

KEBIJAKAN PENGGUNAAN SANKSI PIDANA DALAM PERUNDANG-UNDANGAN HUKUM ADMINISTRASI

Eman Sulaeman

IAIN Walisongo Semarang

The use of criminal sanctions as the main sanction has indicated the extent to which the level of understanding of the legislators to the problem of "crime and punishment". At least show that the limited understanding of the use of criminal sanctions also affect the determination of criminal sanctions in administrative law. "Errors" in the formulation of the implications for the difficulty and confusion in the law enforcement, because there is a gap of two disciplines, namely the criminal law on the one hand and on the other hand administrative law, which has its own procedural law. This confusion will lead to ambiguity in the resolution of cases of violation of administrative law contains criminal sanctions, whether enforcement will be carried out by law enforcement agencies within the criminal justice sistem or whether officials of the state administration in the sphere of administration? Such circumstances, of course, will lead to the existence of legal uncertainty for the community.

Kata Kunci: sanksi pidana, hukum pidana, hukum administrasi

A. Pendahuluan

Sejak memasuki era reformasi di Indonesia terjadi perubahan besar dalam tatanan kehidupan bernegara, baik dibidang pemerintahan, politik, demokrasi maupun hukum. Dalam bidang hukum telah dilakukan reformasi besar-besaran terhadap peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan semangat reformasi. Maka lahirilah berbagai macam produk perundangan yang baru. Ada yang sama sekali baru, yang substansinya belum pernah ada sebelum reformasi dan ada pula yang merupakan penggantian, mencabut dan merubah Undang-Undang yang lama.

Seiring dengan meningkatnya jumlah produk perundang-undangan, terlihat ada perkembangan yang menarik yang berkaitan dengan substansi UU itu sendiri. Perkembangan tersebut adalah meningkatnya pencantuman bab tentang “Ketentuan Pidana”, terutama dalam peraturan perundangan dalam bidang hukum administrasi. Misalnya dalam perundang-undangan administrasi; UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan UU lain yang lahir setelah era reformasi. Hampir seluruh produk peraturan perundangan di dalamnya selalu mengatur bagian mengenai ketentuan pidana.

Dari kecenderungan ini hukum atau ketentuan pidana selalu digunakan agar produk perundangan tersebut memiliki kekuatan yang lebih mengikat untuk ditaati dan “ditakuti”, sehingga memberi kesan bahwa suatu produk perundangan dirasa kurang sempurna apabila didalamnya tidak mencantumkan ketentuan pidananya.

Penggunaan sanksi pidana sebagai sanksi utama telah mengindikasikan sejauh mana tingkat pemahaman para legislator terhadap masalah “pidana dan pemidanaan”. Paling tidak menunjukkan bahwa adanya keterbatasan pemahaman terhadap penggunaan sanksi pidana turut mempengaruhi proses penetapan sanksi pidana dalam hukum administrasi. “Kesalahan” dalam perumusan tersebut berimplikasi pada kesulitan dan kerancuan dalam penegakan hukumnya, karena ada kesenjangan dua bidang ilmu, yaitu hukum pidana disatu pihak dan ilmu hukum administrasi dilain pihak, yang memiliki hukum acara sendiri-sendiri.

Kerancuan ini akan menimbulkan ambiguitas dalam penyelesaian terhadap kasus-kasus pelanggaran terhadap hukum administrasi yang mengandung sanksi pidana, apakah penagakannya akan dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam lingkup sistem peradilan pidana ataupun aparat tata usaha negara dalam lingkup administrasi? Keadaan demikian sudah barang tentu akan mengarah pada adanya ketidak pastian hukum bagi masyarakat.

B. Pengertian Sanksi

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 divermarken (*seincrosanct*).¹ Se-

¹ Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, (Jakarta: Datacom, 2002), h. 6.

hubungan dengan itu, patut diuraikan lebih jauh tentang pengertian atau definisi dari “sanksi” itu sendiri. Apa sebetulnya yang dimaksud dengan “sanksi”?

