

**ANALISIS KEBIJAKAN FORMULASI KETENTUAN PIDANA DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG
PENGAMPUNAN PAJAK**

(Skripsi)

Oleh

FABRIANT



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

ABSTRAK

ANALISIS KEBIJAKAN FORMULASI KETENTUAN PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK

Oleh

FABRIANT

Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana adalah tahap 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. Sangat penting untuk mengetahui bagaimana legislative dalam merumuskan suatu ketentuan pidana. Permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah bagaimanakah kebijakan formulasi ketentuan pidana dalam undang-undang pengampunan pajak, dan apakah kebijakan formulasi ketentuan pidana dalam undang-undang pengampunan pajak telah memenuhi rasa keadilan substantif.

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan yuridis normative dan yuridis empiris, data yang digunakan adalah data primer dan sekunder, pengumpulan data dengan wawancara, studi pustaka, dan studi dokumen. Sedangkan pengolahan data melalui tahap pemeriksaan data, penandaan data, rekonstruksi data, dan sistematisasi data. Data yang sudah diolah kemudian disajikan dalam bentuk uraian, lalu dintreprestasikan atau ditafsirkan untuk dilakukan pembahasan dan dianalisis secara kualitatif, kemudian untuk selanjutnya ditarik suatu kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat diambil kesimpulan bahwa formulasi kriminalisasi di dalam undang-undang pengampunan pajak adalah perbuatan membocorkan, menyebarluaskan, dan/atau memberitahukan data dan informasi wajib pajak kepada pihak lain. Pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dalam undang-undang pengampunan pajak adalah Menteri, Wakil Menteri, pegawai Kementerian Keuangan, dan pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengampunan Pajak. Sanksi bagi para pelaku yang melanggar ketentuan pidana didalam undang-undang pengampunan pajak diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun. Ketentuan pidana didalam undang-undang pengampunan pajak dirasa sudah adil karena sudah dapat menampung semua hal yang relevan dengan bidang atau masalah yang diatur.

Fabriant

Adapun saran yang dapat penulis berikan yaitu perumusan ketentuan pidana dalam undang-undang pengampunan pajak seharusnya menganut *double track system*, sebab jika hanya pidana penjara saja maka hal itu dinilai belum cukup untuk memberikan efek jera bagi pelanggar dan dibutuhkan pidana tambahan agar dapat mengganti kerugian materil bagi korban.

Kata kunci : Kebijakan Formulasi, Ketentuan pidana, Pengampunan Pajak.

**ANALISIS KEBIJAKAN FORMULASI KETENTUAN PIDANA DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG
PENGAMPUNAN PAJAK**

Oleh

FABRIANT

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM**

Pada

**Bagian Hukum Pidana
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

Judul Skripsi : **ANALISIS KEBIJAKAN FORMULASI
KETENTUAN PIDANA DALAM UNDANG-
UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG
PENGAMPUNAN PAJAK**

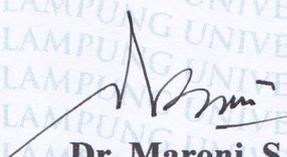
Nama Mahasiswa : **Fabriant**

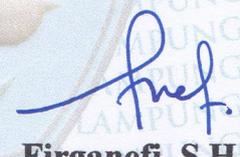
No. Pokok Mahasiswa : **1312011118**

Bagian : **Hukum Pidana**

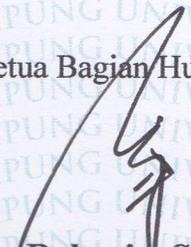
Fakultas : **Hukum**




Dr. Maroni, S.H., M.H.
NIP 19600310 198703 1 002


Firganefi, S.H., M.H.
NIP 19631217 198803 2 003

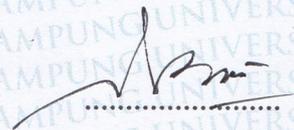
2. Ketua Bagian Hukum Pidana


Eko Raharjo, S.H., M.H.
NIP 19610406 198903 1 003

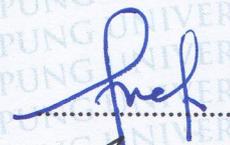
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

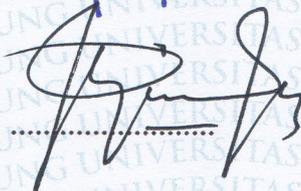
Ketua : **Dr. Maroni, S.H., M.H.**



Sekretaris/Anggota : **Firganefi, S.H., M.H.**



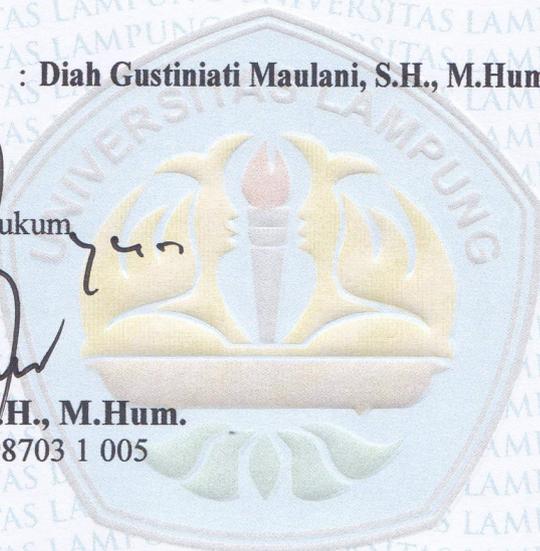
Penguji Utama : **Diah Gustiniati Maulani, S.H., M.Hum.**



2. Dekan Fakultas Hukum

Armen Yasin, S.H., M.Hum.

NIP. 19620622198703 1 005



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 26 April 2017

RIWAYAT HIDUP



Penulis yang bernama lengkap Fabriant dilahirkan di Kotabumi pada tanggal 14 Desember 1995, Merupakan putra kedua dari tiga bersaudara, dari pasangan Bapak Hermansyah B, S.pd. dan Ibu Mutia Novasari.

Penulis sekarang bertempat tinggal di Jln. Pangeran Jinul. Gg. Rama No. 15 Rejosari, Kotabumi, Lampung Utara. Penulis mengawali Pendidikan di SD Negeri 1 Rejosari Kabupaten Lampung Utara yang di selesaikan pada tahun 2007, SMP Negeri 7 Kotabumi yang di selesaikan pada tahun 2010, dan SMA N 1 Kotabumi yang di selesaikan pada tahun 2013.

Selanjutnya pada tahun 2013 penulis diterima sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung, Program pendidikan Strata 1 (S1) melalui jalur Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SBMPTN) dan pada pertengahan juni 2015 penulis memfokuskan diri dengan mengambil bagian Hukum Pidana.

MOTTO

“Orang yang berjiwa besar teguh pendiriannya, tetapi tidak keras kepala”

(Nabi Muhammad SAW)

“Jalani setiap langkahmu atas dorongan cinta, maka tidak akan ada penyesalan yang datang”

(Penulis)

PERSEMBAHAN

Teriring Do,a dan Rasa Syukur Kehadirat Allah SWT Atas Rahmat dan Hidayah-Nya Serta Junjungan Tinggi Rasulullah Muhammad SAW

Kupersembahkan Skripsi ini kepada :

Kedua Orang Tua Tercinta,

Papaku Hermansyah, B S.Pd dan Mamaku Mutia Novasari
Sebagai orang tua penulis yang telah mendidik, membesarkan dan membimbing serta mendoakan penulis, yang selalu memberikan kasih sayang yang tulus dan memberikan do'a yang tak pernah putus untuk setiap langkah yang penulis lewati.

Kakak dan Adikku

Kakakku Raymond Hermans, S.H. dan adikku Cleora Mayangguna
Yang telah memberikan motivasi, semangat dan do'a untuk keberhasilanku.

Terima kasih atas kasih sayang tulus yang diberikan, semoga suatu saat dapat membalas semua budi baik dan nantinya dapat menjadi pribadi yang membanggakan kalian.

Almamater tercinta Universitas Lampung
Tempatku memperoleh ilmu dan merancang mimpi untuk jalan menuju kesuksesanku kedepan.

SANWACANA

Alhamdulillah *rabbi* *'alamin*, puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayahnya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul “**Analisis Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak**” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari masih banyak terdapat kekurangan dalam penulisan skripsi ini, untuk itu saran dan kritik yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan untuk pengembangan dan kesempurnaan skripsi ini. Pada penulisan skripsi ini penulis mendapatkan bimbingan, arahan serta dukungan dari berbagai pihak sehingga penyusunan skripsi ini dapat berjalan dengan baik. Pada kesempatan kali ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya terhadap :

1. Bapak Armen Yasir, S.H.,M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
2. Bapak Eko Raharjo, S.H.,M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Lampung

3. Ibu Dona Raisa Monica, S.H.,M.H., selaku Sekertaris Jurusan Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Lampung.
4. Bapak Dr. Maroni, S.H.,M.H., selaku Pembimbing I yang telah meluangkan banyak waktu untuk penulis untuk memberikan arahan, masukan, bimbingan dan nasihat-nasihat Sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.
5. Ibu Firganefi, S.H.,M.H., selaku Pembimbing II yang telah meluangkan banyak waktu untuk penulis untuk memberikan arahan, masukan, bimbingan dan nasihat-nasihat Sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.
6. Ibu Diah Gustiniati, S.H.,M.Hum., selaku Pembahas I yang senantiasa memberikan kritik, saran, dan masukannya dalam penulisan skripsi ini.
7. Ibu Rini Fathonah, S.H.,M.H., selaku Pembahas II yang senantiasa memberikan kritik, saran, dan masukannya dalam penulisan skripsi ini.
8. Ibu Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H.,M.Hum., selaku Pembimbing Akademik yang telah membimbing penulis selama ini dalam perkuliahan.
9. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan ilmu yang sangat berguna dan berharga selama menempuh studi.
10. Bapak Prof. Sanusi Husain, S.H.,M.H., Bapak Herman Saidi Adam, S.E., Bapak Maradona, S.H M.H., yang telah bersedia menjadi Narasumber serta memberikan saran kepada penulis demi terselesaikannya skripsi ini.
11. Teristimewa untuk kedua Orang tuaku Ayahanda Hermansyah B. S.pd dan Ibunda Mutia Novasari yang senantiasa mendoakanku, memberikanku motivasi, nasehat serta pengarahan dalam keberhasilanku menyelesaikan studi.

12. Yang tersayang Dangku Raymond Herman's S.H dan Adikku Cleora Mayangguna yang selalu memberikan semangat dan motivasi juga memberikan do'a kepada penulis.
13. Seluruh keluarga besarku yang selalu memberikan dorongan dan do'a selama pembuatan skripsi ini.
14. Saudara tak sedarah namun seperjuangan jua: Agus Fujiyono, Danu Wahyu, Riandi Junaidi, Muhammad Iqbal, Hendri, Ari himawan, Surya Pratama, Muhammad affandi, Farras Gias Saputra, Ibram Aditama, Nizar, Yogi Pratama, Pandu Mahardika yang selalu ada dalam susah dan senang, terima kasih atas bantuan, semangat dan dukungannya selama ini.
15. Sahabat-Sahabatku Tercinta: Edward Martinius, Fedri Rizki, Fauzul Romansah, Agung Wijaya Putra, Muhammad Rivai, Doni P. Manulang, Dwi Nopri Cahyanto, Ahmad Sawal, Satya Wiratamas, Husen, Erick Evonsus, Zikri Alam, Andre Rinaldy, Dea Milano, Ilham Pratama, Dedi Fahrizal, Yogius Pungu Nainggolan, Muhammad Najib Setiawan, Muhammad Qadapi, Nova Tri Irianti, Ida Ayu Widasani, Anizar Ayu dan Abdurachman yang terima kasih telah mendengarkan keluh kesahku, mendukung, membantu dan menyemangatiku dalam proses menyelesaikan studi di Universitas Lampung ini. Semoga persahabatan kita selalu kompak untuk selamanya dan kita semua bisa menjadi orang sukses nantinya.
16. Teruntuk yang terkasih Bocah Ajaib yang selalu setia menemani, mendukung, mendengarkan segala keluh kesah, memberikan dukungan, keceriaan, melewati

banyak hal bersama, menangis dan tertawa bersama dan kebahagiaan yang tidak dapat dihitung harganya. Thanks, always help me to be more who i am.

17. Seluruh teman seperjuangan Fakultas Hukum Angkatan 2013 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Bersama kalian, kulewati saat manis pahit perjalanan ini. Terima kasih atas pertemanan yang terjalin selama ini.

18. Semua pihak yang tidak dapat di sebutkan satu-persatu yang telah membantu penulis menyelesaikan skripsi ini, terima kasih atas semua bantuan, kerelaan dan dukungannya.

19. Almamater tercinta Universitas Lampung.

Penulis berdo'a semoga semua kebaikan dan amal baik yang telah di berikan akan mendapatkan balasan pahala dari sisi Allah SWT, penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih.

