

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH.

Ruang menurut pengertian didalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007(UUPR 26/2007)¹⁾ tentang Penataan Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi. Dalam pengelolaan ruang perlu dilakukan secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kualitas kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ruang daratan merupakan sebagian dari permukaan bumi yang dihuni oleh manusia didalam menyelenggarakan aktivitas kehidupannya. Luas wilayah ruang bumi sangat terbatas sedangkan penghuninya terus bertambah oleh karena itu pemanfaatan ruang harus diatur agar dapat terjaga kelangsungannya. Dalam konteks ini “ruang harus dilindungi dan dikelola secara terkoordinasi, terpadu, dan berkelanjutan.

Lahirnya Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan legalitas bahwa pemanfaatan ruang merupakan hal yang penting dan

1) R.I., Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, L.N No.68., T.L.N No.4725

harus menjadi prioritas perhatian didalam pemanfaatan untuk pembangunan untuk mengikuti arahan didalam Rencana Tata Ruang Wilayah. Dalam Undang-Undang tersebut jelas bahwa Pemerintah berperan sebagai pengendali pembangunan. Orang perorangan maupun korporasi didalam menyelenggarakan pembangunan harus berpedoman UUPR 26/2007, yaitu untuk tidak melanggar kewajiban yang diatur dalam Pasal 61 :

- *Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;*
- *Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;*
- *Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan*
- *Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan milik umum*

Indonesia merupakan negara kepulauan dengan luas wilayah mencapai 1.919.000 Km², membentang dari Sabang sampai Merauke dihuni oleh “penduduk pada tahun 2014 mencapai 254.862.034 jiwa”.²⁾ Besarnya penduduk yang mendiami kepulauan Indonesia menjadikan Indonesia menempati urutan peringkat ke 4 (empat) dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia. Pesatnya perkembangan penduduk tentu saja akan berpengaruh pada penggunaan ruang, baik darat laut maupun udara.

Penggunaan ruang di darat sudah cukup tinggi bahkan di daerah tertentu terjadi pembangunan yang cukup intensif antara lain di daerah ketinggian di perbukitan maupun pegunungan, baik oleh pengembang maupun perorangan, oleh

2) Gamawan, *Rapat Kerja Nasional Pendaftaran Penduduk*, Jakarta: <http://sinarharapan.co/ews/read/140916057/mendagri-pastikan-jumlah-penduduk-254-juta-span-span->

karena itu salah satu dampak negatifnya akan merugikan masyarakat lainnya, seperti terjadinya longsor, banjir bandang maupun banjir ketika curah hujan tinggi. Begitupun di dataran rendah bangunan yang padat menjadikan daerah tersebut menjadi kumuh, tidak teratur, terjadi pencemaran lingkungan dan pada akhirnya timbul komplik sosial.

Masih segar dalam ingatan kita Di Manado, Sulawesi Utara, menurut data yang dilansir Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), sampai akhir Januari 2014, banjir dan longsor telah mengakibatkan 20 (dua puluh) orang warga meninggal dunia. Banjir mengenangi 75 (tujuh puluh lima) persen wilayah Kota Manado, tidak kalah parahnya daerah yang terkena banjir di awal tahun 2014 ini adalah Jakarta dan Bekasi, Jawa Barat, banjir menyapu sebagian besar wilayah Bekasi. Banjir di wilayah Bekasi ini membuat banyak warga kerusakan harta benda seperti rumah dan kendaraan bermotor terutama mobil. Banjir di Jakarta terjadi selain karena mampetnya saluran air di jalan-jalan di Jakarta juga terutama meluapnya Sungai Ciliwung sampai 400 meter kubik per detik.

Menteri Lingkungan Hidup Balthasar Kambuaya (Ketika Era Pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono), saat meninjau lokasi pembongkaran vila di Puncak, Bogor, Senin (20/1), mengatakan bahwa "Ekologi kita hancur total, maka kita terima akibatnya banjir dan longsor,". Hal ini sebagai akibat dari perubahan tata ruang yang meningkat pesat baik di kawasan hulu, tengah maupun hilir terutama untuk permukiman. Dan menurut anggota Komisi V DPR, Yosef Umar Hadi, persoalan utama dilanggarnya Tata Ruang di Indonesia adalah, pertama, karena penegakkan hukum yang lemah. "UU-nya setelah diundangkan namun taruh dilaci saja, tak diterapkan,"³⁾

3) Siprianus Edi Hardum, *Pelanggar Tata Ruang harus dihukum berat*, Jakarta :<http://sp.beritasatu.com/home/pelanggar-tata-ruang-harus-dihukum-berat/49269>

UUPR 26/2007 dalam Bab XI telah mencantumkan Ketentuan Pidana berbeda dengan UUPR24 tahun 1992 yang belum ada ketentuan pidana, diharapkan dengan adanya ketentuan pidana akan membuat orang atau korporasi takut untuk melakukan pelanggaran di dalam pemanfaatan ruang untuk aktivitasnya.

Penggunaan ketentuan pidana dalam hukum administrasi merupakan kebijakan hukum pidana. Kebijakan hukum pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum pidana. Dalam hal ini, Marc Ancel menyatakan bahwa “setiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum pidana beserta sanksinya, suatu prosedur hukum pidana dan suatu mekanisme pelaksanaan pidana.”⁴⁾Selanjutnya, A.Mulder mengemukakan bahwa kebijakan hukum pidana ialah garis kebijakan untuk menentukan :⁵⁾

- Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui;
- Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Dengan demikian kebijakan hukum pidana berkaitan dengan proses penegakan hukum (pidana) secara menyeluruh. Oleh sebab itu, kebijakan hukum pidana diarahkan pada konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi hukum pidana

⁴⁾Marc Ancel dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung:PT. Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 28

⁵⁾Aloysius Wisnubroto, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1999, hlm. 12

material (substansial), hukum pidana formal (hukum acara pidana) dan hukum pelaksanaan pidana. “Selanjutnya kebijakan hukum pidana dapat dikaitkan dengan tindakan-tindakan :