Banyak definisi, pengertian ataupun deskripsi yang pernah dikemukakan oleh para pakar tentang “sanksi”. Misalnya, beberapa definisi ataupun deskripsi beberapa pakar tentang “sanksi” yang dikutip dan diterjemahkan oleh Achmad Ali berikut ini:²

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*) pembenaran, penguahan, isbat; (*strafrechtelijk: straf*) hukuman (*dwangmatregel, ook volken rechtelijk*) sanksi”.
3. Menurut John A. Yogis Q.C., “Sanction, *A consequence or punishment for violation or 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: (a) The penalty or punishment for violations a law; or a reward for obedience; (b) In International law, action by done or more state toward another state to force it to comply with legal obligations; (c) The act of 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:³ 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 esensinya.

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, baik dalam bidang hukum publik maupun bidang hukum privat. Secara umum dapat dikatakan bahwa tidak ada gunanya memberlakukan 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, fungsi sanksi dalam hukum adalah untuk memberi wibawa kepada hukum dan memaksa orang mematuhi hukum.⁴

² Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), h. 50.

³ Achmad Ali, *Menguak Takbir Hukum*, h. 50-51.

⁴ Rochmat Soemitro, *Pajak Ditinjau dari Segi Hukum*, (Bandung: Eresco, 1989), h. 88.

Tugas sanksi adalah:

1. Merupakan alat pemaksa atau pendorong atau jaminan agar norma hukum ditaati oleh setiap orang, dan
2. Merupakan akibat hukum, bagi seseorang yang melanggar norma hukum.⁵

C. Sanksi Pidana dan Batas-batas Kemampuannya

Salah satu upaya pemaksaan hukum dan/atau penegakkan 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.⁶ Lebih lanjut beliau menyatakan:⁷

“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 gebodsbepalingen*). Dan di antara norma-norma itu ada yang disertai ancaman hukuman pidana (*straf*) atas pelanggarnya. Inilah yang pada pokoknya merupakan hukum pidana.”⁸

Itulah sebabnya, hampir pada pelbagai ketentuan kaidah perundang-undangan (termasuk utamanya dalam bidang pemerintahan dan pembangunan negara) selalu disertai dengan pemberlakuan sanksi pidana, berupa pidana penjara, kurungan, denda dan sebagainya.⁸ Sanksi-sanksi pidana dimaksud diberlakukan baik pada undang-undang (produk legislatif) maupun pada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, termasuk peraturan daerah (Perda).⁹ Dengan adanya sanksi-sanksi pidana ini, norma-norma tersebut dengan sanksi-sanksinya itu menjadi perturan hukum pidana.¹⁰

Namun demikian, patut diperhatikan adanya doktrin dalam kepustakaan ilmu hukum pidana mengenai keterbatasan dari hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan.¹¹ Secara tajaam telah diidentifikasi oleh Barda Nawawie Arief mengenai sebab-sebab yang mempengaruhi keterbatasan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan, yaitu:

⁵ E.Y. Kanter dan SR Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Jakarta: Storia Grafika, 2001), h. 30.

⁶ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: Eresco, 1989), h. 2.

⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, h.3.

⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001), h. 262-263.

⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, h. 263.

¹⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, h. 12.

¹¹ Seperti yang dikemukakan oleh Rubin, Schultz, J. Andenaes, Wolf Middendorf, Christiansen dan lain-lain. Lihat lebih lanjut: Barda Nawawie Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakkan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998), h. 41-44.

1. Sebab-sebab kejahatan yang demikian kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana;
2. 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);
3. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan “*kurieren am symptom*”, oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan pengobatan “simtomatik” dan bukan pengobatan “kausatif”;
4. Sanksi hukum pidana merupakan “remedium” yang mengandung sifat kontradiktif atau paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif;
5. Sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual atau personal, tidak bersifat struktural atau fungsional;
6. Keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif; dan
7. Bekerjanya atau berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut biaya tinggi.¹²

