



# POLITIK HUKUM PENANGGULANGAN KEJAHATAN DI BIDANG PERIKANAN

Substansi buku ini membahas suatu fenomena yang terjadi saat ini yaitu adanya diskriminasi sistem penegakan hukum terhadap tindak pidana di bidang perikanan berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Menurut undang-undang tersebut penegakan hukum terhadap kasus-kasus perikanan harus diadili oleh Pengadilan Perikanan yang mempunyai kekhususan yaitu adanya hakim ad hoc dan Jaksanya harus memiliki pengetahuan khusus tentang perikanan, sedangkan keberadaan pengadilan perikanan yang dimaksud belum merata di seluruh wilayah Indonesia bahkan legalitasnya tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945. Kondisi ini menyebabkan adanya perbedaan model penegakan hukumnya yaitu bagi daerah yang sudah ada pengadilan perikanan kasus perikanan diadili oleh pengadilan perikanan, sedangkan bagi daerah yang belum ada pengadilan perikanan diadili oleh pengadilan negeri tempat kasus tersebut terjadi. Adanya buku ini diharapkan dapat dijadikan salah satu dasar perlunya adanya kebijakan untuk melakukan rekonstruksi politik hukum penanggulangan kejahatan di bidang perikanan di Indonesia.



 Aura-Publishing  
 [www.aura-publishing.com](http://www.aura-publishing.com)  
 @redaksiaura



POLITIK HUKUM PENANGGULANGAN KEJAHATAN DI BIDANG PERIKANAN

Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.

# POLITIK HUKUM PENANGGULANGAN KEJAHATAN DI BIDANG PERIKANAN



**Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.**

Editor:  
**Prof. Dr. Sanusi Husin, S.H., M.H.**

**POLITIK HUKUM  
PENANGGULANGAN  
KEJAHATAN  
DI BIDANG PERIKANAN**

## HALAMAN PENGESAHAN

Judul : Politik Hukum Penanggulangan Kejahatan di Bidang Perikanan  
Penulis : Prof. Dr. Maroni, SH., M.Hum.  
NIP : 196003101987031002  
Intansi : Fakultas Hukum Universitas Lampung  
Publikasi : Buku Referensi  
ISBN : 978-623-211-109-7  
Tanggal Publikasi : Oktober 2019  
Penerbit : AURA CV. Anugrah Utama Raharja

Mengetahui/Menyetujui :

Dekan,

Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.  
NIP 196003101987031002

Bandar Lampung,

November 2019

Penulis,

Prof. Dr. Maroni, SH., M.Hum.  
NIP 196003101987031002

Mengetahui/Menyetujui :  
Ketua Lembaga Penelitian  
dan Pengabdian pada Masyarakat,

Prof. Dr. Ir. Hamim Sudarsono, M.Sc.  
NIP 196001191984031003

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN UNIVERSITAS LAMPUNG	
TGL	27-11-2019
NO/EN	158/B/B/N/FH/2019
JENIS	Bulet
PARAF	st

Hak cipta pada penulis  
Hak penerbitan pada penerbit  
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun  
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

**Kutipan Pasal 72 :**

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

# **POLITIK HUKUM PENANGGULANGAN KEJAHATAN DI BIDANG PERIKANAN**

**Penulis:**

Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.

**Editor:**

Prof. Dr. Sanusi Husin, S.H., M.H.



Perpustakaan Nasional RI:  
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**POLITIK HUKUM  
PENANGGULANGAN KEJAHATAN  
DI BIDANG PERIKANAN**

**Penulis:**

**Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.**

**Editor:**

Prof. Dr. Sanusi Husin, S.H., M.H.

**Desain Cover & Layout**

Team Aura Creative

Penerbit

**AURA**

**CV. Anugrah Utama Raharja**

**Anggota IKAPI**

**No.003/LPU/2013**

viii + 130 hal : 15,5 x 23 cm

Cetakan, Oktober 2019

**ISBN: 978-623-211-109-7**

**Alamat**

Jl. Prof. Dr. Soemantri Brojonegoro, Komplek Unila

Gedongmeneng Bandar Lampung

HP. 081281430268

E-mail : [redaksiaura@gmail.com](mailto:redaksiaura@gmail.com)

Website : [www.aura-publishing.com](http://www.aura-publishing.com)

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

## KATA PENGANTAR

---

Puji Syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT karena atas ridho dan izin-Nya penyusunan buku yang berjudul Politik Hukum Penanggulangan Kejahatan di Bidang Perikanan ini dapat terlaksana sesuai yang direncanakan. Substansi buku ini merupakan pengembangan dari hasil penelitian penulis dengan judul Rekonstruksi Sistem Penegakan Hukum Tindak Pidana Di Bidang Perikanan (Studi Kasus di Wilayah Hukum Pengadilan Tinggi Tanjungkarang).

Substansi buku ini membahas suatu fenomena yang terjadi saat ini yaitu adanya diskriminasi sistem penegakan hukum terhadap tindak pidana di bidang perikanan berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 *Juncto* Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Menurut undang-undang tersebut penegakan hukum terhadap kasus-kasus perikanan harus diadili oleh Pengadilan Perikanan yang mempunyai kekhususan yaitu adanya hakim *ad hoc* dan Jaksanya harus memiliki pengetahuan khusus tentang perikanan, sedangkan keberadaan pengadilan perikanan yang dimaksud belum merata di seluruh wilayah Indonesia bahkan legalitasnya tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945. Kondisi ini menyebabkan adanya perbedaan model penegakan hukumnya yaitu bagi daerah yang sudah ada pengadilan perikanan kasus perikanan diadili oleh pengadilan perikanan, sedangkan bagi daerah yang belum ada pengadilan perikanan diadili oleh pengadilan negeri tempat kasus tersebut terjadi. Adanya buku ini diharapkan dapat dijadikan salah satu dasar perlunya adanya kebijakan untuk melakukan rekonstruksi politik hukum penanggulangan kejahatan di bidang perikanan di Indonesia.

Dengan terbitnya buku ini penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Prof. Dr. Sanusi Husin, S.H.M.H. yang telah berkenan menjadi editor dan kepada semua pihak yang tidak bisa disebutkan namanya satu persatu yang telah membantu baik pada saat kegiatan penelitian maupun penyusunan buku ini.

Bandar Lampung,     Oktober 2019  
Penulis,

Prof. Dr. Maroni, S.H.,M.Hum.  
Nip 196003101987031002

# DAFTAR ISI

---

<b>Bab I. Pancasila Sebagai Kerangka Acuan Politik Hukum di Indonesia</b>	
A. Urgensi Pancasila Sebagai Kerangka Acuan Politik Hukum di Indonesia .....	1
B. Implementasi Pancasila Sebagai Kerangka Acuan Politik Hukum di Indonesia.....	4
C. Model Penegakan Hukum Berbasis Pancasila.....	22
<b>Bab II. Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional</b>	
A. Fungsi Hukum Dalam Masyarakat.....	42
B. Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional.....	61
<b>Bab III. Politik Hukum Penanggulangan Tindak Pidana di Bidang Perikanan</b>	
A. Potensi Sumber Daya Perikanan Indonesia.....	66
B. Latar Belakang Politik Hukum Penanggulangan Tindak Pidana di Bidang Perikanan.....	69
C. Efektivitas Sistem Peradilan Pidana.....	73
D. Hukum Acara Peradilan Tindak Pidana di Bidang Perikanan .....	77
<b>Bab IV. Rekonstruksi Politik Hukum Penanggulangan Tindak Pidana di Bidang Perikanan</b>	
A. Urgensi Rekonstruksi Sistem Penegakan Hukum Tindak Pidana di Bidang Perikanan.....	84
B. Konstruksi Ideal Politik Hukum Penanggulangan Tindak Pidana di Bidang Perikanan.....	106



# BAB. I.

## PANCASILA SEBAGAI KERANGKA ACUAN POLITIK HUKUM DI INDONESIA

---

### A. Urgensi Pancasila Sebagai Kerangka Acuan Politik Hukum di Indonesia

Pembangunan sistem hukum nasional yang berorientasi pada falsafah hukum Pancasila di era transisi<sup>1</sup> saat ini dirasakan sangat mendesak, hal ini mengingat walaupun bangsa Indonesia telah lebih dari 60 tahun merdeka dan telah beberapa kali terjadi perubahan struktur kekuasaan/pemerintahan namun sistem hukumnya masih sangat kental diwarnai oleh nilai-nilai sistem hukum kolonial (kultur liberal dan individual). Padahal sistem hukum suatu bangsa tidak dapat dilepaskan dari konteks manusianya karena hukum ada dan diperuntukkan untuk kehidupan manusia. Oleh sebab itu norma hukum selalu mengandung kultur hukum masyarakat yang membentuknya . Alasan di atas sesuai pendapat Satjipto Rahardjo<sup>2</sup> bahwa hukum itu bukan institute yang jatuh dari langit, melainkan berakar pada

---

<sup>1</sup> Era Transisi dalam makalah ini adalah era setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru tahun 1998; dikatakan transisi karena adanya pergantian dari suasana lebih dari 32 tahun dalam rezim Orba yang bersifat otoriter, sentralistik dan tertutup menjadi suasana demokrasi, desentralisasi dan keterbukaan sebagaimana tuntutan gerakan reformasi.

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo. 2008. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Genta Press. Yogyakarta. Hlm 31-32

suatu komunitas sosial-kultural tertentu. Komunitas tersebut dapat diibaratkan sebagai ibu yang menyusui anaknya. Dalam hal ini, masyarakat yang menyusui hukumnya dengan sekalian nilai, sejarah dan tradisinya.

Apabila bangsa Indonesia hendak membangun sistem hukum yang berkarakteristik Indonesia (Sistem Hukum Pancasila), maka bangsa Indonesia dituntut untuk mengartikan hukum tidak hanya terpaku dengan kerja logika-deduktif semata yang masuk ranah legalistik-dogmatik dan empirik-positivistik, melainkan juga hukum harus dibangun secara humanis-partisipatoris, bermoral, hukum bukan untuk hukum melainkan untuk manusia dan masyarakat (logika-induktif).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum yang paling mendasar, hukum tertinggi yang mengandung nilai asas dan norma yang harus dipatuhi, dijunjung tinggi, dan dilaksanakan dalam setiap pengambilan keputusan dan/atau kebijakan hukum baik oleh pemerintah, legislatif, dan badan-badan yudisial, serta rakyat pada umumnya. Oleh karena itu di dalam sistem hukum nasional yang hendak dibangun dan pelaksanaannya dalam bentuk politik hukum nasional, harus tetap dijaga dan dipertahankan semangat dan nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam dasar falsafah negara Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 dan seluruh pasal-pasalanya sebagai landasan falsafah dan konstitusional negara.

Usaha bangsa Indonesia untuk menciptakan hukum nasional sebagai pengganti hukum-hukum kolonial telah dimulai sejak Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai negara merdeka dan UUD 1945 sebagai hukum dasarnya. Proklamasi kemerdekaan menuntut pembaharuan atau penggantian atas hukum-hukum peninggalan zaman penjajahan Jepang dan Belanda, sebab jika dilihat dari sudut tata hukum maka proklamasi kemerdekaan merupakan tindakan perombakan secara total. Proklamasi kemerdekaan telah membawa Indonesia pada idealita dan realita hukum yang lain dari sebelumnya.

Proklamasi kemerdekaan telah mengubah tradisi masyarakat dari keadaan terjajah menjadi masyarakat bebas (merdeka). Tujuan hukum pun harus berubah secara berbalikan dari tujuan mempertahankan dan melestarikan penjajahan menjadi mengisi kemerdekaan dengan etos yang juga berubah dari penjajahan menjadi kebangsaan. Dengan demikian isi kehendak hukum menuntut konsekuensi adanya perubahan hukum positif yang berlaku sebelumnya seperti *Indische Staatsregeling* (IS), *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* (AB), *Burgerlijke Wetboek* (BW), *Wetboek van Koophandel* (WvK), *Wetboek van Strafrecht* (WvS) dan segala ketentuan perundang-undangan yang dikeluarkan pada masa penjajahan<sup>3</sup>. Usaha tersebut lebih dikonkritkan lagi pada tahun 1963 yaitu pada waktu diadakannya Seminar Hukum Nasional Pertama, dengan pokok-pokok pikiran tentang politik pembinaan hukum Indonesia yaitu (I) hukum Indonesia dibina sesuai dengan tingkat-tingkat revolusi, (II) pembinaan hukum diarahkan kepada unifikasi hukum dalam segala bidang dengan memperhatikan ciri-cii khas dan tingkat perkembangan masyarakat sederhana<sup>4</sup>.

Walaupun telah melakukan usaha pembaharuan, namun kenyataannya saat ini ditemukan peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial Belanda yang masih berlaku dan adanya produk perundang-undangan nasional peninggalan jaman Orde Baru yang muatannya lebih banyak untuk melindungi kepentingan kelompok atau individu daripada kepentingan masyarakat. Berdasarkan inventarisasi yang dilakukan Badan Pembinaan Hukum Nasional, terdapat sekitar 380 peraturan dari masa kolonial yang masih berlaku. Di antaranya adalah undang-undang (UU) darurat yang pada dasarnya bersifat sementara. Namun sangat disayangkan, politik hukum bangsa Indonesia saat ini tidak mendukung kearah penggantian hukum-hukum kolonial, hal ini terlihat dari sebanyak 283 Rencana Undang-Undang (RUU) dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2005-2009, hanya

---

<sup>3</sup> Mahfud, MD, Moh.TT. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES, Hlm 10.

<sup>4</sup> Barda Nawawi Arief. 2008. *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional Ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Penerbit Pustaka Magister Semarang. Hlm 2.

ada satu RUU yang merubah hukum kolonial yaitu RUU Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)<sup>5</sup>. Sedangkan berdasarkan pelacakan Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) bahwa sebanyak 528 Keppres yang dikeluarkan Soeharto selama periode 1993-1998, tercatat 72 Keppres yang bermasalah (13,36 persen)<sup>6</sup>

## B. Implementasi Pancasila Sebagai Kerangka Acuan Politik Hukum di Indonesia

Sebelum membahas lebih lanjut sub-judul di atas, akan dikemukakan terlebih dahulu batasan pengertian Pancasila sebagai “kerangka acuan/*margin of Appreciation*” yaitu usaha untuk selalu menempatkan ideologi negara Pancasila sebagai acuan atau rujukan dalam setiap langkah hukum seperti proses pembuatan undang-undang, proses penegakan hukum, proses penanaman kesadaran hukum rakyat, bahkan dalam penerapan uji materiil (*judicial review*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi<sup>7</sup>.

Sedangkan pengertian politik hukum adalah suatu kebijakan negara melalui badan-badan legislasinya dalam rentang waktu tertentu untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang dicita-citakan sehingga dapat berlaku baik saat ini (*ius constitutum*) maupun dimasa yang akan datang (*ius constituendum*). Pengertian di atas sejalan dengan pandangan Moh. Mahfud MD<sup>8</sup> bahwa Politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian

---

<sup>5</sup> <http://www.legalitas.org>.

<sup>6</sup> <http://www.transparansi.or.id/>.

<sup>7</sup> Muladi. 2007. *Reformasi Hukum Dalam Pembangunan Sistem Hukum Nasional*. Makalah Disampaikan pada Kuliah Umum Pascasarjana Magister Hukum Unila.

<sup>8</sup> Mahfud, *Op.cit.* Hlm 9.

tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.

Apabila meninjau perjalanan perkembangan hukum di Indonesia, tergambar bahwa upaya untuk melakukan pembaharuan hukum nasional telah dilakukan sejak Indonesia merdeka. Hal ini dikarenakan penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang diundangkan sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan sebagai landasan kehidupan bernegara bangsa Indonesia merupakan usaha pembaharuan hukum yang sangat mendasar. Sehingga semua peraturan dan lembaga hukum yang dibentuk kemudian termasuk hukum peninggalan Belanda yang masih digunakan harus mengacu pada norma-norma yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. Oleh sebab itu peraturan hukum asing, seperti hukum Belanda tidak dapat begitu saja dapat diterjemahkan dalam bahasa Indonesia untuk dijadikan Hukum Indonesia. Terhadap peraturan-peraturan asing tersebut masih diperlukan pengkajian yang mendalam serta penyesuaian-penyesuaian dengan Pancasila dan asas-asas hukum dalam UUD 1945 yang kita anut sebagai pedoman hidup berbangsa dan bernegara<sup>9</sup>.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 juncto Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, merupakan pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak bangsa Indonesia yaitu cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita moral tentang kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan budi nurani manusia. Dalam kaitan ini menurut Kansil<sup>10</sup> (1983: 15) bahwa pandangan

---

<sup>9</sup> Hartono, C.F.G. Sunaryati. 1993, *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II*; Dalam Pro Justitia Majalah Hukum Unpar Bandung). Hlm 32.