Bandar Lampung, April 2017
Penulis,

Fabriant

DAFTAR ISI

Halaman

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	9
D. Kerangka Teoritis dan Konseptual	10
E. Sistematika Penulisan	15

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Kebijakan	17
B. Tinjauan Umum tentang Ketentuan Pidana dalam Undang-undang Administrasi	36
C. Tinjauan Umum tentang Undang-undang Pengampunan Pajak	50
D. Tinjauan Umum tentang Delik Aduan	52

III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Masalah	56
B. Sumber dan Jenis Data	57
C. Penentuan Narasumber.....	58
D. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data	59
E. Analisis Data	59

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana dalam undang-undang Pengampunan Pajak	60
B. Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana Dalam Undang- undang Pengampunan Pajak telah memenuhi keadilan substantif.	75

V. PENUTUP

A. Simpulan	87
B. Saran	88

**DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN**

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Terbentuknya negara Indonesia tidak lain memiliki suatu tujuan yang mulia yaitu mendorong dan menciptakan kesejahteraan umum dalam payung Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila. Tujuan atau cita-cita tersebut tercermin dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam alinea ke-4 (empat) yaitu:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,.....¹

Kesejahteraan bagi seluruh rakyat tanpa kecuali merupakan landasan utama bagi setiap pengambilan kebijakan termasuk kebijakan legislatif untuk terus berupaya meningkatkan taraf kehidupan masyarakat yang pada dasarnya merupakan hak konstitusional setiap warga negara Indonesia. Istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut dengan istilah politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing istilah politik hukum pidana ini sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal law policy* atau *staatrechtspolitiek*².

Sacipto Rahardjo mengemukakan bahwa politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Aloysius Wisnubroto, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1999, hlm. 10.

tertentu dalam masyarakat. Secara substansial politik hukum diarahkan pada hukum yang seharusnya berlaku (*Ius constituendum*). Sedangkan pengertian politik hukum menurut Muchtar Kusumatmadja, adalah kebijakan hukum dan perundang-undangan dalam rangka pembaruan hukum. Proses pembentukan hukum harus dapat menampung semua hal yang relevan dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dalam undang-undang itu, apabila perundang-undangan itu merupakan suatu pengaturan hukum yang efektif.³

Memajukan kesejahteraan umum bangsa Indonesia dapat pula berarti upaya nyata bagi pembebasan seluruh rakyat Indonesia dari ketidaksejahteraan rakyat Indonesia dalam bidang ekonomi dengan cara pihak legislatif membuat kebijakan-kebijakan yang berguna untuk pertumbuhan ekonomi nasional. Untuk mewujudkan cita-cita luhur tersebut, yang berkaitan dengan manifestasi atas kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia maka lahirlah suatu undang-undang pengampunan pajak yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016.

Pembentukan undang-undang merupakan tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah ditentukan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Kewenangan itu tertuang di dalam Pasal 20 ayat Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Pertumbuhan ekonomi nasional dalam beberapa tahun terakhir cenderung mengalami perlambatan yang berdampak pada turunnya penerimaan pajak dan juga telah mengurangi ketersediaan likuiditas dalam negeri yang sangat diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. di sisi lain,

³ Abdul Latif dan Hasbih Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 22-23.

banyak harta warga negara Indonesia yang ditempatkan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik dalam bentuk *likuid* maupun *nonlikuid*, yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk menambah likuiditas dalam negeri yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.⁴

Perlu diterapkan langkah khusus dan terobosan kebijakan untuk mendorong pengalihan harta ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sekaligus memberikan jaminan keamanan bagi warga negara Indonesia yang ingin mengalihkan dan mengungkapkan harta yang dimilikinya dalam bentuk pengampunan pajak. Terobosan kebijakan berupa pengampunan pajak atas pengalihan harta ini juga didorong oleh semakin kecilnya kemungkinan untuk menyembunyikan kekayaan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena semakin transparannya sektor keuangan global dan meningkatnya intensitas pertukaran informasi antarnegara.⁵

Pengaturan kebijakan pengampunan pajak melalui undang-undang tentang Pengampunan Pajak sesuai dengan ketentuan Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena berkaitan dengan penghapusan pajak yang seharusnya terutang, sanksi administrasi perpajakan, dan sanksi pidana di bidang perpajakan. Undang-undang ini dapat menjembatani agar harta yang diperoleh dari aktivitas yang tidak dilaporkan dapat diungkapkan secara sukarela sehingga data dan informasi atas Harta tersebut masuk ke dalam system

⁴ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak

⁵ *Ibid.*

administrasi perpajakan dan dapat dimanfaatkan untuk pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan di masa yang akan datang.⁶

Undang-undang pengampunan pajak berpegang teguh pada prinsip atau asas kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, dan kepentingan nasional, tujuan penyusunan Undang-Undang tentang Pengampunan Pajak adalah sebagai berikut:

1. mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan Harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar Rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi;
2. mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi; dan
3. meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.⁷

Secara garis besar, pokok-pokok ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah sebagai berikut:

1. pengaturan mengenai subjek Pengampunan Pajak;
2. pengaturan mengenai objek Pengampunan Pajak;
3. pengaturan mengenai tarif dan cara menghitung Uang Tebusan;
4. pengaturan mengenai tata cara penyampaian Surat Pernyataan, penerbitan Surat Keterangan, dan pengampunan atas kewajiban perpajakan;
5. pengaturan mengenai kewajiban investasi atas Harta yang diungkapkan dan pelaporan;
6. pengaturan mengenai perlakuan perpajakan;
7. pengaturan mengenai perlakuan atas Harta yang belum atau kurang diungkap;
8. pengaturan mengenai upaya hukum;
9. pengaturan mengenai manajemen data dan informasi; dan
10. pengaturan mengenai ketentuan pidana.⁸

Berdasarkan uraian diatas mengenai ketentuan-ketentuan yang diatur dalam undang-undang pengampunan pajak terdapat ketentuan mengenai pidana yang merumuskan perbuatan-perbuatan yang dilarang di dalam undang-undang ini.

⁶ *ibid.*

⁷ *ibid.*

⁸ *ibid.*

Perbuatan yang dilarang di dalam undang-undang pengampunan pajak, tertuang di dalam Pasal 21 :

- (1) Menteri menyelenggarakan manajemen data dan informasi dalam rangka pelaksanaan undang-undang ini.
- (2) Menteri, Wakil Menteri, pegawai Kementerian Keuangan, dan pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pengampunan pajak, dilarang membocorkan, menyebarluaskan, dan/atau memberitahukan data dan informasi yang diketahui atau diberitahukan oleh wajib pajak kepada pihak lain.
- (3) Data dan informasi yang disampaikan wajib pajak dalam rangka pengampunan pajak tidak dapat diminta oleh siapapun atau diberikan kepada pihak manapun berdasarkan peraturan perundang-undangan lain, kecuali atas persetujuan wajib pajak sendiri.
- (4) Data dan informasi yang disampaikan wajib pajak digunakan sebagai basis data perpajakan Direktorat Jenderal Pajak.

Pengaturan mengenai ketentuan pidana pada undang-undang pengampunan pajak tertuang di dalam Pasal 23 :

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (2) Penuntutan terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dilakukan atas pengaduan orang yang kerahasiaannya dilanggar.

Pada kejahatan terdapat sejumlah tindak pidana yang hanya dapat dituntut apabila ada pengaduan dari orang yang dirugikan. Salah satunya yaitu ketentuan pidana yang ada di dalam undang-undang pengampunan pajak. KUHP secara tegas tidak memberikan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan tindak pidana aduan. Tindak pidana aduan sering disebut juga delik aduan. Menurut Samidjo, Delik aduan (*klacht delict*) adalah suatu delik yang diadili apabila yang berkepentingan atau yang dirugikan melakukannya. Bila tidak ada pengaduan, maka Jaksa tidak akan melakukan penuntutan.⁹

⁹ Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Bandung: Armico, 1985, hlm. 156.

Berdasarkan pengertian diatas jika dikaitkan dengan Pasal 23 ayat (2) undang-undang pengampunan pajak maka terlihat jelas bahwa ketentuan pidana dalam undang-undang pidana ini merupakan delik aduan, artinya delik tersebut baru akan diproses jika terdapat aduan dari korban. Perumusan ketentuan pidana dalam perumusan suatu Undang-undang sangatlah penting dikarenakan ketentuan pidana merupakan ketentuan yang mengikat berbagai pihak yang terlibat dikarenakan ada sanksi bagi para pelanggarnya. hal tersebut dapat mengurangi adanya kecurangan maupun pelanggaran dalam pelaksanaan suatu undang-undang.

Secara kasat mata perumusan Kebijakan Formulasi Pengampunan Pajak sangatlah berguna bagi pertumbuhan ekonomi negara Indonesia, Namun jika ditelaah lebih lanjut terdapat masalah yang serius yang dapat mengakibatkan kerugian yang sangat besar bagi negara Indonesia. Koordinator dan Advokasi Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) Apung Widadi mengatakan bahwa undang-undang pengampunan pajak berpotensi menjadi fasilitas ‘karpas merah’ bagi konglomerat, pelaku kejahatan ekonomi dan finansial, dan pencucian uang. di mana dalam undang-undang tersebut dicantumkan bahwa asal seorang atau badan mengajukan pengampunan, maka akan dilakukan proses pengampunan tanpa melihat asal usul harta. “Tidak disaring, sehingga UU ini berpotensi menarik banyak uang haram dalam APBN dan perekonomian Indonesia.¹⁰ Namun jika dilihat dari sisi lain kebijakan ini sangat berguna bagi negara Indonesia dikarenakan dapat menambah pemasukan bagi negara.

¹⁰ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56737b8a1c230/sepuluh-masalah-ruu-pengampunan-pajak>. Di akses pada tanggal 19 Desember 2016. Pukul 20.20.

Berdasarkan isu hukum yang dijabarkan diatas menyatakan bahwa undang-undang pengampunan pajak kemungkinan merupakan sarana bagi para pelaku tindak pidana korupsi untuk menghalalkan lagi uang hasil korupsi, seandainya memang benar ada uang hasil tindak pidana korupsi yang didaftarkan dalam program pengampunan pajak maka hal ini dapat menjadi masalah yang serius dikarenakan Pasal 20 undang-undang pengampunan pajak merumuskan bahwa “Data dan Informasi yang bersumber dari Surat Pernyataan dan lampirannya yang diadministrasikan oleh Kementrian Keuangan atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang ini idak dapat dijadikan sebagai dasar penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan pidana terhadap Wajib Pajak”.

Ketentuan pidana di dalam undang-undang pengampunan pajak melarang setiap pihak yang terlibat dalam program pengampunan pajak untuk membocorkan rahasia dari setiap wajib pajak yang mengikuti program ini, apabila salah satu pihak yang terlibat program ini mengetahui bahwa harta yang didaftarkan oleh wajib pajak tersebut merupakan harta yang didapat dari hasil tindak pidana korupsi maka dapatkah pihak tersebut memberitahukan kepada aparat penegak hukum bahwa telah terjadi tindak pidana. Mengingat hal tersebut merupakan kewajiban dari setiap orang yang tertuang didalam KUHAP Pasal 108 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Setiap pegawai negeri dalam rangka melaksanakan tugasnya yang mengetahui tentang terjadinya peristiwa yang merupakan tindak pidana wajib segera melaporkan hal itu kepada penyelidik dan penyidik” sedangkan ketentuan pidana didalam undang-undang pengampunan pajak dengan tegas melarang pembocoran rahasia dari setiap wajib pajak.

Sehubungan dengan itu maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh, pemformulasian ketentuan pidana dalam Undang-Undang Pengampunan Pajak dengan mengambil judul.” Analisis Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana Dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak”.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang dan memperhatikan pokok-pokok pikiran di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimanakah Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana dalam Undang-Undang Pengampunan Pajak ?
- 2) Apakah Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana dalam Undang-undang Pengampunan Pajak telah memenuhi rasa keadilan substantif ?

2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini termasuk ke dalam kajian Ilmu Hukum Pidana, Penelitian ini dititik beratkan pada penelitian yang bersifat normatif namun didukung dengan data empiris yaitu kebijakan legislatif dalam memformulasikan ketentuan pidana yang ada di dalam Undang-undang pengampunan pajak, dan mengetahui apakah ketentuan itu sudah memenuhi keadilan substantive. Lingkup penelitian dibatasi pada daerah Lampung Pada Desember 2016 s.d April 2017.

C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana dalam undang-undang pengampunan pajak.
- 2) Untuk mengetahui Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana dalam undang-undang pengampunan pajak apakah telah memenuhi keadilan substantif.

2. Kegunaan Penulisan

Hasil penulisan ini diharapkan dapat berguna baik secara teoritis dan praktis sebagai berikut :

- 1) Secara Teoritis

Kegunaan teoritis penulisan skripsi ini diharapkan dapat dipergunakan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya di bidang ilmu hukum pidana khususnya yang menyangkut ketentuan pidana yang ada di dalam undang-undang pengampunan pajak.