- Bagaimana upaya pemerintah untuk menanggulangi kejahatan dengan hukum pidana;
- Bagaimana merumuskan hukum pidana agar sesuai dengan kondisi masyarakat;
- Bagaimana kebijakan pemerintah untuk mengatur masyarakat dengan hukum pidana;
- Bagaimana menggunakan hukum pidana untuk mengatur masyarakat dalam rangka mencapai tujuan yang lebih besar.”⁶⁾

Penggunaan hukum pidana dalam mengatur masyarakat (lewat peraturan perundang-undangan) pada hakekatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*). Operasionalisasi kebijakan hukum pidana dengan sarana penal (pidana) dapat dilakukan melalui proses yang terdiri atas tiga tahap, yakni :

- Tahap formulasi (kebijakan legislatif);
- Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial);
- Tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif).⁷⁾

Berdasarkan hal di atas, “kebijakan hukum pidana terkandung di dalamnya tiga kekuasaan/kewenangan, yaitu kekuasaan legislatif/formulatif berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan oleh pembuat undang-undang. Tahap aplikasi merupakan kekuasaan dalam hal menerapkan hukum pidana oleh aparat penegak hukum atau pengadilan, dan tahapan eksekutif/administratif dalam melaksanakan hukum pidana oleh aparat pelaksana/eksekusi pidana”.⁸⁾

Dilihat dari perspektif hukum pidana, maka “kebijakan formulasi harus memperhatikan harmonisasi internal dengan sistem hukum pidana atau aturan

⁶⁾ *Ibid.*, hlm. 14

⁷⁾ Barda Nawawi Arif, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana Media Group, 2007, hlm . 78-79

⁸⁾ *Ibid.*, hlm. 80

pemidanaan umum yang berlaku saat ini. Tidaklah dapat dikatakan terjadi harmonisasi/sinkronisasi apabila kebijakan formulasi berada diluar sistem hukum pidana yang berlaku saat ini. Kebijakan formulasi merupakan tahapan yang paling strategis dari *penal policy* karena pada tahapan tersebut legislatif berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan, pertanggung jawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegak hukum tetapi juga tugas aparat pembuat undang-undang (aparatur legislatif).⁹⁾

Perencanaan (*planning*) pada tahapan formulasi pada intinya, menurut Nils Jareborg mencakup tiga masalah pokok struktur hukum pidana, yaitu masalah:

- Perumusan tindak pidana/kriminalisasi dan pidana yang diancamkan (*criminalisation and threatened punishment*);
- Pemidanaan (*adjudication of punishment sentencing*);
- Pelaksanaan pidana (*execution of punishment*).¹⁰⁾

Terhadap ketentuan hukum administrasi yang menggunakan sanksi pidana ini, Barda Nawawi Arief pernah mengatakan bahwa :

“ Karena hukum administrasi pada dasarnya “hukum mengatur atau hukum pengatur (*“regulatory rules”*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan (*“regulatory powers”*), maka “hukum pidana administrasi” sering disebut pula “hukum pidana pengaturan” atau “hukum pidana dari aturan-aturan” (*Ordenungstrafrecht/ Ordeningstrafrecht*). Berkaitan dengan itu maka dapat dikatakan pula hukum pidana administrasi adalah merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana. Politik hukum pidana diartikan juga sebagai “kebijakan menyeleksi atau Melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi terhadap suatu perbuatan. Disini tersangkut persoalan pilihan-pilihan terhadap suatu perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana atau bukan, serta menyeleksi diantara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana pada masa mendatang.

Oleh karena itu, dengan politik hukum pidana, negara diberikan kewenangan merumuskan atau menentukan suatu perbuatan yang dapat

⁹⁾ *Ibid*, hlm. 80

¹⁰⁾ Nils Jareborg dalam Barda Nawawi Arif, *Op.Cit.*, hlm. 81

dikategorikan sebagai tindak pidana, dan kemudian dapat menggunakannya sebagai tindakan represif terhadap setiap orang yang melanggarnya. Inilah salah satu fungsi penting hukum pidana, yakni memberikan dasar legitimasi bagi tindakan yang represif negara terhadap seseorang atau kelompok orang yang melakukan perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana.¹¹⁾

Tindak pidana tata ruang merupakan masalah besar di mana dalam penanggulangannya selalu menjadi sorotan masyarakat baik oleh masyarakat nasional maupun internasional dengan demikian tindak pidana tata ruang termasuk dalam kejahatan luar biasa, akan tetapi persoalannya dalam penanggulangannya para penegak hukum terkendala oleh kelemahan-kelemahan yang ada didalam undang-undang; Oleh karena itu penulis melakukan penelitian terhadap kebijakan hukum pidana tata ruang dengan harapan dapat memberikan masukan didalam upaya pembaharuan penanggulangan pelanggaran pemanfaatan ruang di Indonesia.

B. PERUMUSAN MASALAH

Pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia selama ini telah mencapai berbagai kemajuan di segala bidang, namun tidak dapat dipungkiri masih menyisakan permasalahan yang justru bersifat kontra-produktif dalam upaya perwujudan ruang kehidupan yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Berbagai isu strategis yang kita hadapi saat ini antara lain adalah :

¹¹⁾ Yesmil Anwar, *Pembaharuan Hukum Pidana ; Reformasi Hukum*, Jakarta: PT. Gramedia , 2008, hlm 58-59

- a) Alih fungsi lahan yang tidak terkendali, baik di kawasan lindung maupun kawasan budi daya yang berdampak pada rusaknya keseimbangan ekosistem dan penurunan produktivitas;
- b) Semakin meningkatnya intensitas dan cakupan bencana alam, terutama banjir dan tanah longsor, yang secara langsung mengancam kehidupan manusia, kegiatan usaha seperti pertambangan, serta sarana dan prasarana. Fenomena bencana banjir dan tanah longsor terjadi secara merata di berbagai wilayah di Indonesia.
- c) Semakin meningkatnya intensitas kemacetan lalu lintas di kawasan perkotaan, yang berdampak pada inefisiensi koleksi dan distribusi barang dan jasa yang pada gilirannya dapat menurunkan daya saing kawasan dan produk yang dihasilkan;
- d) Semakin menurunnya ruang terbuka hijau, terutama di kawasan perkotaan, yang berakibat pada penurunan kualitas lingkungan.

Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa upaya mewujudkan ruang kehidupan yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan masih menghadapi tantangan yang berat di masa mendatang. Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan tersebut, “penataan ruang yang mencakup tahapan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu pendekatan yang diyakini dapat mewujudkan keinginan akan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Dengan demikian, penyelenggaraan penataan ruang sebagai suatu isu yang tidak mungkin lagi diabaikan mengingat keterbatasan lahan untuk memfasilitasi pertumbuhan kota serta untuk menjaga kelestarian daya dukung lingkungan bagi kesejahteraan umum manusia secara berkelanjutan, memerlukan legitimasi hukum (UUPH dan UUPR serta perangkat perundang-undangan lainnya)”¹²⁾.

Dalam upaya penanggulangan permasalahan tata ruang, pada dasarnya pemerintah telah memiliki produk hukum yang dapat digunakan, misalnya :

- Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang,
- Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup¹³⁾,

¹²⁾ Basomadiong, *Urgensi Hukum Dalam Penataan Ruang*, <https://basomadiong.wordpress.com/2012/07/25/urgensi-hukum-penataan-ruang/>

¹³⁾ R.I., Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, L.N No.140., T.L.N No.5059

- Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 Pertambangan Mineral dan Batu Bara,¹⁴⁾
- Undang-Undang No.32 Tahun 2014 tentang Kelautan¹⁵⁾
- Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Pemukiman¹⁶⁾, dan lainnya.

Akan tetapi beberapa produk hukum ini memiliki kelemahan seperti permasalahan pengaturan yang bersifat umum yang membuat multi tafsir, sehingga didalam implementasi penegakan undang-undang menjadi sulit, contohnya Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, “sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 69 sampai Pasal 71 tersebut ditujukan pada perilaku yang melanggar kewajiban yang diatur dalam Pasal 61. Anehnya, Pasal 62 dan 63 memberikan sanksi administratif terhadap perilaku serupa, sehingga dalam penerapannya menimbulkan kerancuan. Sesungguhnya pelanggaran terhadap ketentuan pasal 61 itu merupakan pelanggaran administrasi atau pidana?”¹⁷⁾

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk menemukan suatu solusi tersebut permasalahan yang dikaji adalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimanakah kebijakan hukum pidana tata ruang dalam upaya penanggulangan pelanggaran atas pemanfaatan ruang pada saat ini ?

¹⁴⁾R.I., Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 pertambangan mineral dan batu bara., L.N No.4., T.L.N No.4959

¹⁵⁾R.I., Undang-Undang No.32 Tahun 2014 tentang Kelautan, L.N No.294., T.L.N No.5603 ¹⁶⁾R.I., Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Pemukiman, L.N No. 7., T.L.N No. 5188

¹⁷⁾Indra Prawira, *implikasi ketentuan sanksi dalam undang-undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*. <http://penataanruang.pu.go.id/bulletin/index.asp?mod=fullart&idart=52>

- 2) Bagaimanakah prospek kebijakan hukum pidana tata ruang dalam upaya penanggulangan pelanggaran atas pemanfaatan ruang pada masa yang akan datang ?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Mengetahui kebijakan hukum pidana tata ruang dalam upaya penanggulangan pelanggaran pemanfaatan ruang di Indonesia pada saat ini.
- 2) Mengetahui prospek kebijakan hukum pidana tata ruang dalam upaya penanggulangan pelanggaran pemanfaatan ruang di Indonesia pada masa yang akan .

Manfaat dari penelitian yang diharapkan adalah sebagai berikut :

- 1). *Manfaat Akademis/Teoritis*, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmiah bagi ilmu pengetahuan hukum dalam pengembangan hukum pidana, khususnya untuk pembaharuan kebijakan hukum pidana tata ruang dalam upaya penanggulangan pelanggaran pemanfaatan ruang di Indonesia.
- 2). *Manfaat Praktis*, penelitian ini yang berfokus pada kebijakan hukum pidana tata ruang diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat bagi pembuat kebijakan dan penegakan hukum pidana tata ruang di Indonesia.

D. KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

1. Kerangka Teoritis

a. Kebijakan Hukum Pidana

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan (hukum) pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Ada pula yang menyebutnya sebagai *older philosophy of crime control*. Dilihat sebagai suatu masalah kebijakan, maka ada yang mempermasalahkan apakah perlu kejahatan itu ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan dengan menggunakan sanksi pidana.¹⁸⁾

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Roeslan Saleh dalam Muladi mengemukakan tiga alasan urgensi pidana dan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan. Adapun inti alasannya adalah sebagai berikut:¹⁹⁾

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

¹⁸⁾ Gene Kassebaum, Dalam Muladi, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, *Ibid.* hlm. 149.

¹⁹⁾ Roeslan Saleh, Dalam Muladi, *Op.Cit.*, hlm. 153

Politik kriminal (*criminal policy*) adalah usaha rasional untuk menanggulangi kejahatan. Politik criminal ini merupakan bagian dari politik penegakan hukum dalam arti luas (*law enforcement policy*). Semuanya merupakan bagian dari politik social (*social policy*), yakni usaha dari masyarakat atau negara untuk meningkatkan kesejahteraan warganya.²⁰⁾

Pengertian politik kriminal menurut Sudarto dapat diberi dalam arti sempit, lebih luas dan paling luas, yaitu:²¹⁾

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

Sejalan dengan hal tersebut, Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa:

“Ini berarti suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan-kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar. Ini berarti memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya. Jadi, diperlukan pula pendekatan yang fungsional dan ini pun merupakan pendekatan yang melekat pada setiap kebijakan yang rasional”²²⁾

Tujuan akhir dari kebijakan criminal ialah “perlindungan masyarakat” untuk

²⁰⁾ Muladi, Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: P.T. Alumni, 2010, hlm.1

²¹⁾ Sudarto, , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: P.T. Alumni, 1981, hlm . 113-114

²²⁾ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislative Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1996, hlm. 37

mencapai tujuan utama yang sering disebut dengan berbagai istilah misalnya “kebahagian warga masyarakat/penduduk (*happiness of citizens*);” kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan” (*a wholesome and cultural living*), “kesejahteraan masyarakat” (*social welfare*) atau untuk mencapai “keseimbangan“ (*equality*).²³⁾

Sehubungan dengan hal tersebut Marc Ancel sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief dan Muladi menyatakan bahwa :²⁴⁾

