerja sosial.

(2) Urutan pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menentukan berat ringannya pidana.

Sedangkan mengenai pidana tambahan diatur dalam Pasal 62 yaitu :

(1) Pidana tambahan terdiri atas :

- a. pencabutan hak tertentu;
- b. perampasan barang tertentu dan atau tagihan;
- c. pengumuman putusan hakim;
- d. pembayaran ganti kerugian; dan

- e. pemenuhan kewajiban adat.
- (2) Pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dijatuhkan jika tercantum secara tegas dalam perumusan tindak pidana.
 - (3) Pidana tambahan berupa pemenuhan kewajiban adat atau pencabutan hak yang diperoleh korporasi dapat dijatuhkan walaupun tidak tercantum dalam perumusan tindak pidana.
 - (4) Pidana tambahan untuk percobaan dan pembantuan adalah sama dengan pidana tambahan untuk tindak pidananya.

Setelah melihat ketentuan tentang jenis-jenis pidana dalam KUHP dan konsep KUHP tahun 1999-2000, terlihat bahwa Konsep KUHP terlihat lebih bervariasi dalam hal jenis Tindakan Non-Custodial. Dengan jenis-jenis pidana yang demikian bervariasi tampaknya Tim Perancang Konsep KUHP telah memprediksi tentang perkembangan jenis-jenis tindak pidana di masa yang akan datang dan kebutuhan akan sanksi pidana yang tepat.

Demikianlah jenis-jenis pidana yang terdapat dalam KUHP yang merupakan sumber utama hukum pidana Indonesia. Dengan melihat jenis jenis pidana yang diatur dalam KUHP dapat dikatakan bahwa KUHP menganut sistem dua jalur (*double track system*) yaitu disamping mengatur tentang pidana juga tindakan. Sistem dua jalur (*double track sistem*) ini dianut juga banyak negara di dunia seperti Belanda, Yugoslavia, Norwegia, RRC, Greenland, Korea.

Sistem dua jalur (*double track system*) yang banyak dianut di KUHP berbagai negara termasuk Indonesia ini menunjukkan bahwa jenis-jenis pidana yang terdapat

dalam sistem pidana dan ppidanaan tidak hanya berupa pidana yang berupa "nestapa" tetapi juga tindakan. Dalam tindakan ini dapat berupa berbagai macam bentuk yang pada dasarnya merupakan pembinaan pelaku tindak pidana, disamping juga perlindungan masyarakat. Dengan kata lain dapat dikarakan bahwa dalam sistem pidana dan ppidanaan tidak hanya diatur tentang pidana yang bersifat "penjeraan" atau "hukuman badan" saja tetapi juga jenis-jenis pidana yang bersifat administratif dan ekonomis. Bahkan jenis-jenis tindakan tersebut diharapkan dapat dikembangkan dan dimanfaatkan dalam penetapan sanksi dalam perundang-undangan yang tentunya disesuaikan dengan kebutuhan.

2. Sanksi Dalam Hukum Administrasi

Pembangunan negara merupakan bagian mendasar dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan karena hal tersebut tidak terlepas dari upaya pemberian pelayanan pada masyarakat. Dalam rangka mewujudkan suasana tertib itu, maka pelbagai program dan kebijakan pembangunan negara perlu didukung dan ditegakkan oleh seperangkat kaidah peraturan perundang-undangan yang antara lain memuat aturan dan pola perilaku tertentu, berupa larangan-larangan, kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran. Tidak ada gunanya memberlakukan kaidah-kaidah hukum manakala kaidah-kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi. Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum, juga dalam hukum administrasi.

Sanksi pada hukum administrasi pada dasarnya berkaitan dengan sistem perijinan. Seseorang yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana tercantum

dalam ijin yang diberikan, akan diberikan sanksi administrasi yang diberikan oleh instansi yang berwenang memberi ijin.

Philipus M. Hadjon, memberikan pengertian sanksi administrasi sebagai berikut :

Sanksi dalam Hukum Administrasi merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan pada norma hukum administrasi.⁹⁵

Seperti halnya dalam penegakan hukum pidana dimana terdapat jenis-jenis sanksi pidana sebagai “ancaman” bila ada yang akan melanggar norma-norma hukum pidana, maka dalam penegakan hukum administrasi juga diperlukan sebagai alat agar norma hukum administrasi dipatuhi yaitu dengan paksaan (*dwang*) yang berupa sanksi administrasi.

Sanksi-sanksi dalam hukum administrasi antara lain :⁹⁶

- a. *Bestuursdwang* (paksaan pemerintahan).
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi)
- c. Pengenaan denda administratif.
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

⁹⁵ Philipus M. Hadjon, *Handout: Sanksi dalam Hukum Administrasi (Sancties in het administrative recht)*, Januari 1995, hlm.1 (Sumber : Van Wijk/ konijnenbelt, hlm. 281 dst)

⁹⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 245.

Ad a. *Bestuurdwang* (paksaan pemerintahan)

Paksaan pemerintahan dirumuskan sebagai tindakan nyata untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang sedang dilakukan atau telah dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajibanyang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Nampaknya paksaan nyata merupakan sanksi administrasi yang paling utama sesuai sifatnya yang "*reparatoir*" dimaksudkan untuk mencegah kerusakan/kerugian lebih lanjut dan pada sisi lain untuk memulihkan keadaan semula dengan beban biaya sipelanggar yang langsung dikenakan tanpa melalui putusan pengadilan sebagaimana halnya sifatnya semua sanksi administrasi. Meskipun sebagai instrumen yang paling utama, tidak berarti bahwa pelaksanaan sanksi itu dijamin tanpa reaksi dari sipelanggar. Disisi lain masih dibutuhkan prosedur khusus untuk memungut beban biaya sehubungan dengan tindakan pemulihan seperti diuraikan diatas.

Ad b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi).

Pencabutan sebagai sanksi administrasi merupakan wewenang yang melekat pada wewenang menetapkan keputusan tata usaha negara (Misalnya memberi izin). Sifat pencabutan sebagai sanksi, bisa *reparatoir*, bisa juga *condemnatoir*.

Ad c. Pengenaan denda administratif.

Denda administrasi lebih bersifat "*condemnatoir*" daripada sifat "*reparatoir*". Untuk mengenakan denda administrasi dibutuhkan ketentuan peraturan-perundang-undangan tentang wewenang untuk itu. Juga ketentuan tentang maksimum denda yang dapat diterapkan.

Ad d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Denda administrasi lebih bersifat "*condemnatoir*" daripada sifat "*reparatoir*". Untuk mengenakan denda administrasi dibutuhkan ketentuan peraturan-perundang-undangan tentang wewenang untuk itu. Juga ketentuan tentang maksimum denda yang dapat diterapkan.

Demikianlah sanksi dalam hukum administrasi. Untuk lebih memberikan gambaran yang lebih jelas tentang sanksi administrasi dalam hukum administrasi berikut ini suatu bentuk sanksi administrasi dalam U U No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pasal 25 Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan :

- (1) Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan Undang-undang.
- (2) Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diserahkan kepada Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II dengan Peraturan Daerah Tingkat I.
- (3) Pihak ketiga yang berkepentingan berhak mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan paksaan pemerintahan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

- (4) Paksaan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), didahului dengan surat perintah dari pejabat yang berwenang.
- (5) Tindakan penyelamatan, penanggulangan dan/atau pemulihan sebagaimana dimaksud pada (1) dapat diganti dengan pembayaran sejumlah uang tertentu.

Pasal 27 Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan :

- (1) Pelanggaran tertentu dapat dijatuhi sanksi berupa pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan
- (2) Kepala Daerah dapat mengajukan usul untuk mencabut izin usaha dan/atau kegiatan kepada pejabat yang berwenang.
- (3) Pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk mencabut izin usaha dan/ atau kegiatan karena merugikan kepentingannya.

Berdasarkan konsep-konsep tentang sanksi administrasi dalam hukum administrasi, maka dalam Undang-undang pengelolaan Lingkungan Hidup terdapat tiga jenis sanksi administrasi, yaitu :

1. Paksaan pemerintahan, yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) sampai dengan ayat (4).
2. Uang paksa, yang diatur dalam Pasal 25 Ayat (5).
3. Pencabutan izin (usaha dan/atau kegiatan), yang diatur dalam Pasal 27.

Dari serangkaian penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa sanksi dalam hukum administrasi lebih terkait dengan masalah sistem perizinan. Seseorang yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana tercantum dalam izin yang diberikan, dikenakan sanksi administrasi yang diberikan oleh instansi yang berwenang memberi izin tanpa melalui proses pengadilan.

Karakteristik pada sanksi administrasi yang demikian sangat berbeda dengan sanksi dalam hukum pidana, sehingga dalam undang-undang yang bersifat

administrasi, sanksi dalam hukum pidana tetap digunakan. Serangkaian pembahasan tentang penggunaan hukum pidana ini akan dibahas dalam sub bab berikutnya.

1. Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi

Perwujudan suatu sanksi pidana dapat dilihat sebagai suatu proses pewujudan kebijakan melalui tiga tahap :⁹⁷

1. Tahap penetapan pidana oleh pembuat undang-undang,
2. Tahap pemberian pidana atau penjatuhan pidana oleh pengadilan, dan
3. Tahap pelaksanaan pidana oleh aparat eksekusi pidana.

Dilihat sebagai suatu kesatuan proses, maka tahap kebijakan pertama yang dapat pula disebut sebagai tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling strategis. Dari tahap kebijakan legislatif inilah diharapkan adanya suatu garis pedoman untuk tahap-tahap berikutnya.

Tujuan dari kebijakan suatu jenis sanksi pidana tidak dapat dilepaskan dari tujuan politik kriminal dalam arti keseluruhan yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan.⁹⁸

Kebijakan menetapkan jenis sanksi pidana apa yang dianggap paling baik untuk mencapai tujuan, setidaknya-tidaknya mendekati tujuan, tidak dapat dilepaskan dari persoalan pemilihan berbagai alternatif. Masalah pemilihan berbagai alternatif

⁹⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hlm.173.

⁹⁸ Ibid, hlm. 91.

untuk memperoleh pidana mana yang dianggap paling baik, paling tepat, jelas merupakan masalah yang tidak mudah.

Berkaitan penggunaan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam sistem pidana dan pemidanaan, dalam perundang-undangan dibidang hukum administrasi, yang berkembang dalam produk legislatif selama ini berarti sudah merupakan pilihan pembentuk undang-undang.

Pilihan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi, diharapkan dapat memperkuat dalam penegakan hukum. Hal ini dapat dimengerti mengingat produk-produk hukum administrasi merupakan sarana dalam implementasi berbagai kebijakan pemerintah dalam upaya melaksanakan tugasnya untuk mensejahterakan masyarakat. Kebijakan-kebijakan tersebut meliputi bidang pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, tata ruang, lingkungan, pertelekomunikasian, perekonomian, keuangan dan perbankan dan sebagainya

Berbagai kebijakan tersebut ditopang dengan dengan berbagai ketentuan yaitu bidang hukum administrasi. Jadi dapat dikatakan bahwa bidang hukum administrasi sangat luas, karena menyangkut berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

Hukum Administrasi Negara di Indonesia juga dikenal dengan istilah Hukum Tata Usaha negara dan Hukum Tata Pemerintahan, *Administratief Recht* (Belanda), *Droit Administratif* (Perancis), *Administratif law* (Amerika Serikat, Inggris) dan *Verwaltungsrecht* (Jerman).

Untuk mengetahui ruang lingkup hukum administrasi berikut beberapa pengertian tentang hukum administrasi (*Administrative Law*).

Dalam *Black's Law Dictionary* dikatakan bahwa hukum administrasi dibuat oleh lembaga administrasi dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, perintah dan keputusan dalam rangka melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugasnya. (*"Body of law created by administrative agency in the form of rules, regulations, orders, and decisions to carry out regulatory powers and duties of such agencies"*).⁹⁹

Prajudi Atmosudirdjo menyatakan Hukum Administrasi Negara itu sebagai "Hukum mengenai Administrasi Negara, dan hukum hasil ciptaan Administrasi Negara." yaitu kombinasi dari pada (a) "tata pemerintahan" (*bestuur government, administration* Selanjutnya Administrasi Negara di dalam definisi tersebut mempunyai arti yang luas, di Amerika Serikat) (b) "tata usaha negara" (c) "administrasi" (*administrastie, staatsbeheer*) atau pengurusan rumah tangga negara, (d) "pembangunan" (*ontwikkeling*) dan (e) "pengadilan lingkungan".¹⁰⁰

Selanjutnya dinyatakan adanya tiga arti dari Administrasi Negara yaitu :¹⁰¹

- (1) Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah atau sebagai institusi politik (kenegaraan);
- (2) Administrasi negara sebagai "fungsi" atau sebagai aktivitas melayani pemerintah yakni sebagai kegiatan "pemerintah operasional" dan :
- (3) Administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

⁹⁹ Black' s Law Dictionary, Sixth Edition, 1990, St Paul, Minn West Publishing Co, 1990.

¹⁰⁰ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 39.

¹⁰¹ Ibid

Berbagai bentuk peraturan perundang-undangan administrasi di Indonesia cukup banyak, mengingat peraturan-perundang-undangan tersebut merupakan sarana untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dalam rangka mensejahterakan masyarakat.