<sup>10</sup> **Kansil, C.S.T.**1983.*Sekehumit Tentang Ketetapan MPR 1960-1983*. Dalam FH UKI (ed) *Membangun dan Menegakkan Hukum Dalam Era Pembangunan Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*. Jakarta. Erlangga. Hlm. 15.

hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak bangsa Indonesia itu pada tanggal 18 Agustus 1945, telah dimurnikan dan dipadatkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia atas nama rakyat Indonesia menjadi dasar negara Republik Indonesia, dengan rumusan: Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dan Permusyawaratan/ Perwakilan; Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Sedangkan menurut A. Hamid S. Attamimi<sup>11</sup>, bahwa menurut UUD 1945 dalam tata hukum yang berlaku bagi bangsa Indonesia, Pancasila berada dalam dua kedudukan yaitu sebagai Cita Hukum (*Rechtsidee*) maka Pancasila berada dalam tata hukum Indonesia namun terletak di luar sistem norma hukum; dan dalam kedudukan yang demikian itu Pancasila berfungsi secara konstitutif dan secara regulatif terhadap norma-norma yang ada dalam sistem norma hukum. Selanjutnya sebagai norma yang tertinggi dalam sistem norma hukum Indonesia yang berasal dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, Pancasila merupakan Norma Dasar (*Grundnorm*) menciptakan semua norma-norma yang lebih rendah dalam sistem norma hukum tersebut, serta menentukan berlaku atau tidaknya norma-norma dimaksud.

Pancasila merupakan Cita Hukum, maka nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila mempunyai fungsi konstitutif yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar, dan disamping itu mempunyai fungsi regulatif yang menentukan apakah hukum positif yang berlaku di Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak. Sedangkan Pancasila sebagai Norma Hukum Tertinggi, dalam hal ini sebagai pokok-pokok pikiran Pembukaan Hukum Dasar yang

---

<sup>11</sup> A. Hamid S. Attamimi, 1991. *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*. Dalam Pancasila Sebagai Ideologi: Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara. BP 7 Pusat. Hlm. 70.

menciptakan pasal-pasal hukum dasar tersebut, menentukan isi dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah.

Mengingat di dalam tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang rendah dan norma hukum yang lebih tinggi, maka penentuan Pancasila sebagai norma hukum yang menggariskan pokok-pokok pikiran pembukaan hukum dasar merupakan jaminan tentang adanya keserasian dan tidak adanya pertentangan antara Pancasila dengan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan. Ketidak-serasian dan pertentangan antara suatu norma dan norma hukum yang lebih tinggi menyebabkan terjadinya ketidakkonstitusionalan (*unconstitutionality*) dan ketidaklegalan (*illegality*) norma tersebut dan karena itu tidak berlaku<sup>12</sup>.

Karakteristik hukum nasional Indonesia menurut Pancasila, adalah sebagai berikut:

1. Sila Ketuhanan YME, memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional harus bernapaskan moral religius yang beradab, bukan berdasarkan hukum agama dari suatu agama tertentu;
2. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional harus mengindahkan hak-hak asasi manusia;
3. Sila Persatuan Indonesia, akan memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional harus mencerminkan jiwa dan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
4. Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, akan memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional harus dirumuskan dengan mengikutsertakan atau memperhatikan aspirasi dan rasa keadilan seluruh rakyat Indonesia;
5. Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, akan memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional tidak

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

mengenal konsep keadilan yang semata-mata berlingkup individu, melainkan juga keadilan yang menuju terselenggaranya kesejahteraan bersama.

Salah satu pilar *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional adalah prinsip bahwa hukum mengabdikan pada kepentingan bangsa untuk memajukan negara dan menjadi pilar demokrasi dan tercapainya kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu produk hukum yang dihasilkan adalah hukum yang konsisten dengan falsafah Negara, mengalir dari landasan konstitusi UUD 1945 dan secara sosiologis menjadi sarana untuk tercapainya keadilan dan ketertiban masyarakat.

Persoalan mendasar, terkait *grand design* Pembangunan Sistem dan Politik Hukum Nasional, adalah bagaimana membuat struktur sistem hukum (*legal system*) yang kondusif bagi keberagaman sub-sistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang hukum yang dibutuhkan masyarakat, juga kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat dan kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan aturan yang berlaku. Tegasnya, harus ada kebijakan hukum (*legal policy*) yang jelas untuk menciptakan kondisi di atas. Sistem hukum dan konstitusi harus dapat merespon dinamika dan tantangan zaman dan kehidupan bernegara yang bertumpu pada konsensus reformasi. Produk hukum yang dihasilkan harus mencerminkan aspek filosofis, yuridis, sosiologis dan historis, sehingga kehidupan bangsa dan negara harus berkesinambungan<sup>13</sup>.

Perkembangan dan perubahan sosial yang demikian pesat sebagai akibat dari perkembangan teknologi dan industri, menghendaki hadirnya suatu tatanan hukum yang mampu mewujudkan tujuan-tujuan yang dikehendaki masyarakat. Oleh karena itu agar fungsi cita hukum dapat mengakomodasi semua dinamika masyarakat yang kompleks seperti Indonesia maka

---

<sup>13</sup> <http://www.bphn.go.id/>

dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersifat demokratis harus mempresentasikan peran hukum sebagai alat untuk mendinamisasikan masyarakat. Dalam konteks demikian, hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial. Hukum melayani anggota-anggota masyarakat dalam mengalokasikan kekuasaan, mendistribusikan sumber daya, melindungi kepentingan anggota-anggota masyarakat dan menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam masyarakat. Dengan demikian cita hukum yang berisi patokan nilai harus mewarnai setiap produk peraturan perundang-undangan sehingga terwujud tatanan hukum yang demokratis. Tanpa cita hukum maka produk hukum yang dihasilkan akan kehilangan maknanya.

Berdasarkan Buku Himpunan Peraturan Perundang-undangan Menurut Sistem Engelbrecht edisi 2006 yang diterbitkan oleh PT. Ichtiar Baru Van Hoeve dan Badan Pembinaan Hukum Nasional<sup>14</sup> bahwa selama tahun 1945--2008 jumlah peraturan perundang-undangan yang masih berlaku (hukum positif di Indonesia) sebagaimana tergambar dalam tabel 1 berikut.

Tabel 1: Jumlah Peraturan Perundang-undangan RI Tahun 1945--2008

<b>Jenis Perundang-undangan</b>	<b>Jumlah</b>
Undang-Undang	272
Peraturan Pengganti Undang-Undang	13
Peraturan Pemerintah	464
Keputusan Presiden	1940
Perundang-undangan Hindia Belanda Yang masih berbahasa Belanda	58

<sup>14</sup> [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org).

Agar peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat berfungsi dan dapat mewujudkan tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi masyarakat Indonesia, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan nilai-nilai moral dan hukum bangsa Indonesia. Indonesia yang memiliki cita hukum Pancasila dan sekaligus sebagai Norma Fundamental Negara, maka setiap produk peraturan perundang-undangan harus diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila.

Apabila bangsa Indonesia hendak membangun sistem hukum yang berkarakteristik Indonesia (Sistem Hukum Pancasila), maka bangsa Indonesia dituntut untuk mengartikan hukum tidak hanya terpaku dengan kerja logika-deduktif semata yang masuk ranah legalistik-dogmatik dan empirik-positivistik, melainkan juga hukum harus dibangun secara humanis-partisipatoris, bermoral, hukum bukan untuk hukum melainkan untuk manusia dan masyarakat (logika-induktif). Selain itu agar cita hukum Pancasila dapat terwujud dalam setiap produk perundang-undangan Indonesia, maka proses pembentukannya tidak hanya melalui pendekatan yuridis, melainkan juga harus memperhatikan pendekatan sosiologis dan politis bahkan filosofis.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum yang paling mendasar, hukum tertinggi yang mengandung nilai asas dan norma yang harus dipatuhi, dijunjung tinggi, dan dilaksanakan dalam setiap pengambilan keputusan dan/atau kebijakan hukum baik oleh pemerintah, legislatif, dan badan-badan yudisial, serta rakyat pada umumnya. Oleh karena itu di dalam sistem hukum nasional yang hendak dibangun dan pelaksanaannya dalam bentuk politik hukum nasional, harus tetap dijaga dan dipertahankan semangat dan nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam dasar falsafah negara Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 dan seluruh pasal-pasalny sebagai landasan falsafah dan konstitusinal negara.

Di Indonesia sejak jaman Orde Baru, fungsi hukum bukan lagi untuk mengatur tingkah laku dan mempertahankan pola-pola yang sudah ada dalam masyarakat tetapi hukum telah dijadikan sarana untuk merealisasikan kebijaksanaan negara dalam bidang ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan. Kondisi ini rentan untuk menjadikan hukum sebagai alat atau sarana untuk melindungi kepentingan kelompok atau individu yang seolah-olah merupakan kepentingan masyarakat (pembentukan hukum secara konflik).

Apabila dikaji secara kritis tergambar bahwa hukum positif Indonesia saat ini belum seluruhnya mengandung nilai-nilai moral dan nilai-nilai hukum sebagaimana yang dikehendaki oleh Pancasila dan UUD 1945. Hal ini mengingat masih banyak peraturan perundang-undangan khususnya Keputusan Presiden (Keppres) yang bernuansa korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Kondisi ini diketahui sebagaimana yang dilakukan oleh Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) yang melacak Keppres yang bermasalah dalam kurun waktu 1993-1998. Tim ini dipimpin oleh pakar hukum Prof Koesnadi Hardjosoemantri (saat ini almarhum) dibantu oleh tenaga-tenaga muda dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Pak Koes, panggilan akrab Wakil Ketua MTI ini, tidak menampik Keppres yang bermasalah sudah ada pada periode sebelumnya.

Dari pelacakan 528 Keppres yang dikeluarkan Soeharto selama periode 1993-1998, tercatat 72 Keppres yang bermasalah (13,36 persen). Selain itu 118 Keppres atau 22,35 persen dari Keppres yang ada merupakan ratifikasi perjanjian internasional. Bila Keppres yang berupa ratifikasi ini tidak diperhitungkan, presentase Keppres yang menyimpang mencapai 17,56%. Artinya, dari lima Keppres yang dikeluarkan, salah satunya bermasalah. Dari lima bidang yang dikaji, penyimpangan Keppres paling banyak ditemukan di bidang perindustrian dan perdagangan (25 Keppres) serta infrastruktur (24 Keppres). Sementara penyimpangan Keppres paling sedikit ditemukan pada fasilitas untuk pejabat negara (3 Keppres). Penyimpangan

Keppres yang berkaitan dengan abuse of power tercatat 12. Namun, Koesnadi menambahkan, "Pada hakikatnya semua Keppres yang menyimpang terkait dengan abuse of power atau penyelenggaraan negara secara umum"<sup>15</sup>.

Berikut ini akan dikaji beberapa Keppres yang tidak mengandung nilai-nilai moral dan nilai-nilai hukum sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 sebagai berikut:

### **1. Keppres No. 42 Tahun 1996 tentang Pembuatan Mobil Indonesia**

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 bahwa:

Mobil nasional yang dibuat di luar negeri oleh tenaga kerja Indonesia dan memenuhi kandungan lokal yang ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan diberi perlakuan yang sama dengan mobil nasional yang dibuat di Indonesia.

Sedangkan Pasal 2 bahwa: Perlakuan yang sama sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 hanya diberikan sekali untuk jangka waktu paling lama satu tahun dan untuk jumlah yang ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Keppres ini menyamakan mobil yang diproduksi di luar wilayah Indonesia sebagai mobil yang diproduksi di dalam wilayah Indonesia. Tujuan keppres ini untuk membebaskan PT. Timor Putra Nasional (TPN) milik Tommy Soeharto sebagai importir mobil tersebut dari pengenaan pajak. Akibat adanya keppres ini negara dirugikan sebesar Rp 3, 14 Triliun. Kerugian terjadi, karena adanya penerbitan Keppres tentang pembebasan bea masuk dan pajak

---

<sup>15</sup> <http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi1/>.

pertambahan nilai (PPN) Barang Mewah (BM) bagi impor mobil eks KIA dari Korea atas nama PT TPN tersebut, ditanggung oleh pemerintah.

Adanya kedua keppres yang saling berkaitan tersebut dikarenakan Soeharto selaku Presiden telah menandatangani Peraturan Pemerintah No. 36/1996 yang mengatur fasilitas pembebasan Pajak Penjualan (PPn) Barang Mewah hanya diberikan kepada industri otomotif dalam negeri yang menggunakan kandungan lokal sesuai dengan yang ditetapkan oleh Menperindag. Atas dasar Keppres No. 42/1996 PT. TPN milik Tommy Soeharto mendapat fasilitas pembebasan pajak dikarenakan mobil yang di produksi di korea tersebut dianggap diproduksi di Indonesia.

Sekedar mengingatkan, program mobnas adalah hak yang diberikan kepada PT Timor Putra Nasional (TPN) memproduksi mobil rakyat dengan merek Timor (Teknologi Industri Mobil Rakyat). Tommy selaku Presdir TPN menggandeng KIA Motor Corp dari Korsel untuk mewujudkan program tersebut. Pada Juni 1996 silam, Soeharto mengeluarkan Keppres No 42/1996 yang "menghalalkan" TPN mengimpor built up (CBU) mobil produksi KIA tanpa dibebani bea masuk (BM). Syaratnya, TPN harus mempekerjakan tenaga Indonesia sekaligus memproduksi mobil berkandungan lokal 60 persen dalam tempo 3 tahun. Ketentuan tersebut gagal terpenuhi. Awal 1998, Ditjen Pajak lantas menagih pajak BM terhadap 39 ribu unit mobil<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> <http://www.freelists.org/>.

## 2. Keppres No. 20 Tahun 1992 tentang Tata Niaga Cengkeh Hasil Produksi Dalam Negeri

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 bahwa:

- (1) Pembelian cengkeh dari para petani cengkeh dilakukan oleh Koperasi Unit Desa (KUD) dengan hargadasar yang ditetapkan Presiden.
- (2) KUD menjual cengkeh hasil pembelian dari para petani cengkeh kepada badan penyangga yang ditunjuk Pemerintah

Sedangkan ketentuan Pasal 2 bahwa:

Terhadap penjualan cengkeh oleh badan penyangga kepada pabrik rokok kretek atau konsumen lainnya dikenakan Sumbangan Diversifikasi Tanaman Cengkeh (SDTC) yang besarnya Rp 150 (seratus lima puluh rupiah) untuk setiap kilogram.

Keppres ini sarat dengan nuansa KKN dikarenakan pada 11 April 1992 saat Presiden Soeharto mengeluarkan Keppres Nomor 20/1992 tentang tata niaga cengkeh, Keppres itu mengatur petani harus menjual cengkeh ke Koperasi Unit Desa (KUD) untuk kemudian dijual ke BPPC, sesuai harga yang ditetapkan pemerintah. Pemerintah saat itu menetapkan harga cengkeh dengan Inpres Nomor 1/1992 sebesar Rp 7.900 dan Rp 6.000 untuk per kilogramnya. Lalu, diubah berdasarkan Inpres Nomor 4/1996 sebesar Rp 8.000 per kg. BPPC kemudian mendapat pinjaman lunak sebesar Rp 175 milyar dari dana kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI) yang harus digunakan untuk membeli cengkeh langsung dari petani untuk meningkatkan taraf hidup petani (<http://www.balipost.co.id/>). Tetapi hanya 30 persen yang digunakan untuk pembelian langsung, Tommy diduga menggunakan sebagian dari KLBI senilai Rp 175 miliar yang dialokasikan ke petani cengkeh. Sebanyak 30 persen dana tersebut

digunakan petani cengkeh, sedangkan 70 persen diduga digunakan Tommy untuk kepentingan pribadi<sup>17</sup>. Walaupun secara formal penerbitan Kepres dan Inpres tersebut sah, namun secara materiil, substansi Keppres dan Inpres tersebut yang menetapkan BPPC sebagai pemegang monopoli dalam tata niaga cengkeh adalah bertentangan dengan Pasal 9 dan Pasal 30 UUD 1945.