“Tiap masyarakat mensyaratkan adanya tertib sosial, yaitu seperangkat peraturan-peraturan yang tidak hanya sesuai dengan kebutuhan untuk kehidupan bersama tetapi juga sesuai dengan aspirasi-aspirasi wargamasyarakat pada umumnya. Oleh karena itu peranan yang besar dari hukum pidana merupakan kebutuhan yang tak dapat dielakkan bagi suatu sistem hukum. Perlindungan individu maupun masyarakat tergantung pada perumusan yang tepat mengenai hukum pidana yang mendasari kehidupan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu sistem hukum pidana, tindak pidana, penilaian hakim terhadap si pelanggar dalam hubungannya dengan hukum secara murni maupun pidana merupakan lembaga-lembaga (*institusi*) yang harus tetap dipertahankan. Hanya saja dalam menggunakan hukum pidana Marc Ancel menolak penggunaan fiksi –fiksi yuridis dan teknik-teknik yuridis yang terlepas dari pernyataan sosial.”

Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial.

Dilihat dari hakikat tujuan keseluruhan politik kriminal maupun politik sosial, pidana jelas dimaksudkan sebagai salah satu sarana untuk menanggulangi problema-problema sosial dalam rangka mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat.

²³⁾ Muladi dan Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Alumni, Bandung. 2010, hlm.158

²⁴⁾ *Ibid.*, hlm. 154

Sebagai salah satu sarana sanksi sosial, maka telah banyak sarjana yang mengungkapkan bahwa penggunaan atau intervensi (hukum) pidana mempunyai keterbatasan-keterbatasan. Misalnya, Nigel Walker dalam Muladi,²⁵⁾ mengungkapkan adanya tujuh prinsip pembatas (*limiting principles*) yang harus diperhatikan bagi peng-undang-undang sampai di mana tapal batas ekspansi (hukum) pidana itu dapat dilakukan, yaitu :

- Jangan hukum pidana digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan;
- Jangan menggunakan hukum pidana untuk mempidana perbuatan yang tidak merugikan/membahayakan;
- Jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai suatu tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana yang lebih ringan;
- Jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian/bahaya yang timbul dari pidana lebih besar daripada kerugian/bahaya dari perbuatan/tindak pidana itu sendiri;
- Larangan-larangan hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya daripada perbuatan yang akan dicegah;
- Hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapat dukungan kuat dari publik.

Digunakannya hukum pidana di Indonesia sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan tampaknya tidak menjadi persoalan²⁶⁾. Hal ini terlihat dari praktik perundang-undangan selama ini yang menunjukkan bahwa penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut di Indonesia. Penggunaan hukum pidana dianggap sebagai hal yang wajar dan normal, seolah-olah eksistensinya tidak lagi dipersoalkan. Yang menjadi masalah ialah garis-garis kebijakan atau pendekatan bagaimanakah yang

²⁵⁾ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: PT Alumni, 2010, hlm. 131

²⁶⁾ *Ibid.*, hlm. 156

sebaiknya ditempuh dalam menggunakan hukum pidana itu ?

Sudarto mengemukakan bahwa apabila hukum pidana hendak digunakan hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau “*social defence planning*” yang ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional. Politik kriminal ialah pengaturan atau penyusunan secara rasional usaha-usaha pengendalian kejahatan oleh masyarakat.²⁷⁾

Kebijakan Hukum Pidana identik dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana yaitu substansi hukum, bahkan sebenarnya ruang lingkup kebijakan hukum pidana lebih luas dari pada pembaharuan hukum pidana. Hal ini disebabkan karena kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap konkretisasi/operasionalisasi, fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari.

- Kebijakan “*formulatif/legislative*”, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana;
- Kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana;
- Kebijakan administrative/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana.²⁸⁾

Kebijakan hukum pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum pidana. Dalam Hal ini, Marc Ancel menyatakan bahwa setiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum pidana dan suatu mekanisme pelaksanaan pidana²⁹⁾

²⁷⁾ *Ibid.*, hlm.157

²⁸⁾ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 2010, hlm.24

²⁹⁾ *Ibid.*, hlm.28-29

Selanjutnya, A.Mulder dalam Aloysius Wisnubroto³⁰⁾ mengemukakan bahwa kebijakan hukum pidana ialah garis kebijakan untuk menentukan :

- Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui;
- Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Perencanaan (*planning*) pada tahapan formulasi pada intinya, menurut Nils Jareborg mencakup tiga masalah pokok struktur hukum pidana, yaitu masalah : Perumusan tindak pidana/kriminalisasi, pertanggungjawaban pidana dan pidana yang diancamkan (*criminalization and threatened punishment*); Pemidanaan (*adjudication of punishment sentencing*); Pelaksanaan Pidana (*execution of punishment*).³¹⁾

Di dalam Sistem Hukum Nasional, letak Sistem Hukum Administrasi Negara dapat dilihat bahwa dimana-mana terdapat asas-asas dan aturan-aturan hukum konstitusi (tata) negara dan hukum administrasi negara. Hukum Konstitusi Negara dan Hukum Administrasi Negara adalah komponen-komponen dari pada Hukum Negara. Hukum Negara adalah Hukum Tata Negara dalam arti

³⁰⁾ Aloysius Wisnubroto *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1999, hlm.12