Peraturan perundang-undang di bidang administrasi mempunyai kedudukan yang strategis karena sifatnya yang "mengatur" jalannya roda pemerintahan, dalam pengertian mengatur hubungan masyarakat dan pemerintah dalam proses pembangunan. Agar peraturan perundang-undangan di bidang administrasi dapat dilaksanakan sesuai harapan, maka seperti halnya bidang hukum yang lain, juga dilengkapi berbagai sanksi sebagai sarana paksaan agar masyarakat mematuhi kebijakan-kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam sebuah peraturan perundang-undang.

Namun timbul perkembangan yang menarik dimana hampir setiap perundang-undangan dibidang administrasi selalu menggunakan juga "sanksi pidana". Jadi hukum pidana (sanksi pidana) dipanggil untuk memperkuat "sanksi" yang sudah ada yaitu sanksi-sanksi dalam hukum administrasi, sehingga timbul suatu istilah "Hukum Pidana Administrasi.

Berkaitan dengan penetapan sanksi pidana dalam hukum administrasi, Muladi dalam bukunya, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, menyatakan :¹⁰²

"Akhir-akhir ini banyak sekali perundang-undangan dalam hukum administrasi mencantumkan sanksi pidana untuk memperkuat sanksi administratif (*administratif penal law*). Logikanya adalah hendaknya sanksi

¹⁰² Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, hlm. 42.

pidana tersebut didayagunakan apabila sanksi administratif sudah tidak mempan. Namun demikian langkah-langkah yang bersifat *shock therapy* misalnya dalam bidang perpajakan, lingkungan hidup, hak cipta dan lain-lain, kadang-kadang perlu dilakukan, khususnya yang berkaitan dengan pelaku tindak pidana yang sudah keterlaluan dan menimbulkan kerugian yang besar. Namun seperti apa yang tersebut diatas, penggunaan pendekatan moral harus dilakukan terlebih dahulu menyusul langkah hukum administratif. Apabila belum mempan langkah-langkah hukum perdata dapat digunakan sepanjang memungkinkan dan penggunaan hukum pidana dipertimbangkan sebagai upaya terakhir (*the last effort*).

Untuk mengupas istilah "Hukum Pidana Administrasi" maka di awali dengan melihat kembali pengertian hukum pidana sehingga dapat memberikan pengertian yang lebih jelas tentang Hukum Pidana Administrasi.

Pengertian "Hukum Pidana" menurut Mezger adalah aturan hukum yang mengikatkan kepada suatu perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu dengan suatu akibat yang berupa pidana.¹⁰³ Sementara itu Simons memberikan definisi Hukum Pidana sebagai berikut :¹⁰⁴

- a Keseluruhan larangan atau perintah yang oleh negara diancam dengan nestapa yaitu suatu "pidana" tidak ditaati.
- b Keseluruhan peraturan yang menetapkan syarat-syarat untuk penjatuhan pidana, dan
- c Keseluruhan ketentuan yang memberikan dasar untuk penjatuhan dan penerapan pidana.

Dari dua definisi tersebut di atas jelas bahwa dalam hukum pidana, sanksi pidana merupakan bagian yang integral atau dapat dikatakan "ciri khusus" yang membedakan dengan bidang hukum lain, sehingga perbuatan yang melanggar aturan-

¹⁰³ Sudarto, Hukum Pidana I, Yayasan Sudarto Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1990, hlm 9.

¹⁰⁴ Ibid.

aturan pidana dapat dikenakan sanksi pidana. Adapun suatu perbuatan yang dapat dipidana harus memenuhi syarat-syarat pemidanaan. Syarat pemidanaan menurut Sudarto adalah :¹⁰⁵

Perbuatan :

1. Memenuhi rumusan undang-undang
1. Bersifat melawan hukum (tidak adanya alasan pembenar)

Orang :

1. Kesalahan :
 - a Mampu bertanggung jawab
 - b Dolus atau culpa (tidak adanya alasan pemaaf)

Dari pengertian Hukum Pidana, terlihat adanya perbedaan yang mendasar antara Hukum Pidana dan Hukum Administrasi. Hukum pidana menekankan pada "orang" yang melakukan perbuatan yang memenuhi rumusan undang-undang sehingga dapat dipidana, sedang dalam hukum administrasi adalah seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi yang pada pokoknya berisi prosedur atau pengaturan dari lembaga yang bersangkutan dan sanksi diberikan apabila tidak memenuhi prosedur yang ditetapkan oleh lembaga tersebut.

Mengerai perbandingan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana Philipus Mandiri Hadjon menggambarkan sebagai berikut :¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ibid, hlm. 50.

¹⁰⁶ Philipus Mandiri Hadjon, Penegakkan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, Makalah Seminar Hukum Lingkungan Menyongsong 50 tahun Indonesia Merdeka, Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 26 Juni 1995, hlm. 8.

	SAKSI ADMINISTRASI	SANKSI PIDANA
SASARAN	Perbuatan	Pelaku
SIFAT	Reparatoir- comdemnatoir	Comdemnatoir
PROSEDUR	Langsung	Pengadilan

Dengan memahami pengertian hukum pidana dan hukum administrasi selanjutnya akan lebih mudah menelaah lebih lanjut mengenai hukum pidana administrasi. Hukum pidana administrasi dapat dikatakan sebagai aturan-aturan hukum yang berisi ketentuan-ketentuan di bidang administrasi dan dapat dikenakan pidana apabila dilanggar. Sanksi pidana sifatnya memperkuat sanksi administrasi karena dapat berupa nestapa, penjeratan, dan tindakan yang lain yang kesemuanya merupakan "penghukuman".

Selanjutnya dengan adanya istilah hukum pidana administrasi, tentu dikenal pula istilah "kejahatan/tindak pidana administrasi", yaitu pelanggaran terhadap undang-undang, peraturan-peraturan administrasi dengan ancaman sanksi pidana. Dalam *Black' Law Dictionary* "Administrative Crime" dinyatakan sebagai "An

offence consisting of a violation of an administrative rule or regulation and carrying with it criminal sanction."¹⁰⁷

Pada dasarnya hukum administrasi adalah "hukum mengatur atau hukum pengaturan (*"regulatory rules"*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan (*"regulatory power"*), maka "hukum pidana administrasi" sering disebut pula "hukum pidana (mengenai) pengaturan" atau "hukum pidana dari aturan-aturan" (*"Ordnungstrafrecht/Orderingstrafrecht"*). Selain itu, karena istilah hukum administrasi terkait juga dengan tata pemerintahan (sehingga istilah "hukum administrasi negara" sering juga disebut "hukum tata pemerintahan"), maka istilah "hukum pidana administrasi" juga ada yang menyebutnya sebagai "hukum pidana pemerintahan", sehingga dikenal pula istilah "*Verwaltungsstrafrecht*" ("*Verwaltungs*" = "administrasi/pemerintahan") dan "*Bestuursstrafrecht*" ("*bestuur*" = pemerintahan).¹⁰⁸

Pada dasarnya hukum pidana administrasi merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi. Jadi merupakan bentuk "fungsionalisasi/operasionalisasi, instrumentali-sasi hukum pidana di bidang hukum administrasi".¹⁰⁹

¹⁰⁷ Black's Law Dictionary, Sixth Edition, 1990, St Paul, Minn West Publishing Co, 1990, hlm.45.

¹⁰⁸ Barda Nawawi Arief, Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi (pengantar Diskusi), Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Kerjasama ASPEHUPIKI dan FH UBAYA, Di Hotel Surya, Prigen-Pandaan, Jawa Timur, 13-19 Januari 2002, hlm.3.

¹⁰⁹ Ibid. hlm.4.

Seperti telah diuraikan di muka, bahwa bidang hukum administrasi sangat luas cakupannya, karena hukum administrasi merupakan pijakan hukum bagi pemerintah dalam upaya melaksanakan berbagai kebijakan, seperti bidang perumahan, lingkungan, tata ruang, perekonomian, perbankan, perindustrian dan sebagainya, maka semakin banyak pula hukum pidana digunakan dalam memperkuat perundang-undangan administrasi.

Barda Nawawi Arief dalam buku "Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana" mengidentifikasi 29 produk legislatif pada kurun waktu 1985-1995 berbentuk Undang-undang yang memuat bab mengenai "Ketentuan Pidana". Sebagian besar perundang-undangan tersebut merupakan hukum administrasi.¹¹⁰

Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa dalam Tahun 1999-2001, produk legislatif berbentuk undang-undang yang sebagian besar merupakan hukum administrasi telah teridentifikasi menjadi 26 Undang-undang yang memuat bab mengenai "Ketentuan Pidana". Ini menunjukkan "Sanksi Pidana (Hukum Pidana)" selalu digunakan untuk memperkuat kebijakan pemerintah yang tertuang dalam produk "Hukum Administrasi". Perundang-undangan tersebut adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan

¹¹⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 40.

Konsumen, Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Undang-Undang No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-Undang No. 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Nilai Tukar, Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kelutanan, Undang-Undang No. 42 tentang Fidusia, Undang-Undang 56 Tahun 1999 tentang Rakyat Terlatih, Undang-Undang No. 19 Tahun 2000, tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa, Undang-Undang No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, Undang-Undang No. 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman, Undang-Undang No. 30 Tahun 2000 tentang rahasia Dagang, Undang-Undang No. 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri, Undang-Undang No. 32 Tahun 2000 tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu, Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang No. 14 Tahun 2001 tentang Paten, Undang-Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merk, Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.

Sebagai bahan perbandingan berikut akan dibahas mengenai hukum pidana administrasi negara di Belanda.

Konsep mengenai hukum pidana, hukum administrasi dan hukum pidana administrasi di Belanda tidak jauh berbeda dengan di Indonesia. Barangkali hal ini disebabkan “sejarah hukum” di Indonesia sangat dipengaruhi hukum di Belanda.

Peter J.P. Tak Guru Besar dari *University of Nijmegen, The Netherland*: menyatakan di Belanda terdapat lebih dari 400 undang-undang (produk parlemen) dan beberapa ribu peraturan di bawah lembaga-pemerintahan dan peraturan peraturan kota praja dan propinsi. Contoh : peraturan tentang pendirian gedung sebagai tempat tinggal (15 Acts of Parliament), yang merupakan peraturan pemerintahan dan mempunyai sanksi. Dalam hal seperti ini tindakan penegakan dinamakan sanksi administrasi. Sanksi administrasi meliputi pelaksanaan paksaan pemerintahan, perubahan syarat-syarat perijinan, pencabutan ijin dan penutupan berdirinya tempat usaha.¹¹¹

Selanjutnya Peter J.P. Tak menyatakan, bahwa tidak satupun tindakan dalam penegakan hukum administrasi sama seperti pada penegakan hukum pidana administrasi. Hal ini terjadi karena penegakan hukum pidana sangat tajam dibanding dengan penegakan hukum administrasi. Tujuan penegakan hukum administrasi adalah mengembalikan seperti keadaan semula dan membatalkan keadaan yang ilegal, sedangkan penegakan hukum pidana adalah menghukum pelaku

Dasar penegakan hukum administrasi tidak didasarkan pada pembalasan dan mempunyai sistem yang berbeda. Selengkapnya Peter J.P. Tak mengatakan :

"The philosophical foundation for administrative law enforcement measures is not based on retribution. Therefore it cannot be said that the administrative law enforcement system is closely related to the criminal law enforcement"

¹¹¹ Peter J.P. Tak, *The Legal And Practical Problems Posed By The Difference Between Criminal Law And Administrativ Penal Law*, XIVth International Congress on Penal Law, Stockholm, June 14—17, hlm.312.

system in The Netherlands. For this reason we are leaving this methode of law enforcement out of any further consideration."¹¹²

Mengenai perbedaan yang nyata antara hukum pidana dan hukum pidana administrasi serta kedudukannya dalam sistem hukum di Belanda Peter J.P. Tak menyatakan :

"The distinction between real criminal law and administratif penal law has no dogmatic juridical concequences in The Netherlands, but is only a pragmatic distinction. Criminal law is that which is recorded in the Penal code. Administrative penal law concerns the criminal regulation in the administrative regulations outside the Penal Code. Criminal Law in The Penal Code covers crimes against the state, life, persons, morality, property and public order. Administrative penal law covers infringements of administrative or economic legislation such as traffic law, tax law, environmental law, economic law and social security law."¹¹³

Selanjutnya pelanggaran terhadap peraturan-peraturan hukum pidana administrasi akan berakibat pelanggaran pidana.

"Violation of, or acting against the regulation of the administrative penal laws result in a criminal offence. The administrative penal laws defines the offence and lays down what penalty may be imposed. For example : building a house without planing permission, or in contravention of a planing permit, is punishable with imprisonment of six months or a fine of 10.000 Dutch Guilders."¹¹⁴

Di Belanda perbedaan antara hukum pidana dan hukum pidana administrasi tidak memiliki konsekuensi yuridis dogmatis, namun hanyalah merupakan suatu perbedaan yang pragmatis. Hukum pidana terdapat dalam Kitab Undang-undang

¹¹² Ibid, hlm. 313.

¹¹³ Ibid, hlm. 316.

¹¹⁴ Ibid.

