

**RESTORATIF JUSTICE DALAM PENYELESAIAN TINDAK PIDANA
RINGAN**
*(Restorative Justice in Settlement of Minor Offences)***Muhaimin****Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Jalan H.R. Rasuna Said Kavling 4-5, Jakarta Selatan 12940
Telepon: 021- 2525015; Faksimili 021-2526438
eminaltair@gmail.com****Tulisan Diterima: 11 April 2019; Direvisi: 20 Mei 2019; Disetujui Diterbitkan 13 Juni 2019****DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.185-206>****ABSTRACT**

According to the apologists of justice values, the law has been moving quickly and turned to be more biting in legal cases related to the have-nots but hardly questioning the interests of the haves, including those in powers. A case that relates to or whose culprit is allegedly one of the haves or one in power, the law seems paralyzed and blunt. In addition to legal certainty and justice, a legal settlement must bring also beneficial values. The problem and challenge nowadays are how to realize a law enforcement process that is able to fulfill the legal objectives that are defined as a fair and beneficial legal certainty. The method used in this research is a descriptive analytical method with a normative juridical main approach. Criminal law must be improved in a policy-approach manner, as it is substantially a part of a policy or policy step (i.e. part of legal politics / law enforcement, criminal law politics, criminal politics and social politics). Criminal justice should not only be seen as a crime prevention system, but one should take the whole picture as a social problem that is equal to the crime itself. The imposition of criminal sanctions should be connected to the human development policies aimed to shape a totally complete person of Indonesia. The criminal punishment imposed on an offender must be in accordance with the values of civilized society. In addition, the criminal punishment should be used to foster awareness to the offender on the human values and social values when living in the community at large, that put the deliberation to reach accord in priority and that has been an integral mechanism of settling problems in Indonesian communities. Legal reforms in Indonesia should not be separated from the objective conditions of the Indonesians who uphold the values of religious laws in addition to the traditional laws, hence it is necessary to produce legal products that observe and is rooted from the cultural, moral and religious values. Common criminal offences may be settled by penal mediation which is usually called the restorative justice approach, that focuses on immediate participation of perpetrators, victims and the public in understanding the offences. Restorative justice is also a new paradigm that may be employed in dealing with a crime for law enforcers and legal workers in Indonesia.

Keywords: *restorative justice; minor offences; settlement.*

ABSTRAK

Menurut pendorong nilai keadilan, hukum selama ini bergerak cepat dan lebih tajam apabila kasus hukum terkait dengan orang kecil dan mempersoalkan kepentingan orang besar, termasuk pemilik kekuasaan. Namun apabila sebuah kasus yang mengaitkan atau yang diduga tertuduh pelakunya adalah orang-orang besar dan kekuasaan, maka hukum seolah-olah lumpuh dan tumpul. Selain menghendaki adanya kepastian hukum dan keadilan juga penyelesaian hukum harus memiliki nilai kemanfaatan, yang menjadi persoalan dan tantangan saat ini adalah, bagaimana mewujudkan proses penegakan hukum yang mampu memenuhi tujuan hukum yakni mencapai kepastian hukum yang berkeadilan dan bermanfaat Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analitis dengan pendekatan utamanya yuridis normatif. Pembaharuan hukum pidana harus dilakukan dengan pendekatan kebijakan, karena memang pada hakikatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan atau *policy* (yaitu bagian dari politik hukum/penegakan hukum, politik hukum pidana, politik kriminal dan politik sosial). Peradilan pidana tidak sekedar dilihat sistem penanggulangan kejahatan, melainkan dilihat sebagai *social problem* yang sama dengan kejahatan itu sendiri. Pelaksanaan sanksi pidana perlu dihubungkan dengan kebijakan pembangunan manusia yang ingin membentuk manusia Indonesia Seutuhnya. Penggunaan sanksi pidana yang dikenakan kepada pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab. Di samping itu pidana dimanfaatkan untuk menumbuhkan kesadaran bagi si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat. mengutamakan perdamaian secara musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan mekanisme integral dalam kehidupan masyarakat di Indonesia. Pembaruan hukum di Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari kondisi objektif masyarakat Indonesia yang menjunjung nilai-nilai hukum agama disamping hukum tradisional sehingga perlu digali produk hukum yang bersumber dan berakar pada nilai-nilai budaya, moral dan keagamaan. Penyelesaian tindak pidana biasa bermotif ringan dapat ditempuh dengan mediasi penal disebut pendekatan *restorative justice*, yaitu menitikberatkan pada adanya partisipasi langsung pelaku, korban dan masyarakat dengan memaknai tindak pidana. Keadilan restoratif juga merupakan suatu kerangka berfikir yang baru yang dapat digunakan dalam merespon suatu tindak pidana bagi penegak dan pekerja hukum di Indonesia.

Kata Kunci: keadilan restoratif; tindak pidana ringan; penyelesaian.

PENDAHULUAN

Tidak adanya pedoman atau standar tentang bagaimana cara menghitung beban pidanaan yang adil dalam penjatuhan sanksi pidana khususnya pidana penjara dalam memutus perkara-perkara pidana di Indonesia maka membuat rasa keadilan dan kepastian hukum tidak terukur atau tidak menentu. Yang ada hanyalah pedoman minimal atau maksimal dalam penjatuhan pidana penjara dan pidana denda. Namun hal ini masih jauh dari harapan keadilan dan kepastian karena di samping jarak minimal dan maksimalnya masih sangat luas sehingga hakim bisa berbeda-beda satu sama lain dan juga belum terperinci.

Adapun beberapa di antaranya yang memberikan arah pengertian, atau konsep, atau kriteria tindak pidana ringan yakni:

1) Simanjuntak T., bahwa tindak pidana ringan adalah tindak pidana yang diancam dengan

pidana penjara atau kurungan paling lama tiga bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah) dan penghinaan ringan, kecuali pelanggaran tertentu terhadap peraturan perundang-undangan lalu lintas jalan, sebagai petunjuk dalam penanganan perkara tindak pidana ringan sebagaimana diatur dalam Pasal KUHP dan Peraturan perundang-undangan lainnya;¹

2) Hidayatullah, bahwa dalam praktik hukum acara pidana dikenal dengan istilah "Tipiring" (Tindak Pidana Ringan) di mana

¹ T. Simanjuntak, *Penerapan KNIAP Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana* (Jakarta: Dinas Hukum Polri, 1998), 4. sebagaimana dikutip oleh Zurianto, 2007, Peranan Polri Dalam Penanganan Tindak Pidana Ringan Di Wilayah Kepolisian Resort Kota Tegal, *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana, Universitas Jenderal SOedirman, Purwokerto.

merupakan singkatan dari istilah yang terdapat di dalam BAB XVI, Pemeriksaan di Sidang Pengadilan, Bagian ke enam Pemeriksaan Cepat, Paragraf I Acara Pemeriksaan Tindak Pidana Ringan, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Berdasarkan Pasal 205 ayat (1) KUHAP merumuskan kriteria tindak pidana ringan ialah perkara yang diancam dengan pidana penjara atau kurungan paling lama tiga bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah) dan penghinaan ringan kecuali yang ditentukan dalam paragraf 2 bagian ini. Sementara berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHAP bahwa "Besaran nilai kerugian yang disebutkan pada undang-undang di atas sudah tidak sesuai dengan nilai tukar mata uang pada saat ini". Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) PERMA ini menetapkan nilai kerugian sebesar Rp 2.500.000,- (dua juta lima ratus ribu rupiah). Dengan diterbitkannya PERMA No. 2 Tahun 2012 ini diharapkan adanya penanganan secara proposional dengan pemeriksaan secara cepat pada kasus-kasus tindak pidana ringan yang diatur dalam KUHP, seperti: (i) pencurian ringan (Pasal 364); (ii) penggelapan ringan (Pasal 373); (iii) penipuan ringan oleh penjual (Pasal 384); (iv) perusakan ringan (Pasal 407 ayat (1)) dan penadahan ringan (Pasal 484).²

Dalam proses penegakan hukum, termasuk halnya dalam sengketa hukum administrasi di PTUN, penegak hukum sering kali dihadapkan pada dilema pencapaian tujuan hukum. Dalam kasus penyelesaian Izin Usaha Bibit Sawit misalnya. Pemerintah secara tiba-tiba menolak memperpanjang izin yang dimiliki perusahaan yang pada faktanya telah menyiapkan jutaan bibit sawit dan mempekerjakan ratusan tenaga kerja lokal. Namun karena terdapat alasan prosedur administrasi yang tidak dipenuhi Perusahaan, maka atas nama kepastian hukum, izin tidak

diperpanjang. Ketika mengajukan gugatan ke PTUN misalnya, gugatan perusahaan tersebut dinyatakan tidak diterima karena telah melewati tenggang waktu mengajukan gugatan. Atas nama asas legalitas, Majelis Hakim tidak bisa melanggar prinsip hukum acara. Namun di sisi lain, konteks jutaan bibit dan ribuan karyawan menjadi problem tersendiri. Fenomena ini bisa saja terjadi dalam sengketa hukum administrasi.

Dalam pengujian hukum pidana, sengketa tujuan hukum, antara kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum juga terjadi. Ketika Mbok Minah, seorang nenek tua yang divonis bersalah karena mencuri 3 biji kakao di kebun majikannya dan pada saat yang sama seorang Walikota divonis 6 bulan karena korupsi miliaran rupiah, sejenak kita bertanya, inikah esensi keadilan yang diemban oleh hukum? Beberapa tahun lalu sebuah kasus dikota Palu, Sulawesi Tengah ketika AAL, seorang bocah pelajar SMK ditangkap, dituduh dan diadili mencuri sandal jepit milik seorang anggota polisi. Putusan hakim tunggal Rommel F Tampubolon dalam sidang di Pengadilan Negeri (PN) Palu, Sulawesi Tengah, yang menilai AAL bersalah dan menyerahkan pembinaannya kepada orangtua. AAL dituduh mencuri sandal jepit merek Eiger nomor 43 milik Briptu Ahmad Rusdi Harahap, anggota Brimob Polda Sulteng. Namun, di persidangan, yang dijadikan alat bukti adalah sandal merek Ando nomor 9,5. Putusan hakim juga tak menyebutkan sandal itu milik Ahmad. Putusan dari hakim Rommel mungkin tak bermasalah secara legal. Namun, mengingat selama ini perlakuan dan vonis yang rendah pada pelaku korupsi, maka putusan itu tidak memenuhi rasa keadilan rakyat.