Ada lagi Keppres yang jelas-jelas membuka peluang kepada norma di bawahnya untuk mengadakan penyimpangan. Sebelum keluar Keppres Nomor 50 tahun 1998 tentang Penetapan Kawasan Terbatas Lalu Lintas di wilayah DKI Jakarta, telah terbit PP Nomor 45 tahun 1998 yang sengaja diterbitkan untuk menunjang Keppres dan Perda yang memperbolehkan pemungutan retribusi terhadap jalan negara. Pemda membuat ketentuan yang menyatakan masyarakat harus membayar tinggi untuk mendapatkan stiker. Hal ini jelas bertentangan dengan UU Nomor 13 tahun 1980 tentang jalan dan UU Nomor 14 tahun 1992 yang menyatakan jalan dalam kawasan tersebut termasuk jalan negara yang tidak boleh dikenakan pungutan. Dikarenakan adanya kritik dari masyarakat, stikerisasi swasta di DKI Jakarta urung dilaksanakan.

Keppres yang tidak berpihak pada rakyat misalnya Keppres Nomor 10 tahun 1993 tentang pemberian fasilitas kredit kepada anggota DPR untuk pembelian kendaraan perorangan. Dengan Keppres ini, melalui dana APBN setiap anggota DPR diberikan subsidi Rp 30 juta untuk membeli kendaraan pribadi. Jumlah dana tidak kecil jika dikalikan seluruh anggota DPR Padahal anggota lembaga tinggi negara ini sudah mendapatkan gaji, tunjangan, uang paket, dan berbagai fasilitas lain. Dana besar yang diambil dari pos pengeluaran APBN sama saja telah membebankan subsidi kepada rakyat.

Selain itu menarik untuk dicermati adalah banyaknya Keppres yang sarat dengan KKN yang lebih banyak

---

<sup>17</sup> <http://www.inilah.com/>.

menguntungkan keluarga dan kalangan dekat presiden. Sumber Transparansi menyebutkan, sering kali departemen yang terkait tidak dapat menolak Keppres yang bermasalah lantaran Keppres itu dibuat atau berkaitan dengan bisnis keluarga presiden. Padahal Keppres ini bermasalah secara hukum ataupun dapat menimbulkan berbagai dampak negatif. Sebagai contoh apa jadinya jika proyek Jonggol Asri berjalan mulus, tidak terlibas krisis ekonomi dan reformasi politik. Proyek ambisius ini akan menjadikan kawasan Jonggol sebagai kota mandiri. Jongggol akan menjadi kota baru terbesar dengan luas lahan 27.000 hektare atau hampir lima kali luas kota mandiri Bumi Serpong Damai. Kelak, Jonggol akan diarahkan sebagai kota pemerintahan RI di abad mendatang.

Untuk mengegolkan proyek ini, keluar Keppres Nomor 1 tahun 1997 tentang koordinasi pengembangan kawasan Jonggol sebagai Kota Mandiri. Secara legal maupun materi muatan, Keppres ini tidak bermasalah. Namun, dari segi review, Keppres ini mengandung kepentingan keluarga. Pada Pasal 8 Keppres ini disebutkan, "segala biaya yang diperlukan bagi penyelenggaraan pembangunan kawasan Jonggol sebagai kota mandiri dilakukan sepenuhnya oleh usaha swasta" Sementara penyelenggara pembangunan kawasan Jonggol ini telah ditunjuk PT Bukit Jonggol Asri yang sahamnya dimiliki oleh Bambang Trihatmodjo, putra Pak Harto<sup>18</sup>.

Dengan "lengser"nya Pak Harto, praktis impian membangun kota depan sirna untuk sementara. Ada untungnya juga proyek ini dibatalkan karena kawasan Jonggol merupakan daerah resapan air. Apa jadinya kota Jakarta, jika Jonggol telah dipenuhi dengan hutan gedung bertingkat. Selain tidak dilengkapi dengan Amdal, proyek Jonggol juga banyak masalah dalam pembebasan lahan.

Masih berkaitan dengan dampak lingkungan, dua Keppres malah cacat dari segi materi, legalitas, maupun dampak

---

<sup>18</sup> <http://www.transparansi.or.id/>.

sosialnya. Keppres tersebut adalah Keppres 52/1995 tentang reklamasi Pantai Utara Jakarta dan Keppres 73/1995 tentang reklamasi Pantai Kapuk Niaga. Kedua proyek besar ini sudah dikapling-kapling dan rencananya akan dikerjakan oleh pengusaha besar properti yang dekat dengan kekuasaan. Keppres ini agaknya terlalu dipaksakan. Dari ilmu perundang-undangan, kedua Keppres ini seharusnya diatur oleh UU. Dari segi legalitas, Keppres ini juga bermasalah karena akan mengubah peta wilayah. Keppres ini sudah keluar padahal proyek belum dilengkapi dengan Amdal. Dari berbagai penelitian diketahui, reklamasi akan merusak lingkungan dan merusak mata pencaharian nelayan di wilayah tersebut.

Campur tangan presiden yang begitu besar dapat dilihat dari lahirnya Keppres-Keppres yang berkaitan dengan jalan tol. Dari 1993 sampai 1996 telah dikeluarkan 18 Keppres yang berkaitan dengan penetapan jalan tol serta tarif dan jenis kendaraan. Keppres ini memang telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan PP nomor 8 tahun 1990 tentang jalan tol. Namun, materi muatan Keppres ini sangat teknis. Benarkah Keppres-Keppres ini berdasarkan usulan dari menteri. Pasalnya sebagian besar jalan tol ini dikelola oleh Siti Hardiyanti Rukmana atau Mbak Tutut.

Putri sulung Soeharto ini juga menikmati fasilitas Keppres nomor 57 tahun 1993. Keppres ini membebaskan Bea Masuk dan tidak dipungut PPN serta Pajak Penjualan Atas Barang Mewah atas impor kendaraan jenis sedan yang digunakan dalam usaha pertaksian. Mbak Tutut yang mendatangkan sedan Proton untuk armada taksinya jelas diuntungkan dengan Keppres ini. Padahal Keppres ini dianggap melampaui wewenang presiden karena UU nomor 7 tahun 1983 tidak mengecualikan barang dan jasa untuk PPN dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.

Selain sektor perdagangan, penyimpangan Keppres juga ditemukan di sektor pertambangan. Maklum, sektor ini dikenal basah dan bisa dijadikan tambang uang. Ketika muncul Keppres

31 tahun 1997 tentang pembangunan dan perusahaan kilang migas oleh swasta memuluskan langkah Nusamba yang memiliki hubungan dekat dengan presiden untuk berpartisipasi dalam proyek tersebut. Selain penyimpangan hukum, Keppres bermasalah jelas menimbulkan kerugian negara yang tidak sedikit serta menimbulkan berbagai dampak negatif lainnya. Oleh karena itu Albert Hasibuan, Ketua Gerakan Masyarakat Peduli Aset dan Harta Negara (Gempita) menyatakan, dari Keppres yang bermasalah bisa dilihat berapa kerugian yang diderita negara. "Pemerintah dapat meminta ganti kerugian kepada pihak swasta yang telah diuntungkan dengan Keppres bermasalah ini," ujar pengacara ini kepada Transparansi. Dari perhitungan Gempita, misalnya, proyek Mobnas diuntungkan US\$ 1 milyar karena mendapat berbagai fasilitas<sup>19</sup>.

Berdasarkan gambaran di atas, nampaknya sistem hukum nasional Indonesia saat ini mengandung masalah yang sangat urgen. Reformasi hukum nasional seakan mengalami kebuntuan karena berbagai "pembatasan dan keterbatasan", yang antara lain karena hal-hal sebagai berikut:

1. Pertarungan Kepentingan Politik. Akibat pertarungan berbagai kepentingan politik, sistem hukum seringkali dibangun tanpa memperhatikan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, namun orientasinya lebih kepada pemenuhan kepentingan kelompoknya.
2. Orientasi Target. Pembangunan sistem hukum kerap kali terlalu terpaku pada target rencana kerja yang dibuat dengan atau tanpa bantuan dana dari luar negeri, sehingga sering terlambat dalam merespon perkembangan hukum

---

<sup>19</sup> <http://www.transparansi.or.id/>.

yang terjadi karena dinamika masyarakat, yang berada di luar rencana kerja.

3. Ego Sektoral. Seringkali suatu lembaga pemerintahan mengeluarkan peraturan tanpa menghiraukan apakah hal yang diaturnya itu masuk dalam lingkup tugas dan kewenangannya, atau apakah lembaga lain sudah mengaturnya dalam suatu peraturan yang setingkat. Kemudian, lembaga penegak hukum, dalam hal ini Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung, seolah enggan untuk membuka kesempatan seluas-luasnya kepada ahli-ahli hukum dengan latar belakang pengabdian yang baik, untuk menjadi Hakim non-karier atau Jaksa non-karier.
4. Ikatan Romantisme Masa Lalu. Karena peraturan yang ada mampu mengatasi permasalahan pada masa peraturan itu dibuat, maka pembuat peraturan menganggap bahwa peraturan tersebut masih mampu mengatasi permasalahan yang ada saat ini, padahal nilai-nilai yang hidup di masyarakat pada masa lalu dan saat ini jelas sudah berbeda.
5. Superioritas vs. Inferioritas. Seringkali pembuat peraturan menganggap bahwa urusan membuat dan mengawasi pelaksanaan peraturan adalah urusan penguasa, sehingga rakyat tidak perlu ikut campur dalam pembuatannya, sedangkan rakyat berpikiran bahwa membuat dan mengawasi pelaksanaan peraturan adalah urusan penguasa, sehingga rakyat merasa tidak perlu ikut campur dalam pembuatan peraturan.

Beberapa “pembatasan dan keterbatasan” pembangunan sistem hukum tersebut akhirnya mengakibatkan permasalahan hukum yang terjadi saat ini, yaitu antara lain:

1. Produksi massal peraturan perundang-undangan, sehingga cenderung tumpah tindih dan kurang berkualitas;

2. Peraturan perundang-undangan yang ada tidak dapat memberikan kepastian hukum, akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
3. Pembuat peraturan tidak responsif terhadap dinamika masyarakat, dan lebih menekankan pada nuansa mengatur dari pada memenuhi kebutuhan masyarakat;
4. Ketidaksinkronan antara peraturan di tingkat pusat dan di tingkat daerah, sehubungan dengan pelaksanaan UU Otonomi Daerah;
5. Tidak adanya koordinasi di antara lembaga-lembaga pemerintah dalam menetapkan peraturan di sektornya masing-masing, mengakibatkan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan;
6. Lemahnya sistem informasi dan dokumentasi hukum, sehingga menimbulkan kesenjangan pemahaman hukum yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat;
7. Jaksa dan polisi cenderung tidak mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta proses demokratisasi, sehingga berdampak buruk pada pelaksanaan tugas mereka;
8. Hakim kurang berani menggali nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat, sehingga berbagai permasalahan hukum tidak dapat diselesaikan dengan baik di pengadilan;
9. Status hukum advokat yang tidak jelas, sehingga mempengaruhi pelaksanaan tugasnya dalam memberikan pembelaan hukum;

10. Mahkamah Agung kurang proaktif dalam menanggapi perkembangan dinamika masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum di masyarakat, dsb<sup>20</sup>.

Berbagai permasalahan bangsa yang dihadapi saat ini khususnya dalam bidang hukum tentu harus diselesaikan dengan tuntas melalui proses rekonstruksi sistem hukum nasional agar tercipta kondisi hukum yang sesuai dengan nilai-nilai bangsa Indonesia. Dalam hal ini, diperlukan kondisi sebagai berikut.

1. Terwujudnya nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa sebagai sumber etika dan moral untuk berbuat baik dan menghindari perbuatan tercela, serta perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan hak asasi manusia. Nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa selalu berpihak kepada kebenaran dan menganjurkan untuk memberi maaf kepada orang yang telah bertobat dari kesalahannya. **Manusia, moralitas dan hukum.** Manusia sebagai makhluk social dan berbudaya pada dasarnya dipengaruhi oleh nilai-nilai kemanusiaan. Nilai tersebut berupa: etika yang erat hubungannya dengan moralitas, maupun estetika yang berhubungan dengan keindahan.
2. Dalam realitas sosial, pengembangan supremasi hukum sangat tergantung pada empat komponen, yaitu (a) materi hukum, (b) sarana prasarana hukum, (c) aparatur hukum, dan (4) budaya hukum masyarakat.
3. Tatkala terjadi dilema antara materi hukum, konflik diantara penegak hukum, kurangnya sarana dan prasarana hukum, serta rendahnya budaya hukum masyarakat, maka setiap orang (masyarakat dan aparatur hukum) harus mengembalikan pada rasa keadilan hukum masyarakat,

---

<sup>20</sup> <http://arijuliano.blogspot.com/2006/08/menerobos-kebuntuan-reformasi-hukum>

artinya harus mengutamakan moralitas masyarakat. Demikian pula dalam pengembangan estetika yang akan menjadi wujud budaya masyarakat sangat mungkin terjadi dilema dan benturan dengan nilai etika<sup>21</sup>.

### C. Model Penegakan Hukum Berbasis Pancasila

Fungsi hukum pidana sama seperti fungsi hukum<sup>22</sup> pada umumnya yakni merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat khususnya dalam rangka menanggulangi kejahatan agar tercapai kesejahteraan sosial sebagai salah satu tujuan diadakannya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Upaya perlindungan masyarakat tersebut diwujudkan dengan pertama-tama melakukan kriminalisasi terhadap semua perbuatan yang dipandang akan menghalangi terwujudnya kesejahteraan sosial dan selanjutnya melakukan penegakan hukum atas pelanggarannya.

Penegakan hukum termasuk penegakan hukum pidana merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai-nilai, ide, cita yang bersifat abstrak menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral seperti keadilan dan kebenaran. Dalam kaitan ini menurut Radbruch, bahwa pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak. Ke dalam kelompok yang abstrak termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial.<sup>23</sup> Agar hukum dapat ditegakkan maka tatanan hukum harus sesuai dengan masyarakat tempat

---

<sup>21</sup> <http://agukfauzulkhakim.wordpress.com/2009/02/26/makalah-nilai-sosial-budaya/>.

<sup>22</sup> Friedman, Lawrence M. *American Law An Introduction* (Hukum Amerika Sebuah Pengantar) diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, PT. Tatanusa, Jakarta. 2001, hlm. 11-18, bahwa hukum paling tidak dapat berfungsi: (1) sebagai bagian dari sistem kontrol sosial; (2) fungsi hukum sebagai alat penyelesaian sengketa; dan (3) fungsi redistribusi (*redistributive function*) atau fungsi rekayasa sosial (*social engineering function*)

<sup>23</sup> Gustav Radbruch, *Vorschule der Rechtsphilosophie*. Hlm. 23-31 sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo. 2009. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Genta Publishing. Yogyakarta. Hlm. 12.

dimana hukum tersebut akan diberlakukan. Alasan di atas sesuai pendapat Satjipto Rahardjo bahwa hukum itu bukan institut yang jatuh dari langit, melainkan berakar pada suatu komunitas sosial-kultural tertentu. Komunitas tersebut dapat diibaratkan sebagai ibu yang menyusui anaknya. Dalam hal ini, masyarakat yang menyusui hukumnya dengan sekalian nilai, sejarah dan tradisinya.<sup>24</sup>

Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan saja karena kompleksitas sistem hukum itu sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antar sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat.<sup>25</sup> Selain itu penegakan hukum dalam suatu masyarakat mempunyai kecenderungan-kecenderungannya sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya.<sup>26</sup> Struktur masyarakat tersebut merupakan kendala, baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum dijalankan, maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan penegakan hukum tidak dapat dijalankan atau kurang dapat dijalankan dengan seksama.<sup>27</sup> Pengertian hukum sebagai suatu sistem hukum dikemukakan antara lain oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum merupakan gabungan antara komponen struktur, substansi dan kultur.<sup>28</sup>

Usaha penanggulangan kejahatan dalam rangka terwujudnya kesejahteraan sosial harus dilakukan secara simultan baik melalui hukum pidana (*penal*) maupun bidang hukum lainnya (*non-penal*).<sup>29</sup> Dalam rangka penanggulangan

---

<sup>24</sup> Satjipto Rahardjo. 2008. Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya. Genta Press. Yogyakarta. Hlm. 31

<sup>25</sup> Satjipto Rahardjo. 2009. Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Genta Publishing, Yogyakarta. Hlm. viii

<sup>26</sup> Hart, mengenali kedua masyarakat yang mempunyai cara-cara penegakan hukumnya sendiri-sendiri yaitu *primary rules of obligation* dan *secondary rules of obligation*. Esmi Warrasih. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. PT. Suryandaru Utama Semarang. Hlm. 86.