Hukum Pidana. Hukum pidana administrasi menekankan sanksi pidana dalam undang-undang di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Hukum Pidana dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana meliputi kejahatan terhadap negara, nyawa, masyarakat, kesusilaan, harta benda dan hukum pidana administrasi meliputi pelanggaran undang-undang administrasi seperti, Undang-undang pajak, Undang-undang lingkungan dan Undang-undang Keamanan sosial.

Sementara itu di Jepang seperti yang disampaikan oleh Noriyuki Nishida,¹¹⁵ Guru Besar Hukum Pidana dari *University of Tokyo*, dalam Kongres Internasional tentang Hukum Pidana ke XIV menyatakan bahwa di Jepang, pelanggaran tugas-tugas administratif diberi sanksi baik dengan hukuman pidana termasuk penjara dan denda, maupun dengan hukuman administratif: sanksi uang yang disebut denda administratif (KARYO) atau hukuman sejenis lainnya. Kenyataannya, sebagian besar pelanggaran tersebut didefinisikan sebagai pelanggaran pidana. Statuta pajak dan Undang-Undang Lalu-Lintas Jalan, yang tampaknya tepat untuk hukuman administratif, kenyataannya tidak memiliki ketentuan-ketentuan untuk denda administratif. Disamping itu, pelanggaran ringan (*Ubertretung*) diberi sanksi dengan hukuman pidana seperti denda ringan atau penahanan pidana (*Strafhaft*), dan kebanyakan pelanggaran terhadap anggaran rumah tangga (ART) pemerintahan lokal didefinisikan sebagai pelanggaran pidana. Akibatnya, penggunaan hukuman

¹¹⁵ Noriyuki Nishida, *The Legal And Practical Problems Posed By The Difference Between Criminal Law And Administrative Penal Law*, XIVth International Congress on Penal Law, Stockholm, June 14-17, hlm.295-297.

administratif sangat jarang, dan hukuman administratif ini secara tak sistematis tersebar dalam berbagai statuta. Nama umum *administrative criminal law* dan *administrative offenses* mengacu pada *criminal law*; *administrative penal law* disebut *administrative punitive law* untuk membedakannya dari yang pertama tersebut

Kemudian melihat perkembangan tentang penggunaan hukum pidana dalam hukum administrasi Konggres Internasional tentang Hukum Pidana ke XIV yang berlangsung di *Stockholm* 14-17 Juni 1987 menyimpulkan :¹¹⁶

1. Bidang hukum pidana administratif telah mengalami perluasan dan relevansinya semakin meningkat karena dua perkembangan: pertama, perluasan negara kesejahteraan ke bidang-bidang yang semakin lebar menyebabkan berkembangnya regulasi administratif yang sering kali disertai dengan norma-norma pelengkap hukum pidana administratif yang menetapkan sanksi sebagai reaksi retributif (ganti rugi) terhadap pelanggaran regulasi primer. Kedua, trens internasional terhadap pencabutan pelanggaran-pelanggaran yang secara sosial kurang penting dari hukum pidana tradisional telah menyebabkan badan legislatif mendefinisikan kembali pelanggaran tersebut sebagai pelanggaran pidana administratif.
2. Perkembangan pertama ini disambut dengan baik karena ia membebaskan KUHJP Pidana (*criminal code*) dari pelanggaran-pelanggaran minor dan sehingga sejalan dengan prinsip subsidiaritas (percabangan) hukum pidana. Akan tetapi,

¹¹⁶ The Legal And Practical Problems Posed By The Diference Between Criminal Law And Administrative Law, XIV International Congress on Penal Law, Stockholm, June 14-17, 1987.

penggelembungan hukum pidana administratif tidak diinginkan; sanksi pidana administratif sebaiknya hanya digunakan untuk melindungi kepentingan hukum yang jelas dan tidak semata-mata untuk memfasilitasi realisasi kepentingan birokrat. Bagaimana pun juga, badan legislatif dan ilmu hukum harus meningkatkan perhatiannya pada penentuan batas-batas hukum pidana administratif secara tepat, serta penentuan prinsip-prinsip penuntun yang berlaku pada hukum pidana administratif.

3. Apakah tindakan tertentu harus dihukum atau tidak menurut hukum pidana atau menurut hukum pidana administratif tidak dapat ditentukan secara kategorikal. Karena itu, badan legislatif perlu memutuskan tindakan apa yang harus diberi sanksi menurut hukum pidana atau menurut hukum pidana administratif. Dalam mengambil keputusan ini, badan legislatif harus mempertimbangkan beberapa kriteria, khususnya signifikansi kepentingan sosial yang dipengaruhi oleh tindakan tersebut, besarnya risiko atau bahaya pada kepentingan tersebut, dan jenis dan derajat kesalahan di pihak pelanggar.
4. Hukum pidana administratif menyerupai hukum pidana, dalam hal hukum pidana administratif itu menjatuhkan sanksi retributif. Kemiripan ini mengharuskan aplikasi prinsip-prinsip dasar hukum pidana dan prinsip-prinsip dasar *due process* pada bidang hukum pidana administratif (cf. Pasal 14 International Covenant of Political and Civil Rights; Pasal 6 European Convention on Human Rights).
5. Hukum pidana administratif berbeda dari hukum pidana. Perbedaan ini mengimplikasikan pembatasan-pembatasan pada jenis dan berat sanksi yang ada,

serta pembatasan pada restriksi hak-hak individu yang diperbolehkan dalam pelaksanaan prosedur pidana administrasi

4. Penetapan dan Perumusan Sanksi Pidana dan Sanksi/Tindakan Administrasi Dalam Perundang-Undangan Dibidang Administrasi

Menurut Barda Nawawi Arief dari berbagai bab "Ketentuan Pidana" dalam kebijakan legislatif yang mengandung aspek hukum administrasi di Indonesia selama ini, dapat diidentifikasi **tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan penal**, antara lain sebagai berikut.¹¹⁷

1. ada yang menganut "double track system" (pidana dan tindakan), ada yang "single track system" (hanya sanksi pidana), dan bahkan ada yang "semu" (hanya menyebut sanksi pidana, tetapi mengandung/terkesan sebagai sanksi tindakan);
2. dalam hal menggunakan sanksi pidana, ada yang hanya pidana pokok dan ada yang menggunakan pidana pokok dan pidana tambahan;
3. dalam hal menggunakan pidana pokok, ada yang hanya menggunakan pidana denda, dan ada yang menggunakan pidana penjara/kurungan dan denda; bahkan ada yang diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup (misal UU: 31 /'64 ttg. Tenaga Atom);
4. perumusan sanksi pidananya bervariasi (ada tunggal, kumulasi, alternatif, dan gabungan kumulasi-alternatif);
5. ada yang menggunakan pidana minimal (khusus) ada yang tidak;

¹¹⁷ Barda Nawawi Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi (Pengantar Diskusi)*, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Kerja Sama ASPEHUPIKI dan FH UBAYA di Hotel Surya, Prigen-Pandaan, Jawa Timur, 13-19 Januari 2002, hlm. 5-6.

6. ada sanksi administratif yang berdiri sendiri, tetapi ada juga yang diopera-sionalisasikan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana/pemidanaan;
7. dalam hal sanksi administrasi berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah "sanksi administratif" (mis. UU Konsumen, UU Pasar Modal, UU Perbank-an) dan ada yang menggunakan istilah "tindakan administratif" (mis. UU Monopoli & Persaingan Usaha Tidak Sehat);
8. dalam hal sanksi administratif dioperasionalisasikan melalui sistem pidana, ada yang menyebutnya (dimasukkan) sebagai "pidana tambahan" dan ada yang menyebutnya sebagai "tindakan tata tertib" atau "sanksi administratif";
9. Ada "pidana tambahan" yang terkesan sebagai (mengandung) "tindakan", dan sebaliknya ada sanksi "tindakan" yang terkesan sebagai (mengandung) "pidana tambahan".
10. Ada yang mencantumkan " korporasi" sebagai subjek tindak pidana dan ada yang tidak; dan ada yang memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya dan ada yang tidak;
11. Ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya ("kejahatan" atau "pelanggaran"), dan ada yang tidak (mis. UU:31/64; UU:4/92; UU:5/99; UU:8/99); bahkan ada UU yang semula mencantumkan pasal mengenai kualifikasi deliknya, tetapi kemudian dalam perubahan UU, pasal itu dihapuskan (misal UU:9/94 menghapus Psl. 42 UU:6/83).
12. dalam hal sanksi administrasi berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah "sanksi administratif" (mis. UU Konsumen, UU Pasar Modal, UU Perbank-an) dan ada yang menggunakan istilah "tindakan administratif" (mis. UU Monopoli & Persaingan Usaha Tidak Sehat);
13. dalam hal sanksi administratif dioperasionalisasikan melalui sistem pidana, ada yang menyebutnya (dimasukkan) sebagai "pidana tambahan" dan ada yang menyebutnya sebagai "tindakan tata tertib" atau "sanksi administratif";

14. Ada "pidana tambahan" yang terkesan sebagai (mengandung) "tindakan", dan sebaliknya ada sanksi "tindakan" yang terkesan sebagai (mengandung) "pidana tambahan".
15. Ada yang mencantumkan " korporasi " sebagai subjek tindak pidana dan ada yang tidak; dan ada yang memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya dan ada yang tidak;
16. Ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya ("kejahatan" atau "pelanggaran"), dan ada yang tidak (mis. UU:31/64; UU:4/92; UU:5/99; UU:8/99); bahkan ada UU yang semula mencantumkan pasal mengenai kualifikasi deliknya, tetapi kemudian dalam perubahan UU, pasal itu dihapuskan (misal UU:9/94 menghapus Psl. 42 UU:6/83).

Identifikasi tersebut di atas menunjukkan tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan penal, Berikut ini akan diuraikan perkembangan terakhir kebijakan sanksi pidana yang terdapat dalam undang-undang di bidang administrasi antara yang dikeluarkan tahun 1999 sampai dengan 2001. Kebijakan sanksi pidana yang terdapat dalam perundang-undangan di bidang administrasi dari tahun 1999-2001, yang dikutip tanpa menyebut normanya seperti dalam tabel I (pada lampiran).

Dari tabel I (pada lampiran) yang mengidentifikasi perundang-undangan di bidang administrasi yang menggunakan sanksi pidana tahun 1999 sampai dengan 2001 ternyata tetap tidak ada keseragaman pola formulasi kebijakan penal, seperti yang pernah diidentifikasi oleh Barda Nawawi Arief, yang penulis kutip sebelumnya.

Selanjutnya untuk menganalisis tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan penal, akan ditinjau dari :

- a Pola jenis sanksi pidana
- b Pola berat-ringannya pidana

- c Pola perumusan pidana
- d Masalah kualifikasi Tindak Pidana
- e Masalah subyek Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Korporasi

Ad a Pola jenis sanksi

Penetapan jenis-jenis ancaman pidana di dalam hukum pidana, merupakan suatu bagian dari keseluruhan kebijakan kriminal. Hal ini dipandang penting karena di samping untuk menyediakan seperangkat sarana penanggulangan tindak pidana yang dapat dipergunakan hakim, sekaligus untuk membatasi kewenangannya dalam penggunaan sarana pidana lain, selain dari jenis-jenis pidana yang telah disediakan.

Semakin banyak jenis sanksi pidana yang tersedia semakin baik, karena dengan demikian hakim menjadi lebih leluasa untuk memilih di antara sanksi pidana yang ada. Lebih-lebih jika jenis sanksi pidana tersebut, merupakan jenis-jenis alternatif pidana pencabutan kemerdekaan (*"alternatif of imprisonment"*), yang berupa tindakan-tindakan.

Dalam perundang-undangan di bidang administrasi yang menggunakan sanksi pidana, ancaman pidana digunakan sebagai sarana untuk memaksa dipatuhinya ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang. Untuk itu jenis-jenis sanksi pidana berupa perampasan kemerdekaan, denda atau komulasi keduanya dan tindakan non custodial lainnya.

Hasil identifikasi penulis pada perundang-undangan di bidang administrasi tahun 1999-2001, jenis-jenis sanksi pidana berupa pidana penjara, kurungan, denda

dan sanksi administratif/tindakan administratif. Tetapi tidak ada pola keseragaman dalam penetapannya. Dari segi peristilahan ada yang menggunakan istilah bab mengenai "ketentuan pidana", ada juga yang menepatkan ketentuan pidana sebagai "pidana pokok" dalam bab mengenai "sanksi", dan ada pula yang langsung menempatkan ketentuan pidana dalam pasal-pasal.

Istilah "sanksi administrasi" dan juga tindakan administrasi yang keduanya beragam dalam penempatannya dalam jenis sanksi. Ada yang memang merupakan bentuk sanksi dalam hukum administrasi tetapi juga ada yang merupakan salah satu bentuk dari sanksi pidana. Sanksi administrasi atau tindakan administrasi yang merupakan salah satu bentuk sanksi pidana, dalam penempatannya juga tidak ada keseragaman. Ada yang masuk dalam pidana tambahan dan ada yang tidak.