Beberapa kasus di atas dan kasus lainnya menjadi pemandangan umum dalam proses penegakan hukum kita. Merespon kondisi penegakan hukum seperti itu, penulis merekam menjadi tiga pendapat. Pertama, pandangan yang memandang bahwa siapapun yang bersalah maka secara hukum harus melewati proses penyelesaian hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks kasus AAL misalnya, kelompok ini berpendapat bahwa karena AAL memang mencuri sandal, maka selajaknya lah AAL diproses secara hukum. Dalam konteks hukum pidana dalam kasus AAL. Bagi kelompok pandangan ini, *equality before the*

² Hidayatullah, "Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana Ringan Melalui Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM), Studi Kasus FKPM Di Polres Salatiga" (Universitas Diponegoro, 2012), 112–113. *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro

law, semua orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum. Pandangan ini umumnya dipahami oleh sebagian besar penegak hukum kita di negeri ini, yakni advokat, polisi, jaksa dan polisi. Dalam konteks hukum administrasi, aparat pemerintah konsisten menegakkan aturan perizinan termasuk halnya izin usaha sawit, yakni yang tidak taat prosedur, izin tidak diperpanjang. Bagi mereka hukum adalah peraturan perundang-undangan, sehingga mereka bekerja dan melaksanakan Standar Operasional Prosedur sesuai dengan ketentuan undang-undang karena dengan melaksanakan undang-undang akan tercapai Kepastian Hukum.

Pandangan Kedua yakni memandang bahwa selain menegakkan aturan, dalam kasus seperti yang dialami AAL, penegak hukum semestinya memperhatikan sisi keadilan hukum bagi seorang anak kecil yang "hanya" mencuri sandal. Perusahaan Sawit juga mesti dihargai telah mendorong perekonomian menjadi tumbuh di daerah. Keadilan bagi kelompok ini muncul karena mengingat masih banyak perkara dan kasus hukum lain yang lebih besar dan berbahaya daripada mencuri sandal jepit namun tidak diselesaikan secara hukum oleh pihak penegak hukum karena adanya pengaruh kekuasaan, uang dan faktor hukum lainnya. Nilai keadilan juga didorong mengingat ada dugaan kasus AAL diproses secara hukum mengingat sandal yang dicuri adalah milik salah seorang anggota kepolisian.

Menurut pendorong nilai keadilan, hukum selama ini bergerak cepat dan lebih tajam apabila kasus hukum terkait dengan orang kecil dan mempersoalkan kepentingan orang besar, termasuk pemilik kekuasaan. Namun apabila sebuah kasus yang mengaitkan atau yang diduga tertuduh pelakunya adalah orang-orang besar dan kekuasaan, maka hukum seolah-olah lumpuh dan tumpul. Hukum tidak mampu menyentuh dengan alasan tidak cukup bukti, tidak ada pelanggaran dll. Dalam konteks inilah, kelompok ini mendorong supaya penegakan hukum harus lebih mengedepankan nilai-nilai keadilan, tentunya keadilan yang universal. Keadilan hukum dalam konteks ini adalah proses penyelesaian hukum yang melampaui teks peraturan perundang-undangan (*beyond the law*) dan lebih mengedepankan substansi nilai keadilan terhadap sebuah kasus. Pada titik

inilah pandangan yang menghendaki proses penyelesaian hukum dengan mengedepankan substansi nilai keadilan senantiasa bertolak belakang dengan prinsip kepastian hukum dan asas legalitas yang lebih mengedepankan aturan hukum dan teks perundang-undangan.

Pandangan ketiga yakni selain menghendaki adanya kepastian hukum dan keadilan juga penyelesaian hukum harus memiliki nilai kemanfaatan. Nilai kemanfaatan harus menjadi indikator penting dalam penegakan dan penyelesaian hukum yakni kemanfaatan bagi para pelaku juga yang lebih penting lagi kemanfaatan bagi masyarakat secara umum. Selama ini fokus penegakan hukum lebih menekankan kepada kepastian hukum, namun melupakan tujuan hukum yang lain, yakni keadilan dan kemanfaatan. Penegakan hukum yang melupakan nilai-nilai kemanfaatan berakibat pada kurang tersemainya nilai-nilai hukum di masyarakat. Lemahnya kultur hukum serta kesadaran hukum di tengah masyarakat saat ini diakibatkan absennya nilai kemanfaatan hukum dalam penegakan hukum. Masyarakat kurang banyak merasakan tujuan hadirnya hukum karena nilai-nilai kemanfaatan tidak tercermin dalam putusan hakim maupun dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dalam kasus AAL misalnya, polisi dan jaksa bisa saja memproses penyelesaian dan pemeriksaan kasus tersebut, namun atas kepentingan dan kemanfaatan hukum seyogyanya kepolisian dan kejaksaan tidak meneruskan ke Pengadilan. Nilai kemanfaatan hukum apabila kasus tersebut dihentikan adalah untuk memberikan kemanfaatan terhadap masa depan AAL yang masih tergolong berusia muda. Banyak kasus yang semestinya bisa tidak diteruskan ke Pengadilan dengan berpegang pada asas kemanfaatan hukum.

Kehendak dan ketiga pilihan tersebut selama ini yang mewarnai perdebatan dalam proses pencapaian tujuan hukum dalam setiap penegakan hukum. Menurut Mahfud MD, Secara teoretis, terdapat tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Keadilan dapat dikatakan sebagai tujuan utama yang bersifat universal³. Namun gagasan

³ Mahfud MD, "Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik," in *Seminar*

tentang tujuan hukum pertama kali digagas oleh Gustav Radbruch. Gustav Radbruch adalah seorang filosof hukum dan seorang legal scholar dari Jerman yang terkemuka yang mengajarkan konsep tiga ide unsur dasar hukum. Ketiga konsep dasar tersebut dikemukakannya pada era Perang Dunia II. Tujuan hukum yang dikemukakannya tersebut oleh berbagai pakar diidentikkan juga sebagai tujuan hukum. Adapun tiga tujuan hukum tersebut adalah kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Menurut Gustav Radbruch dari tiga tujuan hukum (yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan) keadilan harus menempati posisi yang pertama dan utama dari pada kepastian dan kemanfaatan.⁴

Namun pada kenyataannya selalu terjadi dialektika dan dikotomi, antara Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan hukum dalam proses penegakan hukum. Ada sebagian masyarakat yang skeptis bahwa ketiga tujuan hukum tersebut tidak mampu diraih dan berjalan seiring secara bersamaan. Di antara ketiganya akan ada yang tertinggal apabila salah satunya terpenuhi. Apabila mengedepankan kepastian hukum, maka tujuan keadilan dan kemanfaatan niscaya tidak terpenuhi. Begitu juga sebaliknya. Di sisi lain, sebagian masyarakat masih percaya bahwa ketiga tujuan hukum tersebut mampu dicapai secara bersamaan pada setiap kasus penegakan hukum tanpa menafikan tujuan lainnya. Sehingga yang menjadi persoalan dan tantangan saat ini adalah, bagaimana mewujudkan proses penegakan hukum yang mampu memenuhi tujuan hukum yakni mencapai kepastian hukum yang berkeadilan dan bermanfaat, sehingga penulis menarik perumusan masalah “Bagaimana bentuk penggunaan restoratif justice dalam menyelesaikan tindak pidana ringan?”

METODE PENELITIAN

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *deskriptif analitis* dengan pendekatan utamanya *yuridis normatif*. Deskriptif analitis berarti menggambarkan dan melukiskan sesuatu yang menjadi obyek penelitian secara kritis melalui analisis yang bersifat kualitatif. Oleh karena yang ingin dikaji berada dalam ruang lingkup ilmu hukum, maka pendekatan normatif tersebut, meliputi: asas-asas hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, termasuk usaha penemuan hukum *in concreto*.⁵

Di dalam suatu penelitian *yuridis normatif*, maka penggunaan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu hal yang pasti. Dikatakan pasti, karena secara logika hukum, penelitian hukum normatif didasarkan pada penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum yang ada. Meskipun misalnya penelitian dilakukan karena melihat adanya kekosongan hukum, namun kekosongan hukum tersebut dapat diketahui, karena sudah adanya norma-norma hukum yang mensyaratkan pengaturan lebih lanjut dalam hukum positif.⁶

Dalam konteks penelitian ini, maka pendekatan dilakukan terhadap norma hukum yang terdapat di dalam beberapa Undang-Undang seperti halnya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang perlindungan hukum pidana, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 16 Tahun 1960 tentang Beberapa Perubahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP); Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 tentang Beberapa Perubahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara” Yang Diselenggarakan Oleh DPP Partai HANURA (Jakarta, 2009), 2.

⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 1982), 288.

⁵ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali, 1985), 4–15. Lihat juga Roni Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 11-12

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, kedua. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), 93.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS**Pengaturan Hukum Tentang Tindak Pidana Biasa Bermotif Ringan dan Bentuk Penggunaan Restoratif Justice dalam Menyelesaikan Tindak Pidana Ringan**

Hukum Berkerja dengan menampakkan pada fungsinya, yaitu:

1. pembuatan norma-norma, baik yang memberikan peruntukan maupun yang menentukan hubungan antara orang yang satu dengan yang lain;
2. penyelesaian sengketa; dan
3. menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat, apabila terjadi perubahan-perubahan. Ini berarti hukum menempatkan diri sebagai sarana kontrol sosial dan rekayasa sosial.⁷

Kontrol sosial mencakup semua kekuatan-kekuatan yang menciptakan serta memelihara ikatan sosial. E.A. Ross dengan teori imperatif mengaitkannya dengan hukum pidana.⁸

Sejalan dengan perubahan dan perkembangan peradaban tersebut, pola hidup dan tuntutan manusia yang diterjemahkan dalam bentuk kebutuhan dan keinginan untuk merefleksikan diri semakin menjadi nyata dan terbuka. Dikemukakan oleh Dahlan Alwi bahwa peradaban pada manusia tidak dapat dipisahkan dengan perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta ilmu pengetahuan itu akan memberikan wawasan keilmuan, sosial dan budaya yang dapat membentuk peradaban manusia.⁹

Salah satu fungsi hukum pidana adalah membatasi dan mengumumkan perbuatan yang dilarang. Ini disebut sebagai aturan perilaku, yang sebelumnya telah ditetapkan dan ditujukan kepada warga masyarakat sebagai perbuatan yang harus dihindari di bawah ancaman sanksi pidana. Selain itu, hukum memelihara keadaan tetap (*statusquo*) sekaligus secara fleksibel

mengawal perubahan. Hukum, khususnya hukum pidana, dirancang untuk memelihara ketertiban, sama halnya melindungi kepentingan publik dan pribadi. Masyarakat menentukan beberapa kepentingan yang sangat penting perlu dijaga dengan suatu sistem kontrol secara formal. Oleh karena itu, hukum harus secara sah memberikan kepada kekuasaan negara untuk menegakkannya. Hukum adalah suatu sistem kontrol sosial secara resmi, yang mungkin diterapkan apabila bentuk kontrol sosial lainnya tidak efektif.