³¹⁾ Nils Jareborg Dalam Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta :Kencana Media Group, 2001, hlm.81

luas, sedangkan Hukum Konstitusi Negara adalah Hukum Tata Negara dalam arti sempit. Pada Pokoknya Hukum Konstitusi Negara terdiri atas HUKUM mengenai : Filsafat dan Dasar-dasar Umum Negara; Wilayah dan Kedaulatan Negara; Struktur Organisasi Negara; Penciptaan Konstitusi Negara ; Legislasi (Pembuatan Undang-undang); Eksekutif (Pemerintahan) Yudikasi (Peradilan); Konsultasi(Pertimbangan); Verifikasi (Pemeriksaan). Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang bersifat operasional, artinya, hukum yang membuat, dan dipergunakan oleh para pejabat dan Instansi Negara dalam melakukan tugas kewajiban, dan fungsi masing-masing, baik secara individual maupun instansional. Hukum Administrasi Negara terdiri atas HUKUM mengenai : Filsafat dan Dasar-dasar Umum Pemerintahan dan Administrasi Negara; Organisasi Pemerintahan dan Administrasi Negara; Tata Pemerintahan; Kegiatan-kegiatan operasional Administrasi Negara; Administrasi Keuangan Negara, Administrasi Kepegawaian Negara; Badan Usaha Negara; Hukum Perencanaan Negara, Hukum Pengawasan Administrasi Negara; Hukum Kearsipan dan Dokumentasi Negara; Hukum Sensus dan Statistik Negara; Hal-hal Khusus : Hukum Agraria, Hukum Administrasi Keimigrasian ,Hukum Perkebunan, Hukum Kehutanan, Hukum Pertanian, Hukum Administrasi Pertambangan, dan seterusnya. Dari gambaran diatas dapat pula dilihat , bahwa penegakan (*enforcement*) dari pada Hukum Pidana dan Hukum Perdata memerlukan Administrasi. ³²⁾

³²⁾ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta:Ghalia Indonesia,1994, hlm 176-177

Bidang hukum administrasi dikatakan sangat luas karena “hukum administrasi” (*administrative law*) merupakan seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi dalam bentuk undang–undang, peraturan–peraturan, perintah, dan keputusan–keputusan untuk melaksanakan kekuasaan dan tugas–tugas pengaturan/ mengatur dari lembaga yang bersangkutan.³³⁾

Hukum Pidana Administrasi menurut Barda Nawawi Arief dalam bukunya *Kapita Selekta Hukum Pidana*, mengemukakan bahwa “hukum pidana administrasi” dapat dikatakan sebagai “hukum pidana di bidang pelanggaran – pelanggaran hukum administrasi”. Oleh karena itu, “kejahatan – kejahatan/ tindak pidana administrasi” (*administrative crime*) dinyatakan sebagai: “*An offence consisting of a violation of an administrative rule of regulation and carrying with it a criminal sanction*” (Black’s, 1990:45)³⁴⁾

Disamping itu, karena hukum administrasi pada dasarnya merupakan “hukum mengatur atau hukum pengaturan” (*regulatory rules*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/peraturan (*regulatory powers*), maka “hukum pidana administrasi” sering disebut pula “hukum pidana (mengenai) pengaturan” atau “hukum pidana dari aturan – aturan” (*Ordnung- strafrecht/Ordeningstrafrecht*), selain itu, karena istilah hukum administrasi terkait juga dengan tata pemerintahan (sehingga istilah “hukum administrasi

³³⁾ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Semarang : PT. Citra Aditya Bakti, 2013, hlm. 9

³⁴⁾ Black’s dalam Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm.10

negara” sering disebut “hukum tata pemerintahan”), maka istilah “hukum pidana administrasi” juga ada yang menyebutnya sebagai “hukum pidana pemerintahan” sehingga dikenal pula istilah “*Verwaltungsstrafrecht*” (*Verwaltungs* = administrasi/pemerintahan) dan “*Bestuursstrafrecht*” (*bestuur* = pemerintahan.)³⁵⁾

Peraturan perundang-undangan administratif di Indonesia cukup banyak yaitu ada sejumlah 188 aturan hukum administrasi yang termuat dalam buku *kompilasi hukum terpadu RI* (Edisi 2014). Itu saja diambil dari buku 2 yang ada dibawah judul *Administrasi*.³⁶⁾

Dapat dikatakan bahwa hukum pidana administrasi pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi merupakan bentuk “*funksionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi* hukum pidana di bidang hukum administrasi”. Mengingat luasnya bidang hukum administrasi seperti dikemukakan diatas, maka dapat diperkirakan demikian banyak hukum pidana digunakan di dalam berbagai aturan administrasi. Penggunaan hukum/sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakikatnya termasuk bagian dari “kebijakan hukum pidana” (*penal policy*).³⁷⁾

Beberapa permasalahan dalam kebijakan legislatif menurut Bardanawawi Arief adalah, bahwa berbagai bab “Ketentuan Pidana” dalam kebijakan legislatif

³⁵⁾ *Ibid.*, hlm.10

³⁶⁾ Julius Barus, *Kompilasi Hukum Terpadu RI*, Jakarta : PT.Ikrar Mandiriabadi, 2014

³⁷⁾ *Ibid.*, hlm.11

yang mengandung aspek hukum administrasi di Indonesia selama ini dapat diidentifikasi tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan penal, antara lain³⁸⁾:

- Ada yang menganut “*double track system*” (pidana dan tindakan) ada yang “*single track system*” (hanya sanksi pidana) dan bahkan ada yang “semu” (hanya mengebut sanksi pidana, tetapi mengandung/terkesan sebagai sanksi tindakan).
- Dalam hal menggunakan sanksi pidana, ada yang hanya pidana pokok dan ada yang menggunakan pidana pokok dan pidana tambahan.
- Dalam hal menggunakan pidana pokok, ada yang hanya menggunakan pidana denda, ada yang menggunakan pidana penjara/kurungan dan denda, bahkan ada yang diancam dengan pidana mati atau pidana seumur hidup (misalnya, UU 31/1964 tentang Tenaga Atom).
- Perumusan sanksi pidana bervariasi (ada tunggal, kumulasi, alternatif, dan gabungan kumulasi – alternatif).
- Ada yang menggunakan pidana minimal (khusus), ada yang tidak.
- Ada sanksi administratif yang berdiri sendiri, tetapi ada juga yang dioperasionalkan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana/pemidanaan.
- Dalam hal sanksi administrasi berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah “sanksi administratif” (misalnya, UU Konsumen, UU Pasar Modal, serta UU Perbankan) dan ada yang menggunakan istilah “tindakan administratif” (misalnya, UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat).
- Dalam hal sanksi administratif dioperasionalkan melalui sistem pidana, ada yang menyebutnya (dimasukkan) sebagai “pidana tambahan” dan ada yang menyebutkan sebagai “tindakan tata tertib” atau “sanksi administratif”.
- Ada “pidana tambahan” yang terkesan sebagai (mendukung) “tindakan” dan sebaliknya ada sanksi “tindakan” yang terkesan sebagai (mengandung) “pidana tambahan”.
- Ada yang mencantumkan “korporasi” sebagai subjek tindak pidana dan ada yang tidak serta ada yang memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya dan ada yang tidak.
- Ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya (“kejahatan” atau “pelanggaran”) dan ada yang tidak (misalnya, UU 31/1964; UU 4/1992; UU 8/1999), bahkan ada UU yang semula mencantumkan pasal mengenai kualifikasi deliknya, tetapi kemudian dalam perubahan UU, pasal itu dihapuskan (misalnya, UU 9/1994 menghapus Pasal 42 UU 6/1983).