Pola jenis sanksi berhubungan dengan pola pembagian jenis pidana. Misalnya menurut pola KUHP (Wvs), untuk "kejahatan" pada umumnya diancam dengan pidana penjara atau denda; sedangkan untuk "pelanggaran" pada umumnya diancam dengan pidana kurungan atau denda. Sementara Konsep KUHP tidak lagi membedakan jenis tindak pidana berupa "kejahatan" dan "pelanggaran" Namun demikian, di dalam "pola kerja" Tim Penyusun Konsep ada pula pengklasifikasian tindak pidana yang sifatnya/bobotnya dipandang "sangat ringan", "berat" dan "sangat serius". Untuk delik yang "sangat ringan" hanya diancam dengan pidana denda, untuk delik yang dipandang "berat" diancam dengan pidana penjara atau denda (alternatif), dan untuk delik yang "sangat serius" diancam dengan pidana penjara saja (perumusan tunggal) atau dalam hal-hal khusus dapat pula dengan pidana mati yang

dialternatifkan dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara waktu tertentu.¹¹⁸

Ad b Pola berat-ringannya pidana

Apabila dilihat sistem penetapan jumlah ancaman pidana yang terdapat dalam perundang-undangan dibidang administrasi yang menggunakan sanksi pidana, sebagaimana yang digunakan dalam undang-undang pidana pada umumnya, yaitu sistem atau pendekatan absolut. Dengan sistem atau pendekatan ini, maka setiap tindak pidana ditetapkan "bobot/kualitas"nya sendiri-sendiri, yaitu dengan menetapkan ancaman pidana maksimum (dapat juga minimum) untuk setiap tindak pidana. Sistem ini disebut juga dengan istilah-istilah lain seperti : sistem *indefinite*, sistem maksimum atau sistem tradisional. Disebut demikian karena selama ini sistem ini biasa digunakan dalam praktek legislatif di berbagai negara, termasuk Indonesia¹¹⁹

Penggunaan sistem atau pendekatan seperti tersebut di atas di samping mengandung beberapa keuntungan, menurut Barda Nawawi Arief juga membawa konsekwensi yang cukup sulit dalam menetapkan maksimum khusus untuk setiap tindak pidana. Dengan dianutnya sistem tersebut, maka dalam setiap kriminalisasi pembuat undang-undang selalu dihadapkan pada "masalah pemberian bobot" dengan menetapkan kuantifikasi ancaman pidana maksimumnya. Untuk menetapkan

¹¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 172.

¹¹⁹ Ibid, hlm. 131.

kuantifikasi pidana maksimum yang dapat menunjukkan tingkat keseriusan suatu tindak pidana, bukan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Untuk itu diperlukan pengetahuan mengenai urutan tingkat atau gradasi nilai dari norma sentral masyarakat dan kepentingan-kepentingan hukum yang akan dilindungi. Tingkat kesulitan seperti yang dikemukakan di atas akan semakin besar, apabila dalam "pemberian bobot" untuk setiap jenis tindak pidana bertolak dari alasan politis, filosofis dan sosiologis yang harus tercermin dalam setiap kebijakan sanksi pidana dalam suatu undang-undang.

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief mengutip pendapat dari John Kaplan dan Dewan Penasehat Sistem Pidana (*The Advisory Council on The Penal System*) di Inggris. Menurut John Kaplan banyak kebijakan sanksi pidana yang tidak didasarkan pada pertimbangan yang rasional. Demikian pula kritik yang dikemukakan oleh Dewan Penasehat Sistem Pidana pada saat diminta untuk memberi pertimbangan mengenai maksimum pidana penjara untuk pengadilan-pengadilan di Inggris. Menurut Dewan tersebut, keanegaraman maksimum pidana penjara yang ditetapkan Parlemen di Inggris pada abad terakhir ini mengandung unsur serampangan (*a haphazard element*)¹²⁰

Walaupun uraian yang dikemukakan Barda Nawawi Arief di atas semula dimaksudkan dalam rangka rekonstruksi dan re-evaluasi kebijakan sanksi pidana yang terdapat dalam KUHP (Wvs), tetapi masih relevan untuk menganalisis

¹²⁰ Ibid, hlm. 194-195.

kebijakan sanksi pidana yang terdapat dalam perundang-undangan di bidang administrasi. Permasalahan-permasalahan yang timbul dalam penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undang di bidang administrasi tidak kalah peliknya dibanding permasalahan yang dihadapi perundang-undangan pidana. Hal ini disebabkan perundang-undangan di bidang administrasi memang lebih mengatur tentang “hukum administrasi”, dan sanksi pidana “hanya” sebagai “upaya terakhir”.

Ad c Pola perumusan pidana

Sebelum menganalisis mengenai perumusan pidana pada perundang-undangan di bidang administrasi, sebaiknya melihat bagaimana pola perumusan pidana yang terdapat dalam KUHP (Wvs), sebagai sumber pokok hukum pidana.

Jenis pidana yang pada umumnya dicantumkan dalam perumusan delik menurut pola KUHP (Wvs) ialah pidana pokok, dengan menggunakan 9 (sembilan) bentuk perumusan, yaitu :¹²¹

- a Diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau penjara tertentu;
- b Diancam dengan pidana seumur hidup atau penjara tertentu;
- c Diancam dengan pidana penjara (tertentu);
- d Diancam dengan pidana penjara atau kurungan;
- e Diancam dengan pidana penjara atau kurungan atau denda;

¹²¹ Ibid. hlm.179.

- f Diancam dengan pidana penjara atau denda;
- g Diancam pidana kurungan;
- h Diancam pidana kurungan atau denda;
- i Diancam dengan pidana denda.

Selanjutnya kesembilan perumusan diatas, dapat diidentifikasi hal-hal sebagai berikut :¹²²

- a. KUHP hanya menganut 2 (dua) sistem perumusan, yaitu
 - 1. perumusan tunggal (hanya diancam satu pidana pokok);
 - 2. perumusan alternatif.
- b. Pidana pokok yang diancam/dirumuskan secara tunggal, hanya pidana penjara, kurungan atau denda. Tidak ada pidana mati atau penjara seumur hidup yang diancam secara tunggal.
- c. Perumusan alternatif dimulai dari pidana pokok terberat sampai yang paling ringan.

Sementara itu pidana tambahan bersifat fakultatif, namun pada dasarnya untuk dapat dijatuhkan harus tercantum dalam perumusan delik.

Pada perundang-undangan di bidang administrasi seperti pada tabel 1 diatas jenis pidana yang dicantumkan dalam perumusan delik menggunakan perumusan sebagai berikut :

- a Diancam dengan pidana penjara (tertentu)

¹²² Ibid.

- b Diancam dengan pidana penjara atau denda ;
- c Diancam dengan pidana penjara dan denda;
- d Diancam dengan kurungan atau denda;
- e Diancam dengan pidana kurungan dan denda
- f Diancam dengan pidana denda.

Dari bentuk perumusan di atas perundang-undangan di bidang administrasi menganut 4 (empat) sistem perumusan, yaitu perumusan tunggal, alternatif, komulatif dan gabungan yaitu alternatif- komulatif. Sedang pidana tambahan yang dicantumkan pada beberapa perundang-undangan di bidang administrasi tidak jelas dalam pengoperasionalkannya, karena tidak dicantumkan dalam perumusan delik.

Ad d. Masalah Kualifikasi Tindak Pidana

Terdapat perbedaan kebijakan mengenai kualifikasi Tindak Pidana pada perundang-undangan di bidang administrasi pada tahun 1999-2001. Perbedaan tersebut antara lain, ada yang menyebut kualifikasi tindak pidananya berupa "kejahatan" dan "pelanggaran", kemudian ada yang hanya menyebut kejahatan saja, ada yang hanya menyebut pelanggaran saja dan ada pula yang sama sekali tidak menyebutkan kualifikasi tindak pidananya.

Undang-undang yang menyebut kualifikasi tindak pidana berupa kejahatan dan pelanggaran adalah Undang-undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu (Pasal 72 sampai dengan Pasal 73 ayat (9) merupakan kejahatan dan 73 ayat (10) merupakan pelanggaran). Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Pasal 78 ayat

(1,2,3,4,5,6,7,9,10,11) disebutkan sebagai kejahatan dan Pasal 78 ayat (8) sebagai pelanggaran. Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (pasal 52,53,54 dan 55 dinyatakan sebagai kejahatan sedangkan Pasal 51 dinyatakan sebagai pelanggaran). Selanjutnya Undang-undang yang hanya menyebut kualifikasi tindak pidana sebagai kejahatan adalah Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Pasal 47 sampai dengan Pasal 57). Undang-undang yang hanya menyebut kan kualifikasi tindak pidana berupa pelanggaran adalah Undang-undang No. 38 Tahun 1999 tentang Zakat (Pasal 21 ayat (1)) dan Undang-undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merk (Pasal 95). Sementara itu selain ke enam Undang-undang yang telah diuraikan di atas dari tabel I (pada lampiran) tidak secara tegas menyebutkan tentang kualifikasi tindak pidana.

Mengenai kualifikasi tindak pidana dalam perundang-undangan sebaiknya disesuaikan dengan KUHP sebagai induk dari perundang-undangan pidana. Hal ini didasarkan bahwa perundang-undangan di luar KUHP yang mengatur tentang ketentuan pidana, akan kembali merujuk atau berpedoman pada ketentuan yang terdapat dalam KUHP bila tidak mengatur dengan jelas.

Berkaitan dengan masalah penyebutan kualifikasi tindak pidana, Barda Nawawi Arief menyatakan :¹²³

“Menurut pendapat saya, seyogyanya setiap UU di luar KUHP menyebut secara tegas kualifikasi deliknya. Penyebutan kualifikasi delik (sebagai “kejahatan”

¹²³ Barda Nawawi Arief, Kebijakan Sistem Pemidanaan Dalam Bidang Perbankan (Evaluasi Sistem Pemidanaan Dalam UU Perbankan dan UU Bank Indonesia), Makalah pada Colloquium Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Perbankan, Kerjasama FH Undip dengan Bank Indonesia, Semarang, 2002, hlm.4-5.

atau "pelanggaran"), bukan sekedar memberi nama, tetapi merupakan "penetapan kualifikasi yuridis" yang mempunyai akibat/konsekuensi yuridis materiel (yaitu terikat pada aturan umum KUHP) maupun konsekuensi yuridis-formal (dalam KUHAP). Penetapan kualifikasi yuridis ini mutlak diperlukan, karena sistem pidana di luar KUHP merupakan sub/bagian integral dari keseluruhan sistem pidana. Jadi fungsi dari ditetapkannya kualifikasi yuridis itu adalah untuk "menjabatani" berlakunya aturan umum KUHP terhadap hal-hal yang tidak diatur dalam UU diluar KUHP."

Ad e. Masalah Subyek Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Korporasi.

Kedudukan badan hukum / korporasi (*rechtspersoon*) sebagai subyek tindak pidana disamping manusia (*natuurlijke*) mengalami perkembangan bertahap. Dalam KUHP (WvS) hanya manusia yang dapat menjadi subyek tindak pidana. Perkembangan selanjutnya tidaklah demikian, Undang-undang di luar KUHP mulai mengatur tentang pertanggungjawaban korporasi, seperti dalam Undang-undang No. 7 DRT. 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

Undang-undang di bidang administrasi yang dikeluarkan pada tahun 1999-2001 seperti pada tabel 1 (pada lampiran) tidak semuanya mengatur tentang pertanggungjawab korporasi. Dari data tersebut teridentifikasi hanya empat Undang-undang yang mengatur masalah subyek tindak pidana dan pertanggung jawaban korporasi yaitu Undang-undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-undang No. 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar, Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan Undang-undang No.56 Tahun 1999 tentang Rakyat Terlatih.

Dari keempat undang-undang di atas dapat dikatakan, bahwa perumusan masalah subyek tindak pidana dan pertanggungjawaban korporasi tidak lengkap. Seperti dalam Pasal 69 dan Pasal 71 ayat 2 Undang-undang Bank Indonesia tidak ada ketentuan mengenai siapa yang dapat dituntut dan sanksi pidananya hanya berupa denda sedangkan untuk pihak Bank Indonesia yang melanggar Pasal 55 ayat 4 jo. Pasal 70 ayat 1 ada ketentuan siapa yang dapat dituntut yaitu diatur dalam Pasal 70 ayat 2. Yang dapat dituntut antara lain :

- 1 Yang memberi perintah;
- 2 Yang melakukan perbuatan;
- 3 Yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu, atau;
- 4 Ketiga-tiganya.

Pada Undang-undang Lalu Lintas Devisa dan Nilai Tukar pertanggungjawaban korporasi hanya berupa penjabutan izin usaha oleh instansi yang berwenang, yang merupakan salah satu sanksi administrasi dalam hukum administrasi, jadi dioperasionalkan dengan sistem sanksi dalam hukum administrasi.

Pada Pasal 78 ayat 14 Undang-undang Kehutanan istilah yang digunakan adalah Badan Hukum/Badan Usaha. Pasal ini hanya mengatur apabila Badan Hukum/Badan Usaha melakukan tindak pidana maka yang bertanggungjawab adalah pengurusnya baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Selanjutnya Undang-undang tentang Rakyat Terlatih dalam Pasal 41 juga hanya mengatur tentang pertanggungjawaban terhadap pengurusnya saja apabila badan hukum melakukan tindak pidana.