Pandangan Roscoe Pound, yang mendefinisikan bahwa hukum sebagai salah satu bentuk kontrol sosial yang sangat khusus, dilaksanakan menurut pandangan lembaga yang berwenang, dalam peradilan dan proses administratif (*a highly specialized form of social control, carried on in accordance with a body of authoritative precepts, applied in a judicial and a administrative process*). Kontrol sosial merupakan suatu visi individu yang mengejar berbagai kepentingan. Konflik tidak dapat dihindari, tuntutan individu meningkat mengenai stabilitas dan ketertiban masyarakat. Diperlukan pemeliharaan suatu keseimbangan, atau keadaan status quo dalam masyarakat.¹⁰

Hal ini tidak terkecuali dalam penanganan tindak pidana biasa bermotif ringan. Segala bentuk kejahatan berat, ringan serius, maupun tidak serius penanganannya tetap harus mengedepankan hukum, dengan memperhatikan hak-hak seorang tersangka, terdakwa, maupun terpidana dengan menerapkan prinsip-prinsip "*rule of law*", serta mengedepankan asas "prioritas" sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, dengan teori gabungannya, yakni pertama selalu "keadilan", prioritas "kemanfaatan", dan terakhir barulah "kepastian".

Dari ke-3 (tiga) cita (*idea* atau ideal) dalam hukum yang didambakan adalah keadilan, kemanfaatan, dan kepastian seperti yang diungkapkan Radbruch tersebut, dalam penanganan terhadap kasus. Upaya untuk menanggulangi kejahatan merupakan kebijakan kriminal/ politik kriminal, di antaranya penanggulangan tersebut menggunakan sarana hukum pidana (kebijakan hukum pidana/*penal*

⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial* (Bandung: PT. Alumni, 1983), 126–128.

⁸ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 1983), 58.

⁹ Edward James Sinaga, "Layanan Hukum Legislatif Dalam Upaya Memberikan Kepastian Hukum," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 1 (2019): 85–96.

¹⁰ Dragon Malovanovic, "A Primer in the Sociology of Law" (New York: Harrow and Heston Publisher, 1999), 87.

policy). Barda Nawawi Arief membahas perihal kebijakan kriminal ini dalam buku Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana. Dalam bahasannya tersebut diawali dengan pengertian politik kriminal, hubungannya dengan politik sosial, kebijakan integral dalam penanggulangan kejahatan, serta uraian dari hasil-hasil Kongres. Diawali penjelasannya dengan mengemukakan pengertian kebijakan kriminal dari Sudarto yaitu:

1. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana.
2. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparat penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi.
3. Dalam arti paling luas adalah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.¹¹

Adapun pengertian singkatnya, politik kriminal adalah suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan. Ini sebagaimana definisi Marc Ancel yakni: *"the rational organization of the control of crime by society"*. Bertolak dari pengertian yang dikemukakan Marc Ancel ini, G. Peter Hoefnagels mengemukakan bahwa *"Criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime"*. Berbagai definisi lainnya yang dikemukakan G. Peter Hoefnagels: kebijakan kriminal sebagai ilmu tanggapan, ilmu pengetahuan pencegahan kejahatan, ilmu pengetahuan kebijakan untuk merancang perilaku manusia sebagai kejahatan, dan ilmu pengetahuan mengenai reaksi terhadap kejahatan yang secara keseluruhannya rasional.

Upaya penanggulangan kejahatan mempunyai hubungan dengan politik sosial. Upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Tujuan akhir politik kriminal ialah *perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat*. Untuk menguatkan

tujuan politik kriminal seperti itu, dikutipkan Barda Nawawi Arief hasil laporan kursus latihan ke-34 yang diselenggarakan oleh UNAFEI di Tokyo tahun 1973 sebagai berikut:

Most of group members agreed some discussion that "protection of the society" could be accepted as the final goal of criminal policy. Although not the ultimate aim of society, which might perhaps be described by terms like "happiness of citizens", "a wholesome and cultural living", "social welfare" or "equality".

Hubungan antara politik kriminal dan politik sosial¹², G. Peter Hoefnagels juga mengemukakan: *"Criminal policy as science of policy is part of a larger policy: the law enforcement policy The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy"*.

Dalam penanggulangan kejahatan ditempuh kebijakan yang integral. Barda Nawawi Arief mengemukakan penjelasannya sebagai berikut:

1. Dari uraian dan skema di atas terlihat, bahwa upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan, dalam arti:
 - a. Ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial.
 - b. Ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan "penal" dan "non-penal".¹³
2. Penegakan perlunya upaya penanggulangan kejahatan diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan (nasional), terungkap dalam pernyataan-pernyataan sebagai berikut:
 - a. Sudarto pernah mengemukakan, bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi (antara lain penanggulangan kejahatan), maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning*, dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan

¹¹ Barda Nawawi Arief, "Kebijakan Hukum Pidana," in *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1996), 326–327.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

- nasional.¹⁴
- b. W. Clifford pernah mengemukakan pada "The 32nd International Seminar Course on Reform in Criminal Justice" pada tahun 1973 di Jepang sebagai berikut:
- "On the one hand there is the need for a wider view of criminal policy is an integral part of general political and social policy of a given country. It is a reflection of local mores and customs and a by product of development. From this wider view point criminal policy cannot be something apart from the more general social situation but must be developed from it and through it"*.
- c. Kongres PBB ke-4 mengenai *Prevention of crime and the Treatment of Offenders* tahun 1970 yang tema sentralnya membicarakan masalah *"Crime and Development"* juga pernah menegaskan:
- "any dichotomy between a country's policies for social defenses and its planning for national development was unreal by definitions"*.
- d. Kongres PBB ke-5 tahun 1975 juga menegaskan:
- "The many aspects of criminal policy should be coordinated and the whole should be integrated into the general social policy of each country"*.
- e. Dalam Deklarasi Caracas yang dihasilkan oleh Kongres PBB ke-6 tahun 1980. Dinyatakan pencegahan kejahatan dan sistem peradilan pidana harus mempertimbangkan kaitannya dengan pembangunan ekonomi, sistem politik, nilai-nilai sosial dan budaya, serta perubahan sosial, sebagaimana hubungannya dengan *the new international economic order*.
- f. Dalam salah satu pertimbangan *"Milan Plan of Action"* yang dihasilkan kongres PBB ke-7 Tahun 1985 di Milan (Italia). Dinyatakan pencegahan kejahatan dan sistem peradilan pidana harus mempertimbangkan kaitannya dengan pembangunan ekonomi, sistem politik,
- nilai-nilai sosial dan budaya, serta perubahan sosial, sebagaimana hubungannya dengan *the new international economic order*. Sistem peradilan pidana tersebut harus secara penuh menanggapi perbedaan yang bersifat, politik, ekonomi, dan sistem sosial, serta secara tetap mencakup kondisi-kondisi sosial.
- g. Di dalam *"Guiding Principles for Crime Prevention and Criminal Justice in the context of Development and a New International Economic Order"* yang dihasilkan oleh kongres PBB ke-7 di Milan, antara lain dinyatakan (didalam sub B mengenai *"National Development and the prevention of crime"*. *Crime prevention and criminal justice should not be treated as isolated problems to be tackled by simplistic, fragmentary methods, but rather as complex and wide ranging activities requiring systematic strategies and differentiated in relation to:*
- 1) *The socio-economic, political and cultural context and circumstances of the society in which they are applied.*
 - 2) *The developmental stage, with special emphasis on the changes taking place and likely to occur and the related requirements;*
 - 3) *The respective traditions and customs, making maximum and effective use of human indigenous options.*
- h. Kongres PBB ke-8 tahun 1990 di Havana, Cuba juga masih mengakui perlunya pendekatan kebijakan integral seperti yang digariskan dalam kongres-kongres terdahulu. Hal ini terlihat dalam dokumen kongres yang berkode A/CONF. 144/L. 5 mengenai *"International cooperation and criminal justice in the context of development"*.

Pemahaman yang dapat diperoleh kebijakan pembangunan terkait erat dengan kebijakan penanggulangan kejahatan. Kebijakan penanggulangan kejahatan tidak banyak artinya apabila kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan itu sendiri justru menimbulkan faktor-faktor kriminogen dan viktimogen.

Pembangunan itu sendiri pada hakikatnya memang tidak bersifat kriminogen, khususnya apabila hasil-hasil itu didistribusikan secara pantas dan adil kepada semua rakyat serta

¹⁴ Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana* (Bandung: Alumi, 1981).

menunjang seluruh kondisi sosial. Pembangunan dapat bersifat kriminogen atau dapat meningkatkan kriminalitas apabila pembangunan itu :

- a. Tidak direncanakan secara rasional
- b. Perencanaannya timpang atau tidak seimbang
- c. Mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral; serta
- d. Tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang integral.

Masalah yang strategis justru harus ditanggulangi ialah menangani masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsuburkan kejahatan. Ini berarti, penanganan atau penggarapan masalah-masalah ini justru merupakan posisi kunci dan strategis dilihat dari sudut politik kriminal. Oleh karena itu wajar apabila Kongres PBB ke-6 Tahun 1980 sangat memperhatikan masalah ini. Dalam pertimbangan resolusi mengenai "*Crime trends and crime prevention strategies*" antara lain dikemukakan:

- Masalah kejahatan merintang kemajuan untuk pencapaian kualitas hidup yang pantas bagi semua orang;
- Strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan;
- Penyebab utama dari kejahatan di banyak negara ialah ketimpangan sosial, diskriminasi rasial, dan diskriminasi nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran dan kebutuhurufan (kebodohan) di antara golongan besar penduduk.

Selain mengupas mengenai politik kriminal, juga dikupas untuk memahami mengenai kebijakan hukum pidana/penal *policy* oleh Barda Nawawi Arief¹⁵. Penjelasannya mengenai pengertian dan ruang lingkup kebijakan hukum pidana, kaitannya dengan pembaharuan hukum pidana, dan juga mengenai pendekatannya.

Penal policy merupakan bagian dari ilmu pengetahuan hukum pidana moderen (*modern*

criminal science) selain *Criminology*, *Criminal Law*. Sebagaimana dikemukakan Marc Ancel, selanjutnya dijelaskan bahwa *Penal Policy* adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang dan juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.