Berbagai kritikan tidak hanya diajukan terhadap daya guna hukum pidana yang sangat memprihatinkan dibandingkan dengan bidang hukum lainnya, tetapi juga kritik terhadap hasil guna penerapan sanksi pidana, terutama terhadap pidana mati dan pidana penjara.¹³ Dengan demikian, penggunaan atau intervensi *penal seyogyanya* dilakukan dengan hati-hati, cermat, hemat, selektif dan limitatif.¹⁴

D. Penggunaan Sanksi Pidana dalam Hukum Administrasi (Evaluasi Singkat dari Aspek Kebijakan Saat Ini)

Kebijakan menetapkan sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah untuk menciptakan suasana tertib, termasuk tertib hukum dan supaya ditaatinya kaidah-kaidah peraturan perundang-undangan administrasi yang antara lain membuat aturan-aturan dan pola-pola perilaku tertentu berdasarkan larangan-larangan, kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran. Di samping 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.¹⁵

¹² Barda Nawawie Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan...*, h. 46-47.

¹³ Bambang Poernomo, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), h. 88.

¹⁴ Barda Nawawie Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan...*, h. 47.

¹⁵ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: BP Undip, 1995), h. 42. Lihat pula: Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, h. 15-16.

Setiap perundang-undangan di bidang hukum administrasi yang memuat sanksi pidana di dalamnya, merupakan bagian dari undang-undang pidana khusus. Seperti adanya 'Pidana Fiskal' dalam bidang hukum pajak, yang 'notabene' merupakan salah satu bagian dari hukum administrasi. Adapun maksud dari 'Pidana Fiskal' dalam hukum pajak adalah sanksi pidana yang dijatuhkan oleh hakim pidana dalam suatu putusan (*vonnis*) dalam sidangnya kepada seseorang, baik wajib pajak, orang bukan wajib pajak maupun pejabat pajak yang telah melakukan perbuatan-perbuatan di bidang perpajakan yang memenuhi perumusan UU yang oleh UU diancam dengan sanksi pidana.¹⁶

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 mengancamkan dengan sanksi hukum administrasi.¹⁷ Dengan demikian di samping sanksi pidana dikenal juga adanya sanksi administrasi. Sanksi administrasi sifatnya dan pelaksanaannya lain daripada sanksi pidana.¹⁸

Mengenai perbedaan sanksi administrasi dan sanksi pidana, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa:¹⁹ *pertama*, perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarnya, 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. *Kedua*, di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakkan 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 keadilan"

Dalam hukum administrasi negara, adapun sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas [ketetapan] yang menguntungkan [izin, pembiayaan, subsidi]; (c) pengenaan denda administrasi dan (d) pengenaan uang paksa oleh pemerintah.²⁰

Perkembangan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi senantiasa mengalami peningkatan. Barda Nawawie Arief pernah mengungkapkan bahwa dalam produk perundang-undangan dari tahun 1985 dampak dengan tahun 1995, hampir selalu memperlihatkan atau menunjukkan dicantulkannya sub-bab tentang "Ketentuan Pidana"

¹⁶ Rochmat Soemitro, *Pajak Ditinjau dari Segi Hukum*, h. 85.

¹⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), h. 133

¹⁸ Rochmat Soemitro, *Pajak Ditinjau dari Segi Hukum*, h. 86.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, h. 247.

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, h. 245.

misalnya, UU No. 9 tahun 1995 tentang Perikanan, 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. 6 tahun 1989 tentang Paten, 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. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, UU No. 2 tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, UU No. 3 tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, UU No. 15 tahun 1992 tentang Perubahan, UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan, UU No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal, UU No. 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil, UU No. 10 tahun 1995 tentang Kepabeanaan, UU No 11 tahun 1995 tentang Cukai.²¹ Dan sebagian besar perundang-undangan itu ternyata merupakan hukum administrasi²²

Secara keseluruhan dari apa yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa, kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakikatnya merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana atau “*penal policy*”.²³ Sebagaimana nsuatu masalah yang termasuk masalah kebijakan, maka kebijakan menetapkan atau menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi tidak merupakan suatu keharusan. Tidak ada ‘*absolutimes*’ dalam ‘kebijakan’, akan tetapi merupakan persoalan pemilihan dan penilaian dari berbagai macam alternatif yang dihadapi.

