

Kebijakan Formulasi Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi

Neisa Angrum Adisti¹

¹Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang



[10.32502/khdk.v5i1.7966](https://doi.org/10.32502/khdk.v5i1.7966)

Abstract

Various laws and regulations issued by the government must be implemented and enforced if there are violations. The state, in this case the government, is responsible for ensuring that the rules in the legislation are implemented. In enforcing these rules, legal sanctions are used. This research is normative research, namely research on legal principles related to policy formulation for the use of criminal sanctions in administrative law. The existence of legal sanctions is necessary because with the threat of punishment it is hoped that spiritual coercion and educational influence can be achieved on those concerned. One of the threats of punishment is criminal sanctions. Enforcement of State Administrative Law by criminal law is about sanctions. The importance of criminal sanctions in enforcing State Administrative Law by Criminal Law can be seen from Logeman's opinion quoted by Soehardjo Sastrosoehardjo that State Administrative Law provides rules that guide the government's participation in socio-economic relations, namely rules that the government itself sanctions in violation matters. In formulating policies or efforts to form criminal law regulations, we must pay attention to what and how the appropriate punishment formulation is for a criminal act so that the goal of crime prevention can be achieved. So far, no research has been conducted on the use of criminal law in administrative law, what policies have been pursued and what policies must be pursued in the use of criminal law in administrative law. Tracing the use of criminal law regulations in the field of administrative law is a necessity because it will reveal various weaknesses and how far changes need to be made.

Keywords: Criminal Sanctions, Administrative Law, Policy

Abstrak

Berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah harus dapat dijalankan dan ditegakkan apabila ada pelanggaran. Negara dalam hal ini pemerintah bertanggungjawab untuk menjaga aturan-aturan dalam perundang-undangan itu dijalankan. Dalam menegakkan aturan-aturan tersebut digunakan sanksi hukum. Penelitian ini merupakan penelitian normatif, yaitu penelitian terhadap azas-azas hukum yang terkait dengan kebijakan formulasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi. Keberadaan sanksi hukum diperlukan karena dengan ancaman hukuman diharapkan dapat dicapai paksaan rohani dan pengaruh mendidik terhadap yang berkepentingan. Salah satu ancaman hukuman tersebut adalah sanksi pidana. Penegakan Hukum Administrasi Negara oleh hukum pidana adalah mengenai sanksinya. Pentingnya sanksi pidana di dalam penegakan Hukum Administrasi Negara oleh Hukum Pidana dapat dilihat dari pendapat Logeman yang dikutip Soehardjo Sastrosoehardjo bahwa Hukum Administrasi Negara itu memberikan kaidah-kaidah yang membimbing turut serta pemerintah dalam pergaulan social ekonomi yaitu kaidah-kaidah yang oleh pemerintah sendiri diberi sanksi dalam hal pelanggaran. Di dalam kebijakan formulasi atau usaha pembentukan peraturan hukum pidana harus memperhatikan apa dan bagaimana formulasi pemidanaan yang tepat bagi suatu tindak pidana agar tujuan penanggulangan kejahatan dapat dicapai. Selama ini belum pernah dilakukan penelitian terhadap penggunaan hukum pidana di dalam hukum administrasi kebijakan apa yang selama ini ditempuh dan bagaimana kebijakan yang harus ditempuh dalam penggunaan hukum pidana dalam hukum administrasi. Menelusuri penggunaan peraturan hukum pidana dalam bidang hukum administrasi merupakan suatu keharusan karena akan dapat diketahui berbagai kelemahan dan seberapa jauh perlu adanya perubahan.