Secara etimologis kata kebijakan dalam bahasa Inggrisnya *policy* atau *politick* (bahasa Belanda). Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah "kebijakan hukum pidana. Istilah "politik hukum pidana" ini dikenal dengan istilah lainnya, seperti: *penal policy*, *criminal law policy* atau *strafrechtspolitik*.

Barda Nawawi Arief¹⁶ menyitir dari Prof. Sudarto, Politik Hukum adalah:

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

Selanjutnya dijelaskan politik hukum pidana/kebijakan hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Juga berarti bahwa melaksanakan "politik hukum pidana" berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.

Politik hukum pidana diartikan bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Dikutipkan pendapat A. Mulder, *Strafrechtspolitik* merupakan garis kebijakan untuk menentukan:

- a. Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui;
- b. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah

¹⁵ Arief, "Kebijakan Hukum Pidana."

¹⁶ Ibid.

terjadinya tindak pidana;

- c. Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilakukan.

Persoalan bagaimana menyusun perundang-undangan pidana yang baik, termasuk KUHP, maka dipikirkan upaya pembaharuan dari KUHP yang berlaku sekarang ini yang merupakan peninggalan masa Pemerintah Kolonial Belanda. Pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) merupakan bagian dari kebijakan/politik hukum pidana (*penal policy*). Dalam hal ini pembaharuan hukum pidana berkaitan erat dengan latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana itu sendiri.

Dorongan perlunya pembaharuan hukum pidana dapat dilihat aspek sosio-politik, sosio filosofik, sosio kultural atau dari berbagai aspek kebijakan (khususnya kebijakan sosial, kebijakan kriminal, dan kebijakan penegakan hukum). Pembaharuan hukum pidana juga pada hakikatnya harus merupakan perwujudan dari perubahan dan pembaharuan terhadap berbagai aspek dan kebijakan yang melatarbelakangi itu. Dengan demikian, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia. Dengan demikian ringkasnya pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan ("*policy-oriented approach*") dan sekaligus pendekatan yang berorientasi pada nilai ("*value-oriented approach*").

Pembaharuan hukum pidana harus dilakukan dengan pendekatan kebijakan, karena memang pada hakikatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan atau *policy* (yaitu bagian dari politik hukum/penegakan hukum, politik hukum pidana, politik kriminal dan politik sosial). Di dalam setiap kebijakan terkandung pula pertimbangan nilai. Oleh karena itu, pembaharuan hukum pidana harus pula berorientasi pada pendekatan nilai.

Barda Nawai Arief menegaskan makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana sebagai berikut:

1. Dilihat dari sudut pendekatan-kebijakan:
 - a. Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya);
 - b. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan);
 - c. Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.¹⁷
2. Dilihat dari sudut pendekatan-nilai: Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali ("reorientasi dan re-evaluasi") nilai-nilai sosio-politik, sosiofilosofik dan sosio cultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normative dan substantive hukum pidana yang dicita-citakan. Bukanlah pembaharuan ("reformasi") hukum pidana, apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang dicita-citakan (misalnya KUHP Baru) sama saja dengan orientasi nilai dari hukum pidana lama warisan penjajah (KUHP lama atau WvS).

Membicarakan keterkaitan atau relevansinya kebijakan hukum pidana dengan kebijakan pembangunan nasional memerlukan pemahaman yang lengkap. Dalam hal ini dipaparkan pemanfaatan hukum pidana, serta tahapan kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana.

1. Pemanfaatan Hukum Pidana

Sebagaimana diketahui bahwa kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan kriminal, dan kebijakan kriminal ini bagian yang tidak terpisahkan dengan upaya perlindungan bagi masyarakat dan upaya untuk mencapai kesejahteraan dimanifestasikan dalam perencanaan program-program pembangunan

¹⁷ Ibid.

yang secara keseluruhan tercakup dalam kebijakan pembangunan nasional.

Penggunaan hukum pidana untuk penanggulangan kejahatan perlu memperhatikan fungsi hukum pidana yang subsidier, yaitu hukum pidana baru digunakan apabila upaya-upaya lain diperkirakan kurang memberi hasil yang memuaskan atau kurang sesuai. Akan tetapi kalau hukum pidana akan tetap dilibatkan, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau istilah yang lazim digunakan dalam Kongres PBB IV 1970 yaitu *planning for sosial defence* yang harus merupakan bagian yang integral dari rencana pembangunan nasional¹⁸. Diperlukan suatu pendekatan yang sistematis terhadap kebijakan penanggulangan kejahatan yang merupakan satu kesatuan dengan kebijakan pembangunan nasional, mulai dari keseluruhan penentuan hukum pidana substantif dan hukum acara pidana; meliputi pemasukan proses dekriminialisasi, depenalisasi, dan diversifikasi, baik mengenai pembaharuan prosedurnya yang menjamin dukungan warga masyarakat maupun mengadakan tinjauan terhadap keberadaan semua kebijakan dengan memperhitungkan segala akibatnya; demikian pula penetapan hubungan yang erat antara sistem peradilan pidana dengan sektor-sektor pembangunan yang lainnya. Demikian itu menjadi rekomendasi dalam *International Cooperation for Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development* pada *Eighth United Nation Congress on The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* (1990), sebagaimana dinyatakan,

A systematic approach to crime prevention planning should be pursued to provide for the incorporation of crime prevention policies into national development planning, starting from an overall reassessment of substantive criminal and procedural laws whenever appropriate. This approach would include the introduction of the processes of decriminalization, depenalization and diversion as well as reform of procedures that would ensure the support of members of the public and review of existing policies with a view to assessing their impact. It would also include

appropriate links to be established between the criminal justice system and other development sector, including education, employment, health, social policy, and other related field.

Hukum pidana akan selalu dimanfaatkan dalam upaya penanggulangan kejahatan sehubungan dengan perkembangan masyarakat dalam pembangunan. Hal ini merupakan keterlibatan pidana, yang dapat bersifat otonom dalam arti bersifat murni dalam perundang-undangan hukum pidana sendiri, baik dalam merumuskan perbuatan yang dianggap bersifat melawan dalam menentukan pertanggungjawaban pidananya, maupun dalam penggunaan sanksi pidana dan tindakan yang diperlukan. Selain itu terdapat keterlibatan hukum pidana yang bersifat komplementer terhadap bidang hukum lain misalnya hukum administrasi. Dalam hal ini, kedudukan hukum pidana bersifat menunjang penegakan norma yang berada di bidang hukum lain, misalnya pengaturan masalah perpajakan, hak cipta, paten dan sebagainya. Bahkan dalam hal-hal tertentu peranannya diharapkan lebih fungsional, daripada sekedar bersifat subsidier, mengingat situasi perekonomian yang kurang menguntungkan.¹⁹

Negara Indonesia kini sedang melaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk menciptakan masyarakat adil dan rnakmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila, dengan obyeknya mencakup berbagai aspek kehidupan untuk ditingkatkan ke taraf dan kualitas yang baik. Meminjam istilah dari Hiroshi Ishikawa sehubungan dengan obyek/sasaran pembangunan, dinyatakan *It is expected to cover aspect of human life, including not only economic life but also the social, cultural, and spiritual life*²⁰. Di samping itu, pembangunan Indonesia pada hakikatnya merupakan pembangunan manusia seutuhnya dan untuk seluruh masyarakat Indonesia. Mengenai

¹⁸ Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*.

¹⁹ Muladi, "Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Datang," in *Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum UNDIP* (Semarang: Universitas Diponegoro Semarang, 1990).

²⁰ Ishikawa, "Crime Prevention in The Context National Development.," in *Buletin Bahana*, 1st ed. (Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1984), 18.

pembangunan manusia, dalam *Guiding principles For Prevention and Criminal Justice in The Context Development and a New International Economic Order* dinyatakan perlunya hal itu meliputi pencegahan kejahatan sebagai salah satu tujuan pokok dalam pembentukan sesuatu tatanan internasional baru. Dalam kerangka kebijakan pencegahan kejahatan dan peradilan pidana harus memperhitungkan sebab-sebab struktural, yang mencakup sebab-sebab sosial ekonomi, ketidakadilan, yang menempatkan kejahatan sering merupakan suatu gejala.²¹

Berkaitan dengan posisi kebijakan hukum pidana yang merupakan bagian yang integral dari perencanaan pembangunan nasional, dikemukakan oleh kongres PBB yang mempermasalahkan hubungan antara kebijakan pembangunan nasional dengan peningkatan kejahatan, seperti dalam kongres PBB VI 1980 di Venezuela, Konggres PBB VII 1985 di Milan. Dari sebagian pernyataan-pernyataannya dapat dipahami bahwa pembangunan itu sendiri pada hakikatnya tidak bersifat kriminogen. Namun demikian pembangunan itu dapat bersifat kriminogen, apabila pembangunan itu sendiri tidak direncanakan secara rasional, timpang atau tidak seimbang, mengabaikan nilai-nilai kultural, dan moral, serta tidak mengandung strategi perlindungan masyarakat yang integral. Ini berarti kebijakan hukum pidana dapat bersifat kriminogen apabila tidak direncanakan secara rasional, timpang atau tidak seimbang, mengabaikan nilai-nilai kultural, serta tidak mencakup strategi pembangunan masyarakat yang integral.²²

Proyek-proyek dan program-program pembangunan direncanakan dan dilaksanakan disesuaikan dengan kenyataan-kenyataan lokal, regional, dan nasional, yang harus didasarkan pada penilaian dan perkiraan yang nyata mengenai kecenderungan sosial-ekonomi pada masa sekarang dan masa yang akan datang, yang meliputi kejahatan, dan kajian terhadap pengaruh sosial dan akibat keputusan kebijakan serta penanaman modal. Kejadian mengenai kemungkinan yang terjadi yang biasanya

menyangkut pertimbangan kelangsungan hidup yang sifatnya ekonomis, hendaknya juga meliputi faktor-faktor sosial dan dilengkapi penelitian terhadap akibat kriminogen yang mungkin dari proyek-proyek semacam itu, dengan alternatif strategi untuk menghindarinya²³. Faktor kriminogen tersebut jika dikaitkan dengan kebijakan pembangunan nasional yang mengutamakan pembangunan ekonomi perlu diperhatikan apa yang ditunjukkan oleh Hiroshi Ishikawa, *It is generally pointed that such social changer as urbanization, industrialization, population growth, internal migration and social mobility, all of which are major aspect of economic development are so called criminogenic factors of economic development.*²⁴

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembangunan bukanlah penyebab timbulnya kejahatan atau sebaliknya, tetapi aspek-aspek dari pembangunan tersebut yang memunculkan faktor kriminogen itu berkaitan dengan permasalahan pengembangan masyarakat industri yang dengan permasalahan pengembangan masyarakat industri yang sangat kompleks. Dalam hal ini Muladi mengungkapkan kaitan-kaitan yang kompleks dalam pengembangan industri menyangkut masalah-masalah baik nasional maupun internasional mengenai *protection of competition, consumers, labour, employees, employment relation, investors, environment, international trade*. Ini menjadi semakin luas bila dihubungkan dengan konsep *social welfare*, sebab industrilisasi yang menggunakan teknologi energi yang tinggi yang meluas dan meningkat akan mengakibatkan suatu perubahan tatanan sosial dalam interaksinya dengan masalah sosial masyarakat industri perkotaan dan bentuk watak organisasi sosial. Dan ini akan mempunyai dampak terhadap karakteristik penyediaan dan struktur pelayan kesejahteraan sosial.²⁵ Kewaspadaan diperlukan mengantisipasi problematika, masyarakat industri, oleh F.Dedjono Dirdjosisworo dikemukakan bahwa mengingat Indonesia yang

²¹ United Nation, "No Title," *Guiding Principles For Crime Prevention and Criminal Justice In The Context Of Development And A New International Economic Order*, 1988.