Di samping itu, kebijakan menetapkan atau menggunakan sanksi pidana dalam pwerundang-undangan administrasi, yang dapat juga disebut tahap kebijakanlegislatif atau tahap formulasi merupakan tahap yang paling strategis dilihat dari krseluruhan tahap-tahap fungsionalisasi atau operasionalisas hukum pidana. Pada tahap inilah merumuskan garis-garis kebijakan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus merupakan landasan legalitas nbagi tahap-tahap berikutnya, yaitu penerapan pidana (tahap aplikasi) dan pelaksanaan pidana (tahap eksekusi).

²¹ Barda Nawawie Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan ...*, h. 39-40.

²² Barda Nawawie Arief, *Penggunaan Sanksi Pidana dalam Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Hukum Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, yang diselenggarakan oleh ASPEHUPIKI bekerjasama dengan FH UBAYA Jawa Timur, 13 s/d 19 Januari 2002, h. 1

²³ Kebijakan Hukum Pidana dapat pula disebut dengan istilah “Politik Hukum Pidana”. Dalam kepustakaan asing, “Politik Hukum Pidana” dikenal dengan istilah “penal policy” atau “*strafrecht-politiek*”. Menurut Soedarto, bahwa melaksanakan Politik Hukum Pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat dan bertujuan untuk memungkinkn peraturan hukum pidana positif dirumuskan secara lebih baik. Berdasarkan pendapat tersebut, Kemudian Barda Nawawie Arief, menyimpulkan bahwa “Politik Hukum Pidana” mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana paling baik. Lebih lanjut: Barda Nawawie Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Ciytra Aditya Bakti, Bnadung, 1996, h. 27-28.

Pentingnya tahap legalisif ini bagi suatu kebijakan pemidanaan dikemukakan oleh G.P. Hoefnagels sebagai berikut:²⁴

“.....*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 onlu by effectiveness and purposefulness, but above all by legality*” (.....efektivitas merupakan persyaratan untuk keabsahan dan bahkan merupakan unsur yang patut diperhitungkan dalam bidang pemidanaan, tetapi efektivitas itu sendiri bukanlah jamina untuk adanya keadilan. Pidana tidak hanya 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 ebrbagai pertimbangan yang rasional dan bijaksana sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat.

E. Re-orientasi Penggunaan Sanksi Pidana Hukum Administratif

Setelah menguraikan latar belakang perlunya re-evaluasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi, sebagaimana yang tertuang dalam kebijakanfaktual/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 kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi.

Kebijakan menggunakan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakikatnya merupakan kebijakan untuk menerapkan atau mengoperasionalkan sanksi pidana. Dengan demikian, kebijakan legislatif pada hakikatnya 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, maka analisis pembahasan selanjtnya akan difokuskan pada dua hal. *Pertama*, kebijakan untuk membatasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi (Kebijakan Pralegislasi). *Kedua*, apabila memang akan melibatkan hukum pidana (baca: sanksi pidana) atau adanya intervensi penal sebagai sarana terakhir, 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).

²⁴ Lihat: G.P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Davenport, Holland, 1973. Dan Barda Nawawie Arief, *Kebijakan legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, (Semarang: BP. Undip, 2000), h. 73-75.

Dilihat dari dimensi politik kriminal (*criminal policy*), memang bahwa upaya penegakkan hukum administrasi dengan menggunakan sanksi pidana tidaklah secara *a-proori* 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 pro dan kontra terhadap penggunaan sanksi pidana. Dari perspektif politik kriminal (*criminal policy*), persoalan yang penting adalah ide dasar atau kebijakan yang bagaimanakah yang sebaiknya ditempuh dalam menggunakan sanksi pidana tersebut.²⁵ Dengan demikian, *criminal policy* benar-benar merupakan suatu usaha yang rasional dalam upaya penegakkan hukum administratif.