- 2) Secara Praktis

Kegunaan praktis dari hasil penelitian ini adalah dapat memberikan jawaban atas persoalan-persoalan dalam Kebijakan Formulasi hukum pidana serta diharapkan dapat memberikan masukan bagi Penegak hukum, Pejabat yang berkaitan dengan Ketentuan Pidana di dalam Undang-undang pengampunan pajak dan masyarakat.

D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Soerjono Soekanto menuliskan di dalam bukunya pengertian kerangka teoritis, kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang sebenarnya merupakan abstraksi dari hasil-hasil pemikiran atau acuan yang merupakan cara untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti¹¹. Dalam kerangka teoritis ini, penulis akan melakukan identifikasi data yang akan menjadi pengantar bagi penulis dalam menjawab permasalahan skripsi yang penulis angkat. Adapun teori-teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah teori kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dan teori keadilan.

Marc Ancel menyatakan, kebijakan hukum pidana (*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 tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggaran atau pelaksana putusan pengadilan.¹²

Kebijakan formulasi (*formula policy*) dapat diartikan sebagai sesuatu yang menjadi garis besar dan dasar rencana atau arah tindakan yang memiliki maksud dan tujuan yang ditetapkan oleh suatu lembaga yang berwenang dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan serta dalam mengatasi suatu permasalahan atau suatu perubahan atau pembaharuan di suatu negara.¹³

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 125.

¹² Pendapat Marc Ancel di Kutip Oleh Barda Nawawi Arief, "Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana", Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 23.

¹³ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 334.

Berdasarkan definisi tentang kebijakan hukum pidana yang telah diuraikan sebelumnya, sekilas tampak bahwa kebijakan hukum pidana identik dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana yaitu substansi hukum, bahkan sebenarnya ruang lingkup kebijakan hukum pidana lebih luas daripada pembaharuan hukum pidana. Hal ini disebabkan karena kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap *konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi* hukum pidana yang terdiri dari : ¹⁴

1. Kebijakan formulatif/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana;
2. Kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana;
3. Kebijakan administratif/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana.

Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana adalah tahap 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. Jadi tahap kebijakan formulasi ketentuan pidana meliputi 3 tahap yaitu tahap kriminalisasi, tahap formulasi pertanggungjawaban, dan tahap perumusan sanksi.

Sasaran hukum pidana dilihat dari aspek kebijakan hukum pidana tidak hanya mengatur perbuatan warga masyarakat pada umumnya, tetapi juga mengatur perbuatan (kewenangan/kekuasaan) penguasa/aparat penegak hukum. Upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegak hukum tetapi juga menjadi tugas pembuat hukum (legislatif). Menurut Barda Nawawi Arief bahwa tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan

¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 24.

penanggulangan kejahatan adalah tahap formulasi, oleh karena itu kesalahan/kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.¹⁵

Perumusan ketentuan pidana dalam arti merumuskan tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan pidana merupakan masalah yang sangat penting. Belum adanya pedoman yang komprehensif tentang bagaimana merumuskan suatu ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan, baik dalam undang-undang pidana maupun undang-undang administratif, menyebabkan perumusan yang “buruk” dan sangat beragam. Bahkan suatu undang-undang yang diundangkan dalam masa yang kurang lebih sama, mempunyai karakter rumusan yang sangat berbeda. Walaupun Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan pedoman dan teknik dasar dalam perancangan suatu peraturan perundang-undangan, namun demikian belum memberikan acuan yang jelas dalam merumuskan suatu tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan. Tentunya hal ini akan menyebabkan kesulitan-kesulitan dalam praktek penegakan hukum, bahkan bertentangan dengan tujuan hukum itu sendiri (kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum)¹⁶

Upaya yang dapat dilakukan untuk menyatakan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, haruslah terlebih dahulu merumuskannya dalam peraturan perundang-undangan. Pada saat suatu perbuatan sudah dinyatakan sebagai tindak pidana, maka seketika itu pula masyarakat

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung: Citra Aditya, 2002, hlm. 73.

¹⁶ Jurnal Prioris Trisakti 2014

dianggap mengetahuinya dan sekaligus harus menyesuaikan perilakunya sesuai dengan yang diatur dalam aturan tersebut. Namun demikian, dalam hukum pidana tidaklah cukup hanya sebatas merumuskan tindak pidana dalam norma hukum sebagai bentuk kebijakan (*policy*). Akan tetapi, dalam merumuskan suatu ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan baik dalam hukum pidana maupun dalam undang-undang administratif haruslah dirumuskan dengan baik dan memenuhi keadilan substantif .

Keadilan substantif adalah keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai yang lahir dari sumber-sumber hukum yang responsif sesuai hati nurani. Keadilan Substantif juga dapat dimaknai keadilan yang diberikan sesuai dengan aturan-aturan hukum substantif, dengan tanpa melihat kesalahan-kesalahan prosedural yang tidak berpengaruh pada hak-hak substantif penggugat. Ini berarti bahwa apa yang secara formal-prosedural benar bisa saja disalahkan secara materil dan substansinya melanggar keadilan. Demikian sebaliknya, apa yang secara formal salah bisa saja dibenarkan jika secara materil dan substansinya sudah cukup adil¹⁷.

2. Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang mempunyai arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang diteliti atau diketahui.¹⁸ Berdasarkan definisi tersebut, maka konseptualisasi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

¹⁷ <https://makalahkomplit.blogspot.co.id/2012/08/pengertian-keadilan-substantif.html> diakses pada tanggal 21 Desember 2016. Pukul 21.14 .

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 132.

- A. Analisis adalah sebuah proses menguraikan sebuah pokok masalah atas berbagai bagiannya, penelaahan juga dilakukan pada bagian tersebut dan hubungan antar bagian guna mendapatkan pemahaman yang benar serta pemahaman masalah secara menyeluruh.¹⁹
- B. Kebijakan adalah prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum dalam mengelola, mengatur, atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara)²⁰
- C. Kebijakan Formulasi adalah tahap 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.²¹
- D. Ketentuan Pidana adalah suatu hukuman sebab akibat, sebab adalah kasusnya dan akibat adalah hukumannya, orang yang terkena akibat akan memperoleh sanksi baik masuk penjara ataupun terkena hukuman lain dari pihak berwajib. Sanksi Pidana merupakan suatu jenis sanksi yang bersifat nestapa yang diancamkan atau dikenakan terhadap perbuatan atau pelaku perbuatan pidana atau tindak pidana yang dapat mengganggu atau membahayakan kepentingan

¹⁹ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1987, hlm. 40.

²⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit, hlm. 23-24.

²¹ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Op.Cit. hlm. 80.

hukum. Sanksi pidana pada dasarnya merupakan suatu penjamin untuk merehabilitasi perilaku dari pelaku kejahatan tersebut, namun tidak jarang bahwa sanksi pidana diciptakan sebagai suatu ancaman dari kebebasan manusia itu sendiri.

- E. Pengampunan Pajak adalah program pengampunan yang diberikan oleh Pemerintah kepada Wajib Pajak meliputi penghapusan pajak yang seharusnya terutang, penghapusan sanksi administrasi perpajakan, serta penghapusan sanksi pidana di bidang perpajakan atas harta yang diperoleh pada tahun 2015 dan sebelumnya yang belum dilaporkan dalam SPT, dengan cara melunasi seluruh tunggakan pajak yang dimiliki dan membayar uang tebusan²².

E. Sistematika Penulisan

Agar dapat memudahkan pemahaman terhadap penulisan skripsi ini secara keseluruhan, maka penulis membuat sistematika penulisan sebagai berikut:

I. PENDAHULUAN

Pada bab ini memuat latar belakang, permasalahan dan ruang lingkup, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, serta sistematika penulisan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini menguraikan tentang pengertian unsur-unsur tindak pidana, tinjauan umum mengenai kebijakan, tinjauan umum mengenai ketentuan pidana di dalam undang-undang administrasi, tinjauan umum tentang undang-undang pengampunan pajak, dan tinjauan umum tentang delik aduan.

²² <http://www.pajak.go.id/content/amnesti-pajak>. diakses pada tanggal 21 Desember 2016. Pukul 22.01 .

III. METODE PENELITIAN

Pada bagian ini menjelaskan langkah-langkah yang digunakan dalam pendekatan masalah, sumber dan jenis data, penentuan narasumber, cara pengumpulan data dan pengolahan serta analisis data.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bagian ini berisi tentang pembahasan berdasarkan hasil penelitian terhadap permasalahan yang ada dalam penulisan skripsi ini dengan studi kepustakaan dan studi lapangan.

V. PENUTUP

Pada bagian ini berisikan kesimpulan yang merupakan hasil akhir dari penelitian dan pembahasan serta berisikan saran-saran penulis yang diberikan berdasarkan penelitian dan pembahasan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian skripsi.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan umum tentang Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan kriminalisasi

Istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris yakni *Policy* atau dalam bahasa Belanda *Politiek* yang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum dalam mengelola, mengatur, atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).²³ Bertolak dari kedua istilah asing tersebut, maka istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut dengan istilah politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing istilah politik hukum pidana ini sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal law policy* atau *staatrechtspolitiek*²⁴.

Utretch mengemukakan bahwa politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Politik hukum membuat suatu *Ius constituendum* (hukum yang akan berlaku) dan berusaha agar *Ius constituendum* itu pada suatu hari berlaku sebagai *Ius constitutum* (hukum yang berlaku yang baru).²⁵

²³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit, hlm. 23-24.

²⁴ Tim Penyusun Unila, *Politik Hukum Pidana*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 1998, hlm. 2.

²⁵ Abdul Latif dan Hasbih Ali, *Politik Hukum*, Op.Cit, hlm. 22-23.

Sacipto Rahardjo mengemukakan bahwa politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Secara substansial politik hukum diarahkan pada hukum yang seharusnya berlaku (*Ius constituendum*). Sedangkan pengertian Politik hukum menurut Muchtar Kusumatmadja, adalah kebijakan hukum dan perundang-undangan dalam rangka pembaruan hukum. Proses pembentukan hukum harus dapat menampung semua hal yang relevan dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dalam undang-undang itu, apabila perundang-undangan itu merupakan suatu pengaturan hukum yang efektif.²⁶

Padmo Wahjono mempunyai teori yang menyatakan bahwa Politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu, dengan kata lain politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa mendatang (*Ius constituendum*).²⁷

Menurut Garda Nusantara, Politik hukum meliputi :

- 1) Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten;
- 2) Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat;
- 3) Penegasan kembali fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya;
- 4) Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.

Berdasarkan uraian yang sudah dijelaskan sebelumnya, kebijakan hukum pidana dapat diartikan dengan cara bertindak atau kebijakan dari negara (pemerintah) untuk menggunakan hukum pidana dalam mencapai tujuan tertentu, terutama dalam menanggulangi kejahatan, memang perlu diakui bahwa banyak cara maupun usaha yang dapat dilakukan oleh setiap negara (pemerintah) dalam

²⁶ *Ibid.* hlm. 24.

²⁷ *Ibid.* hlm. 22-23.

menanggulangi kejahatan. Salah satu upaya untuk dapat menanggulangi kejahatan, diantaranya melalui suatu kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana.²⁸

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum pidana maupun politik kriminal. Menurut Sudarto, politik hukum adalah :²⁹

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

Soedarto mengemukakan bahwa pengertian kebijakan atau politik Hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan peruan pidana sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.³⁰ Berdasarkan pendapat tersebut, Barda Nawawi Arief selanjutnya mengemukakan bahwa politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu peruan pidana yang baik.³¹

Pengertian tersebut sejalan dengan definisi “*penal policy*” dari Marc Ancel, yang menyatakan bahwa *penal policy* (Kebijakan Hukum Pidana) 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, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.³²

Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik

²⁸ Aloysius Wisnubroto, *Op.Cit*, hlm. 10.

²⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm. 24.

³⁰ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Jakarta: Sinar Baru, hlm. 93.

³¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm. 28.

³² *Ibid.* hlm. 32.

hukum pidana juga merupakan bagian dari politik atau kebijakan kriminal. Dengan perkataan lain dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian "kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana".³³

Kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) terdapat dua masalah sentral, yakni masalah penentuan:³⁴

- a. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
- b. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Masalah pertama di atas itulah yang disebut masalah kriminalisasi. Berkenaan dengan makna kriminalisasi, Soetandyo Wignyosebroto mengemukakan bahwa kriminalisasi ialah suatu pernyataan bahwa suatu perbuatan tertentu itu harus dibilang sebagai perbuatan pidana, "*Judgments*" dan "*decisions*" demikian itu, selalu dikonsepsikan sebagai hasil-hasil proses formal yang berlangsung dalam atau, lewat lembaga-lembaga politik dan atau pemerintahan (khususnya lembaga legislatif) dengan hasil akhirnya yang berupa produk-produk peruan tepatnya peruan hukum pidana. Sedangkan menurut Soedarto, "kriminalisasi" berarti suatu proses dimana perbuatan yang semula bukan tindak pidana kemudian diancam dengan pidana dalam undang-undang.³⁵

Barda Nawawi Arief dalam penganalisisan terhadap perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan kepada sipelangga, beliau menyatakan:

³³ *Ibid.* hlm. 29.