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo, 2009. *Op.cit.* Hlm 31.

<sup>28</sup> Sunarto, 2008. *Kebijakan Penanggulangan Penyerobotan Tanah oleh Masyarakat di Provinsi Lampung*. Unila Press. Hlm. 156-162

<sup>29</sup> Muladi, 1995. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Undip. Semarang. dinyatakan bahwa penanggulangan kejahatan (politik kriminal) merupakan suatu kebijakan atau usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan. Berbagi bentuk reaksi atau respons sosial dapat

kejahatan maka upaya *non-penal* yang utama perlu dilakukan adalah adanya kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan melakukan pembaharuan pada bidang-bidang hukum yang berkaitan erat dengan pemberantasan kejahatan, seperti hukum administrasi negara yang mengatur tentang kesejahteraan masyarakat, kesehatan masyarakat, dan lain sebagainya.

Perlunya aspek *non-penal* dalam menunjang penanggulangan kejahatan, mengingat penegakan hukum pidana bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan untuk dapat menanggulangi kejahatan secara tuntas. Hal ini wajar karena pada hakikatnya kejahatan itu merupakan “masalah kemanusiaan” dan “masalah sosial” yang tidak dapat diatasi semata-mata dengan hukum pidana. Namun demikian keberhasilan penegakan hukum pidana sangat diharapkan karena pada bidang penegakan hukum pidana inilah dipertaruhkan makna dari “Negara berdasarkan atas hukum”<sup>30</sup> sebagai dasar untuk terwujudnya kesejahteraan sosial. Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah model penegakan hukum pidana yang dapat mewujudkan Negara Kesejahteraan Republik Indonesia?.

Penegakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan kejahatan merupakan suatu proses kebijakan yang sengaja direncanakan melalui beberapa tahap yaitu (1) tahap penetapan pidana oleh pembuat undang-undang atau tahap formulasi; (2) tahap pemberian pidana oleh badan yang berwenang atau tahap aplikasi; dan (3) tahap pelaksanaan pidana oleh instansi pelaksana yang berwenang atau tahap eksekusi. Tahap pertama sering disebut tahap „*pemberian pidana in abstracto*“ atau penegakan hukum pidana dalam arti luas, sedangkan tahap kedua dan ketiga disebut tahap „*pemberian pidana in concreto*“

---

dilakukan untuk menanggulangi kejahatan antara lain dengan menggunakan hukum pidana. Dengan demikian penegakan hukum pidana merupakan bagian dari politik kriminal. Hlm. 7.

<sup>30</sup> *Ibid.* Hlm. 8.

atau penegakan hukum pidana dalam arti sempit.<sup>31</sup> Dilihat sebagai suatu proses mekanisme penegakan hukum pidana, maka ketiga tahapan pemidanaan tersebut merupakan satu jalinan mata rantai yang saling berkaitan dalam satu kebulatan sistem.<sup>32</sup> Oleh karena itu pada tahap formulasi menempati kedudukan strategis dalam proses pemberian pidana. Hal ini disebabkan pada tahap formulasi diharapkan adanya suatu garis pedoman untuk tahap-tahap berikutnya agar tujuan pemidanaan dapat terwujud.

Pada tahap formulasi atau kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana tersebut agar tidak menimbulkan dampak negatif harus memperhatikan 3 (tiga) kebijakan dasar dalam penegakan hukum pidana yaitu (1) kebijakan tentang perbuatan-perbuatan terlarang apa yang akan ditanggulangi karena dipandang membahayakan atau merugikan; (2) kebijakan tentang sanksi apa yang dapat dikenakan terhadap pelaku perbuatan terlarang dan sistem penerapannya; (3) kebijakan tentang prosedur/mekanisme sistem peradilan pidana dalam rangka proses penegakan hukum pidana. Kebijakan pertama dan kedua masuk dalam lingkup hukum pidana materiil, sedangkan kebijakan ketiga masuk dalam bidang hukum pidana formil.<sup>33</sup>

Selain hal-hal di atas, perlu juga diperhatikan bahwa penegakan hukum pidana pada tahap aplikasi, yang menggunakan mekanisme sistem peradilan pidana pada hakikatnya merupakan *open system* mengingat besarnya

---

<sup>31</sup> Bandingkan pendapat Muladi bahwa penegakan hukum pidana pada hakikatnya merupakan penegakan kebijakan melalui beberapa tahap:

1. Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini dapat pula disebut tahap kebijakan legislatif.
2. Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari Kepolisian sampai Pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap kebijakan yudikatif.
3. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkrit oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif. *Ibid.* Hlm 13.

<sup>32</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung. Hlm. 91.

<sup>33</sup> *Ibid.* Hlm. 198

pengaruh lingkungan masyarakat dan bidang-bidang kehidupan manusia terhadap keberhasilan pencapaian tujuannya yaitu jangka pendek resosialisasi, jangka menengah pencegahan kejahatan dan jangka panjang kesejahteraan sosial.<sup>34</sup> Selain itu tidak dapat dilakukan secara total (*total enforcement*) sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan.<sup>35</sup>

Bertolak dari kegagalan cara-cara penegakan hukum pidana konvensional yang bersifat positivistic karena hanya terbatas pada upaya terpenuhinya prosedur formal dalam pemberantasan kejahatan, di samping dapat memberi peluang untuk terjadinya penyimpangan.<sup>36</sup> Berkaitan dengan itu maka penegakan hukum pidana yang konvensional tersebut dipandang sudah tidak relevan lagi dalam menghadapi modus operandi tindak pidana saat ini yang bersifat sistemik dan meluas serta cenderung merupakan *extra ordinary crimes*. Oleh karena itu diperlukan pendekatan baru dalam penegakan hukum pidana yang menempatkan kepentingan bangsa dan negara atau hak-hak ekonomi dan sosial rakyat di atas kepentingan dan hak-hak individu tersangka atau terdakwa yakni pendekatan penegakan hukum pidana progresif.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Muladi, 1995, *Ibid.* Hlm. 1.

<sup>35</sup> Konsep penegakan hukum yang bersifat total diarahkan untuk melindungi pelbagai nilai berupa kepentingan hukum yang ada di belakang norma hukum pidana yang berkaitan, baik kepentingan Negara, kepentingan masyarakat maupun kepentingan individu. *Ibid.* Hlm. 39.

<sup>36</sup> Sistem peradilan pidana dapat bersifat kriminogen manakala terjadi kriminalisasi yang tidak terkendali, tujuan pidana yang tidak jelas, efektifitasnya terbatas dan adanya disparitas pidana, Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995. Hlm. 24-25.

<sup>37</sup> Hukum Pidana Progresif adalah hukum pidana yang berbasis pada prinsip-prinsip hukum progresif. Menurut perspektif hukum progresif bahwa hukum bertujuan membahagiakan manusia. Bandingkan dengan pendapat Barda Nawawi Arief bahwa konsep pemidanaan yang berorientasi pada orang ("konsep pemidanaan individual/personal) lebih mengutamakan filsafat pembinaan/perawatan si pelaku kejahatan ("*The treatment of offenders*") yang melahirkan pendekatan humanistik, ide individualisasi pidana dan tujuan pemidanaan yang berorientasi pada perbaikan si pembuat. Barda Nawawi Arief. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1998. Hlm.49.

Dipilihnya pendekatan hukum progresif, mengingat ide penegakan hukum progresif tidak sekedar menjalankan peraturan perundang-undangan, melainkan menangkap kehendak hukum masyarakat. Oleh sebab itu ketika suatu peraturan dianggap membelenggu penegakan hukum, maka dituntut kreativitas dari penegak hukum itu sendiri agar mampu menciptakan produk hukum yang mengakomodasi kehendak masyarakat yang bertumpu pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat.<sup>38</sup> Sejalan dengan pendapat di atas, menurut Mahfud MD bahwa upaya menegakkan hukum di Indonesia memerlukan operasi *caesar* alias cara-cara yang tidak konvensional, bahkan untuk tahap tertentu dan dalam waktu yang sangat sementara mengabaikan prosedur-prosedur formal.<sup>39</sup>

Pendekatan baru tersebut sudah sejalan dengan Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal Perserikatan Bangsa Bangsa yang menegaskan pembatasan hak-hak asasi individu dapat dibenarkan sepanjang bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi yang lebih luas asal diatur dalam bentuk undang-undang. Keberhasilan pendekatan tersebut tidaklah semata-mata diukur dengan keberhasilan produk legislasi melainkan juga harus disertai langkah penegakan hukum yang konsisten baik yang bersifat *preventif moralistic* maupun yang bersifat *represif proaktif*.<sup>40</sup>

Gagasan hukum progresif yang dikampanyekan oleh Prof Tjip panggilan akrab murid-murid Satjipto Rahardjo di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Diponegoro Semarang, pada prinsipnya bertolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Hukum progresif yang bertumpu pada *rules and behavior*, menempatkan manusia untuk tidak terbelenggu oleh tali

---

<sup>38</sup> Yudi Kristiana, 2009. Menuju Kejaksaan Progresif: Studi Tentang Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana. LSHP Yogyakarta. Hlm 55.

<sup>39</sup> Moh. Mahfud MD. 2007. Hukum Tak Kunjung Tegak. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. Hlm 146.

<sup>40</sup> Romli Atmasasmita. 2004. Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional, Mandar Maju, Bandung. Hlm. 13.

kekang *rule* secara *absolut*. Itulah sebabnya, ketika terjadi perubahan dalam masyarakat, ketika teks-teks hukum mengalami keterlambatan atas nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, maka penegak hukum tidak boleh hanya membiarkan diri terbelenggu oleh tali kekang *rules* yang sudah tidak relevan tersebut, tetapi harus melihat keluar (*out-ward*), melihat konteks sosial yang sedang berubah tersebut dalam membuat keputusan-keputusan hukum.<sup>41</sup>

Hukum progresif yang bertumpu pada peraturan, membawa konsekuensi bahwa setiap peraturan yang akan dibuat dan diberlakukan tersebut harus sesuai dengan nilai-nilai, kehendak, situasi dan kondisi masyarakatnya. Sedangkan hukum progresif yang bertumpu pada manusia, membawa konsekuensi pentingnya kreativitas. Kreativitas dalam konteks penegakan hukum selain untuk mengatasi ketertinggalan hukum, mengatasi ketimpangan hukum, juga dimaksudkan untuk membuat terobosan-terobosan hukum. Terobosan-terobosan hukum inilah yang diharapkan dapat mewujudkan tujuan kemanusiaan melalui bekerjanya hukum, yang menurut Satjipto Rahardjo diistilahkan dengan hukum yang membuat bahagia.<sup>42</sup>

Hukum progresif juga berangkat dari dua asumsi dasar yaitu pertama, hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Berangkat dari asumsi dasar ini maka kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan di dalam hukum maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum; kedua, hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Satjipto Rahardjo. 2004. *Op.cit.* Hlm. 5

<sup>42</sup> Yudi Kristiana, 2009. *Op.cit.* Hlm. 35.

<sup>43</sup> Satjipto Rahardjo, 2009. *Hukum Progresif, Sebuah Sistesa Hukum Indonesia*. Genta Publishing Yogyakarta.  
Hlm. 6

Selanjutnya menurut Satjipto Rahardjo, bahwa menurut perspektif Hukum Progresif, hukum sebagai teks adalah awal saja dan akhirnya akan sangat tergantung bagaimana faktor manusia menjalankannya. Hukum Progresif menawarkan pembebasan dari dominasi perundang-undangan yang absolut.<sup>44</sup> Perundang-undangan atau teks dilihat sebagai titik awal saja dalam menjalankan hukum karena selanjutnya tergantung pada kreativitas dan keberanian dari manusia-manusia yang menjalankannya. Selanjutnya menurut Satjipto Rahardjo, bahwa untuk menguji (memverifikasi) kualitas dari hukum, tolak ukur yang dapat dijadikan pedoman antara lain keadilan, kesejahteraan dan keberpihakan kepada rakyat. Dengan demikian, ketika hukum masuk dalam ranah penegakan hukum misalnya, seluruh proses bekerjanya instrumen penegak hukum harus dapat dikembalikan pada pertanyaan apakah sudah mewujudkan keadilan?, apakah sudah mencerminkan kesejahteraan? Apakah sudah berorientasi kepada kepentingan rakyat?<sup>45</sup>

Kajian penegakan hukum pidana dengan pendekatan hukum progresif, difokuskan pada *rules*/peraturan dan *behavior*/ perilaku aparat penegak hukum. Peraturan hukum pidana yang akan dijadikan rujukan adalah peraturan hukum pidana yang penyusunannya selain menggunakan pendekatan *socio legal studies*, juga harus memperhatikan 3 (tiga) kebijakan dasar dalam penegakan hukum pidana yaitu (1) kebijakan tentang perbuatan-perbuatan terlarang apa yang akan ditanggulangi karena dipandang membahayakan atau merugikan; (2) kebijakan tentang sanksi apa yang dapat dikenakan terhadap pelaku perbuatan terlarang dan sistem penerapannya; (3) kebijakan tentang prosedur/mekanisme sistem peradilan pidana dalam rangka proses penegakan hukum pidana.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Yudi Kristiana, 2009. *Op.cit.* Hlm. v.

<sup>45</sup> *Ibid.* Hlm. 33.

<sup>46</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.cit.* Hlm. 198

Pembuatan peraturan perundang-undangan pidana tanpa memperhatikan rujukan sebagaimana tersebut di atas, akan menghasilkan peraturan perundang-undangan pidana yang hilang sifat hukum pidananya, bahkan perundang-undangan dimaksud dapat dijadikan sarana untuk melakukan kejahatan atau secara terselubung melagalisasikan kejahatan. Dalam kaitan ini menurut H.L Packer, apabila hukum pidana digunakan secara samarata (*indiscriminately*) dan memaksa (*curcively*), maka ketentuan hukum pidana tersebut akan hilang sifatnya sebagai penjamin utama (*prime guaranter*) bahkan akan menjadi pengancam utama (*prime threatener*).<sup>47</sup>

Dikatakan sebagai pengancam utama dikarena ketentuan pidana tersebut apabila dioperasionalkan akan menimbulkan dampak negatif, baik berupa timbulnya sikap pelaku tindak pidana yang tidak menghargai aturan hukum pidana karena merasa dikorbankan dalam penegakan hukum pidana (*judicial caprice*), juga ketentuan hukum pidana dijadikan sarana untuk melindungi kepentingan individu atau kelompok yang *nota bene* bersifat kejahatan terselubung dengan cara menjadikan setiap pelanggaran kepentingan tersebut dikenakan sanksi pidana. Hal ini banyak terjadi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana ditemukan oleh Masyarakat Transfaransi Indonesia bahwa sampai tahun 1998 ada lebih dari 64 Keputusan Presiden yang bernuansa kolusi, korupsi dan nepotisme.<sup>48</sup>

Upaya agar peraturan perundang-undangan pidana tidak menimbulkan efek negatif dalam penegakkannya, maka sejak pembentukannya harus memperhatikan atau mengakomodasi nilai-nilai kemanusiaan sebagai perwujudan kepentingan hukum masyarakat tempat dimana peraturan perundang-undangan pidana tersebut akan diberlakukan.<sup>49</sup> Selain itu

---

<sup>47</sup> Packer. 1968. *The Limits of the Criminal Sanction*. Stanford University Press. California. Hlm. 366.

<sup>48</sup> Esmi Warassih, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologi*. PT. Suryandaru Utama. Hlm. 61

<sup>49</sup> Bandingkan pendapat Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992. *Op.cit*. Hlm 167 bahwa pendekatan humanistis dalam penggunaan sanksi pidana, tidak hanya berarti bahwa pidana yang dikenakan kepada si pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab; tetapi juga harus

mengingat undang-undang dalam pelaksanaannya harus ditafsirkan oleh para penegak hukum, maka gaya bahasa yang digunakan oleh pembentuk undang-undang harus juga mendapat perhatian khusus.