Kata Kunci: Sanksi Pidana, Hukum Administrasi, Kebijakan

Info Artikel

Masuk: 03 Maret 2023, Diterima: 15 Mei 2023, Terbit: 28 Juni 2023



Email Corresponding Author:

Nama Author : neisa@unsri.ac.id

A. PENDAHULUAN

Asas Hukum atau Prinsip Hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan pikiran dasar yang umum sifatnya. Atau, merupakan latar belakang yang mendasari peraturan yang konkrit, yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut. Apabila kita membicarakan tentang asas hukum, maka pada saat itu kita membicarakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Barangkali tidak berlebihan apabila dikatakan, bahwa asas hukum ini merupakan jantungnya peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum ini layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum. Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya¹. Dalam hal ini Muladi menyatakan bahwa keterlibatan hukum pidana dalam berbagai peraturan perundang-undangan dapat bersifat otonom, dalam arti bersifat murni dalam perundangundangan hukum pidana sendiri baik dalam merumuskan perbuatan yang dianggap bersifat melawan hukum, dalam menentukan pertanggungjawaban pidananya maupun dalam penggunaan sanksi pidana dan tindakan yang diperlukan; dan bersifat komplementer, dalam arti terhadap

¹ T.H. Ranidajita, Eksistensi Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi Negara Khususnya Hukum Pajak di Indonesia, Dalam : Masalah-Masalah Hukum, FH-UNDIP No. 4 Tahun 1994, hal 21.

bidang hukum lain misalnya hukum administrasi. Dalam hal semacam ini kedudukan hukum pidana bersifat menunjang penegakkan norma yang berada dibidang hukum lain, misalnya pengaturan masalah perpajakan, hak cipta, paten dan sebagainya. Bahkan dalam hal-hal tertentu peranannya diharapkan lebih fungsional daripada sekedar bersifat subsidiair mengingat situasi perekonomian yang kurang menguntungkan².

Kebijakan kriminal itu sendiri merupakan sub sistem dari kebijakan lebih besar yaitu kebijakan penegakan hukum dan kebijakan sosial. Dengan demikian, di dalam merumuskan kebijakan-kebijakan penegakan hukum, harus berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang tercakup di dalamnya perlindungan masyarakat. Menurut Barda Nawawi Arief, sekiranya dalam kebijakan penanggulangan kejahatan atau politik kriminal digunakan upaya atau sarana hukum pidana (penal), maka kebijakan hukum pidana harus diarahkan pada tujuan dari kebijakan sosial (social policy) yang terdiri dari kebijakan/upaya- upaya untuk kesejahteraan sosial (social-welfare policy) dan kebijakan/upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (social-defence policy).

Dalam perkembangannya terjadi perubahan terhadap fungsi hukum pidana mengingat adanya pembangunan disegala bidang kehidupan dalam rangka mensejahterakan masyarakat, hukum pidana digunakan sebagai sarana oleh pemerintah untuk meningkatkan rasa tanggungjawab negara/pemerintah dalam rangka mengelola kehidupan masyarakat modern yang semakin kompleks. Sanksi pidana antara lain digunakan secara maksimal untuk mendukung norma hukum administrasi dalam pelbagai hal. Inilah yang dinamakan administrative penal law (verwaltungs strafrecht) yang termasuk dalam kerangka public welfare offenses (ordnungswidrigkeiten)³. Barda Nawawi Arief menamakan hukum pidana administrasi yaitu hukum pidana

² Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Naskah Pidato Pengukuhan, Diucapkan pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, hal 148

³ Hari Supriyanto, *Perubahan Hukum Privat ke Hukum Publik Studi Perburuhan di Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama.: Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2004, hal 13.

dibidang pelanggaranpelanggaran hukum administrasi⁴. Perkembangan hukum pidana sekarang ini telah mencapai tahap hukum pidana sebagai hukum komplementer bagi hukum yang lain. Dibidang penyelenggaraan pemerintahan, hukum pidana memperkuat aturan-aturan di dalam hukum administrasi. Penggunaan hukum pidana dalam bidang hukum administrasi merupakan hukum pidana administrasi. Hukum administrasi itu sendiri mencakup ruang lingkup yang sangat luas karena mencakup semua bidang kehidupan masyarakat seperti bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, kebudayaan, lingkungan hidup dan sebagainya. Di Indonesia penggunaan hukum pidana dalam hukum administrasi nampaknya bukan merupakan masalah. Hal ini terlihat dari praktik perundang-undangan selama ini yang menunjukkan bahwa hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan pemerintah di Indonesia.