Dari uraian di atas dapat dikatakan, bahwa Undang-undang dibidang administrasi belum mengatur secara optimal masalah pertanggungjawaban korporasi. Apalagi pertanggungjawaban pidana yang dioperasionalkan dengan sistem ppidanaan. Kenyataan ini sangat ironis mengingat perundang-undangan dibidang administrasi lebih banyak mengatur tentang masalah ekonomi yang tentunya pelaku-pelaku ekonomi lebih banyak berupa korporasi dan apabila terjadi kejahatan yang dilakukan oleh korporasi akibatnya lebih serius dan meluas. Sementara itu Undang-undang yang sudah mengatur masalah pertanggungjawaban korporasi dirasakan tidak lengkap, karena hanya mengatur pertanggungjawaban terhadap pengurusnya dan walaupun mengatur tentang pertanggungjawaban korporasi jenis pidananya hanya berupa pidana denda.

Selanjutnya mengenai tindakan administrasi dalam perundang-undangan dibidang administrasi juga tidak ada keseragaman. Seperti yang terlihat dalam tabel II (dalam lampiran). Dari perundang-undangan dibidang administrasi tahun 1999-2001 seperti dalam tabel II (lihat lampiran), hanya ada dua undang-undang yang memanfaatkan sanksi berupa tindakan administrasi yang dioperasionalkan sistem ppidananaan yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, pada pasal 49 (pada pasal 7 mengatur sanksi administrasi dalam sistem sanksi dalam Hukum Administrasi) dan Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pada Pasal 63 dalam hukuman tambahan (pasal 60 sanksi administrasi berupa ganti rugi dalam sistem sanksi dalam Hukum administrasi). Selanjutnya ada enam undang-undang hanya mencantumkan

sanksi administrasi yang dioperasionalkan dengan sistem sanksi hukum administrasi yaitu Undang-undang Jasa Konstruksi, Undang-undang bank Indonesia, Undang-undang tentang Lalu Lintas dan Nilai Tukar, Undang Undang tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi dan nepotisme, Undang-undang Telekomunikasi dan Undang-undang Serikat Pekerja/Serikat buruh, sementara itu delapan belas undang-undang yang lain tidak mencantumkan sama sekali sanksi/tindakan administrasi baik dalam hukum pidana maupun dalam hukum administrasi

Tidak ada keseragaman dalam pola penetapan tindakan administrasi dalam perundang-undangan dibidang administrasi sebenarnya mengandung arti bahwa hakiki permasalahan dalam perundang-undangan dibidang administrasi lebih dekat pada sanksi yang bersifat administrasi. Jadi bila sanksi(hukum pidana) "dipanggil" untuk memperkuat perundang-undangan dibidang administrasi maka perlu dipertimbangkan juga sanksi-sanksi tindakan administrasi yang ada dalam sistem pidana dan ppidanaan, sehingga sanksi tindakan administrasi tersebut dapat dioperasionalkan dengan hukum pidana. Sementara ini sanksi pidana hanya dilihat berupa sanksi yang bersifat "penjeraan" saja.

Kesimpulan yang dapat diambil dari uraian tentang ketentuan pidana dalam perundang-undangan dibidang administrasi adalah tidak adanya keharmonisan/kesesuaian dalam hal pola jenis sanksi pidana, berat ringannya pidana, masalah perumusan sanksi, kualifikasi tindak pidana dan juga masalah subyek tindak pidana dan pertanggungjawaban korporasi. Adanya "masalah " pada tahap

kebijakan formulasi ini akan berpengaruh pada pelaksanaan tahap-tahap selanjutnya, yaitu tahap aplikasi dan eksekusi.

Dalam kaitan dengan masalah ini Barda Nawawi Arief dalam pidato pengukuhan Guru Besar mengingatkan :¹²⁴

“....Sebenarnya “pola pemidanaan “ sebagai pedoman legislatif harus ada lebih dahulu sebelum perundang-undangan pidana dibuat (bahkan sebelum KUHP dibuat). Belum adanya pola pemidanaan yang dapat dijadikan sebagai pedoman legislatif nasional untuk menyusun perundang-undangan pidana inilah yang merupakan salah satu “kekurangan” atau bahkan dapat dikatakan sebagai salah satu faktor penghambat upaya penyusunan dan pembaharuan perundang-undangan pidana di Indonesia. Ditambah lagi dengan belum adanya sistem pemidanaan yang bersifat nasional (karena KUHP Baru/Nasional belum terbentuk), maka produk perundang-undangan selama ini sebenarnya dalam keadaan yang “memprihatinkan. Dengan belum adanya atau belum jelasnya pola pemidanaan dan sistem pemidanaan yang bersifat nasional yang bersifat nasional dapat berakibat adanya kerancuan, ketidaksesuaian (inconsistency) dan keanekaragaman di dalam penyusunan produk legislatif yang mengandung sanksi pidana. Dalam praktek legislatif selama ini terlihat keanekaragaman pola di dalam menentukan jenis sanksi (pidana/tindakan), sistem perumusan sanksi, jumlah/lamanya sanksi dan pola pemberatan/peringanannya sanksi. Penentuan sanksi pidana memang merupakan hak prerogatif badan legislatif, sehingga wajar ada perbedaan. Namun tentunya harus ada pola atau kesepakatan umum yang dapat dijadikan pegangan.”

¹²⁴ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 116.

B. Prospek Penetapan dan Perumusan Sanksi Pidana dan Sanksi /Tindakan Administrasi Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia

Setelah membahas berbagai hal mengenai penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam perundang-undangan dibidang administrasi di Indonesia yang masih banyak mengandung kelemahan, maka menjadi persoalan adalah bagaimana sebaiknya kebijakan penal dalam perundang-undangan dibidang administrasi di masa yang akan datang.

Permasalahan ini sangat penting dan strategis mengingat perundang-undangan dibidang administrasi meliputi berbagai bidang yang yang luas dalam hal ini sebagai bentuk kebijakan pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan dalam rangka pelayanan pada masyarakat.

Penetapan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam perundang-undangan dibidang administrasi tidak hanya masalah menentukan sanksi pidana dalam hal ini menentukan jenis sanksi pidana, tindakan, dan berat ringannya sanksi pidana, akan tetapi berkaitan dengan cara pengaturan dalam perundang-undangan di bidang administrasi dan harmonisasi dengan sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia.

Selanjutnya serangkaian pembahasan pada sub bab berikut ini adalah, penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dilihat dari tujuan pemidanaan, penetapan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dilihat

dari aspek penegakan hukum dan prospek penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam perundang-undangan di bidang administrasi.

1. Sanksi Pidana dan Sanksi/ Tindakan Administrasi Dilihat Dari Aspek Tujuan Pemidanaan

Pendekatan rasional dalam memilih dan menetapkan suatu jenis pidana mengandung makna, bahwa pidana yang dipilih itu harus berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang cukup beralasan. Dalam kaitannya pemilihan pidana Sudarto mengatakan :¹²⁵

Sejarah menunjukkan, bahwa apa yang dinamakan kejahatan itu berubah, demikian pula apa yang dinamakan pidana. Jadi kalau orang mengira bahwa orang yang melakukan pencurian harus dipidana penjara, karena hal itu sudah dipandang "memang begitu", maka perkiraan orang itu tidak benar ! Ini adalah masalah penegakkan hukum. Adapun cara bagaimana hukum itu ditegakkan, itu masalah pemilihan sarana apa yang dipandang paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan.

Kutipan pendapat Sudarto tersebut berkaitan dengan aspek-aspek tujuan pemidanaan dari pemilihan pidana penjara, tetapi pendapat tersebut dapat dijadikan pula pertimbangan dalam menetapkan sanksi pidana apa yang diberikan/dikenakan pada perundang-undangan di bidang administrasi. Secara umum dinyatakan oleh Sudarto dalam kutipan di atas, bahwa sarana yang dipilih itu harus merupakan sarana yang dianggap paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan. Jadi apabila dikaitkan dengan penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan

¹²⁵ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 106

administrasi maka langkah yang terpenting adalah menentukan secara rasional apakah “penggunaan sanksi pidana (hukum pidana)” itu cukup beralasan dan efektif.

Penetapan tujuan merupakan prasarat bagi suatu politik kriminal yang rasional, seperti yang dikemukakan oleh Karl O Christiansen sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief mengemukakan sebagai berikut :

Prasarat yang fundamental dalam merumuskan suatu cara, metode atau tindakan yang rasional ialah bahwa tujuan yang hendak dicapai harus telah dirumuskan dengan baik..... Tanpa suatu tujuan kita tidak dapat berbicara tentang sarana yang rasional dari politik kriminal, bahkan sebenarnya kita tidak dapat menggunakan istilah sarana atau pernyataan-pernyataan lain yang serupa. Akan tetapi patutlah ditekankan, bahwa tujuan-tujuan itu tidak dapat ditetapkan dengan suatu metode yang rasional..... Tujuan dari suatu aktivitas tertentu tidak pernah merupakan hasil suatu keputusan yang rasional, dan **karakteristik dari suatu politik kriminal yang rasional tidak lain daripada penerapan metode-metode yang rasional.**¹²⁶

Berdasarkan dari konsepsi politik kriminal yang rasional seperti dikemukakan diatas, maka jelaslah bahwa sebelum menetapkan dan merumuskan “sanksi pidana” atau “menggunakan sanksi (hukum pidana)” harus terlebih dahulu menetapkan tujuan yang hendak dicapai. Demikian pula dalam menetapkan “sanksi pidana” dalam perundang-undangan dibidang administrasi, maka perlu menetapkan terlebih dahulu tujuan penggunaan “sanksi pidana” dan apakah penggunaan “sanksi pidana” itu merupakan sarana yang efektif dan bermanfaat atau tidak.

¹²⁶ Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, BP Undip, Semarang, 1996, hlm. 8

Tujuan yang hendak dicapai dengan pidana dan hukum pidana selama ini belum pernah dirumuskan secara formal dalam undang-undang. Perumusan tujuan baru tampak dalam konsep rancangan KUHP Buku I tahun 1971/1972 dan tujuan pemidanaan ini juga terdapat dalam rancangan KUHP yang terakhir yaitu tahun 1999/2000.

Dalam konsep rancangan KUHP tahun 1971/1972 tujuan pemidanaan dirumuskan dalam Pasal 2 (1) sebagai berikut :

- 1 Untuk mencegah dilakukan tindak pidana demi pengayoman negara, masyarakat dan penduduk;
- 2 Untuk membimbing agar terpidana insyaf dan menjadi anggota masyarakat yang berbudi baik dan berguna;
- 3 Untuk menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana.

Selanjutnya dalam Pasal 51 konsep rancangan KUHP tahun 1999/2000 dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Pemidanaan bertujuan :
 - a Mencegah dilakukan tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
 - b Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
 - c Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan

d Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

(2) Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

Tujuan pemidanaan tersebut di atas masih dalam konsep rancangan KUHP yang nantinya akan menjadi sumber utama hukum pidana, sehingga secara formal masih belum ada apalagi dalam perundang undangan pidana di luar KUHP dan terlebih lagi perundang-undangan di bidang administrasi yang menggunakan sanksi (hukum pidana). Oleh karena itu tujuan yang akan dijadikan tolok ukur dan dasar pembenaran dalam membahas "sanksi (hukum pidana) dalam perundang-undangan administrasi lebih bersifat teoritis, khususnya dilihat dari sudut politik kriminal..

Tujuan politik kriminal adalah "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat". Bertolak dari konsepsi yang demikianlah kiranya, Seminar Kriminologi ketiga tahun 1976 seperti dikutip Barda Nawawi Arief memberi kesimpulan :¹²⁷

Hukum pidana hendaknya dipertahankan sebagai salah satu sarana untuk *social defence* dalam arti melindungi masyarakat terhadap kejahatan dengan memperbaiki atau memulihkan kembali (*rehabilitatie*) si pembuat tanpa mengurangi keseimbangan kepentingan perorangan(pembuat) dan masyarakat.

Selanjutnya dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional tahun 1980, dalam salah satu laporannya menyatakan :¹²⁸

¹²⁷ Ibid, hlm.82.

¹²⁸ Ibid.

- Sesuai dengan politik hukum pidana maka tujuan pemidanaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kejahatan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat /negara, korban dan pelaku.
- Atas dasar tujuan tersebut maka pemidanaan harus mengandung unsur-unsur yang bersifat :
 - 1 **Kemanusiaan**, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang;
 - 2 **Edukatif**, dalam arti bahwa pemidanaan itu mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang positif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan;
 - 3 **Keadilan**, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut dirasakan adil baik oleh terdakwa maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat.

Kesimpulan dari Seminar Kriminologi ketiga tahun 1976 dan Simposium pembaharuan Hukum Pidana Nasional adalah bahwa tujuan utama yang ingin dicapai pidana dan hukum pidana sebagai salah satu sarana dari politik kriminal adalah "**perlindungan masyarakat**". Untuk itu tujuan perlindungan masyarakat hendaknya dapat dijadikan landasan dalam menetapkan dan merumuskan sanksi pidana (hukum pidana) dalam perundang-undangan administrasi. Mengingat perundang-undangan di bidang administrasi ruang lingkupnya sangat luas dan kerugian yang ditimbulkan jika terjadi pelanggaran terhadap undang-undang ini yang juga sangat luas karena bisa menyangkut ekonomi, sosial dan keuangan negara bahkan nyawa (misal bidang

kehutanan, pertambangan, lingkungan dsb), maka perlu perlu pertimbangan yang seksama dalam menetapkan dan merumuskan sanksi pidana. Tujuan yang hendak dicapai dalam menetapkan dan merumuskan sanksi pidana hendaknya dapat dijadikan pedoman, sehingga tujuan pidana dan hukum pidana yang berupa "perlindungan masyarakat" dapat dicapai.

