

**KEBIJAKAN PENGGUNAAN
SANKSI (HUKUM) PIDANA DALAM
HUKUM ADMINISTRASI**



· TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Mencapai Derajat Sarjana S-2
Magister Ilmu Hukum

oleh:

**I GEDE WIDHIANA SUARDA
B4A 001037**

dibawah dosen pembimbing:

Prof. DR. H. Barda Nawawi Arief, SH., dan
DR. Nyoman Serikat Putra Jaya, SH., MH.

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

UPT-PUSTAK-UNDIP

TESIS

KEBIJAKAN PENGGUNAAN SANKSI (HUKUM) PIDANA
DALAM HUKUM ADMINISTRASI

disusun oleh:


I GEDE WIDHIANA SUARDA
B4A 001037

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	213/T/MH/03
Tgl.	3 FEB '04

telah dipertahankan di depan Tim Penguji
pada tanggal 10 Juli 2003
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

Menyetujui,
Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama,



Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH.
NIP. 130 350 519

Pembimbing Pendamping,



DR. Nyoman Serikat P.J., SH., MH.
NIP. 130 529 438

Mengetahui
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum



Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH.
NIP. 130 350 519

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
DAFTAR ISI	iii
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
DAFTAR SINGKATAN	xii
ABSTRAK	xiii
ABSTRACK	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Permasalahan	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Kerangka Pemikiran Konseptional	11
F. Metode Penelitian	22
G. Sistematika Penulisan	31
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Definisi dan Lapangan Hukum Administrasi	33
B. Definisi dan Lapangan Hukum Pidana	49
C. Hubungan Antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana	58
D. Ruang Lingkup Hukum Pidana Administrasi	60
E. Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi	66

F. Sistem Sanksi Pidana dan Pemidanaan di Indonesia.....	75
G. Sistem Peradilan Pidana (SPP): Peristilahan, Ruang Lingkup, dan Komponennya	89

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hubungan Antara 'Kebijakan Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi' dan 'Kebijakan Kriminalisasi'	95
1. Beberapa Implikasi Dari Penetapan Sanksi Pidana Dalam Perundang-undangan Administrasi.....	95
2. Kebijakan Kriminalisasi Melalui Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi	112
B. Aplikasi dan Kendala Penegakan Hukum Pidana Administrasi Dalam Sistem Peradilan Pidana.....	136
1. Aplikasi Hukum Pidana Administrasi Dalam Sistem Peradilan Pidana.....	136
2. Kendala Penegakan Hukum Pidana Administrasi Dalam Sistem Peradilan Pidana.....	163
C. Re-evaluasi dan Re-orientasi Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi	177
1. Re-evaluasi Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi	177
2. Re-orientasi Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi	181
2.1 Kebijakan Membatasi Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi (Kebijakan Pra-Legislati).....	182

2.2 Kebijakan Menggunakan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi Pada Masa-masa Yang Akan Datang (Kebijakan Legislasi Ke Depan)	196
a. Perumusan Kualifikasi Delik (Kejahatan atau Pelanggaran).....	200
b. Perumusan Pedoman Pemidanaan Untuk Ancaman Pidana Minimal Khusus	204
c. Pengaturan Korporasi Sebagai Subyek Tindak Pidana	208
d. Perumusan Format Titel Tentang Sanksi	214
e. Penetapan Pola Pemidanaan.....	218
 BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	228
B. Saran	233
 DAFTAR PUSTAKA.....	236
LAMPIRAN	247

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas karunia dan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul **Kebijakan Penggunaan Sanksi (Hukum) Pidana Dalam Hukum Administrasi**. Sebagai suatu syarat yang harus dipenuhi untuk mencapai gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Besar harapan penulis supaya hasil penulisan tesis ini dapat berdayaguna dan bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan informasi seputar penggunaan sanksi (hukum) pidana dalam hukum administrasi. Namun demikian, penulis menyadari sepenuhnya akan keterbatasan kemampuan dan keterbatasan bekal ilmu yang ada pada diri penulis pada saat menulis tesis ini. Oleh karena itu, untuk perbaikan dan penyempurnaan penulisan tesis ini, penulis senantiasa akan menerima kritik dan saran dari semua pihak.

Banyak pihak yang secara langsung atau tidak langsung telah memberikan masukan, dorongan, motivasi dan memanjatkan doa kepada penulis demi kelancaran dan kesempurnaan penulisan tesis ini. Untuk itu, dalam kesempatan ini, perkenankan saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada:

Pertama, Prof. DR. Barda Nawawi Arief, S.H., selaku dosen pembimbing utama sekaligus sebagai Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang; yang dengan penuh perhatian dan dorongannya senantiasa memacu semangat penulis untuk menyelesaikan penulisan tesis ini. Kesan yang mengharukan penulis rasakan, yaitu pada saat beliau sedang sakit sekalipun, beliau sempat-sempatnya menanyakan perkembangan penulisan tesis ini. Kiranya tidak berlebihan dan tidak mengada-ada, pada kesempatan ini penulis memberikan predikat *the best teacher in the world* kepada Bapak Prof. DR. H. Barda Nawawi Arief, S.H.

Kedua, DR. Nyoman Serikat Putra Jaya, SH., MH., selaku pembimbing pendamping; yang dengan keramahtamahan dan perhatiannya telah menerima penulis untuk bimbingan di rumah beliau; di tengah-tengah kesibukannya yang sangat padat sekalipun. Banyak sekali masukan-masukan yang diberikan kepada penulis, sehingga penulis dapat lebih mempertajam analisa hasil penelitian dan penulisan tesis ini.

Ketiga, Ayahanda I Ketut Suardana dan Ibunda Ni Made Merwati tercinta; yang selalu membantu dalam doa, memberikan dukungan berupa moril dan materil kepada peneliti dalam menempuh studi di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum UNDIP. Demikian juga adikku, I Made Budhiana S., S.E, satu-satunya saudara kandungku tercinta; yang dengan penuh pengertian selalu memberikan dorongan moril kepada peneliti. Jadilah yang terbaik dengan belajar, berusaha, dan berdoa;

Keempat, I Ketut Mertha, SH., MHum., sekeluarga; I Wayan Surya Sukanta, SH., sekeluarga; Ir. Inyoman Machnit sekeluarga; Sunarto sekeluarga; dan Achmad Choirudin, SE., sekeluarga; yang begitu penuh rasa kekeluargaan, telah memberikan bimbingan, nasehat dan petunjuk kepada penulis untuk senantiasa tabah dan tawakal dalam menyelesaikan studi ini. Semoga tali kasih diantara kita akan terjalin sampai akhir hayat.

Kelima, DR. M. Arief Amrullah, SH., MHum., dan Dwi Endah Nurhayati, SH.; yang dengan 'atensi' dan 'provokasinya' yang tiada henti kepada penulis, sehingga penulis selalu merasa terpacu untuk segera merampungkan penulisan ini. Salah satu kalimat yang sering masuk di *hand phone* penulis melalui "SMS" beliau berbunyi: Bagaimana kabar? Kapan Ujian?. Penulis selalu menjadi bergairah untuk menulis setelah membaca "SMS" tersebut.

Keenam, para responden dan informan; terutama kepada: I Gst Agung Gde Suardana Wetan S.Sos.; Supri Ady SH., MM.; Drs. Pambudi Pamungkas; Luhur Istiqfar, SH.; dan Barita Saragih, SH., LL.M.; yang dengan tulus memberikan informasi, data dan bahan dalam menunjang penelitian ini. Dengan penuh kasabaran telah menyediakan waktu untuk

melakukan wawancara dengan penulis, ditengah-tengah kesibukannya dalam melaksanakan tugas sehari-hari.

Ketujuh, para Guru Besar dan para dosen pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang; yang telah memberikan bekal ilmu kepada penulis selama menempuh dan menyelesaikan studi S2. Demikian juga para staf dan karyawan Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang; yang dengan baik hati membantu peneliti dalam pembuatan surat ijin penelitian;

Kedelapan, rekan-rekan mahasiswa Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, kajian Sistem Peradilan Pidana angkatan 2001 (Pagi); yang dengan penuh semangat dan tulus dalam berdiskusi, merupakan dukungan bagi peneliti selama menyusun laporan penelitian ini;

Kesembilan, karyawan dan karyawan Perpustakaan Fakultas Hukum UNDIP (S1-S2-S3); Perpustakaan Daerah Bali dan Perpustakaan Daerah Jawa Tengah; yang dengan baik hati melayani peminjaman buku kepada penulis, selama penulis menyusun dan menyelesaikan tesis ini. Demikian juga "Mbak-mbak" dan "Mas-mas" di tempat *fotocopy* yang dengan penuh kesabaran membantu "mengcopy" bahan-bahan yang penulis perlukan. Dan semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu dalam penyelesaian penulisan tesis ini.

Semarang, Juli 2003

Penulis

I GEDE WIDHIANA SUARDA

DAFTAR TABEL

No.	Halaman
1. Ketentuan Pidana Dalam Hukum Administrasi.....	99
2. Perundang-undangan Administrasi Yang memuat Sanksi Pidana : Yang menetapkan PPNS dan Yang Tidak Menetapkan PPNS.....	162
3. Pendapat Responden Tentang Kendala Penegakan Hukum Pidana Administrasi.....	165
4. Pendapat Responden Tentang Peran atau Fungsi Sanksi Pidana Dalam Perundang-undangan Yang Bersifat Hukum Administrasi.....	168
5. Pendapat Responden Tentang Penetapan atau Penggunaan Jenis Sanksi	174
6. Variasi Perumusan Kualifikasi Delik Dalam Perundang- undangan Pidana Yang Bersifat Hukum Administrasi.....	201
7. Perbandingan Perundang-undangan Pidana (Administrasi) yang Menggunakan Ancaman Pidana Minimal Khusus dan yang Tidak.....	204
8. Penggunaan Tentang Titel Sanksi Administrasi dan Sanksi Pidana	215
9. Kebijakan Penetapan Sistem Sanksi	221

DAFTAR GAMBAR

No.	Halaman
1. Sumber Hukum Pidana tertulis	110
2. Sistem Hukum Pidana Substantif.....	112
3. Antar hubungan Penegakan Hukum Pidana, Politik Kriminal dan Politik Sosial	138
4. Bekerjanya Sistem Peradilan Pidana (SPP) atau Proses pemeriksaan Perkara Pidana.....	144
5. Sistem Peradilan Pidana oleh La Patra.....	145
6. Step-by-step Movement of cases Trough the Criminal Justice System	146
7. Pemeriksaan Perkara Pidana	147
8. Bekerjanya Sistem Peradilan Pidana (SPP) atau Proses Pemeriksaan Perkara Pidana Melalui Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).....	148

DAFTAR LAMPIRAN

No.	Halaman
1. Data informan Dari Unsur PPNS Bea Cukai	247
2. Data Informan Dari Unsur Dinas Lingkungan Hidup.....	248
3. Data Informan Dari Unsur Kepolisian (Penyidik).....	249
4. Data Informan Dari Unsur Jaksa Penuntut Umum	250
5. Data Informan Dari Unsur Hakim	251

DAFTAR SINGKATAN

CJS	=	<i>Criminal Justice System</i>
Direskrim	=	Direktur Reserse dan Kriminal
DTS	=	<i>Double Track Sysrtem</i>
Kadis	=	Kepala Dinas
KUHP	=	Kitab Undang-undang Hukum Pidana
KUHAP	=	Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana
Perda	=	Peraturan Daerah
Polda	=	Kepolisian Daerah
Polri	=	Kepolisian Negara Republik Indonesia
PPNS	=	Penyidik Pegawai Negeri Sipil
PR	=	<i>Primum Remedium</i>
SP	=	<i>Social Policy</i>
SPP	=	Sistem Peradilan Pidana
STS	=	<i>Single Track System</i>
SW	=	<i>Social Welfare</i>
UR	=	<i>Ultimum Remedium</i>
UU	=	Undang-undang
Wvs	=	<i>Wetboek van Strafrecht</i>

ABSTRAK

Kebijakan untuk menggunakan sanksi (hukum) pidana dalam hukum administrasi, sepenuhnya merupakan kebebasan dari pembuat undang-undang (legislator). Sejalan dengan meningkatnya produk perundang-undangan yang beraspek hukum administrasi, tampaknya diikuti juga dengan meningkatnya penggunaan sanksi pidana. Sehubungan dengan itu, penelitian mengenai penggunaan sanksi (hukum) pidana dalam hukum administrasi bertujuan untuk: (1) mengetahui hubungan antara kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi dengan kebijakan kriminalisasi; (2) mengetahui aplikasi dan kendala penegakan hukum pidana administrasi dalam sistem peradilan pidana (SPP); dan (3) bagaimanakah seyogyanya penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada masa-masa mendatang. Penelitian ini menitikberatkan pada penelitian *yuridis-normatif* yang dikombinasikan dengan penelitian *yuridis-empiris*. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, dengan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan studi lapangan.

Penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah merupakan bagian atau salah satu bentuk dari 'kebijakan kriminalisasi'. Oleh karena, dengan penggunaan sanksi pidana tersebut maka akan menjadikan suatu perbuatan tertentu, yang dulu bukan merupakan tindak pidana kemudian menjadi tindak pidana. Jadi, dalam perundang-undangan non-hukum pidana telah terjadi kriminalisasi. Produk hukum tersebut dapat diidentikkan dengan hukum pidana administrasi. Sementara itu, aplikasi hukum pidana administrasi dalam sistem peradilan pidana (SPP), pada umumnya menempatkan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) sebagai penyidik khusus. Apabila perundang-undangan tersebut tidak menetapkan adanya penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) sebagai penyidik khusus, maka berdasarkan ketentuan dalam hukum acara pidana (KUHAP), penyidikan dilakukan oleh penyidik Polri sebagai penyidik umum. Adapun kendala atau faktor-faktor yang menghambat penegakan hukum pidana administrasi dalam sistem peradilan pidana (SPP) dapat diidentifikasi dari dua faktor utama, yakni faktor peraturan perundang-undangan dan faktor aparat penegak hukum. Untuk itu, dalam masa-masa mendatang, perlu dilakukan re-orientasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi. Berdasarkan evaluasi terhadap kebijakan faktual, orientasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada masa-masa mendatang dapat dilakukan melalui dua pendekatan. Pertama, pendekatan untuk membatasi penggunaan sanksi pidana dalam produk perundang-undangan hukum administrasi (Kebijakan Pra-Legislati). Kedua, bila sanksi pidana akan digunakan, maka pendekatan selanjutnya adalah pendekatan untuk menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi itu sendiri (Kebijakan Legislati Ke Depan).

ABSTRACT

The policy of the criminal sanction application in administrative law is wholly a freedom of the legislator. When the product of administrative law increases, the application of criminal sanction increases, too. On the basis of this view, the research with its focus on the application of criminal sanction in administrative law aims to recognise: (1) the relationship between the policy of the criminal sanction application in administrative law and the policy of criminalisation, (2) the application and constraint of the administrative criminal law in the criminal justice system, and (3) how the criminal sanction application in administrative law should be realised in the future. This research was the combination of *juridical-normative* and *juridical-empirical* ones. It consists of primary and secondary data collected through library study and field study.

The research result indicates that the criminal sanction application in administrative law is a part or one of the forms of the criminalisation policy. Because of this criminal sanction application, a certain action will emerge. It means that the act that was not a crime in the past, it is then a crime in the present time. According to this view, the criminalisation has taken place in the legislation of non-criminal law. This product of law can be identical to administrative criminal law. In general, the application of administrative criminal law puts the civil servant investigator in Criminal Justice System as the specific investigator. If the legislation does not decide the civil servant investigator as the specific investigator, according to Law of Criminal Procedure, the investigation will be realised by the Police as the general investigator. The constraints or factors obstructing the enforcement of administrative criminal law in Criminal Justice System can be identified from two main factors, that is, the rule of law and the law enforcer. In the future, it is therefore necessary to reorient the application of criminal sanction in administrative law. Based on the factual policy evaluation, the orientation of the criminal sanction application in administrative law can in the future be realised through two approaches. The first is to limit the application of criminal sanction in the legislation product of administrative law. The second is to apply the criminal sanction itself (Future Legislation Policy) if the criminal sanction will be applied.

BAB I

PENDAHULUAN

"Hukum pidana menyangkut nilai-nilai luhur seperti kehidupan, kesusilaan, kemerdekaan, rasa aman tenteram dari masyarakat, dan tidak hanya menyangkut soal-soal kebendaan belaka. Mudah-mudahan pelajaran hukum pidana yang saudara pelajari bersama-sama saya dapat lebih membuka hati saudara untuk mempunyai rasa kasih sayang terhadap sesama hidup"

* Soedarto *

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru di Indonesia melalui gerakan mahasiswa telah membawa perubahan yang mendasar dalam kehidupan politik dan kehidupan hukum di Indonesia. Dalam kehidupan politik, hal yang paling menonjol adalah hilangnya kekuatan parlemen dari kekuasaan kekuatan tunggal yaitu "Golkar",¹ (sebelum menjadi partai) dengan "hegemoni partai". Dalam dunia hukum, reformasi hukum dan keadilan merupakan dua kata kunci yang sangat menonjol. Kedua masalah itu memang bukan masalah baru, namun dalam situasi krisis

¹ Dengan kekuatan tunggal dari "Golkar", membawa konsekuensi selama 30-an tahun DPR itu tidak berperan sebagaimana mestinya. DPR otomatis berada dibawah kekuasaan Eksekutif. Selama itu dominasi Eksekutif membawahi keseluruhan kekuatan parlemen. Pada saat BJ. Habibie naik menjadi presiden menggantikan Soeharto, kemudian kita mengenal sistem multi partai (*multij partij system*) dalam PEMILU tahun 1999, yang hasilnya ada 21 partai yang berhasil mendapatkan kursi di parlemen dan berupa 10 fraksi di DPR. Lihat lebih lanjut: Valina Singka Soebekti, *Bukan Ketegangan Eksekutif-Legislatif*, dalam Jurnal CIVILITY, Forum Indonesia Satu, Jakarta, Vol. I Juli-September 2001, hal. 104.

seperti saat ini, penonjolan atau penekanan masalah itu dirasakan sebagai suatu kebutuhan yang sangat mendesak.²

Agenda reformasi hukum disikapi oleh pemerintah dengan melakukan reformasi peraturan perundang-undangan. Hal ini terlihat dari banyaknya dikeluarkan berbagai produk perundang-undangan baru, dimana ada UU yang "murni baru"³ (dalam artian materi dan substansinya tidak pernah diatur sebelumnya) dan ada yang merupakan pengganti, mencabut dan mengubah UU yang lama.⁴

Tindakan DPR (badan legislatif) dan/atau pemerintah (badan eksekutif) untuk menetapkan dan/atau mengeluarkan peraturan perundang-undangan, secara yuridis-formal memang merupakan salah satu fungsi mereka sebagai lembaga tinggi negara. Namun perlu dicatat bahwa reformasi hukum tidak hanya terbatas pada reformasi peraturan perundang-undangan, tetapi mencakup reformasi hukum secara keseluruhan, dimana harus meliputi seluruh komponen yang membentuk suatu sistem hukum, yaitu reformasi materi atau substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.⁵ Sehingga dalam mengatasi krisis yang melanda Indonesia baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya maupun penegakan hukum tidaklah mungkin hanya mengandalkan

² Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 1.

³ Misalnya: UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁴ Misalnya: Pencabutan UU No. 3 tahun 1971 tentang Tindak Pidana Korupsi dengan UU No. 31 tahun 1999. Kemudian berdasarkan Ketetapan MPR-RI No. VIII/MPR/2001 maka UU No. 31 tahun 1999 dirubah-diamandemen dengan UU No. 20 tahun 2001.

⁵ Nyoman Serikat Putra Jaya. *Kapita Selekta Hukum Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 2001, hal. 53.

perangkat peraturan perundang-undangan semata. Bahkan secara lebih luas lagi, mengatasi masalah krisis tersebut, sebenarnya bukan semata-mata masalah sistem hukum, tetapi terkait dengan sistem politik.

Sejalan dengan meningkatnya jumlah produk perundang-undangan atau produk legislasi, terlihat adanya perkembangan menarik dalam substansi undang-undang itu sendiri. Perkembangan tersebut adalah meningkatnya pencantuman BAB tentang "Ketentuan Pidana" (konkritnya: sanksi pidana), terutama dalam peraturan perundang-undangan yang substansinya bermuatan hukum administrasi. Seperti misalnya dalam beberapa perundang-undangan administrasi berikut ini:

1. UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan;
2. UU No. 32 tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi;
3. UU No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan;
4. UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,
5. UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
6. UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia;
7. UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers;
8. UU No. 19 tahun 2001 tentang Hak Cipta;
9. UU No. 14 tahun 2001 tentang Merek; dan
10. UU No. 15 tahun 2001 tentang Pateri.

Perundang-undangan tersebut di atas hanyalah sebagian kecil dari berbagai peraturan perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana di dalamnya. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari luasnya bidang hukum administrasi yang meliputi juga berbagai peraturan di bawah undang-undang, seperti peraturan pemerintah (PP), keputusan presiden (Kepres), keputusan menteri (Kepmen), keputusan gubernur, keputusan walikota, dan sebagainya.

Dengan demikian, hukum pidana selalu dipanggil atau digunakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dibidang hukum administrasi. Artinya, ada keterjalinan antara hukum pidana dan hukum administrasi melalui penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi. Di satu pihak, fenomena kebijakan legislatif yang demikian, memberi kesan bahwa "seakan-akan" kurang sempurna – kurang "afdol" – apabila di dalam produk perundang-undangan administrasi tersebut tidak ada "ketentuan pidananya" atau "sanksi pidananya"; atau dapat dikatakan ibarat "sayur tanpa garam".

Di lain pihak, telah banyak penelitian-penelitian yang dilakukan oleh para sarjana atau para pakar (baik dari Indonesia maupun dari luar Indonesia), yang sampai pada kesimpulan bahwa; jangan terlalu memberi harapan yang besar pada penggunaan sanksi pidana untuk mengatur masyarakat dan/atau mencegah timbulnya kejahatan. Adapun pakar dari Indonesia yang sampai pada kesimpulan seperti itu dalam penelitian-

penelitian ataupun dalam karya ilmiahnya seperti: Soedarto⁶, Muladi⁷, Barda Nawawi Arief⁸, Loebby Loqman⁹, dan JE Sahetapy¹⁰. Sedangkan pakar dari luar Indonesia seperti: Rubin, Scultz, Johannes Andenaes, Wolf Middendorf, Donald R. Taft dan Raip W. England, R. Hood dan R. Sparks, Karl O. Christiansen, SR. Brody, dan M. Cherif Bassiouni.¹¹ Bahkan ada beberapa pakar yang berpandangan untuk menghapuskan sanksi pidana atau ide penghapusan pidana (*campaign against punishment*), seperti Olof Kinberg, Karl Meninger, dan Filippo Gramatica.¹² Sementara di Indonesia ada Hazairin dengan tulisannya "Negara Tanpa Penjara".¹³

Lebih jauh lagi; dengan semakin banyaknya perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana merupakan persoalan yang harus dipikirkan secara komprehensif mengingat keberadaannya sebagai salah satu sumber hukum pidana (tertulis) yang bersifat komplementer dengan KUHP dan perundang-undangan pidana khusus. Soedarto¹⁴, pernah mengingatkan bahwa dengan melihat adanya perundang-undangan pidana khusus – termasuk perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana – akan memberi corak kepada tata hukum

⁶ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986 (Cet. Ke-4), hal. 84.

⁷ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1992 (Cet. Ke-2), hal.235-236.

⁸ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, BP. UNDIP, Semarang, 2000 (Cet. Ke-3), hal. 17.

⁹ Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanan*, Data Com, Jakarta, 2002, hal. 23.

¹⁰ JE Sahetapy, *Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana*, Rajawali Press, Jakarta, 1982.

¹¹ Sebagaimana di-inventarisasikan oleh Barda Nawawi Arief dalam disertasinya. Untuk uraian lebih rinci, lihat dalam: Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 41-44.

¹² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif*....., Op. Cit., hal. 19.

¹³ Hazairin, *Tujuh Serangkai Tentang Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1981 (Cet Ke-3), hal. 9-dst.

¹⁴ Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986 (Cet Ke-2), 67.

pidana kita yang terpecah-pecah (*verbrokkeld*), hampir seperti di Inggris yang termasuk dalam keluarga *common-law*. Sifat terpecah-pecah itu, apabila ditambah dengan penyimpangan-penyimpangan dari asas-asas yang terdapat dalam ketentuan umum dari hukum pidana akan berimplikasi tidak menguntungkan dalam penegakan hukum pidana. Lebih lanjut dinyatakan: "seperti diketahui, setiap undang-undang pidana menghendaki agar dilaksanakan; oleh karena itu, untuk melaksanakan undang-undang pidana itu harus digerakkan sekian banyak instansi pemerintah dan anggota masyarakat sendiri, apabila hendak dicapai apa yang dikehendaki oleh undang-undang itu".¹⁵

Usaha pembaharuan hukum pidana materiel (hukum pidana substantif) di Indonesia, sampai saat ini terus dilakukan dengan satu tujuan utama yakni terciptanya kodifikasi hukum pidana nasional untuk menggantikan kodifikasi hukum pidana (KUHP saat ini) yang merupakan warisan kolonial yakni *Wetboek van Strafrecht Voor Nederlands Indie* (WvNI)1915 yang merupakan turunan (*copie*) dari *Wetboek van Strafrecht* (WvS) Negeri Belanda tahun 1886. Upaya pembaharuan KUHP (WvS) sampai saat ini terus dilakukan dengan tujuan utama yakni menciptakan suatu kodifikasi KUHP Nasional. Dimulai dengan adanya rekomendasi Seminar Hukum Nasional I tahun 1963 yang menyerukan agar rancangan kodifikasi hukum pidana nasional secepat mungkin diselesaikan, maka pada tahun 1964 dibicarakan Konsep yang pertama.

¹⁵ Ibid.

Berturut-turut kemudian ada Konsep 1968, Konsep 1971/1972, Konsep 1982/1983 yang kemudian menjaadi Konsep 1987/1988. Konsep 1987/1988-pun mengalami perubahan pada tahun 1991/1992 dan ada revisi sampai dengan Maret 1993. Pengkajian terus dilakukan sampai terakhir menjadi Konsep 1999/2000.

Disamping persoalan tersebut di atas, Sholehuddin dalam disertasinya pada Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP tentang "Penetapan Sanksi Pidana dan Tindakan Dalam Kebijakan Legislatif"¹⁶, mengungkapkan bahwa banyaknya perundang-undangan pidana (termasuk perundang-undangan yang substansinya bermuatan hukum administrasi dan hukum perekonomian) yang memuat jenis sanksi pidana sebagai sanksi utamanya, mengindikasikan bagaimana tingkat pemahaman para legislator terhadap masalah-masalah pidana dan ppidanaan. Paling tidak, keterbatasan pemahaman mereka terhadap masalah-masalah sanksi dalam hukum pidana turut mempengaruhi proses penetapan sanksi ketika membahas suatu perundang-undangan.

Dengan bertolak dari ide dasar *Double Track System*, Sholehuddin¹⁷ menunjukkan bahwa penetapan sanksi pidana dan sanksi tindakan dalam produk kebijakan legislatif selama ini tidaklah konsisten menganut prinsip *Double Track System*. Orientasi lama yang mengandalkan *Single Track System* telah menimbulkan berbagai

¹⁶ Sholehuddin, *Ringkasan Disertasi: Penetapan Sanksi Pidana dan Tindakan Dalam Kebijakan Legislatif (Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya)*, Pada Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2002, hal. 18.

¹⁷ Ibid.

komplikasi menyangkut sistem sanksi dalam perundang-undangan pidana. Selain terjadi tumpang tindih (*overlapping*) dalam pengelompokan jenis sanksi, juga terjadi penggunaan istilah yang berbeda (*inconsistency*) mengenai titel tentang sanksi dalam undang-undang.

Terkait dengan hal tersebut, memang bahwa suatu kaidah peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi tidak hanya memuat satu macam sanksi tetapi terdapat beberapa macam sanksi yang ditetapkan secara kumulasi (*cumulation of sanction*), terutama antara sanksi pidana dan sanksi administrasi. Menurut Philipus M. Hadjon: "bagaimanapun juga, penggunaan sanksi-sanksi secara kumulasi niscaya akan menimbulkan akibat hukum yang 'jamak' bagi warga yang dikenakan sanksi-sanksi itu".¹⁸

Dengan demikian, dalam menyikapi fenomena penggunaan sanksi pidana di berbagai perundang-undangan administrasi, tampak ada kesamaan pandangan antara Soedarto dan Philipus M. Hadjon, yang menitikberatkan atau memfokuskan pada persoalan penegakan hukumnya. Timbulnya persoalan ini dapat diidentifikasi sebagai salah satu akibat dari adanya kesenjangan dua bidang ilmu, yaitu ilmu hukum pidana di satu pihak dan ilmu hukum administrasi di lain pihak, yang mempunyai hukum acara sendiri-sendiri. Kesenjangan tersebut dapat mengarah pada kerancuan; dan kerancuan inilah yang akan menimbulkan

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM Press, Yogyakarta, 2001 (Cet. Ke-7), hal. 265.

"ambiguitas" dalam penyelesaian kasus-kasus pelanggaran terhadap hukum administrasi yang mengandung sanksi pidana. Apakah dilakukan oleh aparat penegak hukum (dalam lingkup Sistem Peradilan Pidana) ataukah aparat tata usaha negara (dalam lingkup administratif)?. Keadaan demikian sudah barang tentu akan mengarah pada adanya ketidakpastian hukum bagi masyarakat.

B. PERUMUSAN MASALAH

Penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi merupakan perkembangan yang menarik dan perlu mendapatkan kajian lebih lanjut. Kebijakan menetapkan atau menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi merupakan tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan proses kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana. Pada tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijakan sistem pidana dan ppidanaan yang sekaligus merupakan landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh pengadilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana.

Berdasarkan uraian singkat dalam latar belakang masalah tersebut diatas, maka ada 3 (tiga) permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimanakah hubungan antara 'kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi' dengan 'kebijakan kriminalisasi'?,

2. Bagaimanakah 'aplikasi' dan 'kendala' dari penegakan hukum pidana administrasi dalam sistem peradilan pidana (SPP)?, dan
3. Bagaimanakah seyogyanya penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada masa-masa mendatang?.

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan judul dan rumusan permasalahan, maka maksud dan tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui hubungan antara kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi dengan kebijakan kriminalisasi;
2. Untuk mengetahui tahap 'aplikasi' dan 'kendala' penegakan hukum pidana administrasi dalam sistem peradilan pidana (SPP); dan
3. Untuk mendapatkan gambaran serta memberikan sumbangan pemikiran mengenai penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi di masa yang akan datang.

D. MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan 2 (dua) manfaat atau kegunaan, yaitu manfaat dari segi praktis dan manfaat dari segi teoritis.

1. Manfaat dari segi praktis, penelitian ini diharapkan:

- a. Dapat memperluas pengetahuan maupun memberi informasi yang lebih konkrit bagi para legislator (penentu kebijakan), terkait dengan upaya penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi yang akan menggunakan sanksi pidana.
- b. Dapat memberikan wawasan kepada aparat penegak hukum (dalam SPP) dalam membantu tugasnya untuk menangani maupun menyelesaikan pelanggaran yang terkait dengan hukum pidana administratif

2. Manfaat dari segi teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dibidang ilmu pengetahuan hukum pidana. Disamping itu penelitian yang akan dituangkan dalam bentuk tesis ini diharapkan dapat melengkapi khasanah kajian yang berkaitan dengan "pidana dan pemidanaan" terutama yang berkaitan dengan kebijakan legislatif dalam bidang hukum pidana administrasi.

E. KERANGKA PEMIKIRAN KONSEPSIONAL

Kebijakan menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi adalah bertujuan untuk memperkuat dan menegakkan norma-norma hukum administrasi. Namun demikian, tidaklah berarti bahwa sanksi pidana (hukum pidana) harus

selalu digunakan atau dipanggil atau ditetapkan dalam setiap perundang-undangan administrasi yang akan ditetapkan oleh pemerintah. Penggunaan sanksi pidana dalam kebijakan legislatif tetap merupakan suatu penindakan yang bersifat *ultimum remedium* atau *the last effort*.

Dilihat dari keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu sumber hukum tertulis (baik dalam arti yang formal atau materil), maka peraturan perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana di dalamnya dapat dikatakan sebagai sumber hukum administrasi (tertulis) dan juga sebagai sumber hukum pidana (tertulis). Jadi, sebagai sumber hukum positif dari hukum administrasi dan hukum pidana. Sebagai sumber hukum pidana tertulis, maka perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana didalamnya, merupakan perundang-undangan pidana khusus. Berbeda halnya dengan KUHP yang merupakan sumber hukum pidana umum.

Disamping itu, dari sudut kebijakan kriminal (*criminal policy*), penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi merupakan kebijakan *kriminalisasi* dan/atau *penalisasi*. Dengan adanya proses *kriminalisasi* dan *penalisasi* ataupun *dekriminalisasi* dan *depenalisasi* yang disebabkan oleh adanya perubahan nilai yang terjadi dalam suatu masyarakat, maka sistem kodifikasi – dalam arti hanya ada satu kitab

undang-undang yang berisi semua aturan pidana – memang tidak mungkin terjadi, dan hal tersebut memang tidak harus terjadi.¹⁹

Sekalipun demikian, kodifikasi dalam arti satu kesatuan sistem perlu dipertahankan. Artinya, meskipun aturan-aturan pidana ada dalam peraturan perundang-undangan yang terpencar-pencar, akan tetapi masih ada dalam satu kesatuan sistem, dimana antara satu asas dengan asas yang lain jelas hubungannya, tidak saling tumpang tindih. Apalagi saling bertentangan dan tanpa adanya suatu kejelasan yang berifat limitatif dalam pengaturan norma-normanya. Bahkan Enschede, sebagaimana dikutip oleh Loebby Loqman²⁰, menyatakan bahwa KUHP mempunyai 2 (dua) fungsi, di samping sebagai kitab undang-undang, juga sebagai buku ilmu hukum pidana, dimana di dalamnya berisi ajaran-ajaran dalam bentuk asas-asas yang dipergunakan dalam hukum pidana. Kemudian dengan mengambil pendapat Kunt, selanjutnya Enschede menyatakan bahwa tanpa kitab undang-undang hukum tiada suatu pengetahuan hukum, dan tanpa ilmu pengetahuan hukum tiada kitab undang-undang.²¹

Di samping adanya hukum adat, sumber-sumber hukum pidana tertulis di Indonesia sekarang adalah sebagai berikut:

1. KUHP;
2. UU yang mengubah atau menambah KUHP;
3. UU Pidana khusus; dan

¹⁹ Sejalan dengan apa yang pernah dikemukakan oleh Loeggy Loeqman. Lihat dalam: Loebby Loeqman, *Delik Politik di Indonesia*, Ind Hill Co, Jakarta, 1993, hal. 19.

²⁰ Ibid., hal. 16.

²¹ Ibid.

4. Perundang-undangan non-hukum pidana yang memuat sanksi pidana – ketentuan pidana – didalamnya.

Keempat sumber hukum pidana tertulis tersebut di atas perlu di inventarisasikan dan disusun secara sistematis sehingga merupakan suatu keutuhan; dan antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya tidak "jumbuh" melainkan saling melengkapi.²² Demikian pula halnya dengan sumber hukum acara pidana, dimana ada 2 (dua) sumber, yakni KUHAP dan aturan-aturan acara pidana yang tersebar dalam perundang-undangan (pidana) khusus. Kedua sumber hukum acara pidana tersebut harus sinkron dalam suatu tatanan yang utuh.

Dengan adanya 4 (empat) sumber hukum pidana tertulis dan 2 (dua) sumber hukum acara pidana tersebut di atas, Loebby Loqman²³ mempertanyakan bahwa, apakah diantara suatu aturan dengan aturan yang lain telah sinkron dalam satu kesatuan sistem kodifikasi?, apakah telah merupakan suatu sinkronisasi dalam tatanan sistem yang utuh?. Lebih lanjut dinyatakan bahwa belum pernah dilakukan suatu penelitian untuk menjawab pertanyaan tersebut.²⁴

Terkait dengan fenomena penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi yang cenderung meningkat jumlahnya, maka secara kuantitatif, jumlah hukum pidana tertulis akan bertambah banyak. Hal ini

²² Soedjono Dirjosisworo, *Respon Terhadap Kejahatan*, STHB Press, Bandung, 2002, hal. 71.

²³ Loebby Loqman, *Delik Politik.....*, Op. Cit., hal. 10.

²⁴ Ibid.

menarik untuk dijadikan sebagai objek kajian atau penelitian. Terlebih lagi dengan dimasukkannya Peraturan Daerah (Perda) dalam tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan TAPMPR No III/MPR/2000 sebagai konsekuensi dari otonomi daerah, mungkin akan menimbulkan bertambahnya atau berkembangnya jumlah Perda yang akan menetapkan sanksi pidana didalamnya.

Patut dicatat bahwa bidang hukum administrasi mencakup ruang lingkup yang sangat luas, oleh karena hukum administrasi merupakan hukum yang mengatur lembaga dan bekerjanya lembaga eksekutif sebagai cabang pemerintah (termasuk instansi independen), dan hubungan-hubungan antara eksekutif dengan legislatif, yudikatif dan masyarakat (*The law governing the organization and operation of the executive branch of government [including independent agencies] and the relation oh the executive with the legislature, judiciary and public*).²⁵

Luasnya bidang hukum administrasi sebagaimana tersebut di atas, pernah pula diungkap oleh AM. Donner²⁶ dengan menyatakan bahwa hukum administrasi adalah hukum dan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintah dalam arti sempit atau administrasi negara, peraturan-peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga legislatif untuk mengatur tindakan pemerintah dalam hubungannya dengan warga negara, dan sebagian peraturan-peraturan itu dibentuk oleh administrasi

²⁵ Bryan A. Garner (Ed. In Chief), *Blacks LawDictionary-Seventh Edition*, West Grorp, St Paul Minnesota, 1999, hal.46.

²⁶ Sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Ridwan HR. Lihat dalam: Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal. 29

negara. Dari pendapat Donner tersebut tersimpul bahwa sebagian besar hukum administrasi dibentuk oleh pembuat undang-undang (legislatif) dan sebagian lagi berasal dari pemerintah.²⁷

Untuk itu, bidang hukum administrasi (tertulis) meliputi undang-undang dalam arti formal dan juga undang-undang dalam arti materil. Undang-undang dalam arti formal adalah hukum tertulis yang merupakan produk legislatif, hasil kerjasama DPR atau DPR(D) dengan pemerintah pusat atau pemerintah daerah; misalnya UU dan Perda. Sedangkan undang-undang dalam arti materil adalah hukum tertulis yang tidak merupakan produk legislatif, hasil kerjasama DPR atau DPR(D) dengan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah; misalnya Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres), Keputusan Menteri (Kepmen), Keputusan Gubernur, Keputusan Walikota atau Bupati, dan sebagainya.

Mengingat luasnya bidang hukum administrasi sebagaimana uraian di atas, maka dalam tulisan ini akan dibatasi pada perundang-undangan administrasi dalam arti yang formal. Dibatasi pada tingkat UU dan Perda. Sejalan dengan luasnya bidang hukum administrasi, dan meningkatnya penggunaan sanksi pidana yang dalam perundang-undangan yang bersifat administrasi, tampaknya telah "meretas" suatu dimensi baru dalam sistem hukum (pidana) nasional, yakni sistem "hukum pidana administrasi". Menurut Barda Nawawi Arief, "hukum pidana administrasi"

²⁷ Ibid.

dapat dikatakan sebagai "hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi".²⁸ Oleh karena itu, "kejahatan atau tindak pidana administrasi (*administrative crime*) dinyatakan sebagai: "An offense consisting of a violation of an administrative rule of regulation and carries with it a criminal sanction"²⁹

Adanya hubungan antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana melalui penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi, dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:³⁰

1. Karena hukum administrasi pada dasarnya "hukum mengatur atau hukum pengaturan" (*regulatory rules*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur atau pengaturan (*regulatory powers*) maka "hukum pidana administrasi" sering disebut pula "hukum pidana (mengenai pengaturan" atau "hukum pidana dari aturan-aturan" (*Ordnungstrafrecht* atau *Orderingstrafrecht*).
2. Karena istilah hukum administrasi terkait dengan tata pemerintahan (sehingga istilah hukum administrasi negara sering juga disebut dengan hukum tata pemerintahan), maka istilah "Hukum Pidana Administrasi", juga ada yang

²⁸ Barda Nawawi Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi*, Bahan Pada Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, ASPEHUPIKI dan FH UBAYA, Surabaya, 2002, hal. 2.

²⁹ Bryan A. Garner, Op. Cit, hal. 377.

³⁰ Barda Nawawi Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana Dalam*..... Op. Cit., hal. 3:

menyebutnya sebagai "Hukum Pidana Pemerintahan", sehingga dikenal pula istilah "*Verwaltungsstrafrecht*" (*Verwaltungs* = administrasi atau pemerinthan) dan "*Bestuursstrafrecht*" (*Bestuur* = pemerintahan).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa hukum pidana administrasi pada hakekatnya merupakan bentuk "fungsionalisasi atau operasionalisasi atau konkretisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi". Sehubungan dengan itu, masalah penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakekatnya merupakan bagian dari "kebijakan hukum pidana" (*Penal Policy*). *Penal policy* ini oleh Marc Ancel³¹ dikatakan sebagai ilmu pengetahuan sekaligus seni, yang terutama berusaha untuk mencapai tujuan-tujuan praktis yang memungkinkan peraturan-peraturan positif dirumuskan lebih baik dan memberikan panduan tidak hanya bagi pembuat undang-undang, tetapi juga bagi pengadilan yang menerapkan undang-undang itu dan juga bagi aparat eksekusi (*prison administration*), yang menjadikan putusan-putusan pengadilan mempunyai efek praktis. (*Penal policy; both a science and an art, of which the practical purposes, ultimately, are to enable the positive rules to be better formulated and to guide not only the legislator who has to draft criminal statutes, but the court by which they are applied and the prison administration which give practical effect to the courts decision*).

³¹ Marc Ancel, *Social Defence (A Modern Approach to Criminal Science)*, Routledge and Keagan Paul, London, 1965, hal. 4-5.

Mengamati fenomena penggunaan sanksi pidana dalam berbagai produk perundang-undangan administrasi di Indonesia, Barda Nawawi Arief³² mempertanyakan; apakah penggunaan hukum pidana (sanksi pidana. Pen) dalam bidang hukum administrasi di Indonesia itu dapat disebut sebagai – atau diidentikkan dengan – *administrative penal law* (*Orderingstrafrecht* atau *Ordnungstrafrecht* atau *Verwaltungsstrafrecht*); dan apakah delik yang diciptakannya dapat diidentikkan atau sesuai dengan istilah yang dikenal dalam kepustakaan, yaitu *administratief delikten* atau *regulatory offences* atau *Verwaltungsübertretungen*?

Muladi, dalam pidato pengukuhan jabatan guru besarnya tentang “Proyeksi Hukum Pidana Materiel di Indonesia Pada Masa Mendatang”, sempat menyinggung keberadaan *administrative penal law* yang merupakan akibat dari keterlibatan hukum pidana yang bersifat komplementer terhadap bidang hukum administrasi. Jelasnya dikatakan: “Sanksi pidana antara lain digunakan secara maksimal untuk mendukung norma hukum administratif dalam berbagai hal. Inilah yang dinamakan *administrative penal law* atau *verwaltungsstrafrecht*, yang termasuk dalam kerangka *public welfare offenses* (*Ordnungswidrigkeiten*)”.³³ Namun demikian, Muladi tidak memberikan penegasan bahwa; apakah penggunaan sanksi pidana dalam bidang hukum administrasi di Indonesia (seperti di bidang perpajakan, hak cipta, paten, dan sebagainya) dapat

³² Barda Nawawi Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana Dalam.....*, Op. Cit., hal. 4.

³³ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiel Indonesia di Masa Mendatang*, dalam Soekotjo Hardiwinoto (Ed), *Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP Semarang*, BP UNDIP, Semarang, 1995, hal. 149.

diidentifikasi dengan *administrative penal law*; dan apakah deliknya dapat diidentifikasi dengan *administratief delikten* atau *regulatory offences*?

Di Belanda, *administrative penal law* ini dinamakan *bestuursstrafrecht*, yang bisa dibandingkan dengan *Ordnungswidrigkeiten* di Jerman. Akan tetapi berbedahnya dengan sistem yang berlaku di Jerman tersebut – *Ordnungswidrigkeiten* – di Belanda belum ada sistem hukum (*general legal system*) tentang *administrative penal law*, sebagaimana yang diungkap oleh Hans de Doelder berikut ini: “*This type of law (administrative penal law. Pen) can be compared to the Ordnungswidrigkeiten in Germany, but contrast with that system there is no general legal system of administrative-penal law in the Netherlands (yet?)*”.³⁴

Secara substansial, penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi di Indonesia dapat diidentifikasi dengan *administrative penal law*, yang lazim dikenal dengan “Hukum Pidana Administrasi” atau Hukum Pidana Pemerintahan”. Hal ini sejalan dengan keadaan di Belanda yang menyebut *administrative penal law* sebagai *bestuursstrafrecht*. Untuk itu, delik yang diciptakannya juga dapat diidentifikasi dengan “delik administratif”.

Keberadaan “Hukum Pidana Administrasi” atau “Hukum Pidana Pemerintahan” sebagai “sumber hukum pidana positif” dalam sistem

³⁴ Hans de Doelder, *Criminal Liability of Corporations – Netherlands*, dalam Hans de Doelder dan Klaus Tiedemann, *Criminal Liability of Corporations*, Kluwer Law International, Netherlands, 1996, hal. 294.

hukum pidana nasional sebetulnya bukanlah hal yang baru. Namun seiring dengan bertambah banyaknya produk perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana di Indonesia, maka masalah yang patut dipikirkan adalah: bagaimana sebaiknya kebijakan "Hukum Pidana Administrasi" di Indonesia?

Persoalan itu menjadi lebih penting lagi untuk saat ini, yaitu pada saat pemerintah tengah mengupayakan pembaharuan KUHP. Sehubungan dengan itu, perlu diadakan penelitian yang terus berlanjut tentang delik-delik mana yang sebaiknya dimasukkan dalam KUHP dan delik-delik mana yang sebaiknya diatur dalam undang-undang tersendiri. Harus dicarikan kriteria-kriteria untuk dapat memilah-milahkan pengaturan delik tersebut. Khusus mengenai pengaturan delik-delik administratif, Soedarto menyatakan:

"Delik-delik administratif artinya delik-delik yang merupakan pelanggaran terhadap usaha pemerintah untuk mendatangkan kesejahteraan atau ketertiban masyarakat, ialah apa yang dinamakan "*regulatory offenses*" atau "*ordnungsdelikte*" dapat dibenarkan untuk diatur dalam undang-undang tersendiri, dengan kemungkinan adanya penyimpangan dari asas-asas umum hukum pidana dan hukum acara pidana yang umum".³⁵

Dalam kerangka pembaharuan KUHP dan/atau pembaharuan hukum pidana nasional, ada beberapa metode pendekatan yang dapat dilakukan, dan ini sudah dibuktikan lewat berbagai penambahan yang

³⁵ Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 68.

diadakan selama ini terhadap KUHP (Wvs yang ada pada tanggal 8 Maret 1942) yaitu:³⁶

1. Pendekatan Global (*global approach*), yang mengatur secara tersendiri materi hukum di luar kodifikasi yang ada, dengan kemungkinan terjadinya banyak penyimpangan;
2. Pendekatan Evolusioner (*evolutionary approach*), dengan cara menyempurnakan atau menambahkan pasal-pasal tertentu dalam KUHP yang ada; dan
3. Pendekatan Kompromis (*compromise approach*), dengan menambahkan suatu Bab baru dalam kodifikasi yang ada.

F. METODE PENELITIAN

Inti daripada metodologi dalam setiap penelitian hukum adalah menguraikan tentang tata cara bagaimana suatu penelitian hukum itu harus dilakukan.³⁷ Dalam penelitian atau penulisan ini, metode penelitian hukum yang akan dilakukan pada pokoknya mencakup :

1. Metode Pendekatan dan Tipe Penelitian

Berdasarkan judul dan permasalahan pokok dalam penelitian ini, maka pendekatannya tidak dapat dilepaskan dari pendekatan yang berorientasi pada kebijakan. Disamping itu, mengingat sasaran utama penelitian ini pada masalah kebijakan legislatif terhadap penggunaan

³⁶ Muladi, *HAM dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hal. 95.

³⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hal. 17.

sanksi pidana dalam hukum administrasi, maka pendekatannya terutama ditempuh lewat pendekatan *yuridis-normatif*. Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum primer, dalam hal ini adalah perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana. Pendekatan tersebut juga akan dilengkapi dengan pendekatan *yuridis-empiris*, yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data primer yang berupa pendapat atau sikap dari para aparat penegak hukum yang menjadi responden dan narasumber (informan).

Adapun tipe penelitian yang diterapkan atau dipakai dalam penelitian ini adalah *tipe penelitian deskriptif*, yaitu penelitian untuk memecahkan masalah yang ada pada masa sekarang (masalah aktual) dengan mengumpulkan data, mennyusun, mengklasifikasikan, menganalisis dan menginterpretasikan.³⁸ Selain itu, dipakai atau diterapkan juga *tipe penelitian preskriptif*, yakni penelitian yang sifat analisisnya mengarah pada prediksi masa yang akan datang guna menemukan kebijakan yang diharapkan (yang seyogyanya).³⁹

³⁸ Soenaryo, *Metode Riset I*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1985, hal. 8.

³⁹ Soerjono Soekanto, dengan kalimat lain menyatakan, 'Penelitian Preskriptif merupakan suatu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu'. Lihat dalam: Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal. 10.

2. Jenis-jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.⁴⁰ Akan tetapi penelitian ini lebih menitik beratkan pada data sekunder, data primer hanya sebagai penunjang. Untuk lebih jelasnya, jenis dan sumber data yang digunakan tersebut dapat dikemukakan berikut ini:

a. Data sekunder, meliputi :

- 1) Bahan hukum primer, terutama dari peraturan perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana, yaitu:
 - a) UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan, jo. UU No. 10 tahun 1998
 - b) UU No. 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan, jo. UU No. 9 tahun 1994 jo. UU No. 16 tahun 2000
 - c) UU No. 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian
 - d) UU No. 5 tahun 1997 tentang Psikotropika
 - e) UU No. 23 tahun 1997 tentang Narkotika
 - f) UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

⁴⁰ Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat di lapangan, sedangkan Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Lihat lebih lanjut: Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994 (cet. Ke V) hal . 5

- g) UU No. 32 tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi
- h) UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- i) UU No. 5 tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- j) UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia
- k) UU No. 24 tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar
- l) UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers
- m) UU No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi
- n) UU No. 14 tahun 2001 tentang Paten
- o) UU No. 15 tahun 2001 tentang Merek
- p) UU No. 18 tahun 2002 tentang IPTEK
- q) UU No. 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- r) UU No. 19 tahun 2002 tentang Hak Cipta
- s) UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran
- t) UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum
- u) Perda Kota Denpasar No. 2 tahun 1998 tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan
- v) Perda Kota Denpasar No. 11 tahun 2001 tentang Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum
- w) Perda Kota Denpasar No. 24 tahun 2001 tentang Usaha Hotel Melati

x) Perda Kota Denpasar No. 25 tahun 2001 tentang Usaha Rumah Makan

y) Perda Kota Denpasar No. 9 tahun 2001 tentang Ijin Tempat Usaha dan Ijin undang-undang gangguan (HO).