Gerakan ini dikenal dengan gerakan abolisionis. Gerakan ini semula menentang pidana penjara, kemudian meluas menentang penggunaan hukum pidana. Gerakan inipun juga mendapat kritikan dari berbagai para sarjana yang pada hakekatnya menyatakan bahwa hukum pidana harus tetap ada untuk melindungi masyarakat dan negara. Dalam hal ini, tidak adanya hukum pidana, bukan berarti kejahatan menjadi hilang atau tidak ada sama sekali. Bahkan Sudarto menyatakan bahwa kemajuankemajuan yang dicapai dibidang ekonomi ternyata tidak dengan sendirinya kejahatan akan lenyap⁵. Seolah-olah kemajuan tersebut disertai secara membandel oleh kemajuan dari aktivitas kejahatan. Kemajuan di bidang ekonomi ternyata dibarengi dengan munculnya jenis kejahatan yang lain, seperti kejahatan terorganisasi, white collar crime yang dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai jabatan dan pendidikan yang tinggi. Menurut Bambang Purnomo, kemampuan hukum pidana memang ada batasnya namun hal itu tidak berarti hukum pidana tidak berdaya guna. Bagaimana penerapannya secara tepat, hal itulah yang

⁴ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*,: PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal, 14.

⁵ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, : Alumni, Bandung, 1981, ha,1 32

merupakan suatu pekerjaan berat karena menuntut berfikir maju terus menerus. Hukum pidana tersedia untuk menanggulangi kejahatan akan tetapi berkemampuan terbatas⁶.

B. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum yang terkait dengan kebijakan formulasi penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi. Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (the statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pengumpulan data dengan pengumpulan bahan hukum yaitu dengan studi dokumen yakni Melakukan pengkajian terhadap data kepustakaan (data sekunder) yang relevan dengan obyek penelitian yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier baik terhadap peraturan perundang-undangan, buku-buku referensi maupun kamus-kamus hukum. Selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Eksistensi Asas Kekhususan Sistematis Dalam Ketentuan Perundang-Undangan Pidana

Penggunaan sanksi pidana penjara dalam hukum administrasi dalam perundang-undangan dijadikan sebagai senjata terakhir (ultimum remedium) “the last effort”, ketika sanksi administrasi yang telah diterapkan tidak membuat pelaku menjadi lebih baik (sadar), karakteristik sanksi administratif cenderung preventif. Sedangkan penggunaan sanksi pidana penjara dalam hukum pidana dijadikan senjata pertama (primum remidium) dan/atau yang terakhir (ultimum remedium), bergantung pada “jenis dan kualifikasi tindakan” seperti apa (kejahatan; misdrijven yang memiliki sifat atau pelanggaran; overtredingen yang memiliki sifat yang dikategorikan

⁶ Bambang Poernomo, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, : Liberty, Yogyakarta, 1988, hal 54

sebagai perbuatan melawan hukum pidana (*wederrechtelijk*) berdasarkan ketentuan dalam KUHP maupun perundang-undangan diluar KUHP yang memuat ketentuan pidana didalam pengaturannya, memiliki karakteristik sanksi cenderung represif. Sekalipun telah disinggung perbedaannya terkait karakteristik sanksi hukum administrasi dan sanksi hukum pidana secara singkat diatas.

Pada prinsipnya, suatu negara merupakan suatu *machtsorganisatie* (organisasi kekuasaan). Apabila dalam suatu organisasi terdapat unsur Penguasa/Pemerintah, maka dalam organisasi tersebut dapat dilaksanakan suatu kekuasaan (*gezag*). Keputusan-keputusan dapat dikeluarkan sepihak yang mengikat terhadap orang lain⁷. Sebagai suatu organisasi yang memegang kekuasaan, maka diperlukan batasan dan pengawasan atas pihakpihak yang memegang kekuasaan, karena pelaksanaan suatu kekuasaan memiliki pengaruh dan akibat terhadap masyarakat. Menurut F.R. Bohtlingk, dalam suatu negara hukum, penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahnya harus dibatasi oleh hukum. Hukum Administrasi Negara merupakan instrumen untuk mengawasi penyelenggaraan atau pelaksanaan kekuasaan tersebut.⁸Kewenangan yang terdiri dari beberapa wewenang merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan yang berlandaskan peraturan perundang-undangan. Kewenangan adalah kekuasaan yang mempunyai landasan hukum, agar tidak timbul kesewenang-wenangan. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik. Hak adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum privat⁹. Setiap pejabat aparatur negara juga memiliki kewenangan diskresi yang melekat pada

⁷ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I; Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal. 68.