Tujuan pidana dan hukum pidana yang berupa "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat", merupakan tujuan umum yang sangat luas. Tujuan umum itu merupakan induk dari keseluruhan pendapat atau teori-teori mengenai tujuan pidana. Dengan perkataan lain, semua pendapat dan teori yang berhubungan dengan tujuan pidana dan ppidanaan sebenarnya hanya merupakan perincian atau pengidentifikasikan dari tujuan umum itu. Untuk jelasnya, identifikasi dari beberapa aspek atau bentuk bentuk perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat itu dapat dikemukakan sebagai berikut :¹²⁹

- 1 Dilihat dari sudut perlunya perlunya perlindungan masyarakat terhadap perbuatan anti sosial yang merugikan dan membahayakan masyarakat, maka timbullah pendapat atau teori bahwa tujuan pidana dan hukum pidana adalah penanggulangan kejahatan.
- 2 Dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat terhadap sifat berbahaya orang (pelaku), maka timbul pendapat yang menyatakan bahwa tujuan pidana adalah untuk memperbaiki si pelaku.
- 3 Dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam menggunakan sanksi pidana atau reaksi terhadap pelanggar pidana, maka dikatakan bahwa tujuan pidana dan hukum pidana adalah untuk mengatur atau membatasi kesewenangan penguasa maupun warga masyarakat pada umumnya.

¹²⁹ Ibid, hlm. 85.

- 4 Aspek lain dari perlindungan masyarakat adalah perlunya mempertahankan keseimbangan atau keselarasan sebagai kepentingan dan nilai yang terganggu oleh adanya kejahatan.

Dari keempat aspek yang dikutip dari pendapat Barda Nawawi Arief di atas, dapat dijadikan landasan bagi penetapan dan perumusan sanksi pidana (hukum pidana) dalam perundang-undangan administrasi. Tujuan pemidanaan yang hendak dicapai dalam menetapkan dan merumuskan sanksi (hukum pidana) dalam perundang-undangan dibidang administrasi akan lebih memberikan perlindungan pada masyarakat. Akhirnya dapat dikatakan bahwa "pemanggilan hukum pidana" dalam "hukum administrasi tidak terkesan hanya sebagai "variasi" yang sudah menjadi kebiasaan dalam praktek legislatif ataupun sekedar sebagai sarana untuk "menakut nakuti" agar perundang-undangan terkesan lebih "mantab".

2. Sanksi Pidana dan Sanksi/Tindakan Administrasi Dilihat Dari Aspek Penegakan Hukum

Dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai pengatur ketertiban dalam masyarakat, maka hukum harus menjalani proses yang panjang dan bertahap, yang dalam garis besarnya aktifitas tersebut diawali pada proses pembuatan hukum itu sendiri sampai akhirnya pada pemberlakuan hukum di masyarakat.

Pendapat Satjipto Rahardjo, dalam kaitan ini mengatakan, Bahwa :

"Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan tersebut . Ia merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara "Dunia sosial" dengan "Dunia Hukum", oleh karena sejak saat itu, kejadian dalam masyarakatpun mulai ditumbuhkan pada tatanan hukum:..... Tunduk

pada tatanan hukum berarti tunduk pada penilaian hukum, ukuran hukum dan akibat-akibat hukum. Oleh karena itulah kita berbicara tentang adanya suatu "Dunia tersendiri", yaitu dunia hukum"¹³⁰

Selanjutnya setelah proses pembuatan hukum, tahap berikutnya adalah pemberlakuan/pelaksanaan hukum di masyarakat atau sering disebut dengan penegakan hukum. Lebih jauh Satjipto Rahardjo menjelaskan, bahwa :

"Dengan berakhirnya pembuatan hukum sebagaimana telah diuraikan di atas proses hukum baru menyelesaikan satu tahap saja dari suatu perjalanan panjang untuk mengatur masyarakat. Tahap pembuatan hukum masih harus disusul oleh pelaksanaannya secara kongkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Itulah yang dimaksud dengan penegakan hukum itu..... tugas penegakan hukum itu dijalankan oleh komponen eksekutif dan dijalankan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut, sehingga sering disebut juga birokrasi penegakan hukum."¹³¹

Penegakan hukum , apabila dilihat dari cabang-cabang hukum dapat dibedakan adanya sistem penegakan hukum perdata, sistem penegakan hukum pidana dan sistem penegakan hukum administrasi. Sejalan dengan itu terdapat berturut-turut sistem saksi hukum perdata, sistem sanksi hukum pidana dan sistem sanksi hukum administrasi. Ketiga sistem penegakan hukum tersebut masing-masing didukung dan dilaksanakan oleh alat perlengkapan negara atau aparatur (alat) penegakan hukum, yang mempunyai aturannya sendiri-sendiri pula.¹³²

Dalam kaitannya dengan Perundang-undangan dibidang administrasi yang menggunakan sanksi (hukum pidana) atau dikenal dengan hukum pidana

¹³⁰ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm.176.

¹³¹ Ibid., hlm.181.

¹³² Sudarto, Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986, hlm.111.

administrasi maka diberlakukan penegakan hukum dengan sistem penegakan hukum pidana.

Penegakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal). Tujuan akhir dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama yaitu kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian penegakan hukum pidana yang merupakan bagian dari politik kriminal, pada hakekatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (politik sosial).

Penggunaan/fungsionalisasi sanksi (hukum pidana) dalam perundang-undangan dibidang administrasi pada hakekatnya merupakan *policy* dalam rangka "mengamankan" pelaksanaan perundang-undangan di bidang administrasi yang meliputi ruang lingkup yang sangat luas yaitu tugas-tugas pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan.

Penegakan hukum pidana diharapkan dapat menunjang program-program pembangunan, maka patut diperhatikan "*Guiding Principles*" yang dihasilkan oleh Konggres PBB ke-7 tahun 1985 seperti yang dikutip Barda Nawawi Arief, antara lain menyatakan :¹³³

"Proyek-proyek dan program-program pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan sesuai dengan kenyataan-kenyataan lokal, regional dan nasional, hendaknya didasarkan pada penelitian yang dapat diandalkan dan perkiraan/ramalan akan perkembangan atau kecenderungan sosial ekonomi pada saat ini maupun masa yang akan datang, termasuk kecenderungan kejahatan, dan juga hendaknya didasarkan pada studi/penelitian mengenai

¹³³ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 14

pengaruh dan akibat-akibat sosial dari keputusan-keputusan serta investasi-investasi kebijakan (dalam arti pelaksanaan kebijakan). Studi-studi kelayakan juga harus meliputi faktor-faktor sosial dan dilengkapi dengan penelitian mengenai kemungkinan timbulnya akibat-akibat kriminologi serta strategi alternatif untuk menghindarinya”.

Dari kutipan terlihat perlunya studi dan evaluasi terhadap perkembangan kejahatan. Studi sejauh mungkin dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai aspek dan ditujukan untuk perumusan kebijakan penegakan hukum dalam upaya penanggulangan kejahatan.

Dalam upaya penanggulangan kejahatan yang sering dilupakan orang adalah seolah-olah terjadi pemisahan yang absolut antara penegakan hukum pidana, penegakan hukum administrasi dan penegakan hukum perdata. Padahal dilihat dari sistem hukum nasional, ketiga-tiganya mempunyai kedudukan sebagai sub-sistem yang membawa konsekuensi tidak boleh bertentangan satu sama lain bahkan harus saling mendukung.¹³⁴

Perlunya “keterpaduan/keserasian” dalam penegakan hukum ini penting untuk keberhasilan penanggulangan kejahatan itu sendiri. Kesalahan dalam kebijakan salah satu sub-sistem akan mempengaruhi jalannya tujuan yang hendak dicapai yaitu penanggulangan kejahatan untuk kesejahteraan masyarakat. Penegakan hukum itu pada hakekatnya merupakan kebijakan melalui beberapa tahap yaitu tahap formulasi,

134. Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 41.

tahap aplikasi dan tahap eksekusi. Jadi jika terjadi kesalahan dalam kebijakan yang pertama akan mempengaruhi pada tahap selanjutnya.

Selanjutnya mengingat betapa pentingnya memperhatikan berbagai tahapan dalam kebijakan penegakan hukum dan akibat yang ditimbulkan bila terjadi kesalahan, Muladi mengemukakan.¹³⁵

Dari dimensi hukum pidana seringkali nampak bahwa, ketidakberesan dalam hukum administrasi dan hukum perdata dapat menciptakan faktor kriminogen. Sebagai contoh deregulasi sektor perbankan pada masa lalu, mengakibatkan keragu-raguan dalam melakukan penegakan hukum pidana terhadap praktek-praktek bank gelap. Baru setelah timbul kerugian dalam masyarakat, penegakan hukum mulai digalakkan kembali. Saat ini mulai nampak celah-celah kelemahan baik dalam hubungan perdata maupun pengaturan administrasi dalam UU No.7 Tahun 1992 yang dapat merupakan faktor kriminogen.

Sebaliknya bisa juga terjadi usaha untuk menerobos dalam arti menggagalkan penegakan hukum pidana dengan menggunakan norma-norma hukum administratif. Dalam kasus-kasus perbankan akhir-akhir ini mestinya dipegang teguh pemahaman bahwa, langkah-langkah administrasi yang dilakukan oleh Pemerintah dalam pembubaran bank atau langkah-langkah individual dalam hukum perdata untuk mendapatkan pengakuan kepailitan, tidak akan mengurangi kemungkinan yang bersangkutan mempertanggungjawabkan perbuatannya dalam hukum pidana.

Penggunaan/fungsionalisasi sanksi(hukum pidana) dalam perundang-undangan administrasi yang sekarang menjadi fenomena legislatif jika dilihat dari aspek penegakan hukum khususnya pada tahap aplikasi yaitu penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan, diharapkan sebagai "sarana pemaksa" terakhir untuk mengamankan berbagai kebijakan pemerintah yang tertuang dalam perundang-undangan administrasi. Hal

135. Ibid, hal 41.

yang demikian memang dapat dimengerti karena sifat hukum pidana “yang mengancam” akan menjadi pertimbangan bagi “calon pelanggar” perundang-undangan tersebut.

Tetapi kenyataan mengatakan bahwa “penggunaan” sanksi (hukum pidana) dalam perundang-undangan di bidang administrasi tidak didukung dengan kebijakan penal yang baik sehingga, terlihat penggunaan sanksi (hukum pidana) terkesan bahwa setiap perundang-undangan di bidang administrasi dirasakan kurang sempurna atau “hambar” jika tidak ada ketentuan pidana.

Adanya “masalah” pada tahap kebijakan formulasi berakibat pada pelaksanaan penegakan hukum. Penegakan hukum tidak dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, sehingga tujuan yang hendak dicapai melalui hukum itu tidak tercapai.

Sehubungan dengan itu Soerjono Soekanto menyatakan bahwa agar hukum dapat berfungsi dengan baik, diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yaitu :¹³⁶

- 1 Hukum atau peraturan itu sendiri.
- 2 Mentalitas petugas yang menegakkan hukum.
- 3 Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum.
- 4 Kesadaran hukum.

¹³⁶ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, Universitas Indonesia (U I PRESS), Jakarta, 1983, hlm.36.

Keempat faktor tersebut di atas, saling berkaitan dan merupakan inti dari sistem penegakan hukum.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan penal dalam perundang-undangan dibidang administrasi yang banyak mengandung "masalah" mempengaruhi dalam proses penegakan hukum. Apabila ditinjau dari pendapat Soerjono Soekanto maka adanya "masalah " pada kebijakan penal tersebut merupakan faktor yang pertama yaitu dari segi "Hukum atau peraturan itu sendiri". Hal itu belum dilihat dari faktor faktor yang lain, yang sangat mempengaruhi berfungsinya hukum dengan baik.

3. Penetapan dan Perumusan Sanksi Pidana dan Sanksi /Tindakan Administrasi Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia

Dasar pembenaran digunakannya sanksi pidana, merupakan salah satu masalah sentral dalam politik kriminal. Demikian pula dalam penggunaan sanksi (hukum pidana) dalam hukum administrasi merupakan suatu kebijakan sebagai upaya perlindungan masyarakat. Kebijakan sanksi pidana di bidang hukum administrasi merupakan pilihan dari berbagai alternatif. Dalam hal ini berarti memilih dan menetapkan sanksi (hukum pidana) dalam hukum administrasi sebagai sarana menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan berbagai faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana dalam kenyataan.

Menghadapi masalah kebijakan hukum pidana Sudarto mengingatkan :¹³⁷

- a Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan sepirtual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan "perbuatan yang tidak dikehendaki" yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat;
- c Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip "biaya dan hasil" (*cost and benefit principle*);
- d Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas.