2) Bahan hukum sekunder, terutama dari hasil karya ilmiah dan hasil penelitian para sarjana.

b. Data Primer,

Untuk data primer (sebagai data empiris) adalah data dari penelitian di lembaga penegak hukum (sub-sub sistem peradilan pidana) yang difokuskan di Kota Semarang – Jawa Tengah. Penulis memilih untuk mengumpulkan data primer ini di wilayah Kota Semarang dengan maksud untuk memudahkan “mobilitas” semata; oleh karena pada saat penelitian ini dilakukan, domisili dan aktifitas penulis lebih banyak berada di Kota Semarang. Sehubungan dengan itu, lembaga atau instansi yang penulis tetapkan sebagai tempat penelitian adalah:

- 1) Lembaga yang memiliki Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), yaitu Kantor Imigrasi Kelas I Kota Semarang dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kantor Wilayah VI Semarang;
- 2) Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Tengah;
- 3) Kejaksaan Negeri Semarang; dan
- 4) Pengadilan Negeri Semarang.

3. Teknik Pengumpulan Data

Oleh karena penelitian ini lebih menitikberatkan pada pendekatan yuridis normatif, dimana sumber utamanya adalah data sekunder dan juga didukung oleh data primer, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

a. Studi Kepustakaan (*library reaserch*)

Peneliti akan menginventarisasi data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis, baik dari bahan-bahan hukum (primer dan sekunder), dokumen-dokumen (berkas perkara, kertas kerja, dan lain-lain), buku-buku literatur dan artikel-artikel yang dimuat dimedia massa. Dari data sekunder tersebut, sebagaimana penelitian hukum normatif,⁴¹ maka langkah selanjutnya akan dilakukan: (1) Penelitian Inventarisasi Hukum Positif; (2) Penelitian terhadap asas-asas hukum; (3) Penelitian untuk menemukan hukum in-concreto; (4) Penelitian terhadap sistematik hukum; (5) Penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horisontal; dan (6) Penelitian Perbandingan Hukum.

b. Studi Lapangan

Penulis melakukan pengumpulan data primer dengan teknik wawancara (*interview*) dan teknik angket (kuisisioner). Teknik wawancara (*interview*) penulis lakukan dengan mengadakan tanya

⁴¹ Lihat lebih lanjut: Ronny Hanitijo Soemitro, Op. Cit., hal. 2. Lihat pula: Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali, Jakarta, 1995, hal. 14 dan 22.

jawab langsung pada informan atau narasumber. Informan atau narasumber yang dimaksudkan adalah praktisi yang terlibat dalam sistem peradilan pidana.

Tipe wawancara yang dilakukan adalah wawancara tak terarah (*non-directive interview*).⁴² Tujuan dari pemilihan tipe wawancara ini adalah supaya mampu menggali lebih dalam informasi-informasi dari informan tentang segala sesuatu yang ingin dikemukakannya. Dengan cara itu, peneliti akan memperoleh gambaran yang lebih luas tentang fokus permasalahan; oleh karena informan bebas meninjau berbagai aspek menurut pendirian dan pikirannya sendiri, dan dengan demikian akan dapat memperkaya pandangan peneliti.

Sedangkan teknik angket (kuisisioner), penulis lakukan dengan jalan menyebarkan 70 kuisisioner (responden) pada lembaga-lembaga penegak hukum yang ada di Kota Semarang, dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Kantor Imigrasi Kelas I Kota Semarang :10 responden
- 2) Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kantor Wilayah VI Semarang: 10 responden
- 3) Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Tengah: 20 responden
- 4) Kejaksaan Negeri Semarang: 20 responden
- 5) Pengadilan Negeri Semarang: 10 responden

⁴² Pada umumnya dapat dibedakan 2 (dua) tipe wawancara, yaitu wawancara berstruktur atau terarah (*directive interview*) dan wawancara tak berstruktur atau tak terarah (*non-directive interview*). Lihat dalam: Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001 (Cet. Ke-4), hal. 117.

Namun demikian, dari (70) kuisioner yang disebarakan itu, yang kembali ke penulis – termasuk yang tidak cacat pengisian – sebanyak (47) kuisioner, dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Kantor Imigrasi Kelas I Kota Semarang: 6 responden
- 2) Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kantor Wilayah VI Semarang: 10 responden
- 3) Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Tengah: 9 responden
- 4) Kejaksaan Negeri Semarang: 15 responden
- 5) Pengadilan Negeri Semarang: 7 responden

Terkait dengan tipe angket atau kuisioner dalam suatu penelitian ilmiah, maka terhadap tipe angket yang dipilih dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut: **Pertama**, dari cara penyampaiannya, tipe angket yang dipergunakan adalah “angket langsung”, yaitu dengan menyampaikan secara langsung kepada responden yang dimintai informasi tentang persepsinya sendiri.⁴³ Hal ini penulis lakukan dengan tujuan untuk menggali persepsi aparat penegak hukum yang ada di kota Semarang mengenai kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi. **Kedua**, dari bentuk pertanyaannya atau menurut jenis penyusunan *item* yang diajukan, tipe angket yang dipilih adalah “angket bentuk pilihan”, yaitu responden diminta untuk memilih salah satu dari sekian kemungkinan jawaban atau dari sekian

⁴³ Kebalikan dari tipe “*angket langsung*” ini adalah “*angket tidak langsung*”; yaitu pribadi yang diberi daftar pertanyaan diminta menjawab mengenai kehidupan psikis orang lain. Ia diminta untuk menceritakan atau menjelaskan keadaan orang lain. Lihat dalam: Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, Mandar maju, Bandung, 1996, hal. 224.

alternatif yang telah disediakan.⁴⁴ Tujuannya adalah untuk menghindari jawaban-jawaban yang melebar dan keluar dari pokok permasalahan. Disamping itu, juga akan memudahkan penulis dalam melakukan pengolahan data.

4. Penyajian dan Analisis Data

Data yang diperoleh akan disajikan secara kualitatif dan kuantitatif. Data yang bersifat kualitatif, setelah dikumpulkan lalu dianalisis. Dilakukan berdasarkan model interaktif, dimana peneliti akan melakukan kegiatan yang berulang-ulang, berlanjut terus menerus yang bergerak dalam 4 (empat) siklus kegiatan secara bolak-balik, yaitu: koleksi data, reduksi data, *display* (penyajian) data dan verifikasi data atau penarikan kesimpulan.⁴⁵ Kegiatan dalam bentuk siklus ini diharapkan menghasilkan data yang representatif dan relevan dengan masalah yang diteliti. Data yang bersifat kuantitatif (data yang dipergunakan sebagai pendukung data kualitatif) akan disajikan dalam bentuk tabel untuk kemudian diinterpretasikan.

Metode berpikir yang dipergunakan untuk menarik kesimpulan adalah metode deduktif, yaitu dengan berdasarkan pada dasar-dasar pengetahuan yang bersifat umum untuk mengkaji persoalan-persoalan yang bersifat khusus. Dari hasil analisis itu kemudian akan ditarik suatu

⁴⁴ Kebalikan dari tipe "angket berbentuk pilihan" ini adalah tipe "angket berbentuk isian"; dimana semua pertanyaan atau permasalahan yang diajukan kepada responden bisa dijawab secara ringkas tetapi bisa juga dijawab dengan panjang lebar dan bebas. Lihat dalam: Ibid, hal. 230-231.

⁴⁵ Lihat lebih lanjut: Ronny Hanitijo Soemitro, *Suplemen Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum*, Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum Pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum UNDIP 2001, tidak dipublikasikan, hal. 41.

kesimpulan yang pada dasarnya merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika dalam penulisan tesis ini akan dijabarkan menjadi 4 (empat) Bab: yakni BAB I adalah Pendahuluan; BAB II adalah Tinjauan Pustaka; BAB III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan; dan terakhir BAB IV adalah Penutup. Masing-masing bab tersebut akan dibagi lagi menjadi beberapa sub bab. Isi dari BAB I sebagai bab pendahuluan adalah: (1) latar belakang masalah, (2) perumusan permasalahan, (3) tujuan penelitian, (4) manfaat penelitian, (5) kerangka pemikiran konseptual, (6) metode penelitian, dan (7) sistematika penulisan.

BAB II berisi tinjauan pustaka, yang akan dibagi menjadi beberapa sub bab, yaitu: (1) definisi dan lapangan hukum administrasi, (2) definisi dan lapangan hukum pidana, (3) hubungan antara hukum pidana dan hukum administrasi, (4) ruang lingkup hukum pidana administrasi, (5) penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi, (6) sistem sanksi pidana dan pemidanaan di Indonesia, dan (7) sistem peradilan pidana: peristilahan, ruang lingkup dan komponennya

Pada BAB III berisi keseluruhan hasil penelitian sekaligus pembahasan. Dengan demikian, BAB III ini juga merupakan jabaran secara rinci atas permasalahan yang diajukan dalam penulisan tesis ini. Secara berturut-turut akan diuraikan mengenai: (1) hubungan antara

kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi dan kebijakan kriminalisasi; (2) aplikasi dan kendala penegakan hukum pidana administrasi dalam sistem peradilan pidana; dan (3) re-evaluasi dan re-orientasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi di Indonesia.

Sebagai bab penutup; BAB IV berisi kesimpulan dan saran. Sub bab kesimpulan merupakan pemadatan atas hasil penelitian dan pembahasan yang telah dikemukakan pada BAB III. Sementara dalam sub bab saran, akan dikemukakan beberapa masukan-masukan tentang kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi, baik pada tahap legislasi maupun pada tahap aplikasi.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

"Unjust punishment is, in the end, useless punishment. It is useless both because it fails to prevent crime and because crime prevention is not the ultimate aim of the rule of law"

* Herbert L. Packer *

"The debate over the justification for punishing criminals has been deeply confused, and the confusion has a long and honorable history"

* Paul H. Robinson *

A. DEFINISI DAN LAPANGAN HUKUM ADMINISTRASI

Definisi berasal dari kata latin, "*definere*", yang berarti menandai batas-batas pada sesuatu, menentukan batas, memberi ketentuan atau batasan arti. Jadi "definisi" dapat diartikan sebagai penjelasan apa yang dimaksudkan dengan suatu "*term*", atau kata lain definisi adalah sebuah pernyataan yang memuat penjelasan tentang arti sebuah "*term*".¹ Definisi bukanlah merupakan satu-satunya cara untuk menjelaskan suatu konsep, apalagi untuk konsep hukum, yang sejak dulu telah diingatkan oleh Immanuel Kant: "*Noch suchen die Juristen eine Definition zu ihrem Begriffe von Recht*".² Walaupun demikian telah banyak pakar yang mencoba memberikan definisi tentang hukum, termasuk hukum

¹ Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 5

² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, 2001, hal. 21.

administrasi. Definisi-definisi tersebut, meskipun kurang lengkap, namun setidaknya memberikan gambaran pertama atau elemen tentang hukum administrasi.³

Disamping itu, untuk memahami secara benar tentang sesuatu, khususnya suatu cabang ilmu pengetahuan, kita harus memulai atau berangkat dari satu titik yang sama, yaitu adanya suatu pengertian atau definisi. Dengan demikian, terlebih dahulu akan dikemukakan beberapa definisi untuk memberikan gambaran tentang hukum administrasi.

E. Utrecht, dengan mengutip pendapat Logemann menyetujui, "Hukum Administrasi Negara (hukum pemerintahan) menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat (*ambtsdrager*) administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus."⁴ Selanjutnya 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"⁵. Sedangkan van Vollenhoven, sebagaimana dikutip oleh W.F. Prins memberikan ciri hukum administrasi negara sebagai berikut.⁶

Untuk sebagian hukum administrasi negara merupakan pembatasan terhadap kebebasan pemerintah, jadi merupakan jaminan bagi mereka yang harus taat kepada pemerintah, akan tetapi untuk sebagian besar hukum administrasi negara

³ Ibid.

⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hal. 8.

⁵ Ibid., hal. 9.

⁶ W.F. Prins dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978 (cet. Ke III), hal. 7.

mengandung arti pula, bahwa mereka yang harus taat kepada pemerintah menjadi dibebani pelbagai kewajiban yang tegas, bagaimana dan sampai dimana batasnya, dan berhubung dengan itu, berarti juga bahwa, wewenang pemerintah menjadi luas dan tegas batasnya.

Definisi atau batasan tersebut menggambarkan tujuan hukum administrasi berdasarkan latar belakang kelahirannya. Ditelusuri latar belakang kelahirannya, hukum administrasi memang diarahkan kepada perlindungan bagi rakyat.⁷ Prajudi Atmosudirdjo dalam bukunya "Hukum Administrasi Negara" merumuskan definisi kerja dari hukum administrasi negara adalah sebagai hukum yang secara khas mengenai seluk beluk daripada administrasi negara, dan terdiri atas dua tingkatan, yakni hukum administrasi negara heteronom dan hukum administrasi negara otonom.⁸ Hukum administrasi negara heteronom bersumber pada Undang Undang Dasar, Tap MPR dan Undang-undang, 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.

Sementara itu, Siti Soetami memberikan batasan, bahwa hukum administrasi negara adalah semua peraturan hukum yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dengan yang diperintah.⁹ Lebih lanjut dapat pula dikemukakan pandangan para pakar hukum Belanda

⁷ Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hal. 25.

⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 51-52.

⁹ Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, BP UNDIP, Semarang, 2000, hal. 2.

mengenai definisi dan deskripsi hukum administrasi dari buku-buku dalam bahasa Belanda, sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Philipus M. Hadjon¹⁰ (dalam bukunya "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia"); dan juga oleh Ridwan HR¹¹ (dalam bukunya "Hukum Administrasi Negara").

1. A.D. Belinfante:

Het administratief recht omvat regels die betrekking hebben op de administratie. Administratie betekent hetzelfde als bestuur. Administratief recht word daarom ook wel bestuursrecht genoemd Men kan bestuur ook opvatten als bestuursfunctie, dat wil zeggen als een overheidstaak die noch wetgeving, noch rechtspraak is.

(Hukum administrasi berisi peraturan-peaturan yang menyangkut administrasi. Administrasi sendiri berarti *bestuur* [pemerintah]. Dengan demikian, hukum administrasi [*administratief recht*] dapat juga disebut hukum tata pemerintahan [*bestuursrecht*]. Pemerintah [*bestuur*] juga dipandang sebagai fungsi pemerintahan [*bestuur functie*] yang merupakan tugas penguasa yang tidak termasuk pembentukan undang-undang maupun peradilan.

2. H.D. van Wijk – Konijnenbelt:

Administratief recht, bestuursrecht – het heeft alles te maken met Administratie, besture, het besturen. Global gezegd: het is het juridische instrumentarium voor de overheid die zich actief bemoeit met de samenleving; en aan de andere kant het recht dat de leden van de samenleving invloed op en bescherming tegen diezelfde, zich met hen en hun omgeving bemoeiende overheid moet geven. Dat is nog maar een zeer voorlopige en oppervlakkige aanduiding.

(Hukum administrasi, hukum tata pemerintahan – semuanya menyangkut *administratie, besture, besturen*. Secara umum dapat dikatakan: hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat, dan pada sisi lain hukum administrasi merupakan hukum yang menginginkan anggota masyarakat mempengaruhi

¹⁰ Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hal. 25-27.

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2002, hal. 25-28.

penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa. Rumusan ini sekedar merupakan deskripsi awal dan masih sangat luas.

3. C.J.N. Versteden:

Wanner wij, beginend aan een inleiding in het algemeen bestuursrecht, trachten tot een begripsbepaling te komen, stuiten wij in de eerste plaats op de term 'bestuursrecht'. Wat omvat dit onderdeel van het recht? Wij kunnen vaststellen dat bestuursrecht deel uitmaakt van het publiekrecht..... Het bestuursrecht kan worden omschreven als de regels (van het publiekrecht) welke betrekking hebben op het (openbaar) bestuur.

(Apabila kita, - mengawali pengantar hukum administrasi negara secara umum – berupaya untuk memahami konsep tertentu, pertama-tama kita batasi pada term 'hukum administrasi negara'. Apa isi bagian hukum ini?. Kita dapat menetapkan bahwa hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik..... Hukum administrasi negara dapat dijelaskan sebagai peraturan-peraturan [dari hukum publik] yang berkenaan dengan pemerintahan umum)

4. R.J.H.M. Hulsman:

Om tot een goede definitie te komen van de term 'bestuursrecht', moet allereerst vastgesteld worden dat het bestuursrecht deel uitmaakt van het publiekrecht, dat wil zeggen van het recht, dat het optreden van de overheid en de verhouding tussen overheid en burgers of tussen overheidsorganen onderling regelt..... Dat het bestuursrecht het geheel van regels omvat met betrekking tot de wijze waarop de bestuursorganen hun taak vervullen. Het bestuursrecht houdt dus de spelregels in met betrekking tot het functioneren van bestuursorganen.

(Untuk menemukan definisi yang baik mengenai istilah 'hukum administrasi negara', pertama-tama harus ditetapkan bahwa hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik. Dengan kata lain dari hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau hubungan antar organ pemerintahan..... Hukum administrasi negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya. Kadi hukum administrasi negara berisi aturan main yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya. Jadi hukum

administrasi negara berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintahan).

5. Van Peolje:

Het administratief recht of bestuursrecht – hoofdzakelijk om doelmatigheidsredenen van het staatrecht te onderscheiden – omvat de rechtsregelen, die bepalen, aan welke organen het bestuur is toevertrouwd, welke hun plaats is in de staat, tegenover elkander en tegenover de burgerij, en welke rechtsregelen het handelen van die organen beheersen.

(Hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan – pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan tujuannya dari hukum tata negara – memuat peraturan-peraturan hukum yang menentukan [tugas-tugas yang dipercayakan] kepada organ-organ pemerintahan itu, menentukan tempatnya dalam negara, menentukan kedudukan terhadap warga negara, dan peraturan-peraturan hukum yang mengatur tindakan-tindakan organ pemerintahan itu)

6. P. de Haan:

Onze opvatting is dat het bestuursrecht betrekking heeft op de organisatie en functioneren van het openbaar bestuur in zijn relatie met de samenleving.

(Pendapat kami adalah bahwa hukum administrasi negara berkenaan dengan organisasi dan fungsionalisasi pemerintahan umum dalam hubungannya dengan masyarakat)

7. Algemene Bepalingen van Administratief Recht:

Het administratief recht of bestuursrecht behelst regelen die betrekking hebben op het openbaar bestuur. Maar niet alle regelen die op het openbaar bestuur betrekking hebben behoren tot het terrein van het administratief recht. Er zijn namelijk rechtsregels die op dat bestuur betrekking hebben en behoren tot het terrein van het staatrecht.

(Hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan berisis peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum. Tetapi tidak semua peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum termasuk dalam cakupan HAN. Sebab ada peraturan-peraturan yang menyangkut pemerintahan umum tetapi tidak termasuk dalam HAN, melainkan masuk dalam lingkup HTN)

Sejalan dengan deskripsi di atas, patut diperhatikan pula tiga fungsi hukum administrasi yang dikemukakan oleh P. de Haan cs, yang menyatakan: "*het bestuursrecht vervult dus een driedelige functie: norm, instrument en waarborg*" (Hukum administrasi memenuhi tiga fungsi: norma, instrumen, jaminan).¹²

Berdasarkan beberapa definisi tersebut tampak bahwa dalam hukum administrasi negara terkandung 2 (dua) aspek, yaitu: **pertama**, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya; **kedua**, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya.¹³ Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya dalam ajaran *welfare state*, yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk kewenangan di bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam hukum administrasi negara di samping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh administrasi negara.

Dengan demikian, apabila ada pertanyaan: Apa itu hukum pemerintahan (*bestuursrecht*)? Apakah hukum untuk pemerintah ataukah hukum dari pemerintah?, dengan kata lain, Apakah hukum ini diletakkan

¹² Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hal. 28.

¹³ Pendapat ini dikemukakan oleh Ridwan HR, dengan merujuk pada pendapat Soehino, Muchsan dan juga B. de Goede. Periksa: Ridwan HR, Op. Cit, hal. 29; Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hal. 2; dan Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hal. 9.

(untuk mengatur) pemerintah ataukah hukum yang diletakkan oleh pemerintah?; dapat diberikan jawaban bahwa hukum administrasi negara adalah hukum dan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintah dalam arti sempit atau administrasi negara, peraturan-peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga legislatif untuk mengatur tindakan pemerintahan dalam hubungannya dengan warga negara.¹⁴ Sementara itu, Philipus M. Hadjon memberikan gambaran bahwa hukum administrasi meliputi hal-hal sebagai berikut:¹⁵

- mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;
- mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut;
- perlindungan hukum (*rechtsbescherming*);
- (hukum administrasi Belanda) menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau *abb*).

Dengan berpijak pada proposisi bahwa suatu karya ilmiah harus dipahami dari konsep-konsep dan indikator yang digunakannya sebagai bingkainya dan didahului dengan pembebasan dari apriori dan penetralan diri dari penilaian tentang baik atau jeleknya konsep yang dipelajari,¹⁶ maka dalam penulisan tesis ini penulis membatasi bahwa makna "hukum" pada "hukum administrasi" adalah peraturan perundang-undangan saja. Dengan kata lain, "hukum administrasi" yang dimaksudkan dalam tesis ini

¹⁴ Pertanyaan sekaligus jawaban tersebut diajukan oleh AM Donner (sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR) dengan mengatakan bahwa sebagian besar hukum administrasi negara dibentuk oleh pembuat undang-undang dan/atau hakim untuk mengatur pemerintahan (*bestuursrecht is het recht dat volgens wetgever en/or rechter specifiek voor het bestuurgeld*), dan sebagian lagi berasal dari pemerintah. Periksa.: Ridwan HR, Op. Cit., hal. 29.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001, hal. 4.

adalah "peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi" dan/atau "peraturan perundang-undangan yang beraspek (bersifat) hukum administrasi". Peraturan perundang-undangan yang beraspek (bersifat) hukum administrasi tersebut, juga penulis batasi pada tingkat "undang-undang" dan "peraturan daerah" (Perda). Hal ini dilakukan, mengingat luasnya bidang hukum administrasi itu sendiri, sebagaimana telah disinggung dalam kerangka konseptual pada BAB I.

Bertolak dari pembatasan tersebut, peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi (UU dan Perda) yang dimaksud dalam konsep tersebut adalah terbatas pada lapangan hukum administrasi khusus semata, tidak termasuk lapangan hukum administrasi umum. Sebagaimana diketahui, yang dimaksudkan dengan lapangan hukum administrasi khusus adalah peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan bidang-bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa, seperti contoh hukum atas tata ruang dan hukum perizinan bangunan.¹⁷ Sedangkan lapangan hukum administrasi umum adalah peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada suatu bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa, seperti contoh: *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (asas-asas umum pemerintahan yang baik) dan undang-undang peradilan tata usaha negara.¹⁸

¹⁷ Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hal. 32.

¹⁸ Ibid.

Para pakar hukum administrasi negara mengakui bahwa lapangan hukum administrasi khusus adalah sangat luas, seperti W.F. Prins yang menyatakan bahwa:¹⁹

Hukum administrasi negara telah berkembang dengan agak tidak teratur, sejalan dengan kepentingan untuk mengatur satu cabang pekerjaan pemerintahan (wajib militer, hukum kepolisian), atau berhubungan dengan kepentingan untuk menyusun sesuatu segi kegiatan manusia (hukum perburuhan, hukum perikatan). Dibidang tersebut belakangan ini, selain daripada peraturan hukum administrasi negara, yang oleh pemerintah diawasi agar orang mentaatinya, acapkali terdapat pula peraturan hukum perdata. Namun demikian, hukum seperti hukum perburuhan dan hukum perikatan ini biasanya suka digolongkan sebagai bagian luar biasa hukum administrasi negara. Dalam rangka pembahasan buku ini tidak mungkin kiranya untuk membahas, walaupun selayang pandang tentang semua bagian tersebut (garis bawah. pen.). Akan tetapi, baik juga kiranya, jika beberapa diantaranya kita bahas dalam garis besarnya, terutama agar para peminat yang awam dapat lebih paham akan istilah dan bentuk yang dalam hal berikut ini akan kita bahas berulang kali.

Salah satu petunjuk yang dapat digunakan dalam koleksi peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi khusus adalah asumsi yang diuraikan oleh Padmo Wahjono mengenai bidang tata hukum yang termuat dalam bukunya "Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum", halaman 169-183, yang merupakan lampiran dari buku tersebut.²⁰ Beliau mengajukan 5 (lima) bidang tata hukum. Namun demikian, dengan bertitik tolak dari pengertian hukum administrasi dan lapangan hukum administrasi adalah lapangan "*bestuur*" dan "*besturen*", dari daftar tersebut dapat dikelompokkan aturan-aturan yang meliputi .²¹

¹⁹ W.F. Prins dan Kosim Adisapoetra, Op. Cit., hal 25.

²⁰ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*" Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, hal. 169-183.

²¹ Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hal. 32

1. Aturan pokok yang memuat garis-garis besar sebagai instruksi di bidang penyelenggaraan kesejahteraan sosial,
2. Bidang tata hukum yang diasumsikan timbul atau tumbuh dari sistem GBHN,
 - 2.1 Aturan-aturan di bidang ekonomi
 - 2.2 Aturan-aturan di bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa
 - 2.3 Aturan-aturan di bidang politik, aparatur pemerintah, hukum penerangan dan pers serta luar negeri
3. Bidang tata hukum yang aturannya tumbuh dari kegiatan manusia Indonesia seutuhnya, dan
4. Bidang tata hukum yang dihubungkan dengan departemen yang mengaturnya.

Menurut Philipus M. Hadjon, apa yang dikemukakan oleh W.F. Prins dan juga daftar yang diajukan oleh Padmo Wahjono tersebut hanyalah suatu indikator awal dalam melakukan penelitian terhadap lapangan khusus hukum administrasi, sehingga daftar tersebut bukanlah suatu daftar yang limitatif.²²

Sekedar untuk memberikan gambaran umum, patut pula diperhatikan klasifikasi dari P. de Haan (et.al) dan C.J.N. Verstedden, sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR.²³ Menurut P. de Haan (et.al), ada bagian-bagian pokok (*hoofdgebieden*) dari hukum administrasi negara khusus, yaitu: hukum ketertiban dan keamanan umum (*recht openbare orde en veiligheid*); hukum administrasi negara tentang tata ruang (*ruimtelijk bestuursrecht*); hukum administrasi negara bidang ekonomi (*economisch bestuursrecht*); hukum administrasi negara bidang sosial (*social bestuursrecht*); hukum administrasi negara bidang kebudayaan

²² Ibid., hal. 35.

²³ Ridwan HR, Op. Cit., hal. 33-34.

(*cultureel bestuursrecht*); hukum administrasi negara bidang kesehatan (*medisch bestuursrecht*); hukum administrasi negara bidang keuangan (*fiscaal bestuursrecht*). Sedangkan C.J.N. Versteden menyebutkan bahwa secara garis besar, hukum administrasi negara meliputi:

- a. peraturan mengenai penegakan ketertiban dan keamanan, kesehatan, dan kesopanan, dengan menggunakan aturan tingkah laku bagi warga negara yang ditegakan dan ditentukan lebih lanjut oleh pemerintah;
- b. peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi rakyat;
- c. peraturan-peraturan mengenai tata ruang yang ditetapkan oleh pemerintah;
- d. peraturan-peraturan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemeliharaan dari pemerintah termasuk bantuan terhadap aktivitas swasta dalam rangka pelayanan umum;
- e. peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemungutan pajak;
- f. peraturan-peraturan mengenai perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah;
- g. peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penegakan hukum administrasi;
- h. peraturan-peraturan mengenai pengawasan organ pemerintah yang lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah;
- i. peraturan-peraturan mengenai kedudukan hukum pegawai pemerintah.

Setelah menguraikan peraturan-peraturan bidang administrasi negara tersebut di atas, C.J.N. Versteden 'berpendirian' berbeda dengan para penulis lain. C.J.N. Versteden menolak pembagian hukum administrasi negara menjadi HAN umum dan HAN khusus. Menurutnya, sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Ridwan HR, pembagian tersebut menyesatkan (*misleidend*); dengan menyatakan bahwa:²⁴

Het bestuursrecht is niet opgedeeld in een algemeen en een bijzonder deel. Er is een complex van bestuursrechtelijke regels. Dat is overigens, zoals we hoervoor zagen, zeer veelzijdig. Er zijn

²⁴ Ibid., hal. 34.

echter bestuurrechtelijke vraagstukken die zich in alle sectoren van het bestuursrecht manifesteren zoals vraagstukken rondom de beschikking en de rechtsbescherming.

(HAN tidak dapat dibagi menjadi bagian umum dan khusus. Peraturan-peraturan itu sendiri sangat kompleks dan luas. Persoalan HAN muncul dalam semua sektor, seperti mengenai keputusan dan perlindungan hukum)

Pendapat dari C.J.N. Verstedden yang menganggap bahwa pembagian HAN umum dan HAN khusus 'menyesatkan', tampaknya tidak ditopang oleh realitas yang ada. Semua negara-negara yang menganut sistem hukum kontinental – seperti Belanda, Belgia, Denmark, Yunani, Italia, dan lain-lain – mengenal dan mengakui bidang hukum administrasi umum dan khusus.²⁵ Pada masing-masing negara yang menganut sistem hukum kontinental ditemukan lebih banyak kesamaan bidang "hukum administrasi umum", sedangkan pada bidang "hukum administrasi khusus" ditemukan beberapa perbedaan. Perbedaan bidang "hukum administrasi khusus" adalah hal yang logis mengingat masing-masing negara dihadapkan pada persoalan sosio kultural, politik, kebijakan pemerintah, dan sebagainya.²⁶

Di Indonesia, lapangan hukum administrasi khusus, dapat dilihat pada daftar aturan hukum administrasi yang terdapat dalam Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia (disusun menurut sistem Engelbrecht – 1987). Menurut himpunan tersebut, termasuk aturan hukum administrasi adalah:²⁷

²⁵ Ibid., hal. 34-35.

²⁶ Ibid., hal. 35.

²⁷ Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hal. 35-38.

1. Ketentuan-ketentuan tentang berlakunya dan peralihan undang-undang baru (diumumkan dengan pengumuman Publicatie 3 Maret 1848 S. No. 10);
2. Peaturan tentang menghilangkan hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pekerjaan-pekerjaan untuk kepentingan umum karena ketentuan-ketentuan dalam keputusan-keputusan badan-badan umum pemerintahan (ordonansi 24 Maret 1931; S. 1931 – 124 (mb. 11 April 1931);
3. Peraturan Pengurusan Administrasi (*regelen voor het administratief beher*) S. 1933 – 381;
4. Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (ICW);
5. Peraturan Keuangan Perusahaan Negara Indonesia (*Indonesische Bedrijvenwet*, IBW);
6. Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang Negara;
7. Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
8. Penetapan Penggunaan Sisa Laba Bersih Bank-bank Milik Negara;
9. Jaminan Simpanan Uang Pada Bank;
10. Ketentuan-ketentuan Pokok Kearsipan;
11. Statistik;
12. Sensus;
13. Pokok-pokok Kepegawaian;
14. Pengangkatan Dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil;
15. Pengangkatan Kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan Menjadi Pegawai Negeri Sipil;
16. Sumpah Jabatan Pegawai Negeri Sipil;
17. Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
18. Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil;
19. Perawatan, Tunjangan Cacat, Dan Uang Duka Pegawai Negeri Sipil;
20. Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil;
21. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;
22. Pemeliharaan Kesehatan Pegawai Negeri Sipil dan penerimaan pensiun beserta Anggota Keluarganya;
23. Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda – Duda Pegawai;
24. Penetapan Pensiun Pokok Pensiunan Pegawai Negeri Sipil dan Janda atau Duda;

25. Veteran Republik Indonesia;
26. Pemberian Tunjangan Perintis Pergerakan Kebangsaan atau Kemerdekaan
27. Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial;
28. Pelayanan Kesejahteraan Sosial bagi Fakir Miskin;
29. Pemberian Bantuan Penghidupan Orang Jompo;
30. Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis;

31. Pengumpulan Uang atau Barang;
32. Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan;
33. Kesejahteraan Anak;
34. Undian;
35. Pokok-pokok Kesehatan;

36. Hygiene;
37. Penyakit Karantina;
38. Hygiene untuk Usaha-usaha Bagi Umum;
39. Wabah Penyakit Menular;
40. Kesehatan Jiwa;

41. Bedah Mayat Klinis dan Bedah Mayar Anatomis serta Transplantasi Alat dan atau Jaringan Tubuh Manusia;
42. Transfusi Darah;
43. Tenaga Kesehatan;
44. Wajib Kerja Tenaga Paramedis;
45. Pendaftaran Ijazah dan Pemberian Izin Menjalankan Pekerjaan Dokter atau Dokter Gigi atau Apoteker;

46. Wajib Simpan Rahasia Kedokteran;
47. Farmasi;
48. Pembukaan Apotek;
49. Apotik;
50. Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah;

51. Perguruan Tinggi;
52. Pengawasan Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah;
53. Pokok-pokok Perumahan
54. Penjualan Rumah-rumah Negeri kepada Pegawai Negeri;
55. Pelaksanaan Penjualan Rumah Negeri;

56. Penyerahan Tugas Mengenai Menyewa Rumah-rumah atau Pekarangan-pekarangan Milik Partikelir Yang Diperlukan Oleh Instansi Pemerintah Sipil Kepada Masing-masing Kementerian Yang Bersangkutan;
57. Hubungan Sewa Menyewa Perumahan;
58. Rumah Susun;

59. Ordonansi Gangguan;
60. Ordonansi Perlindungan Alam (dicabut dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi);
61. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan;
62. Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan;
63. Perlindungan Hutan;
64. Perencanaan Hutan;
65. Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan hasil Hutan;
66. Ordonansi Berburu (dicabut dengan Undang-undang Konservasi);
67. Perikanan;
68. Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia;
69. Irigasi;
70. Peraturan Pembentukan Kota;
71. Ordonansi Pembentukan Kota;
72. Ketentuan-ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan;
73. Pembuatan, Persediaan, Peredaran dan Pemakaian Vaksin serta Bahan-bahan Diagnostika Biologis untuk Hewan;
74. Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan;
75. Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri;
76. Ketenagalistrikan;
77. Pengusahaan Kelistrikan;
78. Ketentuan-ketentuan Pokok Tenaga Atom;
79. Perindustrian;
80. Kewenangan Pengaturan dan Pembinaan Industri;
81. Izin Usaha Industri;
82. Penyederhanaan Pemberian Izin Usaha Industri;
83. Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi;
84. Penyelenggaraan Transmigrasi;
85. Ketentuan-ketentuan Pokok Pers;
86. Dewan Pers;
87. Pembinaan Perfilman; dan
88. Organisasi Kemasyarakatan.

Terhadap daftar yang diajukan oleh Philipus M. Hadjon tersebut, menurut Barda Nawawi Arief: "Itu saja (88 aturan tersebut. Pen.) diambil

dari peraturan-peraturan yang ada di bawah judul Hukum Administrasi".²⁸ Lebih lanjut dinyatakan: "Sangat disayangkan, tidak dihitung dan diidentifikasi juga berbagai peraturan dalam buku 'himpunan' itu yang ada di bawah judul 'Hukum Agraria', 'Hukum Perburuhan' dan 'Hukum Pajak' yang pada hakekatnya jga termasuk Hukum Administrasi. Mungkin jumlahnya ratusan, terlebih apabila dihitung dalam kondisi saat ini (2002), 15 tahun kemudian setelah edisi 1987".²⁹

Di Belanda, bidang hukum administrasi khusus ini terdapat pada *Staatsalmanak* 1995, yang juga memuat puluhan bidang. Berdasarkan keterangan tersebut, tampak bahwa bidang hukum administrasi negara itu sangat luas, sehingga tidak dapat ditentukan secara tegas ruang lingkupnya. Disamping itu, khusus bagi negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, terdapat pula hukum administrasi daerah, yaitu peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi daerah atau pemerintahan daerah

B. DEFINISI DAN LAPANGAN HUKUM PIDANA

Isi hukum pidana sangatlah luas dan mencakup banyak segi, yang tidak mungkin dimuatkan dalam suatu definisi atau batasan dengan suatu kalimat tertentu. Dengan demikian, wajar apabila ada kesukaran atau kesulitan untuk memberikan definisi atau batasan yang dapat mencakup

²⁸ Barda Nawawi Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, yang diselenggarakan oleh ASPEHUPIKI bekerjasama dengan FH UBAYA, Jawa Timur, 13 s/d 19 Januari 2002, hal. 2.

²⁹ Ibid.

seluruh isi atau aspek yang ada dalam hukum pidana. Untuk itu, wajar pula apabila ada yang menyatakan bahwa: "Kata-kata hukum pidana merupakan kata-kata yang mempunyai lebih dari satu pengertian, maka dapat dimengerti bahwa tidak ada satupun rumusan di antara rumusan-rumusan yang ada; yang dapat dianggap sebagai rumusan yang sempurna, yang dapat berlaku secara umum".³⁰

Dalam memberikan definisi atau batasan 'hukum pidana', biasanya hanya dilihat dari satu atau beberapa aspek saja; dan oleh karenanya selalu ada sisi atau aspek tertentu dari hukum pidana yang lain tidak masuk dan berada diluarnya.³¹ Namun demikian, memberikan definisi atau batasan tentang hukum pidana tetap berguna dan diperlukan, meskipun ada aspek hukum pidana yang berada diluarnya. Dari batasan itu setidaknya-tidaknya dapat memberikan gambaran awal tentang hukum pidana, sebelum memahaminya lebih jauh dan lebih mendalam. Sehubungan dengan itu, berikut ini akan dikemukakan pendapat para pakar hukum pidana tentang definisi atau batasan 'hukum pidana'.

1. Soedarto:

Dengan mengambil definisi dari Mezger, Soedarto³² mengemukakan bahwa hukum pidana dapat didefinisikan sebagai: aturan hukum yang mengikatkan kepada suatu perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu suatu akibat yang berupa pidana. Jadi pada dasarnya hukum pidana berpokok pada 2 (dua) hal, yaitu: (1) *Perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu* (kursif. Pen). Dengan 'perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu' itu

³⁰ Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hal. 1.

³¹ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I (Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-teori Pidana dan Batas Berlakunya Hukum Pidana)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 1.

³² Soedarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Soedarto - FH UNDIP, Semarang, 1990, hal. 9.

dimaksudkan perbuatan yang dilakukan oleh orang yang memungkinkan adanya pemberian pidana. Perbuatan semacam itu dapat disebut 'perbuatan yang dapat dipidana' atau disingkat 'perbuatan jahat' (*verbrechen* atau *crime*). Oleh karena dalam 'perbuatan jahat' ini harus ada orang yang melakukannya, maka persoalan tentang 'perbuatan tertentu' itu diperinci menjadi dua, ialah perbuatan yang **dilarang** dan **orang** yang melanggar larangan itu. (2) *Pidana* (kursif. Pen). Yang dimaksudkan dengan pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat tertentu itu. Di dalam hukum pidana modern, pidana ini juga meliputi apa yang disebut dengan tindakan tata tertib (*tuchtmaatregel, masznahme*).

2. Simons:

Simons³³ menyatakan bahwa hukum pidana adalah keseluruhan dari larangan-larangan dan keharusan-keharusan, yang atas pelanggarannya, oleh negara ataupun sesuatu masyarakat hukum umum lainnya, si pelanggar diancam dengan suatu penderitaan yang bersifat khusus, yaitu berupa suatu hukuman (pidana. Pen), sesuai dengan peraturan-peraturan yang mengatur akibat hukum tersebut dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang menentukan hukuman (pidana. Pen) apa yang diancamkan dan hukuman (pidana. Pen) apa yang dijatuhkan. Untuk lebih mudah memahami pendapat Simons tersebut, Soedarto menjabarkannya sebagai berikut.³⁴

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

3. Hazewinkel – Suringa:

Menurut Hazewinkel – Suringa,³⁵ istilah hukum pidana meliputi (1) perintah dan larangan, yang atas pelanggarannya atau pengabaianya telah ditetapkan sanksi terlebih dahulu oleh badan-badan negara yang berwenang; peraturan-peraturan yang harus ditaati dan diindahkan oleh setiap orang; (2) ketentuan-ketentuan

³³ Simons, *Kitab Pelajaran Hukum Pidana* (terjemahan Lamintang), Sinar Baru, Bandung, 1984, hal. 1.

³⁴ Soedarto, Loc. Cit.

³⁵ Sebagaimana dikutip oleh Andi Zainal Abidin Farid. Lihat dalam: Andi Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hal. 1.

yang menetapkan dengan cara apa atau alat apa dapat diadakan reaksi terhadap pelanggaran-pelanggaran itu, dengan kata lain hukum penentair atau hukum sanksi; (3) kaidah-kaidah yang menentukan ruang lingkup berlakunya peraturan-peraturan itu pada waktu dan di wilayah negara tertentu. Dari ke-3 hal itu, secara singkat dapat dirumuskan bahwa hukum pidana sebagai sejumlah peraturan hukum yang mengandung larangan dan perintah atau keharusan yang terhadap pelanggarannya diancam dengan pidana (sanksi hukum) bagi mereka yang mewujudkannya.

4. Van Hamel:

Van Hamel, sebagaimana dikutip oleh Soedarto,³⁶ menyatakan bahwa 'hukum pidana' adalah keseluruhan dasar dan aturan yang dimuat oleh negara dalam kewajibannya untuk menegakkan hukum, yakni dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum (*onrecht*) dan mengenakan suatu nestapa (penderitaan) kepada yang melanggar larangan tersebut.

Dari ke-4 (ke empat) pengertian "hukum pidana" yang disebutkan di atas, disebut juga dengan **IUS POENALE**. Disamping *ius poenale* ada **IUS PUNIENDI**. *Ius Poenale* identik dengan hukum pidana materiel (*substantive criminal law*); sedangkan *Ius Puniendi* bisa diartikan secara luas dan sempit.³⁷ Dalam arti luas yaitu: "Hak dari negara atau alat-alat perlengkapan negara untuk mengenakan atau mengancamkan pidana terhadap perbuatan tertentu"; dalam arti sempit: "Hak untuk menuntut perkara-perkara pidana, menjatuhkan dan melaksanakan pidana terhadap orang yang melakukan perbuatan yang dilarang, hak ini dilakukan oleh badan-badan peradilan". Jadi, *ius puniendi* adalah hak mengenakan pidana; *ius puniendi* harus berdasarkan *ius poenale*.

³⁶ Soedarto, Op. Cit., hal. 9-10.

³⁷ Ibid., hal. 10.

Berdasarkan uraian tersebut, untuk menentukan isi pokok dari definisi hukum pidana itu, berikut ini dapat dikemukakan kesimpulan dari Bambang Poernomo yang menyatakan bahwa 'hukum pidana' adalah:³⁸

1. Hukum positif;
2. Hukum yang menentukan tentang perbuatan pidana dan menentukan tentang kesalahan bagi si pelanggarnya – substansi hukum pidana (hukum pidana materiel. Pen); dan
3. Hukum yang menentukan tentang pelaksanaan substansi hukum pidana – hukum acara pidana (hukum pidana formel. Pen)

Hukum pidana formel (hukum acara pidana) secara singkat dapat dirumuskan sebagai hukum yang menetapkan cara negara mempergunakan haknya untuk melaksanakan pidana. Dapat juga disebut hukum pidana *in concreto*, karena mengandung peraturan bagaimana hukum pidana materiel (hukum pidana *in abstracto*) dalam kenyataannya (*in concreto*). Sehubungan dengan itu, patut diperhatikan pendapat dari Andi Zainal Abidin Farid sebagai berikut:³⁹

“.....bahwa hak negara untuk memidana haruslah berdasarkan hukum pidana materiel, dan karena itu, adanya Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) memungkinkan berlakunya hukum pidana materiel dalam kenyataannya. Kedua bidang hukum itu berhubungan erat. Yang pertama (hukum pidana materiel. Pen), menentukan apa yang dilarang dan apa yang diperintahkan untuk dilakukan; sedangkan yang kedua (hukum pidana formel) menentukan pedoman dan cara menemukan perbuatan (dan pembuatnya) itu”.

Lebih lanjut dinyatakan:⁴⁰

“Suatu negara hukum atau yang berdasarkan *rule of law* tidaklah cukup memiliki Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menjamin hak-hak sosial manusia belaka, tetapi

³⁸ Bambang Poernomo, *Asas-asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 21.

³⁹ Andi Zainal Abidin Farid, *Op. Cit.*, hal. 4.

⁴⁰ *Ibid.*

harus mempunyai Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan/atau hukum pidana tertulis lain ataupun hukum pidana tidak tertulis yang tidak boleh bertentangan dengan prinsip dan asas negara hukum atau *rule of law*"

Dalam membagi dan atau membedakan hukum pidana materiel dan hukum pidana formel, Simons⁴¹ menunjukkan bahwa hukum pidana materiel memuat penunjukan dan perumusan dari tindak pidana, pengaturan tentang syarat dapat dipidananya suatu tindakan, penunjukan tentang orang-orang yang dapat dihukum dan ketentuan mengenai pidananya. Jadi, ia menentukan siapa yang dapat dipidana dan pidana apa yang dapat dijatuhkan. Sedangkan hukum pidana formel, mengatur bagaimana negara itu melalui alat-alat perlengkapannya melaksanakan haknya untuk memidana dan memutuskan pidananya. Jadi, ia berkenaan dengan acara pidana.

Dalam kepustakaan hukum pidana di Indonesia, definisi atau perumusan hukum pidana yang meliputi hukum pidana materiel dan hukum pidana formel dikemukakan oleh Moeljatno. Dinyatakan bahwa:⁴²

Hukum pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk:

- 1) Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sangsi (sanksi. Pen) yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut.
- 2) Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.

⁴¹ Simons, Op. Cit., hal. 2. Pernyataan Simons ini dikutip juga oleh Andi Zainal Abidin Farid dan Andi Hamzah, Periksa: Andi Zainal Abidin Farid, Op. Cit., hal. 3.; dan: Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal. 3.

⁴² Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 1.

- 3) Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Rumusan 'hukum pidana' yang disebut dalam nomor (1) adalah mengenai tindak pidana; sementara yang disebut dalam nomor (2) adalah mengenai pertanggungjawaban pidana. Kedua hal tersebut merupakan hukum pidana materiel (*substantive criminal law*). Sebaliknya, yang disebut dalam nomor (3) adalah mengenai bagaimana cara atau prosedurnya untuk 'memproses' seseorang yang telah melakukan tindak pidana, dalam kerangka sistem peradilan pidana (SPP). Oleh karena itu, bagian hukum pidana ini merupakan hukum pidana formel.

Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut di atas, maka akan dapat 'dipahami' adanya pembagian dalam hukum pidana, yakni: **Pertama**, hukum pidana dalam keadaan diam dan dalam keadaan bergerak (hukum pidana dalam keadaan diam = hukum pidana materiel; sedangkan hukum pidana dalam keadaan bergerak = hukum pidana formel); **Kedua**, Hukum pidana dalam arti objektif dan dalam arti subjektif (hukum pidana dalam arti objektif = *ius poenale*; sedangkan hukum pidana subjektif = *ius puniendi*).

Disamping itu, patut dikemukakan juga adanya pembagian dan/atau pembedaan hukum pidana atas berbagai dasar dan/atau beberapa cara; setidaknya: **Pertama**; atas dasar pada siapa berlakunya hukum pidana. Bertolak dari dasar ini, maka hukum pidana dapat dibedakan antara 'hukum pidana umum' dan 'hukum pidana

khusus'.⁴³ *Hukum pidana umum* adalah hukum pidana yang ditujukan dan berlaku untuk semua warga negara (subyek hukum) dan tidak membedakan kualitas pribadi subyek hukum tertentu. Setiap warga negara harus tunduk dan patuh terhadap hukum pidana umum. Sedangkan yang dimaksud dengan *hukum pidana khusus* dalam pengertian ini adalah hukum pidana yang dibentuk oleh negara, yang hanya dikhususkan berlaku bagi subyek hukum tertentu saja. Misalnya hukum pidana yang termuat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Militer, yang hanya berlaku bagi anggota TNI saja.

Kedua, atas dasar sumbernya. Berdasarkan sumbernya, 'hukum pidana' juga dapat dibedakan antara 'hukum pidana umum' dan 'hukum pidana khusus'. Namun pengertiannya berbeda dengan hukum pidana umum dan hukum pidana khusus yang disebut di atas.⁴⁴ Hukum pidana umum disini diartikan sebagai semua ketentuan hukum pidana yang terdapat atau bersumber pada kodifikasi (dalam hal ini KUHP dan KUHAP), yang karenanya dapat juga disebut dengan hukum pidana kodifikasi. Sebaliknya, hukum pidana khusus adalah hukum pidana yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan di luar kodifikasi.

Ketiga, atas dasar wilayah berlakunya hukum. Dilihat dari wilayah berlakunya, hukum pidana dapat dibedakan antara: (a) hukum pidana umum, hukum pidana yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang

⁴³ Adami Chazawi, Op. Cit., hal. 11.

⁴⁴ Ibid., hal. 11-12.

pusat dan berlaku untuk seluruh negara; dan (b) hukum pidana lokal, yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang daerah, baik pemerintah kabupaten atau kota maupun pemerintah propinsi. Hukum pidana lokal ini hanya berlaku di daerah hukum yang bersangkutan.⁴⁵ Atas dasar wilayah berlakunya hukum, hukum pidana juga dapat dibedakan antara: (a) hukum pidana nasional; dan (b) hukum pidana internasional (hukum pidana supranasional).⁴⁶

Secara singkat dapat dikemukakan bahwa 'hukum pidana nasional' dalam konteks tersebut adalah hukum pidana yang dibuat oleh pembentuk hukum Indonesia, yang berlakunya di dalam wilayah negara Indonesia (asas teritorialitet – Pasal 2 KUHP). Dengan demikian, adanya perkecualian atas berlakunya hukum pidana nasional terhadap siapa saja yang melakukan kejahatan-kejahatan tertentu (Pasal 4 KUHP) di luar wilayah hukum negara Indonesia, bukan bersifat supranasional; oleh karena dibuat oleh pembentuk hukum Indonesia sendiri. Sementara itu, hukum pidana supranasional – hukum pidana internasional – adalah hukum pidana yang dibuat, diakui dan diberlakukan oleh banyak atau semua negara di dunia, yang di dasarkan pada suatu konvensi intrnasional, berlaku dan menjadi hukum bangsa-bangsa.