⁸ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, : Rajawali Pers, Jakarta, 2011), hal. 25, mengutip Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, PT. Alumni, Bandung, 1975, hal. 21

⁹ Ibid. 33 Vide Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601).

jabatannya. Dalam lapangan hukum administrasi negara, *freies emerssen*, *pouvoir descretionnaire* atau *discretionary power* memungkinkan pemerintah melaksanakan fungsinya dalam keadaan darurat atau luar biasa, mengeluarkan kebijakan yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, demi kepentingan umum dan dalam keadaan darurat. Kebijakan hukum pidana melalui implementasi asas kekhususan sistematis (*systematische specialiteit*) merupakan upaya penting dalam harmonisasi dan sinkronisasi antar undangundang yang terkandung sanksi pidana didalamnya, baik itu yang bersifat *pure criminal act* ataupun hukum pidana administrasi (*administrative penal law*). Asas kekhususan sistematis terdapat pada pasal 14 UU Tipikor. Interpretasi terhadap pasal ini tidak seragam sehingga seringkali mengakibatkan terjadinya kriminalisasi kebijakan pejabat. Munculnya banyak undangundang administrasi yang bersanksi pidana (*administrative penal law*) merupakan fenomena yang menarik untuk ditinjau secara akademis. Beberapa sanksi pidana dalam undang-undang administrasi diantaranya dapat diklasifikaikan sebagai sanksi pidana berat, mulai dari sepuluh sampai dengan lima belas tahun, pidana penjara seumur hidup, bahkan ada pula dengan ancaman pidana mati¹⁰.

Beranjak dari konsep hukum administrasi, terdapat ketentuan norma serta gagasan pemberian nestapa atau ketentuan pidana sebagai alat bantu (*hulprecht*) berdasarkan asas *in cau davenenum* (terdapat racun di ekor). Hal dimaksud, secara konseptual dan teori hukum dalam rezim hukum pidana disebut sebagai tindak pidana administrasi atau tindak pidana pemerintah (Inggris: *Administratif Crime*). Sebagian ahli berpendapat dengan semakin banyaknya undang-undang administrasi yang bersanksi pidana telah menjadikan hukum pidana bergeser sifatnya dari *ultimum remedium* menjadi *primum remedium*. Berkembangnya undang-undang administrasi yang bersanksi pidana tidak lepas dari bagian kebijakan hukum pidana. Menurut La-Patra sebagaimana dikutip oleh Muladi dan

¹⁰ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, : RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 3

Barda Nawawi Arief, "Crime Policy" dikatakan efektif apabila mampu mengurangi kejahatan (*reducing crime*), baik dalam arti mampu melakukan pencegahan kejahatan (*prevention of crime*) maupun dalam arti mampu melakukan perbaikan terhadap pelaku kejahatan itu sendiri (*rehabilitation of criminals*)¹¹. Untuk mendefinisikan stabilitas sistem keuangan, Martin Cihak menggambarkannya dalam tabel sebagai berikut: Stabilitas sistem keuangan tidak hanya mengindikasikan bahwa sistem keuangan menjalankan perannya dalam mengalokasikan sumber dana dan risiko, tetapi juga mobilisasi dan memfasilitasi akumulasi, perkembangan dan pertumbuhan kekayaan. Selain itu, sistem keuangan yang stabil mengindikasikan terjaganya sistem pembayaran secara lancar dan mampu mendukung kelancaran kegiatan ekonomi¹². Tujuan utama dalam menjaga stabilitas sistem keuangan adalah untuk mencegah terjadinya krisis dalam sistemnya. Krisis pada sistem keuangan akan berpengaruh negatif bagi keseluruhan perekonomian suatu negara. Oleh karena itu, perlu diterapkannya suatu mekanisme untuk menjaga stabilitas sistem keuangan. Model kerangka berpikir dalam menjaga stabilitas sistem keuangan dapat ditunjukkan pada gambar di bawah ini. Peran bank sentral sangatlah penting di dalam sistem keuangan. Dalam situasi global yang sudah sangat dalam saat ini pilihan *capital control* dan kembali ke *fixed rate system* hampir mustahil. Oleh karena itu kebanyakan bank sentral memilih mempertahankan otonomi dalam menentukan kebijakan moneter dengan melakukan 'intervensi' terbatas di pasar valuta untuk menstabilkan nilai tukar. Walter Bagehot menyediakan teorinya yaitu untuk memberi bantuan guna menutup *mismatch* kepada bank yang 'sehat', berapapun jumlahnya dengan 2 syarat utama yaitu: (i) suku bunga *penalty*; dan (ii) dengan jaminan yang cukup. Dalam situasi krisis yang hebat, bantuan ini bahkan tidak lagi