Berdasarkan pandangan di atas, maka sebelum peraturan perundang-undangan pidana dibuat diperlukan kajian sosial tentang kaedah hukum pidana yang akan dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat *Socio-legal studies* berangkat dari asumsi bahwa hukum adalah sebuah gejala sosial yang terletak dalam ruang sosial sehingga tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial. Hukum bukanlah entitas yang sama sekali terpisah dan bukan merupakan bagian dari elemen sosial yang lain. Hukum tidak akan mungkin bekerja dengan mengandalkan kemampuannya sendiri sekalipun dilengkapi dengan perangkat asas, norma dan institusi dan sebagainya.

Penggunaan *socio-legal studies* dalam hukum pidana sudah lama dikenal di Indonesia, ini teridentifikasi dari berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perspektif *socio-legal* yaitu: (a) Undang-Undang Nomor 1 Drt. 1951, Pasal 5 ayat (3) sub b; (b) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman Nomor 48 Tahun 2009, Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 50 ayat (1); (c) Pasal 18B ayat (2) UUD'45 (amandemen ke-2):

Adanya jaminan undang-undang tentang pengakuan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat tersebut ternyata tidak serta merta membuat kalangan hukum baik legislator, akademisi dan praktisi hukum untuk mencoba mengkaji hukum dalam perspektif yang lebih luas di luar hukum (sosiologis, Antropologis dsb). Istilah Satjipto Rahardjo masih terbelenggu pikiran *normative-positivis*, yaitu pemikiran

---

dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat.

yang mengesampingkan hukum sebagai fenomena yang lebih besar, melampaui batas-batas *positivis*.

Belenggu pemikiran *normative positivis* ternyata menyebabkan keterpurukan dalam hukum, sehingga untuk keluar dari keterpurukan hukum tersebut, harus membebaskan diri dari belenggu *positivis*. Hal ini karena pemikiran *positivis-legalistik* yang hanya berbasis pada peraturan tertulis (*rule bound*) tidak akan pernah mampu dan dapat menangkap hakikat kebenaran. Sehingga perlu ada pemikiran yang responsif terhadap rasa keadilan dalam masyarakat untuk mencari dan mengurai benang keadilan dan kebenaran. Pemikiran ini dilandasi bahwa bangunan hukum di bangun oleh hubungan antar manusia sebagai hubungan sosial antar individu dengan keseluruhan variasi dan kompleksitasnya yang cenderung sifatnya asimetris. Dalam artian hukum tunduk pada kekuatan sentripetal yang menciptakan keteraturan, sekaligus tunduk pada kekuatan sentrifugal yang menciptakan ketidakteraturan (*disorder*), *chaos* maupun konflik. Sehingga hukum tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang kaku (*formal-legalistik-positivis*) tetapi harus lentur memperhatikan fakta dan realitas sosial sebagaimana pendapat Charles Stamford yang dikutip oleh Ahmad Ali.<sup>50</sup> Oleh karena itu, khususnya dalam penegakan hukum pidana tidak hanya sekedar memenuhi kehendak undang-undang atau aturan tertulis., melainkan harus melihat nilai sosiologis-rasional yang menghendaki hukum mempunyai *utility* dan *equity*.<sup>51</sup>

Kebijakan penanggulangan kejahatan melalui perundang-undangan pidana seharusnya memperhatikan juga cita hukum Indonesia yakni Pancasila. Menjadikan Pancasila sebagai pandangan hidup dan sekaligus Norma Fundamental Negara, konsekuensinya setiap produk peraturan perundang-undangan harus diwarnai dan di aliri nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Nilai-nilai tersebut antara lain religius, kemanusiaan

---

<sup>50</sup> Ahmad Ali, 2002 . *Keterpurukan Hukum di Indonesia penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hlm. 48.

<sup>51</sup> Faizin Sulistio, [www. Google.com](http://www.Google.com). diunduh tgl. 2-2-2009

dan kemasyarakatan. Pancasila sebagai “*Margin of Appreciation*” terwujud baik dalam pengembangan teori-teori hukum maupun dalam praktik penegakan hukum yang meliputi proses-proses: (1) *Law Making*; (2) *Law Enforcement*; (3) *Law Awareness*. Agar cita hukum Pancasila dapat terwujud dalam setiap produk perundang-undangan Indonesia, maka proses pembentukannya tidak hanya melalui pendekatan yuridis, melainkan juga harus memperhatikan pendekatan sosiologis dan politis.<sup>52</sup>

Rambu-rambu penggunaan hukum pidana dalam peraturan perundang-undangan, yang mencerminkan kepentingan masyarakat agar terhindar dari eksese negatifnya yaitu:

1. Jangan menggunakan hukum pidana dengan secara emosional untuk melakukan pembalasan semata-mata;
2. Hukum pidana hendaknya jangan digunakan untuk memidana perbuatan yang tidak jelas korban atau kerugiannya;
3. Hukum pidana jangan dipakai guna mencapai suatu tujuan yang pada dasarnya dapat dicapai dengan cara lain yang sama efektifnya dengan penderitaan atau kerugian yang lebih sedikit;
4. Jangan memakai hukum pidana apabila kerugian yang ditimbulkan oleh pembedaan akan lebih besar daripada kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana yang akan dirumuskan;
5. Hukum pidana jangan digunakan apabila hasil sampingan (*by product*) yang ditimbulkan lebih merugikan dibanding dengan perbuatan yang akan dikriminalisasikan;
6. Jangan menggunakan hukum pidana apabila tidak dibanding oleh masyarakat secara kuat;
7. Jangan menggunakan hukum pidana apabila penggunaannya diperkirakan tidak dapat efektif (*unenforceable*);
8. Hukum pidana harus *uniform, univerying and universalistic*;

---

<sup>52</sup> Muladi, 2007. *Reformasi Hukum Dalam Pembangunan Sistem Hukum Nasional*. Bahan Kuliah Umum Magister Ilmu Hukum Unila. Bandar Lampung. Hlm. 12.

9. Hukum pidana harus rasional;
10. Hukum pidana harus menjaga keserasian antara order, *legitimation and competence*;
11. Hukum pidana harus menjaga keselarasan antara *social defence*, *procedural fairness and substantive justice*;
12. Hukum pidana harus menjaga keserasian antara moralis komunal, moralis kelembagaan dan moralis sipil;
13. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan korban kejahatan;
14. Dalam hal-hal tertentu hukum pidana harus mempertimbangkan secara khusus skala prioritas kepentingan pengaturan;
15. Penggunaan hukum pidana sebagai sarana represif harus didayagunakan secara serentak dengan sarana pencegahan yang bersifat non-penal (*prevention without punishment*).<sup>53</sup>

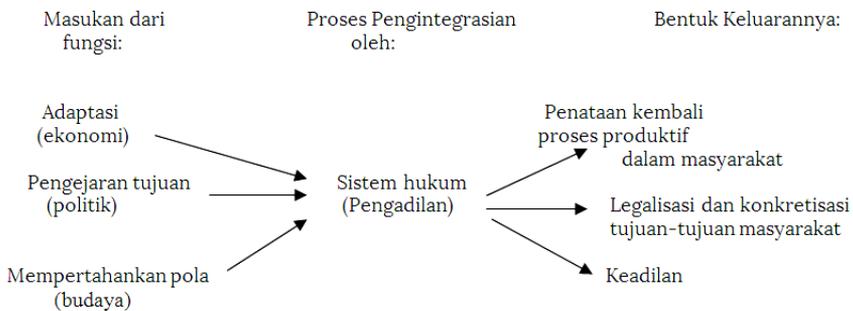
Basis kedua dari hukum progresif adalah perilaku aparat penegak hukum. Perilaku aparat penegak hukum pidana sebagai perwujudan dari perspektif hukum progresif adalah adanya kinerja maksimal aparat penegak hukum pidana dalam rangka mewujudkan keadilan substansial, kesejahteraan dan kepentingan rakyat. *Supremacy of law* bukan diterjemahkan sebagai supremasi Undang-Undang, melainkan *supremacy of justice*. Oleh karena itu cara kerja aparat penegak hukum pidana dalam persepektif hukum progresif sejalan dengan tuntutan cara kerja aparat peradilan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 5 ayat (1) bahwa hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Urgensi adanya tuntutan kinerja penegak hukum pidana sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang

---

<sup>53</sup> Muladi, 1995. *Op.cit.* Hlm. 102.

kehakiman di atas dikarenakan penegakkan hukum pidana dengan menggunakan mekanisme sistem peradilan pidana pada hakikatnya merupakan *open system*. Hal ini mengingat besarnya pengaruh lingkungan masyarakat dan bidang-bidang kehidupan manusia terhadap keberhasilan pencapaian tujuan sistem peradilan pidana yaitu jangka pendek resosialisasi, jangka menengah pencegahan kejahatan dan jangka panjang kesejahteraan sosial. Selain itu penegakkan hukum dalam suatu masyarakat mempunyai kecenderungan-kecenderungannya sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya. Struktur masyarakat tersebut merupakan kendala, baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum dijalankan, maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan penegakan hukum tidak dapat dijalankan atau kurang dapat dijalankan dengan seksama.<sup>54</sup> Oleh sebab itu di tangan aparat penegak hukum pidanalah, diharapkan hukum dapat berfungsi sebagai mekanisme pengintegrasi (*law as an integrative mechanism*) seperti yang dikemukakan oleh Harry C. Bredemeier.<sup>55</sup> Menurut Bredemeier bahwa pengadilan lah yang mewakili fungsi integrasi yang dilakukan oleh sus sistem sosial. Integrasi ini dilakukannya dengan cara menggarap masukan-masukan yang berasal dari sub sub sistem yang lain menjadi keluaran-keluaran seperti tergambar dalam ragaan 1 berikut.<sup>56</sup>



Ragaan 1: Pola proses pertukaran dari Bredemeier

<sup>54</sup> Satjipto Rahardjo, 2009. *Op.cit.* Hlm. 31.

<sup>55</sup> Sunarto, 2003. *Op.cit.* Hlm. 89.

<sup>56</sup> Satjipto Rahardjo, 1986. *Ilmu Hukum*, Alumni. Bandung. Hlm. 39

Penegakan hukum pidana di Indonesia menggunakan konsep Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*). Konsep ini menghendaki adanya kerjasama secara terpadu di antara komponen-komponen yang terlibat dalam sistem peradilan pidana, sebab kegagalan dari salah satu komponen dalam sistem tersebut akan mempengaruhi cara dan hasil kerja dari komponen lainnya. Oleh sebab itu masing-masing komponen harus memiliki pandangan yang sama dan memiliki rasa tanggung jawab baik terhadap hasil kerja sesuai porsi masing-masing, maupun secara keseluruhan dalam kegiatan proses peradilan pidana. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 (KUHAP), komponen dimaksud adalah kepolisian, kejaksaan, kehakiman dan lembaga pemasyarakatan.<sup>57</sup>

Berdasarkan konsepsi sistem peradilan pidana terpadu tersebut dan dikaitkan adanya tuntutan perilaku aparat penegak hukum yang bersifat progresif, ini berarti menghendaki adanya perilaku progresif aparat kepolisian dalam kapasitasnya sebagai penyidik; perilaku progresif aparat kejaksaan dalam kapasitasnya sebagai penuntut umum dan eksekutor; perilaku progresif aparat kehakiman dalam kapasitasnya sebagai hakim dan panitera, dan perilaku progresif aparat lembaga pemasyarakatan dalam kapasitasnya sebagai aparat pembina terpidana.

Implementasi dari prinsip-prinsip sebagaimana yang telah diuraikan di atas akan menciptakan model hukum pidana progresif yakni hukum pidana yang berorientasi pada aspek kemanusiaan (humanistik) baik pada tataran formulasi maupun aplikasi. Contoh hukum pidana progresif yang berorientasi humanistik yaitu: (1) adanya kebijakan selektif dan limitatif untuk melakukan penegakan hukum pidana dengan menggunakan jalur litigasi dan mengembangkan penyelesaian perkara pidana dengan menggunakan sarana non-litigasi dalam

---

<sup>57</sup> Romli Atmasasmita. 1983. *Bunga Rampai Hukum Acara Pidana*, Binacipta, Bandung. Hlm. 16

kaitannya dengan *restorative justice* baik berupa mediasi penal, penyelesaian perkara di luar persidangan, alternatif penyelesaian di luar jalur hukum untuk perkara anak (diversi) dan lain-lain sejenisnya terutama bagi tindak pidana yang sifat tercelanya/sikap batin yang jahat (*mens rea*) di masyarakat adalah rendah; (2) memperbanyak jenis sanksi pidana sehingga memberi kebebasan bagi hakim untuk memberikan sanksi pidana yang sesuai dengan kejahatan dan kepentingan bagi pelakunya; (3) hukum pidana yang mengadopsi nilai-nilai yang terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 65/PUU-VIII/2010 yang menetapkan bahwa pengertian saksi adalah “orang yang dapat memberikan keterangan dalam rangka penyidikan, penuntutan, dan peradilan suatu tindak pidana yang tidak selalu ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri”. Berdasarkan putusan tersebut bahwa arti penting saksi bukan terletak pada apakah dia melihat, mendengar, atau mengalami sendiri suatu peristiwa pidana, melainkan pada relevansi kesaksiannya dengan perkara pidana yang sedang di proses; (4) hukum pidana yang mengadopsi nilai-nilai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PUU-VIII/2010 yang menetapkan bahwa batas usia anak yang dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana adalah 12 tahun yang meubah batas usia anak yang dapat dipertanggungjawabkan berdasar Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 yaitu 8 tahun; (5) hukum pidana yang mengadopsi nilai-nilai yang terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batas Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda Dalam KUHP yaitu menurut ketentuan Pasal 1 bahwa kata-kata “dua ratus lima puluh rupiah” dalam Pasal 364, Pasal 373, Pasal 379, Pasal 384, Pasal 407 dan Pasal 482 KUHP dibaca menjadi Rp 2.500.000,- (dua juta lima ratus ribu rupiah); ketentuan ini mengangkat nilai harga barang atau uang yang menjadi objek tindak pidana ringan sebanyak 1.000 (seribu) kali. Konsekuensi dari adanya ketentuan tersebut yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Perma Nomor 2 Tahun 2012 yaitu (a) Dalam menerima pelimpahan perkara Pencurian, Penipuan,

Penggelapan, Penadahan dari Penuntut Umum, Ketua Pengadilan wajib memperhatikan nilai barang atau uang yang menjadi objek perkara dengan memperhatikan ketentuan Pasal 1; (b) Apabila nilai barang atau uang tersebut bernilai tidak lebih dari Rp 2.500.000,- (dua juta lima ratus ribu rupiah), Ketua Pengadilan segera menetapkan Hakim Tunggal untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut dengan Acara Pemeriksaan Cepat yang diatur dalam Pasal 205-210 KUHP; (c) Apabila terhadap terdakwa sebelumnya dikenakan penahanan, Ketua Pengadilan tidak menetapkan penahanan ataupun perpanjangan penahanan. Sedangkan terhadap tiap jumlah maksimum hukuman denda yang diancamkan dalam KUHP kecuali Pasal 303 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 303 bis ayat (1) dan ayat (2) dilipatgandakan menjadi 1.000 (seribu) kali (Pasal 4).

Prinsip-prinsip hukum progresif sebagaimana yang diuraikan di atas juga dianggap penting, mengingat sistem peradilan pidana yang dikembangkan di Indonesia adalah sistem peradilan pidana yang “*berkemanusiaan*”, disamping bersifat efisiensi, profesional, sistem pendidikan terpadu, partisipasi masyarakat, juga mencerminkan nilai-nilai sebagai berikut: (a) Mengutamakan pencegahan; (b) Bersifat “*Tat-Tater Strafrecht*” (berorientasi baik pada perbuatan maupun pada orang); (c) Harmoni dan kesejahteraan sosial sebagai tujuan akhir; (d) Berorientasi ke masa depan; (e) Penggunaan ilmu pengetahuan baik ilmu pengetahuan sosial maupun ilmu pengetahuan alam.<sup>58</sup>

Selain itu dalam konteks pembangunan struktur hukum dalam perspektif hukum pidana progresif yang berasaskan Pancasila, berarti membangun struktur penegak hukum dalam hal ini kepolisian, kejaksaan, kehakiman dan lembaga pemasyarakatan yang berorientasi pada Hak Asasi Manusia (HAM) dan Kewajiban Asasi Manusia (KAM) yaitu struktur penegak hukum yang mencerminkan proses penegakan hukum sebagai keseluruhan kegiatan dari para pelaksana penegak hukum ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan

---

<sup>58</sup> Muladi. 1995. *Op.cit.* Hlm. 146.

terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketenteraman dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Dengan adanya pembentukan struktur hukum yang berorientasi kepada HAM dan KAM Indonesia, diharapkan praktik-praktik penegakan hukum seperti 'pilih tebang', 'gregetan' dan 'penyiksaan fisik dan non-fisik', di masa yang akan datang tidak akan diketemukan lagi.