Penggunaan upaya *penal* (sanksi pidana) dalam penegakkan norma-norma administratif pada hakikatnya 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 Nawawie Arief, sepatutnya mendapat perhatian, antara lain:²⁶

1. Jangan hukum pidana digunakan semata-mata untuk pembalasan;
2. Jangan menggunakan hukum pidana untuk memidana perbuatan yang tidak merugikan atau membahayakan;
3. Jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai suatu tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana lain yang lebih ringan;
4. Jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian atau bahaya yang timbul dari pidana yang lebih besar daripada kerugian atau bahaya dari perbuatan atau tindak pidana itu sendiri; dan
5. Larangan-larangan hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya daripada perbuatan yang akan dicegah.

Demikian juga Hebert L. Packer mengingatkan bahwa *the criminal sanction is at once a guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanly is a guarantor, used indiscriminately and coercively, it is threatenet.*²⁷ Bahwa penggunaan sanksi

²⁵ Bandingkan dengan Barda Nawawie Arief. Lihat dalam: Barda Nawawie Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, BP. UNNDIP, Semarang 2000, h. 29. Pemikiran Barda Nawawie Arief ini juga tampaknya diikuti oleh G.K. Ariawan, *Re-orientasi Terhadap Beberapa Permasalahan Pidana Penjara (Suatu Kajian dari Dimensi Politik Kriminal)*, Kerta Patrika – Majalah Ilmiah FH UNUD, Denpasar, 1994, h. 386.

²⁶ Barda Nawawie Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan ...*, h. 47-48.

²⁷ Hebert L. Packer, *The Limits of Criminal Snaction*, (California: Stanford University Press, 1968), h. 366.

pidana secara sembarangan atau tidak pandang bulu atau penyamarataan (*indiscriminately*) dan digunakan secara paksa (*coercively*) akan menyebabkan saran pidana itu menjadi suatu pengancaman yang utama (*prime threatener*). Secara singkat Jeremy Bentham pernah menyatakan bahwa jangalah pidana digunakan atau dikenakan apabila “*groundless*”, “*needless*”, “*unprofitable inefficacious*”.²⁸

Sehubungan dengan itu semua, kiranya beralasan apabila Barda Nawawie Arief melontarkan pandangan bahwa kebijakan kriminalisasi (*criminal policy*) seyogyanya ditempuh dengan pendekatan atau kebijakan yang integratif/sistemik. Jangan simplistik/fragmentair. Adapun pengertian kebijakan yang integral/sistemik tersebut menurut Barda Nawawie Arief menganduk beberapa aspek antara lain:²⁹

1. Ada keterpaduan antara kebijakan penanggulangan kejahatan dengan keseluruhan kebijakan pembangunan sistem politik, ekonomi, sosial dan budaya. Dalam Kongres PBB mengenai ‘*The Prevention of Crime and Threatment 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 cause 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 overall 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 the 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*’.

²⁸ Barda Nawawie Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan ...*, h. 48.

²⁹ Barda Nawawie Arief, *Masalah Penegakkan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), h. 78-79.

6. Ada keterpaduan antara sarana *penal* da *non-penal*.
7. Ada keterpaduan antara sarana formal dan 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 development*) 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. Hal ini merupakan tugas dan tanggung jawab dari pembuat undang-undang (legislator). Setelah tujuan pemidanaan ditetapkan, barulah dipilih jenis dan bentuk sanksi pidana yang paling tepat untuk digunakan dan ditetapkan dalam perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi.

Menurut Shcaffmeister³⁰ 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. Shcaffmeister³¹ kemudian memberikan contoh tentang pengaturan lalu lintas melalui hukum. Pengaturan bidang hukum lalu lintas, dibuat dengan tujuan melindungi kepentingan nyawa, badan, dan benda-benda, serta meningkatkan kelancaran lalu lintas. Namun hal ini tidak berarti bahwa nyawa, badan, atau benda-benda dan kelancaran lalu lintas dapat diganggu sepanjang peraturan lalu lintas ditaati. Tidak seorang pun yang akan berargumentasi bahwa, karena ia memiliki surat ijin mengemudi (SIM), mengendarai mobil akan memenuhi segala persyaratan yang ditetapkan, serta berjalan dalam batas kecepatan yang berlaku, dapat menabraka orang tanpa diijutahi hukuman.