¹¹ Muladi dan Barda Nawawi A, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*,: Alumni, Bandung, 1998, hal. 199

¹² Martin Cihak, "How Do Central Banks Write on Financial Stability?", (IMF Working Paper WP/06/13, International Monetary Fund, June 2006), hal. 8.

melihat tingkat kesehatan bank - sehat atau tidak - karena dikhawatirkan adanya dampak sistemik¹³.

Penerapan Asas Kekhususan Sistematis Dalam Limitasi Hukum Pidana Administrasi Dengan Hukum Pidana

Proses penegakan dalam hukum pidana, perdata dan administrasi diatur dalam hukum acara yang disebut sebagai hukum formil. Pengaturan dan penerapan hukum formil dalam hukum pidana yang disebut hukum acara pidana diatur dalam Undang-Undang No 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), hukum formil dalam hukum perdata yang disebut hukum acara perdata secara umum diatur dalam *Herziene Indonesische Reglement (HIR)*. Keberadaan asas kekhususan sistematis di dalam saat ini menimbulkan perdebatan narasi atas limitasi wewenang dari hukum pidana dan hukum pidana administrasi. Hal ini juga terjadi karena luasnya cakupannya, sebagaimana ketentuan pada Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, sehingga pelaksanaan diskresi oleh pejabat penyelenggara negara ditafsirkan sebagai perbuatan koruptif apabila perbuatan tersebut dianggap menimbulkan kerugian negara. Kesalahan administrasi tidak serta merta merupakan kesalahan pidana¹⁴. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Pasal 3 dan Pasal 21 serta Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 memberikan wewenang kepada Hakim PTUN untuk mengadilinya. Penormaan secara eksplisit asas kekhususan sistematis ke dalam hukum pidana administrasi merupakan satu solusi untuk mengakhiri perdebatan terkait batasan wewenang antara hukum pidana korupsi dan hukum pidana administrasi. Untuk keperluan ini dilakukan penelitian asas kekhususan sistematis berbasis efisiensi dengan menggunakan Metode EAL khususnya Regulatory Impact Assessment (RIA) yang bersifat kuantitatif dan kualitatif. Hukum pidana merupakan

¹³ Walter Bagehot, *Lombard Street: A Description of the Money Market*

¹⁴ Maria Kaifa-Gbandi, "The Importance Of Core Principles Of Substantive Criminal Law For European Criminal Policy Respecting Fundamental Rights And The Rule Of Law", *European Criminal Law Review*, No. 1, Vol. 1, 2011, hal. 7

mekanisme paling keras yang dimiliki oleh negara dalam mengupayakan kontrol sosial.