⁴⁵ Soedarto, Op. Cit., hal. 11.

⁴⁶ Adami Chazawi, Op. Cit., hal. 13.

Keempat, atas dasar bentuk atau wadahnya. Atas dasar bentuk atau wadahnya, hukum pidana dapat dibedakan menjadi: (a) hukum pidana tertulis – di sebut juga hukum pidana undang-undang, dan (b) hukum pidana tidak tertulis – atau disebut dengan hukum pidana adat.⁴⁷ Berdasarkan asas legalitas yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, hukum pidana yang berlaku dan dapat dijalankan oleh negara adalah hukum tertulis saja. Namun demikian, ada dasar hukum yang dapat memberi kemungkinan untuk memberlakukan hukum pidana tidak tertulis (hukum pidana adat), yakni Pasal 5 ayat (3) huruf b UU No. 1/Drt/1951; dan juga Pasal 23 dan Pasal 27 UU No. 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

C. HUBUNGAN ANTARA HUKUM ADMINISTRASI DENGAN HUKUM PIDANA

Hukum pada umumnya perlu ditegakkan, sebab adanya hukum itu pasti ada yang melawan atau pelanggarannya, termasuk hukum administrasi. Menurut E. Utrecht, hukum administrasi adalah sebagai himpunan peraturan-peraturan "istimewa".⁴⁸ Yang beliau maksudkan dengan "istimewa" adalah adanya "kekuasaan istimewa" dari pejabat administrasi negara untuk memaksakan supaya ditaatinya dan dilaksanakannya hukum administrasi tersebut oleh masyarakat.⁴⁹

⁴⁷ Ibid., hal. 14

⁴⁸ E. Utrecht, Op. Cit., hal. 66.

⁴⁹ Disarikan dari Utrecht. Ibid., hal. 67-68.

Demikian pula halnya dengan hukum pidana, juga merupakan hukum "istimewa", karena penegakan norma dalam hukum pidana dilakukan pula oleh penguasa melalui badan-badan dalam sistem peradilan pidana. Jadi, penegakan norma-norma hukum, baik hukum administrasi atau hukum pidana tidak dapat diserahkan pada pihak "partikelir" dan/atau "swasta". Namun demikian, antara hukum pidana dan hukum administrasi ada perbedaan penting, yang menurut Utrecht dijelaskan sebagai berikut :⁵⁰

Hukum administrasi negara memuat petunjuk hidup (*levensvoorschriften*), sedangkan hukum pidana tidak memuat petunjuk hidup itu. Hukum pidana memuat sanksi-sanksi yang dijalankan dalam hal pelanggaran terhadap petunjuk hidup itu. Sanksi yang termuat dalam hukum pidana itu sanksi istimewa, karena memaksa istimewa (yaitu lebih keras) orang tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang telah ada.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa, "Peraturan-peraturan hukum administrasi negara dipertahankan oleh baik sanksi biasa maupun sanksi istimewa (sanksi pidana. Pen.).⁵¹ Hal ini adalah sebagai konsekuensi adanya 3 (tiga) sistem sanksi yang dapat digunakan oleh para pejabat hukum yang bersangkutan, ialah sistem sanksi hukum perdata, sistem sanksi hukum administrasi dan sistem sanksi hukum pidana.⁵² Pembentuk undang-undanglah yang menentukan sistem sanksi mana yang akan

⁵⁰ Ibid., hal 69-70.

⁵¹ Ibid., hal. 70.

⁵² Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 75-75.

dipakai, dan adanya keleluasaan untuk menggunakan satu sistem sanksi saja atau lebih.

Sejalan dengan pertumbuhan hukum administrasi, menurut W.F. Prins, "bahwa hampir setiap peraturan baru berdasarkan hukum administrasi negara diakhiri *in cauda venenum* dengan sejumlah ketentuan pidana".⁵³ *In cauda venenum* secara harfiah berarti ada racun di ekor atau dibuntut. Oleh karena itu, sangat beralasan sekali pendapat dari Romeyn, sebagaimana dikutip oleh Siti Soetami, yang menyatakan bahwa, "hukum pidana dapat dipandang sebagai hukum pembantu atau *hulprecht* bagi hukum administrasi negara, karena penetapan sanksi pidana merupakan sarana untuk menegakkan hukum administrasi".⁵⁴ Sebaliknya peraturan-peraturan hukum di dalam perundang-undangan administrasi dapat dimasukkan dalam lingkungan pidana.

D. RUANG LINGKUP HUKUM PIDANA ADMINISTRASI

Bidang hukum administrasi dapat mencakup ruang lingkup yang sangat luas. Bidang hukum administrasi dikatakan sangat luas karena "hukum administrasi" (*Administrative Law*) merupakan seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, perintah-perintah dan keputusan-keputusan untuk melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugas pengaturan atau mengatur dari

⁵³ W.F. Prins dan Kosim Adisapoetra, Op. Cit., hal 17.

⁵⁴ Siti Soetami, Op. Cit., hal. 16., Lihat juga: Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1981, hal. 5.

lembaga yang bersangkutan.⁵⁵ (*Body of law created by administrative agencies in the form of rules, regulations, orders and decisions to carry out regulatory powers and duties of such agencies*). Berdasarkan pengertian tersebut, maka "hukum pidana administrasi" (*Administrative Penal Law*) dapat dikatakan sebagai "hukum pidana dibidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi".

Disamping itu, karena hukum administrasi pada dasarnya "Hukum Mengatur" atau "Hukum Pengaturan" (*regulatory rules*) yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur atau pengaturan (*regulatory powers*), maka "hukum pidana administrasi" sering disebut pula hukum pidana (mengenai) pengaturan atau hukum pidana dari aturan-aturan (*Ordnungstrafrecht* atau *Orderingstrafrecht*).⁵⁶ Oleh karena istilah hukum administrasi terkait erat dengan tata pemerintahan maka istilah hukum pidana administrasi ada juga yang menyebut sebagai "hukum pidana pemerintahan",⁵⁷ sehingga dikenal pula istilah "*Verwaltungstrafrecht*" atau "*Bestuurstrafrecht*".

Jadi dapat dikatakan bahwa "hukum pidana administrasi" pada hakekatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan atau melaksanakan hukum

⁵⁵ Sebagaimana dikutip dan diterjemahkan dari *Black's Law Dictionary* (Sixth Edition:1990) oleh Barda Nawawi Arief. Lihat pada: Barda Nawawi Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana Dalam.....*, Op. Cit., hal. 1.

⁵⁶ Ibid., hal. 2.

⁵⁷ Seperti yang dikemukakan oleh "Scholten", bahwa dikenal adanya "Hukum Pidana Umum" dan "Hukum Pidana Pemerintahan". Hukum pidana pemerintahan merupakan perundang-undangan yang bukan pidana yang bersanksi pidana. Atau merupakan pelanggaran undang-undang. Lihat lebih lanjut: W.F. Prins dan Kosim Adisapoetra, Op. Cit., hal.17 dan lihat juga: Andi Hamzah, *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal. 4.

administrasi. Menurut Barda Nawawi Arief, hal demikian ini "merupakan bentuk fungsionalisasi atau operasionalisasi atau instrumentalisasi hukum pidana dibidang hukum administrasi".⁵⁸

Dalam konteks internasional, persoalan mengenai hukum pidana administratif (*administrative penal law*) ini dijadikan topik khusus dalam **International Congress on Penal Law** yang dilakukan oleh **International Association of Penal Law** pada bulan Juni 1987 di Stockholm-Swedia. Dengan adanya perkembangan di berbagai negara tentang penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi, kongres tersebut kemudian menyimpulkan.⁵⁹

1. Bidang hukum pidana administrasi telah mengalami perluasan, dan relevansinya semakin meningkat karena 2 (dua) perkembangan. Pertama, perluasan negara kesejahteraan ke bidang-bidang yang semakin lebar menyebabkan berkembangnya regulasi administratif yang seringkali disertai dengan norma-norma pelengkap hukum pidana administrasi yang menetapkan 'sanksi' sebagai reaksi retributive (ganti rugi) terhadap pelanggaran regulasi primer. Kedua, *trends* 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 KUHP (*criminal code*) dari 'pelanggaran-pelanggaran minor', dan sehingga sejalan dengan prinsip 'subsidiaritas' (pencabangan) hukum pidana. Akan tetapi, penggelembungan hukum pidana administratif tidak diinginkan; Sanksi pidana administratif sebaiknya hanya digunakan untuk

⁵⁸ Barda Nawawi Arif, *Penggunaan Sanksi Pidana Dalam.....*, Op. Cit., hal 3.

⁵⁹ Sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Bambang Suheryadi dari "*The Legal And Practical Problem Posed By The Diference Between Criminal Law And Administrative Law*", XIV International Congress on Penal Law, Stockholm-Swedia, June 14-17, 1987. Periksa: Bambang Suheryadi, "*Kedudukan Sanksi Pidana dan Sanksi/Tindakan Administrasi Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*", Tesis Pada PMIH UNDIP, Semarang, 2003, hal. 103-105.

melindungi kepentingan hukum yang jelas dan tidak semata-mata untuk memfasilitasi realisasi kepentingan birokrasi. Bagaimanapun juga, badan legislatif dan ilmu hukum harus meningkatkan perhatiannya pada penentuan batas-batas hukum pidana administratif secara tepat, serta penentuan prinsip-prinsip penuntutan 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 resiko 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 procees* pada pidana hukum pidana administratif (cf Pasal 14 *International Covenant of Political and Civil Rights*; Pasal 6 *European Covenant 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 administratif.

Salah satu pembicara dalam kongres tersebut, Micille Delmas Marty⁶⁰ (Guru Besar Ilmu Hukum pada University of Paris) mengemukakan pendapatnya, bahwa sistem hukum telah menjadi begitu kompleks sehingga pandangan tradisional tidak mencukupi lagi untuk memastikan relevansi dan rasionalitas setiap cabang hukum. Jelas tampak bahwa '*International Association on Penal Law*' dengan

⁶⁰ Sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Sholehudin dalam disertainya. Periksa: Sholehuddin, *Penerapan Sanksi Pidana dan Tindakan dalam Kebijakan Legislatif (Ide Dasar Doble Track System dan Implementasinya)*, Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2002, hal. 186-187.

menyeleksi topik tersebut menunjukkan ketidaksediaanya untuk mengisolasi hukum pidana dari cabang-cabang pemberian sanksi lainnya dari hukum, khususnya dari tetangganya yang terdekat, yakni '*administratif penal law*'.

Dalam kaitannya dengan masalah kriminalisasi dan penalisasi yang berhubungan dengan '*administratif penal law*' tersebut, Dynosius Spinellis,⁶¹ Guru Besar Hukum Pidana dan Kriminologi dari Universitas Athena Yunani – yang juga menjadi salah satu pembicara dalam kongres tersebut – memberikan petunjuk-petunjuknya sebagai berikut:

- 1) Hukum pidana harus benar-benar terbatas pada tindakan-tindakan serius yang membahayakan kondisi-kondisi kehidupan bersama manusia di masyarakat. Hukum pidana harus memberikan lebih banyak usaha dalam menyelidiki secara seksama kasus-kasus tersebut, senantiasa menjamin hak-hak terdakwa (hak korban).
- 2) Dalam proses pemidanaan banyak pelanggaran kecil yang semestinya dikenakan pada sebuah sistem sanksi administratif. Tetapi karena sistem tersebut akan menimbulkan tindakan sewenang-wenang terhadap individu, syarat-syarat berikut ini harus dipenuhi:
 - a) Pelanggaran-pelanggaran harus digambarkan secara tepat dalam hukum;
 - b) Sanksi-sanksi harus ditetapkan setepat mungkin;
 - c) Para penguasa negara yang menerapkan sanksi-sanksi tersebut harus cukup terdidik;
 - d) Sebuah prosedur yang tepat dan sederhana harus ditetapkan;
 - e) Naik banding atau jalan lain di hadapan sebuah pengadilan adalah sebuah kondisi yang sangat diperlukan.

Penting juga untuk dikemukakan, rekomendasi yang diberikan oleh *International Congresses on Penal Law* tentang prinsip-prinsip hukum

⁶¹ Sebagaimana dikutip oleh Sholehudin. Lihat dalam: *Ibid.*, hal. 187-188.

(substantive dan procedure) yang harus diperhatikan, terkait dengan 'administratif penal law'. Selengkapnya rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut:⁶²

1. Prinsip-prinsip hukum substantif
 - a) Definisi pelanggaran pidana administratif serta sanksi pidana administratif sebaiknya ditetapkan menurut *principle of legality*. Garis antara pelanggaran 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 dirasakan;
 - b) Tanggung jawab pidana administratif dari orang harus didasarkan pada *personal fault* (karena ada maksud atau 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);
 - d) Berat sanksi pidana administratif sebaiknya proporsional atau sebanding dengan berat pelanggarnya;
 - e) Mempertahankan '*justification and excuse*' (pembenaran dan pemaafan) yang diakui dalam hukum pidana, termasuk kesalahan hukum yang tidak dapat dihindari, harus ada dalam hukum pidana administratif.
2. Prinsip-prinsip prosedur
 - a) Praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan prinsip bahwa terdakwa atau 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 diberitahu 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 badan *non-judicial*, tetapi bantuan kepada penuntutan perkara peradilan dan lawan sebaiknya diperbolehkan bilamana sanksi retributive telah dijatuhkan;

⁶² Sebagaimana dikutip oleh Bambang Suheryadi. Lihat dalam: Bambang Suheryadi, Op. Cit., hal. 136-137.

- 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.

E. PENGGUNAAN SANKSI PIDANA DALAM HUKUM ADMINISTRASI

Kata sanksi berasal dari bahasa latin, "sanction", yang berkaitan dengan kata kerja "sancire". Arti asal kata "sancire" adalah hal-hal yang keramat atau suci, atau yang mengakibatkan sesuatu dilindungi oleh dewa-dewa, sehingga tidak boleh dicemarkan (*sencrosanct*).⁶³ Sehubungan dengan itu, patut diuraikan lebih jauh tentang pengertian atau definisi dari 'sanksi' itu sendiri; Apa yang dimaksud dengan 'sanksi'?

Banyak definisi ataupun deskripsi yang pernah dikemukakan oleh para pakar tentang pengertian 'sanksi', sebagaimana definisi ataupun deskripsi tentang 'sanksi' yang dikutip dan diterjemahkan oleh Achmad Ali berikut ini:⁶⁴

1. Menurut Soedikno Mertokusumo
"Sanksi tidak lain merupakan reaksi, akibat atau konsekuensi pelanggaran kaidah sosial"
2. Menurut H. van der Tas
"*Sanctie, (bekrachtiging)* pengakuan; (*het gelding maken*) pengesahan (*goedkeuring, bevestiging*) membenaran, peneguhan, isbat; (*strafrechtelijk: straf*) hukuman (*dwangmatregel, ook volken rechtelijk*) sanksi".
3. Menurut John A. Yogis Q.C

⁶³ Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, Datacom, Jakarta, 2002, hal.6.

⁶⁴ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hal. 50.

"Sanction, A consequence or punishment for violation of accepted norms of social conduct which may be of two kinds: those that redress civil injuries (civil-sanction), and those that punish crimes (penal sanction)".

4. Menurut Running Press Dictionary of Law
"sanction: power to enforce of law. Consen: condone"
5. Menurut Charles F. Hemphill Jr./ Phillis D. Hemphill
"Sanction: (1) The penalty or punishment for violations a law; or a reward for obedience; (2) In international law, action by done or more state toward another state to forec it to comply with legal obligations; (3) The act of a recognized authority ratifying or confirming an action"

Dari kelima definisi atau deskripsi yang dikemukakan di atas, tampak bahwa "paling tidak" sanksi mengandung unsur-unsur sebagai berikut.⁶⁵ (a) sanksi merupakan reaksi, akibat atau konsekuensi terhadap pelanggaran atau penyimpangan kaidah sosial [baik kaidah hukum maupun kaidah sosial lain yang non hukum]; (b) sanksi merupakan kekuasaan atau alat kekuasaan untuk memaksakan ditaatinya kaidah sosial tertentu; dan (c) khususnya mengenai sanksi hukum, maka sanksi hukum pada garis besarnya dapat dibedakan atas [i] sanksi privat dan [ii] sanksi publik. Dengan demikian, kaidah hukum sebagai salah satu jenis kaidah sosial, jelas membutuhkan unsur sanksi sebagai unsur esensialnya.

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting didalam hukum, baik dalam bidang hukum publik maupun dalam bidang hukum privat. Secara umum dapat dikatakan bahwa tidak ada gunanya memberlakukan

⁶⁵ Ibid., hal. 50-51.

kaedah-kaedah hukum apabila kaedah-kaedah itu "tidak dapat dipaksakan melalui sanksi" dan menegakkannya secara prosedural melalui hukum acara. Hukum tanpa sanksi dapat diibaratkan seperti burung tanpa sayap sehingga tidak dapat terbang. Hukum tanpa sanksi tidak berkuasa. Sanksi hukum harus dapat dipaksakan. Jadi, kalau kita melihat fungsi sanksi dalam hukum, maka sanksi memberi wibawa kepada hukum dan memaksa orang mematuhi hukum.⁶⁶ Tugas sanksi adalah:⁶⁷

- (a) Merupakan alat pemaksa atau pendorong atau jaminan agar norma hukum ditaati oleh setiap orang, dan
- (b) Merupakan akibat hukum, bagi seseorang yang melanggar norma hukum.

Salah satu upaya pemaksaan hukum dan/atau penegakan hukum (*law enforcement*) itu adalah melalui pemberlakuan sanksi pidana terhadap pihak pelanggar. Sehubungan dengan hal itu, tepat sekali pernyataan dari Wirjono Prodjodikoro, yang mengemukakan bahwa hukum pidana mempunyai tempat istimewa dalam bidang hukum yang lain, yaitu hukum tata negara, hukum tata usaha negara (hukum administrasi negara) dan hukum perdata.⁶⁸ Lebih lanjut beliau menyatakan:⁶⁹

"Tiga golongan hukum tersebut (hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum perdata. pen.) memuat banyak norma-norma yaitu : larangan-larangan dan suruhan-suruhan (*verbods en*

⁶⁶ Rochmat Soemitro, *Pajak Ditinjau Dari Segi Hukum*, Eresco, Bandung, 1991, hal. 88.

⁶⁷ E.Y. Kanter dan SR Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Stora Grafika, Jakarta, 2001, hal. 30.

⁶⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1989, hal. 2.

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 3.

gebodsbepalingen). Dan diantara norma-norma itu ada yang disertai ancaman hukuman pidana (*straf*) atas pelanggarannya. Inilah yang pada pokoknya merupakan hukum pidana.”

Itulah sebabnya, hampir pada pelbagai ketentuan kaidah perundang-undangan (termasuk utamanya dibidang pemerintahan dan pembangunan negara) selalu disertai dengan pemberlakuan sanksi pidana, berupa pidana penjara, kurungan, denda dan semacamnya.⁷⁰ Sanksi-sanksi pidana dimaksud diberlakukan baik pada undang-undang (produk legislatif) maupun pada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, termasuk peraturan daerah (Perda).⁷¹ Dengan adanya sanksi-sanksi pidana ini, norma-norma tersebut dengan sanksi-sanksinya itu menjadi peraturan hukum pidana.⁷²

Dengan demikian, setiap perundang-undangan dibidang hukum administrasi yang memuat sanksi pidana didalamnya, merupakan bagian dari undang-undang pidana khusus. Seperti adanya “Pidana Fiskal” dalam bidang hukum pajak, yang ‘notabene’ merupakan salah satu bagian dari hukum administrasi. Yang dimaksudkan dengan “Pidana Fiskal” dalam hukum pajak adalah sanksi pidana yang dijatuhkan oleh hakim pidana dalam suatu putusan (*vonnis*) dalam sidanganya kepada seseorang, baik wajib pajak, orang bukan wajib pajak maupun pejabat pajak yang telah melakukan perbuatan-perbuatan dibidang perpajakan yang memenuhi perumusan UU yang oleh UU diancam dengan sanksi pidana.⁷³

⁷⁰ Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hal.262-263.

⁷¹ Ibid., hal. 263.

⁷² Wirjono Prodjodikoro, Op. Cit., hal. 12.

⁷³ Rochmat Soemitro, Op. Cit., hal. 85.

Namun demikian, patut diperhatikan adanya doktrin dalam kepastakaan ilmu hukum pidana mengenai keterbatasan dari hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan.⁷⁴ Secara tajam telah diidentifikasi oleh Barda Nawawi Arif mengenai sebab-sebab yang mempengaruhi keterbatasan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan, yaitu :⁷⁵

- a. sebab-sebab kejahatan yang demikian kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana;
- b. hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub sistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang demikian kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio- politik, sosio-ekonomi, sosio-kultural dan sebagainya);
- c. penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "*kurieren am sympton*", oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan pengobatan "simtomatik" dan bukan pengobatan "kausatif";
- d. sanksi hukum pidana merupakan "*remedium*" yang mengandung sifat kontradiktif atau paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;
- e. sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual atau personal, tidak bersifat struktural atau fungsional;
- f. keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif; dan
- g. bekerjanya atau berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut biaya tinggi.

Berbagai kritikan tidak hanya diajukan kepada daya guna hukum pidana yang sangat memprihatinkan dibandingkan dengan bidang hukum

⁷⁴ Seperti yang pernah dikemukakan oleh Rubin, Schultz, J Andenaes, Wolf Middendorf, Christiansen dan lain-lain. Lihat lebih lanjut: Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 41-44.

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 46-47.

lainnya, demikian pula giliran kritik tajam yang juga ditujukan kepada hasil guna penerapan sanksi pidana, terutama terhadap pidana mati dan pidana penjara.⁷⁶ Dengan demikian, penggunaan atau intervensi "penal" seyogyanya dilakukan dengan lebih hati-hati, cermat, hemat, selektif dan limitatif.⁷⁷

Kebijakan menetapkan sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah untuk menciptakan suasana tertib, termasuk tertib hukum dan supaya ditaainya kaidah-kaidah peraturan perundang-undangan administrasi yang antara lain memuat aturan-aturan dan pola-pola perilaku tertentu berdasarkan larangan-larangan, kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran. Disamping itu pencantuman sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah untuk memperkuat sanksi administrasi. Logikanya adalah, hendaknya sanksi pidana tersebut didayagunakan apabila sanksi administrasi itu tidak mempan.⁷⁸

Peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi seringkali tidak hanya memuat satu macam sanksi tetapi terdapat beberapa macam sanksi dengan berbagai variasi. Adakalanya suatu ketentuan peraturan perundang-undangan tidak hanya mengancam pelanggarnya dengan sanksi pidana, tetapi pada saat yang sama juga mengancam dengan sanksi hukum administrasi.⁷⁹ Dengan demikian

⁷⁶ Bambang Poernomo, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 88.

⁷⁷ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan.....*, Op. Cit., hal. 47.

⁷⁸ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 1995, hal. 42. Lihat pula : Wirjono Prodjodikoro, Op. Cit., hal. 15-16.

⁷⁹ Prajudi Atmosudirdjo, Op. Cit., hal. 133.

disamping sanksi pidana dikenal juga adanya sanksi administrasi. Sanksi administrasi sifatnya dan pelaksanaannya lain daripada sanksi pidana.⁸⁰

Mengenai perbedaan sanksi administrasi dan sanksi pidana, Philipus M. Hadjon dalam bukunya "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia" menyatakan bahwa:⁸¹ (1) Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan oleh karena sifatnya adalah "repatoir" atau memulihkan pada keadaan semula; dan (2) Disamping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan"

Dalam hukum administrasi negara, adapun sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas adalah: (a) *Bestuurdwang* [paksaan pemerintah]; (b) pemeriksaan kembali keputusan [ketetapan] yang menguntungkan [izin, pembiayaan, subsidi]; (c) pengenaan denda administrasi; dan (d) pengenaan uang paksa oleh pemerintah.⁸²

⁸⁰ Rochmat Soemitro, Op. Cit., hal. 86.

⁸¹ Philipus M. Hadjon., Op. Cit., hal 247.

⁸² Ibid., hal. 245.

Perkembangan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi senantiasa mengalami peningkatan. Barda Nawawi Arief pernah mengungkapkan: "bahwa dalam produk perundang-undangan dari tahun 1985 sampai dengan tahun 1995, hampir selalu memperlihatkan atau menunjukkan dicantumkannya sub-bab tentang "Ketentuan Pidana"⁸³ dan sebagian besar perundang-undangan itu ternyata merupakan hukum administrasi.⁸⁴

⁸³ Terlihat dalam : UU No. 9 tahun 1995 tentang "Peerikanan"; UU No. 12 tahun 1985 tentang "Pajak Bumi dan Bangunan"; UU No. 13 tahun 1985 tentang "Bea Materai"; UU No. 15 tahun 1985 tentang "Ketenagalistrikan"; UU No. 16 tahun 1985 tentang "Rumah Susun"; UU No. 2 tahun 1989 tentang "Sistem Pendidikan Nasional"; UU No. 3 tahun 1989 tentang "Telekomunikasi"; UU No. 5 tahun 1989 tentang "Patent"; UU No. 4 tahun 1990 tentang "Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam"; UU No. 5 tahun 1990 tentang "Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya"; UU No. 2 tahun 1992 tentang "Usaha Perasuransian"; UU No. 3 tahun 1992 tentang "Jaminan Sosial Tenaga Kerja"; UU No. 4 tahun 1992 tentang "Perumahan dan Pemukiman"; UU No. 5 tahun 1992 tentang "Benda Cagar Budaya"; UU No. 7 tahun 1992 tentang "Perbankan"; UU No. 8 tahun 1992 tentang "Perfilman"; UU No. 9 tahun 1992 tentang "Keimigrasian"; UU No. 11 tahun 1992 tentang "Dana Pensiun"; UU No. 12 tahun 1992 tentang "Sistem Budi Daya Tanaman"; UU No. 14 tahun 1992 tentang "Lalulintas dan Angkutan Jalan"; UU No. 15 tahun 1992 tentang "Penerbangan"; UU No. 16 tahun 1992 tentang "Karantina Hewan, Iam dan Tumbuhan"; UU No. 19 tahun 1992 tentang "Merek"; UU No. 21 tahun 1992 tentang "Pelayaran"; UU No. 23 tahun 1992 tentang "Kesehatan"; UU No. 8 tahun 1985 tentang "Pasar Modal"; UU No. 9 tahun 1995 tentang "Usaha Kecil"; UU No. 10 tahun 1995 tentang "Kepabeanan" dan UU No. 11 tahun 1995 tentang "Cukai".
Lihat lebih lanjut dalam: Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan*.....Op. Cit., hal. 39-40.

⁸⁴ Barda Nawawi Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana dalam*.....,Op. Cit., hal. 1.

Secara keseluruhan dari apa yang telah diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa, kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakekatnya merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana atau "*penal policy*"⁸⁵. Sebagaimana suatu masalah yang termasuk masalah kebijakan, maka kebijakan menetapkan atau menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi tidak merupakan suatu keharusan. Tidak ada 'absolutisme' dalam 'kebijakan', akan tetapi merupakan persoalan pemilihan dan penilaian dari berbagai macam alternatif yang dihadapi.

Disamping itu, kebijakan menetapkan atau menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi, yang dapat juga disebut tahap kebijakan legislatif atau tahap formulasi merupakan tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan tahap-tahap fungsionalisasi atau operasionalisasi hukum pidana. Pada tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijakan sistem pidana dan ppidanaan yang sekaligus merupakan landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu penerapan pidana (tahap aplikasi) dan pelaksanaan pidana (tahap eksekusi).

⁸⁵ Kebijakan Hukum Pidana dapat pula disebut dengan istilah "Politik Hukum Pidana". Dalam kepustakaan asing, "Politik Hukum Pidana" dikenal dengan istilah "*penal policy*" atau "*strafrechtpolitiek*". Menurut Soedarto, bahwa melaksanakan 'Politik Hukum Pidana' (*strafrechtpolitiek*) berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat dan dayaguna. Sedangkan menurut Marc Ancel, "*Penal Policy*" adalah suatu ilmu sekaligus suatu seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum pidana positif dirumuskan secara lebih baik. Berdasarkan pendapat tersebut, kemudian Barda Nawawi Arif, menyimpulkan bahwa "Politik Hukum Pidana" mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang paling baik. Lihat lebih lanjut: Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal.27-28.

Pentingnya tahap legislatif ini bagi suatu kebijakan pemidanaan dikemukakan pula oleh G.P. Hoefnagels sebagai berikut:⁸⁶

".....effectiveness is prerequisite for lawfulness and ever an element to be taken into account in sentencing, effectiveness alone is no guarantee of justice. Punishment in criminal law is limited not only by effectiveness and purposefulness, but above all by legality" (.....efektivitas merupakan prasyarat untuk keabsahan dan bahkan merupakan unsur yang patut diperhitungkan dalam bidang pemidanaan, tetapi efektivitas itu sendiri bukanlah jaminan untuk adanya keadilan. Pidana tidak hanya dibatasi oleh efektivitas dan kegunaan, tetapi terutama dibatasi oleh legalitas).

Dengan demikian, pemilihan dan penetapan sanksi pidana dalam hukum administrasi harus pula dilakukan melalui pendekatan yang integral, oleh karena tidak dapat dilepaskan dari berbagai pertimbangan yang rasional dan bijaksana sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat

F. SISTEM SANKSI PIDANA DAN PEMIDANAAN DI INDONESIA

Kata atau istilah "sistem" yang berasal dari bahasa latin "*system*", artinya sesuatu yang terorganisasi, keseluruhan kompleks; dan dari kata itu juga dikenal istilah "*synistana*" yang artinya digabungkan, dikombinasikan. Dengan demikian. "sistem" diartikan sebagai kombinasi hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk kompleks atau kesatuan secara keseluruhan, misalnya sistem pegunungan, sungai-sungai atau terusan-terusan, asas-asas atau doktrin-doktrin dalam bidang ilmu pengetahuan khusus, seperti filsafat, suatu metode yang berkoordinasi

⁸⁶ Lihat: G.P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer, Holland, 1973, hal. 139. Dan: Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif*, Op. Cit, hal. 73-75.

atau suatu kompleks atau suatu rencana prosedur, seperti sistem pemerintahan dan lain-lain.⁸⁷

Andi Hamzah memberikan makna, bahwa "sistem" dalam sistem pidana dan pemidanaan dapat disingkat artinya menjadi susunan (pidana) dan cara (peminganaan).⁸⁸ Sejalan dengan itu, L.H.C. Hulsman pernah mengemukakan bahwa, "sistem peminganaan (*the sentencing system*) adalah aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan peminganaan (*the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*).

Menurut Barda Nawawi Arief, "apabila pengertian peminganaan diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem peminganaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana huukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalisasikan secara konkrit sehingga seseorang dijatuhi sanksi (huukum pidana)".⁸⁹ Lebih lanjut dinyatakan bahwa, "semua aturan perundang-undangan mengenai huukum pidana substantif, huukum pidana formel dan huukum pelaksanaan pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem peminganaan".⁹⁰

⁸⁷ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Peminganaan di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hal. 1.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai*, Op. Cit., hal. 129.

⁹⁰ Ibid.

Dengan demikian, apabila peraturan perundang-undangan (*the statutory rules*) dibatasi pada hukum pidana substantif yang terdapat dalam KUHP, dapatlah dikatakan bahwa keseluruhan ketentuan dalam KUHP baik yang berupa aturan umum (Buku I) maupun aturan khusus (Buku II dan Buku III) pada hakekatnya merupakan satu kesatuan sistem pemidanaan. Oleh karena itu, pengertian sistem pemidanaan dapat mencakup pengertian yang sangat luas.

Sebagaimana diketahui, bahwa KUHP Buku I merupakan induk dari segala peraturan perundang-undangan hukum pidana khusus. Jadi, walaupun dalam hukum pidana khusus 'dapat' mengatur jenis pidana dan pelaksanaan pidana yang menyimpang dari KUHP, namun sebagai suatu sistem, hukum pidana khusus tersebut tetap harus mengacu pada jenis-jenis pidana dan pelaksanaan pidana dalam KUHP; kecuali undang-undang akan menentukan lain. Jenis-jenis pidana menurut KUHP dibagi dalam 2 (dua) jenis, seperti yang terdapat dalam pasal 10 KUHP, yaitu :

- 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 keputusan hakim

Berdasarkan sistematika KUHP, maka ketentuan mengenai sistem pidana dan pemidanaan tersebut jelas merupakan bagian umum dari KUHP. KUHP memuat ketentuan-ketentuan atau asas-asas umum hukum

pidana yang dimaksudkan berlaku untuk seluruh lapangan hukum pidana, baik yang diatur di dalam maupun diluar KUHP, kecuali ditentukan lain.⁹¹ Hal ini tampak jelas dari ketentuan pasal 103 KUHP yang berbunyi, "Ketentuan-ketentuan dalam BAB I sampai dengan BAB VIII dari buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancamkan dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain". Berdasarkan ketentuan pasal 103 tersebut, maka:⁹²

- a. Ketentuan-ketentuan umum di dalam Buku I KUHP, selain berlaku untuk perbuatan-perbuatan yang diancam pidana di dalam KUHP (yaitu Buku II dan Buku III) berlaku juga untuk perbuatan-perbuatan pidana yang diatur oleh undang-undang lain (di luar KUHP),
- b. Berlakunya ketentuan-ketentuan Buku I KUHP untuk perbuatan-perbuatan yang diancam pidana di luar KUHP itu dengan ketentuan :
 1. Hanya Bab I sampai dengan Bab VIII (hanya 8 Bab) yang berlaku; Bab IX tidak berlaku untuk diluar KUHP, tetapi hanya berlaku untuk KUHP saja, dan
 2. Berlakunya 8 (delapan) Bab dari Buku I KUHP itu, apabila perundang-undangan diluar KUHP itu sendiri tidak memuat ketentuan lain (jadi tidak mutlak berlaku karena masih dapat diterobos)

Kembali ke persoalan pidana dan pembedaan dalam KUHP; dapat disimak bahwa KUHP menganut sistem dua jalur (*double track system*). Jadi, disamping sanksi yang berupa pidana (*straf*), dalam KUHP dikenal juga jenis sanksi yang berupa tindakan (*matregel*), seperti penempatan di rumah sakit jiwa bagi orang yang tidak dapat dipertanggungjawabkan

⁹¹ Barda Nawawi Arif, *Pelengkap Bahan Kuliah Hukum Pidana I*, Yayasan Soedarto, FH UNDIP, Semarang, 1990, hal. 18.

⁹² *Ibid*, hal. 18-19.

karena jiwanya cacat dan tumbuhnya atau terganggu karena penyakit.⁹³ Sejalan dengan itu, Andi Hamzah mengemukakan bahwa, pidana itu meliputi: (a) pidana pokok; (b) pidana tambahan; (c) tindakan; (d) pidana bersyarat; dan (e) pelepasan bersyarat.⁹⁴ Berikut ini akan diuraikan secara singkat mengenai masing-masing pidana tersebut.

1. Pidana Pokok

a) Pidana Mati

Pidana mati adalah pidana yang terberat dari semua pidana, sehingga hanya diancamkan kepada kejahatan-kejahatan yang amat berat saja.⁹⁵ Pidana mati jelas merupakan jenis pidana yang merampas suatu kepentingan hukum (*rechtsbelang*), yaitu yang berupa nyawa manusia.⁹⁶

Mengenai perlu atau tidaknya pidana mati diancamkan kepada pembuat kejahatan, terdapat perbedaan pendapat dikalangan para sarjana. Ada golongan yang tidak setuju dan ada golongan yang setuju dengan pidana mati. Namun demikian, dapat disimpulkan bahwa bagaimanapun juga keadaannya, mengenai pidana mati ini adalah tidak lain daripada "hukum darurat" (*noodrecht*).⁹⁷

⁹³ Periksa pasal 44 ayat (2) KUHP.

⁹⁴ Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hal. 175-206.

⁹⁵ Andi Hamzah dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pidana di Indonesia*, Akademika Presindo, Jakarta, 1983, hal. 32.

⁹⁶ Hermien Hadiati Koeswadji, *Perkembangan Macam-macam Pidana Dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 21.

⁹⁷ *Ibid.*, hal. 25.

b) Pidana Penjara

Pidana penjara adalah pidana yang termasuk jenis pidana perampasan kemerdekaan (*custodial*). Dikatakan perampasan kemerdekaan, oleh karena si-terpidana ditempatkan di dalam rumah penjara yang mengakibatkan ia tidak dapat bergerak dengan merdeka dan bebas seperti diluar.⁹⁸ Pidana penjara bervariasi dari penjara untuk sementara waktu (minimum 1 [satu] hari, maksimum 15 [lima belas] tahun dan dalam hal-hal tertentu dapat diperberat sampai dengan 20 [dua puluh] tahun) sampai pidana penjara seumur hidup. Pidana penjara seumur hidup hanya tercantum dimana ada ancaman pidana mati, sehingga pada umumnya pidana penjara maksimum adalah 15 (lima belas) tahun.⁹⁹

c) Pidana Kurungan

Sifat jenis pidana ini sama dengan pidana penjara, yaitu bersifat merampas kemerdekaan orang lain. Ada 2 (dua) jenis pidana kurungan, yaitu pidana kurungan prinsipial dan pidana kurungan subsider (pengganti denda).¹⁰⁰ Kurungan prinsipial lamanya minimum 1 (satu) hari dan maksimum 1 (satu) tahun, dan dapat ditambah menjadi 1 (satu) tahun 4 (empat) bulan dalam hal perbarengan kejahatan, pengulangan kejahatan atau karena

⁹⁸ Ibid., hal. 27.

⁹⁹ Niniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hal. 23.

¹⁰⁰ Andi Hamzah dan Siti Rahayu, Op. Cit., hal. 34.

ketentuan pasal 52 KUHP.¹⁰¹ Sedangkan kurungan subsider (pengganti denda) lamanya minimal 1 (satu) hari dan maksimum 6 (enam) bulan, dapat ditambah sampai 8 (delapan) bulan, dalam hal-hal perbarengan, pengulangan atau karena pasal 52 KUHP.¹⁰²

d) Pidana Denda

Adapun yang dimaksudkan dengan pidana denda adalah kewajiban seseorang yang telah dijatuhi pidana (denda) tersebut oleh hakim untuk membayar sejumlah uang tertentu oleh karena ia telah melakukan suatu perbuatan yang dapat dipidana.¹⁰³ Batas minimum umum beratnya pidana denda adalah Rp. 250,00,¹⁰⁴ dan tidak mengenal batas maksimum umum. Pidana denda diancamkan atau dijatuhkan terhadap delik-delik ringan, berupa pelanggaran atau kejahatan ringan. Oleh karena itu, pidana denda merupakan satu-satunya pidana yang dapat dipikul oleh orang lain selain terpidana.¹⁰⁵ Dengan kata lain, walaupun pidana denda dijatuhkan terhadap terpidana pribadi, tidak ada larangan jika denda itu secara sukarela dibayarkan oleh orang lain atas nama terpidana.

e) Pidana Tutupan

Pidana tutupan itu sebenarnya telah dimaksudkan oleh pembentuk undang-undang untuk menggantikan pidana penjara

¹⁰¹ Perikasa Pasal 18 ayat (2) KUHP dan Pasal 30 ayat (3).

¹⁰² Preiksa Pasal 30 ayat (5) KUHP.

¹⁰³ Hermien Hadiati Koeswadi, Op. Cit., hal. 31.

¹⁰⁴ Perikasa Pasal 30 ayat (1) KUHP.

¹⁰⁵ Ninik Suparni, Op. Cit., hal. 24

yang sebenarnya dapat dijatuhkan oleh hakim bagi pelaku dari sesuatu kejahatan, atas dasar bahwa kejahatan tersebut oleh pelakunya telah dilakukan karena terdorong oleh maksud yang patut dihormati.¹⁰⁶ Pidana tutupan disediakan bagi para politisi yang melakukan kejahatan yang disebabkan oleh ideologi yang dianutnya. Tetapi dalam praktek peradilan dewasa ini, ketentuan tersebut tidak pernah diterapkan.¹⁰⁷

2. Pidana Tambahan

Ketentuan bagi pengaturan pidana tambahan ini berbeda dengan ketentuan bagi penjatuhan pidana pokok. Ketentuan yang dimaksud adalah :¹⁰⁸ (1) Pidana tambahan hanya dapat dijatuhkan disamping pidana pokok, artinya pidana tambahan tidak boleh dijatuhkan sebagai pidana satu-satunya; (2) Pidana tambahan hanya dapat dijatuhkan apabila di dalam rumusan sesuatu perbuatan pidana dinyatakan dengan tegas sebagai ancaman. Ini berarti bahwa pidana tambahan tidak diancamkan kepada setiap jenis perbuatan pidana, tetapi diancamkan kepada beberapa perbuatan pidana tertentu; dan (3) Walaupun diancamkan secara tegas di dalam perumusan suatu perbuatan pidana tertentu, namun sifat pidana tambahan fakultatif, artinya diserahkan kepada hakim untuk menjatuhkannya atau tidak.

¹⁰⁶ PAF Lamintang, *Hukum Penitensier di Indonesia*, Amrico, Bandung, 1984, hal. 147.

¹⁰⁷ Andi hamzah, *Asas-asas*, Op. Cit., hal. 191.

¹⁰⁸ Hermien Hadiati Koeswadji, Op. Cit., hal. 39-40.

a) Pencabutan hak-hak tertentu

Yang dapat dicabut itu hanya yang tertentu saja, artinya orang tidak mungkin akan dijatuhi pencabutan semua haknya, karena dengan demikian itu ia tidak akan dapat hidup. Berdasarkan pasal 35 KUHP, hak-hak yang dinyatakan dapat dicabut adalah :

- a. hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan yang tertentu,
- b. hak memasuki angkatan bersenjata
- c. hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum
- d. hak menjadi penasihat hukum atau pengurus atas penetapan pengadilan, hak menjadi wali, wali pengurus, pengampu atau pengampu pengawas atas orang yang bukan anak sendiri
- e. hak menjalankan kekuasaan bapak, menjalankan perwalian atau pengampuan atas anak sendiri
- f. hak menjalankan mata pencaharian tertentu

b) Perampasan barang-barang tertentu

Menurut sistem KUHP barang-barang yang dirampas itu harus bersifat barang-barang yang : (a) milik siertuduh; (b) barang tersebut ternyata digunakan untuk melakukan perbuatan pidana sebagaimana yang dituduhkan kepadanya; (c) barang-barang tersebut diperoleh karena melakukan perbuatan pidana sebagaimana yang dituduhkan kepadanya.¹⁰⁹ Terhadap semua barang yang dirampas tersebut menjadi milik negara melalui melalui keputusan hakim.

¹⁰⁹ Ibid., hal., 40-41.

c) Pengumuman keputusan hakim

Terhadap semua putusan hakim, sebenarnya telah diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum, adanya pidana tambahan berupa pengumuman putusan hakim, maksudnya adalah agar putusan itu disiarkan secara istimewa dan jelas dengan cara yang ditentukan oleh hakim.¹¹⁰ Misalnya adalah mengumumkan melalui media massa elektronik atau cetak, untuk ditempelkan ditempat umum, dan sebagainya.

3. Tindakan (*Matregel*)

Sering dikatakan berbeda dengan pidana, maka tindakan bertujuan melindungi masyarakat, sedangkan pidana bertitik berat pengenaan sanksi kepada pelaku suatu perbuatan. Tetapi secara teori, sukar dibedakan dengan cara demikian, karena pidanapun sering disebut bertujuan untuk mengamankan masyarakat dan memperbaiki terpidana.¹¹¹ Perbedaan tindakan dengan pidana agak samar, karena tindakanpun bersifat merampas kemerdekaan, misalnya memasukkan anak dibawah umur ke pendidikan paksa, memasukkan orang tidak waras kerumah sakit jiwa.¹¹²

Tindakan di dalam KUHP terhadap anak di bawah umur ada 2 (dua) kemungkinan, yaitu: (1) mengembalikan kepada orang tua atau yang memelihara dan (2) menyerahkan kepada pendidikan paksa negara.

¹¹⁰ Andi Hamzah dan Siti Rahayu, Op. Cit., hal. 40. Lihat juga: Ninik Suparni, Op. Cit., hal 28.

¹¹¹ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan*, Op. Cit., hal 66-67.

¹¹² Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum*, Op. Cit., 199.

Bagi yang cacat mental atau sakit jiwa dimasukkan ke rumah sakit jiwa paling lama 1 (satu) tahun.¹¹³

4. Pidana Bersyarat (*voorwaardelijke veroordeling*)

Sebagaimana diketahui, pidana bersyarat (*voorwaardelijke veroordeling atau suspended sentence*) dirumuskan secara eksplisit dalam ketentuan pasal 14a s/d pasal 14f KUHP, akan tetapi tetap terkait dengan ketentuan pasal 10 KUHP.¹¹⁴ Pidana bersyarat (selanjutnya disingkat PB) tersebut bukanlah merupakan pidana pokok yang lain, melainkan merupakan cara penerapan pidana, sebagaimana pidana yang bersyarat.¹¹⁵

Pidana bersyarat dapat dijatuhkan apabila dalam hal-hal tertentu terhadap seseorang yang dituduh melakukan suatu perbuatan pidana, hakim dapat menentukan: bahwa si terpidana tidak perlu menjalani pidananya dengan syarat apabila ia dapat memenuhi syarat-syarat tertentu.¹¹⁶ Dalam pasal 14a dinyatakan bahwa PB dapat dijatuhkan bilamana memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :¹¹⁷

1. Dalam putusan yang menjatuhkan pidana penjara asal lamnya tidak lebih dari 1 (satu) tahun. Jadi dalam hal ini pidana bersyarat dapat dijatuhkan bdalam hubungan dengan pidana penjara, dengan syarat hakim tidak ingin menjatuhkan pidana lebih dari 1 (satu) tahun. Yang menentukan bukanlah pidana yang diancamkan atas tindak pidana yang dilakukan, tetapi pidana yang akan dijatuhkan pada si terdakwa.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Lihat lebih lanjut : Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan.....*, Op. Cit., hal. 40-41.

¹¹⁵ Sebagaimana pernyataan Pompe, "*De voorwaardelijke veroordeling is evenmin een straf als de onvoorwaardelijke. Beide zijn oplegging van straf*". Lihat dalam : Muladi, Op. cit., hal. 63.

¹¹⁶ Hermien Hadiati Koeswadji, Op. Cit., hal. 32.

¹¹⁷ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1992, hal 72.

2. PB dapat dijatuhkan sehubungan dengan pidana kurungan, dengan ketentuan tidak termasuk pidana kurungan pengganti denda. Mengenai pidana kurungan ini tidak diadakan pembatasan sebab maksimum dari pidana kurungan adalah 1 (satu) tahun.
3. Dalam hal menyangkut pidana denda, maka PB dapat dijatuhkan dengan pembatasan bahwa hakim harus yakin bahwa pembayaran denda betul-betul akan dirasakan berat oleh si terdakwa.

Kemudian mengenai jangka waktu masa percobaan ini diatur dalam pasal 14b, dimana : (a) 3 tahun paling lama untuk semua jenis kejahatan dan pelanggaran yang tersebut dalam pasal 492, 504, 505, 506 dan 536 KUHP; (b) 2 tahun paling lama bagi pelanggaran lainnya.

Selanjutnya dalam pasal 14c ditentukan bahwa di samping syarat umum (terpidana tidak akan melakukan perbuatan pidana), hakim dapat menetapkan syarat khusus bahwa terpidana dalam waktu yang lebih pendek daripada masa percobaannya harus mengganti seluruhnya atau sebagian kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan pidananya. Disamping itu dapat pula ditetapkan syarat khusus lainnya mengenai tingkah laku terpidana yang harus dipenuhi selama masa percobaan atau selama sebagian dari masa percobaan.¹¹⁸ Namun syarat khusus ini tidak boleh mengurangi kemerdekaan berpolitik dan beragama si terpidana.

Apabila syarat umum dan syarat khusus tersebut tidak dipenuhi, maka berdasarkan pasal 14f ayat (1) hakim atas usul pejabat yang berwenang menyuruh menjalankan putusan, dapat memerintahkan

¹¹⁸ Muladi, Op. Cit., hal. 64.

supaya pidananya dijalankan atau memerintahkan supaya atas namanya diberikan peringatan pada terpidana.

Pasal 14d ayat (1) mengatur tentang pejabat yang disertai tugas untuk mengawasi supaya syarat-syarat dipenuhi, ialah pejabat yang berwenang menjalankan putusan, jika kemudian ada perintah untuk menjalankan putusan. Selanjutnya dalam pasal 14d ayat (2) menentukan bahwa untuk memberikan pertolongan atau membantu terpidana dalam memenuhi syarat-syarat khusus, hakim dapat mewajibkan kepada lembaga yang berbentuk badan hukum, atau pemimpin suatu rumah penampungan atau pejabat tertentu.

5. Pelepasan bersyarat (*voorwaardelijke invrijheidstelling*)

Sama halnya dengan bangunan hukum *voorwaardelijke veroordeling*, maka bangunan hukum *voorwaardelijke invrijheidstelling* ini untuk pertama kalinya diintrodusir ke dalam KUHP Indonesia pada tahun 1926 melalui ketentuan pasal 15 sampai dengan 17 KUHP.¹¹⁹ Sebagaimana yang nampak dari bunyi ketentuan pasal 15 KUHP, maka maksud dari pembebasan atau pelepasan bersyarat tersebut adalah apabila seseorang telah dijatuhi pidana penjara dan telah menjalani masa pidananya dua per tiga bagian dari keseluruhan masa pidananya, atau paling sedikit telah menjalani selama sembilan bulan, apabila terdapat alasan yang cukup, maka kepada orang tersebut dapat dikeluarkan dari penjara dan dia tidak perlu menjalani masa sisa pidananya yang satu per

¹¹⁹ Hermien Hadiati Koeswadji, Op. Cit., hal 35-36.

tiga yang seharusnya masih dijalani, dengan harus dipenuhinya beberapa syarat.¹²⁰

Perbedaan antara pidana bersyarat dan pelepasan bersyarat adalah, apabila dalam pidana bersyarat terpidana tidak pernah menjalani pidananya kecuali jika ia melanggar syarat umum atau khusus yang ditentukan oleh hakim. Sedangkan pada pelepasan bersyarat terpidana harus telah menjalani pidananya.

Maksud dari pelepasan bersyarat adalah sama dengan pidana bersyarat, yaitu mengembalikan terpidana kedalam masyarakat untuk menjadi warga negara yang baik dan berguna.¹²¹ Keputusan untuk memberikan pelepasan bersyarat dikeluarkan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (dulu Menkeh) setelah mendengar pendapat penuntut umum dan tentu juga pejabat Lembaga Pemasyarakatan yang lebih mengetahui tingkah laku terpidana selama menjalani pidana penjaranya.¹²²

Apabila si-terpidana melanggar perjanjian dan syarat yang ditentukan, dalam pasal 16 ayat (3) KUHP dinyatakan bahwa, jika ada sangkaan yang beralasan bahwa orang itu selama dalam masa percobaan telah berbuat hal-hal yang melanggar syarat-syarat tersebut, jaksa dapat melakukan penahanan. Jika ada sangkaan kuat seperti

¹²⁰ Ibid., hal. 36. Periksa pula pasal 15 KUHP.