³⁴ *Ibid.* hlm. 32-33.

³⁵ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Op.Cit.*, hlm. 57.

”Penganalisisan terhadap 2 (dua) masalah sentral ini tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Maka pemecahan masalah-masalah tersebut harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial-politik yang telah ditetapkan. Dengan demikian, kebijakan hukum pidana termasuk pula kebijakan dalam menangani 2 (dua) masalah sentral diatas, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*).³⁶

Soedarto mengemukakan bahwa dalam setiap langkah kebijakan (termasuk kriminalisasi) seharusnya mengandung pendekatan rasional, karena dalam melaksanakan kebijakan orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi. Ini berarti, suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar³⁷ Hal ini dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, 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 kenyataannya³⁸.

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 dikategorikan sebagai tindak pidana, dan kemudian dapat menggunakannya

³⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm. 29.

³⁷ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 161.

³⁸ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hlm. 37.

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.³⁹

Politik hukum pidana pada dasarnya merupakan aktivitas yang menyangkut proses menentukan tujuan dan cara melaksanakan tujuan tersebut. Terkait proses pengambilan keputusan atau pemilihan melalui seleksi di antara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana mendatang. dalam rangka pengambilan keputusan dan pilihan tersebut, disusun berbagai kebijakan yang berorientasi pada berbagai masalah pokok dalam hukum pidana (perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan atau pertanggung jawaban pidana dan berbagai alternatif sanksi baik yang merupakan pidana maupun tindakan).⁴⁰

2. Tahap-tahap dalam Kebijakan Hukum Pidana

Hukum pidana tidak dapat bekerja sendiri untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi perlu melibatkan sarana-sarana lainnya yang mendukung, yakni tahapan kebijakan hukum pidana, dalam mengoperasionalkan hukum pidana, melalui tahap formulasi kebijakan legislatif atau pembuatan peraturan perundang-undangan, tahap perencanaan yang seharusnya memuat tentang hal-hal apa saja yang akan dilakukan, dalam menghadapi persoalan tertentu dibidang hukum pidana, dan kejahatan yang terjadi selalu berorientasi pada kebijakan penanggulangan

³⁹ Yesmil Anwar dan Adang, *Pembaharuan Hukum Pidana, Reformasi Hukum*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008, hlm. 58-59.

⁴⁰ Muladi dalam Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm. 45-46.

kejahatan terpadu, sebagai upaya yang rasional guna pencapaian kesejahteraan masyarakat dan sekaligus perlindungan masyarakat.⁴¹

Berdasarkan definisi tentang kebijakan hukum pidana yang telah diuraikan sebelumnya, sekilas tampak bahwa kebijakan hukum pidana identik dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana yaitu substansi hukum, bahkan sebenarnya ruang lingkup kebijakan hukum pidana lebih luas daripada pembaharuan hukum pidana. Hal ini disebabkan karena kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap *konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi* hukum pidana yang terdiri dari :⁴²

- 1) Kebijakan formulatif/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana;
- 2) Kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana;
- 3) Kebijakan administratif/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan 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.⁴³ Selanjutnya, A.Mulder mengemukakan bahwa kebijakan hukum pidana ialah garis kebijakan untuk menentukan :⁴⁴

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

⁴¹ *Ibid.* hlm. 83-84.

⁴² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit.* hlm. 24.

⁴³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit.* hlm. 28-29.

⁴⁴ Aloysius Wisnubroto, *Op.Cit.*, hlm. 12.

Berdasarkan hal tersebut berarti kebijakan hukum pidana berkaitan dengan proses penegakan hukum (pidana) secara menyeluruh. Oleh sebab itu, kebijakan hukum pidana diarahkan pada *konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi* hukum pidana material (substansial), hukum pidana formal (hukum acara pidana) dan hukum pelaksanaan pidana. Selanjutnya kebijakan hukum pidana dapat dikaitkan dengan tindakan-tindakan :⁴⁵

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

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 :⁴⁶

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

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

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 14.

⁴⁶ Barda Nawawi Arif, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, *Op.Cit*, hlm. 78-79.

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.⁴⁷

3. Kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan

Menurut Sudarto kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana dapat disebut juga dengan kebijakan kriminal (*criminal policy*). Pada hakekatnya kebijakan penanggulangan kejahatan merupakan upaya masyarakat untuk mencapai atau menciptakan ketertiban dengan melakukan reaksi secara rasional terhadap kejahatan yang ada. Kebijakan kriminal (*criminal policy*), menurut G. Peter Hoefnagels sebagai *The rational organization of the social reaction to crime*.

Herbert L. Packer mengemukakan, bahwa usaha pengendalian perbuatan anti social dengan pidana pada seseorang yang bersalah merupakan suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting.⁴⁸ Hal ini karena ada sementara pendapat yang pro dan kontra terhadap permasalahan tersebut. Dengan demikian dilihat dari sudut kebijakan, ada yang mempermasalahkan apakah perlu kebijakan kejahatan ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan dengan menggunakan sanksi pidana. Sebab sebagaimana dikemukakan oleh Soedarto, tidak ada kemutlakan dalam bidang kebijakan, karena pada hakekatnya dalam

⁴⁷ *Ibid.* hlm. 80.

⁴⁸ Herbert L. Packer dalam Muladi dan Barda nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 148-149.

masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternative.⁴⁹

Sehubungan dengan hal itu, Roeslan Saleh tidak sependapat dengan pandangan untuk menghapuskan pidana dan hukum pidana. Beliau mengemukakan tiga alasan yang cukup panjang mengenai masih perlunya pidana dan hukum pidana.

Adapun intinya adalah sebagai berikut:⁵⁰

- a. Perlu tidaknya tujuan hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan-persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan, persoalannya bukan pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.
- b. Ada usaha-usaha perbaikan perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum dan disamping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.
- c. Pengaruh pidana atas 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.

Sehubungan dengan itu, jauh sebelumnya H.L. Packer telah menyatakan dalam bukunya yang berjudul "*The limits of criminal sanction*", antara lain beliau menyimpulkan bahwa :

- a. Sanksi pidana sangatlah diperlukan, kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa yang akan datang tanpa pidana (*The criminal sanction is indispensable; We Could not, now or in the foreseeable future go along without it*)
- b. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia yang kita miliki untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya (*The criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harms and threats of harm*).
- c. Sanksi pidana suatu ketika merupakan "penjamin yang utama/terbaik dan suatu ketika merupakan "pengancam yang utama" dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat, cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam apabila digunakan secara

⁴⁹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Op.Cit, hlm. 161.

⁵⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hlm. 153-155.

sembarangan dan secara paksa. (*The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely. it is guarantor ; used indiscriminately and coercively, it is threatener*).

Berdasarkan pendapat para ahli hukum tersebut dapat diambil suatu pedoman, bahwa dalam melakukan kebijakan hukum pidana, diperlukan pendekatan yang berorientasi 'pada kebijakan (*policy oriented approach*) yang lebih bersifat pragmatis dan rasional, dan juga pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value judgment approach*). Barda Nawawi Arief pernah menyatakan, bahwa antara pendekatan kebijakan dan pendekatan yang berorientasi pada nilai itu, jangan dilihat sebagai suatu yang "*dichotomy*", karena dalam pendekatan kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor nilai.⁵¹

Soedarto berpendapat bahwa melakukan kriminalisasi sebagai masalah utama dalam kebijakan hukum pidana, harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :⁵²

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material, spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang; diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi. dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*)
- d. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan kepastian atau kemampuan daya dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)

Berkenaan dengan kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, dalam Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di

⁵¹ Barda nawawi Arief, *Op.Cit*, hlm. 40.

⁵² *Ibid.* hlm. 33- 34.

Semarang sebagaimana disebutkan Barda Nawawi Arief, kriteria umum dari kriminalisasi dan dekriminalisasi ada empat hal:

1. Apakah perbuatan itu disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.
2. Apakah biaya mengkriminalisasikan seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan uu, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai.
3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya.
4. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau mengalami cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.⁵³

Faktor lainnya yang ditekankan oleh simposium tersebut agar diperhatikan dalam mengkriminalisasikan suatu perbuatan, yakni sikap atau pandangan masyarakat mengenai patut atau tercelanya suatu perbuatan tertentu, dengan terlebih dahulu melakukan penelitian khususnya yang berhubungan dengan kemajuan teknologi dan perubahan sosial.⁵⁴

Berkenaan dengan hal ini Soedarto mengemukakan bahwa ukuran untuk mengkriminalisasikan sesuatu perbuatan tergantung dari nilai-nilai dan pandangan kolektif yang terdapat dalam masyarakat tentang apa yang baik, yang benar, yang bermanfaat atau sebaliknya. Jadi pandangan masyarakat tentang kesusilaan dan agama sangat berpengaruh dalam pembentukan hukum, khususnya hukum pidana.⁵⁵

⁵³ *Ibid.* hlm. 34-35.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Op.Cit*, hlm. 67.

Melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi menurut M.Charif Bassiouni harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang perlu dipertimbangkan antara lain⁵⁶ :

- a. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai;
- b. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuantujuan yang dicari;
- c. Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia;
- d. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.

Berdasarkan penelitian Barda Nawawi Arief, beliau menyatakan bahwa dalam praktek peruruan di Indonesia kebijakan kriminalisasi ditetapkan terhadap perbuatan-perbuatan yang:

1. Bertentangan dengan kesusilaan, agama dan moral Pancasila;
2. Membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara;
3. Menghambat tercapainya pembangunan nasional⁵⁷

Berdasarkan ketiga kriteria tersebut, Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa kebijakan kriminalisasi dalam praktek selama ini ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan.⁵⁸

Pendekatan rasional yang lain, selain pendekatan nilai dan pendekatan kebijakan yaitu pendekatan ekonomis. Yang dimaksud pendekatan ekonomis berarti bahwa dalam menetapkan sanksi pidana tersebut perlu kiranya tidak hanya mempertimbangkan beban biaya yang mungkin dikeluarkan dalam pelaksanaan

⁵⁶ *Ibid.* hlm. 35-36.

⁵⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2000, hlm. 74-75.

⁵⁸ *Ibid.*

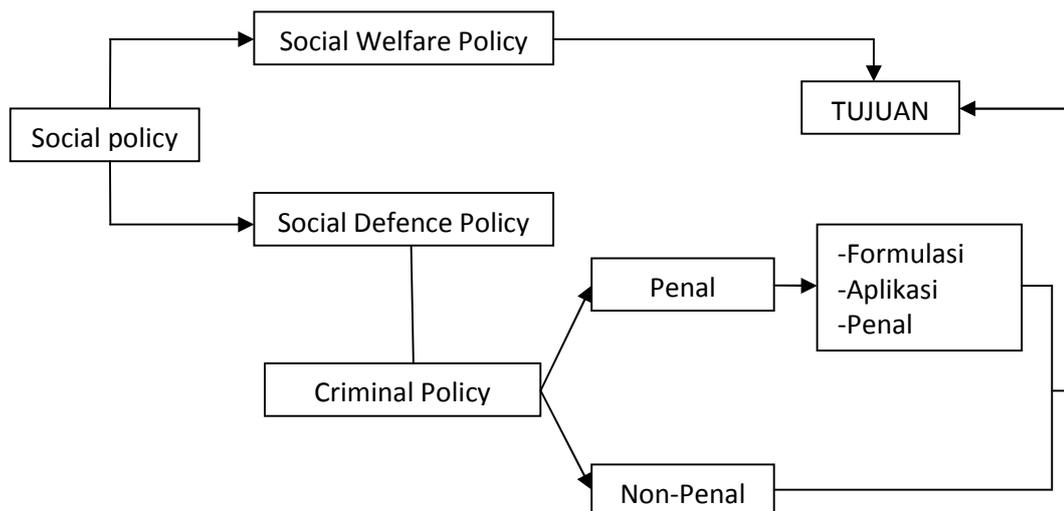
sanksi pidana tersebut, namun juga mempertimbangkan efektifitas dari sanksi pidana itu sendiri, guna mencapai tujuan pemidanaan yang telah ditetapkan.⁵⁹

4. Hubungan Politik Kriminal Terhadap Kebijakan Pembangunan

a. Politik kriminal bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan social.

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah Bperlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu dapatlah dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Berdasarkan hubungan politik kriminal dengan politik sosial tersebut, Barda Nawawi Arief⁶⁰ secara skematis menggambarkan sebagai berikut.



⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, *Op.Cit*, hlm. 3.