³⁸⁾ *Ibid.*, hlm 12

b. Hukum Pidana Materil

Moeljatno dalam bukunya “Asas-Asas Hukum Pidana” mengemukakan bahwa Hukum pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu Negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk :

Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar larangan tersebut.

- Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
- Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.³⁹⁾

Lebih lanjut Moeljatno mengemukakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut. Dapat dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana, asal saja dalam pada itu diingat bahwa larangan ditujukan kepada perbuatannya yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang, sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian itu. Antara larangan dan ancaman pidana ada hubungan yang erat, oleh karena antara kejadian dan orang yang menimbulkan kejadian itu ada hubungan erat pula. Yang satu tidak dapat dipisahkan dari yang lain. Kejadian tidak dapat dilarang jika yang menimbulkan bukan orang dan orang tidak dapat diancam pidana, jika tidak karena kejadian

³⁹⁾ Moeljatno, *Asas – Asas hukum pidana*, Jakarta : Rineka Cipta, 2008, hlm. 1

ditimbulkan olehnya. Dan justru untuk menyatakan hubungan yang erat itu, maka diapakaihlah perkataan perbuatan, yaitu suatu pengertian yang abstrak yang menunjukkan dua keadaan yang *konkret*, pertama, adanya kejadian yang tertentu, dan kedua, adanya orang yang berbuat, yang menimbulkan kejadian itu.⁴⁰⁾ Untuk dapat dipidananya seseorang yang melakukan perbuatan pidana maka orang tersebut harus mampu mempertanggung jawabkan perbuatannya. Sebagaimana telah kita ketahui, untuk adanya pertanggung jawaban pidana, suatu syarat yang diperlukan adalah si pembuat harus mampu bertanggung jawab, yang dimaksud dengan kemampuan bertanggung jawab (*toerekeningsvatbaarheid*) ini harus ada Kemampuan bertanggung jawab dari si pembuat. Mengenai apa kemampuan bertanggung jawab KUHP tidak merumuskannya, sehingga harus dicari dalam doktrin atau *Memorie van Toelichting* (MvT).⁴¹⁾

Simons mengatakan, “kemampuan bertanggung jawab dapat diartikan sebagai suatu keadaan *psichis* sedemikian, yang membenarkan adanya penerapan sesuatu upaya pidanan, baik dilihat dari sudut umum maupun dari orangnya”. Selanjutnya dikatakan, bahwa seseorang mampu bertanggung jawab, jika jiwanya sehat, yakni apabila:

- Ia mampu untuk mengetahui atau menyadari bahwa perbuatannya bertentangan dengan hukum.
- Ia dapat menentukan kehendaknya sesuai dengan kesadaran tersebut.⁴²⁾

⁴⁰⁾ *Ibid.*, hlm. 59-60

⁴¹⁾ I Made Widnyana, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Fikahati Aneska, 2010, hlm. 58

⁴²⁾ *Ibid.*, hlm. 58

Menurut van Hamel, kemampuan bertanggungjawab adalah suatu keadaan normalitas *psicis* dan kematangan (kecerdasan) yang membawa 3 (tiga) kemampuan:

- Mampu untuk mengerti nilai dari akibat-akibat perbuatannya sendiri;
- Mampu untuk menyadari, bahwa perbuatannya itu menurut pandangan masyarakat tidak dibolehkan;
- Mampu untuk menentukan kehendaknya atas perbuatan-perbuatannya itu.⁴³⁾

Menurut *Memorie van Toelichting* (MvT) tidak ada kemampuan bertanggungjawab pada si pembuat, apabila:

- Si pembuat tidak ada kebebasan untuk memilih antara berbuat dan tidak berbuat mengenai apa yang dilarang atau diperintahkan oleh undang-undang;
- Si pembuat ada dalam suatu keadaan yang sedemikian rupa, sehingga tidak apat menginsyafi bahwa perbuatannya itu;
- Si pembuat tidak ada kebebasan untuk memilih antara berbuat dan tidak berbuat mengenai apa yang dilarang atau diperintahkan oleh undang-undang;
- Si pembuat ada dalam suatu keadaan yang sedemikian rupa, sehingga tidak apat menginsyafi bahwa perbuatannya itu bertentangan dengan hukum dan tidak dapat menentukan akibat perbuatannya.⁴⁴⁾

Yang menjadi persoalan dalam kemampuan bertanggungjawab adalah apakah seseorang itu merupakan "*norm addressat*" (sasaran normal), yang mampu. Seorang terdakwa pada dasarnya dianggap (*supposed*) bertanggungjawab, kecuali dinyatakan sebaliknya.

Secara klasik selama ini kita mengenal 3 (tiga) generasi teori pemidanaan yaitu teori absolut (pembalasan), teori relatif (tujuan) dan teori gabungan.

⁴³⁾ *Ibid.*

⁴⁴⁾ *Ibid.*, hlm. 59

- Teori pembalasan (absolut) atau teori *retributive theory atau vergeldings theorieen*. Menurut teori ini, tujuan dari pidana ada dalam delik yang dilakukan itu sendiri. Pidana adalah akibat mutlak dari pada adanya delik, yaitu merupakan pembalasan atau kesusahan yang ditimbulkan oleh sipembuat delik. Pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Jadi, dasar pembenaran dari pidana terletak adanya atau terjadinya kejahatan itu sendiri. .⁴⁵⁾

Menurut Johannes Andenaes⁴⁶⁾ tujuan utama (*primair*) dari pidana menurut teori absolut ialah “untuk memuaskan tuntutan keadilan” (*to satisfy the claims of justice*) sedangkan pengaruh-pengaruhnya yang menguntungkan adalah sekunder.