²² Arief, "Kebijakan Hukum Pidana."

²³ Nation, "No Title."

²⁴ Ishikawa, "Crime Prevention in The Context National Development."

²⁵ Muladi, *Alternatif Penyelesaian Konflik Dalam Kaitannya Dengan Kawasan Industri*. Makalah Seminar Tentang Kawasan Industri (Semarang: UNISSULA, 1992), 2-3.

sedang berkembang ke arah industri modern dan melalui bekerjanya teknologi canggih dalam bidang informasi dan komunikasi serta lewat hubungan ekonomi antar bangsa termasuk niaga internasional telah menyebabkan kriminalitas kontemporer kita yang cukup mengancam lingkungan hidup, sumber dan pola-pola kejahatan di bidang ekonomi seperti kejahatan bank, kejahatan komputer, penipuan terhadap konsumen, dan berbagai pola kejahatan korporasi yang beroperasi lewat penetrasi dan penyamaran.²⁶

Upaya penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana merupakan bagian dari politik kriminal, juga harus merupakan bagian yang integral dengan politik sosial yakni kebijakan untuk mencapai kesejahteraan sosial dan perlindungan masyarakat. Berkaitan dengan masalah ini, dalam pembukaan UUD 1945 termasuk sebagai tujuan Nasional, yang dinyatakan antara lain : "melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum". Ini menunjukkan bahwa persoalan perlindungan masyarakat dan upaya penciptaan kesejahteraan masyarakat sudah merupakan ide dasar yang dituangkan dalam UUD 1945. Dengan demikian hal ini menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun seluruh masyarakat merealisasikannya dengan cara melaksanakan pembangunan nasional. Dengan demikian menjadi penting faktor keamanan dan ketertiban masyarakat yang berarti masyarakat terbebas dari kekhawatiran merajalelanya kejahatan, sehingga hal ini perlu tercakup dalam kebijakan pembangunan berkaitan dengan perlindungan sosial. Masalah pembangunan yang bertujuan kesejahteraan dan perlindungan masyarakat dihubungkan dengan pencegahan kejahatan dan peningkatan kualitas kehidupan yang terkait dengan faktor keamanan. Hiroshi Ishikawa mengemukakan pandangan sebagai berikut ²⁷:

While crime prevention is for the maintenance and palmation of the safety of person and property as well as of the

soudness of sosial enviroment, it should be noted that the safety and soudness of the society is an inclispenble element of the quality of life. However, affuent a society may be, the quality of life may be seriously impaired if its members live under a constant fear of crime. The most basic function which people expect for state is to maintain elementary security- security of the person, the family, the home, and property.

Untuk tetap memungkinkan berlangsungnya pembangunan nasional yang selalu harus menuju ke tujuan yang dikehendaki dan agar dapat secara efektif dielakkan hambatan-hambatan, tantangan-tantangan, ancaman-ancaman dan gangguan yang timbul baik dari luar maupun dari dalam perlu dipupuk secara terus menerus ketahanan nasional yang meliputi segala aspek kehidupan. Ancaman dan gangguan tersebut termasuk yang berupa kejahatan (tindak pidana) yang terjadi dalam masyarakat. Kejahatan mengalami perkembangan. Di samping kejahatan yang konvensional, muncul pula kejahatan yang berdimensi baru (seperti: kejahatan komputer, kejahatan perbankan, dan sebagainya) bersamaan dengan kemajuan terutama di bidang ekonomi dan teknologi menyerang sendi-sendi kehidupan masyarakat dan akibatnya mengganggu ketertiban dan keamanan masyarakat serta bisa melemahkan ketahanan nasional; padahal ketahanan nasional sebagai persyaratan bagi pelaksanaan pembangunan nasional. Pembangunan nasional dan ketahanan nasional terdapat hubungan yang saling menunjang dalam arti keberhasilan pembangunan nasional akan meningkatkan ketahanan nasional, dan sebaliknya ketahanan nasional yang tangguh akan lebih mendorong pembangunan nasional.

Dengan demikian diperlukan pengembangan paradigma yang dapat menjamin akselerasi pembangunan, yang di dalamnya termasuk pembangunan hukum. Dalam hal ini dijelaskan oleh Romli Atmasasmita, bahwa paradigma lama yang menempatkan sebagai sub-sistem politik sudah mulai ditinggalkan. Perlu dibangun paradigma baru, yang bercirikan pembangunan hukum yang aspiratif terhadap perkembangan hak asasi manusia dan budaya bangsa mulai dikedepankan. Konsekuensi logis yang dari

²⁶ Soedjono Dirdjosisworo, "Hukum Pidana Indonesia Dan Gelagat Kriminalitas Masyarakat Pascaindustri," in *Pengukuhan Guru Besar. Fakultas Hukum UNPAR* (Bandung: UNPAR, 1991), 10.

²⁷ Ishikawa, "Crime Prevention in The Context National Development."

perubahan paradigma ini adalah tuntutan terhadap perubahan perilaku aparat hukum (dalam arti luas) yang berorientasi kepada pandangan tentang *supremacy of law*. Pembangunan di bidang hukum bertumpu pada pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dan mulai mengurangi atau meminimalkan pendekatan keamanan (*security approach*). Bertitik tolak pendekatan tersebut, telah ditetapkan pembangunan di bidang hukum yang meliputi: 1) bidang hukum yang berorientasi pembangunan bidang ekonomi yang bersifat *market oriented*, 2) bidang hukum yang berorientasi kepada bidang politik dan 3) bidang hukum yang berorientasi kepada pembangunan bidang sosial.²⁸

2. Tahapan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana

Kebijakan hukum pidana atau kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana merupakan suatu proses yang terdiri dari tiga tahap yaitu tahap formulasi atau *legislative*, tahap penerapan atau yudikatif, dan tahap pelaksanaan atau eksekutif/ administrasi.

Tahap kebijakan legislatif yang secara operasional menjadi bagian dari perencanaan dan mekanisme penanggulangan kejahatan pada tahap yang awal, juga merupakan kebijakan perundang-undangan. Di sini relevan jika kita memperhatikan pertimbangan Kongres PBB ke VIII 1990, antara lain *Newly formulated policies and legislation should be as dynamic as the mades of criminal behaviour and should remain abreast of the changers in the forms and dimensions of crime*. Oleh karenanya kebijakan hukum pidana (tahap formulasi) semestinya mampu menanggapi perkembangan dan perubahan tindak kejahatan sejalan dengan perubahan dan perkembangan masyarakat. Dalam tahap ini difokuskan adanya masalah sentral mengenai penentuan:

- a. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana.
- b. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Mengenai masalah sentral yang pertama berkaitan dengan kriminalisasi, yaitu proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai

perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang yang menentukan perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana²⁹. Masalah ini mempunyai hubungan dengan perkembangan dan pembangunan masyarakat yang menimbulkan perubahan sosial. Termasuk perubahan nilai, sikap, dan pola tingkah laku. Hal ini perbuatan warga masyarakat. Ada perbuatan yang tadinya dipandang bukan sebagai tindak pidana, kemudian ditentukan sebagai kejahatan yang perlu dipidana (kriminalisasi). Sebaliknya, ada perbuatan yang tadinya tergolong perbuatan yang diancam dengan pidana, menjadi perbuatan yang dipandang bukan sebagai tindak pidana (dekriminalisasi). Selain itu muncul pula berbagai perbuatan yang tidak dikenal sebelumnya menjadi suatu tindak pidana atau delik baru.

Dalam proses kriminalisasi sebagai masalah sentral perlu diperhatikan patokan-patokan dalam menentukan suatu perbuatan sebagai tindakan pidana. Patokan-patokan tersebut pada pokoknya sebagai berikut³⁰

- a. Pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil, makmur, spritual dan material berdasarkan Pancasila haruslah diperhatikan dalam rangka penggunaan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan yang akhirnya untuk mencapai kesejahteraan dan perlindungan masyarakat.
- b. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana ditujukan untuk perbuatan yang betul-betul merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian baik material maupun spiritual bagi warga masyarakat.
- c. Prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*) dalam penggunaan hukum pidana harus diperhatikan.
- d. Kapasitas dan kemampuan daya kerja lembaga penegakan hukum perlu diperhatikan pula dalam penggunaan hukum pidana, yang tujuannya jangan sampai terjadi adanya beban tugas yang berlebihan (*overbelasting*).

Kebijakan menentukan suatu perbuatan sebagai tindak pidana disebut juga sebagai

²⁸ Romli Atmasasmita, "Pembangunan Di Bidang Hukum," in *Bunga Rampai Kriminologi* (CV Rajawali, 1984), 20–21.

²⁹ Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*.