¹²¹ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan*, Op. Cit., hal. 45.

¹²² Andi Hamzah, *Asas-asas*, Op. Cit., ahl. 203-204

tersebut, maka dapat dilakukan penundaan (*schorsing*) oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

G. SISTEM PERADILAN PIDANA (SPP): PERISTILAHAN, RUANG LINGKUP DAN KOMPONENNYA

Istilah *Criminal Justice System* atau Sistem Peradilan Pidana (selanjutnya disingkat SPP) kini telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem. "Remington dan Ohlin", sebagaimana dikutip oleh Romli Atmasasmita menyatakan :¹²³

"*Criminal Justice System* diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya".

Sementara itu, Loebby Loqman membedakan pengertian antara SPP dan Proses Peradilan Pidana. Dikatakan bahwa sistem adalah suatu rangkaian antara unsur atau faktor yang saling terkait satu dengan yang lainnya sehingga menciptakan suatu mekanisme sedemikian rupa sehingga sampai pada tujuan dari sistem tersebut. Sedangkan proses peradilan pidana adalah dalam arti jalannya suatu peradilan pidana, yakni

¹²³ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana (Perspektif Eksistensialisme dan Abolitionisme)*, Putra A Bardin, Jakarta, 1996, hal. 14.

suatu proses sejak seorang diduga telah melakukan tindak pidana yang telah dijatuhkan kepadanya.¹²⁴

Tampaknya pendapat Loebby Loqman tersebut sejalan dengan apa yang pernah dikemukakan oleh "Hagan" (1987) yang juga membedakan pengertian antara "*Criminal Justice Process*" dan "*Criminal Justice System*". Menurutnya, "*Criminal Justice Process*" adalah setiap tahap dari suatu putusan yang menghadapkan seorang tersangka ke dalam proses yang membawanya kepada penentuan pidana baginya. Sedangkan "*Criminal Justice System*" adalah interkoneksi antara keputusan dari setiap instansi yang terlibat dalam proses peradilan pidana.¹²⁵ Demikian juga halnya dalam *Black's Law Dictionary* tampak bahwa antara "*Criminal Justice Process*"/"*Criminal Process*" dan "*Criminal Justice System*" diberikan arti yang berbeda :

- "*Criminal Justice System*" adalah "*the collective institutions through which an accused offender passes until the accusations have been disposed of or the assessed punishment concluded*"¹²⁶
- "*Criminal Process*" adalah "*A process (such as an arrest warrant) that issues to compel a person to answer for a crime*"¹²⁷

Mardjono Reksodiputro dalam pidato pengukuhan penerimaan jabatan guru besar-nya memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan SPP adalah sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan

¹²⁴ Loebby Loqman, *HAM Dalam HAP*, Datacom, Jakarta, 2002, hal. 14 dan 22.

¹²⁵ Romli Atmasasmita, Loc. Cit.

¹²⁶ Bryan A Garner, Op. Cit., hal. 381.

¹²⁷ Ibid., hal 1222.

terpidana. Sebelumnya beliau pernah menyatakan bahwa SPP adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi diartikan sebagai mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.¹²⁸

Berdasarkan batasan yang diberikan oleh Mardjono Reksodiputro, tampak bahwa beliau tidak membedakan istilah "pengendalian" dan "penegakan hukum". Terhadap hal ini ditanggapi oleh Romli Atmasasmita yang menyatakan bahwa kedua istilah tersebut memiliki makna yang jauh berbeda. Lebih lanjut dinyatakan :¹²⁹

- ".....bahwa pengertian sistem pengendalian (garis bawah. pen) dalam batasan tersebut diatas merupakan bahasan manajemen yang berarti mengendalikan atau menguasai atau melakukan pengekangan (mengekan). Dalam istilah tersebut terkandung aspek manajemen dalam upaya penanggulangan kejahatan"
- ".....apabila SPP diartikan sebagai suatu penegakan hukum (garis bawah. pen) maka didalamnya terkandung aspek hukum yang menitik beratkan kepada operasionalisasi peraturan perundang-undangan dalam upaya menanggulangi kejahatan dan bertujuan mencapai kepastian hukum (*certainty*)"

Bertolak dari uraian tersebut, kemudian Romli Atmasasmita mengemukakan pengertian yang sejalan (sependapat) dengan Sanford Kadish, dengan menyatakan bahwa SPP dapat dilihat dari sudut pendekatan *normatif, manajemen* dan *sosial*. Ke Disamping itu, "kebijakan kriminalisasi" tiga bentuk pendekatan itu, sekalipun berbeda, tetapi tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Bahkan lebih jauh, ketiga bentuk

¹²⁸ Lihat dalam: Romli Atmasasmita, *Op. Cit.*, hal. 14-15

¹²⁹ *Ibid.*, hal. 15-16.

pendekatan itu saling mempengaruhi dalam menentukan tolok ukur keberhasilan dalam menanggulangi kejahatan.¹³⁰

Sementara itu, Muladi dalam bukunya "Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana" menyatakan bahwa SPP merupakan suatu jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana materiel, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana. Namun kelembagaan ini harus dilihat dalam konteks sosial. Sifat yang terlalu formal, jika dilandasi hanya untuk kepastian hukum saja maka akan membawa bencana ketidakadilan.¹³¹ Sejalan dengan itu, Barda Nawawi Arief menyatakan dengan singkat dan jelas bahwa SPP pada hakekatnya identik dengan Sistem Penegakan Hukum Pidana (SPHP) atau Sistem Kekuasaan Kehakiman di Bidang Hukum Pidana (SKK-HP). Lebih lanjut dinyatakan bahwa SPP atau SPHP atau SKK-HP yang terpadu diimplementasikan dalam 4 (empat) subsistem kekuasaan, yaitu kekuasaan penyidikan, kekuasaan penuntutan, kekuasaan mengadili atau menjatuhkan pidana dan kekuasaan eksekusi atau pelaksanaan pidana.¹³²

Ke-empat kekuasaan itu merupakan komponen dalam SPP yang lazim diakui, baik dalam pengetahuan mengenai kebijakan pidana (*Criminal Policy*) maupun dalam lingkup praktek penegakan hukum. Masing-masing kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh badan-badan

¹³⁰ Ibid., hal. 16.

¹³¹ Muladi, *Kapita Selekta Sistem*....., Op. Cit., hal. 5.

¹³² Barda nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 30

tersendiri yang kemudian lazim disebut sebagai unsur-unsur SPP, yakni: (1) kekuasaan penyidikan oleh unsur Kepolisian dan PPNS; (2) kekuasaan penuntutan oleh unsur Kejaksaan; (3) kekuasaan mengadili oleh unsur Pengadilan; dan (4) kekuasaan pelaksana atau eksekusi pidana oleh unsur Lembaga Pemasyarakatan.

Namun demikian, dalam doktrin berkembang pandangan untuk memperluas ke-empat komponen yang telah ada. Menurut pandangan para pakar hukum pidana Indonesia (Muladi: 1995, Romli Atmasasmita: 1996, Loebby Loqman: 2002) dikatakan bahwa setidaknya-tidaknya dalam Penegakan Hukum (Pidana) di Indonesia, komponen "Penasehat Hukum" dapat dipandang sebagai komponen penting lainnya disamping komponen Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan. Siapapun mengetahui fungsi mereka dalam penegakan SPP.

Disamping itu, ada juga yang berpandangan bahwa, apabila SPP dilihat sebagai salah satu pendukung atau instrumen dari suatu kebijakan kriminal, maka unsur yang terkandung didalamnya termasuk juga "pembuat undang-undang". Hal ini dikemukakan oleh "Van Bemmelen", mengutip pendapat dari "Nagel" dengan menulis sebagai berikut:¹³³

"His interest in sentencing is evident once again in his recent article, 'Own de kwaliteit van ons strafrechtelijke systeem, of : opnieuw op de verloop' (The quality of our criminal justice system, or : on the landing once more). The article in question concerns not only sentencing, but the entire administration of criminal justice and the various agent who play important roles therein, namely the

¹³³ Sebagaimana dikutip oleh Romli Atmasasmita. Lihat dalam: Romli Atmasasmita, Op. Cit., hal. 25.

legislator, the prosecution, the judge and the prison administration (garis bawah. pen)".

Berbeda pula dalam *Blacks Law Dictionary*, yang tampaknya memberikan batasan bahwasanya SPP terdiri dari 3 (tiga) komponen, dengan menegaskan, "*the system (maksudnya SPP) typically has have three components : law enforcement (police, sheriffs, marshals); the judicial process (judge, prosecutors, defence lawyers); and corrections (prison, officials, probation officers and parole officers)*".¹³⁴ Dengan demikian, unsur penuntutan dan bantuan hukum merupakan bagian integral dari unsur *judicial process* (unsur mengadili).

Dalam membicarakan komponen SPP di Indonesia, tentunya tidak dapat dilepaskan dari keberadaan UU No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang tidak lain merupakan hukum pidana formil. Apabila ditelaah secara teliti, isi ketentuan sebagaimana dimuat dalam KUHAP maka SPP di Indonesia terdiri atas komponen Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan sebagai aparat penegak hukum. Ke empat aparat tersebut memiliki hubungan yang sangat erat satu sama lain; Bahkan dapat dikatakan saling menentukan, oleh karena pelaksanaan penegakan hukum (pidana) berdasarkan KUHAP seharusnya merupakan suatu usaha yang sistematis.



¹³⁴ Bryan A Garner, *Op. Cit.*, hal. 381.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Ilmu hukum (pidana) normatif pada hakekatnya bukan semata-mata ilmu tentang norma, tetapi justru ilmu tentang nilai. Aspek 'norma' merupakan aspek luar atau aspek lahiriah yang nampak dan terwujud dalam perumusan perundang-undangan; sedangkan aspek nilai merupakan aspek dalam atau aspek batiniah/kejiwaan yang ada di balik atau di belakang norma.

*** Barda Nawawi Arief ***

A. HUBUNGAN ANTARA KEBIJAKAN PENGGUNAAN SANKSI PIDANA DALAM HUKUM ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KRIMINALISASI

1. Beberapa Implikasi Dari Penetapan Sanksi Pidana Dalam Perundang-undangan Administrasi

Undang-undang adalah salah satu data dasar dan merupakan sumber hukum primer. Undang-undang juga merupakan salah satu sumber hukum formal yang penting disamping sumber hukum formal yang lain. Selain undang-undang, adapun sumber hukum formal yang lainnya adalah kebiasaan (termasuk adat), keputusan pengadilan, traktat (perjanjian internasional) dan pendapat para pakar hukum terkemuka

(doktrin) sebagai sumber hukum tambahan.¹

Hukum sering berbentuk undang-undang. Undang-undang dapat dibedakan dalam arti formal dan dalam arti materiil. Dalam pengertian yang formal, undang-undang adalah hukum tertulis yang merupakan produk legislatif hasil kerjasama antara pemerintah (lembaga eksekutif) dengan DPR (lembaga legislatif). Sedangkan dalam arti materiil, undang-undang adalah semua peraturan atau ketentuan hukum tertulis yang bukan merupakan produk legislatif yang merupakan kerjasama antara pemerintah dengan DPR. Jadi kebalikan dari undang-undang dalam arti formal, seperti Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres), Keputusan Menteri (Kepmen) dan produk hukum tertulis lainnya yang berupa keputusan atau surat edaran direktur jenderal (Dirjen), atau kepala direktorat dan jawatan kantor lainnya, termasuk ketentuan hukum tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.²

Segala bentuk hukum tertulis tersebut, baik undang-undang dalam arti formal maupun dalam arti materiil tercakup dalam istilah "ketentuan perundang-undangan". Istilah cakupan ini meliputi baik produk hukum tertulis tingkat nasional maupun produk hukum tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.³ Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka (2) UU

¹ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hal. 60. Lihat juga: Uirecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1989 (Cet. ke-12), hal. 86. Sementara itu Van Apeldoorn menyatakan bahwa sumber hukum dalam arti formal hanya terdiri dari undang-undang, kebiasaan dan traktat; sedangkan keputusan pengadilan dan ilmu pengetahuan atau ajaran hukum (doktrin) merupakan faktor-faktor yang membantu pembentukan hukum. Periksa: Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985 (Cet. Ke-22), hal. 90 dan 167.

² Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Op. Cit.*, hal. 59-60.

³ *Ibid.*, hal.61.

No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan bahwa: "Peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh badan perwakilan rakyat bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang juga mengikat umum". Ketentuan tersebut mengisyaratkan dan menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan terdiri dari 2 (dua) macam; pertama undang-undang dalam arti formal, yakni undang-undang atau peraturan daerah (Perda); dan yang kedua adalah undang-undang dalam arti materiil, yakni keputusan pemerintah pusat atau keputusan pemerintah daerah.

Kewenangan pemerintah untuk menetapkan peraturan perundang-undangan administratif (norma-norma hukum administratif) diikuti pula dengan adanya kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penetapan sanksi bagi yang melanggarnya. Menurut P. Nicolai, sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, mensyaratkan bahwa sarana penegakan hukum administrasi berisi, (1) pengawasan bahwa organ pemerintah dapat melakukan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. (*de bestuursrechtelijke handhaving – middelen omvatten, [1] het toezich dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde*

*voorschriften en van de by besluit individueel opgelegde verplichtingen, en [2] de toepasing van bestuursrechtelijke sanctie bevoegdheden)*⁴

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum, juga dalam hukum administrasi.⁵ Pada umumnya, tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi masyarakat di dalam peraturan perundang-undangan administrasi apabila aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan.⁶ Penetapan penggunaan sanksi dalam hukum administrasi tidak hanya terbatas pada sanksi-sanksi hukum administrasi; seperti *Bestuurdwang* (paksaan pemerintah), penarikan kembali keputusan atau ketetapan yang menguntungkan (ijin, pembayaran, subsidi), pengenaan denda administratif dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*). Dalam norma hukum administratif dapat juga menetapkan sanksi pidana. Perkembangan yang terjadi akhir-akhir ini menunjukkan bahwa penetapan penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administratif tampak meningkat cukup tajam, seiring dengan meningkatnya produk perundang-undangan administratif. Artinya, sanksi pidana selalu dipanggil untuk memperkuat norma-norma hukum administrasi.

Perkembangan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi bahkan menjadi salah satu *issue* yang dilemparkan dalam

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal. 242.

⁵ Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara Lanjut*, BP UNDIP, Semarang, 2000, hal. 60.

⁶ Bandingkan dengan Philipus M. Hadjon et al. Lihat dalam: Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001 (Cet. Ke-7), hal. 245.

"Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi" yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar Hukum Pidana dan Kriminologi (ASPEHUPIKI) bekerjasama dengan Fakultas Hukum Ubaya pada bulan Januari 2002.⁷

Dalam makalahnya pada penataran tersebut, Barda Nawawi Arief secara tajam mengemukakan, mengidentifikasi dan menganalisa mengenai kebijakan formulasi penetapan sanksi pidana dalam beberapa peraturan perundang-undangan administrasi di Indonesia selama ini. Uraianya didasarkan pada berbagai bab "ketentuan pidana" atau "sanksi pidana" dalam kebijakan legislatif yang mengandung aspek hukum administrasi. Adapun analisa Barda Nawawi Arief dapat dilihat dalam tabel berikut.⁸

TABEL 1
"KETENTUAN PIDANA DALAM HUKUM ADMINISTRASI"

UNDANG-UNDANG	KETENTUAN PIDANA
1. UU-TPE (No.7/1955)	<ul style="list-style-type: none"> - Menganut "<i>double track system</i>"; <li style="padding-left: 20px;">a. "Pidana": Pasal 6 (pokok) dan Pasal 7 (Pid. Tambahan); <li style="padding-left: 20px;">b. "Tindakan Tata Tertib": Pasal 8 - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal.2) - Ada ketentuan mengenai pertanggungjawaban "badan hukum" (Pasal 15)
2. UU PK. TENAGA ATOM (UU: 31/1964)	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada pidana (pokok dan tambahan) – Pasal 23-24; - Tidak ada kualifikasi delik.

⁷ Terhadap fenomena penggunaan sanksi pidana dalam hukum administratif, Adapun pakar hukum pidana Indonesia yang berbicara dalam penataran tersebut adalah Barda Nawawi Arief (Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP) dan Bambang Poernomo (Guru Besar Fakultas Hukum UGM).

⁸ Barda Nawawi Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrsi*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, yang diselenggarakan oleh ASPEHUPIKI bekerjasama dengan FH UBAYA, Jawa Timur, 13 s/d 19 Januari 2002, hal 6-11.

<p>3. UU PK. TRASMIGRASI (UU: 3/1972)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada pidana pokok (Pasal 16-21); - Ada pendelegasian dan pembatasan sanksi pidana yang ditetapkan oleh PP (Pasal 21); - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan" (Pasal 22).
<p>4. UU PENGAIRAN (UU: 11/1974)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada sanksi pidana pokok (Pasal 15); - Tidak ada pidana tambahan atau tindakan; - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (pasal 15 ayat [2] dan [4]).
<p>5. UU PK. PERTAMBANGAN (UU: 11/1976)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada sanksi pidana pokok (Pasal 31-34); - Tidak ada pidana tambahan atau tindakan; - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 34).
<p>6. UU-ZEEI (UU:5/1983)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada sanksi pidana; - Dalam pasal 16 ayat (2) ada ketentuan bahwa hakim dapat menetapkan perampasan hasil kegiatan, kapal dan/atau alat perlengkapan lain yang digunakan untuk melakukan tindak pidana (Pasal 16 ayat [1]) (Cattn: Sanksi ini terkesan sebagai pidana tambahan yang bersifat tindakan administratif, walaupun tidak disebut secara tegas dalam pasal ybs.) - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan" (Pasal 18).
<p>7. UU PERINDUSTRIAN (UU: 5/1984)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada sanksi pidana (pokok dan tambahan) - Pidana tambahan berupa "pencabutan ijin usaha industri" (Pasal 24 dan 26) (Cattn: Sanksi ini bersifat tindakan administratif dan disebut secara tegas sebagai pidana tambahan). - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 28).
<p>8. UU PERIKANAN (UU: 9/1985)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada sanksi pidana; - Dalam Pasal 29 ada ketentuan, bahwa "benda-benda yang digunakan dan dihasilkan dari TP dalam Pasal 24 s/dalam 27 dapat dirampas untuk negara". (Cttn: Sanksi dalam Pasal 29 ini terkesan sebagai pidana tambahan, walaupun tidak disebut secara tegas dalam pasal ybs.) - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 28).
<p>9. UU PAJAK BUMI DAN BANGUNAN (UU: 12/1985) jo. UU :12/1994)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada pidana pokok (Pasal 24-25); - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 27).
<p>10. UU BEA MATERAI (UU: 13/1985)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sanksi pidana menunjuk ke KUHP (Pasal 13). - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan" (Pasal 14).

<p>11. UU KETENAGALISTRIKAN (UU: 15/1985)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ada pidana pokok dan tambahan; - Pidana tambahan berupa: "pencabutan ijin usaha ketenagalistrikan" (Pasal 20 dan 22) dan "memberi ganti rugi" (Pasal 21); - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 23); - Tidak ada ketentuan khusus pertanggungjawaban pidana untuk korporasi.
<p>12. UU RUMAH SUSUN (UU: 16/1985)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disamping pidana pokok (Pasal 21), ada sanksi tambahan (Pasal 22) khusus untuk delik culpa melanggar Pasal 21 ayat (3) berupa "pemenuhan kewajiban" (yang bersifat administratif dari ketentuan yang dilanggar, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> • memenuhi persyaratan teknis dan administratif dalam membangun rumah susun (Pasal 6); • pemberitahuan tertulis dan diumumkan di surat kabar atau media cetak mengenai pelaksanaan penjualan rumah susun yang dibebani hipotik atau fidusia (pasal 17 ayat [2]) • mengurus ijin kelayakan untuk dihuni (Pasal 18 ayat [1]). - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 21) - Ada pendelegasian dan pembatasan kewenangan menetapkan sanksi pidana oleh PP; - Tidak ada ketentuan pertanggungjawaban pidana untuk korporasi.
<p>13. UU JAMSOSTEK (UU: 13/1992)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disamping pidana pokok (Pasal 29) berupa "kurungan atau denda", menurut Pasal 30 dapat dikenakan "sanksi administratif, ganti rugi atau denda (adm.)" terhadap pengusaha dan badan penyelenggara tenaga kerja; - Ada kualifikasi delik sebagai "pelanggaran" (Pasal 29).
<p>14. UU PERUMAHAN DAN PEMUKIMAN (UU :4/1992)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada sanksi pidana pokok (Pasal 36-37); - Tidak ada kualifikasi delik.
<p>15. UU KEIMIGRASIAN (UU: 9/1992)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada sanksi pidana pokok (Pasal 48-61); - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 62).
<p>16. UU LALULINTAS (UU: 14/1992)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disamping pidana pokok (Pasal 54-69), ada pidana tambahan berupa "pencabutan SIM" (Pasal 70); - Ada kualifikasi delik sebagai "pelanggaran" (Pasal 68); - Tidak ada ketentuan pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi.

<p>17. UU PENERBANGAN (UU:15/1992)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada pidana pokok (Pasal 54-72); - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 73); - Tidak ada ketentuan pertanggungjawaban pidana korporasi.
<p>18. UU PELAYARAN (UU: 21/1992)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada pidana pokok (Pasal 100-128); - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 129); - Ada subyek "badan hukum" dalam Pasal 128, tetapi tidak ada ketentuan umum tentang "siapa yang bertanggungjawab".
<p>19. UU KESEHATAN (UU: 23/1992)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada pidana pokok (Pasal 80-84); - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 85). - Ada pendelegasian dan pembatasan kewenangan menetapkan pidana oleh PP (Pasal 86).
<p>20. UU PASAR MODAL (UU: 8/1985)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada sanksi "pidana"; - Ada sanksi berupa "tindakan" yang disebut "sanksi administratif (Pasal. 102), tetapi tidak diintegrasikan dalam sistem pertanggungjawaban pidana, karena hanya dapat dijatuhkan oleh BAPEPAM; - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 110); - Tidak ada ketentuan pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi.
<p>21. UU-TPLH (UU: 23/1997)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - "Double track system": <ul style="list-style-type: none"> a. Pidana (hanya pidana pokok; tidak ada pidana tambahan, namun di dalam tindakan "tata tertib" (Pasal 47) terkesan ada sanksi yang meyerupai pidana tambahan); b. Tindakan tata tertib (pasal 47) - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 48); - Ada pasal pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi (Pasal 46).
<p>22. UU PERBANKAN (UU: 7/1992 jo. UU: 10/1998)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada pidana pokok (Pasal 46-50 A); tidak ada pidana tambahan atau sanksi tindakan; - Ada "sanksi administratif" dan "pencabutan ijin usaha bank" (Pasal 52-53), tetapi tidak diintegrasikan dalam sistem pertanggungjawaban pidana karena hanya dapat ditetapkan oleh Bank Indonesia; - Ada ketentuan mengenai penuntutan pidana terhadap badan hukum yang melakukan TP dalam pasal 46, tetapi yang dapat dituntut hanya mereka "yang memberi perintah" dan "yang bertindak sebagai pimpinan", bukan "badan hukumnya";

<p>23. UU LARANGAN MONOPOLI DAN PERSAINGAN TIDAK SEHAT (UU: 5/1999)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ada kualifikasi delik sebagai "kejahatan dan pelanggaran" (Pasal 51). - UU: 7/1992 tidak memuat ancaman pidana minimal, tetapi dalam perubahan UU: 10/1998, ada sanksi minimalnya; - Walaupun dalam UU: 10/1998 ada pidana minimal khusus, tetapi tidak ada aturan atau pedoman penerapannya. - Hanya mengenal "pidana pokok denda" (Pasal 48) dan "pidana tambahan" (Pasal 49); - Ada "pidana minimum khusus" denda, tetapi tidak ada aturan atau pedoman penerapannya; - Walaupun tidak secara tegas menyebut adanya sanksi tindakan, tetapi pidana tambahan dalam Pasal 49 terkesan berbentuk "tindakan", yaitu: <ul style="list-style-type: none"> a. Pencabutan ijin usaha; b. Larangan menduduki jabatan direksi atau komisaris; c. Penghentian kegiatan atau tindakan tertentu.; - "Ganti rugi" tidak dimasukkan sebagai pidana tambahan, tetapi sebagai "tindakan administratif"; - "Tindakan administratif" (Pasal 47) berupa: <ul style="list-style-type: none"> a. penetapan pembatalan perjanjian; b. perintah menghentikan integrasi vertikal; c. perintah menghentikan kegiatan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat; d. perintah menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; e. penetapan pembatalan penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham; f. penetapan ganti rugi; g. pengenaan denda minimal 1 M dan maksimal 25 M. <p>(Cttn: tindakan administratif sub [c] dan [f] di atas dalam UU: 8/1999 dimasukkan sebagai "pidana tambahan").</p> - Tindakan administratif hanya dapat dijatuhkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan tidak diintegrasikan dalam sistem pertanggungjawaban pidana; - Tidak ada ketentuan pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi; - Tidak ada kualifikasi delik.
<p>24. UU PERLIND. KONSUMEN (UU: 8/1999)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada sanksi "pidana"; - Pidana tambahan (Pasal 63) terkesan sebagai "tindakan": <ul style="list-style-type: none"> a. Pembayaran ganti rugi; b. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang merugikan konsumen; c. Kewajiban penarikan barang dari peredaran;

<p>25. UU KETENTUAN UMUM DAN TATA CARA PERPAJAKAN (UU: 6/1993 jo. UU: 9/1994 jo. UU: 16/2000)</p>	<p>d. Pencabutan ijin usaha.;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disamping itu ada "sanksi administratif" (pasal 60) berupa "penetapan ganti rugi" oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen – BPSK – yang berdiri sendiri dan tidak diintegrasikan dalam sistem pertanggungjawaban pidana; - Ada ketentuan mengenai "penuntutan pidana" terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya (Pasal 61), tetapi tidak ada ketentuan tentang kapan atau dalam hal bagaimana suatu badan usaha atau badan hukum dikatakan telah melakukan tindak pidana; - Tidak ada kualifikasi delik. <ul style="list-style-type: none"> - Hanya ada pidana pokok (Pasal 38-41B); - Pada mulanya ada kualifikasi delik (kejahatan/pelanggaran) dalam Pasal 42, tetapi Pasal 42 ini kemudian dihapus oleh Pasal I sub-34 UU: 9/1994). (Cttn: walaupun telah mengalami dua kali perubahan, namun pola jenis sanksi pidannya tetap tidak berubah dan tetap tidak ada ketentuan mengenai pertanggungjawaban pidana untuk korporasi)
---	---

Dari berbagai BAB "Ketentuan Pidana" dalam kebijakan legislatif yang mengandung aspek hukum administrasi di Indonesia selama ini, Barda Nawawi Arief mengidentifikasikan bahwa tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan *penal*, antara lain sebagai berikut:⁹

- a. 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 atau terkesan sebagai sanksi tindakan);
- b. Dalam hal menggunakan sanksi pidana, ada yang hanya pidana pokok dan ada yang menggunakan pidana pokok dan pidana tambahan;
- c. Dalam hal menggunakan pidana pokok, ada yang hanya menggunakan pidana denda dan ada yang menggunakan pidana penjara atau kurungan dan denda, bahkan ada yang diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup (misalnya UU No. 31 tahun 1961 tentang Tenaga Atom);

⁹ Ibid., hal.4-5.

- d. Perumusan sanksi pidananya bervariasi (ada tunggal, kumulasi, alternatif dan gabungan kumulasi alternatif);
- e. Ada yang menggunakan pidana minimal khusus dan ada yang tidak;
- f. Ada sanksi administrasi yang berdiri sendiri, tetapi ada juga yang dioperasionalkan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana dan ppidanaan;
- g. Dalam hal sanksi administrasi berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah "sanksi administratif" (misalnya UU Konsumen, UU Pasar Modal, UU Perbankan) dan ada yang menggunakan istilah "tindakan administratif" (misalnya UU Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat);
- h. Dalam hal sanksi administrasi dioperasionalkan melalui sistem pidana ada yang menyebutnya (dimasukkan) sebagai "pidana tambahan" dan ada yang menyebutnya sebagai "tindakan tata tertib" atau "sanksi administratif";
- i. Ada "pidana tambahan" yang terkesan sebagai (mengandung) "tindakan" dan sebaliknya ada sanksi tindakan yang terkesan sebagai (mengandung) "pidana tambahan";
- j. Ada yang mencantumkan "korporasi" sebagai subjek tindak pidana dan ada yang tidak dan ada yang memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya dan ada yang tidak;
- k. Ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya (kejahatan atau pelanggaran) dan ada yang tidak (misalnya UU No. 31 tahun 1964, UU No. 4 tahun 1992, UU No. 15 tahun 1999 dan UU Nomor 8 tahun 1999) bahkan ada undang-undang yang semula mencantumkan pasal mengenai kualifikasi deliknya tetapi kemudian dalam perubahan undang-undang, pasal itu dihapuskan (misalnya UU No. 9 tahun 1994 menghapus pasal 42 UU No. 6 tahun 1983).

Di samping persoalan tersebut di atas, adanya perkembangan untuk menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan administratif akan berimplikasi atau berpengaruh terhadap perkembangan sumber-sumber hukum pidana tertulis atau hukum pidana positif di Indonesia. Penulis melihat ada 2 (dua) pengaruh dari perkembangan tersebut, yakni pengaruh secara kuantitatif dan pengaruh secara kualitatif. Pengaruh secara kuantitatif adalah semakin bertambahnya sumber-sumber hukum pidana tertulis; oleh karena undang-undang lain yang

bukan hukum pidana – termasuk perundang-undangan administrasi – yang didalamnya memuat sanksi pidana juga merupakan sumber hukum pidana tertulis. Menurut Loebby Loqman, sumber-sumber hukum pidana tertulis di Indonesia adalah sebagai berikut.¹⁰

1. KUHP;
2. Undang-undang yang merubah (mengubah. Pen) atau menambah KUHP;
3. Undang-undang pidana khusus; dan
4. Aturan-aturan pidana yang tersebar dalam undang-undang lain yang bukan undang-undang pidana.

Pengaruh secara kualitatif adalah berupa implikasi teoritis. Implikasi ini bertolak dari persoalan mengenai “pengistilahan” undang-undang hukum pidana selain KUHP; *apakah undang-undang tersebut diistilahkan dengan hukum pidana khusus ataukah undang-undang pidana khusus?*¹¹ Lebih jauh lagi adalah persoalan mengenai; *bagaimanakah tempat hukum pidana khusus atau undang-undang pidana khusus sebagai sumber hukum pidana tertulis?* Kedua persoalan tersebut perlu diperjelas dalam konteks sistem hukum pidana nasional. Sejalan dengan itu, Soedarto pernah melontarkan *issue*, bahwa memang masih perlu adanya studi lebih lanjut mengenai undang-undang pidana khusus dalam

¹⁰ Loebby Loqman, *Delik Politik Di Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1993, hal. 20 dan 91-92.

¹¹ Sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Andi Hamzah. Lihat dalam: Andi Hamzah, *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hal. 5.

sistem hukum pidana. Persoalan tersebut perlu diperjelas dalam konteks sistem hukum pidana nasional.¹²

Terhadap persoalan *pertama*, penulis sependapat dengan Andi Hamzah yang mengemukakan bahwa lebih baik memakai kriteria “perundang-undangan pidana khusus” dan “perundang-undangan pidana umum”; bukan “hukum pidana khusus” dan “hukum pidana umum”. Jadi bukan hukum yang khusus, tetapi undang-undangnya tersendiri (*ofzonderlijke*) di luar KUHP. Penekanan pada undang-undangnya. Dengan demikian garis merah dapat ditarik antara keduanya.¹³

Untuk itu, perundang-undangan pidana umum adalah KUHP dan semua perundang-undangan yang mengubah dan menambah KUHP; seperti UU No. 1 tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana, UU No. 73 tahun 1958 tentang Pernyataan Berlakunya UU No. 1 tahun 1946, UU (Prp) No. 18 tahun 1960 tentang Perubahan Jumlah Pidana Denda, dan lain-lain. Sedangkan perundang-undangan pidana khusus adalah perundang-undangan pidana di luar KUHP dan yang berkaitan dengan KUHP tersebut. Oleh Andi Hamzah, perundang-undangan pidana khusus (di luar KUHP) di bagi atas:¹⁴

- a. Perundang-undangan pidana khusus; dan
- b. Perundang-undangan bukan pidana yang bersanksi pidana.

¹² Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 68-69.

¹³ Andi Hamzah, Loc. Cit.

¹⁴ Andi Hamzah, *Delik-delik Tersebar Di Luar KUHP Dengan Komentar (Buku I)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995, hal. 5.

Dalam studi hukum pidana dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan hukum pidana khusus itu adalah hukum pidana yang ditetapkan untuk golongan orang khusus atau yang berhubungan dengan perbuatan-perbuatan khusus. Untuk itu, ada 2 (dua) kriteria yang menunjukkan hukum pidana khusus itu, yaitu: orang-orangnya yang khusus dan perbuatannya yang khusus.¹⁵ Sedangkan untuk menetapkan apa sebenarnya yang dimaksud dengan undang-undang pidana khusus adalah sesuatu yang tidak mudah. Soedarto mengemukakan ada 3 (tiga) kelompok yang bisa dikualifikasikan sebagai undang-undang pidana khusus, yaitu:¹⁶

1. Undang-undang yang tidak dikodifikasikan;
2. Peraturan-peraturan hukum administrasi yang memuat sanksi pidana; dan
3. Undang-undang yang memuat hukum pidana khusus yang memuat delik-delik untuk kelompok orang-orang tertentu atau perbuatan tertentu.

Klasifikasi tersebut di atas sesungguhnya dapat disederhanakan lagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:¹⁷

1. Undang-undang administrasi yang memuat sanksi pidana, termasuk didalamnya undang-undang narkotika; dan

¹⁵ Andi Hamzah, *Perkembangan Hukum Pidana.....*, Op. Cit., hal. 1.

¹⁶ Soedarto, Op. Cit., hal. 63-64.

¹⁷ Romli Atmasmita, *Tindak Pidana Narkotika Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 47.

2. Undang-undang yang memuat tindak pidana untuk kelompok tertentu atau berhubungan dengan perbuatan tertentu.

Lebih lanjut patut dikemukakan pendapat Soedarto tentang batasan dari undang-undang pidana khusus. Soedarto menyatakan bahwa undang-undang pidana khusus adalah undang-undang pidana selain KUHP yang merupakan induk peraturan hukum pidana.¹⁸ Kedudukan sentral dari KUHP ini terutama karena didalamnya dimuat ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana dalam Buku I, yang berlaku juga terhadap tindak-tindak pidana yang terdapat di luar KUHP, kecuali apabila undang-undang menentukan lain. Soedarto menambahkan bahwa pengertian yang diajukannya tentang undang-undang pidana khusus tersebut adalah luas; oleh karena tidak mempersoalkan: (1) masalah pengkodifikasian atau tidak; (2) masalah hukum pidana "dalam arti sesungguhnya" atau "hukum pidana administratif"; dan (3) masalah apakah tindak pidananya hanya menyangkut kelompok orang tertentu atau perbuatan tertentu atautkah tidak. Menurut Soedarto, meskipun ketiga hal itu tidak dipersoalkan, namun tetap harus diperhatikan adanya 3 (tiga) perbedaan itu dalam sistem hukum pidana.¹⁹

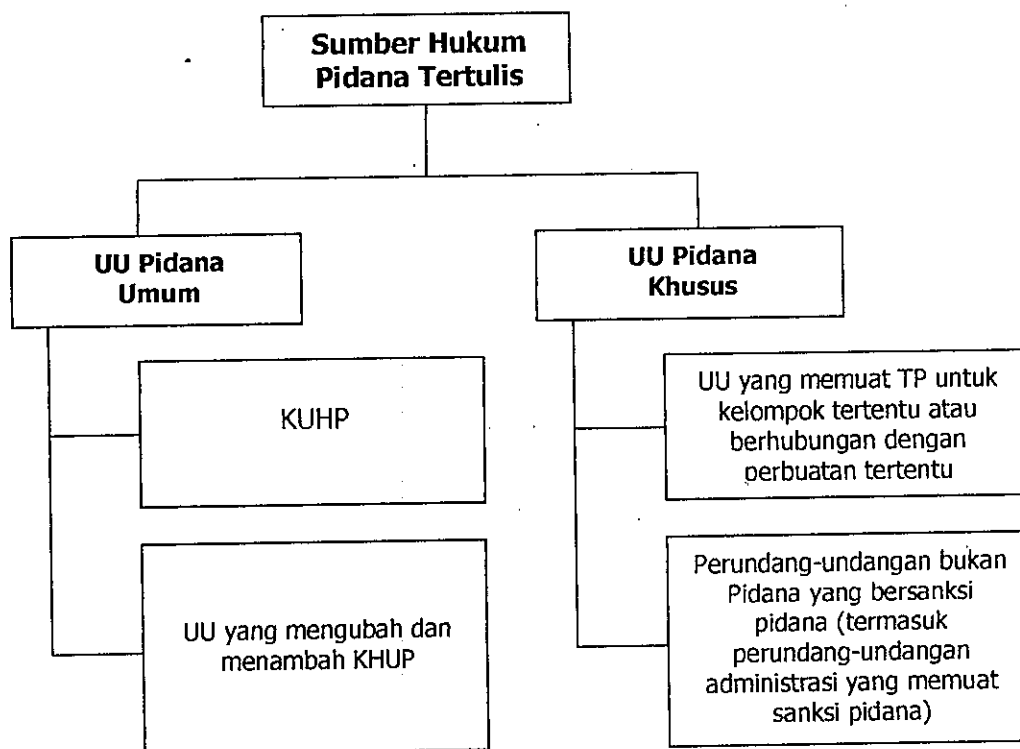
Setelah menjernihkan persoalan pertama, maka akan lebih mudah untuk memahami persoalan *kedua*, yaitu mengenai tempat perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana – undang-undang

¹⁸ Soedarto, Op. Cit., hal. 64. Lihat juga: Soedjono Dirjosisworo, *Respon Terhadap Kejahatan*, STHB Press, Bandung, 2002, hal. 101.

¹⁹ Ibid., hal. 65.

pidana khusus – sebagai sumber hukum pidana tertulis dalam sistem hukum pidana Indonesia. Sebagai sumber hukum pidana tertulis, ia merupakan pelengkap dari hukum pidana yang dikodifikasikan dalam KUHP. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam gambar berikut:

GAMBAR 1
“SUMBER HUKUM PIDANA TERTULIS”



Pembagian sumber hukum pidana tertulis tersebut janganlah didikhotomikan, oleh karena baik perundang-undangan pidana umum ataupun perundang-undangan pidana khusus saling terkait antara yang satu dengan yang lain. Hal ini ditegaskan oleh Moeljatno, sebagaimana

dikutip oleh Romli Atmasasmita, dengan menyatakan bahwa:²⁰ "KUHP merupakan inti atau induk peraturan hukum pidana. Diluar KUHP terdapat aturan-aturan pidana tersendiri....., antara KUHP dengan peraturan-peraturan di luarnya ada hubungan yang erat, yaitu seperti induk dengan anak-anaknya, artinya sistem yang dipakai dalam KUHP berlaku pula bagi peraturan-peraturan di luarnya, kecuali jika nyata-nyata ditentukan sebaliknya". Namun demikian, tetap harus dipahami bahwa keseluruhan peraturan perundang-undangan (*statutory rules*) di bidang hukum pidana substantif itu terdiri atas "aturan umum" (*general rules*) dan "aturan khusus" (*special rules*).

Keberadaan "aturan umum" dan "aturan khusus" sebagai bagian dari hukum pidana substantif tersebut adalah berpedoman pada "keistimewaan" dari Buku I KUHP yang memuat asas-asas umum yang berlaku untuk Buku II dan Buku III KUHP dan juga undang-undang khusus (Pasal 103 KUHP). Barda Nawawi Arief mengilustrasikan secara jelas tentang kedudukan dari "aturan umum" dan "aturan khusus" dalam sistem hukum pidana substantif dalam gambar berikut ini:²¹

²⁰ Romli Atmasasmita, Op. Cit., hal. 46.

²¹ Barda Nawawi Arief, *Pengaturan Cyber Crime Dalam Hukum Pidana (Beberapa Catatan Terhadap Ketentuan Pidana dalam RUU Teknologi Informasi)*, Makalah Pada Seminar Nasional *Cyber Law*, BEM Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 13 April 2002, hal. 5.

Gambar 2
"Sistem Hukum Pidana Substantif"

ATURAN UMUM (General Rules) Buku I KUHP	ATURAN KHUSUS (Special Rules)	
	Buku II KUHP	Buku III KUHP
	UU Khusus (Diluar KUHP)	

Gambar itu menegaskan bahwa "aturan umum" terdapat dalam Buku I KUHP, yang memuat asas-asas umum yang berlaku untuk Buku II dan Buku III, dan juga undang-undang pidana khusus di luar KUHP. Sebagaimana yang telah diuraikan di depan bahwa undang-undang pidana khusus ini meliputi: (1) UU yang memuat tindak pidana untuk kelompok tertentu atau berhubungan dengan perbuatan tertentu; dan (2) perundang-undangan bukan pidana yang bersanksi pidana (perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana).

2. Kebijakan Kriminalisasi Melalui Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi

Di dalam hukum pidana dikenal asas tidak tertulis bahwa sanksi pidana hanya digunakan sehemat mungkin oleh masyarakat. Penggunaan sanksi pidana hanya sebagai *ultimum remedium* atau sebagai obat yang

terakhir. Sifat hukum pidana sebagai *ultimum remedium* masih banyak diikuti sebagian besar ahli hukum dan praktisi hukum di Indonesia, meskipun dengan diberlakukannya sejumlah peraturan perundang-undangan administrasi yang menggunakan sanksi pidana telah tumbuh suatu dimensi baru dalam hukum pidana. Bila semula hukum pidana mempunyai fungsi subsider (*ultimum remedium*), kini mulai diperkenalkan bahwa fungsi subsider itu berjalan bersama-sama dengan dengan instrumen-instrumen hukum yang lainnya dalam penegakan hukum. Bahkan menurut Yusuf Shofie, dalam tesisnya tentang perlindungan konsumen dinyatakan bahwa ada kemungkinan ia tidak lagi hanya mengemban fungsi yang subsider itu?²²

Hal tersebut mendorong penulis untuk meneliti lebih jauh mengenai peran atau fungsi dari sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi. Apakah penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi memang merupakan sarana *primum remedium*? ataukah tetap merupakan sarana *ultimum remedium*? Untuk mengetahui apakah penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi merupakan *primum remedium* atau *ultimum remedium*, terlebih dahulu perlu diperhatikan pendapat para pakar (doktrin) mengenai peran atau fungsi dari sanksi pidana.

Loebby Loqman menyatakan: "Dari sudut isinya, pembedaan merupakan suatu penderitaan yang dijatuhkan setelah dipertimbangkan

²² Yusuf Shofie, *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 23.

secara mantap dan penderitaan tersebut diterapkan dengan sengaja. Dengan demikian maka pemidanaan tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang walaupun hal itu dianggap sebagai ganjaran yang wajar.²³ Lebih lanjut Loebby Loqman menegaskan bahwa, "*pidanaan seharusnya dilaksanakan secara subsider baik pada taraf legislatif maupun eksekutif....., maka pemidanaan sebenarnya merupakan suatu ultimum remedium* (kursif. Pen). Pembentukan undang-undang secara mantap harus mempertimbangkan apakah penegakan norma-norma dapat dilakukan melalui sanksi-sanksi perdata atau administrasi sebelum menetapkan berlakunya sanksi pidana".²⁴

Muladi menyatakan: "Kebijakan mengandung arti bahwa sebenarnya arsenal penegakan hukum memiliki pelbagai alternatif untuk menghadapi tindak pidana, dan hukum pidana sendiri secara idil dikatakan mempunyai sifat subsidair (*ultima ratio principle*)".²⁵ Bahkan dalam kaitannya dengan hukum pidana administrasi (*Administrative Penal Law*), Muladi memberikan pandangannya bahwa, "peranan sanksi pidana pada dasarnya merupakan *mercenary sanction*.....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 besar"²⁶ Akan tetapi, seperti

²³ Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, Data-Com, Jakarta, 2002, hal. 23.

²⁴ Ibid.

²⁵ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 1995, hal. 39.

²⁶ Ibid.

apa yang telah disebutkan di atas, Muladi berpendirian bahwa penggunaan pendekatan moral harus dilakukan terlebih dahulu menyusul langkah hukum administrasi; apabila belum mampu, langkah hukum perdata dapat digunakan sepanjang memungkinkan dan penggunaan hukum pidana dipertimbangkan sebagai upaya terakhir (*the last effort*).²⁷

Dalam konteks penegakan hukum lingkungan, Muladi menyatakan: "..... bahwa sanksi pidana hendaknya baru dimanfaatkan (digunakan. Pen) apabila sanksi-sanksi perdata dan administrasi dan sarana-sarana lain ternyata tidak tepat dan tidak efektif untuk menangani tindak pidana lingkungan tertentu. Dalam hukum pidana, dalam hal ini dikenal asas subsidiaritas atau *ultima ratio principle* atau asas *ultimum remedium* (garis bawah. Pen)".²⁸

Sehubungan dengan itu, dalam proses modernisasi dan pembangunan ekonomi yang semakin meningkat, muncul perkembangan baru dalam kaitannya dengan ruang lingkup dan fungsi hukum pidana. Hukum pidana dalam hal ini digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggungjawab negara dalam rangka mengelola kehidupan masyarakat modern yang semakin kompleks.²⁹ Bertolak dari

²⁷ Ibid.

²⁸ Muladi, *Demokratisasi, HAM dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hal. 97. Lihat juga: Muladi, *HAM, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 1997, hal. 194.

²⁹ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materil Indonesia Di Masa Mendatang* (Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNDIP-Semarang), dalam Soekotjo Hardiwinoto (Ed), *Kumpulan Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNDIP-Semarang*, BP. UNDIP, Semarang, 1995, hal. 149.

perspektif “tuntutan sosial, pembangunan ekonomi dan modernisasi”, Muladi menegaskan:³⁰

“Sanksi pidana antara lain digunakan secara maksimal untuk mendukung norma hukum administrasi dalam pelbagai hal. Inilah yang dinamakan *administrative penal law (verwaltungs strafrecht)*, yang termasuk dalam kerangka *public welfare offenses (Ordnungswidrigkeiten)*. Namun harus pula dicatat, bahwa penggunaan hukum pidana (sanksi pidana. Pen) di bidang ekonomi sebagai *primum remedium* harus dilakukan dengan hati-hati dan bersifat selektif. Langkah-langkah tersebut secara kasuistis harus mempertimbangkan kondisi-kondisi objektif dengan perbuatannya, hal-hal subjektif yang berkaitan dengan si pelaku, kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan si pelaku, kesan masyarakat terhadap tindak pidana dan perangkat tujuan pemidanaan yang ingin dituju”.

Roeslan Saleh mengemukakan bahwa penggunaan asas subsidiaritas masih dominan dengan ilustrasi sebagai berikut:³¹

“Penulis-penulis yang berjiwa pembaharuan itu (pembaharuan hukum pidana. Pen) merumuskan kembali adagium bahwa hukum pidana harus merupakan suatu *ultimum remedium* (garis bawah. Pen). Dalam semua teori kembali lagi pikiran bahwa kita harus berusaha agar sedikit mungkin kelakuan yang dinyatakan sebagai delik. Dan jika tidak dapat dihindarkan lagi, bahwa suatu kelakuan harus ditetapkan sebagai perbuatan pidana, maka pidana minimalah yang ditetapkan secara optimal”

Dalam tulisannya tentang “Stelsel Pidana Indonesia” Roeslan Saleh menyatakan: “Mengenai persoalan apakah dalam kehidupan masyarakat memang seharusnya ada pidana telah dijawab orang dengan pasti. Pidana tidak dapat dihindarkan adanya dalam masyarakat, walaupun harus diakui bahwa pemidanaan memang merupakan alat pertahanan terakhir”.³² Akhirnya Roeslan Saleh menyimpulkan: “Karena kenyataan-

³⁰ Ibid.

³¹ Roeslan Saleh, *Beberapa Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*. Aksara Baru, Jakarta, 1983, hal. 46.

³² Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1987 (Cet. Ke-5), hal. 1.

kenyataan inilah (hukum pidana masih diragukan kegunaannya sedangkan dilain pihak hukum pidana tidak dapat dihapuskan atau diganti dengan yang lain. Pen), para cendikiawan hukum pidana lalu menghimbau agar dalam menggunakan hukum pidana kita harus bersikap menahan diri disamping teliti sekali".³³ Makna dari menahan diri dan teliti dalam menggunakan hukum pidana yang dimaksudkan oleh Roeslan Saleh tidak hanya dalam bidang perundang-undangan semata, tetapi juga dalam bidang penerapan pidana dan pelaksanaannya.³⁴

Sejalan dengan itu, Wirjono Prodjodikoro mengemukakan: ".....norma-norma atau kaidah-kaidah dalam bidang hukum tata negara dan hukum tata usaha negara (hukum administrasi negara. Pen) harus pertama-tama ditanggapi dengan sanksi administrasi, begitu pula norma-norma hukum perdata pertama-tama harus ditanggapi dengan sanksi perdata".³⁵ Wirjono Prodjodikoro kemudian menegaskan bahwa: "hanya apabila sanksi administrasi dan sanksi perdata ini belum mencukupi untuk tujuan meluruskan neraca kemasyarakatan, maka baru diadakan juga sanksi pidana sebagai senjata pamungkas (terakhir) atau ultimum remedium (garis bawah. Pen)".³⁶

Dalam membahaas persoalan peran atau fungsi hukum pidana ini, Soedarto menyatakan: "Dalam pada itu harus diingat, bahwa sebagai alat 'social control' fungsi hukum pidana adalah subsider (garis bawah. Pen),

³³ Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 16.

³⁴ Ibid.

³⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana*, Eresco, Bandung, 1986, hal. 15-16.