Dari skema tersebut Barda Nawawi Arief telah mengidentifikasi bahwa:

- 1) Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus menunjang tujuan (“goal”), “social welfare” dan “social defence”. Aspek “social welfare” dan “social defence” yang sangat penting adalah aspek kesejahteraan/perlindungan masyarakat yang bersifat immateriel, terutama nilai kepercayaan, kebenaran/kejujuran/keadilan.
- 2) Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus dilakukan dengan “pendekatan integral”; ada keseimbangan sarana “penal” dan “non-penal”. Dilihat dari sudut politik kriminal, kebijakan paling strategis melalui sarana “non-penal” karena lebih bersifat preventif dan arena kebijakan “penal” mempunyai keterbatasan/kelemahan yaitu bersifat fragmentaris/simplistik/tidak struktural-fungsional, simptomatik/tidak kausatif/tidak eliminatif, individualistik atau “offender-oriented/tidak victim-oriented”, lebih bersifat represif/tidak preventif, harus didukung oleh infrastruktur dengan biaya tinggi.
- 3) Pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan sarana “penal” merupakan “penal policy” atau “penal-law enforcement policy” yang fungsionalisasi/operasionalisasinya melalui beberapa tahap, yaitu tahap formulasi, tahap aplikasi, dan tahap eksekusi. Dengan adanya tahap “formulasi”, maka upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegakan hukum, tetapi juga tugas aparat pembuat hukum; bahkan kebijakan legislatif merupakan tahap paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui “penal policy”. Oleh karena itu, kesalahan/kelemahan kebijakan legislatif

merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.

Berdasarkan uraian tersebut dapatlah diketahui bahwa upaya penanggulangan kejahatan tersebut perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan, yaitu harus adanya keterpaduan antara politik kriminal dan politik sosial dalam dan keterpaduan antara upaya penanggulangan kejahatan dengan “*penal*” dan “*non-penal*”.

b. Kontribusi politik kriminal terhadap kebijakan pembangunan nasional.

Sehubungan dengan politik kriminal dalam konteks pelaksanaan pembangunan nasional, maka diperlukan penanggulangan kejahatan tersebut diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan itu sendiri. Pada suatu kesempatan Sudarto pernah mengemukakan, bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat modernisasi, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning*, dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.⁶¹ 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,

⁶¹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm. 104.

sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief⁶² bahwa “ *any dichotomy between a country’s policies for social defence and its planning for national development was unreal by definitions*”. Berturut-turut pada 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 definitions*”. Kongres PBB ke-6 tahun 1980 di Caracas, Kongres PBB ke-7 tahun 1985 di Milan, dan Kongres PBB ke-8 tahun 1990 di Havana Cuba, juga masih mengakui perlunya pendekatan kebijakan integral seperti yang digariskan dalam kongres-kongres terdahulu.

Bertolak dari konsepsi kebijakan integral yang demikian itu, maka kebijakan penanggulangan kejahatan tidak banyak artinya apabila kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan itu sendiri justru menimbulkan faktor-faktor kriminogen dan victimogen. Sehubungan dengan ini dalam Laporan I Kongres PBB ke-6 tahun 1980 dalam pertimbangan resolusi mengenai “*Crime trend and crime prevention strategies*”, sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief antara lain dikemukakan:

- bahwa masalah kejahatan merintangi kemajuan untuk pencapaian kualitas hidup yang pantas bagi semua orang; (*the crime problem impedes progress towards the attainment of an acceptable quality of life for all people*);
- bahwa strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebabsebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan; (*crime prevention strategies should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime*);
- bahwa penyebab utama dari kejahatan di banyak negara ialah ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran dan kebutahurufan (kebodohan) diantara golongan besar penduduk; (*the main causes of crime in many countries are social inequality, racial and national discrimination, low standard of living, unemployment and illiteracy among broad sections of the population*);

⁶² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit, hlm. 5.

Pembangunan itu sendiri pada hakikatnya memang tidak bersifat kriminogen, khususnya apabila hasil-hasil itu didistribusikan secara pantas dan adil kepada semua rakyat serta menunjang seluruh kondisi sosial. Namun demikian pembangunan itu menurut Barda Nawawi Arief⁶³, dapat bersifat kriminogen atau dapat meningkatkan kriminalitas apabila pembangunan itu:

1. tidak direncanakan secara rasional;
2. perencanaannya timpang atau tidak seimbang;
3. mengabaikan nilai-nilai cultural dan moral; serta
4. tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang integral.

Kebijakan integral dengan penekanan pada pengurangan atau penghapusan kondisikondisi yang memberikan kesempatan untuk timbulnya kejahatan juga sangat mendapatkan perhatian dari Kongres PBB ke-7 tahun 1985. ditegaskan di dalam dokumen Kongres mengenai “*Crime prevention on the context of development*” (dokumen A/CONF.121/L.9), bahwa upaya penghapusan sebab-sebab dan kondisi yang menimbulkan kejahatan harus merupakan “strategi pencegahan yang mendasar”. Sikap dan strategi yang demikian juga dilanjutkan dalam Kongres ke-8 tahun 1990 di Havana, Cuba. Dalam dokumen kongres No.A/CONF.144/L/17 (tentang “*Social aspects of crime prevention and kriminal justice in the context of development*”) sebagaimana dikutip Barda nawawi Arief, antara lain:⁶⁴

- bahwa aspek-aspek sosial dari pembangunan merupakan faktor penting dalam mencapai tujuan strategi penanggulangan kejahatan dan harus diberikan prioritas paling utama;

⁶³ *Ibid.* hlm. 8.

⁶⁴ *Ibid.* hlm. 11.

- bahwa tujuan pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan kerja sama ekonomi internasional hendaknya ditujukan untuk menjamin hak-hak asasi manusia untuk suatu kehidupan yang bebas dari kelaparan, kemiskinan, kebutuhurufan, kebodohan, penyakit dan ketakutan akan perang serta memberi kemungkinan bagi manusia untuk hidup dalam lingkungan yang sehat.

Berkaitan dengan itu G.P.Hoefnagels pernah mengatakan, bahwa suatu politik kriminal harus rasional karena kalau tidak demikian tidak sesuai dengan defenisinya sebagai “*a rational total of the responses to crime*”. Dari “*Guiding Principles*” yang dihasilkan oleh Kongres PBBB ke-7 tahun 1985 sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief antara lain menyatakan:

“Proyek-proyek dan program-program pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan sesuai dengan kenyataan-kenyataan lokal, regional dan nasional, hendaknya didasarkan pada penelitian yang dapat diandalkan dan perkiraan akan perkembangan atau kecenderungan sosial ekonomi pada saat ini maupun dimasa yang akan datang, termasuk kecenderungan kejahatan, dan juga hendaknya didasarkan pada studi/penelitian mengenai pengaruh dan akibat-akibat sosial dari keputusan-keputusan serta investasi-investasi kebijakan (dalam arti pelaksanaankebijakan-pen). Studi-studi kelayakan juga harus meliputi factor factor sosial dan dilengkapi dengan penelitian mengenai kemungkinan timbulnya akibat akibat kriminogen serta strategi alternatif untuk menghindarinya”

Berhubungan dengan pernyataan tersebut di atas, maka perlu pula diperhatikan berbagai aspek sosial dan dampak negatif dari pembangunan serta kecenderungan timbulnya kejahatan (*crime trend*). Sehubungan dengan hal itu Barda Nawawi Arief menyatakan, bahwa sebagai suatu kebijakan integral dalam menanggulangi kajahatan, juga berarti perlunya memperhatikan korban kejahatan. Hak-hak korban harus juga dilihat sebagai bagian integral dari keseluruhan kebijakan criminal. Selanjutnya beliau menyatakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan yang integral mengandung arti pula, bahwa

masyarakat dengan seluruh potensinya harus juga dipandang sebagai bagian dari politik criminal.⁶⁵

B. Tinjauan Umum Tentang Ketentuan Pidana dalam Undang-Undang Administrasi.

1. Pengertian Ketentuan Pidana dalam Undang-undang Administrasi.

Sejatinya "pidana" hanyalah sebuah "alat" yaitu alat untuk mencapai tujuan pemidanaan.⁶⁶ Menurut Subekti dan Tjitrosoedibio dalam bukunya kamus hukum, "pidana" adalah "hukuman".⁶⁷ Pada hakekatnya sejarah hukum pidana adalah sejarah dari pidana dan pemidanaan yang senantiasa mempunyai hubungan erat dengan masalah tindak pidana⁶⁸. Masalah tindak pidana merupakan masalah kemanusiaan dan masalah sosial yang senantiasa dihadapi oleh setiap bentuk masyarakat. Di mana ada masyarakat, di situ ada tindak pidana. Termasuk didalamnya yaitu tindak pidana didalam bidang administrasi.

Barda Nawawi Arif mengemukakan, hukum pidana administrasi merupakan hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran administrasi. Pada hakikatnya, hukum pidana administrasi merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi. Jadi merupakan *fungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi* hukum pidana di bidang hukum administrasi.⁶⁹

⁶⁵ *Ibid.* hlm. 18.

⁶⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm. 98.

⁶⁷ Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1980, hlm. 83.

⁶⁸ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana, Op.Cit.* hlm. 23.

⁶⁹ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 10-11.

Penggunaan hukum/sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakikatnya termasuk bagian dari “kebijakan hukum pidana”. Dari berbagai bab “Ketentuan Pidana” dalam kebijakan legislasi yang mengandung aspek hukum administrasi, dapat diidentifikasi tidak adanya keseragaman pola kebijakan penal. Ada yang menganut “*double track system*” atau pemberian sanksi pidana pokok dan tambahan, ada pula yang hanya “*single track system*” yang hanya memberi sanksi pidana saja, bahkan ada pula yang “semu” yakni menyebut sebagai sanksi pidana tetapi jika ditelaah ternyata terkesan seperti sanksi administrasi.⁷⁰

Kepentingan yang berbeda antara yang satu dengan yang lain, sehingga bukan tidak mungkin berangkat dari perbedaan kepentingan tersebut justru muncul berbagai pertentangan yang bersifat prinsipil. Namun demikian, tindak pidana juga tidak dapat dibiarkan tumbuh dan berkembang dalam masyarakat karena dapat menimbulkan kerusakan dan gangguan pada ketertiban sosial. Dengan demikian sebelum menggunakan pidana sebagai alat, diperlukan pemahaman terhadap alat itu sendiri. Pemahaman terhadap pidana sebagai alat merupakan hal yang sangat penting untuk membantu memahami apakah dengan alat tersebut tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai.

Sudarto berpendapat yang dimaksud dengan pidana ialah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu.⁷¹ Bila dilihat dari filosofinya, hukuman mempunyai arti yang sangat beragam. R. Soesilo menggunakan istilah “hukuman” untuk menyebut istilah “pidana” dan ia merumuskan bahwa apa yang dimaksud dengan

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit, hlm. 2.

hukuman adalah suatu perasaan tidak enak (sangsara) yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar Undang-undang hukum pidana. Feurbach menyatakan, bahwa hukuman harus dapat mempertakutkan orang supaya jangan berbuat jahat.

Secara umum istilah pidana sering kali diartikan sama dengan istilah hukuman. Tetapi kedua istilah tersebut sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Menurut penulis, perbedaan antara kedua istilah di atas perlu diperhatikan, oleh karena penggunaannya sering dirancukan. Hukuman adalah suatu pengertian umum, sebagai suatu sanksi yang menderitakan atau nestapa yang sengaja ditimpakan kepada seseorang. Sedangkan pidana merupakan pengertian khusus yang berkaitan dengan hukum pidana. Sebagai pengertian khusus, masih juga ada persamaannya dengan pengertian umum, sebagai suatu sanksi atau nestapa yang menderitakan.⁷²

Moeljatno mengemukakan istilah “hukuman” yang berasal dari kata “*Straf*” merupakan istilah-istilah yang konvensional. Dalam hal ini beliau tidak setuju dengan istilah-istilah itu dan menggunakan istilah yang konvensional, yaitu “pidana” untuk menggantikan kata “*straf*”. Moeljatno mengungkapkan jika “*straf*” diartikan “hukum” maka *strafrechts*” seharusnya diartikan “hukum hukuman”. Menurut beliau “dihukum” berarti “diterapi hukum”, baik hukum pidana maupun hukum perdata.⁷³

2. Pola Pidana dalam KUHP

KUHP membedakan pidana dalam pidana pokok dan pidana tambahan, urutannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 KUHP. Dalam hal ini Roeslan Saleh menjelaskan bahwa urutan pidana ini dibuat menurut beratnya pidana, dan yang

⁷² Andi Hamzah, *Stelsel Pidana dan pidana di Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993, hlm. 1.