³⁰ Ibid.

kebijakan kriminalisasi termasuk dalam kebijakan perundang-undangan yang selalu mendapat perhatian. Hal ini sehubungan dengan kenyataan bahwa tindak pidana kejahatan ditentukan oleh undang-undang, maka dapat dikatakan undang-undang itulah menciptakan kejahatan. Undang-undang memberikan wewenang dan dasar legitimasi kepada hukum untuk menyatakan apakah perbuatan seseorang merupakan kejahatan atau tidak. Ini bukan berarti undang bersifat krimonogen, melainkan hanya memberi cap perbuatan sebagai kejahatan. Akan tetapi undang-undang dapat merupakan faktor kriminogen apabila tidak konsisten dengan menyatakan, terpisah dengan perasaan dan nilai-nilai masyarakat, muncul sikap tidak percaya mengenai efektivitas sistem tersebut.³¹ Perumusan suatu pidana dalam undang-undang perlu diperhitungkan masak-masak berkaitan dengan tujuan efektivitas atau kemudahan untuk penerapannya secara baik. Di dalam kepustakaan dikenal adanya jenis-jenis perumusan tindak pidana. Pertama, perumusan tindak pidana dalam undang-undang yang menitikberatkan pada perbuatan yang dilarang. Dengan melakukan perbuatan sebagaimana tercantum dalam rumusan itu dianggap tindak pidana telah selesai dilakukan, yang disebut sebagai perumusan secara formil (delik formil). Kedua, perumusan tindak pidana yang menitikberatkan pada akibat yang dilarang, bila akibat yang dilarang ini benar-benar terjadi barulah dianggap tindak pidana selesai dilakukan yang disebut sebagai perumusan secara materiil (delik materiil).³²

Kebijakan hukum pidana, khususnya dalam tahap kebijakan perundang-undangan selain mempunyai masalah sentral mengenai formulasi suatu perbuatan sebagai tindak pidana, juga mengenai penetapan sanksi pidana yang diancamkan yang sesuai bagi si pelanggar. Penetapan sanksi pidana dalam perundang-undangan ini merupakan masalah yang fundamental dan strategis. Sehubungan dengan hal itu, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang strategis dilihat dari keseluruhan proses

kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana. Dalam tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijakan sistem pidana dan pemidanaan sekaligus merupakan landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan pengadilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana.³³ Penetapan sanksi pidana oleh pembentuk undang-undang disebut oleh Sudarto sebagai pemberian pidana dalam arti umum yaitu menetapkan stesel sanksi hukum pidana (pemberian pidana ini abstrakto), sedangkan penerapan dan pelaksanaan sebagai pemberian pidana dalam arti konkret. Pemberian pidana dalam arti umum merupakan bidang pembentukan undang-undang sehubungan dengan adanya asas legalitas, yakni *nullum crimes., nulla poena, sine praevia lege (poenali)*. Jadi untuk mengenakan *poena* atau pidana diperlukan undang-undang (pidana) terlebih dahulu. Pembentuk undang-undanglah yang menentukan peraturan, tentang pidananya, tidak hanya tentang "*crimen*" atau "*delictumnya*", ialah tentang perbuatan mana yang dapat dikenakan pidana.³⁴

Dalam kebijakan hukum pidana (tahap perundang-undangan) menjadi salah satu masalah adalah sanksi pidana. Mengenai sanksi pidana ini dibahas oleh Prof. Muladi dan Prof. Barda Nawawi Arief³⁵, dijelaskan dari penguraian para pakar mengenai sanksi pidana, apa yang menjadi tujuan pidana, dan teori pemidanaan.

Penjelasan dari para ahli dapat dipahami dari penguraian lebih lanjut. Sudarto menjelaskan pidana ialah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Penjelasan Roeslan Saleh, yang dimaksud pidana adalah reaksi atas delik dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu. Fitzgerald menerangkan bahwa pidana merupakan hukuman secara sah dengan penderitaan terhadap tindak pidana:

Menurut Ted Honderich mengartikan

³¹ Barda Nawawi Arief, "Penetapan Pidana Penjara Dalam Perundang-Undangan Dalam Rangka Usaha Penanggulangan Kejahatan (Disertasi)." (Padjajaran, 1986), 40.

³² Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Ghalia, 1978), 95.

³³ Arief, "Penetapan Pidana Penjara Dalam Perundang-Undangan Dalam Rangka Usaha Penanggulangan Kejahatan (Disertasi)."

³⁴ Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*.

³⁵ Muladi and Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana* (Bandung: Alumni, 1992), 11.

pidana (*punishment*) sebagai hukum yang sah berupa pidana (sesuatu yang termasuk pembatasan atau penderitaan) terhadap seseorang pelaku tindak pidana.

Sir Rupert Cross mengemukakan yang dimaksud dengan pidana berarti hukuman berupa nestapa oleh negara yang dikenakan pada seseorang yang telah melakukan suatu tindak pidana. Burton M. Leiser menyatakan bahwa suatu pidana merupakan suatu penderitaan yang dijatuhkan sebagai hukuman oleh seseorang yang kedudukannya berwenang sebagai hakim terhadap seseorang yang telah melanggar suatu aturan hukum.

Menurut H. L. A. Hart, yang diartikan pidana adalah harus : a) merupakan penderitaan atau konsekuensi lainnya yang tidak menyenangkan, b) untuk secara nyata atau menekan pelaku bagi tindak pidana yang telah dilakukannya, c) tindak pidana tersebut melanggar ketentuan-ketentuan hukum, d) dengan sungguh-sungguh diselenggarakan dengan memanusiaakan pelanggar, e) diterapkan dan diselenggarakan berdasarkan kewenangan yang ditentukan menurut suatu sistem hukum untuk menghadapi tindak pidana yang dilakukan. Alf Ross mendefinisikan pidana sebagai suatu reaksi sosial yang a) terjadi karena adanya pelanggaran peraturan hukum, b) dijatuhkan atau dilaksanakan oleh seseorang yang mempunyai wewenang atas nama tertib hukum karena adanya pelanggaran ketentuan hukum, c) meliputi penderitaan atau paling tidak konsekuensi lain yang secara normal tidak menyenangkan, d) menyatakan pencelaan terhadap pelaku tindak pidana.

Menurut kamus *Black's Law Dictionary*, pidana adalah denda, penjara, kurungan yang dikenakan pada seseorang oleh wewenang hukum dan kehakiman, serta kekuasaan pengadilan, terhadap beberapa kejahatan atau tindak pidana yang dilakukannya atau ketidak patuhannya akan kewajiban hukum. Ringkasnya dengan mempelajari penguraian dari beberapa pakar tersebut dipahami adanya unsur-unsur atau ciri-ciri yang ada pada pengertian pidana, yaitu sebagai berikut:

- a. Pidana itu pada hakikatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
- b. Pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan

(oleh yang berwenang);

- c. Pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.

Unsur-unsur tersebut, oleh Alf Ross ditambahkan secara tegas dan secara tersurat ciri pidana itu harus juga merupakan pernyataan pencelaan terhadap diri si pelaku. Ini dimaksudkan untuk membedakan secara jelas antara pidana dengan tindakan perlakuan (*treatment*). Selanjutnya Alf Ross mengajukan adanya *concept of punishment* yang bertolak pada dua syarat atau tujuan, yaitu:

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

Alf Ross menjelaskan bukan sebagai pidana (*punishment*) terhadap hal-hal sebagai berikut:

- a. Tindakan-tindakan yang bertujuan pengenaan penderitaan tetapi tidak merupakan pernyataan pencelaan; Misal: pemberian "*electric shock*" pada binatang dalam suatu penelitian agar tingkah lakunya dapat diamati atau dikontrol.
- b. Tindakan-tindakan yang merupakan pernyataan pencelaan tetapi tidak dimaksudkan untuk mengenakan penderitaan; Misal: teguran, peringatan atau penyingkiran oleh masyarakat.
- c. Tindakan-tindakan yang disamping tidak dimaksudkan untuk mengenakan penderitaan, juga tidak merupakan pernyataan pencelaan; Misal: langkah-langkah yang diambil untuk mendidik atau merawat/ mengobati seseorang untuk membuatnya tidak berbahaya bagi masyarakat atau tindakan dokter gigi yang mencabut gigi seorang pasien.

Punishment dan *treatment* dibedakan oleh Alf Ross yakni tidak didasarkan pada ada tidaknya unsur penderitaan, tetapi harus didasarkan pada ada tidaknya unsur pencelaan. Demikian pula, Herbert L. Packer berpendapat

bahwa tingkatan atau derajat ketidakenakan atau kekejaman, bukanlah ciri yang membedakan antara *punishment* dan *treatment*. Yang perlu diperhatikan untuk membedakan adalah tujuannya dan seberapa jauh peranan dari perbuatan si pelaku terhadap adanya pidana atau tindakan-tindakan. Tujuan utama dari *treatment* adalah untuk memberikan keuntungan atau untuk memperbaiki orang sebagai pelaku kejahatan. Fokusnya bukan pada perbuatannya yang telah lalu atau yang akan datang, tetapi pada tujuan untuk memberikan pertolongan kepadanya. Jadi dasar pembenaran dari *treatment* ialah pada pandangan bahwa orang yang bersangkutan akan atau mungkin menjadi lebih baik. Tujuan utamanya untuk meningkatkan kesejahteraannya. Adapun Packer mengemukakan alasan pembenaran *punishment* yang didasarkan pada satu atau dua tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mencegah terjadinya kejahatan atau perbuatan yang tidak dikehendaki atau perbuatan yang salah (*the prevention of crime or undesired conduct or offending conduct*);
- b. Untuk mengenakan penderitan atau pembalasan yang layak kepada si pelanggar (*the deserved infliction of suffering on evildoers/ retribution for perceived wrong doing*).

Pada pokoknya pidana bertumpu pada perbuatan yang salah atau tindak pidana yang telah dilakukan si pelaku. Oleh karena itu, dalam hal ini perbuatan itu mempunyai peranan yang besar, dan merupakan syarat yang harus ada, untuk adanya *punishment*. Di sini juga tetap memperlakukan seseorang karena telah melakukan suatu perbuatan salah dengan tujuan, baik untuk mencegah terulangnya perbuatan itu maupun untuk mengenakan penderitan atau kedua-duanya.

Hubungan dengan perbuatan ini tidak diperhatikan dalam *treatment*. Yang penting adalah upaya memperlakukan orang yang telah melakukan kejahatan diharapkan akan menjadi anggota masyarakat yang lebih baik. Dengan catatan di sini bahwa tujuan utamanya untuk melakukan pencegahan terhadap perbuatan salah itu dan bukan perbaikan terhadap diri si pelanggar.

Namun tidak selalu pidana bersifat menderitakan. Dengan lain kata pidana memang

dapat merupakan suatu penderitaan tetapi hal itu tidak merupakan suatu keharusan/kebutuhan. Ada pidana tanpa penderitaan. Terlebih harus pula dibedakan antara:

- a. Penderitaan yang sengaja dituju oleh si pemberi pidana;
- b. Penderitaan yang oleh si pemberi pidana dipertimbangkan tidak dapat dihindari (efek sampingan yang sudah diketahui); dan
- c. Penderitaan yang tidak sengaja dituju (efek sampingan yang tidak diketahui).