³⁶ Ibid.

artinya hukum pidana (sanksi pidana. Pen) hendaknya harus diadakan apabila usaha-usaha lain kurang memadai".³⁷ Pendapat Soedarto tersebut bertolak dari perbedaan hukum pidana dengan lapangan hukum yang lainnya, yakni adanya sanksi yang tajam dalam hukum pidana. Inilah sebabnya mengapa hukum pidana – sanksi pidana – harus dianggap sebagai *ultimum remedium* (garis bawah. Pen), yaitu "obat terakhir", apabila sanksi atau upaya-upaya pada cabang hukum lasannya tidak mempan atau dianggap tidak mampu.³⁸

Pada tempat lain, Soedarto juga menegaskan bahwa: "kita harus memandang hukum pidana itu sebagai hukum yang mempunyai fungsi subsider; hukum pidana hendaknya baru digunakan apabila upaya-upaya lain diperkirakan kurang memberi hasil yang memuaskan atau kurang sesuai".³⁹

Dengan bahasa yang berbeda, Barda Nawawi Arief dalam beberapa karya ilmiahnya juga menyiratkan secara implisit bahwa penggunaan sanksi pidana adalah sebagai *ultimum remedium*. Lebih jelasnya dapat diperhatikan dalam ilustrasi berikut ini:

1. Penggunaan upaya "*pena*" (sanksi pidana atau hukum pidana) dalam mengatur masyarakat (lewat perundang-undangan) pada hakikatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*). Mengingat berbagai keterbatasan dan kelemahan hukum pidana....., maka dilihat dari sudut kebijakan; penggunaan atau intervensi "*pena*" seyogyanya dilakukan dengan lebih hati-hati, cermat, hemat, selektif dan limitatif.

³⁷ Soedarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Soedarto-FH UNDIP, Semarang, 1990, hal. 13.

³⁸ Ibid.

³⁹ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 96. Periksa juga uraian Soedarto ini pada halaman 22- 24 dalam buku yang sama.

Dengan kata lain sarana *penal* tidak selalu harus dipanggil atau digunakan dalam setiap produk legislatif.⁴⁰

2. Mengingat keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam menghadapi problem-problem sosial, maka kebijakan pidana (penggunaan sanksi pidana. Pen) harus lebih mengutamakan atau dibarengi dengan kebijakan-kebijakan lain, misalnya di bidang kebijakan administratif (penggunaan sanksi administratif. Pen) dan kebijakan-kebijakan di bidang *techno prevention*.⁴¹

Lamintang mengemukakan bahwa hukum pidana mempunyai tempat tersendiri diantara hukum-hukum lain yaitu adanya suatu kesengajaan untuk memberikan suatu akibat hukum berupa *bijzondereleed* atau suatu penderitaan yang bersifat khusus dalam bentuk suatu pidana kepada mereka yang telah melakukan suatu pelanggaran terhadap keharusan-keharusan atau larangan yang telah ditetapkan didalamnya.⁴² Selanjutnya Lamintang menyatakan: ".....hukum pidana itu hendaknya dipandang sebagai suatu *ultimum remedium* (garis bawah. Pen) atau sebagai suatu upaya yang harus digunakan sebagai upaya terakhir untuk memperbaiki kelakuan manusia, dan wajarlah apabila orang-orang menghendaki agar hukum pidana itu di dalam penerapannya haruslah disertai dengan pembatasan-pembatasan yang seketat mungkin".⁴³

⁴⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 47.

⁴¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 145.

⁴² Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hal. 15.

⁴³ *Ibid.*, hal. 16.

Bambang Poemomo, setelah menguraikan perbaikan konsep hukum pidana dan sanksi pidana, kemudian menegaskan pendapatnya sebagai berikut:⁴⁴

Keempat; Sanksi pidana adalah salah satu sarana paling aktif yang dipergunakan untuk menanggulangi kejahatan, namun pidana bukan sarana satu-satunya sehingga apabila perlu dipergunakan kombinasi dengan upaya sosial lainnya. Oleh karena itu perlu dikembangkan prinsip pidana "ultimum remedium" (*ultimum remedium. Pen*), tidak menonjolkan sikap "primum remedium" (*primum remedium. Pen*).

Kelima; Hukum pidana harus dipergunakan lebih bersifat preventif daripada cara-cara represif, karena hukum pidana jelas-jelas mempunyai sifat kontradiktif dan mudah disalahgunakan. Oleh karena itu hukum pidana dapat diarahkan pada peran "subsider" yaitu jika terlebih dulu tidak berhasil dipergunakan sarana sosial lain yang dianggap cocok.

Keenam; Hukum pidana dan sanksi pidana di masa depan harus diusahakan pilihan-pilihan cara baru yang paling baik untuk menjadi sarana menghadapi problema sosial dengan bentuk "*prevention and treatment*" dan tidak menonjolkan bentuk "*repression and punishment*".

Selain itu, masih ada pendapat mengenai penjabaran peran atau fungsi hukum pidana. Misalnya, EY Kanter dan Sianturi mengemukakan bahwa: "Penentuan sanksi pidana didasarkan pada benar-benar diperlukan adanya sifat pemaksa (pamungkas) tertinggi (*ultimum remedium*) untuk menjamin suatu norma-norma; oleh karena itulah maka hukum pidana sering disebut sebagai benteng terakhir dari hukum (*Het strafrecht is het citadel van het recht*)".⁴⁵ Andi Sainal Abidin Farid menyatakan bahwa, oleh karena sanksinya bersifat penderitaan istimewa,

⁴⁴ Bambang Poemomo, *Manfaat Telaah Hukum Pidana Dalam Membangun Model Penegakan Hukum Di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989, hal. 11.

⁴⁵ EY Kanter dan SR Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana Indonesia dan Penerapannya*, Storia Grafika, Jakarta, 2002, hal. 31.

maka penerapan hukum pidana sedapat mungkin dibatasi, oleh karena itu penggunaannya dilakukan jikalau sanksi-sanksi lain tidak memadai lagi.⁴⁶ Andi Zainal Abidin Farid kemudian menyimpulkan: "Hukum pidana berbeda dengan hukum lain karena sanksinya bersifat penderitaan istimewa dan oleh karena itu tetap merupakan *ultimum remedium* (garis bawah. Pen)"⁴⁷

Dari pendapat para pakar (doktrin) yang dikemukakan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa penetapan untuk menggunakan sanksi pidana dalam kebijakan legislatif adalah tetap bersifat *ultimum remedium* atau sebagai sarana yang terakhir. Sifat *ultimum remedium* ini senantiasa harus dikedepankan, oleh karena penerapan atau aplikasi dari sanksi pidana tersebut memberikan kewenangan yang sangat luas kepada negara melalui alat-alatnya untuk melakukan penegakan hukum. Romli Atmasasmita, ketika membahas undang-undang tentang perlindungan konsumen menyatakan bahwa dengan penggunaan sanksi pidana akan berdampak "mengundang" instrumen kepolisian untuk ikut membenahi sengketa hubungan hukum para pihak.⁴⁸ Selanjutnya dinyatakan bahwa dengan adanya intervensi hukum pidana dalam menangani masalah-masalah perdagangan (hukum perdata dan hukum kontrak) akan menimbulkan kerumitan hubungan hukum antara para pihak

⁴⁶ Andi Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal. 13.

⁴⁷ Ibid., hal. 15.

⁴⁸ Romli Atmasasmita, *Bentuk-bentuk Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Produsen Pada Era Perdagangan Bebas: Suatu Upaya Antisipatif, Preventif dan Represif*, dalam: Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 85.

yang berperkara. Disamping itu juga sering terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penanganan perkara.⁴⁹

Bertolak dari fakta tersebut, maka jelas bahwa kebijakan untuk menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah juga bersifat *ultimum remedium*. Dengan kata lain, dalam peraturan perundang-undangan administrasi, sanksi pidana berfungsi subsider. Sanksi pidana digunakan sebagai penunjang atau pendukung penerapan sanksi administrasi atau sanksi perdata. Namun demikian, dalam beberapa perundang-undangan administrasi, seperti undang-undang lingkungan hidup, undang-undang perlindungan konsumen, undang-undang pajak, dan sebagainya; tampak terjadi pergeseran peran dan fungsi sanksi pidana, dari *ultimum remedium* menjadi *primum remedium*. Disamping itu, menurut Andi Hamzah, kalau dulu hukum pidana pemerintahan itu pada umumnya memuat sanksi pidana yang sangat ringan, yaitu berupa pidana kurungan atau denda yang berkualifikasi pelanggaran, tetapi dewasa ini di Indonesia perkembangannya menjadi agak lain, karena telah banyak perundang-undangan demikian yang sanksinya sangat berat.⁵⁰

Hal tersebut memang dapat diterima, tetapi dalam menggunakan sanksi pidana tetap harus berpedoman bahwa penggunaan sanksi pidana bersifat *ultimum remedium*. Dengan demikian, adanya pergeseran peran atau fungsi sanksi dalam perundang-undangan administrasi tertentu, harus

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Andi Hamzah, *Delik-delik Tersebar*....., Op. Cit., hal. 3-4.

berdasarkan kualifikasi yang jelas. Dalam konteks ini jelas terkait dengan kebijakan kriminal (*Criminal Policy*).

Luasnya bidang hukum administrasi, selain berupa undang-undang di tingkat nasional dan keputusan pemerintah pusat, juga termasuk didalam ruang lingkup hukum administrasi adalah produk perundang-undangan di tingkat daerah, baik yang berupa Peraturan Daerah (Perda) maupun keputusan pemerintah daerah, maka sulit untuk menunjukkan secara "kuantitatif" mengenai "jumlah" dari peraturan perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana. Namun demikian kenyataan menunjukkan seiring dengan perkembangan masyarakat, tampaknya semakin banyak "jumlah" peraturan perundang-undangan administrasi yang memuat atau menggunakan sanksi pidana. Tidak berdayanya instrumen hukum administrasi negara membuat pembentuk undang-undang terkesan mengambil langkah pragmatis dengan menetapkan atau menggunakan sanksi pidana dalam berbagai perundang-undangan administrasi.

Persoalan yang patut dikemukakan disini adalah; apakah kebijakan menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi merupakan tindakan "kriminalisasi" ataukah "penalisasi"? Sholehuddin dalam disertasinya tampak memberikan pengertian yang berbeda antara kriminalisasi dan penalisasi. Kriminalisasi adalah perumusan suatu perbuatan yang dilarang atau diperintahkan untuk dilakukan serta diancam dengan sanksi pidana dan/atau tindakan terhadap pelanggarnya.

Sedangkan penalisasi adalah perumusan suatu sanksi pidana dan atau sanksi tindakan terhadap perbuatan yang dilarang ataupun diperintahkan.⁵¹ Memang bahwa kedua istilah tersebut – kriminalisasi dan penalisasi – adalah berbeda satu sama lain. Namun demikian, hakekat dari kriminalisasi dan penalisasi adalah sama, yakni adanya suatu kebijakan untuk menetapkan atau menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan. Penggunaan sanksi pidana itulah yang sebetulnya merupakan makna yang paling mendasar dari kriminalisasi dan penalisasi.

Perbedaannya hanyalah dilihat dilihat dari segi teknis perundang-undangan semata. Maksudnya, dalam hal “kriminalisasi”, tindakan menggunakan sanksi pidana telah dimulai sejak pertama kali perundang-undangan tersebut ditetapkan, baik dalam perundang-undangan pidana maupun perundang-undangan administrasi. Jadi, sanksi pidana sejak awal sudah dilibatkan dan atau dirangkaikan dengan sanksi-sanksi hukum yang lain (sanksi perdata dan sanksi administrasi) dalam perundang-undangan tersebut. Sedangkan dalam hal “penalisasi”, tindakan menggunakan sanksi pidana tidak dilakukan secara bersamaan pada saat pertama kali perundang-undangan itu ditetapkan. Intervensi hukum pidana – melalui penggunaan sanksi pidana – dilakukan setelah perundang-undangan itu ditetapkan. Hal ini dapat dilakukan dengan jalan “amandemen” (merubah) untuk memasukkan atau menetapkan sanksi

⁵¹ Sholehuddin, *Penerapan Sanksi Pidana dan Tindakan dalam Kebijakan Legislatif (Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya)*, Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2002, hal. 176.

pidana didalamnya. Adapun dasar melakukan amandemen adalah, apabila perundang-undangan tersebut dalam "perjalanannya" memang dirasakan perlu adanya intervensi hukum pidana – melalui penggunaan sanksi pidana – untuk memperkuat norma-norma yang ada didalamnya. Singkatnya, apabila sanksi-sanksi (sanksi perdata atau administrasi) yang telah ditetapkan dalam undang-undang tersebut tidak mampu memperkuat norma-norma yang ada di dalamnya, sehingga dirasakan perlu untuk menetapkan sanksi pidana.

Senada dengan itu, Soedarto kemudian menegaskan pula bahwa "dekriminalisasi" adalah berbeda dengan "depenalisasi". Dikatakan bahwa dekriminalisasi mengandung arti bahwa suatu proses dimana dihilangkan sama sekali sifat dapat dipidanya suatu perbuatan. Sedangkan depenalisasi adalah perbuatan yang semula diancam pidana, kemudian ancaman pidana ini dihilangkan, akan tetapi masih dimungkinkan adanya penuntutan dengan cara lain, ialah melalui hukum perdata atau hukum administrasi.⁵² Jadi jelas sekali bahwa kriteria ataupun patokan yang dipakai untuk melihat perbedaan antara "kriminalisasi" dan "penalisasi" atau "dekriminalisasi" dan "depenalisasi" adalah dari segi teknis perundang-undangan.

Sementara itu, Sianturi dan Mompang L. Panggabean tampak memberi batasan bahwa penetapan menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi merupakan kebijakan "penalisasi". Lebih jelasnya

⁵² Soedarto, *Hukum Dan Hukum*....., Op. Cit., hal. 32.

dikatakan bahwa kebijakan penalisasi adalah suatu perbuatan tercela di bidang hukum perdata atau hukum administrasi kemudian dipandang perlu untuk memberikan ancaman sanksi dalam sanksi pidana kepada petindaknya (pelanggarnya. Pen).⁵³ Batasan itu ada benarnya, namun tidak sepenuhnya dapat diterima. Kalau memang sanksi pidana sudah dilibatkan dari awal pengundangan (hukum administrasi) tersebut, hal ini bukanlah "penalisasi", melainkan "kriminalisasi". Maksudnya, tindakan menetapkan atau menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan administratif boleh saja dikatakan sebagai kebijakan penalisasi. Akan tetapi harus tetap berpedoman pada adanya perbedaan batasan antara "kriminalisasi" dengan "penalisasi" dari segi teknis perundang-undangan sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

Ditinjau dari sudut kebijakan hukum pidana (*penal policy*), peraturan perundang-undangan administrasi yang menggunakan sanksi pidana sejak perundang-undangan itu ditetapkan jelas telah melakukan kriminalisasi. Soedarto menyatakan bahwa kriminalisasi dimaksudkan sebagai proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang dimana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.⁵⁴ Lebih lanjut dinyatakan, bahwa dengan itu telah terbentuk peraturan hukum pidana yang siap untuk diterapkan oleh hakim dan

⁵³ SR Sianturi dan Mompong L. Panggabean, *Hukum Penitensia Di Indonesia*. ALUMNI
AHAEM -PETEHAEM, Jakarta, 1996, hal. 169-170.

⁵⁴ Soedarto, *Hukum Dan Hukum.....*, Op. Cit., hal. 31-32.

selanjutnya apabila dijatuhkan pidana , dilaksanakan oleh kekuasaan administrasi (eksekusi. Pen).⁵⁵

Sehubungan dengan kebijakan kriminalisasi melalui penggunaan sanksi pidana dalam hukum administratif, kiranya patut dikemukakan pendapat Loebby Loqman.⁵⁶ Loebby Looqman menyatakan bahwa terdapat kecenderungan dalam membuat suatu perundang-undangan untuk mencantumkan sanksi pidana, meskipun ketentuan itu termasuk dalam bidang hukum administrasi. Dengan demikian, hampir di setiap undang-undang yang sifatnya sebagai hukum administrasi, terdapat pula ketentuan pidana. Kemudian Loebby Looqman menyimpulkan: "jadi dalam undang-undang non-hukum pidana telah terjadi kriminalisasi".⁵⁷

Demikian juga halnya pendapat Muladi. Menurut Muladi, bahwa sifat komplementer antara hukum pidana dan hukum administrasi dalam bentuk *administratif penal law* semakin marak dalam kehidupan modern. Hal ini tampak dari semakin intensifnya kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan yang sebenarnya masuk wilayah hukum administrasi.⁵⁸ Lebih lanjut dinyatakan bahwa: "Dalam konteks ini dibutuhkan sanksi pidana untuk memperkuat sanksi administratif dalam rangka mendorong seseorang untuk tetap taat terhadap norma-norma yang mendasarinya,

⁵⁵ Ibid., hal. 32.

⁵⁶ Loebby Looqman, *Kapita Selekta Tindak Pidana Di Bidang Perekonomian*, Data Com, Jakarta, 2002, hal. 95.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Muladi, *Demokratisasi, HAM Dan* The Habibie Center, 2002, hal. 42.

seperti dalam masalah lingkungan hidup, perpajakan, kearsipan, perlindungan konsumen, dan sebagainya”.⁵⁹

Dalam membahas *Criminal Liability of Corporation* di Finlandia, M. Riihjarvi, juga menyinggung adanya intervensi yang meningkat dari hukum pidana melalui praktek perundang-undangan. Kebijakan tersebut jelas dikatakannya sebagai kebijakan kriminalisasi. Jelasnya dinyatakan sebagai berikut:⁶⁰

As a result of the expansion of criminal measures, the scope of criminalization covers a wide variety of offenses (garis bawah. Pen) from serious Penal Code crimes to trivial regulatory violations with no special distinction being made between offences with different degrees of seriousness. Even the procedure differs only slightly with most trivial cases going through a simplified court procedure with one judge while more serious cases are dealt in a court with full session. Hence, in the substantive sense, all punishable acts, from the most serious to the most trivial, are “crimes” (garis bawah. Pen).

Dengan demikian, M. Riihjarvi menilai bahwa dari segi substantif, setiap tindakan yang dapat dipidana, dari tindak pidana yang paling berat sampai pelanggaran yang paling ringan sekalipun adalah tetap merupakan tindak pidana (*crime*). Hal ini menegaskan bahwa setiap penggunaan sanksi pidana yang dilakukan merupakan kriminalisasi (*criminalization*).

Proses kriminalisasi yang dilakukan secara emosional atau semata-mata bersifat pragmatis, dikhawatirkan akan mengakibatkan kegagalan.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ M. Riihjarvi, *Criminal Liability of Corporations – Finland*, dalam: Hans de Doelder dan Klaus Tiedemann (Ed), *Criminal Liability of Corporations*, Kluwer Law International, Netherlands, 1996, hal. 203-204.

Menurut Barda Nawawi Arief, usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan (politik kriminal) sudah barang tentu tidak hanya dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) tetapi juga dengan menggunakan sarana-sarana non penal, yaitu memperbaiki kondisi sosial tertentu namun secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan.⁶¹ Demikian pula Soedarto, dalam hal kriminalisasi pernah mempertanyakan: "apakah yang menjadi ukuran dari pembentuk undang-undang untuk menetapkan suatu perbuatan menjadi tindak pidana?".⁶² Pertanyaan ini dikemukakan dengan maksud untuk memperoleh peraturan perundang-undangan yang optimal efeknya. Jangan sampai terjadi adanya peraturan yang telah dengan susah payah dihasilkan, dengan mengeluarkan biaya banyak akhirnya tidak dapat diaplikasikan atau paling buruk, peraturan itu malah mendatangkan ketidaktertiban atau ketidakbahagiaan masyarakat.⁶³

Soedarto mengakui bahwa memang tidak mungkin semua yang tercela dan sebagainya itu dijadikan tindak pidana, oleh karena itu dalam memberikan ancaman pidana (kriminalisasi) harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut.⁶⁴

⁶¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori Dan Kebijakan.....*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 159.

⁶² Soedarto, *Hukum Dan Hukum.....*, Op. Cit., hal. 34.

⁶³ Ibid., hal. 35.

⁶⁴ Ibid., hal. 36. Kriteria ini kemudian dirangkum dan diperkuat oleh Barda Nawawi Arief dalam disertasi dan karya-karya ilmiahnya mengenai kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Lihat Dalam: Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, BP. UNDIP, Semarang, 2000, hal. 35-36.; Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 33-34.; Muladi dan Barda Nawawie Arief, *Teori-teori Dan Kebijakan*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 161.

1. Tujuan hukum pidana; Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spirituil 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.
2. Penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki; perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan "perbuatan yang tidak dikehendaki" yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spirituil) atas warga masyarakat.
3. Perbandingan antara sarana dan hasil; Penggunaan hukum pidana harus juga memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principles*).
4. Kemampuan badan penegak hukum; Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Dalam laporan simposium pembaharuan hukum pidana nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang dikemukakan pula adanya kriteria kriminalisasi. Laporan simposium itu antara lain menyatakan, bahwa untuk menetapkan suatu perbuatan itu sebagai tindakan kriminal, perlu diperhatikan kriteria sebagai berikut.⁶⁵

1. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.
2. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai. Artinya *cost* pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai.
3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya.

⁶⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan.....*, Op. Cit., hal. 36-37.

4. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita Bangsa Indonesia, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

Disamping kriteria umum tersebut, simposium memandang perlu pula untuk memperhatikan sikap dan pandangan masyarakat mengenai sifat tercelanya suatu perbuatan tertentu, dengan melakukan penelitian, khususnya yang berhubungan dengan kemajuan teknologi dan perubahan sosial. Demikian pula menurut Bassiouni, sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Barda Nawawi Arief, menyatakan bahwa keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor, yaitu:⁶⁶

1. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungan dengan hasil yang dicari atau yang ingin dicapai (*the proportionality of the means used in relationship to the outcome obtained*);
2. Analisa biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungan dengan tujuan-tujuan yang dicari (*the cost analysis of the outcome in relationship to the objectives sought*);
3. Penilaian atau penaksiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia (*an appraisal of the objectives sought in relationship to other priorities in the allocation of human power*); dan
4. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder (*the social impact of criminalization and decriminalization in terms of its secondary effects*).

⁶⁶ Ibid., hal. 37.

Bila dihubungkan dengan pengertian kejahatan (kriminal) sebagai suatu konsep yang relatif, dinamis serta bergantung pada ruang dan waktu, maka sumber bahan dalam kebijakan kriminalisasi harus didasarkan pada hal-hal sebagai berikut: (a) Masukan-masukan berbagai penemuan ilmiah; (b) Masukan-masukan dari beberapa hasil penelitian dan pengkajian mengenai perkembangan delik-delik khusus dalam masyarakat, dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK); (c) Masukan dari pengkajian dan pengamatan bentuk-bentuk serta dimensi baru kejahatan dalam pertemuan atau kongres internasional; (d) Masukan dari konvensi internasional; dan (e) Masukan dari pengkajian perbandingan dari berbagai KUHP. Pengkajian terhadap 5 (lima) point di atas, menurut Barda Nawawi Arief harus diseleksi dan diorientasikan juga pada nilai-nilai *sosio filosofik*, *sosio politik* dan *sosio kultural* serta tujuan nasional.⁶⁷

Kembali pada persoalan hakikat atau makna dari kriminalisasi, patut diperhatikan pendapat dari Muladi. Yang menyatakan bahwa, makna dari kriminalisasi telah berkembang dari makna aslinya; kriminalisasi (*criminalization*) bukan hanya proses untuk menjadikan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi tindak pidana.⁶⁸ Dalam perkembangan selanjutnya, kriminalisasi dapat diartikan pula sebagai mengaktualisasikan peraturan hukum pidana agar lebih efektif. Contohnya

⁶⁷ Sebagaimana dikutip oleh Sholehuddin. Lihat dalam: Sholehuddin, Op. Cit., hal. 184. Periksa juga: Barda Nawawi Arief, *Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Makalah Pada Seminar Nasional FH-UII, Yogyakarta, 15 Juli 1993.

⁶⁸ Muladi., Op. Cit., hal. 255.

adalah kalau delik lingkungan pada masa lalu dianggap sebagai *ultimatum remedium* tetapi tuntutan internasional menghendaki agar fungsi hukum pidana dalam kejahatan lingkungan menjadi *primum remedium*. Kriminalisasi dapat pula diartikan sebagai usaha untuk memperluas berlakunya hukum pidana, contohnya "*corporate criminal liability*" yang bersifat umum dalam Rancangan Undang-undang Hukum Pidana (RUU-KUHP); seperti Pasal 51 KUHP Belanda saat ini.⁶⁹ Lebih lanjut, Muladi secara terperinci mengemukakan ukuran kriminalisasi dan dekriminalisasi harus berpedoman pada hal-hal sebagai berikut:⁷⁰

- a. Kriminalisasi tidak boleh menimbulkan *overkriminalisasi*, yang masuk katagori "*the missuse of criminalization*";
- b. Kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc*;
- c. Kriminalisasi harus mengandung unsur korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial;
- d. Kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip *ultimum remedium*;
- e. Kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang *enforceable*;
- f. Kriminalisasi harus memperoleh dukungan publik;
- g. Kriminalisasi harus mengandung unsur "*subsosialiteit*" (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat sekalipun kecil sekali);
- h. Kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.

Persoalan ini sangat relevan untuk di angkat kembali pada saat ini, terutama dalam konteks penetapan untuk menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi. Barda Nawawi Arief, dalam disertasinya tentang penetapan pidana penjara dalam kebijakan legislatif mengungkapkan bahwa dasar pertimbangan atau alasan digunakannya

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

sanksi pidana tidak dibicarakan secara tersendiri, tetapi seolah-olah tercakup dalam pembahasan mengenai dasar-dasar dipidananya perbuatan tertentu. Dengan perkataan lain, hal ini tidak dibicarakan secara eksplisit tetapi secara implisit yaitu dalam pembicaraan mengenai kriteria patut dipidananya perbuatan (kriminalisasi). Tegasnya dikemukakan:

"dalam praktek perundang-undangan selama ini tidak dibicarakan secara terpisah mengenai dasar-dasar pertimbangan mengapa suatu perbuatan itu dijadikan tindak pidana dan dasar-dasar pertimbangan *mengapa perbuatan itu perlu ditanggulangi dengan sanksi pidana* (kursif. Pen). Jadi seolah-olah merupakan hal yang wajar apabila suatu perbuatan sudah ditetapkan sebagai tindak pidana *kemudian secara "begitu saja" ditetapkan sanksi pidananya* (kursif. pen).⁷¹

Lebih lanjut dinyatakan: "Dalam membahas suatu rancangan undang-undang yang mengandung sanksi pidana, pada umumnya para anggota DPR dan pihak pemerintah lebih banyak menyoroti hal-hal yang berhubungan dengan dasar-dasar atau alasan-alasan dipidananya suatu perbuatan".⁷² Untuk memberikan gambaran yang lebih konkrit, Barda Nawawi Arief mengilustrasikan bahwa dalam dasar-dasar pertimbangan atau alasan kriminalisasi dari "praktek legislatif selama ini"⁷³ tidak pernah mempersoalkan penggunaan sanksi pidana; namun penggunaannya bersifat selektif, yaitu sanksi pidana digunakan terhadap perbuatan-perbuatan yang:⁷⁴

⁷¹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan.....*, Op. Cit., hal. 71.

⁷² Ibid.

⁷³ Kebijakan legislatif yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief adalah: Tindak Pidana Korupsi (UU No. 3 tahun 1971); Kejahatan Penerbangan dan Kejahatan Terhadap Sarana Penerbangan (UU No. tahun 1976); Tindak Pidana Narkotika (UU No. 9 tahun 1976); dan Tindak Pidana Suap (UU No. 11 tahun 1980). Lihat dalam: Ibid., hal. 71-74.

⁷⁴ Ibid., hal. 75.

1. Bertentangan dengan kesusilaan, agama dan moral Pancasila;
2. Membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara;
dan
3. Menghambat tercapainya pembangunan nasional.

Dengan demikian tampak bahwa dasar pertimbangan dikriminalisasikannya suatu perbuatan sekaligus merupakan dasar atau alasan digunakannya sanksi pidana untuk menanggulangi masalah tersebut. Artinya, dengan telah ditetapkannya dasar-dasar pembenaran untuk keluarnya peraturan perundang-undangan pidana yang bersangkutan, maka telah dipandang cukup ada dasar pembenaran untuk menetapkan jenis-jenis pidana konvensional seperti yang tercantum dalam Pasal 10 KUHP.⁷⁵

Sejalan dengan itu, wajarlah apabila penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi tidak pernah dibicarakan dalam praktek perundang-undangan selama ini. Dalam risalah dan dokumentasi proses pembahasan konsep rancangan undang-undang administrasi, tidak pernah terungkap adanya pembahasan khusus (baik oleh pemerintah maupun legislatif) mengenai digunakannya atau ditetapkannya sanksi pidana dalam konsep rancangan undang-undang tersebut. Fenomena seperti ini oleh Barda Nawawi Arief diungkapkan dengan: "seolah-olah pencantuman atau penggunaan sanksi pidana dalam setiap konsep

⁷⁵ Ibid., hal. 77.

rancangan undang-undang dipandang sebagai hal yang wajar sehingga tidak pernah dipersoalkan".⁷⁶

B. APLIKASI DAN KENDALA PENEGAKAN HUKUM PIDANA ADMINISTRATIF DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA

1. Aplikasi Hukum Pidana Administratif Dalam Sistem Peradilan Pidana

Studi tentang hukum pidana tidak semata-mata bertujuan untuk memperoleh pengetahuan tentang hukum pidana yang sekarang sedang berlaku sebagai hukum positif, melainkan bertujuan juga untuk memahami dan menjelaskan bagaimana sistem peradilan pidana itu berlangsung. Segala sesuatu hendaknya diuji dengan keadaan senyatanya atau prakteknya.⁷⁷ Apa yang sedang terjadi di masyarakat dengan berbagai aktifitasnya yang begitu kompleks, juga menjadi perhatian bidang hukum pidana, termasuk fenomena atau perkembangan penggunaan sanksi pidana untuk memperkuat norma-norma hukum administrasi.

Dilihat dari segi fungsionalisasi atau konkretisasi hukum pidana, pengoperasian sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi agar benar-benar dapat terwujud harus melalui beberapa tahap, yaitu.⁷⁸

1. Tahap formulasi, yaitu tahap perumusan atau penetapan pidana oleh pembuat undang-undang;

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Soedarto, *Hukum dan Hukum*....., Op. Cit., hal. 26.

⁷⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan*....., Op. Cit., hal. 91. Periksa juga dalam: Muladi, *Kapita Selekta Sistem*....., Op. Cit., hal. 13.

2. Tahap Aplikasi, yaitu tahap pemberian pidana oleh badan yang berwenang atau penegak hukum; dan
3. Tahap Eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan pidana oleh instansi yang berwenang.

Tahap pertama sering juga disebut tahap pemberian pidana *in abstracto*, sedangkan tahap kedua dan ketiga disebut tahap pemberian pidana *in concreto*. Sebagai suatu proses mekanisme penegakan hukum pidana, maka ketiga tahapan pidana itu diharapkan merupakan suatu jalinan mata rantai yang saling berkaitan dalam satu kebulatan sistem.⁷⁹

Sehubungan dengan itu, patut dikemukakan pendapat dari Barda Nawawi Arief tentang penggunaan sarana *penal* dalam pencegahan dan penanggulangan kejahatan. Sekiranya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal) dilakukan dengan menggunakan sarana "*penal*" (hukum pidana), maka "kebijakan hukum pidana" (*penal policy*), khususnya pada tahap kebijakan aplikatif (penegakan hukum pidana *in concreto*) harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan "kebijakan sosial", yaitu *social welfare* dan *social defence*.⁸⁰

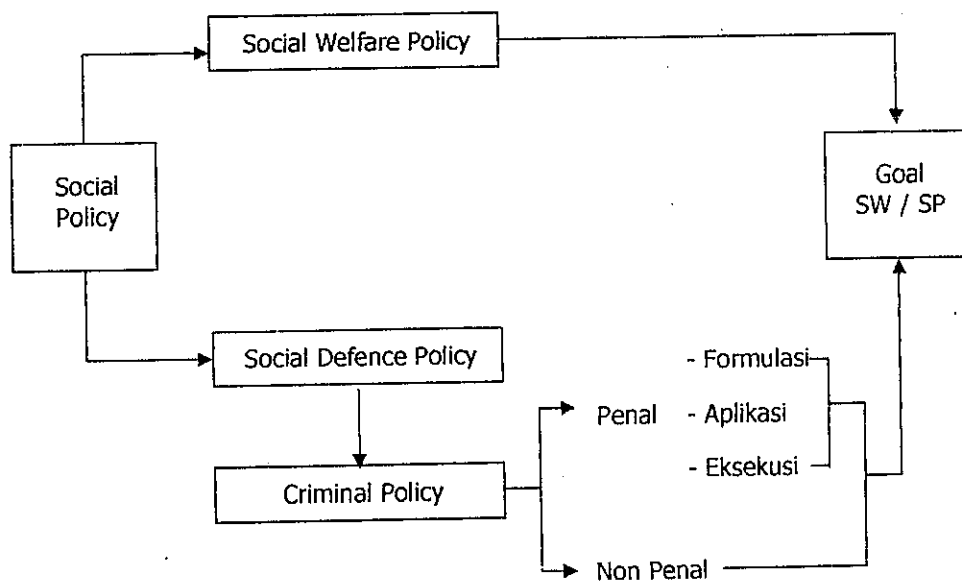
Upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan (PPK) termasuk bidang kebijakan kriminal (*criminal policy*). Kebijakan kriminal inipun tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu "kebijakan sosial" (*social policy*) yang terdiri dari

⁷⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan.....*, Loc. Cit.

⁸⁰ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 73.

"kebijakan atau upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial" (*social welfare policy*) dan "kebijakan atau upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat" (*social defence policy*).⁸¹ Lebih lanjut, dapat digambarkan dalam skema berikut.⁸²

Gambar 3
"Antar Hubungan Penegakan Hukum Pidana,
Politik Kriminal dan Politik Sosial"



Dari *grand design* tersebut tampak pula bahwa kebijakan penal (sebagai bagian dari *criminal policy*) terdiri dari tahap formulasi, tahap aplikasi dan tahap eksekusi. Dalam "sub bab" di atas telah telah diuraikan tentang proses pada tahap formulasi, yakni tahap penetapan penggunaan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan administrasi. Tahap

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid., hal. 74.

pemberian pidana *in abstracto*. Untuk itu, pada sub bab ini akan membahas seputar tahap aplikasi dari kebijakan penggunaan sanksi pidana tersebut; atau tahap pemberian pidana *in concreto*.

Berbicara masalah aplikasi hukum pidana sudah barang tentu tidak dapat dipisahkan dari pembicaraan sistem peradilan pidana (SPP). Bekerjanya sistem peradilan pidana (SPP) sebagai simbol dari tahap aplikasi jelas berpedoman pada tahap formulasi atau tahap penetapan peraturan perundang-undangan oleh pemerintah atau badan legislatif dan atau kerjasama keduanya.

Pemerintah dan badan legislatif memang dapat mempergunakan sanksi pidana untuk memperkuat norma-norma dalam peraturan perundang-undangan administrasi. Namun badan legislatif atau pemerintah tidak dapat melakukan peradilan pidana; tidak dapat menagkap atau menuntut si pelaku, menyidangkan atau menjebloskannya ke penjara. Tugas-tugas seperti penyidikan, penuntutan, mengadili dan melakukan eksekusi pidana merupakan tugas dan wewenang dari masing-masing sub sistem peradilan pidana.

Mengingat luasnya bidang-bidang yang termasuk peraturan perundang-undangan administrasi, maka dalam pembahasan ini tidak akan menguraikan secara satu-persatu atau secara mendetail mengenai proses aplikasinya dalam sistem peradilan pidana. Misalnya, bagaimana penegakan hukum pidana pajak, penegakan hukum pidana lingkungan hidup, penegakan hukum pidana perbankan, penegakan hukum pidana

peraturan daerah, penegakan hukum pidana hak cipta, paten, merek, dan sebagainya. Pembahasan dalam sub bab ini akan merangkum secara umum (*generalisasi*) mengenai aplikasi hukum pidana administratif.

Penulis menyadari bahwa dalam setiap *generalisasi* akan ada kelemahan-kelemahan. Terlebih lagi dalam penegakan hukum pidana administratif. Sebab, wewenang yang dimiliki oleh masing-masing aparat penegak hukum pada tahap penyidikan tidaklah sama. Namun demikian, penulis berasumsi bahwa tetap diperlukan adanya suatu "pemahaman umum" mengenai penegakan hukum pidana administratif; sebelum memahami penegakan hukum pidana administratif dalam bidang-bidang khusus atau tertentu.

Aplikasi hukum pidana administratif adalah jelas berada dalam lingkup sistem peradilan pidana. Untuk itu, aplikasi hukum pidana administratif akan dianalisis dengan menempatkannya dalam sistem peradilan pidana. Sebelum membahas lebih jauh tentang aplikasi hukum pidana administratif, terlebih dahulu patut dikemukakan pola kerja dari sistem peradilan pidana.

Berdasarkan ketentuan hukum acara pidana; UU No. 8 tahun 1981 (selanjutnya disingkat KUHAP), apabila terjadi tindak pidana maka penyidik segera melakukan tindakan mengumpulkan bukti-bukti untuk membuat terang tindak pidana yang terjadi dan menemukan tersangkanya. Pada waktu penyidik mulai bertindak, ia melaporkan tindakannya kepada penuntut umum. Setelah selesai melakukan

penyidikan (setelah menemukan barang bukti, tersangka dan membuat berkas penyidikan), penyidik menyerahkan hasil pekerjaannya kepada penuntut umum dalam 2 (dua) tahap.⁸³

Tahap pertama, yang diserahkan hanya berkas hasil penyidikan tanpa bukti dan tersangkanya (Pasal 7 KUHAP). Pada tahap ini penuntut umum memeriksa kelengkapan formal dan material berkas hasil penyidikan. Apabila menurut penuntut umum berkas hasil penyidikan tersebut belum lengkap atau belum sempurna, maka berkas tersebut dikembalikan kepada penyidik dengan petunjuk seperlunya. Setelah dilengkapi atau disempurnakan oleh penyidik, maka berkas diserahkan lagi kepada penuntut umum.

Apabila sudah memenuhi syarat, baik formal maupun material, maka penuntut umum memberitahukan kepada penyidik agar berkas hasil penyidikan, bukti dan tersangkanya diserahkan kepada penuntut umum. Ini merupakan tahap kedua pelimpahan berkas perkara dari penyidik kepada penuntut umum. Proses ini disebut dengan "pra penuntutan", dan diatur dalam Pasal 138 ayat (2) KUHAP.

Proses selanjutnya adalah proses "penuntutan". Dalam proses ini penuntut umum melakukan identifikasi kasus dengan mempelajari dan mengupas bahan-bahan yang telah diperoleh dari hasil penyidikan, sehingga kronologis peristiwa hukumnya tampak lebih jelas. Hasil konkret dari proses penuntutan ini adalah "surat dakwaan", yang memuat secara

⁸³ Soeparman, *Tindak Pidana Di Bidang Perpajakan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 129.

lengkap dan jelas mengenai unsur-unsur perbuatan terdakwa, waktu dan tempat terjadinya tindak pidana (*locus delicti dan tempus delicti*), dan cara-cara terdakwa melakukan tindak pidana. Jelaslah bahwa dalam proses penuntutan ini, penuntut umum telah mentransformasikan "peristiwa dan faktual" dari penyidik menjadi "peristiwa dan bukti yuridis".⁸⁴ Disamping itu, dalam proses penuntutan, penuntut umum juga menetapkan bahan-bahan bukti dari penyidik dan mempersiapkan dengan cermat segala sesuatu yang diperlukan untuk meyakinkan hakim atau membuktikan dakwaannya dalam persidangan.

Sebelum melangkah pada bahasan mengenai peradilan, sekilas dapat dikemukakan mengenai proses "praperadilan", yaitu wewenang pengadilan untuk memeriksa dan memutus tentang: (a) sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka; (b) sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan demi tegaknya hukum dan keadilan; dan (c) permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya diajukan ke pengadilan (Pasal 1 butir [10] KUHAP). Mengenai prosedur dan tata cara pengajuan permohonan dan pemeriksaan perkara "praperadilan" diatur dalam Pasal 77 sampai dengan 83 KUHAP. Dari

⁸⁴ AL. Wisnubroto, *Praktek Peradilan Pidana (Proses Persidangan Perkara Pidana)*. Galaxy Pustaka Mega, Jakarta, 2002, hal. 3.

ketentuan tersebut tampak bahwa tata cara "praperadilan" mirip dengan peradilan perdata.⁸⁵

Dengan diajukan nya berkas perkara, bukti-bukti dan terdakwa ke pengadilan, berarti proses pemeriksaan perkara telah sampai pada tahap "peradilan". Tahap ini merupakan tahap yang menentukan nasib terdakwa, karena dalam tahap ini semua argumentasi para pihak (penuntut umum dan terdakwa atau penasehat hukumnya) masing-masing diadu secara terbuka dan masing-masing dikuatkan dengan bukti-bukti yang ada.⁸⁶ Setelah sidang selesai dan hakim menjatuhkan hukuman kepada terdakwa, dan putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*), maka putusan tersebut dapat segera dilaksanakan atau dieksekusi. Pelaksana eksekusi putusan pengadilan tersebut adalah penuntut umum.

Apabila putusan menyatakan bahwa terdakwa bebas atau lepas, sedangkan status terdakwa berada dalam tahanan, maka terdakwa harus segera dikeluarkan dari tahanan dan dipulihkan kembali hak-haknya seperti sebelum diadili. Apabila putusan menyatakan bahwa terdakwa dipidana badan (penjara atau kurungan), maka penuntut umum segera menyerahkan terdakwa ke lembaga pemasyarakatan untuk menjalani kurungan atau pembinaan. Uraian tentang proses pemeriksaan perkara pidana tersebut dapat disederhanakan dalam gambar sebagai berikut:⁸⁷

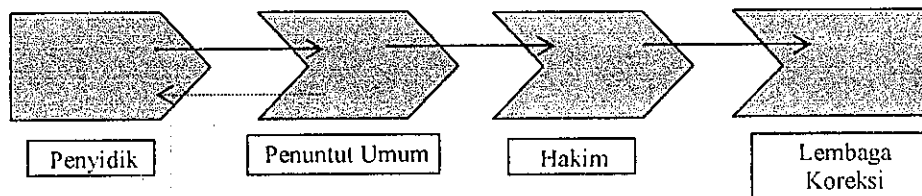
⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Soeparman, Op. Cit., hal. 131.

Gambar 4

“Bekerjanya SPP atau Proses Pemeriksaan Perkara Pidana”



Anak panah garis lurus menunjukkan jalannya perkara dari penyidikan sampai ke lembaga pemasyarakatan. Anak panah garis putus-putus menunjukkan hasil penyidikan dikembalikan oleh penuntut umum kepada penyidik untuk disempurnakan. Apabila telah disempurnakan, diserahkan lagi oleh penyidik kepada penuntut umum.

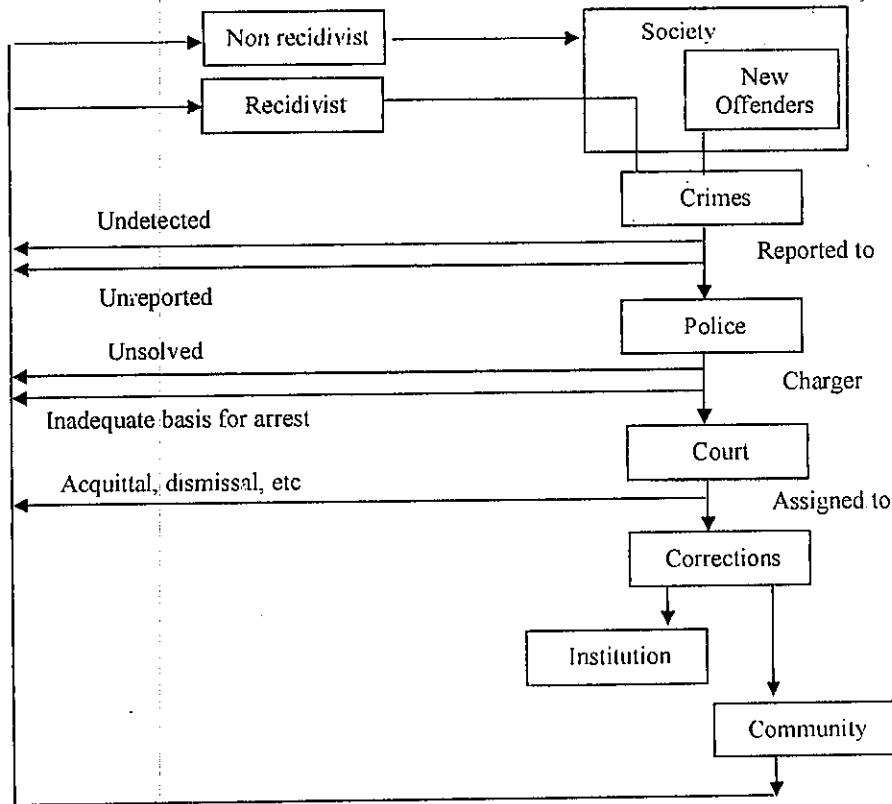
Di samping itu, ada juga yang menggambarkan bekerjanya sistem peradilan pidana (SPP) dengan skema yang berbeda. Namun demikian, menurut penulis hakekatnya adalah sama yaitu bekerjanya hukum pidana yang dimotori oleh 4 (empat) sub sistem peradilan pidana dengan kekuasaannya masing-masing, yakni kekuasaan penyidikan, kekuasaan penuntutan, kekuasaan mengadili dan kekuasaan eksekusi atau pelaksanaan pidana.

Adapun gambar atau skema atau bagan-bagan yang dikemukakan itu dapat dilihat sebagai berikut:

1. Gambar Sistem Peradilan Pidana yang dikemukakan oleh La Patra. Bagan La Patra ini banyak diikuti dan dikembangkan ahli

hukum di Indonesia, seperti oleh Muladi, Satjipto Rahardjo, Hamdan, dan lain-lain.⁸⁸

Gambar 5
“Sistem Peradilan Pidana oleh La Patra”

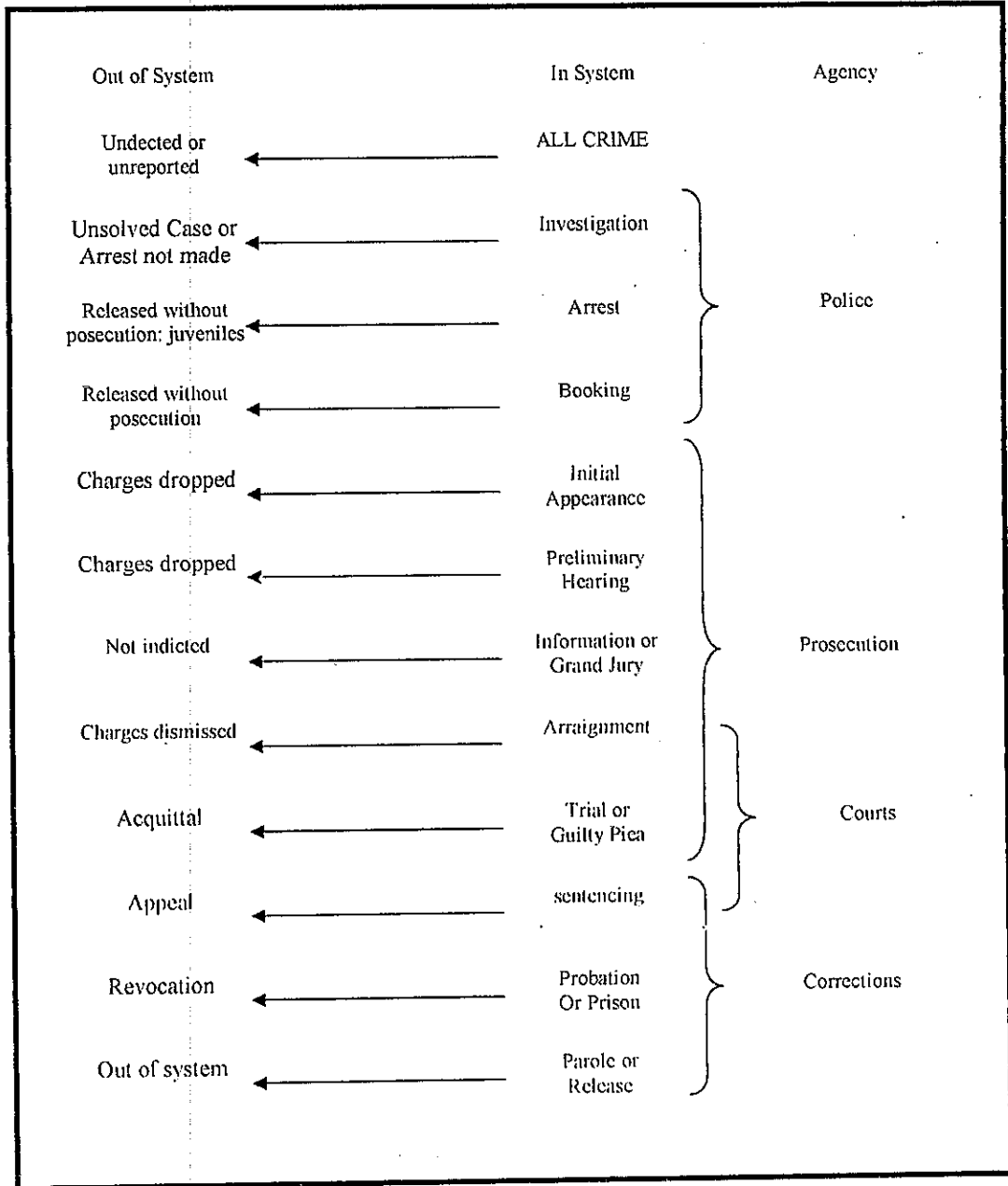


2. Bagan Sistem Peradilan Pidana yang dikemukakan oleh Romly Atmasasmita.⁸⁹ Bagan ini ditempatkan dalam lampiran pada bukunya, "Sistem Peradilan Pidana (Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme)".

⁸⁸ JW La Patra, *Analyzing of Criminal Justice System*, Lexington Books, 1978, hal. 27., Muladi, *Kapita Selekta Sistem.....*, Op. Cit. hal. 48.; Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000 (Cet ke-5), hal. 186.; Hamdan, *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal.