Bertitik tolak dari pendapat sudarto, diharapkan kebijakan sanksi (hukum pidana) dalam hukum administrasi dapat lebih terarah dan terjadi harmonisasi agar tidak bertentangan dengan sistem pidana dan ppidanaan di Indonesia, sehingga apa yang diharapkan dari "sanksi(hukum pidana)" dapat tercapai dengan baik.

¹³⁷ Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, bandung, Alumni, 1981, hlm.44-48.

Melihat penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam perundang-undangan dibidang sudah menjadi fenomena dalam produk legislatif diberbagai negara dan masih banyak menimbulkan permasalahan maka Konggres Internasional tentang Hukum Pidana ke XIV di Stockholm 14-17 Juni 1987 memberikan rekomendasi mengenai prinsip-prinsip hukum substantif yang harus diperhatikan. Selengkapnya rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut :¹³⁸

1. Prinsip-prinsip Hukum Substantif

- a) Definisi pelanggaran pidana administratif serta sanksi pidana administratif sebaiknya ditetapkan menurut *principle of legality*. Garis antara pelanggaran pidana dan pelanggaran pidana administratif harus ditarik secara tegas, dengan kejelasan yang memadai, oleh badan legislatif. Penggunaan istilah-istilah yang jelas untuk pelanggaran dan sanksi pidana administratif amat disarankan.
- b) Tanggung jawab pidana administratif dari orang harus didasarkan pada *personal fault* (karena ada maksud/kesengajaan atau kelalaian).
- c) Akan tetapi, sifat sanksi pidana administratif membuat bidang hukum pidana administratif (dibanding hukum pidana) lebih kondusif bagi diakuinya *corporate liability* (tanggung gugat badan hukum).

¹³⁸ The Legal And Practical Problems Posed By The Difference Between Criminal Law And Administrative Penal Law, XIV International Congress on Penal Law, Stockholm, June, 14-17, 1987, hlm 524

- d) Berat sanksi pidana administratif sebaiknya proporsional/sebanding dengan berat pelanggarannya.
- e) Mempertahankan "*justification and excuse*" (pembenaran dan pemaafan) yang diakui dalam hukum pidana, termasuk kesalahan hukum yang tak dapat dihindari, harus ada dalam hukum pidana administratif

2. Princip-prinsip Procedur

- a) Praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan prinsip bahwa terdakwa/tergugat dapat diberi sanksi hanya jika pelanggaran *telah dibuktikan dengan pasti* harus dihormati dalam hukum pidana administratif.
- b) Dalam perkara-perkara yang sederhana, prosedur dapat dan seharusnya dipercepat, tetapi terdakwa harus tetap punya hak untuk *diberi tahu* tentang tuduhan dan bukti yang disampaikan kepadanya, hak untuk diperiksa, termasuk hak untuk *menyodorkan bukti*, dan hak untuk mendapatkan *nasehat*.
- c) Penuntutan perkara (*proceedings*) dapat dilakukan oleh badan administratif atau oleh badan non-judisial, tetapi bantuan kepada penuntutan perkara peradilan dan lawan sebaiknya diperbolehkan bilamana sanksi retributif telah dijatuhkan.
- d) Jika suatu perbuatan memenuhi definisi pelanggaran pidana dan pelanggaran pidana administratif sekaligus, maka si pelanggar *tidak boleh dihukum dua kali*; sekurang-kurangnya kepercayaan penuh harus diberikan, dalam menghukum berdasarkan pembuktian selanjutnya, untuk sanksi yang dijatuhkan pada perbuatan yang sama.

Berangkat dari adanya “masalah “ dalam penetapan dan perumusan sanksi pidana dalam perundang-undangan dibidang administrasi dan mengingat begitu strategis perundang-undangan dibidang administrasi maka perlu usaha-usaha dalam menyempurnakan kebijaka penal dalam perundang-undangan dibidang administrasi.

Kebijakan dalam menetapkan jenis sanksi oleh pembuat undang-undang antara lain dimaksudkan untuk menyediakan seperangkat sarana bagi penegak hukum dalam menanggulangi kejahatan . Tidak tepatnya penetapan jenis sanksi akan mengganggu penanggulangan kejahatan. Oleh karena itu tidaklah berlebihan kalau Barda Nawawi Arief menyatakan antara gejala masa kini, yaitu adanya peningkatan dan perkembangan kriminalitas di satu pihak dengan keterbatasan jumlah sanksi pidana yang tersedia bagi hakim dan jaksa dilain pihak, merupakan salah satu masalah di bidang kebijakan pidanaan (*sentencing policy*).Namun lebih sulit lagi ialah memecahkan problem tersebut.¹³⁹

Dilihat sebagai bagian dari keseluruhan politik kriminit, pidanaan merupakan suatu rangkaian kebijakan yang sengaja direncanakan melalui beberapa tahap yaitu :¹⁴⁰

- 1 Tahap penetapan pidana oleh pembuat undang-undang
- 2 Tahap pemberian pidana oleh badan yang berwenang(pengadilan)
- 3 Tahap pelaksanaan pidana oleh instansi pelaksana yang berwenang.

¹³⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hlm. 99.

¹⁴⁰ Ibid. hlm. 144.

Pembahasan mengenai prospek penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi difokuskan pada tahap penetapan pidana/kebijakan formulasi dalam perundang-undangan dibidang administrasi.

Berdasarkan hasil-hasil penelitian mengenai penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam perundang-undangan dibidang administrasi seperti yang telah penulis uraikan pada sub bab 2 bab III, maka di masa yang akan datang diharapkan dalam penggunaan sarana penal harus ada keseragaman dan tetap memperhatikan sistem pidana dan ppidanaan yang masih berlaku, karena perlu harmonisasi sehingga dapat berjalan dengan baik.

Selanjutnya bila sanksi (hukum pidana) dipanggil untuk memperkuat sanksi (hukum administrasi) diharapkan memperhatikan berbagai jenis sanksi yang terdapat dalam hukum pidana. Dalam hal ini hukum pidana terdapat berbagai jenis sanksi yang dapat disesuaikan dengan perundang-undangan administrasi. Dengan kata lain dalam menetapkan kebijakan pidana perlu memperhatikan hakiki permasalahannya. Apabila hakiki permasalahan lebih dekat dengan masalah-masalah dibidang administrasi maka lebih diutamakan penggunaan sanksi yang bersifat administrasi.

Dalam hal ini dalam sistem pidana dan ppidanaan terdapat sanksi yang berupa pidana dan tindakan. Kemudian konsep KUHP tahun 1999-2000, juga terlihat lebih bervariasi dalam hal jenis Tindakan Non-Custodial. Dengan jenis-jenis pidana yang demikian bervariasi tampaknya Tim Perancang Konsep KUHP telah memprediksi tentang perkembangan jenis-jenis tindak pidana di masa yang akan datang dan kebutuhan akan sanksi pidana yang tepat.

Perkembangan tersebut tampaknya sesuai dengan rekomendasi PBB dalam Resolusi PBB 45/110, 14-12-1990 tentang tindakan non custodial pada taraf peradilan dan pemidanaan ("*trial and sentencing stage*") dapat berupa:¹⁴¹

- a. sanksi-sanksi lisan ("*verbal sanction*") seperti "*admonition*" (teguran /nasehat baik), "*reprimand*" (teguran keras/pencercaan), dan "*warning*" (peringatan);
- b. pembebasan/pelepasan bersyarat ("*conditional discharge*");
- c. pidana yang berhubungan dengan status ("*status penalties*");
- d. sanksi ekonomi (*economic sanctions*) dan pidana yang bersifat uang ("*monetary penalties*") seperti denda dan denda harian;
- e. perampasan ("*confiscation*") atau perintah pengambilan alih ("*expropriation order*");
- f. ganti rugi (*restitution*) kepada korban, atau perintah kompensasi;
- g. pidana bersarat/tertunda ("*suspended/ deferred sentence*");
- h. pengawasan ("*probation and judicial supervision*");
- i. pidana/perintah kerja sosial ("*a community service order*");
- j. penyerahan ke pusat kehadiran ("*refrral to an attendance centre*");
- k. penahanan rumah ("*house arrest*");
- l. perawatan non-institusional lainnya ("*non institutional treatment*");
- m. beberapa kombinasi dari tindakan diatas.

Selanjutnya perlu dipertimbangkan juga hasil dari *Internasional Meeting of Experts on the Use of Criminal Sanction in the Protection of Enviroment* yang diadakan di Portland, Oregon, USA, pada tanggal 19-23 Maret 1994, yang menyatakan jenis-jenis sanksi untuk korporasi, yaitu:¹⁴²

- l. sanksi bernilai uang ("*monetary Sanction*") :
 - a mengganti keuntungan ekonomis (*recoups any economic benefit*) yang diperoleh sebagai hasil kejahatan;
 - b mengganti (*recover*), semua atau sebagian biaya pengusutan/penyidikan dan melakukan perbaikan (*reparation*) setiap kerugian yang ditimbulkan;
 - c denda.

¹⁴¹ Barda Nawawi Arief, Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana, PT Rajagrafindo Persada, Cet. I, Jakarta, 2002, hlm. 113-115.

¹⁴² Barda Nawawi Arief, Kebijakan Sistem Pemidanaan Dalam Bidang Perbankan (Evaluasi Sistem Pemidanaan dalam UU Perbankan dan UU Bank Indonesia), Makalah, Semarang, 27 Juni 2002, hlm 9.

2. pidana tambahan berupa :
- a larangan melakukan perbuatan/ aktivitas yang dapat menyebabkan berlanjutnya atau terulangnya kejahatan itu;
 - b perintah untuk mengakhiri atau tidak melanjutkan kegiatan (untuk sementara atau selamanya), pencabutan ijin kegiatan, pembubaran usaha bisnis;
 - c perampasan kekayaan (*property/asset*) dan hasil kejahatan dengan memberi perlindungan hak-hak pihak ketiga;
 - d mengeluarkan atau mendiskualifikasi terpidana/korporasi dari kontrak-kontrak pemerintah, keuntungan fiskal atau subsidi-subsidi;
 - e memerintahkan pemecatan manajer dan mendiskualifikasi/membatalkan petugas dari jabatannya;
 - f memerintahkan terpidana/korporasi melakukan perbuatan uantuk memperbaiki atau menghindari kerugian terhadap lingkungan;
 - g mengharuskan terpidana mematuhi syarat-syarat/ kondisi yang ditetapkan pengadilan untuk menjamin perbuatan baik terpidana dan untuk mencegah terpidana mengulangi lagi perbuatannya.
 - h Memerintahkan publikasi fakta-fakta yang berhubungan putusan pengadilan;
 - i Memerintahkan terpidana untuk memberitahu orang-orang yang dirugikan oleh perbuatannya;
 - j Memerintahkan terpidana (apabila merupakan organisasi) untuk memberitahukan kepada publik di semua negara tempat beroperasinya organisasi itu, kepada cabang-cabangnya, kepada para direktur, petugas, manajer atau karyawan, mengenai pertanggungjawaban atau sanksi yang dikenakan kepadanya;
 - k Memerintahkan terpidana untuk melakukan pelayanan/kerja sosial (*community service*).

Pada akhirnya melihat betapa strategisnya perundang-undangan dibidang administrasi maka penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam perundang-undangan dibidang administrasi ke depan sebaiknya perlu memperimbangan dokumen-dokumen internasional dan sistem pidana dan ppidanaan yang berlaku. Berbagai permasalahan mengenai kualifikasi tindak pidana, subyek tindak pidana dan pertanggungjawaban korporasi, masalah jenis sanksi pidana dan perumusannya dalam tindak pidana perlu adanya harmonisasi

dengan sistem pidana dan pemidanaan sehingga berbagai kebijakan tersebut dapat dioperasionalkan dengan sistem pidana dan pemidaan dengan baik.

BAB IV

PENUTUP

Pada bab ini berisi dua sub bab, yaitu bab kesimpulan dan sub bab saran-saran. Sub bab kesimpulan terdiri dari kesimpulan umum dan kesimpulan khusus.