⁷³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit, hlm. 1.

terberat disebut lebih di depan.⁷⁴ Pasal 10 Kitab UU Hukum Pidana (KUHP) tersebut terdapat 2 (dua) jenis pidana, yaitu :

1. Pidana Pokok
 - a. Pidana Mati
 - b. Pidana Penjara
 - c. Pidana Kurungan
 - d. Pidana Denda
 - e. Pidana Tutupan
2. Pidana Tambahan
 - a. Pencabutan hak-hak tertentu
 - b. Perampasan barang-barang tertentu
 - c. Pengumuman putusan hakim

Secara rinci dari jenis-jenis pidana yang terdapat dalam Pasal 10 Kitab UU Hukum Pidana tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Pidana Pokok

1) Pidana Mati

Pidana mati merupakan pidana yang terberat. Eksistensi pidana mati masih menjadi perdebatan, mengingat keberadaannya sangat terkait erat dengan isu hak asasi manusia. Bahkan menurut Roeslan Saleh, bagi kebanyakan Negara keberadaan pidana mati sekarang ini tinggal mempunyai arti dari sudut kulturhisoris, karena kebanyakan negara sudah tidak mencantumkan lagi di dalam KUHP.⁷⁵

Pidana mati terdapat di dalam KUHP Indonesia, pidana mati diatur dalam Pasal 11 KUHP yang menyatakan bahwa pidana mati dijalankan dengan menjerat tali yang terikat di tiang hantungan pada leher terpidana, kemudian algojo menjatuhkan papan tempat terpidana berdiri. Namun berdasarkan

⁷⁴ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru, 1983, hlm. 9.

⁷⁵ Roeslan saleh, *Op.Cit*, hlm. 20.

Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1964, Lembaran Negara 1964, Nomor 38, yang ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969, pidana mati dijalankan dengan menembak mati terpidana.

Alasan dalam KUHP mengapa pidana mati tersebut masih dicantumkan, pada penjelasan KUHP disebutkan secara sederhana sebagaimana di ungkapkan Roeslan Saleh, yaitu:

“Pidana mati masih diperlukan karena beberapa sebab, antara lain karena adanya keadaan khusus yaitu bahaya gangguan terhadap ketertiban hukum di sini yang adalah besar. Alasan lain adalah karena wilayah Indonesia luas dan penduduknya terdiri dari beberapa macam golongan yang mudah bentrokan, sedangkan alat-alat kepolisian tidak begitu kuat.”⁷⁶

2) Pidana Penjara.

Pidana penjara merupakan pidana utama diantara pidana kehilangan kemerdekaan, yang mana pidana ini dapat dijatuhkan untuk seumur hidup atau untuk sementara waktu. Berbeda dengan jenis pidana lainnya, maka pidana penjara ini adalah suatu pidana berupa pembatasan kebebasan bergerak dari seorang terpidana, yang dilakukan dengan menutup orang tersebut di dalam sebuah lembaga pemasyarakatan, dengan mewajibkan orang itu menaati semua peraturan tata tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan. Andi Hamzah pernah mengemukakan bahwa pidana penjara disebut juga dengan pidana hilang kemerdekaan, bukan saja dalam arti sempit bahwa ia tidak merdeka bepergian, tetapi juga narapidana kehilangan hak-hak tertentu,

⁷⁶ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hlm. 61.

seperti hak memilih dan dipilih, hakim memangku jabatan publik, dan beberapa hak sipil lain.⁷⁷

Pidana penjara bervariasi dari penjara sementara minimal 1 hari sampai pidana penjara seumur hidup. Namun pada umumnya pidana penjara maksimum 15 tahun dan dapat dilampaui sampai dengan 20 tahun. Roeslan Saleh menjelaskan bahwa banyak para pakar memiliki keberatan terhadap penjara seumur hidup ini, keberatan ini disebabkan karena dengan putusan demikian terhakum tidak akan mempunyai harapan lagi kembali dalam masyarakat. Padahal harapan tersebut dapat dipulihkan oleh lembaga grasi, dan lembaga remisi.⁷⁸

Pidana penjara sudah menjadi pidana yang sudah umum diterapkan di seluruh dunia, namun dalam perkembangan terakhir ini banyak yang mempersoalkan kembali manfaat penggunaan pidana penjara. Disamping masalah efektivitas, juga sering dipermasalahkan akibat-akibat negatif dari pidana penjara. Puncak dari kritik-kritik tajam terhadap keberadaan pidana penjara tersebut yakni dengan adanya gerakan untuk menghapus pidana penjara.⁷⁹ Suatu hal berkenaan dengan pidana penjara ini yang masih terus mendapatkan sorotan, yakni masalah penerapan pidana penjara dalam jangka waktu yang pendek. Sebagaimana diketahui, bahwa menurut banyak kalangan pidana penjara jangka waktu yang pendek (maksimal 6 bulan) ini, mempunyai dampak yang negatif bagi narapidana.

⁷⁷ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramitha, hlm. 28.

⁷⁸ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hlm. 62.

⁷⁹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, *Op.Cit*, hlm. 43 dan 46.

Ketentuan KUHP memberikan kewenangan kepada hakim untuk menerapkan pidana penjara pendek tersebut dengan menggunakan lembaga pidana bersyarat dan pelepasan bersyarat. Roeslan Saleh menjelaskan tentang pidana bersyarat ini secara gambling dengan membuat batasan sbb:

“ Apabila hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama satu atau kurungan, tetapi tidak termasuk kurungan pengganti, maka dalam putusannya dapat memerintahkan pula bahwa pidana tidak usah dijalani kecuali jika dikemudian hari ada putusan hakim yang menentukan lain, disebabkan karena terhukum melakukan suatu perbuatan pidana sebelum masa percobaan yang ditentukan dalam perintah tersebut di atas habis atau karena terhukum selama masa percobaan tidak memenuhi syarat khusus yang mungkin ditentukan dalam perintah itu. Inilah yang disebut pidana bersyarat. Jadi pidana bersyarat dapat diadakan bila mana hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama satu tahun. Yang menentukan bukanlah pidana yang diancamkan atas delik yang dilakukan melainkan pidana yang dijatuhkan.”⁸⁰

Pelepasan bersyarat dapat dilakukan jika terhukum telah menjalani duapertiga dari lamanya pidana penjara yang dijatuhkan kepadanya, yang sekurang-kurangnya adalah sembilan bulan. Maka kepadanya dapat diberikan pelepasan bersyarat, dan jika terhukum harus menjalani beberapa pidana berturut-turut maka pidana itu dianggap sebagai satu pidana. dalam hal ini Roeslan Saleh menerangkan dalam tulisannya, bahwa:

“Untuk memberikan penglepasan bersyarat juga ditentukan suatu masa percobaan, serta syarat-syarat yang harus dipenuhi selama masa percobaan. Masa percobaan itu lamanya sama dengan sisa waktu pidana penjara yang belum dijalani ditambah satu tahun. Jika terhukum ada dalam tahanan maka waktu itu tidak termasuk masa percobaan. Inilah yang disebut penglepasan bersyarat, yaitu yang bagian akhir dari pidana tidak dijalankan. Penglepasan bersyarat ini tidak dapat diberikan terhadap mereka yang dijatuhkan pidana penjara seumur hidup. Tentunya terkecuali bila mana pidana penjara seumur hidup tersebut dengan grasi diubah menjadi pidana penjara sementara waktu, dan kemudian dilakukan

⁸⁰ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hlm. 64.

penglepasan bersyarat. Penglepasan bersyarat juga tidak mungkin diberikan terhadap mereka yang dikenakan pidana kurungan.”⁸¹

3) Pidana kurungan

Pidana kurungan sama halnya dengan pidana penjara yang membatasi kemerdekaan bergerak bagi seorang terpidana, akan tetapi pidana kurungan lebih ringan dibandingkan pidana penjara. Sebagai pembedaan itu dalam ketentuan Pasal 69 KUHP disebutkan, bahwa perbandingan beratnya pidana pokok yang tidak sejenis ditentukan menurut urutan dalam Pasal 10 KUHP. dalam hal ini Roeslan Saleh menjelaskan bahwa:

“ Dari urutannya dalam Pasal 10 KUHP ternyata pidana kurungan disebutkan sesudah pidana penjara, sedangkan Pasal 69 (1) KUHP menyebutkan bahwa perbandingan beratnya pidana pokok yang tidak sejenis ditentukan menurut urutan-urutan dalam Pasal 10. demikian pula jika diperhatikan bahwa pekerjaan yang diwajibkan kepada orang yang dipidana kurungan juga lebih ringan daripada mereka yang menjalani pidana penjara.”⁸²

Lamanya pidana kurungan sekurang-kurangnya adalah satu hari dan selamanya adalah satu tahun. Akan tetapi lamanya pidana kurungan tersebut dapat diperberat hingga satu tahun empat bulan, yaitu bila terjadi *samenloop*, *recidive*, dan tindak pidana berdasarkan yang ditentukan Pasal 52 KUHP. dengan demikian jangka waktu pidana kurungan lebih pendek dari pidana penjara, sehingga pembuat UUmemandang pidana kurungan lebih ringan dari pidana penjara. Oleh karena itu, pidana kurungan diancamkan kepada delik-delik yang dipandang ringan seperti delik culpa dan pelanggaran.

⁸¹ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hlm. 68.

⁸² Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hlm. 71.

Menurut penjelasan di dalam *Memori Van Toelichting*, dimasukkannya pidana kurungan dalam KUHP terdorong oleh dua macam kebutuhan, masing-masing yaitu :

1. Oleh kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana yang sangat sederhana berupa pembatasan kebebasan bergerak atau suatu *vrijheidsstraf* yang sifatnya sangat sederhana bagi delik-delik yang sifatnya ringan;
2. Oleh kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak yang sifatnya tidak begitu mengekang bagi delik-delik yang menurut sifatnya " tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental atau suatu maksud yang sifatnya jahat pada pelaku", ataupun yang juga sering disebut sebagai suatu *custodia honesta* belaka.⁸³

Berkenaan dengan perbedaan pidana kurungan dan pidana penjara dapat dirinci sebagai berikut :

1. Dalam hal pelaksanaan pidana kurungan, terpidana tidak boleh dipindahkan ke tempat lain di luar tempat ia berdiam pada waktu eksekusi, tanpa kemauannya sendiri.
2. Pekerjaan yang dibebankan kepada terpidana kurungan lebih ringan daripada terpidana penjara.
3. Terpidana kurungan dapat memperbaiki nasib dengan biaya sendiri menurut ketentuan yang berlaku. Hak inilah yang disebut hak *Pistole*.
4. Pidana kurungan tidak ada kemungkinan pelepasan bersyarat seperti pada pidana penjara.⁸⁴

4) Pidana denda.

Berdasarkan keadaan tertentu pidana denda lebih baik dan lebih berfaeah untuk digunakan dalam memberikan sanksi pidana kepada pelaku dari pada perampasan kemerdekaan. Dalam hal ini Roeslan Saleh menyatakan bahwa secara umum telah diakui pidana penjara atau kurungan mempunyai pengaruh tidak baik terhadap diri terhukum.⁸⁵ Selanjutnya beliau mengatakan, pidana denda merupakan pidana yang diancamkan kepada harta benda orang. Kitab UU hukum Pidana, menentukan bahwa besarnya pidana denda sekurang-

⁸³ Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Bandung: Amrico, 1984, hlm. 69.

⁸⁴ *Ibid.* hlm. 40-41.

⁸⁵ Roeslan Saleh, *Op.Cit.* hlm. 74.

kurangnya adalah 25 sen, sedangkan ketentuan maksimum umumnya tidak ada.⁸⁶ Pidana denda selalu diancamkan pada banyak jenis pelanggaran, baik sebagai alternatif dari pidana kurungan maupun berdiri sendiri. Begitu pula terhadap jenis kejahatan-kejahatan ringan maupun kejahatan culpa, pidana denda sering diancamkan sebagai alternatif dari pidana kurungan.⁸⁷ Sementara itu bagi kejahatan-kejahatan selebihnya jarang sekali diancam dengan pidana denda baik sebagai alternatif dari pidana penjara maupun yang berdiri sendiri.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1960 ditentukan bahwa mulai April 1960 tiap-tiap Jumlah denda yang diancamkan baik dalam KUHP, sebagaimana beberapa kali diubah dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1961 (L.N. Tahun 1960 No.1) maupun dalam ketentuan-ketentuan pidana lainnya yang dikeluarkan sebelum 17 Agustus 1945, sebagaimana harus di baca dalam mata uang rupiah dan dilipatgandakan menjadi 15 kali.

5) Pidana Tutupan.

Pidana tutupan merupakan pidana pokok baru yang dimasukkan dalam Pasal 10 KUHP yang sebelumnya dalam WVS belum dikenal, dengan diundangkannya UUNomor 20 tahun 1946 tanggal 31 Oktober 1946 yang menambah jenis pidana pokok yaitu pidana tutupan. Tujuan dari diadakannya pidana ini sebagaimana ditegaskan, Pasal 2:

1. dalam mengadili orang yang melakukan kejahatan yang diancam dengan pidana penjara karena terdorong oleh maksud yang patut dihormati, maka hakim boleh menjatuhkan pidana pidana tutupan.

⁸⁶ Roeslan Saleh, *Op.Cit.* hlm. 25.