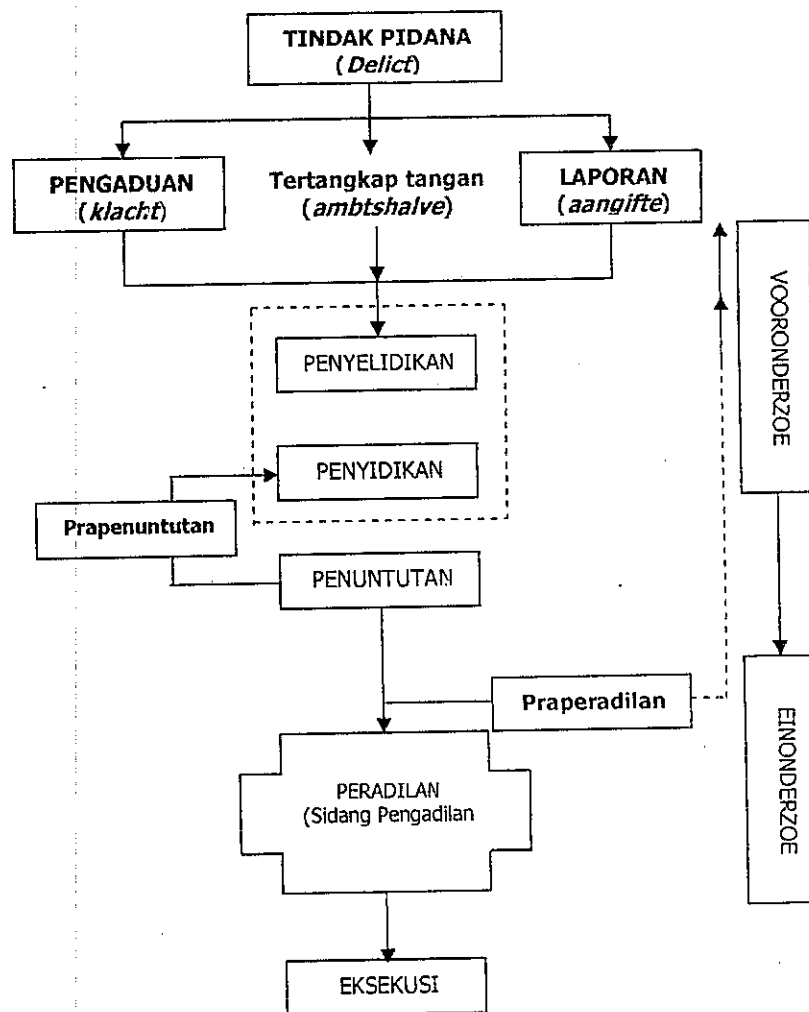
⁸⁹ Romly Atmasamita, *Sistem Peradilan Pidana (Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme)*, Putra A Bardin, Jakarta, 1996, hal. 135.

Gambar 6
"Step-by-step Movement of Cases Trough
the Criminal Justice System"



3. Skema Sistem Peradilan Pidana oleh AL. Wisnubroto.⁹⁰ Adapun skema yang dikemukakannya adalah murni berpedoman pada ketentuan yang ada dalam KUHP.

Gambar 7
"Pemeriksaan Perkara Pidana"



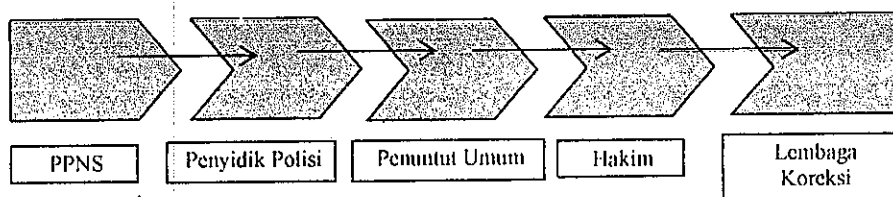
Urut-urutan yang digambarkan tersebut adalah apabila tindak pidana yang terjadi merupakan tindak pidana umum, yaitu tindak pidana

⁹⁰ AL. Wisnubroto, Op. Cit., hal. 5

yang tercantum dalam KUHP. Apabila yang terjadi tindak pidana yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan administrasi, dan dalam peraturan perundang-undangan itu ditetapkan adanya Penyidik Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disingkat PPNS), maka penyidikan dilakukan oleh PPNS. Pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) dan penyerahan berkas hasil penyidikan kepada penuntut umum dilakukan melalui penyidik polisi. Untuk lebih jelasnya dapat digambarkan sebagai berikut.⁹¹

Gambar 8

“Bekerjanya SPP atau Proses Pemeriksaan Perkara Pidana Melalui Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)”



Dengan demikian, sub sistemnya menjadi bertambah, yaitu adanya sub sistem “pejabat PPNS”. Selain itu, tampak pula bahwa dalam konteks penegakan hukum pidana administratif melalui sistem peradilan pidana, PPNS mempunyai peran penting sebagai ujung tombak untuk melakukan penyidikan. Untuk itu akan diuraikan secara singkat mengenai kedudukan PPNS dalam sistem peradilan pidana.

KUHAP jelas memberikan tempat bagi PPNS sebagai penyidik di samping pejabat Polri. Di dalam BAB I tentang “Ketentuan Umum”, Pasal

⁹¹ Soeparman., Loc. Cit.

1 angka (1) disebutkan bahwa: "Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan". Hal ini ditegaskan lagi dalam Pasal 6 ayat (1) KUHAP yang menyatakan: "Penyidik adalah; (a) pejabat polisi Negara Republik Indonesia; (b) pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang".

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) KUHAP, maka PPNS mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing, dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan pejabat penyidik Polri. Dengan demikian wewenang yang dimiliki oleh PPNS sifatnya terbatas, sepanjang menyangkut tindak pidana yang diatur dalam undang-undang khusus. Perundang-undangan khusus yang dimaksud adalah perundang-undangan di luar KUHP, yakni perundang-undangan pidana khusus dan perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana.

Sehubungan dengan peraturan perundang-undangan administrasi yang menetapkan sanksi pidana didalamnya, memang terdapat adanya (beberapa) peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang wewenang penyidikan oleh PPNS. Dari 25 (dua puluh lima) perundang-undangan yang diteliti, terdapat 17 (tujuh belas) perundang-undangan yang mengatur secara implisit tentang adanya PPNS disertai wewenang

yang dimilikinya. Adapun perundang-undangan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. UU No. 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan, jo. UU No. 9 tahun 1994 jo. UU No. 16 tahun 2000

Undang-undang pajak ini menetapkan adanya pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak yang diberi wewenang khusus sebagai penyidik dalam Pasal 44 ayat (1). Wewenang yang dimilikinya diatur dalam Pasal 44 ayat (2), yang meliputi:

- a. Melakukan penelitian atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan;
 - b. Melakukan penelitian terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perpajakan;
 - c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan sehubungan dengan peristiwa tindak pidana di bidang perpajakan;
 - d. Melakukan pemeriksaan atas pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan;
 - e. Melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang perpajakan;
 - f. Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan.
2. UU No. 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian

Keberadaan PPNS sebagai penyidik khusus untuk melakukan penyidikan tindak pidana keimigrasian di atur dalam Pasal 47 ayat (1). PPNS ini bernaung di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan

keimigrasian. Wewenang dari PPNS ini diatur dalam Pasal 47 ayat (2), yaitu:

- a. Menerima laporan tentang adanya tindak pidana keimigrasian;
- b. Memanggil, memeriksa, meggeledah, menangkap, menahan seorang yang disangka melakukan tindak pidana keimigrasian;
- c. Memeriksa dan/atau menyita surat-surat, dokumen-dokumen, Surat Perjalanan, atau benda-benda yang ada hubungannya dengan tindak pidana keimigrasian;
- d. Memanggil orang untuk didengar keterangannya sebagai saksi;
- e. Melakukan pemeriksaan di tempat-tempat tertentu yang diduga terdapat surat-surat, dokumen-dokumen, Surat Perjalanan, atau benda-benda yang ada hubungannya dengan tindak pidana keimigrasian; dan
- f. Mengambil sidik jari dan memotret tersangka.

3. UU No. 5 tahun 1997 tentang Psikotropika

Dalam Pasal 56 ayat (1) disebutkan bahwa selain penyidik Polri, ada juga pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang psikotropika. Kemudian dalam ayat (2) disebutkan, penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang:

- a. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang psikotropika;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang psikotropika;
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang psikotropika;
- d. Melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti yang disita dalam perkara tindak pidana di bidang psikotropika;

- e. Melakukan penyimpanan dan pengamanan terhadap barang bukti yang disita dalam perkara tindak pidana di bidang psikotropika;
- f. Melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang psikotropika;
- g. Membuka atau memeriksa setiap barang kiriman melalui pos atau alat-alat perhubungan lainnya yang diduga mempunyai hubungan dengan perkara yang menyangkut psikotropika yang sedang dalam penyidikan;
- h. Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang psikotropika; dan
- i. Menetapkan saat dimulainya dan dihentikannya penyidikan.

4. UU No. 23 tahun 1997 tentang Narkotika

Undang-undang ini mengatur adanya PPNS dalam Pasal 65 ayat (1). Dinyatakan bahwa selain penyidik Polri yang bertugas sebagai penyidik tindak pidana narkotika, wewenang penyidikan juga diberikan kepada pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi masalah narkotika. Adapun wewenang yang dimiliki oleh PPNS tersebut diatur dalam Pasal 65 ayat (2), yakni:

- a. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana narkotika;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana narkotika;
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana narkotika;
- d. Melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti perkara tindak pidana narkotika;
- e. Melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana narkotika;
- f. Meminta bantuan tenaga ahli untuk tugas penyidikan tindak pidana narkotika; dan
- g. Menangkap dan menahan orang yang disangka melakukan tindak pidana narkotika.

5. UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 40 ayat (1) menetapkan adanya PPNS di lingkungan instansi pemerintahan yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 40 ayat (2) kemudian menetapkan wewenang dari PPNS di bidang tindak pidana lingkungan hidup itu adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan yang diduga melakukan tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan peristiwa tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
- d. Melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang lingkungan hidup;
- e. Melakukan pemeriksaan di tempat-tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti, pembukuan, catatan, dan dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan dan barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang lingkungan hidup; dan
- f. Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang lingkungan hidup.

6. UU No. 32 tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi

Pasal 68 ayat (1) menetapkan adanya pejabat pegawai negeri sipil di lingkungan Badan Pengawasan Perdagangan Berjangka Komoditi (Bappebti), yang diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana di

bidang perdagangan berjangka. Wewenangnya ditetapkan dalam Pasal 68 ayat (2) yang meliputi:

- a. Menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu perbuatan yang patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perdagangan berjangka;
- b. Melakukan penelitian atas kebenaran laporan atau pengaduan;
- c. Meneliti, memanggil, memeriksa, dan meminta keterangan serta barang bukti dari setiap pihak yang diduga melakukan atau sebagai saksi dalam tindak pidana di bidang perdagangan berjangka;
- d. Melakukan pemeriksaan terhadap pembukuan, catatan, dan/atau dokumen lain yang berhubungan dengan tindak pidana di bidang perdagangan berjangka;
- e. Melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga menjadi tempat penyimpanan atau tempat diperoleh barang bukti, pembukuan, catatan, dan/atau dokumen lain serta menyita benda yang dapat digunakan sebagai barang bukti dalam tindak pidana di bidang perdagangan berjangka;
- f. Meminta kepada bank atau lembaga keuangan lain untuk membekukan rekening pihak yang disangka melakukan atau terlibat tindak pidana di bidang perdagangan berjangka;
- g. Meminta bantuan tenaga ahli dalam melakukan penyidikan tindak pidana di bidang perdagangan berjangka; dan
- h. Menyatakan saat dimulai dan dihentikan penyidikan.

7. UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Ketentuan Pasal 59 ayat (1) menyatakan bahwa selain pejabat penyidik Polri, pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan konsumen, juga diberi wewenang khusus sebagai penyidik. Kemudian dalam Pasal 59 ayat (2) menetapkan bahwa PPNS dalam tindak pidana di bidang perlindungan konsumen berwenang untuk:

- a. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan peristiwa tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
- d. Melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan dan dokumentasi lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
- e. Melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti serta melakukan penyitaan terhadap barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang perlindungan konsumen; dan
- f. Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen.

8. UU No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi

Dalam undang-undang telekomunikasi, pengaturan tentang adanya PPNS dan wewenangnya diatur dalam Pasal 44 ayat (1) dan (2). Ayat (1) menyebutkan bahwa penyidikan dapat juga dilakukan oleh pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang telekomunikasi. Ayat (2) menyatakan bahwa PPNS yang ditunjuk tersebut berwenang:

- a. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di bidang telekomunikasi;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap orang dan/atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang telekomunikasi;
- c. Menghentikan penggunaan alat dan/atau perangkat telekomunikasi yang menyimpang dari ketentuan yang berlaku;

- d. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai saksi atau tersangka;
- e. Melakukan pemeriksaan alat dan/atau perangkat telekomunikasi yang diduga digunakan atau diduga berkaitan dengan tindak pidana di bidang telekomunikasi;
- f. Menggeledah tempat yang diduga digunakan untuk melakukan tindak pidana di bidang telekomunikasi;
- g. Menyegel dan/atau menyita alat dan/atau perangkat telekomunikasi yang digunakan atau yang diduga berkaitan dengan tindak pidana di bidang telekomunikasi;
- h. Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang telekomunikasi; dan
- i. Mengadakan penghentian penyidikan.

9. UU No. 14 tahun 2001 tentang Paten

Ketentuan Pasal 129 ayat (1) menegaskan bahwa selain Penyidik Polri, PPNS yang lingkup tugas dan tanggungjawabnya di bidang Hak Kekayaan Intelektual, juga diberi wewenang khusus sebagai penyidik. Dalam ayat (2), dirinci lebih lanjut mengenai wewenang yang dimilikinya, yakni:

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran aduan berkenaan dengan tindak pidana di bidang paten;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang paten berdasarkan aduan sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. meminta keterangan dan barang bukti dari pihak yang terkait sehubungan dengan tindak pidana di bidang paten;
- d. melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan dan dokumen lainnya, yang berkenaan dengan tindak pidana di bidang paten;
- e. melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat barang bukti, pembukuan, catatan dan dokumen-dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap bahan dan barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang paten; dan
- f. meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang paten.

10. UU No. 15 tahun 2001 tentang Merek

Adanya PPNS sebagai penyidik khusus dalam tindak pidana di bidang Merek di atur dalam Pasal 89 ayat (1). Adapun wewenang yang dimilikinya diatur dalam Pasal 89 ayat (2). Pengaturan wewenangnya tersebut 'mirip' dengan wewenang PPNS dalam tindak pidana di bidang Paten, yaitu:

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran aduan berkenaan dengan tindak pidana di bidang merek;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang merek berdasarkan aduan sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. meminta keterangan dan barang bukti dari pihak yang terkait sehubungan dengan tindak pidana di bidang merek;
- d. melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan dan dokumen lainnya, yang berkenaan dengan tindak pidana di bidang merek;
- e. melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat barang bukti, pembukuan, catatan dan dokumen-dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap bahan dan barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang merek; dan
- f. meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang merek.

11. UU No. 19 tahun 2002 tentang Hak Cipta

Undang-undang hak cipta mengatur adanya PPNS sebagai penyidik khusus dalam tindak pidana di bidang hak cipta pada Pasal 71 ayat (1). Adapun wewenangnya diatur dalam ayat (2), yang meliputi:

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan laporan berkenaan dengan tindak pidana di bidang hak cipta;
- b. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan laporan berkenaan dengan tindak pidana di bidang hak cipta;

- c. melakukan pemeriksaan terhadap pihak atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang hak cipta;
- d. meminta keterangan dari pihak atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang hak cipta;
- e. melakukan pemeriksaan atas pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang hak cipta;
- f. melakukan pemeriksaan di tempat-tempat tertentu yang diduga terdapat barang bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain;
- g. melakukan penyitaan bersama-sama dengan pihak Kepolisian terhadap bahan dan barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang hak cipta; dan
- h. meminta bantuan ahli dalam rangka tugas penyidikan tindak pidana di bidang hak cipta

12. UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran

Ketentuan Pasal 56 ayat (2) undang-undang ini menyatakan bahwa, PPNS melakukan penyidikannya khusus bagi tindak pidana yang terkait dengan pelanggaran Pasal 34 ayat (5) huruf b dan e. Pengaturan mengenai adanya PPNS dalam Pasal 56 ayat (2) undang-undang ini dirasakan sedikit 'janggal' dan bahkan 'tidak operasinal'. Penulis katakan 'tidak operasional' oleh karena dalam Bab "Ketentuan Pidana"-nya tidak ada satu pasal-pun yang menyatakan bahwa pelanggaran terhadap Pasal 34 ayat (5) huruf b dan e dapat dipidana. Jadi, pelanggaran Pasal 34 ayat (5) huruf b dan e bukan merupakan salah satu bentuk tindak pidana di bidang hak cipta; akan tetapi, mengapa kemudian muncul adanya PPNS, khusus untuk pelanggaran 34 ayat (5) huruf b dan e?. Kerancuan dan

'keanehan' ini juga tidak dijelaskan dalam penjelasan undang-undang tersebut.

13. Peraturan daerah (Perda) yang menetapkan sanksi pidana di dalamnya juga mengatur tentang adanya penyidik PPNS di lingkungan pemerintahan daerah (Pemda) untuk melakukan penyidikan terhadap berbagai tindak pidana administratif. Salah satunya adalah tindak pidana di bidang retribusi daerah, yaitu tindak pidana yang terkait dengan pengurusan ijin usaha; seperti: **Perda Kota Denpasar No. 2 tahun 1998** tentang Pajak Pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan; **Perda Kota Denpasar No. 11 tahun 2001** tentang Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum; **Perda Kota Denpasar No. 24 tahun 2001** tentang Usaha Hotel Melati; **Perda Kota Denpasar No. 25 tahun 2001** tentang Usaha Rumah Makan; dan **Perda Kota Denpasar No. 9 tahun 2001** tentang Ijin Tempat Usaha dan Ijin undang-undang gangguan (HO).

Dalam beberapa Perda Kota Denpasar yang disebutkan di atas tampak bahwa adanya kesamaan mengenai pengaturan tentang kewenangan penyidikan, baik mengenai kewenangan pejabat pegawai negeri sipil sebagai PPNS ataupun mengenai wewenang yang dimilikinya. Misalnya; dalam Pasal 16 ayat (1) Perda Kota Denpasar No. 24 tahun 2001 tentang Usaha Hotel Melati disebutkan bahwa pejabat pegawai negeri sipil tertentu di

lingkungan pemerintah kota Denpasar diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang retribusi daerah. Kemudian dalam Pasal 16 ayat (2) disebutkan bahwa, kewenangan yang dimilikinya adalah:

- a. Menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan laporan berkenaan dengan tindak pidana di bidang retribusi agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas;
- b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan hukum tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana di bidang retribusi daerah;
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang retribusi daerah;
- d. Memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain yang berkenaan dengan tindak pidana di bidang retribusi daerah;
- e. Melakukan pengeledahan untuk mendapatkan bahan bukti, pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
- f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang retribusi daerah;
- g. Menyuruh berhenti, melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas seseorang dan atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf (e) ayat (2) pasal ini;
- h. Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang retribusi daerah;
- i. Memanggil seseorang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- j. Menghentikan penyidikan; dan
- k. Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana di bidang retribusi daerah menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Ketentuan seperti itu juga terdapat dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) Perda Kota Denpasar No. 9 tahun 2001 tentang Ijin Tempat Usaha dan Ijin Undang-undang Gangguan (HO); Pasal

10 ayat (1) dan (2) Perda Kota Denpasar No. 25 tahun 2001 tentang Usaha Rumah Makan; dan juga dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) Perda Kota Denpasar No. 11 tahun 2001 tentang Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum. Sehubungan dengan adanya PPNS dalam penegakkan Perda tersebut, maka keberadaannya dapat disebut sebagai PPNS Perda. Hal ini hanya untuk membedakannya dengan PPNS undang-undang, yang keberadaannya ditetapkan dalam undang-undang (khusus).

Sementara itu, dari 25 (dua puluh lima) perundang-undangan yang diteliti, terdapat 8 (delapan) perundang-undangan yang tidak mengatur tentang adanya PPNS beserta wewenangnya sebagai penyidik khusus. Adapun perundang-undangan yang dimaksud adalah:

1. UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan, jo UU No. 10 tahun 1998;
2. UU No. 5 tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
3. UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia;
4. UU No. 24 tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar;
5. UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers;
6. UU No. 18 tahun 2002 tentang IPTEK
7. UU No. 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; dan
8. UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

Dengan demikian, berpedoman pada pengaturan kewenangan PPNS secara implisit dalam perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana, maka aplikasi hukum pidana administratif melalui SPP tampak bahwa ada yang menetapkan PPNS sebagai penyidik khusus, dan sebaliknya, ada juga yang tidak menetapkan adanya PPNS sebagai penyidik khusus. Sehubungan dengan itu, terhadap perundang-undangan administrasi yang memuat sanksi pidana – tetapi tidak mengatur adanya PPNS sebagai penyidik khusus – maka penyidikan tindak pidana administratif tersebut jelas dilakukan oleh pejabat Polri sebagai penyidik umum, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) KUHAP.

Untuk perbandingan yang lebih jelas, berikut ini dapat dikemukakan ke-25 perundang-undangan yang diteliti tersebut diatas:

Tabel 2
“Perundang-undangan Administrasi Yang Memuat Sanksi Pidana:
Yang Menetapkan PPNS dan Yang Tidak Menetapkan PPNS”

No	Yang menetapkan adanya PPNS	No	Yang Tidak Menetapkan Adanya PPNS
1	UU No. 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan, jo. UU No. 9 tahun 1994 jo. UU No. 16 tahun 2000	1	UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan, jo UU No. 10 tahun 1998
2	UU No. 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian	2	UU No. 5 tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
3	UU No. 5 tahun 1997 tentang Psikotropika	3	UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia
4	UU No. 23 tahun 1997 tentang Narkotika	4	UU No. 24 tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar
5	UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup	5	UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers

6	UU No. 32 tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi	6	UU No. 18 tahun 2002 tentang IPTEK
7	UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	7	UU No. 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
8	UU No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi	8	UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum
9	UU No. 14 tahun 2001 tentang Paten		
10	UU No. 15 tahun 2001 tentang Merek		
11	UU No. 19 tahun 2002 tentang Hak Cipta		
12	UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran		
13	Perda Kota Denpasar No. 2 tahun 1998 tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan		
14	Perda Kota Denpasar No. 11 tahun 2001 tentang Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum		
15	Perda Kota Denpasar No. 24 tahun 2001 tentang Usaha Hotel Melati		
16	Perda Kota Denpasar No. 25 tahun 2001 tentang Usaha Rumah Makan		
17	Perda Kota Denpasar No. 9 tahun 2001 tentang Ijin Tempat Usaha dan Ijin undang-undang gangguan (HO).		

2. Kendala Penegakan Hukum Pidana Administratif

Berdasarkan uraian tersebut di atas tampak bahwa penegakan hukum pidana administratif memberikan kewenangan kepada PPNS sebagai penyidik khusus dalam ruang lingkup atau bidangnya masing-masing. Kewenangan yang mereka miliki telah ditentukan secara limitatif dalam undang-undang yang menjadi dasar hukumnya. Namun demikian, seperti penegakan hukum pada umumnya, maka penegakan hukum

pidana administratif tidak terlepas dari kendala maupun kesulitan di lapangan yang diakibatkan oleh faktor-faktor yang berpengaruh dalam upaya penegakan hukum.

Adapun faktor-faktor yang secara umum dapat mempengaruhi penegakan hukum adalah sebagai berikut:⁹²

1. Faktor hukumnya sendiri, yang dalam hal ini akan dibatasi pada perundang-undangan saja;
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Dari kelima faktor tersebut di atas, dalam tulisan ini akan dihubungkan dengan masalah penerapan sanksi pidana dalam hukum administratif; terutama pada dua faktor yang disebutkan pertama. Kedua faktor tersebut merupakan hambatan dan kendala penerapan sanksi pidana atas tindak pidana administratif. Sehubungan dengan hal itu, telah dilakukan penelitian dengan mengajukan pertanyaan kepada responden, yaitu tentang kendala atau hambatan penegakan hukum pidana administrasi. Hasil dari penelitian tersebut diperoleh data seperti tampak dalam tabel berikut:

⁹² Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 1993, hal. 5.

Tabel 3
“Pendapat Responden Tentang
Kendala Penegakan Hukum Pidana Administrasi (N=47)”

No	Jawaban	Profesi				JUMLAH	
		PPNS	Polisi	Jaksa	Hakim	n	%
1	Per-uu-an yang tidak jelas	-	1	1	-	2	4,2
2	Kurangnya sosialisasi UU	5	1	3	3	12	25,5
3	Lemahnya penyidikan	-	3	-	1	4	8,5
4	Gabungan (1) dan (2)	6	-	4	-	10	21,3
5	Gabungan (1) dan (3)	1	2	2	1	6	12,8
6	Gabungan (2) dan (3)	4	2	5	2	13	27,7
	JUMLAH	16	9	15	7	47	100%

Dari tabel tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa kendala atau hambatan dari penegakan hukum pidana yang beraspek administrasi adalah sebagai berikut. Sebanyak 4,2% (empat koma dua persen) responden menyatakan bahwa hambatannya disebabkan oleh adanya peraturan perundang-undangan yang tidak jelas. Sebanyak 25,5% (duapuluh lima koma lima persen) mengatakan bahwa kendala tersebut disebabkan oleh kurangnya sosialisasi dari undang-undang itu sendiri di masyarakat. Konsekuensi dari hal ini, banyak masyarakat yang melanggar undang-undang, oleh karena masyarakat tidak tahu kalau perbuatannya itu melanggar undang-undang.

Sementara 8,5% (delapan koma lima persen) diantaranya menyatakan bahwa hambatan tersebut terdapat pada "kelemahan" di tingkat penyidikan. Sedangkan sisanya; 61,8% (enam puluh satu koma delapan persen) menyatakan bahwa hambatan itu terdapat pada

gabungan "salah satu diantara dua" hambatan yang dinyatakan sebelumnya. Jumlah tersebut merupakan kumulasi jawaban nomor 4, 5 dan 6 (21,3%+12,8%+27,7% = **61,8%**).

Dari keadaan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa secara umum, kendala pada tahap aplikasi dan/atau operasionalisasi sanksi pidana yang terdapat dalam perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi adalah terkait dengan faktor: (1) perundang-undangannya, baik mengenai perumusannya yang tidak jelas [aspek *yuridis-dogmatis*], maupun kurangnya sosialisasi perundang-undangan itu sendiri kepada masyarakat [aspek *yuridis-sosiologis*]; dan (2) aparat penegak hukum, yakni "kelemahan" pada tingkat penyidikan. Dengan adanya 2 (dua) kendala dalam penegakan hukum pidana administrasi tersebut, maka wajar apabila jarang sekali ada proses penegakan hukumnya yang sampai ke pengadilan (pidana).

Kurangnya sosialisasi perundang-undangan kepada masyarakat sebetulnya merupakan masalah klasik dari proses penegakan hukum. Kurangnya sosialisasi perundang-undangan kepada masyarakat dapat berakibat pada banyaknya terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat. Sebab, masyarakat sendiri tidak tahu kalau perbuatannya itu adalah melanggar hukum. Mengenai hal ini, secara tegas dinyatakan oleh Philipus M. Hadjon sebagai berikut:⁹³

".....dalam kenyataannya, masih terdapat adanya kaidah-kaidah hukum tertentu, seperti halnya peraturan-peraturan daerah

⁹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, 2001, hal. 263.

yang belum diketahui secara meluas di kalangan para warganya, sedangkan kaidah-kaidah hukum itu diberlakukan kepada mereka. Masih terdapat hakim-hakim pengadilan negeri yang tidak mengetahui pemberlakuan suatu peraturan daerah (yang didalamnya memuat sanksi pidana) di wilayah hukum pengadilan tempat ia bertugas”.

Penulis sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon tersebut di atas; bahwa bukan hanya masyarakat yang tidak mengetahui adanya peraturan perundang-undangan pidana administrasi (baca: Perda), tapi juga aparat penegak hukum. Kondisi ini tampaknya dibenarkan oleh aparat penegak hukum, sebagaimana yang dikemukakan oleh Barita (hakim pada Pengadilan Negeri Semarang) berikut ini.⁹⁴

“Perda sebagai salah satu pranata hukum, pada umumnya luput dari perhatian aparat penegak hukum. Saya sendiri semenjak bertugas di Semarang tidak pernah mengadili dan memutus perkara yang berkaitan dengan pelanggaran Perda. Namun saat bertugas di Jakarta, saya pernah mengadili dan memutus perkara yang berkaitan dengan pelanggaran Perda”.

Setelah mengetahui pendapat aparat penegak hukum tentang kendala atau hambatan penegakan hukum pidana administrasi; penulis juga melakukan penelitian untuk mengetahui pendapat responden tentang fungsi atau peran sanksi pidana dalam perundang-undangan yang beraspek hukum administrasi. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, dapat dikemukakan data dalam tabel berikut ini:

⁹⁴ Berdasarkan hasil wawancara dengan Hakim “Barita Saragih, SH, LL.M” (Hakim Pada Pengadilan Negeri Semarang) pada tanggal 2 April 2003, pukul 10.00-11.00 WIB di Ruang Hakim, Kantor Pengadilan Negeri Semarang.

Tabel 4
“Pendapat Responden Tentang
Peran atau Fungsi Sanksi Pidana Dalam Peundang-undangan yang
Beraspek Hukum Administrasi (N=47)”

No	Profesi	Jawaban				JUMLAH	
		Ultimum Remedium		Primum Remedium		N	%
		n	%	n	%		
1	PPNS	14	29,8	2	4,2	16	34,1
2	Polisi	6	12,8	3	6,4	9	19,1
3	Jaksa	12	25,5	3	6,4	15	31,9
4	Hakim	5	10,6	2	4,2	7	14,9
	JUMLAH	37	78,7	10	21,3	47	100%

Dari data yang ada pada tabel tersebut di atas terlihat bahwa **78,7%** (tujuh puluh delapan koma tujuh persen) aparat penegak hukum memandang bahwa peran atau fungsi sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah “*ultimum remedium*”. Sedangkan sisanya, **21,3%** (dua puluh satu koma tiga persen) memandang bahwa peran atau fungsi sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah “*primum remedium*”. Dengan demikian, aparat penegak hukum lebih dominan (cenderung) memandang bahwa peran atau fungsi sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah “*ultimum remedium*” atau sebagai sarana yang terakhir.

Sebagaimana diketahui bahwa konsep “*ultimum remidium*” dari kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi dan/atau perundang-undangan pidana (khusus) lainnya tidak hanya pada tahap

kebijakan formulasi saja; akan tetapi juga pada tahap kebijakan aplikasi. Artinya, sanksi pidana digunakan sebagai upaya yang terakhir, baik pada tahap kebijakan formulasi maupun kebijakan aplikasi.

Dengan adanya pandangan "*ultimum remedium*" dalam kebijakan aplikasi ini, maka aparat penegak hukum (pidana) akan melakukan penindakan melalui penyelidikan dan penyidikan (untuk mengenakan sanksi pidana), bila menurut pandangan dan/atau pemahamannya bahwa penerapan melalui sanksi administrasi tidak efektif. Jadi, penegakan sanksi (hukum) pidana berada di belakang penegakan sanksi (hukum) administrasi. Dari keadaan tersebut, persoalan yang muncul adalah, bagaimana ukuran/pandangan/pemahaman dari aparat penegak hukum (pidana) untuk menilai bahwa penerapan melalui sanksi administrasi itu tidak efektif?. Untuk hal ini, tidak ada kualifikasi yang jelas bagi aparat penegak hukum (pidana). Jadi hipotesis yang menyatakan bahwa asas "*ultimum remedium*" setidaknya dapat memberikan dasar pembenaran umum bagi sikap aparat penegak hukum (pidana) 'bersikap menahan diri' atau 'tidak berbuat apa-apa' atau 'tidak melakukan penegakan hukum (pidana)'; dapat diterima.⁹⁵

Sehubungan dengan hal tersebut, menurut Ajun Jaksa Luhur Istiqfar (Jaksa Penuntut Umum pada Kejaksaan Negeri Semarang)

⁹⁵ Hipotesis seperti ini pernah dikemukakan oleh van Duyne setelah melihat sikap yang penuh keragu-raguan dari aparat kejaksaan di Belanda dalam melakukan penegakan hukum pidana lingkungan pada tahun 1980-an. Lihat lebih lanjut: van Duyne, *Beberapa Permasalahan Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pendayagunaan Hukum Pidana*, dalam: MG. Faure, JC. Oudijk, dan D. Scaffmeister (Ed), *Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori Dan Praktek)*, Citra Aditya Bakti, 1994, hal. 389.

menyatakan bahwa: "Banyak sekali kasus-kasus pelanggaran yang terjadi dalam perundang-undangan yang beraspek hukum administrasi, tetapi jarang dan bahkan sangat sedikit sekali kasus-kasus pelanggaran tersebut yang dapat diproses dan diputus di meja hijau".⁹⁶ Lebih lanjut dinyatakan:⁹⁷

"Lemahnya penegakan hukum pidana administrasi tersebut adalah terletak pada tingkat penyidikan; hal ini tampak dari jarang nya kasus-kasus pelanggaran hukum pidana administrasi yang dilimpahkan ke kejaksaan oleh penyidik. Disamping kelemahan pada tingkat penyidikan, kendala penegakan hukum administrasi juga dipengaruhi oleh keberadaan undang-undang itu sendiri yang kurang tersosialisasikan di masyarakat".

Dari pernyataan Luhur Istiqfar tersebut dapat disimpulkan bahwa banyak sekali terjadi pelanggaran di bidang hukum pidana administrasi, sebaliknya jarang sekali undang-undang itu diaplikasikan – sekalipun telah terjadi pelanggaran terhadap norma yang diancam sanksi pidana. Hal seperti ini patut diwaspadai, oleh karena penggunaan sanksi pidana (termasuk dalam perundang-undangan yang beraspek hukum administrasi) 'menuntut' harus ditegakkan atau diaplikasikan bila memang telah terjadi pelanggaran menurut undang-undang yang bersangkutan. Sehubungan dengan itu, JC. Oudijk menyatakan bahwa: "keberhasilan atau kegagalan upaya penegakan peraturan hukum sangat tergantung

⁹⁶ Berdasarkan hasil wawancara dengan Ajun Jaksa "Luhur Istiqfar, SH" (Jaksa Penuntut Umum Pada Kejaksaan Negeri Semarang) pada tanggal 4 April 2003, pukul 10.00-11.00 WIB di Ruang Asisten Kasi Pidana Umum, Kantor Kejaksaan Negeri Semarang.

⁹⁷ Ibid.

kepada sanksi pidana yang tersedia dan bagaimana cara sanksi itu didayagunakan".⁹⁸

Bertolak dari pandangan tentang lemahnya proses penyidikan sebagai kendala atau penghambat penegakan hukum pidana administrasi, menurut penulis, perlu pula diperhatikan pendapat dari pihak penyidik itu sendiri mengenai hal tersebut. Baik dari penyidik Polri maupun dari penyidik pegawai negeri sipil (PPNS). Menurut Kasat I Ditreskrim Polda Jawa Tengah, Pambudi Pamungkas, bahwa kendala yang paling utama dari aparat untuk menindak pelaku tindak pidana di bidang hukum administrasi adalah terletak pada intervensi (keterlibatan. Pen) pemerintah dan sulitnya pembuktian terhadap perumusan pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang".⁹⁹

Secara implisit, pendapat tersebut tampaknya 'membenarkan', bahwa penyidik Polri memang mengalami kesulitan dalam menindak para pelaku delik administratif. Disamping itu, dari pandangan tersebut juga dapat di analisa atau dikonkritkan bahwa kelemahan pada penyidikan delik administrasi adalah bersumber pada 2 (dua) hal, yakni: (1) adanya intervensi pemerintah; dan (2) sulitnya pembuktian.

Bagaimana pendapat dari PPNS?; untuk itu, akan dikemukakan pendapat dari Supri Ady, Kepala Seksi Import Dirjen Bea Cukai Wilayah VI

⁹⁸ JC. Oudijk, *Peran dan Fungsi Sanksi Dalam Hukum Pidana Ekonomi Mengenai Lingkungan*, dalam: MG. Faure, JC. Oudijk, dan D. Scaffmeister (Ed), Op. Cit, hal. 407.

⁹⁹ Disampaikan secara tertulis oleh Pambudi Pamungkas (Kasat I Ditreskrim Polda Jateng). Diberikan kepada penulis pada tanggal 9 Mei 2003.

Semarang, yang juga sebagai Pejabat PPNS pada instansi tersebut. Supri Ady menyatakan bahwa:¹⁰⁰

“Pada umumnya, pelanggaran yang terjadi di bidang kepabeanan dan cukai, pertama-tama akan ditindak dengan sanksi administratif. Sanksi ini dikenakan (ditegakkan. Pen) sendiri oleh Dirjen Bea Cukai kepada si pelanggar. Pertimbangan untuk menindak pelaku dengan sanksi yang bersifat administrasi ini berdasarkan pada kualifikasi perbuatan yang dilakukan pelaku masih ringan. Misalnya, jumlah barang yang dibawa masuk ke Indonesia melalui Bea Cukai tidak sesuai dengan data atau laporan yang diberikan. Setelah dilakukan pengecekan ternyata jumlah barang yang di bawa masuk lebih banyak dari data atau laporan yang diserahkan. Untuk pelanggaran ini, maka Bea Cukai akan mengenakan sanksi administrasi, berupa denda administrasi yang disesuaikan dengan jumlah atau banyaknya barang”

Lebih lanjut dinyatakan:¹⁰¹

“Terhadap tindakan seperti itu, tidak hanya dapat dikenakan sanksi administrasi semata. Sanksi pidana atau proses secara pidana juga dapat dilakukan oleh Bea Cukai. tapi penggunaan sanksi pidana atau proses secara pidana tersebut dilakukan oleh Ditjen Bea Cukai dengan pertimbangan-pertimbangan atau kualifikasi tertentu. Misalnya, si pelaku telah melakukan pelanggaran secara berturut-turut sebanyak 3 (tiga) kali. Namun demikian, penggunaan sanksi pidana itu tetap merupakan upaya yang paling akhir”.

Apa yang dikemukakan oleh Supri Ady tersebut tampaknya berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Pambudi Pamungkas. Dari pendapat Supri Ady, secara implisit tampaknya tidak membenarkan bahwa lemahnya proses penyidikan merupakan kendala penegakan hukum pidana administratif. Disamping itu, dapat di analisa bahwa jarangya pelanggaran-pelanggaran di bidang hukum administrasi yang di

¹⁰⁰ Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Import Dirjen Bea Cukai Wilayah VI Semarang “Supri Ady, SH., MM.” (PPNS Pada Kantor Bea Cukai Wilayah VI Semarang) pada tanggal 16 April 2003, pukul 9.00-10.00 WIB di Ruang Kepala Seksi Import Dirjen Bea Cukai Wilayah VI Semarang.

¹⁰¹ Ibid.

proses melalui sistem peradilan pidana oleh karena pejabat PPNS lebih mengedepankan penggunaan sanksi atau tindakan yang bersifat administratif.

Adanya kebijakan untuk mengedepankan sanksi yang bersifat administrasi daripada sanksi pidana oleh PPNS tersebut merupakan hal yang menarik dalam proses penegakan hukum pidana administrasi. Menurut Philipus M. Hadjon, penerapan sanksi secara bersama-sama antara hukum administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi dalam bentuk *kumulasi internal* dan *kumulasi eksternal*.¹⁰² Mengenai bentuk kumulasi ini dijelaskannya sebagai berikut:¹⁰³

Kumulasi eksternal (garis bawah. Pen) merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi perdata dan sanksi pidana. Khusus untuk sanksi perdata, pemerintah dapat menggunakannya dalam kapasitasnya sebagai badan hukum untuk mempertahankan hak-hak keperdataannya. Sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administrasi, artinya tidak diterapkan prinsip "*ne bis in idem*" (secara harfiah tidak dua kali mengenai hal yang sama; mengenai perkara yang sama tidak boleh disidangkan untuk yang kedua kalinya) dalam hukum administrasi, karena antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ada perbedaan sifat dan tujuan..... Adapun kumulasi internal (garis bawah. Pen) merupakan penerapan dua atau lebih sanksi hukum administrasi secara bersama-sama, misalnya: penghentian pelayanan administrasi dan/atau pencabutan ijin dan/atau pengenaan denda.

Sehubungan dengan itu (dalam hal kumulasi eksternal) penulis dapat kemukakan hasil penelitian dalam tabel di bawah ini, tentang persepsi aparat penegak hukum mengenai jenis sanksi yang sebaiknya

¹⁰² Sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR. Lihat dalam: Ridwan HR, Op. Cit., hal. 247-248.

¹⁰³ Ibid.

ditetapkan dan/atau diberikan kepada pelanggaran undang-undang yang bersifat hukum administrasi.

Tabel 5
"Pendapat Responden Tentang
Penetapan atau Penggunaan Jenis Sanksi (N=47)"

No	Jawaban (Jenis Sanksi)	Profesi				JUMLAH	
		PPNS	Polisi	Jaksa	Hakim	N	%
1	Sanksi Perdata	-	-	-	-	-	-
2	Sanksi Adminstrasi	1	-	-	3	4	8,5
3	Sanksi Pidana	2	3	1	1	7	14,9
4	Gabungan (1) dan (2)	6	2	2	-	10	21,3
5	Gabungan (1) dan (3)	-	-	-	-	-	-
6	Gabungan (2) dan (3)	3	2	4	1	10	21,3
7	Gabungan (1), (2) dan (3)	4	2	8	2	16	34
	JUMLAH	16	9	15	7	47	100%

Berdasarkan tabel tersebut, mayoritas responden **34%** (tiga puluh empat persen) menyetujui untuk ditetapkan atau digunakannya sanksi pidana secara "kumulasi dengan sanksi perdata dan sanksi administrasi". Sementara jumlah responden yang menyetujui penggunaan sanksi secara "kumulasi antara sanksi perdata dengan sanksi administrasi" maupun "kumulasi antara sanksi administrasi dan sanksi pidana" adalah sama, yakni **21,3%** (dua puluh satu koma tiga persen). Responden yang menyetujui untuk penggunaan "sanksi pidana saja" adalah **14,9%** (empat belas koma sembilan persen); dan penggunaan "sanksi administrasi saja" adalah **8,5%** (delapan koma lima persen). Sedangkan penggunaan

"sanksi perdata saja" maupun penggunaan sanksi secara "kumulasi antara sanksi perdata dan sanksi administrasi" sama sekali tidak mendapat tempat dari responden.

Dari pola yang ditampilkan oleh responden tersebut – mayoritas menjawab agar menggunakan sanksi pidana secara kumulasi dengan sanksi perdata dan sanksi administrasi – tampak bahwa, responden memandang: (1) penggunaan sanksi pidana bukanlah sarana yang utama atau sarana satu-satunya untuk menegakkan norma-norma hukum administrasi, dan (2) namun demikian, keberadaan sanksi pidana itu sendiri tidak dapat diabaikan begitu saja; sanksi pidana adalah sebagai upaya yang terakhir (*the last effort*).

Jadi, ada kesamaan analisis antara pandangan responden tentang peran atau fungsi sanksi pidana dalam hukum administrasi sebagai *ultimum remidium* dengan pandangan responden untuk menggunakan sanksi pidana secara kumulasi dengan sanksi perdata dan sanksi administrasi. Artinya, sebagaimana yang telah disebut di atas, responden berpandangan bahwa penggunaan sanksi pidana adalah perlu, tetapi penggunaannya itu adalah merupakan upaya yang terakhir.

Dari sudut kebijakan hukum pidana (*penal policy*), penulis berpandangan bahwa adanya formulasi kebijakan untuk menggunakan sanksi secara kumulasi (eksternal) itu memang dapat diterima sepanjang pengenaannya tidak terhadap pelanggaran norma-norma yang sama. Sebaliknya, adanya formulasi kebijakan untuk menggunakan sanksi

secara kumulasi (eksternal) terhadap norma-norma yang sama maka akan menimbulkan akibat hukum yang jamak bagi warga masyarakat yang dikenakan sanksi-sanksi itu dan juga bagi aparat penegak hukum (pidana) dan/atau aparat pemerintah (administratif) yang akan mengaplikasikan sanksi-sanksi itu. Adakalanya suatu ketentuan peraturan perundang-undangan tidak hanya mengancam pelanggarnya dengan sanksi pidana, tetapi pada saat yang sama juga mengancam dengan sanksi administrasi. Seperti adanya ancaman sanksi pidana sekaligus ancaman sanksi administrasi terhadap pelanggaran Pasal 15 ayat (2) UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Bagi lembaga penyiaran publik – yang tidak membuat laporan keuangan (yang diaudit akuntan publik) dan tidak mengumumkan hasilnya lewat media masa – “tidak hanya” diancam dengan sanksi pidana berupa pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar) untuk penyiaran radio dan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar) untuk penyiaran televisi.¹⁰⁴ Tetapi pada saat yang sama, “juga mengancam” dengan sanksi administrasi, yang memberi kewenangan kepada pemerintah (aparat administratif) untuk mengenakan sanksi administrasi.¹⁰⁵

Bagaimanapun juga, kebijakan formulasi seperti itu akan tidak aplikatif atau operasional; akan membingungkan aparat penegak hukum (pidana) maupun aparat administrasi untuk mengaplikasikan dan/atau

¹⁰⁴ Periksa Pasal 57 huruf b UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

¹⁰⁵ Periksa Pasal 55 ayat (1) dan (2) UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

melakukan penegakan hukum. Terhadap pelanggaran norma yang sama, dalam hal apa akan dikenakan sanksi pidana? Demikian juga, dalam hal apa akan dikenakan sanksi administratif?. Sulit untuk dijawab oleh aparat penegak hukum. Hal ini adalah wajar oleh karena antara sanksi pidana dan sanksi administrasi memiliki perbedaan yang tajam.

C. RE-EVALUASI DAN RE-ORIENTASI PENGGUNAAN SANKSI PIDANA DALAM HUKUM ADMINISTRASI

1. Re-evaluasi Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada sub bab (A) di atas dapat dikemukakan bahwa kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi merupakan bagian atau salah satu bentuk dari kebijakan kriminalisasi. Apabila penggunaan sanksi pidana itu dilakukan secara emosional dan tanpa pertimbangan yang rasional, maka cenderung akan timbul fenomena "*overkriminalisasi*". Disamping itu, kebijakan penetapan atau penggunaan sanksi pidana – pada tahap legislatif – tampak adanya perumusan sistem sanksi yang tidak konsisten. Sholehuddin dalam disertasinya tentang implementasi ide dasar *double track system*, setelah meneliti 21 (dua puluh satu) perundang-undangan di luar KUHP – termasuk perundang-undangan administratif yang memuat sanksi pidana di dalamnya – mengemukakan bahwa

pengaturan tentang sistem sanksi dalam perundang-undangan pidana selama ini "carut marut" dan tidak sistematis.¹⁰⁶

Disisi lain, berdasarkan hasil penelitian terhadap 25 (dua puluh lima) perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administratif yang telah dibahas pada sub bab (B) menunjukkan bahwa adanya kecenderungan untuk mengatur adanya kewenangan bagi pejabat penyidik khusus (PPNS). Tugas dan wewenangnya adalah untuk melakukan penyidikan apabila terjadi tindak pidana dalam bidangnya masing-masing. Misalnya penyidik imigrasi melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang keimigrasian; penyidik lingkungan hidup melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang lingkungan hidup; penyidik pajak melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang pepajakan; penyidik bea dan cukai melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang kepabeanan dan cukai; dan sebagainya. Keberadaan PPNS tersebut memang perlu mengingat spesifikasi dari masing-masing tindak pidana tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, berikut ini:¹⁰⁷

Pengangkatan pegawai negeri sipil selaku petugas penyidik (PPNS) menurut ketentuan Pasal 6 ayat (1) butir b KUHAP sangat memungkinkan efektivitas pemberlakuan dan penegakan sanksi pidana dari kaidah hukum administrasi tertentu yang sifatnya lebih "*bestuur burger rechtelijk*", seperti halnya kaidah-kaidah hukum yang berkenaan dengan lingkungan hidup, kawasan hutan, industri, perdagangan, perlindungan hak cipta atau merek dan masalah-masalah penertiban perkotaan.

¹⁰⁶ Sholehuddin, *Penerapan Sanksi Pidana dan Tindakan dalam.....*, Op. Cit., hal. 244.

¹⁰⁷ Philipus M. Hadjon, Loc. Cit.

Namun demikian, adanya PPNS ini tentu akan menambah beban dan biaya dari pemerintah. Misalnya; menyiapkan dana tambahan untuk penggajian, rekrutmen, pelatihan, pengajaran, dan sebagainya. Semua itu jelas membutuhkan dana yang tidak sedikit. Sehubungan dengan itu, I Gusti Agung Gde Suardana Wetan, Kepala Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Pemda Kota Denpasar, menyatakan bahwa:¹⁰⁸

“Sampai saat ini (tanggal 8 Januari 2003 – pada saat wawancara dilakukan), di lingkungan DLH Kota Denpasar belum ada PPNS undang-undang lingkungan hidup (UU No. 23 tahun 1997. Pen), yang ada hanyalah PPNS Perda. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari keberadaan DLH sebagai dinas baru di lingkungan Pemda Kota Denpasar. DLH Kota Denpasar baru terbentuk sejak tahun 2001 berdasarkan Perda Kota Denpasar No. 13 tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah Kota Denpasar. Disamping itu, tidak adanya PPNS undang-undang juga disebabkan oleh keterbatasan dana yang ada pada Pemda Kota Denpasar untuk merekrut PNS baru, khususnya PNS yang akan ditetapkan menjadi PPNS undang-undang lingkungan hidup di DLH”

Dengan demikian, biaya-biaya penegakan (*enforcement cost*) dalam melakukan kriminalisasi melalui perundang-undangan administrasi harus turut dipertimbangkan. Dari konteks kebijakan kriminalisasi, hal ini terkait dengan adanya pertimbangan “*cost and benefit principles*” dan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum. Tujuannya adalah supaya jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Dari uraian tersebut, penulis ingin menegaskan bahwa adanya kecenderungan untuk mempergunakan sanksi pidana dalam hukum

¹⁰⁸ Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Lingkungan Hidup Pemda Kota Denpasar “I Gusti Agung Gde Suardana Wetan, S.Sos.”, pada tanggal 8 Januari 2003, pukul 11.00-12.00 WITA di Ruang Kepala Dinas Lingkungan Hidup Pemda Kota Denpasar.

administrasi merupakan masalah yang sepatutnya dikaji kembali. Suatu re-evaluasi terhadap masalah ini menjadi sangat penting terutama bila dihubungkan dengan corak hukum pidana nasional yang terpecah-pecah (*verbrokkeld*). Sifat terpecah-pecah itu, apabila ditambah dengan penyimpangan-penyimpangan dari asas-asas hukum pidana yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana, menurut Soedarto akan berimplikasi negatif – tidak menguntungkan – untuk penegakan hukum itu sendiri.¹⁰⁹ Bahwa setiap undang-undang pidana menghendaki agar dilaksanakan; oleh karena untuk melaksanakan undang-undang pidana itu harus digerakkan sekian banyak instansi pemerintah dan anggota masyarakat sendiri, apabila hendak dicapai apa yang dikehendaki oleh undang-undang itu.¹¹⁰ Sementara itu, Andi Hamzah,¹¹¹ dengan bertolak dari segi pengajaran hukum pidana memberikan pandangan bahwa adanya pembangunan hukum pidana dalam pengertian hukum pidana administratif (*orderingstrafrecht*) tersebut, lain sekali dari yang dimaksud dalam praktek dan pengajaran hukum pidana di Indonesia sekarang ini.