Sedangkan pembangunan budaya hukum dalam perspektif hukum progresif berasaskan Pancasila berarti pembangunan budaya hukum di arahkan sebagai proses penanaman kesadaran hukum rakyat melalui kegiatan berupa sosialisasi, penyuluhan, penataran dan bahkan memberdayakan masyarakat dalam proses legislasi. Selain masyarakat, adresat pembangunan budaya hukum yang bersifat progresif juga diperlukan di kalangan aparat penegak hukum. Ini mengingat di tangan mereka lah dapat terwujudnya nilai-nilai yang terkandung di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Apalagi ketika menemukan suatu peraturan perundang-undangan yang akan mereka tegakkan nyata-nyata tidak mencerminkan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat tempat dimana peraturan tersebut akan ditegakkan. Dalam kaitan ini menurut Barda Nawawi Arief bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penegakan hukum, minimal perlu dilakukan reformasi dan optimalisasi tiga pendekatan keilmuan secara integral, yaitu: (1) pendekatan juridis-ilmiah-religius; (2) pendekatan juridis-kontekstual (Integralistik Sistemik); dan (3) pendekatan juridis berwawasan global/komparatif.<sup>59</sup>

Sebagai contoh diperlukan adanya budaya hukum di kalangan aparat penegak hukum bersifat progresif dalam kaitannya dengan penggunaan upaya paksa penangkapan dan penahanan. Berdasarkan ketentuan Pasal 17 KUHAP dan Pasal 21 KUHAP alasan melakukan penangkapan dan penahanan terhadap seorang yang diduga keras melakukan tindak pidana

---

<sup>59</sup> Barda Nawawi Arief, 2011. *Op.cit.* Hlm. 70-71

hanya berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Sedangkan KUHAP tidak menjelaskan apa pengertian dan kriteria 'bukti yang cukup'. Di sini dituntut adanya keprofesionalan dan integritas moral dari penegak hukum (penyidik) dalam menegakkan ketentuan tersebut. Ketentuan yang memberikan wewenang diskresioner seperti itu rentan melanggar HAM terhadap seseorang yang diduga melakukan tindak pidana.

Adanya model penegakan hukum pidana progresif berdasarkan Pancasila berarti juga menuntut bahwa model-model penegakan hukum seperti di era penjajahan atau setidak-tidaknya yang tumbuh dan berkembang pada saat penjajahan seperti perlakuan terhadap pelaku kejahatan sebagai objek pemeriksaan, rekayasa kasus untuk menjaga wibawa lembaga atau golongan tertentu, dan lain sebagainya yang *nota bene* melanggar HAM harus sudah ditinggalkan. Hal ini penting untuk dijadikan komitmen bagi aparat penegak hukum mengingat sampai saat ini masih banyak ditemukan penanganan perkara pidana seperti yang terjadi pada masa penjajahan. Kasus Sengkon dan Karta yang telah menjalani hukuman lebih 5 (lima) tahun karena divonis bersalah melakukan pembunuhan namun ternyata bukan pelakunya, lalu ada kasus salah vonis terhadap pasangan suami-istri yang bernama Risman Lakoro dan Rostin Mahaji warga Kabupaten Boalemo Gorontalo.<sup>60</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa salah satu tujuan dibentuknya NKRI adalah terwujudnya kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Kesejahteraan sosial juga merupakan tujuan jangka panjang bagi sistem peradilan pidana, disamping untuk menanggulangi kejahatan dan resosialisasi terpidana. Untuk terwujudnya tujuan tersebut maka dalam menanggulangi kejahatan di Indonesia termasuk perlakuan terhadap pelakunya dibutuhkan adanya hukum pidana yang memperhatikan aspek-aspek kemanusiaan. Hukum pidana progresif yang berbasis peraturan dan perilaku (*rules and behavior*) serta berprinsip

---

<sup>60</sup> Radar Lampung, *Tak Ada Sanksi Bagi Hakim Salah Vonis*, tgl. 21 Juli 2007.

hukum untuk manusia dan selalu berubah memperhatikan kehendak hukum masyarakat dipandang sebagai model penegakan hukum yang mampu mewujudkan keadilan di negara kesejahteraan Republik Indonesia. Hal ini dikarenakan aspek legalitas pada hukum pidana progresif dibangun berdasarkan kajian-kajian yang bersifat *socio-legal studies*, sedangkan aspek struktural dituntut adanya kreativitas atas kinerja aparat penegak hukum sebagaimana yang diamanatkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

## BAB II.

# KEBIJAKAN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL

---

### A. Fungsi Hukum Dalam Masyarakat

Mengibaratkan hukum sebagai oksigen didasarkan pada pemikiran bahwa “setiap orang butuh oksigen, namun oksigen yang dibutuhkan setiap orang tidak sama; begitu juga dengan hukum, setiap masyarakat butuh hukum namun tidak semua masyarakat membutuhkan tipe hukum yang sama. Ini mengingatkan tidak ada suatu masyarakat yang tidak membutuhkan kehadiran hukum, namun hukum dimaksud yang sesuai dengan situasi, kondisi dan perkembangan lingkungannya (atmosfirnya).

Argumentasi di atas sejalan dengan pandangan Eugen Ehrlich sosiolog hukum berkebangsaan Austria dan digolongkan sebagai salah satu tokoh mashab *sociological jurisprudence* bahwa “... *the center of the gravity of legal development lies not in legislation, nor in juristic science, nor in judicial decision, but in society it self...*” . Ini dikarenakan ia memperkenalkan konsep *living law*<sup>61</sup>, yang juga sejalan dengan pemikiran Friedrich Carl von Savigny, pemikir utama dalam mashab sejarah hukum, sekalipun tidak ada yang berani menyimpulkan bahwa pemikiran Ehrlich memang dipengaruhi oleh gagasan von Savigny.<sup>62</sup> Sama

---

<sup>61</sup> Gagasan Ehrlich mengenai *living law* tidak lantas membuatnya menolak kehadiran hukum negara. Menurutnya, selain hukum yang hidup (*rechtsnormen*) terdapat juga norma-norma putusan (*entscheidungsnormen*) yang dihasilkan oleh hakim, sarjana hukum dan pegawai negara. Selengkapnya lihat dalam Theo Huijbers, “Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah”, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 214.

<sup>62</sup> Von Savigny terkenal dengan konsep jiwa bangsa (*volksgeist*) sebagai sumber hukum. Menurut Savigny, “*law as an expression of the common consciousness or spirit of the people*”.

seperti Savigny, Ehrlich tidak melihat hukum sebagai suatu aturan yang berada di luar anggota-anggota masyarakat, melainkan diwujudkan dan diungkapkan dalam kelakuan mereka sendiri. Hukum lahir dari rahim kesadaran masyarakat akan kebutuhannya (*opinio necessitates*). Sedangkan Satjipto Rahardjo (2008: 31-32) berpendapat bahwa hukum itu bukan institute yang jatuh dari langit, melainkan berakar pada suatu komunitas sosial-kultural tertentu. Komunitas tersebut dapat diibaratkan sebagai ibu yang menyusui anaknya. Dalam hal ini, masyarakat yang menyusui hukumnya dengan sekalian nilai, sejarah dan tradisinya.

Bangsa Indonesia yang bersifat komunal, tentunya model hukumnya tidak bisa disamakan dengan model hukum bangsa Belanda (Eropa) yang bersifat individual. Namun demikian akibat bekas daerah jajahan kondisi sistem hukum nasional kita sampai saat ini masih banyak berorientasi kepada sistem hukum Belanda yang bercirikan kodifikatif. Hal ini disebabkan selain banyaknya produk hukum peninggalan kolonial yang masih berlaku sampai saat ini sehubungan adanya kebijaksanaan pembangunan hukum bersifat pembinaan dan pembaharuan yakni masih tetap menggunakan hukum peninggalan kolonial yang disesuaikan dengan kondisi Indonesia, juga disebabkan sistem pendidikan hukum kita yang menghasilkan para penegak hukum dan pengembang hukum yang masih didominasi cara berpikir hukum doktrinal warisan kolonial Belanda.

Perwujudan cara berpikir doktrinal tentang hukum di atas, tergambar adanya pemahaman bahwa undang-undang dipandang sebagai sarana yang paling efektif untuk mengawal kebijakan penguasa negara (*law effectively legitimates policy*). Di samping itu peraturan perundang-undangan merupakan cara utama penciptaan hukum nasional dikarenakan (1) sistem hukum Indonesia berorientasi pada sistem hukum Hindia Belanda yang merupakan sistem hukum kontinental yang mengutamakan bentuk sistem hukum tertulis; (2) politik pembangunan hukum nasional mengutamakan penggunaan peraturan perundang-

undangan sebagai instrumen utama dibandingkan hukum yurisprudensi dan hukum kebiasaan.<sup>63</sup>

Carut marutnya kehidupan hukum di Indonesia saat ini nampaknya disebabkan adanya cara berpikir dan kebijakan penggunaan hukum yang lahir di era abad ke-19 sebagaimana tersebut di atas, padahal bangsa Indonesia saat ini hidup dalam abad ke-21 yang jauh berbeda dengan kondisi di alam abad ke-19. Alasan di atas sesuai dengan pendapat Esmi Warassih dalam pidato pengukuhan beliau sebagai guru besar bahwa: “Penerapan suatu sistem hukum yang tidak berasal atau ditumbuhkan dari kandungan masyarakat merupakan masalah, khususnya di negara-negara yang sedang berubah karena terjadi ketidakcocokan antara nilai-nilai yang menjadi pendukung sistem hukum dari negara lain dengan nilai-nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat itu sendiri”<sup>64</sup>.

Perkembangan masyarakat selalu disertai dengan persoalan-persoalan dan sekaligus tatanan-tatanan yang hendak mengatunya. Setiap persoalan yang terjadi di masyarakat membutuhkan cara pandang yang berbeda. Sebagai contoh aliran teori hukum yang positivistik melayani kebutuhan masyarakat pada abad 19 yang sudah barang tentu tidak siap melayani kebutuhan masyarakat saat ini. Kemajuan teknologi di berbagai bidang kehidupan perlu diiringi perkembangan hukumnya, sehingga cara pandang yang bersifat positivistik terus berkembang dan kini muncul wacana baru yaitu cara pandang kritis dan konstruktivisme.

Berpikir tentang hukum hanya seperti apa yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan saat ini sudah tidak dapat lagi menjawab masalah-masalah hukum yang ada dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan kondisi masyarakat saat ini jauh berbeda dengan model masyarakat pada era kolonial dahulu.

---

<sup>63</sup> Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah Penataran Dosen PLKH BKS-PTN Bidang Hukum Se-Wilayah Barat FH Unila 1994.

<sup>64</sup> Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH Undip Semarang 14 April 2001*.

Oleh karena itu mengkaji hukum secara komprehensif tidak bisa melepaskan kajiannya dari masyarakatnya. Perkembangan tipe hukum suatu masyarakat tergantung perkembangan masyarakatnya. Tipe hukum tergantung kesiapan bangunan masyarakatnya. Oleh karena itu bicara hukum harus disesuaikan dengan konteksnya (konkrit) bukan dalam pengertian tekstual (abstrak) seperti yang ada dalam peraturan perundang-undangan.

Agar hukum dapat menjawab kepentingan masyarakatnya, maka hukum paling tidak dapat berfungsi: (1) sebagai bagian dari sistem kontrol sosial; (2) fungsi hukum sebagai alat penyelesaian sengketa; dan (3) fungsi redistribusi (*redistributive function*) atau fungsi rekayasa sosial (*social engineering function*).<sup>65</sup>

## **1. Fungsi Hukum sebagai Bagian dari Sistem Pengendalian Sosial**

Hukum yang formal bukan satu-satunya sarana kontrol sosial. Kontrol sosial dalam masyarakat dapat timbul dari nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat itu sendiri. Meskipun demikian sesederhana apapun tetap pengorganisasian suatu masyarakat dan kelangsungan kehidupan bersama tetap terjaga karena adanya fungsi kontrol sosial. Hanya saja efektivitas masing-masing sarana pengendali sosial berbeda-beda menurut tarap perkembangan masyarakatnya. Pada masyarakat yang sederhana tetap pengorganisasian sosialnya dengan hukum adat (tidak tertulis) sudah cukup untuk mengendalikan perilaku anggota masyarakat.

Berbeda halnya dengan masyarakat (modern) yang dikelola dalam konteks organisasi yang disebut negara, maka pengendalian sosial dengan menggunakan hukum modern

---

<sup>65</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction* (Hukum Amerika Sebuah Pengantar) diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, 2001. PT. Tatanusa, Jakarta, halaman 11-18.

(tertulis)<sup>66</sup> terpaksa harus dikedepankan sebagaimana dikemukakan Lawrence M. Friedman bahwa sistem kontrol sosial dalam arti merupakan fungsi dari sistem hukum; semua sistem yang menjadi skunder atau berada di bawahnya. Dengan kata lain, sistem hukum berkaitan dengan perilaku yang mengontrol. Sistem hukum memerintahkan orang apa yang harus dan jangan dilakukan, dan sistem hukum itu menunjang perintah-perintahnya dengan paksa. Menurut Solly Lubis<sup>67</sup>, melalui pendekatan sistem hukum dapat dipahami sebagai subsistem budaya. Tegaknya hukum menunjang ketertiban sosial, turut menjadi ukuran nilai untuk mengukur tingkat budaya dan peradaban masyarakat dan bangsa. Dalam konteks ini sejauhmana hukum berperan sebagai penegak tertib hukum (*rechtsorde*), hukum sebagai simbol<sup>68</sup> dan sebagai sarana penegak keadilan, sebagai penunjang cita-cita demokrasi, penunjang gagasan pemerataan kesejahteraan, dan pencegah kesewenang-wenangan.

Perbedaan antara macam-macam sarana pengendalian sosial yang menonjol pada masing-masing bentuk masyarakat sebagaimana diuraikan di atas, tidak juga dapat dianggap sebagai tahap-tahap keberhasilan manusia dalam menyusun strategi pengendalian sosial. Bahkan di tengah-tengah

---

<sup>66</sup> Satjipto Rahardjo, tanpa tahun, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, hal 178-179, dijelaskan mengenai ciri-ciri hukum modern yaitu:

1. Mempunyai bentuk tertulis;
2. Hukum itu berlaku untuk seluruh wilayah negara. Dengan mengutip pendapat Marc Galanter yang menyatakan bahwa hukum modern sekarang ini terdiri dari peraturan-peraturan yang bersifat uniform serta diterapkan tanpa mengenal variasi. Peraturan-peraturan tersebut lebih bersifat teritorial dari pada pribadi, artinya peraturan-peraturan yang sama itu diterapkan terhadap anggota-anggota masyarakat dari semua suku, agama, kelas, daerah dan kelamin;
3. Hukum merupakan instrumen yang dipakai secara sadar untuk mewujudkan keputusan-keputusan politik masyarakatnya.

<sup>67</sup> Solly Lubis, M. 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. CV. Mandar Maju. Bandung. hal 24.

<sup>68</sup> Vilhem Aubert. 1969. *Law as Symbolism* dalam *Sociologi of Law Selected Reading*. Penguin Book. Baltimore, antara lain menyatakan ..... *Everyone should respect and obey the law even it he does not like it and the other hand the principle of law is to control society and as a social symbol, and finally law will be consist as a idealy symbols* (segala sesuatu harus diatur oleh hukum, dimana dalam hal ini semua orang harus tunduk dan patuh terhadap hukum walaupun mereka tidak suka akan hukum, atau dengan kata lain hukum adalah alat untuk mengontrol masyarakat dan sebagai simbol dari masyarakat dan akan selalu ada serta merupakan simbol yang ideal).

kehidupan masyarakat yang dikategorikan modern, ternyata masalah efektivitas hukum sebagai alat/sarana pengendalian sosial masih menjadi keluhan banyak orang. Dengan kata lain, istilah “masyarakat modern” sebagaimana penulis gunakan di atas, tidak dengan sendirinya dapat menunjuk kepada suasana kehidupan masyarakat modern yang terbebas dari ancaman perilaku menyimpang anggotanya. Hukum sebagai salah satu sarana yang paling diandalkan oleh masyarakat modern untuk mengendalikan perilaku anggotanya ternyata hanya difungsikan untuk memaksakan ketaatan warga yang tidak berdaya kepada perilaku-perilaku yang dikehendaki oleh para penguasa negara.<sup>69</sup>

Ahli hukum di Indonesia selalu mengkritik kebijakan penanggulangan kejahatan, hal ini karena kegagalan bangsa Indonesia dalam memfungsikan hukum sebagai sarana pengendalian sosial tidak saja terjadi dalam bidang hukum pidana, bahkan kegagalan yang terbanyak justru terletak dalam upaya memfungsikan hukum administrasi negara sebagai sarana pengendalian perilaku pejabat dalam menjalankan birokrasi pemerintahan.