⁸⁷ Adami Chazawi, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pidana dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 40.

2. Pidana tutupan tidak dijatuhkan apabila perbuatan yang merupakan kejahatan itu, cara melakukan perbuatan itu atau akibat dari perbuatan itu adalah sedemikian rupa sehingga hakim berpendapat bahwa pidana penjara lebih tepat.

Tempat menjalani pidana tutupan serta segala sesuatu yang perlu untuk melaksanakan Undang-Undang No.20 Tahun 1946 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No.8 tahun 1948 yang dikenal dengan Peraturan Pemerintah tentang Rumah Tutupan.

Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1948 tersebut menurut Adami Chazawi bahwa rumah tutupan itu berbeda dengan rumah penjara, karena keadaan fasilitasnya lebih baik dari yang ada pada penjara, seperti yang ditentukan Pasal 55 ayat 2, 5, Pasal 36 ayat 1 dan 3, Pasal 37 ayat 2, Pasal 33 menentukan bahwa makanan orang dipidana tutupan harus lebih baik dari makanan orang dipidana penjara. Uang rokok bagi yang tidak merokok diganti dengan uang seharga rokok tersebut.⁸⁸

b. Pidana tambahan

1) Pencabutan hak-hak tertentu.

Secara hukum pencabutan seluruh hak yang dimiliki seseorang yang dapat mengakibatkan kematian perdata (*burgerlijke daad*) tidaklah dibenarkan oleh hukum sebagaimana ditentukan Pasal 3 KUH Perdata. UU hanya memberikan kepada Negara wewenang tersebut melalui lembaga aparat penegak hukum yang berwenang untuk melakukan pencabutan hak tertentu saja. dalam Pasal

⁸⁸ Adami Chazawi, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-teori Pidana dan Batas Berlakunya Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm. 43.

35 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dinyatakan bahwa hak-hak tertentu yang dapat dicabut tersebut adalah:

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

Sifat hak-hak tertentu yang dapat dicabut oleh hakim tidak untuk selamanya melainkan dalam waktu tertentu saja, kecuali bila yang bersangkutan dijatuhi pidana penjara seumur hidup atau pidana mati. Lamanya jangka waktu pencabutan hak-hak tertentu ditentukan dalam Pasal 38 KUHP, yakni:

- a. Bila pidana pokok yang dijatuhkan hakim pada yang bersangkutan berupa pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, maka lamanya pencabutan hak-hak tertentu itu berlaku seumur hidup.
- b. Jika pidana pokok yang dijatuhkan berupa pidana penjara sementara atau kurungan, maka lamanya pencabutan hak-hak tertentu itu maksimum lima tahun dan minimum dua tahun lebih lama dari pada pidana pokoknya.
- c. Jika pidana pokok yang dijatuhkan adalah berupa pidana denda, maka pidana pencabutan hak-hak tertentu adalah paling sedikit dua tahun dan paling lama lima tahun.

Pidana denda, lamanya pencabutan hak mulai berlaku pada hari putusan hakim dapat dijalankan, dan hakim baru boleh menjatuhkan pidana pencabutan hak-hak tertentu tersebut jika secara tegas diberi wewenang oleh UU yang diancamkan pada rumusan tindak pidana yang bersangkutan. Roeslan Saleh dalam hal pencabutan hak tertentu tersebut telah menegaskan:

“Hakim tidak berwenang memecat seorang pejabat dari jabatannya jika dalam aturan-aturan khusus ditentukan penguasa lain untuk pemecatan itu. Sedangkan hak memegang jabatan tertentu, dan hak memasuki angkatan bersenjata dapat dicabut dalam hal pemidanaan karena kejahatan jabatan atau kejahatan yang melanggar kewajiban khusus suatu jabatan atau karena memakai kekuasaan, kesempatan atau sarana yang diberikan kepada terpidana karena jabatannya.”⁸⁹

Adami Chazawi⁹⁰ merinci rumusan Pasal-Pasal tindak pidana yang diancam dengan pidana pencabutan hak-hak tertentu antara lain adalah tindak pidana yang dirumuskan dalam Pasal: 317, 318, 334, 347, 348, 350, 362, 363, 365, 372, 374, 375 KUHP.

2) Perampasan barang-barang tertentu.

Perampasan barang-barang tertentu mempunyai arti perampasan barang-barang yang tidak meliputi semua barang atau seluruh harta kekayaan. Mengenai barang-barang yang dapat dirampas, menurut ketentuan Pasal 39 KUHP dapat diberikan atas dua macam, yaitu:

- a. Barang-barang (termasuk binatang) yang diperoleh dengan kejahatan.
- b. Barang-barang (termasuk binatang) yang dengan sengaja dipakai melakukan kejahatan.

Roeslan Saleh menegaskan bahwa:

“Barang-barang kepunyaan terpidana yang diperoleh dari kejahatan atau yang sengaja digunakan untuk melakukan kejahatan dapat dirampas. Disebutkan bahwa barang-barang tersebut adalah kepunyaan terpidana. Tentu saja mungkin pula tidak kepunyaan, sebagai perkecualian bila mana UU menentukan demikian. Perhatikan Pasal 250 bis KUHP, dimana disebutkan bahwa harus dirampas, juga apabila barang-barang itu bukan kepunyaan terpidana.”⁹¹

⁸⁹ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hlm. 79.

⁹⁰ Adami Chazawi, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-teori Pemidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm. 44.

⁹¹ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hlm. 80.

Berkaitan dengan hal diatas, Selanjutnya Roeslan Saleh menyatakan bahwa:

“Terhadap anak di bawaah umur enambelas tahun yang mempunyai, memasukkan atau mengangkut barang-barang dengan melanggar aturan mengenai penghasilan dan persewaan negara, aturan-aturan mengenai larangan memasukkan, mengeluarkan, dan meneruskan pengangkutan barang-barang maka hakim dapat menjatuhkan pidana perampasan atas barang-barang itu juga dalam hal yang bersalah diserahkan kembali kepada orang tuanya, walinya tau pemeliharanya tanpa pidana apapun.

Perampasan terhadap barang yang tidak disita sebelumnya diganti menjadi kurungan apabila barang-barang itu tidak diserahkan atau harganya menurut taksiran dalam putusan hakim tidak dibayar. Kurungan pengganti ini paling sedikit satu hari dan paling lama enam bulan. Kurungan pengganti ini juga hapus jika barang-barang yang dirampas diserahkan.”⁹²

3) Pengumuman Putusan Hakim

Dasarnya semua putusan hakim itu selalu diucapkan di muka umum, akan tetapi bila dianggap perlu disamping sebagai pidana tambahan, putusan tersebut secara khusus dapat diumumkan lagi sejelas jelasnya dengan cara yang ditentukan oleh hakim misalnya melalui media cetak, elektronik maupun media lainnya. Pidana tambahan berupa pengumuman putusan hakim bagi pelaku tindak pidana telah diatur dalam Pasal-Pasal 127, 204, 205, 359, 360, 372, 375, 378, 396 KUHP.

Pengumuman putusan hakim sebagai salah satu dari tiga jenis pidana tambahan dalam ketentuan KUHP, dimana pidana inipun hanya dapat dikenakan dalam hal-hal yang ditentukan dalam uu. Dalam hal ini Roeslan Saleh⁹³ mencontohkan ketentuan Pasal 127 KUHP yang menentukan “barang siapa dalam masa perang menjalankan tipu muslihat dalam penyerahan barang-barang keperluan angkatan bersenjata diancam dengan pidana penjara

⁹² Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hlm. 81.

⁹³ *Ibid*.

paling lama dua belas tahun.” Maka Pasal 128 KUHP yang berhubungan dengan Pasal 127 KUHP menentukan bahwa yang bersalah dapat dilarang menjalankan pencarian yang dijalankannya ketika melakukan kejahatan itu, dicabut hak-haknya berdasarkan Pasal 35 KUHP dan dapat diperintahkan supaya putusan hakim diumumkan.

C. Tinjauan Umum tentang Undang-Undang Pengampunan Pajak

Undang-undang Pengampunan Pajak adalah undang-undang yang baru disahkan pada tanggal 1 July 2016. Undang-undang ini berpegang teguh pada prinsip atau asas kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, dan kepentingan nasional, tujuan penyusunan Undang-Undang tentang Pengampunan Pajak adalah sebagai berikut:

- 1) mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan Harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar Rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi;
- 2) mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi; dan
- 3) meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.⁹⁴

Secara garis besar, pokok-pokok ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah sebagai berikut:

- 1) pengaturan mengenai subjek Pengampunan Pajak;
- 2) pengaturan mengenai objek Pengampunan Pajak;
- 3) pengaturan mengenai tarif dan cara menghitung Uang Tebusan;
- 4) pengaturan mengenai tata cara penyampaian Surat Pernyataan, penerbitan Surat Keterangan, dan pengampunan atas kewajiban perpajakan;
- 5) pengaturan mengenai kewajiban investasi atas Harta yang diungkapkan dan pelaporan;
- 6) pengaturan mengenai perlakuan perpajakan;
- 7) pengaturan mengenai perlakuan atas Harta yang belum atau kurang diungkap;

⁹⁴ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.

- 8) pengaturan mengenai upaya hukum;
- 9) pengaturan mengenai manajemen data dan informasi; dan
- 10) pengaturan mengenai ketentuan pidana.⁹⁵

Berdasarkan uraian diatas mengenai ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Pengampunan Pajak terdapat ketentuan mengenai pidana yang merumuskan perbuatan-perbuatan yang dilarang didalam undang-undang ini. Selanjutnya, untuk merumuskan suatu perbuatan menjadi perbuatan yang dilarang oleh hukum pidana, harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: ⁹⁶

- 1) Perbuatan tersebut haruslah benar-benar perbuatan yang jahat atau tidak dikehendaki oleh masyarakat atau merugikan masyarakat. Dengan kata lain jahat berarti merugikan atau menyerang kepentingan hukum (baik kepentingan hukum individu, masyarakat maupun kepentingan hukum negara);
- 2) Diperhatikan pula kesiapan aparaturnya penegak hukum dalam menegakkan hukum pidana itu nantinya, baik itu kesiapan secara kualitatif yang menyangkut profesionalisme aparaturnya, maupun dari segi kuantitatif, yakni apakah seimbang dengan kuantitas aparat sehingga tidak menjadi beban baginya;
- 3) Diperhatikan pula *cost and benefit principle*, artinya biaya pembuatan suatu peraturan pidana harus benar-benar diperhitungkan apakah sudah sesuai dengan tujuan dibentuknya peraturan pidana, atau apakah sudah tersedia biaya yang memadai dalam penegakan hukum itu nantinya, sebab ketidaksiapan biaya penegakan hukum (termasuk pengadaan sarana dan prasarananya) justru akan menyakiti masyarakat.

Perbuatan-perbuatan yang dilarang didalam Undang-undang Pengampunan pajak, tertuang didalam Pasal 21 :

- (1) Menteri menyelenggarakan Manajemen Data dan Informasi dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang ini.
- (2) Menteri, Wakil Menteri, pegawai Kementerian Keuangan, dan pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengampunan Pajak, dilarang membocorkan, menyebarluaskan, dan/atau memberitahukan data dan informasi yang diketahui atau diberitahukan oleh Wajib Pajak kepada pihak lain.
- (3) Data dan informasi yang disampaikan Wajib Pajak dalam rangka Pengampunan Pajak tidak dapat diminta oleh siapapun atau diberikan

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Nusa Media, 2011, hlm. 27-28.

kepada pihak manapun berdasarkan peraturan perundang-undangan lain, kecuali atas persetujuan Wajib Pajak sendiri.

- (4) Data dan informasi yang disampaikan Wajib Pajak digunakan sebagai basis data perpajakan Direktorat Jenderal Pajak.

Pengaturan mengenai ketentuan pidana pada undang-undang pengampunan pajak tertuang didalam Pasal 23 :

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (2) Penuntutan terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dilakukan atas pengaduan orang yang kerahasiaannya dilanggar.

Kejahatan terdapat sejumlah tindak pidana yang hanya dapat dituntut apabila ada pengaduan dari orang yang dirugikan atau sering disebut dengan delik aduan. Salah satunya yaitu ketentuan pidana yang ada didalam Undang-undang pengampunan pajak.