Pendapat Immanuel Kant⁴⁷⁾ pidana merupakan suatu tuntutan kesusilaan. Kant memandang pidana sebagai “*Kategirische Imperatief*” yakni seseorang harus dipidana oleh hakim karena ia telah melakukan kejahatan.

Menurut pendapat Golding,⁴⁸⁾ bahwa penderitaan atau rasa sakit harus dibayar dengan penderitaan atau rasa sakit pula (*tit for tat*). Dengan demikian penderitaan yang diganjarkan bagi pelaku kejahatan bermakna melulu demi penderitaan itu sendiri; tidak ada tujuan lain diluar penderitaan (*pain for pain's sake*).

Menurut pendapat Vos,⁴⁹⁾ teori absolut ini terbagi atas pembalasan subyektif dan pembalasan obyektif. Pembalasan subyektif ialah pembalasan terhadap kesalahan pelaku. Pembalasan obyektif ialah pembalasan terhadap apa yang telah diciptakan oleh pelaku.

Hegel⁵⁰⁾ berpendapat bahwa pidana merupakan keharusan logis sebagai konsekuensi dari adanya kejahatan. Karena kejahatan adalah pengingkaran terhadap ketertiban hukum negara yang merupakan perwujudan dari cita-susila, maka pidana merupakan “*Negation der Negation*” (Peniadaan atau pengingkaran terhadap pengingkaran).

⁴⁵⁾ I.Made Widnyana, *Kapita Selektia Hukum Pidana*, Ubhara jaya press , Jakarta, 2012, hlm 53

⁴⁶⁾ Johannes Andenaes Dalam I.Made Widnyana, 2012, *Op.Cit.*, hlm 53

⁴⁷⁾ Immanuel Kant Dalam I.Made Widnyana, *Op.Cit.* 2012, hlm. 53

⁴⁸⁾ Golding Dalam I.Made Widnyana, *Op.Cit.*, 2012, hlm 53

⁴⁹⁾ Vos Dalam I.Made Widnyana, *Op.Cit.* 2012, hlm 53

⁵⁰⁾ Hegel Dalam I.Made Widnyana, *Op.Cit.* 2012, hlm 53

Leo Polak,⁵¹⁾ teori pembalasan diperinci menjadi variasi-variasi diantaranya teori pertahanan kekuasaan hukum, kompensasi keuntungan, melenyapkan segala sesuatu yang menjadi akibat suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan penghinaan, untuk melawan kecenderungan untuk memuaskan keinginan berbuat yang bertentangan dengan kesusilaan (*kering van onzedelijke neigingsbevredining*), teori mengobyejtifkan.

- Teori relatif atau teori tujuan (*utilitarian atau doeltheorieen*). Menurut Joshua Dressler,⁵²⁾ memidana bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Pembalasan itu sendiri tidak mempunyai nilai, tetapi hanya sebagai sarana untuk melindungi masyarakat Oleh karena itu menurut J.Andenaes,⁵³⁾ teori ini dapat disebut sebagai “teori perlindungan masyarakat” (*the theory of social defences*).
- Sedangkan menurut Nigel Walker⁵⁴⁾, teori ini lebih tepat disebut teori atau aliran reduktif (*the “reductive” point of view*). Pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbalan kepada orang yang telah

melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu, yaitu bermanfaat. Oleh karena itu, teori ini sering disebut teori tujuan (*Utilitarian theory*).

- Teori gabungan atau Verenigings theorien atau mixed theories. Menurut teori gabungan, pidana berisikan dua unsur yang dikehendaki oleh kedua teori diatas. Jadi baik sebagai pembalasan maupun sebagai menakutkan dan memperbaiki. Teori Pellegrino Rossi,⁵⁵⁾ sekalipun ia tetap menganggap pembalasan sebagai asas dari pidana dan bahwa beratnya pidana tidak boleh melampaui suatu pembalasan yang adil, namun dia berpendirian
- bahwa pidana mempunyai pelbagai pengaruh antara lain perbaikan sesuatu yang rusak dalam masyarakat dan prevensi general. Penulis lain dari teori ini adalah Binding, Merkel, Kohler, Richard Schmid dan beling.⁵⁶⁾

⁵¹⁾ Leo Polak Dalam I.Made Widnyana, *Op.Cit.* 2012, hlm 53

⁵²⁾ Joshua Dressler Dalam I.Made Widnyana, *Op.Cit.* 2012, hlm 53

⁵³⁾ J. Andenaes Dalam I.Made Widnyana, *Op.Cit.* 2012, hlm 53

⁵⁴⁾ Nigel Walker Dalam I.Made Widnyana, *Op.Cit.* 2012, hlm 53

⁵⁵⁾ Pellegrino Rossi Dalam I.Made Widnyana, *Op.Cit.* 2012, hlm 53

⁵⁶⁾ I.Made Widnyana, *Op.Cit.* 2012, hlm 53

2. Kerangka Konseptual

Dalam kerangka konseptual ini akan dijelaskan pengertian yang termuat dalam judul penelitian ini yaitu :

a. Kebijakan Hukum Pidana

A. Mulder dalam Aloysius Isnubroto mengemukakan bahwa kebijakan hukum pidana ialah garis kebijakan untuk menentukan, seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui.

Kebijakan hukum pidana terkandung di dalamnya tiga kekuasaan/kewenangan, satu diantaranya yaitu kekuasaan legislatif/formulatif dalam hal ini berwenang dalam menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan oleh pembuat undang-undang.

b. Tata Ruang

Pengertian tata ruang tercantum dalam Undang-Undang No.26 Tahun 2007

tentang Penataan Ruang, pasal 1 ayat 2,3 dan 4, yaitu Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomimasyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu

wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

c. Pemanfaatan Ruang

Pengertian Pemanfaatan Ruang tercantum dalam Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pasal 1 ayat 14, yaitu Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.

E. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan metode kualitatif. Melalui pendekatan kualitatif ini peneliti ingin mengetahui kebijakan hukum pidana bidang tata ruang yang saat ini berlaku dan digunakan di dalam menanggulangi permasalahan pelanggaran atas pemanfaatan ruang di Indonesia.