Pengkajian teoritik dikenal alasan-alasan pembenar pemidanaan atau sebagai dasar-dasar pembenaran dan tujuan pidana. Secara tradisional teori-teori pemidanaan pada umumnya dapat dibagi dalam dua kelompok teori, yaitu: 1) teori absolut atau teori pembalasan (*retributive/ vergedings theorieen*), dan 2) teori relatif atau teori tujuan (*utilitarian/ doeltheorieen*). Menurut teori absolut ini pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana (*quia peccatum est*). Pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Jadi dasar pembenaran dari pidana terletak pada adanya atau terjadinya kejahatan itu sendiri. Sedangkan teori relatif menjelaskan bahwa memidana bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Pembalasan itu sendiri tidak mempunyai nilai, tetapi hanya sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat. Menurut J. Andenaes menyebutnya sebagai teori perlindungan masyarakat (*the theory of social defence*). Nigel Walker menyebutnya teori reduksi (*the reductive point of view*) karena dasar pembenaran pidana adalah untuk mengurangi jumlah kejahatan. Teori ini juga sering dinamakan teori tujuan (*utilitarian theory*). Dalam hal ini pidana bukan hanya untuk melakukan pembalasan atau pengimbangan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat³⁶.

Dalam pembuatan perundang-undangan hukum pidana telah lama berkembang keinginan untuk melakukan penggalan hukum tidak tertulis (baik yang bersumber dari hukum agama maupun dari hukum tradisional/adat).

³⁶ Muladi and Arief, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*.

Sehubungan dengan ini berarti pembangunan hukum yang diinginkan semestinya bersumberkan pada nilai-nilai budaya, moral, dan keagamaan. Dalam Kongres PBB mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* dinyatakan bahwa sistem hukum pidana selama ini di beberapa negara sering berasal atau peninggalan hukum asing dari pemerintah kolonial yang telah usang dan tidak adil. Ini dikarenakan tidak berakar pada nilai-nilai budaya dan bahkan ada yang bertentangan dengan aspirasi masyarakat serta tidak responsif terhadap kebutuhan sosial masa kini³⁷.

Dalam kebijakan hukum pidana berkaitan dengan penerapan sanksi pidana diperlukan pola pemidanaan. Menurut Barda Nawawi Arief, "Pola pemidanaan" dimaksudkan sebagai pegangan atau pegangan untuk membuat atau menyusun sistem (hukum) pidana. Dibedakan dengan "pedoman Pemidanaan" yang lebih merupakan pedoman bagi hakim untuk menjatuhkan atau menerapkan pemidanaan, sedangkan "pola pemidanaan" lebih merupakan acuan atau pedoman bagi pembuat undang-undang dalam membuat atau menyusun perundang-undangan yang mengandung sanksi pidana. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa "pola pemidanaan" merupakan pedoman pembuatan/ penyusunan pidana, sedangkan "pedoman pemidanaan" merupakan pedoman penjatuhan/penerapan pidana. Dapat pula dinyatakan bahwa pola pemidanaan merupakan pedoman legislative bagi pembuat undang-undang, sedangkan pedoman pemidanaan merupakan pedoman yudisial/yudikatif bagi hakim.³⁸ Dikaitkan dengan kebijakan hukum pidana mengenai tahap-tahap operasionalnya, maka pola pemidanaan berada dalam tahap formulasi (kebijakan legislatif), sedangkan pedoman pemidanaan berada dalam tahap penerapan (kebijakan yudikatif).

Setelah tahap formulasi selanjutnya menginjak tahap aplikasi. Tahap aplikasi ini merupakan kebijakan hukum pidana yang menyangkut penerapan perundang-undangan hukum pidana sebagai kebijakan yudikatif.

Dalam hal ini akan dilibatkan berbagai pihak, seperti polisi, jaksa, hakim, petugas lembaga pemasyarakatan, bahkan penasehat hukum, serta masyarakat. Ini semua merupakan penegakan hukum pidana dalam kerangka sistem peradilan pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Aparat penegak hukum utamanya polisi, jaksa, hakim, dan penasehat hukum bekerja berdasarkan aturan hukum acara pidana agar tercipta sistem peradilan yang benar dan adil, tidak terjadi tindakan yang sewenang-wenang. Dalam hal ini perlu diperhatikan pendapat Jerome H. Sckolnick bahwa *The substantive law of crimes is intended to control the behaviour of people willfully injure person and property, or who engage in behaviours eventually having such a consequence, as the use of narcotic. Criminal procedure by contrast, is intended to control authorities, not criminals.* Hukum pidana substantif ditujukan untuk mengontrol perilaku warga masyarakat yang dengan sengaja merugikan orang dan harta kekayaan atau yang melanggar perilaku yang akhirnya mempunyai suatu konsekuensi, seperti penggunaan narkotik. Sebaliknya hukum acara pidana ditujukan untuk mengontrol kekuasaan (para penegak hukum), bukan untuk para penjahat. Jadi batas-batas kekuasaan atau wewenang para aparat penegak hukum diuji hukum acara pidana.

Sistem peradilan pidana merupakan sistem sosial yang berbeda dengan sistem sosial yang lain, karena justru dengan peradilan pidana dapat ditimbulkan kesengsaraan, dinyatakan oleh Hulsman, bahwa *The criminal justice system, then, is a system which differs from most other social system because it produces 'unzelfare' on a large scale. Its immediate 'output' may be: imprisonment, stigmatization, dispossession and, in many countries, even today, death and torture.*³⁹ Berkaitan dengan itu Kongres PBB ke VIII 1990 menghendaki sistem peradilan pidana dikembangkan pada landasan rasionalisasi yang maju, humanisasi hukum pidana dan acara pidana, kebijakan pemidanaan dan pengaturan alternatif, keseluruhannya itu di dalam kerangka keadilan sosial dan aspirasi masyarakat (*the criminal justice system should be developed on the basis of the progressive rationalization and*

³⁷ Arief, "Kebijakan Hukum Pidana."

³⁸ Barda Nawawi Arief, "Pola Pemidanaan Menurut KUHP Dan Konsep KUHP," in *Seminar Hukum Nasional BPHN* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1992), 1.

³⁹ Hulsman, *The Duct Criminal Justice System From a Comparative Legal Perspective* (The Netherlands Kluwer, 1976), 289.

humanization of the criminal laws and procedure, sentencing policies and dispositional alternatives, within the overall framework of social justice and societal aspiration).

Bagaimana keefektifan sistem peradilan pidana, Barda Nawawi Arief⁴⁰ mengutip apa yang dikemukakan oleh La Patra bahwa *crime policy* (di dalamnya termasuk sistem peradilan pidana) dikatakan efektif apabila mampu mengurangi kejahatan (*reducing crime*), baik dalam arti mampu melakukan pencegahan kejahatan (*prevention of crime*) maupun dalam arti melakukan perbaikan si pelaku kejahatan (*rehabilitation of criminals*). Berkaitan dengan efektivitas sistem peradilan pidana, selanjutnya Barda Nawawi Arief menjelaskan bahwa dalam perkembangannya perhatian yang dipusatkan pada sistem peradilan pidana tampaknya cukup serius. Peradilan pidana tidak sekedar dilihat sistem penanggulangan kejahatan, melainkan dilihat sebagai *social problem* yang sama dengan kejahatan itu sendiri. Hal ini dikarenakan dalam kenyataannya kejahatan justru meningkat sebagai indikator tidak efektifnya sistem peradilan pidana, dan juga sistem peradilan pidana dalam hal-hal tertentu dapat dilihat sebagai faktor kriminogen dan viktimogen.

Sistem peradilan akan melibatkan penegakan hukum pidana, baik hukum pidana substantif, hukum pidana formil, maupun hukum pelaksanaan pidana. Di samping itu dapat pula dilihat bentuknya baik yang bersifat preventif, represif, maupun kuratif. Dengan demikian akan nampak keterkaitan dan saling ketergantungan antar subsistem peradilan pidana yakni lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga masyarakat, bahkan dapat ditambahkan lembaga bantuan hukum dan masyarakat. Dihubungkan dengan perkembangan masyarakat yang ditandai kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan selain mempunyai arti positif, namun juga negatif di antaranya dimanfaatkannya dalam kegiatan-kegiatan kejahatan yakni munculnya kejahatan berdimensi baru (sampai taraf internasional), seperti kejahatan di bidang bisnis, kejahatan komputer, manipulasi perpajakan dan perbankan, kejahatan lingkungan hidup. Hal ini menuntut para aparat

penegak hukum dalam sistem peradilan pidana agar memperoleh pelatihan yang sepadan dan melengkapi dirinya dengan kemampuan baik dalam segi teknis maupun yuridis yang memadai agar mampu mendeteksi dan menyidik kejahatan-kejahatan semacam itu. Demikian pula diperlukan koordinasi dan kerjasama dengan berbagai instansi dan sarana yang bersangkutan untuk menjamin pengembangan lebih lanjut terhadap kemampuan tersebut.⁴¹

Kebijakan hukum pidana pada tahap terakhir adalah kebijakan eksekutif yang merupakan kebijakan pelaksanaan dari apa yang telah ditetapkan secara konkret dalam kebijakan yudikatif dan mempunyai rentetan sejak tahap formulasi pada kebijakan legislatif. Kebijakan pelaksanaan pidana berdasarkan pada sistem pemidanaan yang sudah direncanakan dengan tepat dan efektif apabila dikenakan terhadap seseorang sebagai terpidana. Jadi rangkaian kebijakan hukum pidana dapat dilihat sebagai formulasi sanksi pidana dalam kebijakan legislatif, dan diaplikasikan pada kebijakan yudikatif, selanjutnya eksekusi pidana pada kebijakan eksekutif.

Penentuan sistem pidana dalam hukum pidana merupakan hal yang penting, namun hal yang demikian itu akan tidak berarti apabila tidak disertai dengan pengaturan mengenai pelaksanaan pidana yang akan mempersoalkan secara nyata tentang pidana terhadap para terpidana. Di sini tidak hanya menyangkut masalah teknik perundang-undangan, melainkan juga perlu mendapat campur tangan ilmu-ilmu tentang kenyataan, terutama ilmu yang berkaitan dengan perilaku manusia. Namun demikian, pelaksanaan pidana sebagai hukum memerlukan pembatasan, sehingga Bambang Poernomo mengemukakan ruang lingkup hukum pelaksanaan pidana merupakan peraturan hukum tentang mekanisme pelaksanaan pidana dan organisasi lembaga-lembaga pelaksanaan pidana. Di sini tidak termasuk struktur jenis-jenis pidana, penerapan pidana/pemidanaan beserta organisasi lembaga pemidanaan.

Hukum pelaksanaan pidana dibedakan dengan apa yang dalam kepustakaan disebut hukum penitensier yaitu hukum yang mengatur mengenai tujuan, daya kerja, dan organisasi dari

⁴⁰ Arief, "Kebijakan Hukum Pidana."