D. Tinjauan Umum Tentang Delik Aduan

1. Pengertian Delik Aduan

Delik aduan (*klacht delict*) adalah delik yang hanya dapat dituntut, jika diadukan oleh orang yang merasa dirugikan. Delik aduan sifatnya pribadi/privat, yang memiliki syarat yaitu harus ada aduan dari pihak yang dirugikan. Selain itu, yang dimaksud dengan delik aduan/*klach delict* merupakan pembatasan inisiatif jaksa untuk melakukan penuntutan. Ada atau tidaknya tuntutan terhadap delik ini tergantung persetujuan dari yang dirugikan/korban/orang yang ditentukan oleh undang-undang. Delik ini membicarakan mengenai kepentingan korban. Pada delik aduan, jaksa hanya akan melakukan penuntutan apabila telah ada pengaduan dari orang yang menderita, dirugikan oleh kejahatan tersebut. Pengaturan delik aduan tidak terdapat dalam Buku ke I KUHP, tetapi dijumpai secara tersebar di

dalam Buku ke II. Tiap-tiap delik yang oleh pembuat undang-undang dijadikan delik aduan, menyatakan hal itu secara tersendiri, dan dalam ketentuan yang dimaksud sekaligus juga ditunjukkan siapa-siapa yang berhak mengajukan pengaduan tersebut.⁹⁷

Menurut Samidjo :

Delik aduan (*klacht delict*) adalah suatu delik yang diadili apabila yang berkepentingan atau yang dirugikan melakukannya. Bila tidak ada pengaduan, maka Jaksa tidak akan melakukan penuntutan.⁹⁸

Berkaitan dengan hal tersebut, menurut R. Soesilo :

.....dari banyak peristiwa pidana itu hampir semuanya kejahatan yang hanya dapat dituntut atas pengaduan (permintaan) dari orang yang kena peristiwa pidana. Peristiwa pidana semacam ini disebut delik aduan.

Berkaitan pula dengan hal tersebut, Selanjutnya menurut P. A. F Lamintang :

Tindak pidana yang hanya dapat dituntut apabila ada pengaduan dari orang yang dirugikan. Tindak pidana seperti ini disebut *Klacht Delicten*.

2. Jenis-jenis Delik Aduan

Umumnya delik aduan terbagi atas delik aduan yang absolut dan delik aduan yang relatif (nisbi).

1) Delik aduan Absolut

⁹⁷ <http://rizkifahrian09.blogspot.com/2013/11/delik-aduan-hukum-pidana.html>. diakses pada tanggal 24 januari 2017 pada pukul 13.15 .

⁹⁸ Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Bandung: Armico, 1985, hlm. 156.

Delik aduan absolut adalah delik aduan yang dalam keadaan apapun tetap merupakan delik aduan. Atau menurut kata-kata Vos : “*Absolute zijn die, welke als regel allen op klachte vervolgbaar zijn ...*”. Tindakan pengaduan di sini diperlukan untuk menuntut peristiwanya, sehingga semua yang bersangkutan dengan itu harus dituntut .

Delik aduan absolut terdapat pada beberapa Pasal yang tersebar, antara lain delik penghinaan (Pasal 310 sampai dengan Pasal 319) dengan catatan bahwa penghinaan terhadap pejabat pada waktu ia sedang melakukan jabatan yang sah, dapat dituntut oleh Jaksa, beberapa delik kesusilaan (Pasal 284, 287, 293, dan 332) dan kejahatan membuka rahasia (Pasal 322 KUHP).

2) Delik aduan Relatif.

Delik aduan relatif adalah tiap kejahatan yang hanya dalam keadaan tertentu saja merupakan delik aduan, umumnya kejahatan itu bukanlah delik aduan melainkan kejahatan biasa. Pengaduan ini dilakukan bukan untuk menuntut peristiwanya tetapi karena itu merupakan delik aduan relative.⁹⁹

Kejahatan-kejahatan yang termasuk golongan kejahatan aduan ini adalah pencurian dalam keluarga (*familie-diefstal*). Pasal 367 dan delik-delik kekayaan (*vermogensdelicten*) yang kurang lebih sejenis, seperti pemerasan dan ancaman (Pasal 370 KUHP), penggelapan (Pasal 376), penipuan (Pasal 394 KUHP).

⁹⁹ Nico Ngani, *Sinerema Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty, 1984, hlm. 261.

Adapun yang menjadikan alasan delik aduan relatif, sebagaimana yang ditetapkan dalam *Wetboek van Strafrecht* Belanda, Modderman, Menteri Kehakiman Belanda mengemukakan alasannya, yakni :

- a) Alasan Susila, yaitu mencegah terjadinya pemerintah terpaksa menempatkan orang-orang yang mempunyai hubungan yang sangat dalam (intim) antara yang satu dengan yang lain berhadapan muka di depan Hakim Pidana.
- b) Alasan Materiil (*stoffelijk*), yaitu *de facto* (*feitelijk*) ada semacam kondominium antara suami dan istri.

III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Masalah

Penelitian Hukum adalah suatu penelitian yang mempunyai obyek hukum, baik hukum sebagai suatu ilmu atau aturan-aturan yang sifatnya dogmatis maupun hukum yang berkaitan dengan perilaku dan kehidupan masyarakat. Menurut pendapat Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode sistematis dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.¹⁰⁰

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, dapat diidentifikasi bahwa permasalahan pokok dalam penelitian ini termasuk salah satu kebijakan hukum pidana, khususnya kebijakan formulasi ketentuan pidana didalam undang-undang Pengampunan Pajak. Oleh karena itu pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy-oriented approach*).

Sasaran utama dalam penelitian ini pada masalah kebijakan legislatif yaitu mengenai perundang-undangan dalam menetapkan dan merumuskan ketentuan pidana, maka pendekatannya terutama ditempuh lewat pendekatan yuridis normatif yang didukung oleh data sekunder berupa Pendapat Nara Sumber.

¹⁰⁰ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 2004, hlm. 1.

B. Sumber dan Jenis Data

Sumber data adalah tempat di mana data tersebut diperoleh. Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan adalah jenis data primer dan sekunder, data primer yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara terhadap narasumber. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dengan cara melakukan studi dokumentasi dan studi literatur dalam mempelajari hal-hal yang bersifat teoritis asas-asas, konsepsi-konsepsi, pandanganpandangan, doktrin-doktrin hukum serta isi kaidah hukum yang menyangkut konsep yang berkaitan dengan pembuktian. Data Sekunder terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Dalam penulisan skripsi ini bahan hukum primer adalah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab Undang-undang Acara Pidana (KUHAP) Undang-undang No.11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak dan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder tersebut adalah buku-buku, makalah ilmiah, dan hasil penelitian yang berhubungan dengan permasalahan dalam skripsi ini.

C. Penentuan Narasumber

Menganalisis data memerlukan pendapat dari narasumber yang dijadikan responden. Informan (narasumber) penelitian adalah seseorang yang dianggap memiliki informasi (data) dan pengetahuan banyak mengenai objek yang sedang diteliti, dimintai informasi mengenai objek penelitian ini. Narasumber yang ditentukan dalam penulisan ini yaitu :

- | | | |
|---|---|----------|
| 1) Kepala Bidang Penyuluhan Pelayanan dan Hubungan Masyarakat Kanwil
Direktorat Jendral Pajak Bengkulu dan Lampung | : | 1 |
| 2) Anggota Legislatif DPRD Kota Bandar Lampung | : | 1 |
| 3) Dosen di Fakultas Hukum Unila | : | <u>1</u> |
| | | 3 |

D. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

1. Prosedur pengumpulan data

Untuk melengkapi data guna pengujian hasil penulisan, digunakan prosedur pengumpulan data sekunder. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara mengadakan studi kepustakaan (*library Research*). Studi kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh arah pemikiran dan tujuan penulisan yang dilakukan dengan cara membaca, mengutip, dan menelaah literatur-literatur yang menunjang, peraturan perundang-undangan serta bahan bacaan lainnya yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang akan di bahas.

2. Prosedur Pengolahan Data

Setelah data terkumpul, selanjutnya adalah pengolahan data, yaitu kegiatan merapikan dan menganalisis data tersebut, kegiatan ini meliputi kegiatan seleksi data dengan cara memeriksa data yang diperoleh melalui kelengkapannya. Klasifikasi atau pengelompokan data secara sistematis. Pengelolaan data dilakukan dengan cara tahapan sebagai berikut :

- a. Editing, yaitu pemeriksaan data untuk mengetahui apakah data tersebut sesuai dengan kebutuhan penelitian.
- b. Klasifikasi data, yaitu penempatan data menurut kelompok-kelompok yang sudah ditetapkan dalam pembahasan.
- c. Penyusunan data secara sistematis, yaitu penyusunan data menurut sistem yang telah ditentukan sehingga mudah untuk melakukan interpretasi data.
- d. Interpretasi, yaitu memberikan penjelasan yang gamblang mengenai rumusan undang-undang agar ruang lingkup norma dapat diterapkan pada peristiwa tertentu.

E. Analisis Data

Setelah data diperoleh, maka tahapan selanjutnya adalah menganalisis data tersebut dengan tujuan menyederhanakan data kedalam bentuk penjelasan atau uraian secara terperinci yang akan menggambarkan dan memaparkan fakta-fakta yang diperoleh dari penelitian secara sistematis untuk mendapatkan kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan secara deduktif, yaitu cara berpikir dari hal yang bersifat umum ke arah yang lebih khusus dan dari berbagai kesimpulan tersebut dapat diajukan saran.

V. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian sebagaimana yang telah disebutkan diatas, maka dapat diambil kesimpulan :

1. Kebijakan Formulasi ketentuan pidana dalam undang-undang pengampunan pajak :
 - a. Formulasi kriminalisasi didalam undang-undang pengampunan pajak adalah perbuatan membocorkan, menyebarluaskan, dan/atau memberitahukan data dan informasi wajib pajak kepada pihak lain.
 - b. Pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dalam undang-undang pengampunan pajak adalah Menteri, Wakil Menteri, pegawai Kementerian Keuangan, dan pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengampunan Pajak.
 - c. Sanksi bagi para pelaku yang melanggar ketentuan pidana didalam undang-undang pengampunan pajak diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.
2. Kebijakan Formulasi Ketentuan pidana didalam undang-undang pengampunan pajak dirasa sudah adil karena sudah dapat menampung semua hal yang relevan dengan bidang atau masalah yang diatur.

B. Saran

Berdasarkan simpulan yang telah dikemukakan di atas, maka penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Diharapkan kepada anggota legislatif sebagai pihak pembuat suatu perundang-undangan agar merumuskan suatu sanksi pidana dengan menggunakan *double track system* sebab jika hanya pidana penjara saja maka hal itu dinilai belum cukup untuk memberikan efek jera bagi pelanggar dan dibutuhkan pidana tambahan agar dapat mengganti kerugian materil bagi si korban.
2. Semua pihak yang terlibat didalam program pengampunan pajak agar menjaga rahasia dari setiap wajib pajak yang mendaftarkan hartanya kedalam program pengampunan pajak agar terlaksananya program pengampunan pajak dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

- Anwar, Yesmil dan Adang, 2008, *Pembaharuan Hukum Pidana (Reformasi Hukum)*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Bakhri, Syaiful, 2009, *Perkembangan Stelsel Pidana di Indonesia*, Yogyakarta: Total Media.
- , 2009, *Pidana Denda dan Korupsi*, Yogyakarta: Total Media
- Chazawi, Adami, 2005, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pidana dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- , 2011, *Pelajaran Hukum Pidana I*, Jakarta: Raja Grafind Persada.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1998, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Hamzah Andi, 1986, *Sistem Pidana dan Pidana Indonesia dari Retribusi ke Reformasi*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- , 1993, *Stelsel Pidana dan pidana di Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita
- Latif, Abdul dan Hasbih Ali, 2011, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1998, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana, Cet II*, Bandung: Alumni.
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Universitas Diponegoro.
- Nawawi, Barda Arief, 2000, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang: Badan Penerbit Undip.
- , 2002, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Cet II*, Bandung: Citra Aditya.

- , 2010, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- , 2013, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ngani, Nico, 1984, *Sinerema Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty.
- Poerwa ,W.J.S darminta, 1987, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah, 2005, *Politik Hukum Pidana (Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Prasetyo, Teguh, 2011, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Nusa Media.
- R, Sugandhi, 1980, *KUHP dengan penjelasannya*, Surabaya: Usaha Nasional.
- Saleh, Roeslan, 1983, *Stelsel Pidana Indonesia*, Jakarta: Aksara baru,
- Samidjo, 1985, *Pengantar Hukum Indonesia*, Bandung: Armico
- Soekanto, Soerjono, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- , 2004, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers.
- , 2005, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Subekti dan Tjitrosoedibio, 1980, *Kamus Hukum*, Jakarta : Pradnya Paramita,
- Sudarto, 1983, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- , 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Jakarta: Sinar Baru.
- , 1986, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- Tim Penyusun Unila, 1998, *Politik Hukum Pidana*. Bandar Lampung: Universitas Lampung.
- Wisnubroto, Aloysius, 1999, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya.

B. Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016
Tentang Pengampunan Pajak.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-undangan.

C. Internet

Jurnal Prioris Trisakti 2014.

<http://rizkifahrian09.blogspot.com/2013/11/delik-aduan-hukum-pidana.html>

<https://makalahkompli.blogspot.co.id/2012/08/pengertian-keadilan-substantif.html>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56737b8a1c230/sepuluh-masalah-ruu-pengampunan-pajak>

<http://hadisti.blogspot.com/2012/11/teori-keadilan-para-ahli.html>