A. Kesimpulan

A.1. Kesimpulan Umum

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka secara keseluruhan dapat diambil beberapa kesimpulan umum sebagai berikut :

1. Dewasa ini muncul fenomena legislatif yaitu perundang-undang dibidang administrasi selalu mencantumkan bab tentang "ketentuan pidana". Perundang-undangan administrasi mempunyai ruang lingkup yang sangat luas karena pada dasarnya merupakan kebijakan pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang meliputi bidang ekonomi, lingkungan, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan, telekomunikasi, kebutuhan, tata ruang dan sebagainya.
2. Penggunaan sanksi hukum pidana pada perundang-undangan dibidang administrasi diharapkan sebagai "sarana pemaksa" atau "obat terakhir" karena sifat hukum pidana dengan sanksinya yang lebih tajam. Oleh karena itu

- penggunaan sanksi pidana tersebut pada dasarnya merupakan fungsionalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi.
3. Dalam sistem pidana dan ppidanaan terdapat berbagai jenis sanksi pidana bersifat kelembagaan (*custodial*) dan sanksi yang tidak bersifat kelembagaan (*sanksi tindakan non-custodial*). Apabila sanksi hukum pidana akan "dipanggil" untuk memperkuat perundang-undangan dibidang administrasi, dapat diformulasikan kejenis sanksi yang bersifat *non custodial*.
 4. Dalam penggunaan sanksi hukum pidana dalam perundang-undangan dibidang administrasi tidak ada keseragaman dalam kebijakan formulasi seperti dalam hal peristilahan, tentang kualifikasi delik, pola ppidanaan, perumusan sanksi, pertanggungjawaban korporasi, penempatan jenis sanksi sehingga mempengaruhi pada tahap aplikasi yaitu pada tahap penerapan pidana.
 5. Penggunaan sanksi hukum pidana dalam perundang-undangan administrasi diharapkan dapat memperkuat hukum administrasi dalam kaitannya dengan penegakan hukum, tetapi karena adanya "masalah" dalam kebijakan formulasi maka berpengaruh juga pada tahap aplikasi.
 6. Penggunaan sanksi hukum pidana dalam perundang-undangan administrasi adalah suatu kebijakan yang pada dasarnya merupakan salah satu upaya dalam perlindungan masyarakat, karena pelanggaran norma-norma dalam perundang-undangan dibidang administrasi dapat menimbulkan kerugian yang besar dalam masyarakat apalagi menyangkut masalah ekonomi. Untuk itu dalam menentukan kebijakan diharapkan terlebih dahulu menetapkan tujuan yang ingin dicapai

dengan penggunaan sanksi hukum pidana dalam perundang-undangan administrasi dan memperhatikan rekomendasi-rekomendasi Internasional seperti *The Tokyo Rules* tentang *Standard Minimum Rules For Non-Custodial Measures*, *International Congress on Penal Law* di *Stockholm* tentang prinsip-prinsip substansi hukum pidana administrasi dan *International Meeting of Experts on the Use of Criminal Sanction in the Protection of Environment* di *Portland, Oregon, USA 1994* sehingga dapat dijadikan dasar untuk menetapkan kebijakan formulasi yang lebih baik.

A.2. Kesimpulan khusus

1. Penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam kerangka sistem pidana dan ppidanaan di Indonesia adalah sebagai berikut :
 - a. Sanksi dalam hukum pidana tidak hanya "pidana" yang berarti penderitaan atau nestapa tetapi juga berupa tindakan yang dalam kepustakaan hukum pidana disebut dengan istilah "*double track sistem*". KUHP yang merupakan sumber utama hukum pidana juga menganut sistem *double track sistem*. Dalam perundang-undangan pidana yang lain seperti Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi (U U No. 7 Drt. 1955) disamping pidana juga terdapat sanksi yang berupa tindakan tata tertib, yang lebih sesuai diterapkan pada tindak pidana dibidang ekonomi. Jadi dalam kaitanya dengan penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan dibidang administrasi "hukum pidana" telah menyediakan jenis-jenis sanksi pidana yang bersifat perdata dan

administrasi. Dengan kata lain kedudukan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi yang terdapat dalam perundang-undangan yang bersifat administrasi merupakan bagian dari sistem pidana dan pembedaan.

- b. Penggunaan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam perundang-undangan administrasi adalah suatu kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang pada dasarnya merupakan fungsionalisasi hukum pidana dibidang hukum administrasi.
 - c. Penetapan dan perumusan sanksi pidana dalam perundang-undangan dibidang administrasi selama ini menunjukkan tidak adanya keseragaman kebijakan penal, yang antara lain dari segi peristilahan, penempatan/pengelompokan sanksi, pola jenis sanksi, cara perumusan sanksi. Adanya "masalah" pada tahap kebijakan formulasi pada akhirnya berpengaruh pada tahap aplikasi
2. Prospek penetapan dan perumusan sanksi pidana dan sanksi/tindakan administrasi dalam sistem pidana dan pembedaan di Indonesia adalah sebagai berikut :
- a. Sebelum menetapkan dan merumuskan sanksi pidana atau menggunakan sanksi hukum pidana dalam hukum administrasi, maka perlu menetapkan terlebih dahulu tujuan yang hendak dicapai dan apa yang diharapkan dari sanksi hukum pidana, sehingga penggunaan sanksi hukum pidana tidak terkesan sebagai "variasi" yang sudah menjadi kebiasaan dalam praktek legislatif.

- b. Di lihat dari aspek penegakan hukum, penggunaan/fungsionalisasi sanksi hukum pidana dalam perundang-undangan administrasi diharapkan dapat memperkuat sanksi-sanksi yang ada dalam hukum administrasi.
- c. Selanjutnya untuk masa yang akan datang perlu adanya harmonisasi antara kebijakan penal dalam perundang-undangan dibidang administrasi dengan sistem pidana dan pemidanaan yang berlaku. Kemudian perlu adanya keseragaman penggunaan peristilahan "ketentuan pidana", demikian juga dalam pengelompokan/penempatan sanksi. Jenis-jenis sanksi yang digunakan harus disesuaikan dengan kebutuhan, jika permasalahannya merupakan bidang administrasi maka sanksi-sanksi dalam sistem pemidanaan dapat ditetapkan/dipilih yang bersifat administrasi seperti pencabutan ijin, denda dan ganti rugi. Sanksi untuk korporasi hendaknya dipilih/ditetapkan yang sesuai mengingat kerugian yang ditimbulkan akibat kejahatan korporasi lebih besar dan juga demi perlindungan masyarakat untuk itu perlu dipertimbangkan rekomendasi dari *International Meeting of Experts on the Use of Criminal Sanction in the Protection of Environment* di Portland, Oregon, USA yaitu sanksi bernilai uang seperti mengganti keuntungan ekonomis yang diperoleh sebagai hasil kejahatan, mengganti semua atau sebagian biaya pengusutan dan melakukan perbaikan setiap kerugian yang ditimbulkan, denda; pidana tambahan seperti larangan melakukan perbuatan/aktivitas yang menyebabkan berlanjutnya kejahatan itu, perintah untuk mengakhiri atau tidak melanjutkan kegiatan (untuk sementara atau

selamanya), pencabutan ijin usaha, pembubaran usaha bisnis, perampasan kekayaan dan hasil kejahatan dengan memberi perlindungan hak-hak pihak ketiga, mengeluarkan atau mendiskualifikasi terpidana/korporasi dari kontrak-kontrak pemerintah, keuntungan fiskal atau subsidi-subsidi, memerintahkan terpidana/korporasi melakukan perbuatan untuk memperbaiki kerugian terhadap lingkungan, publikasi yang berhubungan putusan pengadilan.

B. Saran

1. Apabila pembentuk undang-undang menggunakan "sanksi pidana" dalam perundang-undangan dibidang administrasi, disamping pidana yang bersifat kelembagaan juga terdapat jenis sanksi berupa tindakan yang bersifat non kelembagaan yang lebih sesuai dengan "hukum administrasi".
2. Dalam kebijakan formulasi pada perundang-undangan dibidang administrasi harus diperhatikan terlebih dahulu "tujuan yang hendak dicapai" dalam penetapan dan perumusan sanksi pidana, kemudian juga berbagai ketentuan dalam sistem pidana dan ppidanaan sehingga "sanksi pidana" yang dirumuskan dapat dioperasionalkan sebagai sarana menegakan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Admosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition 1990, St. Paul, Minnesota, West Publishing & Co, 1990.
- Direktorat Perundang-undangan, Direktorat jendral Hukum dan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan Perundang-undangan Republik Indonesia, *Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Jakarta, 1999-2000.
- E. Utrecht, *Hukum Pidana I*, Pustaka Tinta Emas, Surabaya, 1994.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Djakarta, 1963.
- Hamzah, Andi, *Perbandingan Hukum Pidana Beberapa Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995.
- Hamzah, Andi dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Akademika Presindo, Jakarta, 1983.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Hadjon, Philipus Mandiri, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University, Press, 1997.
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- , *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Makalah, Seminar Nasional Penegakan Hukum Lingkungan Menyongsong 50 Tahun Indonesia Merdeka, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1995.

- , *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Makalah, Seminar Hukum Lingkungan, Bappedal Pusat, Jakarta, 1-2 Mei 1996.
- XIVth International Congress on Penal Law, Draft Resolutions, *The Legal And Practical Problems Posed By The Difference Between Criminal Law and Administrative Penal Law*, Stockholm, June 14-17, 1987.
- J.P. Tak, Peter, *The Legal And Practical Problems Posed By The Difference Between Criminal Law and Administrative Penal Law*, XIVth International Congress on Penal Law, Stockholm, June 14-17, 1987.
- Koeswadji, Hermien Hadiati, *Perkembangan Macam-Macam Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.
- , *Kejahatan Terhadap Nyawa, Asas Asas, Kasus Dan Permasalahannya*, Sinar Wijaya, Surabaya, 1984.
- Lamintang, *Hukum Penintensier Indonesia*, Armico, Bandung 1984.
- Lamintang dan Simons, *Kitab Pelajaran Hukum Pidana*, Pionir Jaya, Bandung, 1992.
- Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1992.
- , *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
- , *Hak Asasi Manusia Politik Dan Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 1997.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998.
- , *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992.
- Mulyatno, *Membangun Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Nawawi Arief, Barda, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996.
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

- , *Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- , *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- , *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- , *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- , *Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi (Pengantar Diskusi)*, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Kerjasama, ASPEHUPIKI dan FH UBAYA, di Hotel Prigen-Pandaan, Jawa Timur, 13-19 Januari, 2002.
- , *Kebijaksanaan Sistem Pemidanaan dalam Bidang Perbankan (Evaluasi Sistem Pemidanaan dalam UU Perbankan dan UU Bank Indonesia)*, Makalah pada Colloquium Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Perbankan, Kerjasama FH Undip dengan Bank Indonesia, Semarang, 2002.
- Nishida Noriyuki, *The Legal And Practical Problems Posed By The Difference Between Criminal Law And Administrative Penal law*, XIVth International Congress on Penal Law, Stockholm, June 14-17, 1987.
- Packer, Herbert L, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1968.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Nasional*, Airlangga University Press, 1996.
- Saleh, Roeslan, *Suatu Reorientasi dalam Hukum Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1978.
- , *Beberapa Catatan Sekitar Perbuatan dan Kesalahan Dalam Hukum Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1979.
- , *Mengadili Sebagai Pergulatan Kemanusiaan*, Aksara Baru, Jakarta, 1979.
- , *Beberapa Asas-Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Aksara Baru, Jakarta, 1981.

- , *Hukum Pidana Sebagai Konfrontasi Manusia dan Manusia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- , *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1983.
- , *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- , *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- Saleh, Wantjik K, *Pelengkap Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1976.
- Soekanto, Soeryono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Soekanto, Soeryono, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1974.
- Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1993.
- , *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- , *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990.
- Sumantoro, *Aspek-Aspek Pidana di Bidang Ekonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1990.
- Soemitro, Rony Hanintijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1990.
- Soedjono D, *Hukuman Dalam Perkembangan Hukum Pidana (The Control of Crime, Sutherland & Cressy)*, Tarsito, Bandung, 1974.
- , *Filsafat Peradilan Pidana dan Perbandingan Hukum*, Armico, Bandung, 1984.
- , *Sejarah dan Azas-azas Penologi (Pemasyarakatan)*, Armico, Bandung, 1984.
- Surakhmad, Winarno, *Paper Skripsi Thesis Desertasi Buku Pegangan Cara Merencanakan Cara menulis Cara Menilai*, Tarsito, Bandung, 1981.

T.H. Ranidajita, *Eksistensi Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi Negara Khususnya Hukum Pajak*, Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Undip, Semarang, Nomor 4, 1994.

Van Bemmelen, J M, *Hukum Pidana 2 Hukum Penitensier*, Bina Cipta, Bandung, 1991.

Von Schmid, *Ahli Ahli Pikir Besar Tentang Negara Dan Hukum (Dari Plato sampai Kant)*, Terjemahan R Wiratno, P.T Pembangunan, Jakarta, 1980.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Perundang-undangan :

Ketetapan-Ketetapan MPR, Hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999, Penerbit Arloka, Surabaya.

Moeljatno, Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

R Susilo, Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Karya Nusantara, Bandung, 1986.

Undang-undang No. 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik.

Undang-undang, No3 Tahun 1999 Tentang Pemilu.

Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.

Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-undang No. 17 Tahun 1999 Tentang Ibadah Haji.

Undang-undang No. 18 Tahun 1999 Tentang Jasa Konstruksi.

Undang-undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

Undang-undang No. 24 Tahun 1999 Tentang Lalu Lintas dan Nilai Tukar.

Undang-undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

Undang-undang No.36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi.

- Undang-undang No. 38 Tahun 1999 Tentang Zakat.
- Undang-undang No. 40 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- Undang-undang No.42 Tahun 1999 Tentang Fidusia.
- Undang-undang No. 56 Tahun 1999 Tentang Rakyat Terlatih.
- Undang-undang No. 16 Tahun 2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 16 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-undang No. 19 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 19 Tahun 1997 Tentang Penagihan Pajak Penghasilan dengan Surat Paksa.
- Undang-undang No. 21 Tahun 2000 Tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh
- Undang-undang No. 29 Tahun 2000 Tentang Varietas Tanaman.
- Undang-undang No. 30 Tahun 2000 Tentang Rahasia Dagang.
- Undang-undang No. 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri.
- Undang-undang No. 32 Tahun 2000 Tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu
- Undang-undang No. 14 Tahun 2001 Tentang Paten.
- Undang-undang No. 15 Tahun 2001 Tentang Merk.
- Undang-undang No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.
- Undang-undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.