⁴¹ Nation, "No Title."

lembaga pemidanaan. Di sini tercakup masalah keseluruhan norma yang mengatur pidana dan pemidanaan yang termasuk norma hukum bagi hakim untuk menerapkan pidana.

Hukum pelaksanaan pidana sebagai kebijakan hukum pidana (tahap eksekutif), tahap inilah yang betul-betul dirasakan langsung oleh terpidana, maka penting sekali diperhatikan mengenai tujuan pemidanaan dalam hukum pidana. Tujuan pemidanaan ini mempunyai hubungan dan terpengaruh dengan aliran-aliran dalam hukum pidana, yang dalam teori dapat disebutkan: aliran klasik, aliran modern, aliran perlindungan masyarakat, dan aliran neo-Klasik. Adapun teori tujuan pemidanaan dikenal ada tiga yaitu teori retributive (teori pembalasan) berpandangan berdasarkan keadilan maupun nilai moral, pidana sepatutnya diperlukan, untuk memperbaiki keseimbangan moral yang telah rusak oleh kejahatan, maka pelakunya harus dipidana sebagai balasannya. Teori teleologis berpendapat pidana dipergunakan untuk mencapai kemanfaatan. Teori retributive dan pemidanaan yang utilitarian/ kemanfaatan sekaligus, sehingga sering disebut teori integratif. Dalam hubungan ini Muladi berpendapat lebih cenderung untuk mengadakan kombinasi tujuan pemidanaan, yang dianggap cocok dengan pendekatan-pendekatan sosilogis, ideologis, dan yuridis filosofis, yang dilandasi asumsi dasar bahwa tindak pidana merupakan gangguan terhadap keseimbangan, keselarasan, dan keserasian dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian maka tujuan pemidanaan adalah untuk memperbaiki kerusakan individual dan sosial (*individual and social damages*), yang diakibatkan oleh tindak pidana. Hal ini terdiri dari seperangkat tujuan pemidanaan yang harus dipenuhi, dengan catatan, bahwa tujuan yang manakah yang merupakan titik berat sifatnya kasuistik.

Perkembangan Internasional nampak pada Kongres PBB Ke V mengenai Perlindungan Kejahatan dan Pembinaan Pelaku, di Geneva (1975) yang mengakui penerapan teori klasik yang mengutamakan keseimbangan obyektif sepantasnya antara kejahatan yang telah dilakukan dan hukuman yang dijatuhkan, dikombinasikan dengan hak-hak asasi manusia (*The Classic Theory of the objective equitable balance between the crime committed and the punishment imposed regained its power under*

the denomination of the justice model and this theory combined with the protection of human right of the offenders). Pelaksanaan kombinasi yang demikian ini dikategorikan sebagai teori neo-klasik. Teori neo-klasik ini yang digabung dengan penekanan pada dekriminalisasi dan pembinaan nonkelembagaan (*non-institutional treatment*) yang didukung oleh pertimbangan hak-hak asasi manusia semakin diperkokoh pengaruhnya melalui Konggres PBB di Caracas (1980) dan Konggres PBB di Milan (1985), akhirnya Konggres PBB di Havana (1990) yang menyatakan Aturan Standard Minimum PBB untuk langkah-langkah non-kustodial. Bagaimanapun juga pembatasan kemerdekaan, misalnya dengan penjara, seharusnya disamping segi pembalasan dan prevensi disertai upaya untuk membekali si pelanggar kembali ke masyarakat. Ini secara tegasnya dapat diperhatikan dari *aware that the retriCTION of liberty is justiciable only from the viewpoints of public safety, crime prevention, just retribution and deterrence and the ultimate goal of the criminal justice system is the reintegration of the offenders into society*.

Pelaksanaan sanksi pidana perlu dihubungkan dengan kebijakan pembangunan manusia yang ingin membentuk manusia Indonesia seutuhnya. Dalam kerangka ini Barda Nawawi Arief mengajukan pendekatan humanistik⁴². Perlunya pendekatan ini dikarenakan kejahatan merupakan masalah kemanusiaan dan adanya unsur penderitaan yang dikandung dalam pidana yang dapat menyerang kepentingan atau nilai yang paling berharga bagi kehidupan manusia. Penggunaan sanksi pidana yang dikenakan kepada pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab. Di samping itu pidana dimanfaatkan untuk menumbuhkan kesadaran bagi si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat. Hal ini bisa dikaitkan dengan kebijakan hukum pidana untuk perlindungan masyarakat yang menghendaki rehabilitasi dan resosialisasi bagi si pelanggar.

⁴² Arief, "Penetapan Pidana Penjara Dalam Perundang-Undangan Dalam Rangka Usaha Penanggulangan Kejahatan (Disertasi)."

KESIMPULAN

Pengaturan tindak pidana biasa bermotif ringan adalah tindak pidana yang diatur dalam Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) maupun dalam peraturan perundang-undangan lainnya, namun membedakannya harus dilihat dari latar belakang pelaku, motif dan akibat yang ditimbulkan tindak pidana tersebut tidak sampai menimbulkan kerugian yang meresahkan dalam masyarakat, tetapi praktek penegakan hukumnya banyak mengusik rasa keadilan, karena diselesaikan melalui proses persidangan pengadilan yang sebenarnya tidak perlu atau dapat ditempuh dengan proses diluar pengadilan, dengan mengutamakan perdamaian secara musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan mekanisme integral dalam kehidupan masyarakat di Indonesia. Penyelesaian tindak pidana biasa bermotif ringan dapat ditempuh dengan mediasi penal disebut pendekatan *restorative justice*, yaitu menitikberatkan pada adanya partisipasi langsung pelaku, korban dan masyarakat dengan memaknai tindak pidana pada dasarnya adalah serangan terhadap individu dan masyarakat serta hubungan kemasyarakatan, maka keadilan dimaknai sebagai proses pencarian penyelesaian masalah yang terjadi atas suatu perkara pidana biasa bermotif ringan dengan keterlibatan korban, masyarakat dan pelaku menjadi penting dalam usaha perbaikan, rekonsiliasi dan penjaminan keberlangsungan usaha perbaikan tersebut.

SARAN

Restorative justice yang menganut prinsip berbeda dengan pemeriksaan sidang pengadilan menjadi permasalahan paling jelas pada tingkatan ini. Dalam konteks sistem peradilan pidana Indonesia, ketentuan-ketentuan mengenai keterbukaan sudah sangat tegas dan jelas diatur dalam KUHP, yang diderivasi dari prinsip pemeriksaan sidang pengadilan terbuka untuk umum. Sementara ini, model pertemuan (*conference, meeting*) dari *restorative justice* lazimnya disusun secara pribadi (*private setting*), sehingga persoalannya bagaimana hakim dan penasehat hukum menilai bahwa kepentingan masing-masing pihak dihormati. Pembaruan hukum di Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari kondisi objektif

masyarakat Indonesia yang menjunjung nilai-nilai hukum agama disamping hukum tradisional sehingga perlu digali produk hukum yang bersumber dan berakar pada nilai-nilai budaya, moral dan keagamaan. Berkaitan dengan penelitian ini, juga tidak ada salahnya dikemukakan konsep keadilan restoratif sebagai sebuah konsep pemikiran yang merespon pengembangan sistem peradilan pidana dengan menitik-beratkan pada kebutuhan keterlibatan masyarakat dan korban yang dirasa tersisihkan dengan mekanisme yang bekerja pada sistem peradilan pidana yang ada pada saat ini. Di lain pihak, keadilan restoratif juga merupakan suatu kerangka berfikir yang baru yang dapat digunakan dalam merespon suatu tindak pidana bagi penegak dan pekerja hukum.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih sebesar-besarnya kami ucapkan untuk para pembimbing dalam penulisan Karya Tulis ini sehingga dapat maksimal dalam metode maupun substansi, antara lain Bapak Syprianus Aristeus, Bapak Ahyar Arigayo dan Bapak Mosgan Situmorang serta rekan peneliti lain yang memberikan masukan dan saran dalam proses penulisan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Arief, Barda Nawawi. "Kebijakan Hukum Pidana." In *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 326–327. Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1996.
- . "Penetapan Pidana Penjara Dalam Perundang-Undangan Dalam Rangka Usaha Penanggulangan Kejahatan (Disertasi)." Padjajaran, 1986.
- . "Pola Pemidanaan Menurut KUHP Dan Konsep KUHP." In *Seminar Hukum Nasional BPHN*, 1. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1992.
- Atmasasmita, Romli. "Pembangunan Di Bidang Hukum." In *Bunga Rampai Kriminologi*, 20–21. CV Rajawali, 1984.

- Dirdjosisworo, Soedjono. "Hukum Pidana Indonesia Dan Gelagat Kriminalitas Masyarakat Pascaindustri." In *Pengukuhan Guru Besar. Fakultas Hukum UNPAR*, 10. Bandung: UNPAR, 1991.
- Hidayatullah. "Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana Ringan Melalui Forum Kemitraan POLisi-Masyarakat (FKPM), Studi Kasus FKPM Di Polres Salatiga." Universitas Diponegoro, 2012.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982.
- Hulsman. *The Duct Criminal Justice System From a Comparative Legal Perspective*. The Netherlands Kluwer, 1976.
- Ishikawa. "Crime Prevention in The Context National Development." In *Buletin Bahana*, 18. 1st ed. Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1984.
- Malovanovic, Dragon. "A Primer in the Sociology of Law." 87. New York: Harrow and Heston Publisher, 1999.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Kedua. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.
- MD, Mahfud. "Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik." In *Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" Yang Diselenggarakan Oleh DPP Partai HANURA*, 2. Jakarta, 2009.
- Muladi. *Alternatif Penyelesaian Konflik Dala Kaitannya Dengan Kawasan Industri. Makalah Seminar Tentang Kawasan Industri*. Semarang: UNISSULA, 1992.
- . "Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Datang." In *Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum UNDIP*. Semarang: Universitas Diponegoro Semarang, 1990.
- Muladi, and Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 1992.
- Nation, United. "No Title." *Gulding Principles For Crime Prevention and Criminal Justice In The Context Of Development And A New International Economic Order*, 1988.
- Poernomo, Bambang. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Ghalia, 1978.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Dan Perubahan Sosial*. Bandung: PT. Alumni, 1983.
- Sinaga, Edward James. "Layanan Hukum Legislasi Dalam Upaya Memberikan Kepastian Hukum." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 1 (2019): 85–96.
- Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 1983.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Sudarto. *Hukum Dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1981.
- T. Simanjuntak. *Penerapan KNIAP Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana*. Jakarta: Dinas Hukum Polri, 1998.