Di sisi lain; oleh karena perundang-undangan yang memuat sanksi pidana adalah juga merupakan sumber hukum pidana tertulis atau hukum pidana positif, maka perundang-undangan pidana administrasi tersebut perlu diinventarisasikan dan disusun secara sistematis, sehingga

¹⁰⁹ Soedarto, *Kapita Selekta Hukum*....., Op. Cit., hal. 67.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Andi Hamzah, *Perkembangan Hukum Pidana*....., Op. Cit., hal. 5.

merupakan satu keutuhan. Antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lainnya tidak 'jumbu', melainkan saling melengkapi. Singkatnya, perlu adanya 'harmonisasi' dalam kebijakan legislasi.

2. Re-orientasi Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi

Setelah menguraikan latar belakang perlunya re-evaluasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi, sebagaimana yang tertuang dalam kebijakan faktual atau kebijakan saat ini (*ius constitutum*); maka pembahasan berikutnya adalah gagasan penulis mengenai re-orientasi kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada masa yang akan datang (*ius constituendum*). Dalam lingkup gagasan ini, termasuk usulan agar sanksi pidana tidak harus selalu dipanggil untuk memperkuat norma-norma hukum administrasi. Untuk itu, dapat dikatakan bahwa uraian ini sekaligus menjadi pendirian teoritik penulis atas seluruh hasil penelitian ini.

Kebijakan menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakekatnya merupakan kebijakan untuk menerapkan atau mengoperasionalisasikan sanksi pidana. Dengan demikian, kebijakan legislatif pada hakekatnya merupakan kebijakan operasional. Artinya, apabila penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi hendak dibatasi, maka kebijakan yang dituangkan dalam perundang-undangan harus pula bersifat demikian. Harus ada ketelitian, kehati-hatian, dan

kecermatan dalam menetapkan atau menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi.

Bertolak dari kerangka pemikiran tersebut di atas, maka analisis pembahasan selanjutnya akan difokuskan pada; *Pertama*, kebijakan untuk membatasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi (**Kebijakan Pra-legislasi**). *Kedua*, apabila memang akan melibatkan hukum pidana (baca: sanksi pidana) atau adanya intervensi penal – sebagai sarana terakhir – memang merupakan suatu yang dirasakan sangat ‘urgen’, maka sepatutnya ada ‘keseragaman’ formulasi kebijakan penal. Hal ini merupakan kebijakan untuk menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada masa-masa yang akan datang (**Kebijakan Legislasi Ke Depan**).

2.1 Kebijakan Membatasi Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi (Kebijakan Pra-Legislasi)

Dilihat dari dimensi politik kriminal (*criminal policy*), memang bahwa upaya penegakan hukum administrasi dengan menggunakan sanksi pidana tidaklah secara *a-prori* dinyatakan sebagai suatu keharusan ataupun sebaliknya; dinyatakan sebagai suatu hal yang harus ditolak dan dihapuskan sama sekali. Permasalahan ini menunjukkan bahwa persoalan pokoknya tidak hanya terletak pada masalah pro dan kontra terhadap penggunaan sanksi pidana. Dari perspektif politik kriminal (*criminal policy*), persoalan yang paling penting adalah ide dasar atau kebijakan yang bagaimanakah yang sebaiknya ditempuh dalam

menggunakan sanksi pidana tersebut.¹¹² Dengan demikian, *criminal policy* benar-benar merupakan suatu usaha yang rasional dalam upaya penegakan hukum (pidana) administratif.

Penggunaan upaya *penal* (sanksi pidana) dalam menegakkan norma-norma administratif pada hakekatnya memang merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan. Namun demikian, dengan mengingat berbagai keterbatasan dan kelemahan hukum pidana (sanksi pidana), maka dilihat dari sudut kebijakan, penggunaan atau intervensi *penal* seyogyanya dilakukan dengan lebih hati-hati, cermat, hemat, selektif dan limitatif. Artinya, sanksi pidana tidak selalu harus dipanggil atau digunakan dalam menegakkan hukum administrasi. Dalam hal penggunaan sarana *penal*, Nigel Walker, sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief, pernah mengingatkan adanya "prinsip-prinsip pembatas" (*the limiting principles*) yang sepatutnya mendapat perhatian, antara lain:¹¹³

- a. Jangan hukum pidana digunakan semata-mata untuk pembalasan;
- b. Jangan menggunakan hukum pidana untuk memidana perbuatan yang tidak merugikan atau membahayakan;
- c. Jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai suatu tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana lain yang lebih ringan;
- d. Jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian atau bahaya yang timbul dari pidana lebih besar daripada kerugian atau bahaya dari perbuatan atau tindak pidana itu sendiri; dan

¹¹² Bandingkan dengan Barda Nawawi Arief. Lihat dalam: Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam.....*, Op. Cit., hal. 29. Pemikiran Barda Nawawi Arief ini juga tampaknya diikuti oleh G.K. Ariawan dalam salah satu karya ilmiahnya. Lihat dalam: G.K. Ariawan, *Reorientasi terhadap Beberapa Permasalahan Pidana Penjara (Suatu Kajian Dari Dimensi Politik Kriminal)*, Kerta Patrika-Majalah Ilmiah FH UNUD, Denpasar, 1994, hal. 386.

¹¹³ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan.....*, Op. Cit., hal. 47-48.

- e. Larangan-larangan hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya daripada perbuatan yang akan dicegah.

Demikian juga Herbert L. Packer dalam karyanya yang monumental, *"The Limits of Criminal Sanction"*, mengingatkan bahwa: *"The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely it is guarantor, used indiscriminately and coercively, it is threatener"*.¹¹⁴ Bahwa penggunaan sanksi pidana secara sembarangan atau tidak pandang bulu atau menyamaratakan (*indiscriminately*) dan digunakan secara paksa (*coercively*) akan menyebabkan sarana pidana itu menjadi suatu pengancam yang utama (*prime threatener*). Secara singkat Jeremy Bentham pernah menyatakan bahwa janganlah pidana dikenakan atau digunakan apabila *"groundless"*, *"needless"*, *"unprofitable or inefficacious"*.¹¹⁵

Sehubungan dengan itu semua, kiranya beralasan apabila Barda Nawawi Arief melontarkan pandangan bahwa kebijakan kriminalisasi (*Criminal Policy*) seyogyanya ditempuh dengan pendekatan atau kebijakan yang integral/sistemik; dan jangan simplistik atau fragmentair. Adapun pengertian 'kebijakan yang integral/sistemik' tersebut, menurut Barda Nawawi Arief mengandung beberapa aspek antara lain:¹¹⁶

- 1) Ada keterpaduan antara kebijakan penanggulangan kejahatan dengan keseluruhan kebijakan pembangunan sistem politik,

¹¹⁴ Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1968, hal. 366.

¹¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan.....*, Op. Cit., hal. 48.

¹¹⁶ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan.....*, Op. Cit., hal. 78-79.

ekonomi, sosial and budaya. Dalam Kongres PBB mengenai 'The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders' antara lain dinyatakan:

- a. *The many aspect of criminal policy should be integrated into the general social policy of each country* (Kongres ke-5)
 - b. *Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development political system, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order* (Kongres ke-6 sampai dengan ke-8).
 - c. *Comprehensive crime prevention strategies at the international, national, regional and global levels must adress the root causes and risk factors related to crime and victimization through social, economic, health, educational and justice policies* (Deklarasi Wina, Kongres ke-10).
- 2) Ada keterpaduan antara 'treatment of offenders' (dengan pidana atau tindakan) dan 'treatment of society'. Seluruh masyarakat (lingkungan hidup) harus dibangun atau disusun sedemikian rupa agar sehat dari faktor-faktor kriminogen. Dalam Kongres PBB ke-6 tahun 1980 dinyatakan: *'the over all organization of society should be conceived as anti criminogenic'*.
 - 3) Ada keterpaduan antara 'penyembuhan atau pengobatan simtomatik' dan 'penyembuhan atau pengobatan kausatif'.
 - 4) Ada keterpaduan antara 'treatment of offenders', 'treatment of the victim' dan 'treatment of society'. Dalam Kongres ke-7 tahun 1985 dinyatakan: *'victim's rights should be perceived as an integral part or aspect the total criminal justice system'*.
 - 5) Ada keterpaduan antara 'individual or personal responsibility' dan 'structural or functional responsibility'.
 - 6) Ada keterpaduan antara sarana *penal* dan *non-penal*.
 - 7) Ada keterpaduan antara sarana formal dan sarana informal atau tradisional; keterpaduan antara "*legal system*" dan "*extra legal system*". Dalam Kongres PBB ditegaskan sebagai berikut:
 - a. Sangatlah penting bentuk-bentuk kontrol sosial tradisional dihidupkan kembali dan dikembangkan (*it was important that traditional forms of primary social-control should be revived and developed*) Kongres PBB ke-4 tahun 1970.
 - b. Tindakan atau kebijakan pencegahan kejahatan yang baru hendaknya jangan mengacaukan berfungsinya sistem

tradisional yang efektif; identitas kultural harus dipertahankan atau dipelihara.

- 8) Ada keterpaduan antara "pendekatan kebijakan" (*policy oriented approach*) dan "pendekatan nilai" (*value oriented approach*).

Kebijakan untuk menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi – apapun jenis dan bentuk sanksinya – harus didasarkan dan diorientasikan pada tujuan pemidanaan. Setelah tujuan pemidanaan ditetapkan, barulah dipilih jenis dan bentuk sanksi pidana yang paling tepat untuk digunakan dan ditetapkan pada perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi. Menurut Shcaffmeister,¹¹⁷ ketentuan pidana yang berasal dari hukum administrasi mempunyai tujuan pencegahan atau bersifat preventif; ketentuan pidana ini dibuat dengan tujuan mencegah dilakukannya pelanggaran atau gangguan terhadap kepentingan hukum yang dilindungi. Scaffmeister¹¹⁸ kemudian memberikan contoh tentang pengaturan lalulintas melalui hukum. Pengaturan bidang hukum lalulintas, dibuat dengan tujuan melindungi kepentingan nyawa, badan, dan benda-benda, serta meningkatkan kelancaran lalulintas. Namun hal ini tidak berarti bahwa nyawa, badan atau benda-benda dan kelancaran lalulintas dapat diganggu sepanjang peraturan lalulintas ditaati. Tidak seorangpun yang akan berargumentasi bahwa, karena ia memiliki surat ijin mengemudi (SIM); mengendarai mobil yang memenuhi segala persyaratan yang

¹¹⁷ Shcaffmeister, *Perlindungan Hukum Pidana Atas Obyek-obyek Lingkungan Hidup*, dalam: MG. Faure, JC. Oudijk dan Shcaffmeister, Op. Cit., hal. 152

¹¹⁸ Ibid.

ditetapkan, serta berjalan dalam batas kecepatan yang berlaku, dapat menabrak orang tanpa dijatuhi hukuman.

Di dalam menyamakan visi dan persepsi tentang tujuan pembedaan di kalangan pemegang kebijakan (legislator) adalah pekerjaan yang tidak mudah. Tidak mudah karena yang akan dilakukan adalah hal-hal atau pemikiran yang bersifat mendasar, yaitu pekerjaan ke arah pemahaman filosofis. Melihat kondisi tersebut, penulis sependapat dengan 'kritik' dari Sholehudin¹¹⁹, yang menyatakan bahwa adanya keengganan untuk memahami – apalagi mendalami – filsafat dan tujuan pembedaan ini, baik di kalangan anggota legislatif, aparat yang terlibat dalam *criminal justice system*, terlebih kalangan akademisi hukum; niscaya akan menjadikan hukum pidana itu mengalami 'stagnasi' dalam mengantisipasi perkembangan kehidupan masyarakat. Meskipun hukum pidana itu bersifat normatif-sistematis, keberadaannya tidak dapat melepaskan diri dari fenomena perubahan dan perkembangan masyarakatnya. Selain itu, studi ilmu hukum positif tanpa filsafat (hukum) akan menjadi tidak berisi dan tidak lengkap.

Dari berbagai tujuan pembedaan yang telah ditentukan, kemudian ditetapkan jenis dan bentuk sanksi yang paling tepat bagi si pelaku. Bukan sebaliknya, bentuk dan jenis sanksi yang ditetapkan terlebih dahulu. Misalnya di Belanda, sebagaimana dinyatakan oleh JP Tak,¹²⁰ bahwa pemegang kebijakan legislasi (legislator) menentukan 5 (lima) tujuan

¹¹⁹ Sholehuddin, *Penerapan Sanksi Pidana dan Tindakan.....*, Op. Cit., hal. 168.

¹²⁰ Sebagaimana dikutip oleh Sholehudin. Lihat dalam: Ibid, hal. 176.

pidana, selanjutnya hakim diberi kebebasan untuk memilih tujuan yang dianggap tepat dalam setiap perkara. Sedangkan di Indonesia, rumusan tentang tujuan pidana dalam hukum pidana positif belum pernah ada. Akibatnya banyak sekali rumusan jenis dan bentuk sanksi dalam perundang-undangan (pidana) administrasi di Indonesia yang tidak konsisten (*inconsistency*) dan tumpang tindih (*overbelasting*). Menurut Sholehudin, hal seperti itu merupakan indikasi terjadinya "kesemrawutan" atau "keragu-raguan" dalam memilih jenis dan bentuk sanksi sehingga ditetapkan secara "begitu saja" atau secara "serta merta".¹²¹

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa perspektif yang dianut dalam menetapkan sanksi pidana secara pragmatis (secara begitu saja – secara serta merta) telah menimbulkan berbagai masalah, terkait dengan dengan sistem sanksi dalam perundang-undangan pidana (khusus). Selain terjadi tumpang tindih dalam pengelompokan jenis sanksi pidana (pidana dan tindakan) dengan sanksi administratif (tindakan administratif dan tindakan tata tertib), juga terjadi penggunaan istilah yang berbeda mengenai "titel" tentang sanksi antara perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya; bahkan kecenderungan untuk selalu "memanggil" atau "memprioritaskan" sanksi pidana sebagai sanksi primadona akan menimbulkan fenomena "*overkriminalisasi*".

Dalam kaitannya dengan hal tersebut di atas, kiranya patut diperhatikan peringatan dari Soedarto¹²² tentang penegakan hukum

¹²¹ Ibid.

¹²² Soedarto, *Hukum dan Hukum*....., Op. Cit., hal. 84.

perekonomian dengan hukum pidana. Dinyatakan bahwa pengendalian perekonomian semata-mata dengan menggunakan sanksi pidana akan menemui kegagalan dan mendatangkan kecemasan belaka. Terlalu banyak menggunakan ancaman pidana dapat mengakibatkan *devaluasi* undang-undang pidana. Analisa Soedarto terhadap hukum perekonomian tersebut dapat dikaitkan dengan fenomena kebijakan legislatif yang beraspek hukum administrasi; dalam hal penggunaan sanksi pidana yang tampak bertambah dan berkembang terus. Oleh karena hukum perekonomian pada hakekatnya juga bersifat hukum administrasi.

Demikian juga Bassiouni¹²³ pernah mengingatkan bahwa proses kriminalisasi yang berlangsung terus, tanpa suatu evaluasi mengenai pengaruhnya terhadap kesatuan sistem, akan mengakibatkan timbulnya: (a) krisis kelebihan kriminalisasi [*the crisis of over-criminalization*]; dan (b) krisis kelampauan batas dari hukum pidana [*the crisis of overreacht of the criminal law*]. Yang pertama mengenai banyaknya atau melimpahnya jumlah kejahatan dan perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasikan; dan yang kedua mengenai usaha pengendalian perbuatan dengan tidak menggunakan sanksi secara efektif.

Penemuan untuk membatasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi dalam penelitian ini konsisten dengan laporan Stuart P. Green yang menyatakan: "*The crisis of overcriminalization are undoubtedly correct that the use of criminal sanctions for morally neutral*

¹²³ Sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief. Lihat dalam: Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan.....*, Op. Cit., hal. 36-37.

conduct raises serious concerns....., however, that the moral content of regulatory offenses is far more complex and varied than previously recognized".¹²⁴ Dengan demikian, fenomena *overkriminalisasi* atau *missuse of criminal sanctions* terkait dengan penggunaan sanksi pidana untuk keadaan moral yang netral (*morrally neutral conduct*). Berbagai bentuk pelanggaran terhadap norma hukum administrasi – tindak pidana administratif – sebagian besar menunjukkan bahwa si pelaku berada dalam keadaan moral yang netral; dengan kata lain, si-pelaku secara moral tidak salah. Bagaimanapun juga, untuk mengukur atau mengetahui muatan moral dari tindak pidana administratif adalah jauh lebih rumit dan sangat bervariasi, dibandingkan dengan pandangan yang berkembang selama ini

Analisis yang digunakan oleh Stuart P. Green adalah dengan berpijak pada hubungan antara "hukum pidana" dengan "moralitas". Hubungan hukum pidana dengan moralitas menampakkan diri terutama dari norma-norma perilaku yang ingin diatur oleh hukum pidana, tapi moral juga mengatur perilaku tersebut. Apabila perbuatan-perbuatan amoral dijadikan sebagai perbuatan illegal menurut hukum pidana, berarti ada kesesuaian antara kaidah moral dan kaidah hukum pidana. Dengan demikian, moralitas mempunyai relevansi terhadap kriminalitas.

¹²⁴ Stuart P. Green, *Why its a Crime to Tear the Tag Off a Mattres: Overcriminalization and the Moral Content of Regulatory Offenses*, Bahan Kuliah "Kaptia Selektta Hukum Pidana" Pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, tt, hal. 26.

Hubungan hukum pidana dan moralitas melahirkan konsepsi tindak pidana *mala in se* dan *mala prohibita*. Tindak Pidana yang disebut pertama (*mala in se*) yaitu tindak pidana yang bukan hanya melanggar undang-undang, akan tetapi juga melanggar kaidah-kaidah moral. Sedangkan tindak pidana yang disebut terakhir (*mala prohibita*) yaitu tindak pidana yang merupakan pelanggaran undang-undang. Mengenai dua jenis tindak pidana ini, Hugh P. Barlow, sebagaimana dikutip oleh Salman Luthan menyatakan:¹²⁵

"The connection between law and morality less clear, and people catagorized crimes as mala prohibita – meaning evil because they are forbidden – or mala inse meaning evil in themselves. Mala prohibita crime would include drug offences, traffic violation, and embezzlement; example of mala in se crimes, acts that are inherently evil, include rape, murder, arson and robbery"

Senada dengan itu, Arnold H. Lowey,¹²⁶ menyatakan bahwa *malum in se* adalah "*that is wrong in it self*", sedangkan *malum prohibitum* adalah "*that is wrong merely because the legislatures says it is wrong*". Dengan istilah yang berbeda (*mala perse* dan *mala quia prohibita*), Burton Wright dan Vernon Vox¹²⁷ dalam bukunya "*Criminal Justice and the Social Science*", menyatakan bahwa, "*The latin phrase mala perse means evil as such*"; sedangkan "*Mala quia prohibita refers to bahavior which is not juged as evil, immoral or wrong, but which is nontheles prohibited by law*".

¹²⁵ Salman Luthan, *Kebijakan Kriminalisasi Dalam Reformasi Hukum Pidana*, Jurnal HUKUM No. II Vol. 6, FH UII, Yogyakarta, 1999, hal. 5.

¹²⁶ Arnold H. Loewy, *Criminal Law in a Nuthsell*, West Publishing Co, St. Paul Minn, 1987, hal. 47.

¹²⁷ Burton Wright dan Vernon Vox, *Criminal Justice and the Social Science*, WB Saunders Co, Philadelpia, 1978, hal. 47.

Pengungkapan hal ini adalah penting, dengan maksud agar dapat dijadikan sebagai "pemahaman" awal bagi legislator, apabila akan menggunakan sanksi pidana dalam produk perundang-undangan yang beraspek hukum administrasi. Bagimanapun juga, para legislator harus berpendirian bahwa kebijakan untuk menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan yang beraspek hukum administrasi merupakan upaya yang terakhir (*the last effort*). Sedapat mungkin untuk mengedepankan sanksi yang bersifat perdata dan/atau administrasi (upaya non-penal). Hal itulah yang penulis maksud dengan kebijakan pra-legislasi, yakni kebijakan untuk mengkriminalisasikan suatu pelanggaran di bidang hukum administrasi harus berpegangan pada asas subsidiaritas atau prinsip *ultimum remedium*. Para legislator harus menemukan alasan-alasan yang dapat 'membenarkan' bagi kepatutan dan keharusan adanya sanksi pidana.

Usulan tersebut bukanya tidak beralasan. Berbagai penelitian dan karya ilmiah para sarjana telah menunjukkan bahwa dalam menanggulangi dan memberantas tindak pidana (kejahatan), penggunaan sanksi pidana harus mempunyai alasan yang kuat. Logikanya, dalam menegakkan norma-norma hukum administrasi, penggunaan sanksi pidana harus mempunyai alasan yang lebih kuat. Oleh karena, dari sisi moralitas, kriminalisasi terhadap suatu perbuatan menjadi tindak pidana (kejahatan) pada hakekatnya merupakan *malum in se*; sedangkan kriminalisasi terhadap pelanggaran-pelanggaran di bidang hukum

administrasi menjadi tindak pidana administratif, pada hakekatnya merupakan *malum prohibitum*.

Sementara itu, yang penulis maksudkan dengan "alasan yang lebih kuat" disini adalah suatu usaha yang "ekstra" dari pembentuk undang-undang atau legislator dalam menggali dan menemukan dasar pembenaran kriminalisasi dan/atau penalisasi (melalui penggunaan sanksi pidana) bagi pelanggaran norma-norma hukum administrasi. Mengenai dasar pembenaran untuk mengkriminalisasikan suatu perbuatan tertentu menjadi tindak pidana, termasuk untuk tindak pidana administrasi, berikut ini akan dikemukakan pendapat dari Salman Luthan, yakni:¹²⁸

Dasar pembenaran untuk mengkriminalisasikan suatu perbuatan sebagai tindak pidana (termasuk untuk tindak pidana administrasi. Pen) lebih banyak terletak di luar bidang hukum pidana Artinya, dasar pembenaran tersebut berkaitan dengan faktor-faktor sosial di luar bidang hukum pidana. Adapun faktor-faktor yang termasuk dasar pembenaran tersebut adalah faktor nilai, ilmu pengetahuan dan kebijakan.

Dengan ditemukannya dasar pembenaran untuk mengkriminalisasikan suatu pelanggaran norma hukum administrasi tertentu, maka kebijakan untuk menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi tersebut dapat dikatakan sebagai kebijakan yang rasional. Sehubungan dengan itu, patut diperhatikan pula peringatan Hans Thornsted,¹²⁹ yang menyatakan bahwa: "kriminalisasi hanya dapat dibenarkan jika ternyata hal itu (penggunaan sanksi pidana. Pen), *tidak*

¹²⁸ Salman Luthan, Op. Cit., hal. 4.

¹²⁹ Sebagaimana dikutip oleh Roeslan Saleh. Lihat dalam: Roeslan Saleh, *Masih Saja Tentang Kesalahan*, Karya Dunia Fikir, Jakarta, 1994, hal. 9.

dapat dihindarkan lagi (kursif. Pen)". Dalam konteks ini maka akan masuk pada persoalan kebijakan kriminal (*criminal policy*).

Kiranya patut diperhatikan pula peringatan dari Herbert L. Packer tentang pidana dan pidanaan. Herbert L. Packer menyatakan bahwa: ".....: *Punishment is necessary but lamentable from social control. It is lamentable because it inflicts suffering in the name of goals whose achievement is a matter of chance. It may be useful at this point to sum up briefly the reasons why the achievement of those goals is a matter of chance*".¹³⁰ Yang berarti bahwa pidanaan sebagai bentuk kontrol social itu perlu tetapi patut disesalkan, karena pidanaan yang mengakibatkan penderitaan atas nama tujuan-tujuan yang pencapaiannya tergantung pada kesempatan. Sehubungan dengan adanya "ambiguitas" dari pidanaan – pidanaan perlu tapi patut disesalkan – selanjutnya Herbert L. Packer mengajukan beberapa usulan yang terutama ditujukan kepada para legislator. Jelasnya dinyatakan sebagai berikut:¹³¹

*If this social institution is in deed necessary but lamentable, what does this means to the rational legislator, that mytical reader of these words? **First**, it suggest that the pay careful attention to the limits imposed by the rationale of the criminal law, that he understand them and accept them, not graduingly as anuisance or an interference with important practical goals, but willingly as a means of preventing this human agency from becoming tyrannical and in the end destructive. **Second**, it suggest the need for careful scrutiny of the institution and proceses of criminal justice, and in particular, an assessment of their strengths and weaknesses as modes of crime prevention . **Finally**, it suggest that the rationale of the criminal law conceals important clues to the central issue with which our rationale legislator is concerned: whwt are the criteria that*

¹³⁰ Herbert L. Packer, Op. Cit., hal. 62-63.

¹³¹ Ibid., hal. 70.

he should take into account in determining what kinds of behavior should be treated as "criminals".

Dengan demikian, Herbert L. Packer menegaskan bahwa hal-hal yang harus diperhatikan oleh legislator yaitu: (1) harus lebih memperhatikan baras-batas pemikiran hukum pidana; (2) perlunya pengawasan yang lebih teliti dari institusi yang mengawasi proses peradilan pidana; dan (3) Mengenai kriteria apa saja yang dapat dipakai untuk menentukan sesuatu sebagai perbuatan pidana.

Dari perspektif yang berbeda, Loebby Loqman¹³² juga memberikan pandangannya mengenai fenomena penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi. Menurut Loebby Loqman, adanya penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah hal yang wajar apabila ketentuan itu konsisten dengan asas umum hukum pidana. Lebih lanjut dinyatakan bahwa, apabila ketentuan tersebut menyimpang dari asas umum hukum pidana serta tidak ada alasan mengapa menyimpang, merupakan suatu ketentuan perundang-undangan yang tidak sistematis, dan bahkan akan menyebabkan tidak tercapainya kepastian hukum dalam implementasinya. Akhirnya, Loebby Loqman¹³³ menilai bahwa dalam pembuatan undang-undang atau perkembangan kebijakan legislatif selama ini sering terjebak dalam suatu diskusi yang melebar sehingga terlepas dari sistem dalam bidang undang-undang yang akan dibuatnya. Kondisi tersebut jelas tidak menguntungkan karena akan menciptakan

¹³² Loebby Loqman, *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang.....*, Datacom, Jakarta, 2002, hal. 95.

¹³³ Ibid.

undang-undang yang kabur. Dalam bidang hukum mana undang-undang tersebut, sering dilakukan pengaturan yang termasuk bidang lain yang akhirnya keluar dari asas hukum yang bersangkutan. Dengan demikian jelas bahwa kepentingan praktek lebih dominan dari asas hukum itu sendiri.

2.2 Kebijakan Menggunakan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi Pada Masa-masa Yang Akan Datang (Kebijakan Legislasi Ke Depan)

Setelah menguraikan dan membahas tentang kebijakan untuk membatasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi, maka fokus pembahasan selanjutnya adalah beberapa hal seputar pemikiran tentang re-formulasi kebijakan penetapan sanksi pidana dalam hukum administrasi. Pemikiran tentang re-formulasi kebijakan *penal* ini penulis kemukakan, terkait dengan keberadaan sanksi pidana yang memang sangat dibutuhkan atau diperlukan sehingga 'patut' digunakan untuk memperkuat norma-norma dalam hukum administrasi. Namun demikian, penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi tetap merupakan upaya yang terakhir (*the last effort*). Artinya, intervensi hukum pidana dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan yang mendalam tentang berat ringannya "kualifikasi" pelanggaran di bidang hukum administrasi tersebut; atau bisa juga setelah memperhitungkan atau mempertimbangkan bahaya yang dapat mengancam kepentingan

masyarakat (umum) sebagai akibat pelanggaran norma hukum administrasi tersebut.

Telah disinggung pada awal BAB III di atas, bahwa banyak persoalan yang muncul dalam hal penggunaan atau penetapan sanksi pidana dalam hukum administrasi. Adapun persoalan yang paling utama adalah "tidak adanya keseragaman formulasi kebijakan penal". Dikatakan sebagai persoalan utama, oleh karena persoalan ini merupakan kelemahan pada tahap kebijakan formulasi atau kebijakan legislasi. Kelemahan pada tahap kebijakan formulasi ini dapat menimbulkan kesulitan atau kendala dalam tahap konkretisasi hukum pidana berikutnya, yaitu pada tahap aplikasi dan eksekusi.

Adanya ketidakseragaman formulasi kebijakan penal akan menampilkan wajah penetapan sanksinya atau pola pemidanaannya yang tidak konsisten (*inconsistency*) dan kacau balau. Untuk itu, jelas tidak ada sinkronisasi antara perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Contoh konkret dapat disimak dalam UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang dapat dibandingkan dengan UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Kedua undang-undang tersebut, sistem sanksinya memuat jenis sanksi pidana (terdiri dari pidana pokok dan pidana tambahan) serta jenis sanksi administratif. Tetapi bentuk-bentuk dari jenis pidana tambahan kedua undang-undang tersebut ada yang berbeda. Misalnya, dalam UU

No. 5 tahun 1999 tidak memuat pidana tambahan "pembayaran ganti rugi" seperti yang terdapat dalam UU No. 8 tahun 1999. Bahkan sanksi ini dimasukkan sebagai salah satu bentuk dari jenis sanksi "tindakan administrasi" dalam Pasal 47. Sanksi ini hanya boleh dijatuhkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), bukan oleh pengadilan (pidana).

Demikian pula bentuk sanksi pidana tambahan "penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pihak lain", terlihat tumpang tindih (*overlapping*) dengan dimasukkannya juga bentuk sanksi itu ke dalam salah satu bentuk dari jenis sanksi administrasi yang tidak termasuk jenis sanksi dalam hukum pidana. Memperhatikan jenis-jenis sanksi di atas (tidak konsisten dan tumpang tindih), menunjukkan tidak adanya keseragaman konsep dan pola penggolongan jenis sanksi antara pembuat UU No. 5 tahun 1999 dengan UU No. 8 tahun 1999.

Kebijakan faktual seperti itu, apabila dibiarkan terus berlanjut maka akan melahirkan perundang-undangan hukum pidana (khusus) yang buruk (*bad law*). Akan menunjukkan tidak adanya harmonisasi atau sinkronisasi antara satu perundang-undangan dengan perundang-undangan yang lain; dan juga dengan KUHP sebagai induk hukum pidana positif. Kondisi tersebut patut 'diwaspadai' mengingat proses kriminalisasi melalui penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi terus

bertambah, seiring dengan luasnya lingkup hukum administrasi. Dengan demikian, jelas diperlukan re-orientasi dalam kebijakan legislasi kedepan.

Sehubungan dengan itu, pembahasan berikutnya adalah gagasan penulis mengenai re-formulasi kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada masa-masa yang akan datang. Untuk memperjelas posisi pemikiran penulis tentang hal ini, maka pada sub-bab ini akan dibahas secara berturut-turut tentang: (a) Perumusan kualifikasi delik sebagai kejahatan atau pelanggaran dalam delik-delik administratif; (b) Perumusan pedoman pemidanaan, apabila akan menggunakan sistem yang menyimpang dari KUHP, yakni dalam hal penggunaan sistem ancaman pidana minimal khusus; (c) Pengaturan tentang korporasi sebagai subyek tindak pidana administratif; (d) Perumusan format 'titel' tentang sanksi; dan (e) sebagai catatan akhir dalam BAB ini, penulis memandang bahwa perlu ada suatu "pola pemidanaan" sebagai metode dan pedoman legislasi, dalam proses kebijakan penggunaan atau penetapan sanksi pidana pada perundang-undangan yang berifat hukum administrasi.

Didalam membahas tentang kebijakan legislasi ke depan (re-formulasi), penulis akan melengkapi dengan uraian tentang kebijakan legislasi yang ada pada saat ini (kebijakan faktual). Dengan jalan ini penulis mencoba untuk menggali alternatif-alternatif yang dapat dipilih untuk kebijakan legislasi ke depan.

a. Perumusan Kualifikasi Delik (Kejahatan atau Pelanggaran)

Persoalan mengenai tidak adanya keseragaman untuk merumuskan kualifikasi delik (sebagai kejahatan atau pelanggaran) sebenarnya bukan hanya persoalan dalam perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi. Persoalan ini juga merupakan persoalan dalam perundang-undangan pidana di luar KUHP yang murni hukum pidana. Artinya, secara umum merupakan perundang-undangan pidana khusus, baik perundang-undangan pidana (khusus) yang murni hukum pidana dan perundang-undangan pidana (khusus) yang non-hukum pidana (hukum administrasi).

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan terhadap 25 (dua puluh lima) peraturan perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi, menunjukkan bahwa ada 4 (empat) variasi seputar perumusan kualifikasi delik, yakni: (1) Ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya – sebagai kejahatan atau pelanggaran; (2) Ada yang tidak menyebutkan kualifikasi deliknya; (3) Ada undang-undang yang semula menyebutkan kualifikasi deliknya, akan tetapi dalam perubahan undang-undang tersebut, kualifikasi deliknya dihapuskan atau tidak diatur lagi; dan (4) Ada undang-undang yang didalamnya menentukan kualifikasi delik, tetapi hanya untuk delik-delik tertentu saja; ada juga delik yang tidak dikualifikasi. Untuk perbandingan yang lebih jelas diantara ke empat variasi tersebut, dapat di lihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 6
“Variasi Perumusan Kualifikasi Delik Dalam Perundang-undangan
Pidana yang Bersifat Hukum Administrasi”

No	Variasi	Undang-undang
1	Ada Kualifikasi Delik	1. UU 9/92 (Keimigrasian) 2. UU 7/92 jo. UU 10/98 (Perbankan) 3. UU 5/97 (Psikotropika) 4. UU 23/97 (Pengelolaan Lingkungan Hidup) 5. UU 32/97 (Perdagangan Berjangka Komoditi) 6. UU 39/99 (Telekomunikasi) 7. Perda Kota Denpasar 11/01 (Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum) 8. Perda Kota Denpasar 24/01 (Usaha Hotel Melati) 9. Perda Kota Denpasar 25/01 (Usaha Rumah Makan) 10. Perda Kota Denpasar 9/01 (Ijin Tempat Usaha dan Ijin undang-undang gangguan [HO]).
2	Tidak Ada Kualifikasi Delik	1. UU 5/99 (Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat) 2. UU UU 8/99 (Perlindungan Konsumen) 3. UU 23/99 (Bank Indonesia) 4. UU 24/99 (Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar) 5. UU 40/99 (Pers) 6. UU 14/01 (Paten) 7. UU 12/02 (Pemilu) 8. UU 18/02 (IPTEK) 9. UU 19/02 (Hak Cipta) 10. UU 28/02 (Bangunan Gedung) 11. UU 32/02 (Penyiaran) 12. Perda Kota Denpasar 2/98 (Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan)

3	Semula Ada Kualifikasi, tapi dalam Perubahannya Dihapuskan atau Tidak Diatur Lagi	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU 9/76 (Narkotika) mencantumkan kualifikasi delik; tapi dalam perubahannya (UU 22/97), tidak diatur lagi. 2. UU 6/83 (Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan) mencantumkan kualifikasi dalam Pasal 44, tapi dalam perubahannya (UU 9/94) dihapuskan oleh Pasal I sub 34.
4	Ada Delik yang Dikualifikasi, dan Ada yang Tidak	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU 15/01 (Merek). <p>Catatan: Ada delik yang dikualifikasi sebagai 'Pelanggaran', yakni untuk tindak pidana pada Pasal 94 ayat (1). persoalannya, apakah delik yang lain adalah 'Kejahatan'?. Hal ini tidak dinyatakan dengan tegas dalam pasal-pasal maupun penjelasan.</p>

Dari ke empat variasi tersebut sebenarnya masih dapat disederhanakan lagi menjadi 3 variasi, yakni: (1) Ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya – sebagai kejahatan atau pelanggaran; (2) Ada yang tidak menyebutkan kualifikasi deliknya; dan (3) Ada undang-undang yang didalamnya menentukan kualifikasi delik, tetapi hanya untuk delik-delik tertentu saja; ada juga delik yang tidak dikualifikasi.

Untuk undang-undang yang walaupun sebelumnya telah mengatur kualifikasi delik, tetapi dalam perubahannya kemudian tidak mengatur lagi atau dihapuskan, adalah masuk ke dalam variasi sebagai undang-undang yang tidak mengatur kualifikasi delik. Sebab, yang berlaku adalah undang-undang yang baru – sejalan dengan asas *lex posterior derogat legi priori*, yakni ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan kemudian

dalam Pasal 5 ayat (1) ke-2 KUHP”, dan sebagainya. Menurut Barda Nawawi Arief¹³⁵, penetapan kualifikasi delik sebagai kejahatan atau pelanggaran merupakan “penetapan kualifikasi yuridis” yang mempunyai akibat atau konsekuensi yuridis, baik dalam arti konsekuensi yuridis-materiel (yaitu terikat pada aturan umum KUHP) maupun kualifikasi yuridis-formal (dalam KUHP), sepanjang tidak ditentukan lain oleh undang-undang. Penetapan kualifikasi yuridis ini diperlukan untuk “menjembatani” berlakunya aturan umum KUHP terhadap hal-hal yang tidak di atur dalam undang-undang di luar KUHP.

b. Perumusan Pedoman Pemidanaan Untuk Ancaman Pidana Minimal Khusus

Berdasarkan penelitian penulis terhadap 25 (dua puluh lima) peraturan perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi, tampak ada yang menggunakan ancaman pidana minimal khusus; dan ada yang tidak. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat perbandingannya dalam tabel berikut:

Tabel 7
“Perbandingan Perundang-undangan Pidana (Administrasi) yang Menggunakan Ancaman Pidana Minimal Khusus dan yang Tidak”

Yang Menggunakan Ancaman Pidana Minimal Khusus	Yang Tidak Menggunakan Ancaman Pidana Minimal Khusus
1. UU 5/97 (Narkotika) 2. UU 22/97 (Psikotropika) 3. UU 10/98 (Perbankan)	1. UU 6/83 (Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan) jo. UU 9/94 jo. UU 16/00 2. UU 9/92 (Keimigrasian)

¹³⁵ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan.....*, Op. Cit., hal. 151.

4. UU 5/99 (Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat)	3. UU 23/97 (Pengelolaan Lingkungan Hidup)
5. UU 23/99 (Bank Indonesia)	4. UU 32/97 (Perdagangan Berjangka Komoditi)
6. UU 24/99 (Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar)	5. UU 8/99 (Perlindungan Konsumen)
7. UU 19/02 (Hak Cipta)	6. UU 36/99 (Telekomunikasi)
8. UU 12/03 (Pemilu)	7. UU 40/99 (Pers)
	8. UU 14/01 (Paten)
	9. UU 15/01 (Merek)
	10. UU 18/02 (IPTEK)
	11. UU 28/02 (Bangunan Gedung)
	12. UU 32/02 (Penyiaran)
	13. Perda Kota Denpasar 11/01 (Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum)
	14. Perda Kota Denpasar 24/01 (Usaha Hotel Melati)
	15. Perda Kota Denpasar 25/01 (Usaha Rumah Makan)
	16. Perda Kota Denpasar 9/01 (Ijin Tempat Usaha dan Ijin undang-undang gangguan [HO])
	17. Perda Kota Denpasar 2/98 (Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan)

Penggunaan ancaman pidana minimal khusus untuk delik-delik administrasi tertentu merupakan penyimpangan dari sistem dalam KUHP. Sebab KUHP tidak mengenal pola minimal khusus; yang ada hanyalah pola minimal umum, misalnya: (a) Untuk pidana penjara, minimum umumnya adalah satu hari [Pasal 12 ayat (2) KUHP]; (b) Untuk pidana denda, minimum umum sebesar Rp. 0,25 (dua puluh lima sen), atau berdasarkan UU No. 18/Prp/1960 menjadi Rp. 3,75 (tiga rupiah tujuh puluh lima sen) [Pasal 30 ayat (1) KUHP]; dan (c) Untuk pidana kurungan minimal umum 1 (satu) hari [Pasal 18 ayat (1) KUHP]. Sehubungan

dengan itu, aturan atau sistem pemidanaan dalam KUHP berorientasi pada sistem maksimal. Artinya, tidak ada aturan atau sistem pemidanaan untuk menerapkan sistem minimal khusus.

Kebijakan untuk menggunakan ancaman pidana minimal khusus untuk delik-delik administrasi dan juga untuk delik-delik khusus lainnya memang dapat dilakukan. Namun demikian, adanya ancaman pidana minimal khusus dalam beberapa perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi tersebut seharusnya disertai dengan pedoman atau aturan penerapan pidana minimal yang bersifat khusus pula. Berdasarkan penelitian penulis terhadap 8 (delapan) perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi administrasi yang menggunakan ancaman pidana minimal khusus (lihat Tabel 7), tidak ada satupun yang mengatur tentang pedoman atau aturan penerapan pidana minimal khususnya.

Melihat fenomena kebijakan legislasi seperti itu, Barda Nawawi Arief menegaskan bahwa:¹³⁶

Tanpa pedoman atau aturan khusus, bisa menimbulkan masalah karena dalam aturan umum KUHP belum ada aturan pemidanaan untuk menerapkan ancaman pidana minimal. Tidak adanya aturan pemidanaan khusus untuk menerapkan sistem minimal itu mungkin tidak menjadi masalah untuk pelaku (*pleger*) yang melakukan delik selesai (*voltooid delicten*). Namun dapat menjadi masalah apabila ada masalah *penyertaan, percobaan, concursus, recidive, dan lain-lain alasan peringanan atau pemberatan pidana* (Kursif. Pen). Dalam kenyataan praktek, hakim mengalami kesulitan menerapkan ancaman pidana minimal ini; sehingga ada hakim yang menjatuhkan *pidana di bawah ancaman minimal* (kursif. Pen).

¹³⁶. Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan.....*, Op. Cit., hal. 201

Pada tempat lain, Barda Nawawi Arief menyatakan secara lebih tegas dan tajam, bahwa:¹³⁷

"apabila dilihat dari sistem pidanaaan, jumlah ancaman pidana (minimum maupun maksimum) hanya merupakan salah satu sub-sistem (garis bawah. Pen) yang tidak dapat begitu saja diterapkan atau dioperasionalisasikan hanya dengan diancamkan di dalam perumusan delik. Agar dapat diterapkan, harus disertai dengan sub-sistem mengenai aturan pidanaaan atau pedoman pidanaanya terlebih dahulu (garis bawah. Pen)".

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa penggunaan sistem minimal khusus dalam perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi memang cukup bealasan dan dapat dibenarkan. Bahkan dalam Konsep KUHP 1999/2000 (sebagai *ius constituendum*), juga telah menganut sistem ancaman pidana minimal khusus. Di dalam penjelasan umum Konsep KUHP, dinyatakan bahwa sistem pidanaaan baru ini dilakukan berdasarkan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:¹³⁸

- a. Guna menghindari adanya disparitas pidana yang sangat mencolok untuk tindak pidana yang secara hakiki tidak berbeda kualitasnya;
- b. Untuk lebih mengefektifkan pengaruh prevesi umum, khususnya bagi tindak pidana yang dipandang membahayakan dan meresahkan masyarakat; dan
- c. Apabila dalam hal-hal tertentu maksimal pidana dapat diperberat, maka sebagai analog dipertimbangkan pula bahwa untuk minimal pidana-pun dalam hal-hal tertentu dapat diperberat.

Sejalan dengan itu, dapat disimpulkan bahwa penggunaan sistem ancaman pidana minimal khusus dalam perundang-undangan pidana

¹³⁷ Barda Nawawi Arief, *Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Lainnya Yang Terkait*, dalam Jurnal Hukum Bisnis Vol. 22-No.3-2003, *Menyongsong Amundemen UU 15/2002, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis*, Jakarta, 2003, hal. 23.

¹³⁸ Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Republik Indonesia, *Rancangan Penjelasan Atas RUU tentang KUHP*, Jakarta, 1999/2000, hal. 5.

administratif dapat dibenarkan. Pertimbangan penggunaannya didasarkan pada kualifikasi yang jelas, bahwa delik administrasi tersebut akan sangat merugikan, membahayakan atau meresahkan masyarakat. Disamping itu, delik administrasi tersebut dapat menimbulkan akibat-akibat yang berat atau berbahaya bagi kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, digunakannya sistem ancaman pidana minimal khusus – sebagai sistem yang menyimpang dari KUHP – maka kebijakan legislasi kedepan seyogyanya juga memuat pedoman atau aturan pemidanaan yang khusus pula. Dengan demikian, ancaman pidana minimal khusus tersebut dapat dioperasionalisasikan dalam tahap aplikasi dan eksekusi.

c. Pengaturan Korporasi sebagai Subjek Tindak Pidana

Penetapan korporasi sebagai subjek tindak pidana atau subjek hukum pidana disamping manusia alamiah (*natuurlijk persoon*) dalam beberapa perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi (dan juga dalam perundang-undangan pidana khusus lainnya), pada hakekatnya dapat dilakukan dan dibenarkan. Sebab, peranan korporasi yang semakin besar dalam berbagai bidang – khususnya bidang perekonomian – menimbulkan kecenderungan bagi korporasi untuk melakukan kejahatan dalam mencapai tujuannya.

Apabila korporasi akan ditetapkan sebagai subjek tindak pidana dalam perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi; maka persoalan yang muncul adalah adanya ketidakseragaman untuk

memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya. Misalnya dalam UU No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal. Di dalam UU Pasar Modal ini tidak ada ketentuan mengenai:¹³⁹

- a. Kapan atau dalam hal bagaimana suatu badan hukum (korporasi. Pen) itu dikatakan telah melakukan tindak pidana pasar modal;
- b. Terhadap siapa pertanggungjawaban pidana itu akan dikenakan; apakah terhadap pengurus atau pimpinan badan hukum, terhadap orang yang diperintah, terhadap badan hukum atau terhadap ketiga-tiganya.

Dilihat dari sanksi pidana yang diancamkan secara kumulatif (penjara/kurungan dan denda), maka jelas pidana itu lebih tepat ditujukan kepada orang-porseorangan. Tidak mungkin badan hukum dijatuhi pidana penjara atau kurungan.

Di dalam pedoman teknik peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan (Departemen Kehakiman), sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, disebutkan bahwa bagi tindak pidana yang dilakukan oleh suatu badan hukum, perseroan, yayasan, atau suatu perserikatan lainnya (korporasi. Pen), harus dijelaskan apakah sanksi pidana tersebut diberikan kepada:¹⁴⁰

- a. Badan hukum perseroan, yayasan, atau perserikatan tersebut; atau
- b. Mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana itu, atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan atau kelalaian itu; atau
- c. Kedua-duanya.

Sehubungan dengan itu, terdapat beberapa masalah yang akan muncul dengan ditetapkannya korporasi sebagai subyek tindak pidana.

¹³⁹ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan.....*, Op. Cit., hal. 126.

¹⁴⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 164.

Pertama; penentuan kapan suatu korporasi dinyatakan sebagai pelaku atau telah melakukan tindak pidana, dan kapan suatu tindak pidana telah dilakukan atas nama suatu korporasi merupakan hal yang harus dirumuskan secara tegas. Sebab, perumusan yang tidak tegas akan menimbulkan persoalan dalam aplikasinya. **Kedua**; kriteria-kriteria apa yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk mempertanggungjawabkan korporasi. Sebab pertanggungjawaban dalam hukum pidana senantiasa dikaitkan dengan masalah kesalahan, yaitu menyangkut kemampuan bertanggungjawab, kesengajaan atau kealpaan dan unsur ketiadaan alasan pemaaf. **Ketiga**, pidana apakah yang lebih tepat untuk dikenakan kepada korporasi. Dari ketiga persoalan tersebut, berdasarkan pokok permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini, maka pembahasan selanjutnya akan dibatasi pada masalah pidana dan ppidanaan.

Dalam ilmu hukum pidana dan kriminologi, korporasi dapat melakukan tindak pidana apa saja, tapi ada pembatasannya. Korporasi tidak bisa dikatakan melakukan tindak pidana dalam hal: (a) adanya perumusan ancaman pidana tunggal, berupa pidana yang hanya bisa dilakukan oleh orang biasa, misalnya delik-delik yang diancam pidana penjara secara tunggal; dan (b) tindak pidana yang hanya bisa dilakukan oleh orang biasa, misalnya bigami, perkosaan atau zina, sumpah palsu,

dan sebagainya. Mengenai hal ini, Peter Gillies, sebagaimana dikutip dan disarikan oleh Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa:¹⁴¹

"Ada batas-batas delik mana yang dapat dilakukan oleh perusahaan (korporasi. Pen). Salah satu pertimbangan yang relevan adalah masalah pidana. Secara normal, pidana yang dapat dikenakan kepada perusahaan adalah pidana denda, oleh karena itu apabila suatu delik hanya diancam dengan pidana penjara tidaklah mungkin dikenakan kepada perusahaan (korporasi. Pen). Di Australia, perusahaan (korporasi. Pen) akan dinyatakan tidak mampu melakukan pembunuhan (*murder*), karena delik ini hanya diancam dengan pidana penjara".

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pidana penjara dan pidana mati tidak dapat dijatuhkan kepada korporasi. Sanksi yang bisa dijatuhkan pada korporasi adalah: pidana denda; pidana tambahan; tindakan tata tertib; sanksi administrasi atau tindakan administratif; dan dan sanksi perdata atau ganti kerugian. Mengingat KUHP menganut sistem dua jalur (*double track system*) dalam pemidanaan, dalam arti di samping sanksi pidana dapat juga dikenakan sanksi tindakan kepada si pelaku, maka sistem ini dapat pula diterapkan dalam pertanggungjawaban korporasi sebagai pelaku tindak pidana. Sesuai dengan motif-motif kejahatan korporasi, sanksi yang bersifat ekonomis dan administratif tampaknya lebih sesuai diterapkan dalam pertanggungjawaban korporasi.¹⁴²

Barda Nawawi Arief, setelah meneliti berbagai bab "Ketentuan Pidana" dalam kebijakan legislatif saat ini (kebijakan faktual) yang

¹⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 150.

¹⁴² Setiyono, *Kejahatan Korporasi*, Averroes Press, FH UNMER dan Pustaka Pelajar, Malang, 2002, hal. 152.

mengandung aspek hukum administrasi di Indonesia, mengidentifikasi bahwa.¹⁴³

- f. Ada sanksi administrasi yang berdiri sendiri, tetapi ada juga yang dioperasionalkan dan diintegrasikan kedalam sistem pidana dan pemidanaan;
- g. Dalam hal sanksi administrasi berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah "sanksi administratif" (misalnya UU Konsumen, UU Pasar Modal, UU Perbankan) dan ada yang menggunakan istilah "tindakan administratif" (misalnya UU Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat);
- h. Dalam hal sanksi administrasi dioperasionalkan melalui sistem pidana ada yang menyebutnya (dimasukkan) sebagai "pidana tambahan" dan ada yang menyebutnya sebagai "tindakan tata tertib" atau "sanksi administratif";

Terkait dengan tindak pidana korporasi dalam perundang-undangan pidana (administrasi), maka ada 2 (dua) alternatif yang dapat dipilih dalam merumuskan sanksi yang bersifat administrasi untuk korporasi, yakni: (1) dioperasionalkan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana dan pemidanaan. Ini berarti, korporasi yang terbukti melakukan tindak pidana akan diproses melalui sistem peradilan pidana dan penjatuhan sanksi tersebut diberikan oleh pengadilan pidana; dan (2) tidak dioperasionalkan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana dan pemidanaan. Artinya, sanksi administrasi ini berdiri sendiri (sebagai sanksi dari hukum administrasi); dan dengan demikian akan diproses dan dijatuhkan melalui prosedur yang berlaku dalam hukum administrasi.