Permasalahan utama dari penelitian ini adalah masalah kebijakan hukum pidana tata ruang, oleh karena itu pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan yaitu dalam mengatur apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dalam tata ruang dan masalah penentuan sanksi apa yang sebaiknya digunakan kepada sipelanggar. Mengingat sasaran utama tersebut diatas maka pendekatan yang akan digunakan adalah

pendekatanyuridis normatif/ perundang-undangan, yaitu dengan mengkaji data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian normatif atau penilitian kepustakaan tersebut mencakup :⁵⁷⁾ Penelitian terhadap asas-asas hukum; penelitian terhadap sitematika hukum; penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; perbandingan hukum dan sejarah hukum. Sementara menurut Soetandyo Wignjosubroto dalam Salim HS⁵⁸⁾ mengemukakan tiga hal yang menjadi objek kajian penelitian hukum dokrinal, yang meliputi : penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif; penelitian yang berupa usaha penemuan asas/dokrin; dan penelitian berupa penemuan hukum *in conkrito*.

Penelitian dalam Tesis ini menitik beratkan pada penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif yaitu penelitian yang difokuskan untuk melakukan pengumpulan data terhadap hukum yang sedang berlaku di dalam suatu negara atau masyarakat; asas-asas hukumnya; Dan Perbandingan hukum, yaitu mengetahui perbandingan umum mengenai hukum positif dengan membandingkan sistem hukum di satu negara dengan sistem hukum di negara lainnya.⁵⁹⁾

⁵⁷⁾ Soerjono Soekanto, 2012, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.13-14

⁵⁸⁾ Soetandyo Wignjosubroto dalam Salim HS, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, . hlm.14

⁵⁹⁾ *Ibid.*, hlm.15

2. Data yang Digunakan

Sumber data yang utama dalam penelitian hukum normatif adalah data kepustakaan. Di dalam kepustakaan hukum, maka sumber datanya disebut bahan hukum. Bahan hukum adalah segala sesuatu yang dapat dipakai atau diperlukan untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku. Bahan hukum yang dikaji dan yang dianalisis dalam Penelitian hukum normatif terdiri dari : bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.⁶⁰⁾

a. Bahan Hukum Primer

Undang-undang terkait bidang tata ruang seperti misalnya undang-undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, undang-undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, undang-undang No.15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, undang-undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Pemukiman, undang-undang No.32 Tahun 2014 tentang Kelautan dan undang-undang lainnya yang terkait dengan bidang tata ruang berdasarkan hasil penelusuran terhadap produk undang-undang yang dihasilkan pemerintah selama periode 1945 sampai dengan 2014.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang memberikan penjelasan bahan hukum primer seperti buku-

⁶⁰⁾ Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, Jakarta,; Rajawali Pers, 2013,.,hlm.16

buku, hasil-hasil penelitian, jurnal ilmiah, internet dan laporan yang berkaitan dengan materi penelitian, misalnya :

- Buku karangan Saepto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2000; Buku karangan Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Jurnal Ilmiah : Suhariyono AR, Perumusan sanksi pidana dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Perspektif, volume xvii, 2012.
- Laporan hasil Kajian Hukum Yance Arizona, Pengaturan tindak pidana administrasi dalam RKUHP, 2007.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus besar bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris dan kamus hukum.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Berdasarkan pendekatan dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari dan menelusuri peraturan perundang-undangan yang terkait dalam bidang tata ruang, mempelajari buku-buku, jurnal ilmiah, makalah-makalah dan dokumen lainnya yang telah dianalisis.

4. Teknik Analisa Data

Untuk menganalisis bahan-bahan hukum yang telah terkumpul akan digunakan teknik Analisis kualitatif yaitu dengan memberikan gambaran-gambaran/deskripsi dengan kata-kata atas temuan-temuan.⁶¹⁾ Dari hasil kompilasi data yang berhasil dikumpulkan kemudian diidentifikasi dan dianalisa secara normatif, komparatif dengan penguraian secara deskriptif analitis yaitu menguraikan apa adanya terhadap suatu kondisi dan memberikan pemikiran untuk masa yang akan datang. Hasil penelitian ini akan disajikan dalam bentuk narasi.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan hasil penelitian menggunakan sistematika sebagai berikut

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah; Tujuan dan Manfaat Penelitian; Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual; Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab Tinjauan Pustaka berisikan teori-teori legislasi dan pendapat ahli terkait dengan penelitian, yaitu meliputi pengertian dan

⁶¹⁾ *Ibid.*, hlm.19

ruang lingkup kebijakan hukum pidana, pokok-pokok kebijakan hukum pidana, perkembangan hukum tata ruang, pengertian tata ruang dan tindak pidana tata ruang dan terakhir diuraikan teori pertanggung jawaban pidana.

BAB III KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TATA RUANG SEBAGAI UPAYA PENANGGULANGAN ATAS PELANGGAR PEMANFAATAN RUANG PADA SAAT INI

Pada bab ini dijelaskan tentang kebijakan hukum pidana tata ruang dalam upaya penanggulangan tindak pidana pemanfaatan ruang dan menganalisa kebijakan hukum pidana dalam bidang tata ruang pada saat ini dalam upaya penanggulangan permasalahan pemanfaatan ruang.

BAB IV PROSPEK KEBIJAKAN TINDAK PIDANA TATA RUANG ATAS PELANGGAR PEMANFAATAN RUANG DIMASA YANG AKAN DATANG

Dalam bab ini diuraikan pembahasan kebijakan formulasi hukum pidana pada masa yang akan datang dalam menanggulangi permasalahan pemanfaatan ruang dalam rangka memberikan masukan pembaharuan hukum pidana tata ruang di Indonesia meliputi pembahasan berupa kajian komperatif pengaturan bidang tata ruang dari beberapa negara, prospek penerapan kebijakan hukum pidana bidang tata ruang pada masa yang akan datang terdiri dari : kebijakan kriminalisasi, pertanggung jawaban pidana, perumusan pidana dan aturan pemidanaan.

BAB V PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa pada bab III dan IV maka akan disimpulkan terkait kebijakan hukum pidana tata ruang pada saat ini dan kebijakan tindak pidana tata ruang atas pelanggar pemanfaatan ruang dimasa yang akan datang serta saran dari penulis.