Perspektif yang dianut dalam menetapkan sanksi pidana secara pragmatis (secara begitu saja-secara serta merta) telah menimbulkan berbagai masalah, terkait 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

³⁰ Shcaffmeister, *Perlindungan Hukum Pidana Ata Obyek-obyek Lingkungan Hidup, dalam: MG, Faure, JC. Oudijk dan Shcaffmeister, Kehawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan dalam Teori dan Praktek)*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 152.

³¹ Shcaffmeister, *Perlindungan Hukum Pidana...*, h. 152.

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 diatas, kiranya patut diperhatikan peringatan dari Soedarto³² tentang penegakkan hukum 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 dapan 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 hakikatnya juga bersifat hukum administrasi.

Dari perspektif yang berbeda, Loebby Loqman³³ 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 tersebut menyimpang dari 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 Loqman³⁴ 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 undang-undang yang kabur. Dalam 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.

F. Penutup

Dari uraian diatas dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi telah mengindikasikan adanya kurangnya tingkat pemahaman para legislator terhadap masalah “pidana dan pemidanaan”. Hal ini dapat mempengaruhi proses penetapan sanksi pidana dalam hukum

³² Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1986), h. 84.

³³ Loebby Loqman, *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*, (Jakarta: Datacom, 2002), h. 95.

³⁴ Loebby Loqman, *Kapita Selekta...*, h. 95.

administrasi. “Kesalahan” dalam perumusan tersebut berimplikasi pada kesulitan dan kerancuan dalam penegakan hukumnya, karena ada kesenjangan dua bidang ilmu, yaitu hukum pidana disatu pihak dan ilmu hukum administrasi dilain pihak, yang memiliki hukum acara sendiri-sendiri.

Kedua, perspektif yang dianut dalam menetapkan sanksi pidana secara pragmatis dalam perundang-undangan hukum administrasi dewasa ini telah menimbulkan berbagai masalah terkait 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 “*over-kriminalisasi*”. Oleh karena itu UU hukum administrasi kedepan harus dibatasi penggunaan ketentuan pidananya dan jikapun harus menggunakan ketentuan pidana, perumusannya harus diatur secara ketat dan taat asas, sehingga tidak menimbulkan kerancuan dalam penegakannya, terutama dari perspektif pidana dan pemidanaan.[]

Bibliografi

- Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Gunung Agung, 2002.
- Ariawan, G.K., “Re-orientasi terhadap Beberapa Permasalahan Pidana Penjara (Suatu Kajian dari Dimensi Politik Kriminal),” *Kerta Patrika – Majalah Ilmiah FH UNUD*, Denpasar, 1994.
- Bambang Poernomo, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty, 1988.
- Barda Nawawie Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Barda Nawawie Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakkan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998.
- Barda Nawawie Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang: BP. Undip, 2000.
- Barda Nawawie Arief, *Masalah Penegakkan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Barda Nawawie Arief, “Penggunaan Sanksi Pidana dalam Hukum Administratif,” makalah pada Penataran Hukum Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, yang diseleng-

garakan oleh ASPEHUPIKI bekerjasama dengan FH UBAYA Jawa Timur, 13 s/d 19 Januari 2002.

- Faure, MG, J.C. Oudijk dan Shcaffmeister, Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan dalam Teori dan Praktek)*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1994
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001.
- Hebert L. Packer, *The Limits of Criminal Snaction*, California: Stanford University Press, 1968.
- Hoefnagels, G.P., *The Other Side of Criminology*, , Holland; Kluwer Daventer, 1973.
- Kanter, E.Y. dan SR Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Storia Grafika, 2001.
- Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, Jakarta: Datacom, 2002.
- Loebby Loqman, *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*, Jakarta: Datacom, 2002.
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: BP Undip, 1995.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Rochmat Soemitro, *Pajak Ditinjau dari Segi Hukum*, Bandung; Eresco, 1989.
- Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung; Eresco, 1989.