Uraian di atas ingin menjelaskan penyakit latent yang terdapat pada hukum modern, dan sekaligus juga merupakan tantangan bagi masyarakat modern termasuk Indonesia untuk selalu memperbaharui keadaan hukumnya. Dikatakan sebagai penyakit latent, karena hampir tidak ada bangsa-bangsa di dunia yang mampu menggunakan hukum sebagai alat pengendalian sosial dengan sempurna.

Memahami fungsi hukum dalam perspektif kontrol sosial, menarik untuk dikemukakan pendapat Emile Durkheim dalam “*The Division of Labour in Society*” yang berhasil menyusun konsepsi tentang dasar-dasar yang mengikat orang-orang dalam kehidupan bersama yang disebut

---

<sup>69</sup> Bandingkan hasil studi Masyarakat Transparansi Indonesia yang menemukan 64 (enampuluh empat) Keputusan Presiden bermasalah yang dikeluarkan Presiden Soeharto. Lihat juga Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama. Semarang. Hlm. 61.

masyarakat. Menurut Durkheim, masyarakat itu mengikat oleh karena adanya solidaritas di antara anggota-anggotanya yaitu masyarakat yang mengikat atas dasar solidaritas mekanis dan masyarakat dengan solidaritas organis.

Masyarakat dengan solidaritas mekanis mendasarkan terwujudnya masyarakat pada rasa keterikatan dan rasa persatuan di antara anggota-anggotanya. Perbedaan pendapat dan penyimpangan-penyimpangan tingkah laku merupakan hal yang bertentangan dengan solidaritas. Pada masyarakat demikian, hukum yang berlaku adalah hukum represif yaitu hukum yang bekerja dengan cara memberikan sanksi pidana pada anggota-anggota masyarakat yang melanggar hukum dengan tujuan agar para anggota masyarakat mempunyai keseragaman dalam tindakan-tindakannya.

Masyarakat dengan solidaritas organis yang mendasarkan terwujudnya masyarakat atas kesadaran akan kebebasan para anggotanya untuk melakukan perbuatan-perbuatan dan untuk berhubungan satu dengan yang lain, yang karena sifat sosial manusia maka kebebasan demikian itu menyebabkan musnahnya masyarakat. Pada masyarakat yang demikian, hukum yang berlaku adalah hukum yang bersifat restitutif yaitu hukum yang bekerja dengan cara menyediakan sarana untuk memulihkan keadaan menjadi seperti semula, bilamana terjadi gangguan dalam hubungan di antara anggota-anggota masyarakat. Hukum yang bersifat restitutif sesuai bagi masyarakat dengan solidaritas organis karena masyarakat demikian ini mendasarkan diri pada kebebasan para anggotanya.

## **2. Fungsi Hukum Sebagai Alat Penyelesaian Konflik (Sengketa)**

Dalam kehidupan masyarakat hampir selalu ada perbedaan antara pola-pola perikelakuan yang nyata (*actual behavior*) dengan pola-pola perikelakuan yang dikehendaki

oleh hukum (*expected behavior*). Perbedaan tersebut terkadang menimbulkan konflik atau pertentangan di dalam masyarakat yang memerlukan penyelesaian. Harry C. Bredemeier<sup>70</sup> menyatakan bahwa fungsi hukum adalah untuk mengatasi atau menyelesaikan konflik secara tertib, fungsi ini berlaku setelah konflik terjadi (*the function of the law is the orderly resolution of conflicts, the law is brought into operation after there has been a conflict*).

Dalam pandangan sebagaimana tersebut di atas biasanya hukum tidak lagi dikonsepsikan sebagai gejala normatif, otonom, akan tetapi sebagai suatu lembaga sosial yang secara riil mempunyai kaitan dengan berbagai variabel sosial lainnya. Hukum sebagai gejala sosial-empirik dipandang sebagai suatu indeventent variabel yang menimbulkan berbagai efek kepada aspek-aspek kehidupan sosial lainnya dan sekaligus juga sebagai *dependent variabel* yang merupakan hasil dari bermacam-macam kuatan sosial dalam suatu proses kemasyarakatan. Hukum berfungsi untuk menciptakan kebenaran dan keadilan di dalam masyarakat. Fungsi hukum dalam konteks ini dapat dikatakan berperan melakukan transpormasi dan reformasi di segala bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Dengan begitu dapat terjadi perubahan sikap mental dan budaya hukum yang mendukung pembangunan yang berkelanjutan untuk mewujudkan suatu masyarakat, bangsa dan negara yang tertib dan adil.

Penggunaan hukum sebagai sarana penyelesaian konflik (sengketa), nampak telah merupakan pekerjaan yang biasa bagi para sarjana hukum Indonesia. Hal ini tidak jauh berbeda dengan pekerjaan para sarjana hukum di Belanda, sebagaimana pernah dikemukakan oleh H.F.M. Crombag<sup>71</sup> bahwa pendidikan hukum meliputi bidang-bidang di sekitar

---

<sup>70</sup> Harry C. Bredemeier, 1969. "*Law as an Integrative Mechanism*" dalam Vilhelm Aubert (ed) *Sociology of Law*. Penguin Books. Middlesex, hal 73

<sup>71</sup> Lihat dalam Ronny Hanitiyo Soemitro, 1990, *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik*, CV. Agung, Semarang, hal. 1

konflik, yaitu: (a) bidang penyelesaian konflik secara formal, yaitu peradilan; (b) bidang penyelesaian konflik secara informal, yaitu penyelesaian di luar pengadilan; (c) bidang pencegahan konflik yaitu bidang prevensi.

Konflik yang diselesaikan melalui proses peradilan, baik itu dalam bidang perdata maupun dalam bidang pidana sebenarnya hanya merupakan sebagian saja dari peristiwa hukum. Tugas sarjana hukum yang tidak kalah pentingnya adalah penyelesaian konflik di luar proses peradilan dan tugas pencegahan konflik.

Di dalam masyarakat yang kompleks saat ini dan terdapat pelapisan sosial yang menyolok, maka pembentuk hukum (perundang-undangan) selalu dihadapkan kepada pertentangan (konflik) nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan antar kelompok. Di dalam masyarakat yang demikian, maka masalah yang dihadapi oleh pembentuk hukum adalah menetapkan nilai-nilai apakah yang akan diakui oleh hukum dan kemudian dikonkritkan ke dalam norma-norma hukum, sehingga selanjutnya akan digunakan sebagai pedoman untuk menyelesaikan sengketa di tengah masyarakat. Berhadapan dengan konflik nilai-nilai yang terjadi di tengah masyarakat kompleks ini, maka menurut Chambliss<sup>72</sup> ada dua kemungkinan yang dapat terjadi pada pembentukan hukum, yaitu: (1) Pembentukan hukum akan dilihat sebagai suatu proses adu kekuatan, dimana negara merupakan senjata di tangan lapisan yang berkuasa; (2) Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai di dalam masyarakat, namun negara tetap dapat berdiri sebagai badan yang tidak memihak (*value neutral*), di dalam mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat diselesaikan tanpa mengganggu kehidupan masyarakat.

Dalam kenyataan di masyarakat yang kompleks, konflik atau sengketa yang terjadi tidak hanya menyangkut

---

<sup>72</sup> Lihat, dalam Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, hal 49-50

hal-hal yang konkrit seperti uang, rumah, tanah, tetapi juga menyangkut hal-hal yang lebih abstrak atau samar, seperti hak kewarganegaraan, reputasi seseorang, hak perlindungan atas jiwa atau badan seseorang, dan sebagainya. Demikian pula halnya dengan para pihak yang terlibat konflik, bisa terjadi antara orang perseorangan, antara seseorang dengan sekelompok orang, antara sekelompok orang dengan sekelompok orang, antara seseorang atau sekelompok orang dengan badan hukum atau pemerintah, atau antara badan hukum (perusahaan, ormas, orpol) dengan pemerintah.

Hukum harus difungsikan sebagai alat untuk menyelesaikan konflik, walaupun dalam pelaksanaan tidaklah selalu berhasil, terutama dalam masyarakat yang tidak berlandaskan kesepakatan nilai-nilai. Kegagalan dapat terjadi sejak pembentukan hukum (*legal drafting*), yaitu karena kegagalan dalam mendamaikan nilai-nilai atau kepentingan-kepentingan yang sedang berada dalam situasi bertentangan. Hal ini menjadi salah satu persoalan utama dalam pembinaan hukum di Indonesia.

Dalam rangka mendamaikan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dalam pembentukan hukum, Satjipto Rahardjo<sup>73</sup> menekankan akan perlunya mekanisme yang demokratis dalam pembentukan hukum, yaitu jalan musyawarah untuk mufakat. Sebaliknya, pembentukan hukum yang mengabaikan mekanisme yang demokratis akan mempertajam konflik di tengah masyarakat.<sup>74</sup> Hal ini nampak dalam pengambilan keputusan yang dilakukan para pihak yang terlibat sengketa, dimana para pihak cenderung menolak cara-cara penyelesaian konflik yang ditawarkan oleh hukum.

---

<sup>73</sup> *Ibid*, halaman 54

<sup>74</sup> Berdasarkan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

### 3. Fungsi Hukum sebagai Sarana Penggerak Perubahan (Rekayasa Sosial)

Perkembangan bangsa Indonesia saat ini sudah berbeda dibandingkan pada waktu enam puluh tahun yang lalu. Perubahan tersebut dilakukan secara sadar dan berlangsung dengan cepat sejak tahun 1969 (Repelita I) hingga sekarang. Keadaan sangat berbeda dibandingkan pada waktu masyarakat Indonesia masih belum menjalani kehidupan bersama dalam konteks bernegara, karena meskipun terdapat perubahan sosial secara terus menerus, namun tahap demi tahap dari perubahan itu berlangsung secara perlahan-lahan. Perbedaan lainnya adalah perubahan yang terjadi sejak tahun 1969 hingga sekarang merupakan perubahan yang diarahkan secara sadar kepada tujuan yang telah ditetapkan sejak semula. Sebaliknya, perubahan sosial yang berlangsung di masyarakat Indonesia sebelum kemerdekaan adalah perubahan yang berlangsung secara alamiah. Berkaitan dengan hal ini, Sunaryati Hartono<sup>75</sup> mengemukakan bahwa:

Dalam hati kecil kebanyakan ahli budaya dan ilmu kemasyarakatan mungkin menghendaki agar masyarakat kita sebaiknya jangan dimanipulasi, tetapi dibiarkan berkembang sendiri mencari pola, struktur dan budaya itu sendiri. Padahal cara ini mungkin hanya dapat ditempuh di dalam masyarakat desa yang kecil dan sederhana, yang jauh dari pengaruh dunia luar, seperti terjadi dalam abad-abad millenium pertama. Di dalam masyarakat seperti ini, hukum memang tidak banyak peranannya untuk mengatur pergaulan masyarakat, sebab hukum yang tertuang dalam keputusan kepala-kepala adat, hanya menguatkan apa yang sudah berlaku di dalam masyarakat sebagai adat kebiasaan. Jadi di dalam masyarakat yang tradisional, hukum hanya berfungsi sebagai pemelihara “status quo”.

---

<sup>75</sup> Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, h 79

Sikap penolakan terhadap segala bentuk usaha untuk melakukan perubahan sosial yang bersifat manipulatif di atas, tidak saja selalu ditunjukkan oleh para ahli budaya dan ilmu kemasyarakatan, tetapi juga pernah ditunjukkan oleh para ahli hukum adat di Indonesia, yaitu dalam bentuk penolakan terhadap penggunaan hukum sebagai sarana memperbaharui masyarakat, sebagaimana pernah diupayakan oleh pemerintah kolonial di Indonesia. Menghadapi penolakan tersebut, maka pemerintah kolonial pada waktu itu harus membagi penduduk Hindia Belanda ke dalam tiga golongan, yaitu golongan penduduk Eropa, Timur Asing dan Bumi Putra, sebagaimana di atur dalam Pasal 131 dan 163 *Indische Staatregeling*. Sikap apriori dari para ahli hukum adat pada masa itu telah menimbulkan akibat tersendiri, sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja<sup>76</sup> bahwa:

Politik hukum yang bermaksud melindungi golongan pribumi telah secara efektif mengisolasi “golongan pribumi” ini dari hubungan dan perkembangan hukum masa kini, sehingga mengakibatkan keterbelakangan dari golongan ini dalam situasi dimana golongan-golongan yang berbeda itu harus bersaing misalnya dalam perdagangan. Sikap yang “a priori” menolak perundang-undangan sebagai teknik pembaharuan hukum berbekas walaupun dalam bentuk yang lebih lunak, dalam suatu sikap yang kolot (konservatif) terhadap usaha-usaha pembaharuan hukum. Pemikiran tentang hukum di Indonesia hingga belum lama berselang menggambarkan keadaan yang di lukiskan di atas.

Uraian di atas bermaksud menunjukkan bahwa penggunaan hukum sebagai sarana untuk menggerakkan

---

<sup>76</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional (Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia)*. Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung. hal 4-5

perubahan masyarakat sebenarnya sudah dimulai sejak zaman pemerintah kolonial Belanda di Indonesia. Meskipun efek yang ditimbulkannya tidak terlalu besar, karena mendapat perlawanan dari para eksponen hukum adat pada masa itu. Namun yang tidak dapat disangkal adalah penyelenggaraan pendidikan hukum oleh pemerintah kolonial telah berhasil melahirkan pakar-pakar hukum yang terlanjur terdidik menurut tradisi hukum Belanda yang bersifat positivistik. Selanjutnya setelah bangsa Indonesia merdeka, ternyata alur perkembangan sistem hukum di Indonesia banyak dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran pakar hukum yang mengenyam pendidikan hukum yang bertumpu pada tradisi barat.

Penggunaan hukum sebagai sarana untuk menggerakkan perubahan masyarakat akan semakin tampak dengan jelas apabila pengamatan diarahkan kepada aktivitas pemerintah Indonesia dalam pelaksanaan pembangunan. Pemerintah diberi tugas untuk membimbing bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-citanya sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang dasar 1945, yaitu “membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa 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”.

Tugas yang secara tegas dicantumkan dalam konstitusi tersebut tentu saja harus diikuti dengan pemberian kewenangan kepada pemerintah negara untuk berkreasi dalam mengarahkan perubahan masyarakat sampai pada bentuk yang dicita-citakan. Hukum diharapkan mempunyai fungsi inovatif atau redistributif yang sebenarnya berkaitan erat dengan proses perubahan sosial budaya yang terencana dan dikehendaki.

Pada umumnya hukum sebagai sarana *social engineering* akan lebih berhasil apabila berkaitan dengan bidang-bidang kehidupan yang netral sifatnya, dalam arti tidak menyangkut masalah pribadi yang bersifat sensitif. Steven Vago<sup>77</sup> mengemukakan *social engineering* sebagai: *...purposive, planned, and directed social change initiated, guided, and supported by the law*. Dengan istilah “berkreasi” sekedar untuk menghindari dari penggunaan istilah yang terdengar agak kasar, yaitu “merekayasa masyarakat/rekayasa sosial” artinya seolah-olah membebaskan pemerintah dalam menggunakan hukum untuk memanipulasi perkembangan masyarakat, atau membiarkan sekelompok orang menggunakan hukum untuk mengeksploitasi sekelompok orang lain.

Apabila diperhatikan dengan seksama, dapatlah diketahui bahwa bagian terbesar dari produk hukum di Indonesia selalu saja bermaksud untuk mengubah sesuatu. Oleh sebab itu ciri menonjol dari pelaksanaan tugas pembentuk undang-undang di Indonesia saat ini terletak pada pelaksanaan tugasnya yaitu mendorong perubahan sosial dengan perundang-undangan.