Sanksi pidana sebagai sarana untuk menghukum pelaku kejahatan demi melindungi kepentingan masyarakat memberikan timbal balik berupa perampasan kemerdekaan (pidana penjara) dan perampasan harta benda bagi siapa yang dituntut pidana karena melanggar aturan-aturan yang ditetapkan sebagai perbuatan pidana (constitute counter-breaches of interalia the liberty and property of those convicted). Proses peradilan pidana yang dimulai dari tahapan pra-ajudikasi sampai dengan tahap pascaajudikasi memiliki dampak yang besar terhadap hak-hak pelaku tindak pidana sebagai warga negara dan termasuk efek melekatnya stigma terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Hukum pidana harus selalu menjadi alat terakhir dari proses penegakan hukum (measure of last resort)¹⁵. Kebijakan hukum pidana merupakan hal yang penting karena dapat membentuk pola pemikiran para pembentuk undang-undang untuk menyesuaikan aturan-aturan hukum agar sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat yang semakin kompleks¹⁶. Eksistensi penerapan asas kekhususan sistematis ini berbeda dengan Negara lain, mengingat peraturan perundangundangan di negara-negara common law seperti AS dan Inggris sifatnya berdiri masing-masing dan bersifat khusus (tidak memiliki kodifikasi hukum seperti Indonesia). Berbeda dengan Indonesia, kebijakan yang diambil dalam upaya pencegahan krisis keuangan yang secara global melanda seluruh dunia justru ditengarahi sebagai kejahatan korupsi. Hal ini terjadi karena luasnya cakupan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tindak Pidana Korupsi, sehingga pelaksanaan diskresi oleh pejabat penyelenggara negara

¹⁵ European Commission, "Towards An EU Criminal Policy: Ensuring The Effective Implementation Of EU Policies Through Criminal Law", (Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Brussels, September 2011), hal. 7.

¹⁶ Barda Nawawi Arief, Op Cit, 19.

ditafsirkan sebagai perbuatan koruptif apabila perbuatan tersebut dianggap menimbulkan kerugian negara.

Pertimbangan Majelis Hakim pada Pengadilan Tingkat Pertama menyatakan bahwa penyelamatan Bank Century adalah kebijakan yang salah. Dalam membuktikan niat (*mens rea*) Terdakwa (a.n Budi Mulya), Majelis Hakim melihatnya dari upaya Terdakwa untuk memberikan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek kepada Bank Century. Di sisi lain, Tim penasehat hukum Budi Mulya menilai bahwa pemberian FPJP merupakan kewenangan secara kelembagaan dan diputuskan secara kolektif kolegial. Apabila terdapat kesalahan dalam pemberian FPJP, kesalahan tersebut bukan menjadi ranah hukum pidana (korupsi), melainkan ranah administrasi negara. Untuk menentukan Undang Undang Khusus mana yang diberlakukan, maka berlaku asas *Systematische Specialiteit* atau Kekhususan yang Sistematis, artinya ketentuan pidana yang bersifat khusus apabila pembentuk undang undang memang bermaksud untuk memberlakukan ketentuan pidana tersebut sebagai suatu ketentuan pidana yang bersifat khusus atau ia akan bersifat khusus dari khusus yang telah ada¹⁷. Hukum Pidana Belanda umumnya menggunakan pendekatan amandemen, dengan mengadakan penyesuaian yang bukan semata-mata menyisipkan delik-delik baru tetapi juga memperbaiki asas-asas hukum yang berlaku sebagai aturan umum. Misalnya, ketika Hukum Pidana Belanda menerima korporasi sebagai subyek delik, pertama-tama dilakukan dengan memperluas makna “*hij die*” (barangsiapa) sehingga meliputi pula korporasi. Penambahan delik baru yang ditujukan pada korporasi juga menyebabkan perubahan sistem asas pada KUHP Belanda. Ketika Indonesia mengambil langkah perubahan dengan membuat undang-undang di luar KUHP maka pendekatan yang dilakukan untuk memberi “*rational respons to crimes*” semakin tidak sistemik.