Terhadap kedua alternatif tersebut, patut diperhatikan pendapat dari Barda Nawawi Arief¹⁴⁴ pada saat membahas operasionalisasi sanksi

¹⁴³ Barda Nawawi Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana.....*, Op. Cit., hal. 5.

¹⁴⁴ Barda nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan.....* Op. Cit., hal. 126.

pidana terhadap badan hukum dalam undang-undang pasar modal. Berdasarkan Pasal 102 UU No. 8 tahun 1985 tentang Pasar Modal dan Pasal 61 PP No. 45 tahun 1995, dimasukkan adanya sanksi administrasi terhadap badan hukum berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. denda, yaitu kewajiban untuk membayar sejumlah uang tertentu;
- c. pembatasan kegiatan tertentu;
- d. pembekuan kegiatan usaha;
- e. pencabutan ijin usaha;
- f. pembatalan persetujuan; dan
- g. pembatalan pendaftaran.

Namun demikian, menurut Undang-undang Pasar Modal, sanksi administrasi di atas tidak diintegrasikan ke dalam sistem pertanggungjawaban pidana. Barda Nawawi Arief¹⁴⁵ mengartikan bahwa, sanksi itu tidak dijadikan sebagai salah satu bentuk sanksi atau pertanggungjawaban pidana (misalnya disebut sebagai "tindakan" atau "sanksi administratif"), sehingga tidak dapat diterapkan oleh hakim sekiranya pelanggaran terhadap undang-undang pasar modal tersebut di ajukan sebagai perkara pidana. Menurut Pasal 102 undang-undang pasar modal, sanksi administratif itu hanya diberikan oleh Bapepam.

Dari pendapat tersebut, tampak secara implisit bahwa Barda Nawawi Arief berpendirian supaya diintegrasikannya "sanksi-sanksi yang bersifat hukum administrasi" bagi korporasi ke dalam sistem pidana dan pemidanaan.

¹⁴⁵ Ibid., hal. 127.

Sejalan dengan diterima dan/atau dicantumkanannya korporasi sebagai subyek tindak pidana administrasi, maka untuk kebijakan legislasi ke depan, seyogyanya "sanksi-sanksi yang bersifat hukum administrasi" (tindakan tata tertib atau tindakan administratif) diintegrasikan ke dalam sistem pidana dan pemidanaan. Pilihan ini juga sejalan dengan terbatasnya bentuk-bentuk sanksi pidana (pokok) yang dapat dijatuhkan untuk korporasi, yakni berupa pidana denda. Dengan adanya bentuk-bentuk sanksi yang bersifat hukum administrasi untuk korporasi (baik sebagai sanksi pidana [tambahan] ataupun tindakan); akan lebih banyak bentuk-bentuk sanksi yang relevan dengan hakikat perbuatan yang dilanggar, sehingga "proporsional" jika dikenakan terhadap delik-delik administratif yang melibatkan korporasi.

d. Perumusan Format Titel Tentang "Sanksi"

Telah dikemukakan dalam sub-bab (C ke-1) di atas bahwa ada kerancuan dalam penggunaan konsep kerancuan dari penggunaan konsep untuk menyebut judul tentang sanksi dalam perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi. Terlebih lagi, dalam suatu undang-undang juga menggunakan atau menetapkan sanksi administrasi disamping sanksi pidana.

Berdasarkan penelitian penulis terhadap 25 (dua puluh lima) perundang-undangan pidana yang mengandung aspek hukum administrasi, tampak bahwa 14 (empat belas) undang-undang saja yang menggunakan sanksi pidana – hanya sanksi pidana semata, tidak ada

sanksi administrasi – dengan titel “Ketentuan Pidana”. Sisanya, 11 (sebelas) undang-undang menggunakan sanksi pidana dan juga sanksi administrasi.

Dari 11 (sebelas) undang-undang yang menggunakan sanksi pidana dan juga sanksi administrasi tersebut, ternyata ada beberapa variasi dalam penggunaan titel tentang “sanksi”, yakni: (1) Ada yang memisahkan antara titel “Sanksi Administrasi” dan “Ketentuan Pidana”; (2) Ada yang mengelompokkan semua jenis sanksi pidana dan sanksi administrasi dengan titel “Sanksi”; (3) Ada yang mengelompokkan semua jenis sanksi pidana dan sanksi administrasi dengan titel “Ketentuan Sanksi”; dan (4) Ada yang mengelompokkan semua jenis sanksi pidana dan sanksi administrasi dengan titel “Sanksi Administrasi dan Ketentuan Pidana” dan/atau sebaliknya “Ketentuan Pidana dan Sanksi Administrasi”. Untuk perbandingan yang lebih jelas, dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 8
“Penggunaan Titel tentang Sanksi Administrasi dan Sanksi Pidana”

No	Variasi	Undang-undang
1	Dipisah dengan titel “Sanksi Administrasi” dan “Ketentuan Pidana”	1. UU 23/97 (Pengelolaan Lingkungan Hidup) 2. UU 36/99 (Telekomunikasi) 3. UU 32/02 (Penyiaran)
2	Dikelompokkan dengan titel “Sanksi”	1. UU 5/99 (Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat) 2. UU 8/99 (Perlindungan Konsumen) 3. UU 28/02 (Bangunan Gedung)
3	Dikelompokkan dengan titel “Ketentuan Sanksi”	1. UU 18/02 (IPTEK)
4	Dikelompokkan dengan titel “Ketentuan Pidana Dan Sanksi Administrasi”, dan/atau sebaliknya	1. UU 7/92 jo. UU 10/98 (perbankan) 2. UU 32/97 (Perdagangan Berjangka Komoditi) 3. UU 23/99 (Bank Indonesia)

Dari variasi tersebut, tampak bahwa penggunaan titel tentang sanksi pidana dalam perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi tidak konsisten atau tidak harmonis atau tidak sinkron; dan karena itu akan melahirkan perundang-undangan pidana (khusus) yang tidak sistematis. Menurut Sholehuddin, adanya kebijakan faktual seperti itu, juga telah menimbulkan 'komplikasi' secara konseptual.¹⁴⁶

Masih berdasarkan variasi tersebut di atas, untuk kebijakan legislasi ke depan, apabila akan menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi, seyogyanya menggunakan titel "Ketentuan Pidana". Hal ini diharapkan dapat melahirkan perundang-undangan pidana khusus – termasuk yang beraspek hukum administrasi – yang seragam dalam penggunaan format titel tentang sanksi pidana. Bahkan dalam Keputusan Presiden No. 44 tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Presiden dan Rancangan Keputusan Presiden; menegaskan bahwa:¹⁴⁷

Pada umumnya substansi dalam batang tubuh (batang tubuh peraturan perundang-undangan. Pen) dikelompokkan ke dalam:

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan) [garis bawah. Pen]

¹⁴⁶ Sholehuddin, *Ringkasan Disertasi: Penerapan Sanksi Pidana dan Tindakan dalam Kebijakan Legislatif (Ide Dasar Doble Track System dan Implementasinya)*. Pada Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2002, hal. 18.

¹⁴⁷ Lampiran I tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Periksa: *Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 88 tahun 1998 tentang Tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan Keputusan Presiden Republik Indonesia No.44 tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Presiden dan Rancangan Keputusan Presiden*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2001, hal. 30.

4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

Ketentaun tersebut jelas menyiratkan bahwa; apabila sanksi pidana dan/atau hukum pidana akan 'dilibatkan', maka titel yang digunakan adalah "Ketentuan Pidana". Hal ini ditegaskan pula dalam uraian – pada lampiran – seputar penggunaan titel "Ketentuan Pidana", sebagai berikut:¹⁴⁸

"Ketentuan Pidana ditetapkan dalam bab tersendiri, yaitu **BAB KETENTUAN PIDANA** (bold. Pen), yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum BAB KETENTUAN PERALIHAN. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum BAB KETENTUAN PENUTUP"

Disamping telah adanya teknik yang baku, secara teoritis, konsep "Ketentuan Pidana" mencakup materi yang lebih luas, baik perbuatan pidana, pertanggungjawaban pidana, maupun ancaman sanksinya; sebaliknya "Sanksi" menunjuk pada jenis dan bentuk sanksi yang diancamkan terhadap suatu pelanggaran.¹⁴⁹ Kombinasi format titel "Sanksi Administrasi dan Ketentuan Pidana" dan/atau sebaliknya "Ketentuan Pidana dan Sanksi Administrasi", juga dapat menimbulkan kerancuan dan ada kesan bersifat kumulasi. Padahal dalam perumusan pasal-pasalnya secara tegas dipisahkan atau masing-masing berdiri sendiri. Hal ini dapat dilihat dalam UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia dan UU No. 24 tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Sholehuddin, *Ringkasan Disertasi*..... Loc. Cit.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa, apabila kebijakan legislasi ke depan akan menggunakan "sanksi pidana" dan "sanksi administrasi" dalam perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi, maka seyogyanya dipisahkan dan diatur dalam bab tersendiri. Dengan kata lain, bila 'sanksi administrasi' akan dimuat pula dalam perundang-undangan tersebut, maka seharusnya ditempatkan secara tersendiri; terpisah dari bab tentang "Ketentuan Pidana".

e. Penetapan Pola Pemidanaan

Dalam kebijakan legislasi selama ini, pola pemidanaannya lebih banyak mengacu pada KUHP. Namun dengan memperhatikan pola pemidanaan yang terdapat dalam perundang-undangan pidana yang beraspek hukum administrasi dan/atau perundang-undangan pidana khusus lainnya, tampak bahwa perundang-undangan tersebut mencantumkan pola pemidanaan secara tersendiri, atau berbeda dengan apa yang terdapat dalam KUHP. Hanya saja, pola pemidanaan yang dicantumkan dalam berbagai perundang-undangan pidana (khusus) tersebut dapat dikatakan tidak sistematis dan tidak dianut secara konsisten.

Salah satu jalan atau wadah untuk mewujudkan perundang-undangan pidana (administrasi) yang baik pada masa-masa yang akan datang adalah dengan membuat suatu pola pemidanaan yang baku. Penemuan untuk menetapkan adanya pola pemidanaan yang baku ini

sejalan dengan penemuan Sholehuddin¹⁵⁰ dalam disertasinya tentang 'Penetapan Sanksi Pidana dan Tindakan Dalam Kebijakan Legislasi'.

Dari sudut pengertian yang luas tentang pidana dan pemidanaan, pola pemidanaan merupakan suatu sistem, karena ruang lingkup pola pemidanaan tidak hanya meliputi masalah yang berhubungan dengan jenis sanksi, lama atau berat ringannya suatu sanksi; akan tetapi juga persoalan-persoalan yang berkaitan dengan perumusan sanksi dalam hukum pidana. Sebagai suatu sistem, maka pola pemidanaan tidak dapat dipisahkan dari proses penetapan sanksi dan pelaksanaan sanksi. Singkatnya, dapat dikatakan bahwa "pola pemidanaan" yang dimaksudkan disini adalah acuan, pegangan atau pedoman untuk membuat atau menyusun sistem sanksi (hukum) pidana; atau dapat pula dinyatakan bahwa "pola pemidanaan" merupakan "pedoman legislatif" bagi pembuat undang-undang. Oleh karena itu, "pola pemidanaan" yang bersifat umum dan ideal harus ada lebih dahulu sebelum perundang-undangan pidana dibuat.¹⁵¹ Dalam pidato penerimaan jabatan guru besarnya, Barda Nawawi Arief mengungkapkan sebagai berikut.¹⁵²

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

¹⁵⁰ Sholehuddin, *Penetapan Sanksi Pidana dan Tindakan Dalam.....*, Op. Cit, hal. 295- dsl.

¹⁵¹ Lihat lebih lanjut: Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan.....*, Op. Cit., hal. 167-168.

¹⁵² Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNDIP-Semarang, dalam Soekotjo Hardiwinoto (Ed). *Kumpulan Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNDIP-Semarang*, BP. UNDIP, Semarang, 1995, hal. 370.

upaya penyusunan dan pembaharuan perundang-undangan pidana di Indonesia. Ditambah lagi dengan belum adanya sistem pemidaan yang bersifat nasional (karena KUHP Baru/Nasional belum terbentuk), maka produk perundang-undangan pidana selama ini sebetulnya dalam keadaan yang "memprihatinkan" (garis bawah. Pen).

Lebih lanjut dinyatakan:¹⁵³

Dengan belum adanya atau belum jelasnya pola pemidanaan dan sistem pemidanaan yang bersifat nasional dapat berakibat adanya kerancuan, ketidaksesuaian (*inconsistency*) dan keanekaragaman di dalam penyusunan produk legislatif yang mengandung sanksi pidana (garis bawah. Pen). 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. 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.

Dengan demikian, keberadaan pola pemidanaan dalam konteks sistem pidana dan pemidanaan adalah hal yang tidak dapat dielakkan. Pola pemidanaan ini dapat dijadikan model dan pedoman bagi legislator pada tahap kebijakan legislasi, khususnya dalam hal penggunaan sanksi pidana pada perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi. Adapun pokok-pokok pemikiran mengenai pola pemidanaan dalam perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi, dapat dikemukakan sebagai berikut.

Pertama; adanya keseragaman untuk menganut sistem pidana dua jalur (*double track system-DTS*) dalam perundang-undangan pidana yang beraspek hukum administrasi – dan juga dalam perundang-undangan

¹⁵³ Ibid.

pidana khusus – yang akan datang. Sistem dua jalur (*double track system-DTS*) seyogyanya menjadi sistem dasar dalam kebijakan penetapan sanksi untuk setiap perundang-undangan administrasi yang hendak menggunakan sanksi pidana. Dengan sistem ini, akan mencegah kemungkinan penggunaan sanksi pidana sebagai sanksi yang 'utama' atau sanksi 'primadona'. Kecenderungan kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi selama ini telah menempatkan jenis sanksi pidana sebagai sanksi primadona, sedangkan sanksi tindakan menjadi sanksi yang terabaikan (terutama sanksi tindakan untuk korporasi).

Berdasarkan penelitian penulis terhadap 25 (dua puluh lima) perundang-undangan administrasi yang menggunakan sanksi pidana didalamnya, menunjukkan bahwa hanya 1 (satu) perundang-undangan yang menganut *double track system* (DTS). Sebagian besar menganut *single track system* (STS); dan bahkan ada yang "semu" (hanya menyebut 'sanksi pidana' tetapi mengandung sebagai 'sanksi tindakan'). Jadi ada 3 (tiga) variasi dalam kebijakan penetapan sistem sanksi pidana. Dari ketiga variasi dalam kebijakan legislasi tersebut, dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 9
"Kebijakan Penetapan Sistem Sanksi"

"DTS"	"STS"	"Semu"
1. UU 23/97 (Pengelolaan Lingkungan Hidup)	2. UU 6/83 (Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan) jo. UU 9/94 jo. UU 16/00 3. UU 9/92 (Keimigrasian) 4. UU 32/97 (Perdagangan Berjangka Komoditi) 5. UU 5/97 (Narkotika)	1. UU 5/99 (Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat) Cat: Walaupun tidak

	6. UU 22/97 (Psikotropika) 7. UU 10/98 (Perbankan) 8. UU 23/99 (Bank Indonesia) 9. UU 24/99 (Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar) 9. UU 19/02 (Hak Cipta) 10. UU 12/03 (Pemilu) 11. UU 36/99 (Telekomunikasi) 12. UU 40/99 (Pers) 13. UU 14/01 (Paten) 14. UU 15/01 (Merek) 15. UU 18/02 (IPTEK) 16. UU 28/02 (Bangunan Gedung) 18. Perda Kota Denpasar 11/01 (Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum) 19. Perda Kota Denpasar 24/01 (Usaha Hotel Melati) 20. Perda Kota Denpasar 25/01 (Usaha Rumah Makan) 21. Perda Kota Denpasar 9/01 (Ijin Tempat Usaha dan Ijin undang-undang gangguan [HO]) 22. Perda Kota Denpasar 2/98 (Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan)	secara tegas menyebutkan adanya sanksi tindakan, tapi sanksi pidana tambahan dalam Psl. 49 terkesan berbentuk tindakan, yaitu: - Pencabutan ijin usaha - Larangan menduduki jabatan direksi/komisaris - Penghentian kegiatan tertentu. 2. UU 8/99 (Perlindungan Konsumen) Cat: Sama halnya dengan UU 5/99, pidana tambahan dalam Psl. 63 ada yang terkesan berbentuk tindakan, yaitu: - Perintah penghentian kegiatan ttt, - Penarikan barang dari peredaran - Pencabutan ijin usaha.
--	--	---

Dengan menempatkan sanksi tindakan sebagai jenis sanksi pidana dalam perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi – dalam kedudukan yang setara – maka akan memberikan kebebasan dan keleluasaan kepada hakim untuk memilih dan menentukan jenis sanksi pidana (Pidana atau Tindakan) yang lebih tepat bagi delik administrasi tertentu. Disamping itu, dengan dianutnya sistem dua jalur (DTS) dalam kebijakan legislasi ke depan, akan berpengaruh pada terjabarkannya ide

dasar adanya “kesetaraan” antara sanksi pidana dan tindakan. Mengenai hal ini, Sholehuddin menegaskan sebagai berikut:¹⁵⁴

Ketegasan menggunakan DTS sebagai dasar kebijakan penetapan sanksi, akan memungkinkan terjabarkannya ide dasar sistem tersebut, yaitu adanya kesetaraan dalam penetapan sanksi, penerapan sanksi dan pelaksanaan sanksi. Ide dasar “kesetaraan” mengandung pengertian bahwa antara jenis sanksi pidana dan sanksi tindakan pada dasarnya dapat diterapkan terhadap semua macam dan bentuk kejahatan. Kesetaraan juga bermakna tidak adanya perbedaan bobot antara dua jenis sanksi tersebut. Sebab pemahaman yang populer selama ini adalah sanksi tindakan dianggap lebih ringan daripada jenis sanksi pidana. Dengan demikian, pada prinsipnya kedua jenis sanksi tersebut dapat dikenakan terhadap subyek hukum, baik “orang” maupun “korporasi” yang melakukan tindak pidana.

Terkait dengan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi, dan juga adanya “kesetaraan” antara sanksi pidana dan sanksi tindakan, patut diperhatikan pendapat dari Bambang Poernomo berikut ini:

“.....maka tidak terlalu sulit untuk menerima ‘*kebutuhan sanksi pidana masuk ke dalam hukum administrasi*’ (kursif. Pen), mengingat jenis sanksi tindakan itu merupakan salah satu identitas dari sanksi hukum administrasi yang lebih dikenal dengan dengan sanksi ‘tindakan tata tertib’ dari hukum administrasi yang mengatur ketertiban masyarakat (*ordeningsrecht*)”.

Dari konsep hukum yang dikemukakan oleh Sholehuddin dan Bambang Poernomo tersebut, tampak bahwa secara implisit adanya “kesepahaman” untuk menganut sistem dua jalur (DTS) dalam kebijakan legislasi ke depan, khususnya kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi.

¹⁵⁴ Sholehuddin, *Penetapan Sanksi Pidana dan Tindakan Dalam.....*, Op. Cit, hal. 299-300.

Khusus mengenai keterlibatan korporasi dalam delik-delik administratif, dengan sistem dua jalur (DTS) – dalam kebijakan legislasi ke depan – maka akan lebih membuka peluang untuk menentukan bentuk-bentuk “sanksi tindakan” yang lebih spesifik dan tepat untuk dijatuhkan kepada korporasi. Penetapan bentuk-bentuk “sanksi tindakan” dapat disesuaikan dengan karakteristik dari pelanggaran yang dilakukan oleh korporasi dalam delik-delik administrasi tertentu.

Kedua; sebagai konsekuensi dianutnya DTS, maka pola ‘jenis’ sanksi dalam setiap perundang-undangan pidana yang bersifat hukum administrasi dan/atau perundang-undangan pidana (khusus) lainnya; hendaknya hanya terdiri dari 2 (dua) katagori, yaitu jenis sanksi pidana dan sanksi tindakan. Kedua jenis sanksi tersebut harus diakomodasi dalam setiap perundang-undangan pidana. Baik jenis ‘sanksi pidana’ maupun ‘sanksi tindakan’ tidak perlu lagi diklasifikasikan dalam katagori “pidana pokok dan pidana tambahan”. Menurut Sholehudin, ada dua alasan untuk hal ini, yaitu:¹⁵⁵

- a. Katagori “tambahan” bersifat komplementer; dan oleh karena itu bertentangan dengan prinsip kesetaraan; dan
- b. Secara faktual, materi (bentuk. Pen) “pidana tambahan” sesungguhnya merupakan substansi dari jenis “sanksi tindakan” – sehingga terjadi tumpang tindih antara keduanya.

Disamping itu, substansi dari bentuk “pidana tambahan” dimaksud adalah bersifat dinamis dan terbuka – yang merupakan karakteristik dari jenis “sanksi tindakan”. Dengan demikian, apa yang selama ini menjadi

¹⁵⁵ Ibid., hal. 300-301.

materi "sanksi pidana tambahan", seyogyanya dialihkan atau dikelompokkan atau diintegrasikan ke dalam jenis sanksi tindakan.

Selanjutnya, hal yang perlu dilakukan adalah merinci bentuk-bentuk dari masing-masing jenis "sanksi pidana" dan "sanksi tindakan". Untuk jenis 'sanksi pidana' misalnya dapat dirinci bentuk-bentuk sanksi sebagai berikut: "Pidana Mati"; "Pidana Penjara"; "Pidana Denda" dan "Pidana Kerja Sosial". Sedangkan untuk jenis 'sanksi tindakan', bentuk-bentuk sanksinya harus disesuaikan dengan subyek pelakunya; antara lain: (a) untuk orang yang kurang mampu bertanggungjawab;¹⁵⁶ (b) untuk orang yang mampu bertanggungjawab;¹⁵⁷ dan (c) bagi korporasi.

Di samping bentuk-bentuk sanksi tindakan itu harus disesuaikan dengan subyek pelakunya, juga dapat dilihat dari kepentingan hukum yang di atur. Misalnya; bagi korporasi dapat dikenakan bentuk-bentuk tindakan seperti: "pencabutan ijin usaha"; "penetapan perusahaan di bawah pengawasan atau pengampuan"; "penutupan seluruhnya atau sebagian dari perusahaan"; perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana"; pembayaran ganti rugi"; dan sebagainya. Di lihat dari sudut

¹⁵⁶ Misalnya dalam Pasal 94 ayat (1) Konsep KUHP 1999/2000 menentukan bahwa untuk orang yang tidak atau kurang mampu bertanggungjawab dapat dikenakan bentuk-bentuk sanksi tindakan ("tindakan" ini dijatuhkan tanpa "pidana") berupa:

- a. Perawatan di rumah sakit jiwa;
- b. Penyerahan kepada pemerintah; dan
- c. Penyerahan kepada seseorang.

¹⁵⁷ Misalnya dalam Pasal 94 ayat (2) Konsep KUHP 1999/2000 menentukan bahwa untuk orang mampu bertanggungjawab 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
- f. Perawatan di lembaga.

kepentingan hukum yang hendak dilindungi (kepentingan hukum administrasi dan perekonomian), bentuk-bentuk "sanksi tindakan" tersebut sangat relevan untuk dijatuhkan kepada korporasi. Barda Nawawi Arief pernah mengingatkan bahwa: "upaya untuk mengoperasionalkan sanksi terhadap tindak pidana ekonomi (termasuk tindak pidana administrasi. Pen), seyogyanya tidak semata-mata diutamakan pada pencantuman pidana pokok, tetapi juga pada upaya mengefektifkan pengoperasionalisasian jenis-jenis sanksi yang bersifat ekonomis dan administratif".¹⁵⁸

Ketiga, pola perumusan sanksi pidana yang akan digunakan dalam perundang-undangan administrasi seyogyanya menggunakan pola perumusan 'alternatif' dan/atau 'alternatif kumulatif' saja. Sebaliknya, jangan menggunakan pola perumusan 'tunggal' dan 'kumulatif', oleh karena sifatnya yang kaku, absolut dan imperatif. Penggunaan pola perumusan "alternatif" dengan sendirinya akan memberikan ruang kepada legislator untuk menerapkan prinsip subsidiaritas penggunaan sanksi dalam hukum pidana, yaitu bentuk-bentuk dari jenis sanksi yang lebih berat baru digunakan apabila bobot sanksi yang lebih ringan dipandang kurang sesuai atau tidak dapat mencapai tujuan pemidanaan. Selain itu, dalam tahap aplikasi atau tahap penjatuhan sanksi, pola alternatif ini akan memberikan kebebasan bagi hakim untuk memilih salah satu bentuk sanksi yang diancamkan dalam suatu perundang-undangan.

¹⁵⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 163.

Sejalan dengan pokok pikiran pertama dan kedua, maka pola perumusan 'alternatif' yang dimaksud adalah: para legislator dapat menetapkan 2 (dua) bentuk pilihan sanksi dari jenis sanksi pidana saja, misalnya sanksi pidana "penjara atau denda". Dapat juga menetapkan pilihan sanksi yang terdiri dari 1 (satu) bentuk jenis sanksi pidana dan 1 (satu) bentuk dari jenis sanksi tindakan, misalnya "pidana denda atau perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana". Ataupun dengan menetapkan 2 (dua) bentuk pilihan sanksi dari jenis sanksi tindakan saja, misalnya "pencabutan izin usaha atau penempatan perusahaan di bawah pengampuan".

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Permasalahan pokok yang dikaji dalam penulisan tesis ini adalah:

(1) hubungan antara kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi dengan kebijakan kriminalisasi; (2) 'aplikasi' dan 'kendala' penegakan hukum pidana administrasi dalam sistem peradilan pidana; dan (3) bagaimana seyogyanya kebijakan legislatif terhadap penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada masa yang akan datang. Setelah melakukan pengkajian dan analisa – berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada BAB III – terhadap 3 (tiga) permasalahan pokok tersebut dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan untuk menggunakan sanksi pidana terhadap pelanggaran norma-norma dalam produk perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi merupakan bagian atau salah satu bentuk dari "kebijakan kriminalisasi". Sebagai bagian atau salah satu bentuk dari "kebijakan kriminalisasi", maka akan menjadikan suatu perbuatan tertentu (khususnya dalam bidang hukum administrasi) sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang,

dimana perbuatan itu diancam dengan dengan suatu sanksi yang berupa pidana.

2. Dalam produk perundang-undang yang bersifat hukum administrasi (non-hukum pidana) telah terjadi kriminalisasi. Kebijakan kriminalisasi melalui kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi juga dapat dilihat dari: (1) adanya pergeseran peran atau fungsi sanksi pidana dari *ultimum remedium* menjadi *primum remedium*, seperti dalam delik lingkungan hidup dan delik perlindungan konsumen; dan (2) adanya perluasan berlakunya hukum pidana yang tampak dari pengaturan "*corporate criminal liability*".
3. Mengenai 'aplikasi' dan 'kendala' penegakan hukum pidana administratif dalam SPP, dapat dikemukakan sebagai berikut:
 - a. Aplikasi hukum pidana administratif dalam sistem peradilan pidana (SPP), pada umumnya menempatkan pejabat penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) sebagai ujung tombak SPP untuk melakukan penyidikan. Keberadaan dan wewenang yang dimiliki oleh PPNS sebagai penyidik khusus untuk tindak pidana administratif tertentu telah ditetapkan dan/atau dirumuskan dalam perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya: PPNS Lingkungan Hidup (Pasal 40 UU No. 23 tahun 1997); PPNS Pajak (Pasal 44 UU No. 6

tahun 1983); PPNS Perlindungan Konsumen (Pasal 59 UU No. 8 tahun 1999); bahkan ada PPNS Perda (Pasal 16 Perda Kota Denpasar No. 24 tahun 2001); dan sebagainya. Namun demikian, ada juga hukum pidana administratif yang tidak mengatur tentang keberadaan PPNS sebagai penyidik khusus; misalnya UU No. 40 tahun 1999 dan UU No. 18 tahun 2002. Dalam hal ini, dengan berpedoman pada ketentuan KUHAP, maka penyidikan dilakukan oleh Polri sebagai penyidik umum.

- b. Kendala atau faktor-faktor yang menghambat penegakan hukum pidana administrasi dalam SPP adalah faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri. Berdasarkan penelitian di lapangan tampak bahwa ada 2 (dua) faktor 'utama', yaitu faktor peraturan perundang-undangan dan faktor aparat penegak hukum. **Pertama**, dari faktor peraturan perundang-undangan, secara umum dapat diidentifikasi bahwa: (1) perumusannya yang tidak jelas; baik tentang tindak pidananya, pertanggungjawaban pidananya dan pidananya. Kendala ini dapat diidentifikasi sebagai kendala dari sudut *yuridis-dogmatis*; (2) sosialisasi dari undang-undang yang kurang kepada masyarakat; Konsekuensinya, banyak masyarakat yang melanggar oleh karena masyarakat tidak tahu kalau perbuatannya itu adalah

melanggar hukum – tindak pidana administratif. Kendala ini dapat diidentifikasi sebagai kendala dari sudut *yuridis-sosiologis*. **Kedua**, dari faktor aparat penegak hukum, dapat diidentifikasi bahwa adanya persepsi dan pemahaman aparat penegak hukum (pidana) tentang peran atau fungsi sanksi pidana sebagai sarana terakhir (*ultimum remedium*), berimplikasi pada lemahnya penegakan hukum yang dilakukan melalui proses peradilan pidana. Dengan demikian tindak pidana administratif yang terjadi di lapangan diselesaikan dengan mengedepankan tindakan tata tertib dan/atau sanksi administratif. Konkretnya, keadaan tersebut dapat diidentifikasi sebagai kendala pada tingkat “penyidikan” sebagai sub sistem peradilan pidana (*investigation problem of criminal justice system*).

4. Kebijakan legislatif terhadap penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada masa-masa yang akan datang dapat dilihat dari 2 (dua) pendekatan. **Pertama**, pendekatan untuk membatasi penggunaan sanksi pidana (Kebijakan Pra-Legislasi), yaitu adanya ‘pemahaman’ dari para pemegang kebijakan – legislator – tentang peran atau fungsi sanksi pidana sebagai sarana yang terakhir (*ultimum remedium*) dalam melakukan kriminalisasi terhadap tindak pidana administratif. Sedapat mungkin mengedepankan sanksi yang bersifat hukum

perdata dan/atau hukum administrasi. Apabila sanksi pidana akan dilibatkan, maka landasan kebijakan kriminalisasinya harus kuat, jelas dan rasional. Artinya, harus berpedoman pada "syarat kriminalisasi" dalam hukum pidana. Langkah ini sangat strategis, terutama untuk menghindari terjadinya overkriminalisasi atau devaluasi dari perundang-undangan pidana. **Kedua**, setelah pemegang kebijakan – legislator – mempunyai landasan yang kuat, jelas dan rasional (syarat kriminalisasi terpenuhi), maka pendekatan yang seyogyanya dilakukan kemudian adalah pendekatan untuk menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi itu sendiri (kebijakan Legislasi Ke Depan). Berdasarkan hasil penelitian terhadap 25 peraturan perundang-undangan pidana yang beraspek hukum administrasi tampak bahwa "tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan penal". Kondisi ini menciptakan perundang-undangan pidana administrasi yang tidak harmonis, tidak sinkron, "jumbu", dan tidak sistematis. Dengan demikian, dalam kebijakan legislasi ke depan diperlukan adanya "keseragaman pola formulasi kebijakan penal" yang meliputi: (a) Perumusan kualifikasi delik – kejahatan atau pelanggaran; (b) Perumusan pedoman pemidanaan untuk ancaman pidana minimal khusus; (c) Pengaturan korporasi sebagai subyek tindak pidana; (d)

Perumusan format 'titel' tentang sanksi; dan (e) untuk jangka panjang diperlukan adanya 'pola pemidaan' nasional yang bersifat baku.

B. SARAN

Dengan bertolak dari penelitian yang telah penulis lakukan (baik penelitian yuridis-normatif maupun yuridis-empiris), maka penulis akan mengajukan beberapa saran terkait dengan "kebijakan penegakan hukum pidana administrasi" maupun "kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi" di Indonesia pada masa-masa yang akan datang.

1. Dalam mencegah dan menanggulangi terjadinya pelanggaran di bidang hukum administrasi – delik administrasi – agar tidak meluas, upaya yang perlu dilakukan adalah meningkatkan kinerja aparat pejabat penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) sebagai penyidik khusus untuk mendeteksi dan memproses tindak pidana (administrasi) yang termasuk lingkup bidangnya masing-masing. Disamping itu, juga diperlukan adanya pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (Diklat) yang berjenjang dan berkesinambungan (tidak *ad-hoc*) bagi para PPNS, baik di tingkat pusat (penegakan hukum pidana nasional) maupun di tingkat daerah (penegakan hukum pidana lokal).
2. Keberadaan PPNS sebagai sub sistem peradilan pidana dalam menegakkan hukum pidana administratif seringkali luput dari

perhatian publik. Perhatian publik biasanya hanya tertuju kepada Polisi, Jaksa dan Hakim. Untuk itu, perlu adanya mekanisme pengawasan yang lebih memberikan peran serta “yang besar” kepada publik terhadap perilaku PPNS. Perguruan tinggi maupun LSM dapat diharapkan memberikan sumbangan besar dalam melakukan pengawasan dan pengkajian, misalnya melalui pembentukan pusat studi SPP, atau lebih khusus lagi pusat studi PPNS.

3. Pembentuk undang-undang atau pemegang kebijakan (legislator) perlu meneliti dan menemukan alasan-alasan yang obyektif dan rasional dalam menetapkan penggunaan ancaman pidana terhadap pelanggaran-pelanggran norma hukum administrasi. Artinya, syarat-syarat kriminalisasi harus terpenuhi. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan menegaskan “tujuan” yang hendak dicapai dari penggunaan ancaman pidana tersebut. Untuk itu, pembentuk undang-undang atau pemegang kebijakan (legislator) harus membuka diri terhadap masukan-masukan publik; baik yang dilakukan melalui penelitian ilmiah, seminar-seminar maupun hasil kajian ilmiah yang mempunyai kualifikasi dan kualitas tinggi, yang berbobot dan dapat dipertanggungjawabkan.
4. Pembentuk undang-undang perlu memahami bahwa upaya penegakan norma-norma hukum administrasi tidak hanya

semata-mata harus menggunakan "jalur penal" (penggunaan sanksi pidana), tapi juga dapat dilakukan dengan "jalur non-penal". Bahkan upaya-upaya non-penal inilah yang seyogyanya dikembangkan dan dikedepankan oleh pemerintah.

5. Pemerintah Indonesia perlu segera menyusun suatu "pola pemidanaan" yang bersifat baku, supaya ada keseragaman formulasi kebijakan penal pada masa-masa yang akan datang. Pola pemidanaan ini juga dapat dijadikan sebagai acuan dari pembentuk undang-undang di dalam merumuskan sistem sanksi pidana dan pemidaan.
6. Pemerintah Indoesia perlu segera melakukan pengkajian terhadap sumber-sumber hukum pidana positif yang tersebar di luar KUHP atau perundang-undangan pidana khusus untuk diinventarisasikan dan di susun secara 'sistematis', sehingga merupakan satu kesatuan sebagai sumber hukum pidana positif Indonesia.



DAFTAR PUSTAKA

- Apeldoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985.
- Ariawan, G.K., *Re-orientasi terhadap Beberapa Permasalahan Pidana Penjara (Suatu Kajian Dari Dimensi Politik Kriminal)*, Kerta Patrika-Majalah Ilmiah FH UNUD, Denpasar, 1994.
- Atmasasmita, Romli, *Tindak Pidana Narkotika Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
-, *Bentuk-bentuk Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Produsen Pada Era Perdagangan Bebas: Suatu Upaya Antisipatif, Preventif dan Represif*, dalam: Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
-, *Sistem Peradilan Pidana (Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme)*, Putra A Bardin, Jakarta, 1996.
-, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Bemmelen, JM van, *Hukum Pidana I – Hukum Pidana Bagian Umum* (terjemahan Hasnan), Binacipta, Bandung, 1987.
- Chazawi, Adami, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I (Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-teori Pidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Clinard, Marshall B, dan Yeager, Peter C, *Corporate Crime*, The Free Press, New York, 1980.
- Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan (Dirjenkumdang), *Rancangan Undang-undang tentang KUHP dan Rancangan Penjelasan Atas RUU tentang KUHP*, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 1999/2000.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, **Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 88 tahun 1998 tentang Tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 44 tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Presiden dan Rancangan Keputusan Presiden**, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2001.

Dirjosisworo, Soedjono, **Respon Terhadap Kejahatan**, STHB Press, Bandung, 2002.

Doelder, Hans de **Criminal Liability of Corporations – Netherlands**, dalam Hans de Doelder dan Klaus Tiedemann, **Criminal Liability of Corporations**, Kluwer Law International, Netherlands, 1996.

Doelder, Hans de dan Tiedemann, Klaus (Ed), **Criminal Liability of Corporations**, Kluwer Law International, Netherlands, 1996.

Duyne, van, **Beberapa Permasalahan Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pendayagunaan Hukum Pidana**, dalam: MG. Faure, JC. Oudijk, dan D. Scaffmeister (Ed), **Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori Dan Praktek)**, Citra Aditya Bakti, 1994.

Farid, Andi Sainal Abidin, **Hukum Pidana I**, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

Farida Indrati Soeprapto, Maria, **Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)**, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

Faure, MG., Oudijk JC., dan Scaffmeister (Ed), **Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori Dan Praktek)**, Citra Aditya Bakti, 1994.

Friedman, Lawrence M, **American Law An Introduction** (diterjemahkan oleh Wishnu Basuki) Tatanusa, Jakarta, 2001.

Gamer, Bryan A. (Ed. In Chief), **Blacks LawDictionary-Seventh Edition**, West Grorp, St Paul Minnesota, 1999.

Green, Stuart P., **Why its,s a Crime to Tear the Tag Off a Mattres: Overcriminalization and the Moral Content of Regulatory Offenses**, Bahan Kuliah "Kapita Selekta Hukum Pidana" Pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, tt.

- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Hamdan, *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Hamzah, Andi, *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
-, *Delik-delik Tersebar Di Luar KUHP Dengan Komentar (Buku 1)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995.
-, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
-, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993.
- Hamzah, Andi dan Rahayu, Siti, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Akademika Presindo, Jakarta, 1983.
- Hanitijo Soemitro, Ronny, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jrimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
-, *Suplemen Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum*, Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum Pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum UNDIP 2001, tidak dipublikasikan.
- Hardiwinoto, Soekotjo (Ed), *Kumpulan Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNDIP-Semarang*, BP. UNDIP, Semarang, 1995.
- Hazairin, *Tujuh Serangkai Tentang Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1981.
- Hoefnagels, GP., *The Other Side of Crriminology*, Kluwer Deventer, Holland, 1973.
- Jonkers, JE, *Hukum Pidana Hindia Belanda* (Terjemahan Tim Bina Aksara), Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Kadish, Sanvord (Ed in chief), *Encyclopedia of Crime and Justice Vol. 1-4*, The Free Press, New York, 1983.
- Kadish, Sanvord dan Paulsen, Monrad G, *Criminal Law and Its Processes (Case and Materials)*, Little Brown and Company, Boston, 1975.

- Kanter, EY dan Sianturi, SR, ***Asas-asas Hukum Pidana Indonesia dan Penerapannya***, Stora Grafika, Jakarta, 2002
- Kartono, Kartini, ***Pengantar Metodologi Riset Sosial***, Mandar maju, Bandung, 1996.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Sidharta, B. Arief, ***Pengantar Ilmu Hukum***, Alumni, Bandung, 2000.
- Koeswadji, Hermien Hadiati, ***Perkembangan Macam-macam Pidana Dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.
- Lamintang, ***Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia***, Sinar Baru, Bandung, 1984.
- La Patra, JW., ***Analyzing of Criminal Justice System***, Lexington Books, 1978.
- Loewy, Arnold H., ***Criminal Law in a Nutshell***, West Publishing Co, St. Paul Minn, 1987.
- Loqman, Loebby, ***Delik Politik Di Indonesia***, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1993.
-, ***Pidana dan Pemidanaan***, Data-Com, Jakarta, 2002.
-, ***Kapita Selekta Tindak Pidana Di Bidang Perekonomian***, Data Com, Jakarta, 2002.
-, ***HAM Dalam HAP***, Datacom, Jakarta, 2002.
- Luthan, Salman, ***Kebijakan Kriminalisasi Dalam Reformasi Hukum Pidana***, Jurnal HUKUM No. II Vol. 6, FH UII, Yogyakarta, 1999.
- Mahfud, ***Politik Hukum di Indonesia***, LP3ES, Jakarta, 2001.
- Muchsan, ***Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia***, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Moeljatno, ***Asas-asas Hukum Pidana***, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Morawetz, Thomas (Ed), ***Criminal Law***, Ashgate Publishing, Great Britain, 2000.

Muladi, ***Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana***, BP UNDIP, Semarang, 1995.

....., ***Demokratisasi, HAM dan Reformasi Hukum di Indonesia***, The Habibie Center, Jakarta, 2002.

....., ***Proyeksi Hukum Pidana Materil Indonesia Di Masa Mendatang*** (Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNDIP-Semarang), dalam Soekotjo Hardiwinoto (Ed), ***Kumpulan Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNDIP-Semarang***, BP. UNDIP, Semarang, 1995.

....., ***HAM, Politik dan Sistem Peradilan Pidana***, BP UNDIP, Semarang, 1997.

....., ***Lembaga Pidana Bersyarat***, Alumni, Bandung, 1992.

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

....., ***Bunga Rampai Hukum Pidana***, Alumni, Bandung, 1992.

Muladi dan Dwija Priyatno, ***Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana***, STHB, Bandung, 1991.

Mustafa, Bachsan, ***Sistem Hukum Administrasi Negara***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

Nawawi Arief, Barda, ***Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrsi***, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, yang diselenggarakan oleh ASPEHUPIKI bekerjasama dengan FH UBAYA, Jawa Timur, 13 s/d 19 Januari 2002.

....., ***Pengaturan Cyber Crime Dalam Hukum Pidana (Beberapa Catatan Terhadap Ketentuan Pidana dalam RUU Teknologi Informasi)***, Makalah Pada Seminar Nasional Cyber Law, BEM Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 13 April 2002.

....., ***Beberapa Aspek Kebijakan Dan Pengembangan Hukum Pidana***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.

....., ***Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara***, BP. UNDIP, Semarang, 2000.

....., **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

....., **Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia**, Makalah Pada Seminar Nasional FH-UII, Yogyakarta, 15 Juli 1993.

....., **Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

....., **Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Lainnya Yang Terkait**, dalam Jurnal Hukum Bisnis Vol. 22-No.3-2003, **Menyongsong Amandemen UU 15/2002**, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2003.

....., **Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana**, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

....., **Pelengkap Bahan Kuliah Hukum Pidana I**, Yayasan Soedarto, FH UNDIP, Semarang, 1990.

....., **Beberapa Aspek Pengembangan Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)**, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNDIP-Semarang, dalam Soekotjo Hardiwinoto (Ed), **Kumpulan Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNDIP-Semarang**, BP. UNDIP, Semarang, 1995.

Oudijk, JC., **Peran dan Fungsi Sanksi Dalam Hukum Pidana Ekonomi Mengenai Lingkungan**, dalam: MG. Faure, JC. Oudijk, dan D. Scaffmeister (Ed), **Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori Dan Praktek)**, Citra Aditya Bakti, 1994.

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

Poemomo, Bambang, **Manfaat Telaah Hukum Pidana Dalam Membangun Model Penegakan Hukum Di Indonesia**, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989.

..... **Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi**,
Makalah pada Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi,
yang diselenggarakan oleh ASPEHUPIKI bekerjasama dengan FH
UBAYA, Jawa Timur, 13 s/d 19 Januari 2002.

....., **Asas-asas Hukum Pidana**, Ghalia Indonesia,
Jakarta, 1994.

....., **Kapita selekta Hukum Pidana**, Liberty, Yogyakarta,
1988.

Prins, W.F., dan Adisapoetra, Kosim, **Pengantar Ilmu Hukum
Administrasi Negara**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978.

Prodjodikoro, Wirjono, **Asas-asas Hukum Pidana**, Eresco, Bandung,
1986.

Purbopranoto, Kuntjoro, **Perkembangan Hukum Administrasi
Indonesia**, Binacipta, Bandung, 1981.

Rahardjo, Satjipto, **Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, UII Press, Yogyakarta, 2002.

Riihjarvi, M., **Criminal Liability of Corporations – Finland**, dalam: Hans
de Doelder dan Klaus Tiedemann (Ed), **Criminal Liability of
Corporations**, Kluwer Law International, Netherlands, 1996.

Sahetapy, JE., **Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati
Terhadap Pembunuhan Berencana**, Rajawali Press, Jakarta,
1982.

Saleh, Roeslan, **Beberapa Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif**,
Aksara Baru, Jakarta, 1983.

....., **Stelsel Pidana Indonesia**, Aksara Baru, Jakarta, 1987.

....., **Segi Lain Hukum Pidana**, Ghalia Indonesia, Jakarta,
1984.

....., **Masih Saja Tentang Kesalahan**, Karya Dunia Fikir,
Jakarta, 1994.

....., **Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana**, Sinar
Grafika, Jakarta, 1988.

Serikat Putra Jaya, Nyoman, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 2001.

Setiyono, *Kejahatan Korporasi*, Averroes Press, FH UNMER dan Pustaka Pelajar, Malang, 2002.

Shcaffmeister, *Perlindungan Hukum Pidana Atas Obyek-obyek Lingkungan Hidup*, dalam: MG. Faure, JC. Oudijk, dan D. Scaffmeister (Ed), *Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori Dan Praktek)*, Citra Aditya Bakti, 1994.

Shofie, Yusuf, *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.

Sholehuddin, *Penerapan Sanksi Pidana dan Tindakan dalam Kebijakan Legislatif (Ide Dasar Doble Track System dan Implementasinya)*, Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2002.

....., *Ringkasan Disertasi: Penerapan Sanksi Pidana dan Tindakan dalam Kebijakan Legislatif (Ide Dasar Doble Track System dan Implementasinya)*, Pada Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2002.

....., *Piramida Korban Sanksi Pidana*, Artikel pada Harian Nasional Jawa Post, 12 April 2002.

Sianturi, SR dan Panggabean, Mompong L., *Hukum Penitensia Di Indonesia*, ALUMNI AHAEM –PETEHAEM, Jakarta, 1996.

Singka Soebekti, Valina, *Bukan Ketegangan Eksekutif-Legislatif*, dalam Jurnal CIVILITY, Forum Indonesia Satu, Jakarta, Vol. I Juli-September 2001.

Simons, *Kitab Pelajaran Hukum Pidana* (terjemahan Lamintang), Sinar Baru, Bandung, 1984.

Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.

....., *Hukum Pidana I*, Yayasan Soedarto-FH UNDIP, Semarang, 1990.

....., *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.

..... **Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat**, Sinar Baru, Bandung, 1983.

Soehino, **Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan**, Liberty, Yogyakarta, 1984.

Soekanto, Soerjono, **Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo, Jakarta, 1993.

..... **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 1986.

..... **Penegakan Hukum**, Binacipta, Bandung, 1983.

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, **Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)**, Rajawali, Jakarta, 1995.

Soemitro, Rochmat, **Pajak Ditinjau Dari Segi Hukum**, Eresco, Bandung, 1991.

Soenaryo, **Metode Riset I**, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1985.

Soeparman, **Tindak Pidana Di Bidang Perpajakan**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Soetami, Siti, **Hukum Administrasi Negara Lanjut**, BP UNDIP, Semarang, 2000.

..... **Hukum Administrasi Negara**, BP UNDIP, Semarang, 2000.

Suheryadi, Bambang, "**Kedudukan Sanksi Pidana dan Sanksi/Tindakan Administrasi Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia**", Tesis Pada PMIH UNDIP, Semarang, 2003.

Suparni, Niniek, **Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan**, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

Syawali, Husni dan Imaniyanti, Neni Sri, **Hukum Perlindungan Konsumen**, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Utrecht, **Pengantar Dalam Hukum Indonesia**, Sinar Harapan, Jakarta, 1989.

..... **Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia**, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.

Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*" Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980.

Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

Wisnubroto, AL., *Praktek Peradilan Pidana (Proses Persidangan Perkara Pidana)*, Galaxy Puspa Mega, Jakarta, 2002.

Wright, Burton dan Vox, Vernon, *Criminal Justice and the Social Science*, WB Saunders Co, Philadelphia, 1978.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UU No. 7 tahun 1992 tentang *Perbankan*, Jo. UU No. 10 tahun 1998

UU No. 6 tahun 1983 tentang *Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan*, jo. UU No. 9 tahun 1994 jo. UU No. 16 tahun 2000

UU No. 9 tahun 1992 tentang *Keimigrasian*

UU No. 5 tahun 1997 tentang *Psikotropika*

UU No. 23 tahun 1997 tentang *Narkotika*

UU No. 23 tahun 1997 tentang *Pengelolaan Lingkungan Hidup*

UU No. 32 tahun 1997 tentang *Perdagangan Berjangka Komoditi*

UU No. 8 tahun 1999 tentang *Perlindungan Konsumen*

UU No. 5 tahun 1999 tentang *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*

UU No. 23 tahun 1999 tentang *Bank Indonesia*

UU No. 24 tahun 1999 tentang *Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar*

UU No. 40 tahun 1999 tentang *Pers*

UU No. 36 tahun 1999 tentang *Telekomunikasi*

UU No. 14 tahun 2001 tentang *Paten*

UU No. 15 tahun 2001 tentang *Merek*

UU No. 18 tahun 2002 tentang *IPTEK*

UU No. 28 tahun 2002 tentang *Bangunan Gedung*

UU No. 19 tahun 2002 tentang *Hak Cipta*

UU No. 32 tahun 2002 tentang *Penyiaran*

UU No. 12 tahun 2003 tentang *Pemilihan Umum*

Perda Kota Denpasar No. 2 tahun 1998 tentang *Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan*

Perda Kota Denpasar No. 11 tahun 2001 tentang *Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum*

Perda Kota Denpasar No. 24 tahun 2001 tentang *Usaha Hotel Melati*

Perda Kota Denpasar No. 25 tahun 2001 tentang *Usaha Rumah Makan*

Perda Kota Denpasar No. 9 tahun 2001 tentang *Ijin Tempat Usaha dan Ijin undang-undang gangguan (HO)*