¹⁷ Indriyanto Seno Adji, Op Cit, hal 175

Oleh karena itu, tidak diperlukan “evolusi” Hukum Pidana dalam hal ini, melainkan “revolusi” yang mendasar dengan mengkonsolidasikan undang-undang di luar KUHP ke dalam sistem KUHP dalam RUU KUHP. Nanti dengan telah membagi habis kepentingan-kepentingan yang hendak dilindungi dengan Hukum Pidana, sehingga ketika RUU KUHP telah diundangkan, barulah sistem amandemen diterapkan. Maka kesulitan-kesulitan akademis perumusannya sangat besar. Perubahan yang dibutuhkan sekarang adalah “mengganti” KUHP peninggalan Belanda dengan “kodifikasi yang lebih baik”, dan barulah kemudian hari perubahan-perubahan lebih lanjut pasca diundangkannya KUHP baru di Indonesia cukup dilakukan dengan mengadakan amandemen kodifikasi tersebut, dan harus dihindari pembentukan Undang-Undang Pidana Khusus. Bagaimanakah hal-hal di atas disikapi oleh pemerintah dalam Hukum dan Undang-Undang Pidananya, perlu dicermati secara lebih mendalam. Sesungguhnya perbedaan Hukum Pidana yang terakhir di atas, merupakan pendekatan yang telah digunakan dalam Hukum Pidana Belanda, dan seyogianya diikuti di Indonesia. Selanjutnya berkenaan dengan pemikiran dari P. Nicolai perihal esensi dalam penegakan hukum administrasi adalah tentang pengawasan bagi pejabat administratif dalam mematuhi ketaatan yang bersumber dari undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan administratif yang melahirkan suatu hak sekaligus kewajiban kepada subjek hukum perorangan maupun korporasi. Selain itu penerapan kewenangan sanksi pemerintahan juga merupakan hal yang substansial dalam proses penegakan hukum administrasi. Penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Menurut pendapat Philipus M.Hadjon “pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan”.

D. KESIMPULAN

Kedudukan asas kekhususan sistematis (*systematische specialiteit*) saat ini hanya terdapat di dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang bunyinya sebagai berikut: “Setiap orang yang melanggar ketentuan Undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini”. Asas tersebut merupakan pengembangan dari asas *lex specialis derogat legi generali* yang terdapat pada Pasal 63 ayat (2) KUHP dimana diberlakukan penerapan Undang-Undang yang 'lebih khusus dari yang khusus' dalam proses penegakan hukum. Tidak adanya batasan yang jelas atas asas kekhususan sistematis telah menimbulkan *grey area* yang mengakibatkan perdebatan narasi antara hukum pidana korupsi dan hukum pidana administrasi karena adanya multiinterpretasi. Ketiadaan asas kekhususan sistematis di dalam produk administrative penal law di bidang perbankan mengakibatkan praktik tindak pidana di dalam perbankan diidentikan sebagai tindak pidana korupsi. Penerapan asas kekhususan sistematis dalam produk hukum administrative penal law di bidang perbankan merupakan upaya untuk menjustifikasi, baik secara kualitatif dan kuantitatif atas efektivitas dan efisiensi yang diharapkan dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional, : RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Bambang Poernomo, Kapita Selekta Hukum Pidana, Cetakan Pertama, : Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Barda Nawawi Arief, Kapita Selekta Hukum Pidana, : PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

- Hari Supriyanto, *Perubahan Hukum Privat ke Hukum Publik Studi Perburuhan di Indonesia, Edisi Pertama, Cetakan Pertama*,: Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2004.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*,: Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Muladi dan Barda Nawawi A, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*,: Alumni, Bandung, 1998.
- T.H. Ranidajita, *Eksistensi Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi Negara Khususnya Hukum Pajak di Indonesia, Dalam : Masalah-Masalah Hukum, FH-UNDIP No. 4 Tahun 1994*.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, : Rajawali Pers, Jakarta, 2011, mengutip Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, PT. Alumni, Bandung, 1975.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, : Alumni, Bandung, 1981.
- Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang, Naskah Pidato Pengukuhan, Diucapkan pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990*.
- Martin Cihak, “How Do Central Banks Write on Financial Stability?”, (IMF Working Paper WP/06/13, International Monetary Fund, June 2006).
- Maria Kaifa-Gbandi, “The Importance Of Core Principles Of Substantive Criminal Law For European Criminal Policy Respecting Fundamental Rights And The Rule Of Law”, *European Criminal Law Review*, No. 1, Vol. 1, 2011.
- European Commission, “Towards An EU Criminal Policy: Ensuring The Effective Implementation Of EU Policies Through Criminal Law”, (Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Brussels, September 2011).