Perwujudan dari ketiga fungsi hukum tersebut di atas agar sesuai dengan karakteristik dan kepentingan hukum bangsa Indonesia, maka pembangunan sistem hukum nasional harus berorientasi kemanusiaan (*humanis*). Hal ini mengingat walaupun bangsa Indonesia telah lebih dari 60 tahun merdeka namun sistem hukumnya masih sangat kental diwarnai oleh nilai-nilai sistem hukum kolonial (*kultur liberal*). Padahal sistem hukum suatu bangsa tidak dapat dilepaskan dari konteks manusianya karena hukum ada dan diperuntukkan untuk kehidupan manusia. Oleh sebab itu norma hukum selalu mengandung kultur hukum masyarakat yang membentuknya.

---

<sup>77</sup> Steven Vago, 1990, *Law and Society*, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, New York, hal 18

Apabila bangsa Indonesia hendak membangun sistem hukum yang humanis tentunya bangsa Indonesia dituntut untuk mengartikan hukum tidak hanya terpaku dengan kerja logika-deduktif semata yang masuk ranah legalistik-dogmatik dan empirik-positivistik, melainkan juga hukum harus dibangun secara humanis-partisipatoris, bermoral, hukum bukan untuk hukum melainkan untuk manusia dan masyarakat (logika-induktif).

Pembangunan sistem hukum nasional selalu menempatkan ideologi negara Pancasila sebagai “*margin of Appreciation*” dalam setiap langkah hukum seperti proses pembuatan undang-undang, proses penegakan hukum, proses penanaman kesadaran hukum rakyat, bahkan dalam penerapan uji materiil (*judicial review*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>78</sup> Sedangkan makna kemanusiaan versi Pancasila memberikan inspirasi bahwa sistem hukum nasional harus mengindahkan hak-hak asasi manusia berkarakteristik Indonesia.

Pandangan Pancasila terhadap hakikat manusia menurut Notonegoro yaitu kesatuan dari bagian-bagian susunan kodrat terdiri dari jiwa dan raga, sifat kodrat (makhluk individu dan sosial), dan kedudukan kodrat (makhluk berdiri sendiri dan makhluk Tuhan). Oleh sebab itu aliran yang diajarkan oleh filsafat Pancasila mengenai hakikat manusia disebut “*mono-pluralisme*” atau “sarwa tunggal”, sehingga manusia adalah makhluk “*mono-dualistik*” atau makhluk “*mono-pluralistik*”. Berdasarkan pengertian ini, maka terhadap pandangan yang menyatakan bahwa perkembangan manusia bertolak dari kebebasan manusia sebagai kebebasan individual sebagaimana yang dianut oleh negara-negara barat bertentangan dengan ajaran filsafat Pancasila.

---

<sup>78</sup> Muladi. 2007. Reformasi Hukum Dalam Pembangunan Sistem Hukum Nasional. Makalah Disampaikan Dalam Kuliah Umum Pascasarjana Magister Hukum Unila.

Filsafat Pancasila mengajarkan bahwa manusia hanya dapat berkembang secara utuh di dalam lingkungan sosial, karena untuk memperjuangkan kepentingannya manusia selalu memerlukan bantuan orang lain. Oleh sebab itu kebebasan manusia dikembangkan dalam kehidupan sosial melalui keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara hak dan kewajibannya. Pancasila mengajarkan bahwa manusia adalah makhluk Tuhan yang otonom, artinya mengakui bahwa manusia memang bebas, merdeka akan tetapi kebebasan tersebut bukannya tak terbatas. Faktor-faktor yang membatasinya adalah diri sendiri, orang lain atau masyarakat, alam lingkungan, dan juga Tuhannya. Selain itu filsafat Pancasila menempatkan manusia sebagai makhluk berbudaya memiliki potensi pikir, rasa, karsa, dan cipta. Oleh karena itu sistem hukum nasional yang berorientasi kemanusiaan versi Pancasila selain memperhatikan hak-hak asasi manusia (HAM), juga harus memperhatikan kewajiban asasi manusia (KAM).

Kondisi sistem hukum nasional kita saat ini walaupun sudah berorientasi kemanusiaan namun aspek kemanusiaannya masih banyak berorientasi kepada sistem hukum barat (Belanda). Hal ini mengingat selain banyaknya produk hukum peninggalan kolonial yang masih berlaku sampai saat ini (dimensi pembangunan hukum bersifat pembinaan dan pembaharuan), juga disebabkan sistem pendidikan hukum kita yang akan menghasilkan para penegak hukum dan pengembang hukum masih didominasi cara berpikir hukum doktrinal warisan kolonial Belanda.

Reformasi hukum dalam rangka membangun Sistem hukum nasional yang berorientasi kemanusiaan versi Pancasila berarti pembangunan tentang substansi hukum, pembangunan tentang struktur hukum, dan pembangunan tentang budaya hukum harus memperhatikan HAM dan KAM bangsa Indonesia yang menurut Ketetapan MPR Nomor

II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) meliputi:

- a. Mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia;
- b. Saling mencintai sesama manusia;
- c. Mengembangkan sikap tenggang rasa;
- d. Tidak semena-mena terhadap orang lain;
- e. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan;
- f. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan;
- g. Berani membela kebenaran dan keadilan;
- h. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

Adanya sistem hukum nasional yang berorientasi kepada HAM dan KAM bangsa Indonesia diharapkan sistem hukum nasional tersebut dapat membahagiakan bangsa Indonesia. Tuntutan adanya sistem hukum nasional yang membahagiakan tersebut mengingatkan sistem hukum suatu bangsa dibuat oleh dan untuk bangsa yang bersangkutan. Menurut Satjipto Rahardjo<sup>79</sup> bahwa hukum itu bukan institute yang jatuh dari langit, melainkan berakar pada suatu komunitas sosial-kultural tertentu. Komunitas tersebut dapat diibaratkan sebagai ibu yang menyusui anaknya. Dalam hal ini, masyarakat yang menyusui hukumnya dengan sekalian nilai, sejarah dan tradisinya. Dalam kaitan ini Satjipto Raharjo, menyatakan bahwa pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofis tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik

---

<sup>79</sup> Satjipto Rahardjo. 2008. Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya. Genta Press. Yogyakarta hal 31-32

orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Ini menyebabkan hukum progresif menganut "ideologi" : Hukum yang pro-keadilan dan Hukum yang Pro-rakyat.

Reformasi hukum dalam rangka pembangunan substansi hukum yang berorientasi HAM dan KAM berarti pembangunan substansi hukum baik dalam dimensi pembinaan, pembaharuan, dan penciptaan harus secara komprehensif melindungi kepentingan hukum negara, kepentingan hukum masyarakat, maupun kepentingan hukum individu. Sebagai contoh peraturan perundang-undangan dibuat berdasarkan asas kemanusiaan yaitu sebagaimana termuat dalam Penjelasan Pasal 6 huruf b Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Yang dimaksud dengan "asas kemanusiaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Sedangkan contoh dalam bidang hukum pidana yaitu adanya pendekatan humanistik dalam penggunaan sanksi pidana bahwa pidana (utk. si pelanggar) tidak hanya harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab tetapi juga harus dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat<sup>80</sup>.

Reformasi hukum dalam rangka pembangunan struktur hukum yang berorientasi HAM dan KAM berarti pembangunan struktur hukum harus mencerminkan proses

---

<sup>80</sup> Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Nasional*, Bahan Kuliah S3 PDIH KPK Undip-Unila tahun 2008

penegakan hukum sebagai keseluruhan kegiatan dari para pelaksana penegak hukum kearah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketenteraman dan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Dengan adanya pembangunan struktur hukum yang berorientasi kepada HAM dan KAM bangsa Indonesia, praktik-praktik penegakan hukum seperti tebang pilih, geregetan dan penyiksaan phisik dan non-phisik di masa yang akan datang tidak akan diketemukan lagi.

Sedangkan reformasi hukum dalam rangka pembangunan budaya hukum yang berorientasi HAM dan KAM berarti pembangunan budaya hukum diarahkan sebagai proses penanaman kesadaran hukum rakyat. Proses penanaman kesadaran hukum rakyat dapat dilakukan melalui kebijakan negara untuk meningkatkan kegiatan sosialisasi, penyuluhan, penataran dan bahkan memberdayakan masyarakat dalam proses legislasi. Adanya kesadaran hukum rakyat diharapkan seluruh bangsa Indonesia mengetahui hak dan kewajibannya sebagai warga Negara.

Guna menunjang reformasi sistem hukum nasional yang berorientasi HAM dan KAM, maka pendidikan hukum dan pengembangan ilmu hukum harus meninggalkan nuansa positivisme yang melihat hukum semata-mata sebagai '*positive judgment*' penguasa yang menjauhi tradisi empiris. Pendidikan hukum dan pengembangan ilmu hukum semacam ini hanya akan menghasilkan jurisdiksi yang berwawasan sempit dan formal, yang mendayagunakan hukum sebagai seni ketrampilan litigasi dan profesi semata-mata yang jauh dari keadilan dan demokrasi. '*socio legal judgment*' harus didayagunakan dalam segala aktivitas hukum termasuk pendidikan hukum. Pengembangan studi hukum harus dilakukan dengan '*double track system*' yaitu doktrinal dan non-doktrinal.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa setiap masyarakat membutuhkan hukum, namun hukum yang dibutuhkan oleh struktur masyarakat yang satu tidak sama dengan kebutuhan akan hukum oleh masyarakat yang lainnya. Agar hukum dapat mengakomodasi semua kepentingan masyarakat maka fungsi hukum meliputi (1) bagian dari sistem pengendalian sosial; (2) alat penyelesaian konflik; dan (3) sarana penggerak perubahan/rekayasa sosial. Dalam kaitannya dengan kepentingan hukum bangsa Indonesia, maka sistem hukum yang akan dibangun harus bersifat humanistik berdasarkan Pancasila.

## **B. Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional**

Salah satu pilar *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional adalah prinsip utama bahwa hukum mengabdikan pada kepentingan bangsa untuk memajukan negara dan menjadi pilar demokrasi dan tercapainya kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu produk hukum yang dihasilkan termasuk semua bentuk kebijakan publik adalah hukum (kebijakan publik) yang konsisten dengan falsafah Negara, mengalir dari landasan konstitusi UUD 1945 dan secara sosiologis menjadi sarana untuk tercapainya keadilan dan ketertiban masyarakat.

Persoalan mendasar terkait *grand design* Pembangunan Sistem dan Politik Hukum Nasional, adalah bagaimana membuat struktur sistem hukum (*legal system*) yang kondusif bagi keberagaman sub-sistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang hukum yang dibutuhkan masyarakat, juga kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat dan kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan aturan yang berlaku. Tegasnya, harus ada kebijakan hukum (*legal policy*) yang jelas untuk menciptakan kondisi di atas. Sistem hukum dan konstitusi harus dapat merespon dinamika dan tantangan zaman dan kehidupan bernegara yang bertumpu pada konsensus reformasi.

Produk hukum yang dihasilkan harus mencerminkan aspek filosofis, yuridis, sosiologis dan historis, sehingga kehidupan bangsa dan negara harus berkesinambungan.<sup>81</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum yang paling mendasar, hukum tertinggi yang mengandung nilai asas dan norma yang harus dipatuhi, dijunjung tinggi, dan dilaksanakan dalam setiap pengambilan keputusan dan/atau kebijakan hukum baik oleh pemerintah, legislatif, dan badan-badan yudisial, serta rakyat pada umumnya. Oleh karena itu di dalam sistem hukum nasional yang hendak dibangun dan pelaksanaannya dalam bentuk politik hukum nasional, harus tetap dijaga dan dipertahankan semangat dan nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam dasar falsafah negara Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 dan seluruh pasal-pasalannya sebagai landasan falsafah dan konstitusional negara.<sup>82</sup>

Berbagai persoalan bangsa yang dihadapi saat ini khususnya dalam bidang hukum tentu harus diselesaikan dengan tuntas melalui proses rekonstruksi sistem hukum nasional agar tercipta kondisi hukum yang sesuai dengan nilai-nilai bangsa Indonesia. Untuk kepentingan tersebut diperlukan suatu kondisi sebagai berikut:

1. Terwujudnya nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa sebagai sumber etika dan moral untuk berbuat baik dan menghindari perbuatan tercela, serta perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan hak asasi manusia. Nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa selalu berpihak kepada kebenaran dan menganjurkan untuk memberi maaf kepada orang yang telah bertobat dari kesalahannya.
2. Dalam realitas sosial, pengembangan supremasi hukum sangat tergantung pada empat komponen, yaitu (a) materi

---

<sup>81</sup> <http://www.bphn.go.id/> diunduh tgl. 17-01-2009

<sup>82</sup> Mahfud, MD, Moh. TT. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES, Hlm. 10

hukum, (b) sarana prasarana hukum, (c) aparat hukum, dan (4) budaya hukum masyarakat.<sup>83</sup>

3. Hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan dapat saja tidak adil jika bertentangan dengan kesejahteraan manusia, demikian menurut Thomas Aquinas. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa hal. Pertama penguasa memaksakan hukum yang tidak membawa kesejahteraan umum, tetapi semata-mata karena keinginan penguasa itu sendiri. Kedua karena pembuat hukum melampaui kewenangan yang dimiliki. Ketiga karena hukum dipaksakan kepada masyarakat secara tidak sama, meskipun alasannya demi kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dalam upaya menciptakan hukum yang berkeadilan hendaknya mencari hukum yang bersumber dari rasa keadilan masyarakat. Sepanjang hukum yang ditegakkan oleh aparat penegak hukum itu belum merupakan konstruksi yang mencerminkan rasa keadilan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia, maka rasanya sulit diterima sebagai keadilan yang sebenarnya. Demikian pula kebebasan, kesetaraan, dan kesamaan dalam memperoleh kesempatan sebagaimana yang dijanjikan oleh hukum itu hanya benar dalam norma-norma abstrak, dan dalam retorika-retorika teoritiknya belaka. Kenyataan itu telah mengakibatkan *in concreto* para pelaku dalam kehidupan hukum itu tidak memperoleh kesetaraan dan kesempatan yang sama untuk memperoleh akses ke dalam sistem yang modern itu guna mengklaim hak-hak yang telah dijanjikan *in abstracto*.<sup>84</sup>
4. Sedangkan pengertian hukum sebagai sistem norma menurut Hans Kelsen bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi dan seterusnya sampai berhenti

---

<sup>83</sup> <http://agukfauzulhakim.wordpress.com/> diunduh tgl. 2-2-2009

<sup>84</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, 2002. *Pembaharuan Hukum Untuk Menggalang Kehidupan Masyarakat Indonesia Baru yang Berperikemanusiaan*. Bahan Kuliah Teori-Teori Sosial PDIH Undip Semarang.

pada norma tertinggi yang olehnya disebut norma dasar (*Grundnorm*).<sup>85</sup>

5. Sistem hukum suatu bangsa tidak dapat dilepaskan dari konteks manusianya karena hukum ada dan diperuntukkan untuk kehidupan manusia. Oleh sebab itu norma hukum selalu mengandung kultur hukum masyarakat yang membentuknya. Alasan di atas sesuai pendapat Satjipto Rahardjo bahwa hukum itu bukan institut yang jatuh dari langit, melainkan berakar pada suatu komunitas sosial-kultural tertentu. Komunitas tersebut dapat diibaratkan sebagai ibu yang menyusui anaknya. Dalam hal ini, masyarakat yang menyusui hukumnya dengan sekalian nilai, sejarah dan tradisinya.<sup>86</sup> Apabila bangsa Indonesia hendak membangun sistem hukum yang berkarakteristik Indonesia (Sistem Hukum Pancasila), maka bangsa Indonesia dituntut untuk mengartikan hukum tidak hanya terpaku dengan kerja logika-deduktif semata yang masuk ranah legalistik-dogmatik dan empirik-positivistik, melainkan juga hukum harus dibangun secara humanis-partisipatoris, bermoral, hukum bukan untuk hukum melainkan untuk manusia dan masyarakat (logika-induktif). Selain itu agar cita hukum Pancasila dapat terwujud dalam setiap produk perundang-undangan Indonesia, maka proses pembentukannya tidak hanya melalui pendekatan yuridis, melainkan juga harus memperhatikan pendekatan sosiologis dan politis bahkan filosofis.
6. Tatkala terjadi dilema dalam penegakan hukum baik yang berkaitan dengan substansi hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum, maka setiap orang (masyarakat dan aparatur hukum) harus mengembalikan pada rasa keadilan hukum masyarakat. Keadilan hukum masyarakat Indonesia yaitu keadilan Pancasila yang mengandung makna 'keadilan

---

<sup>85</sup> Hans Kelsen, 2006. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Penterjemah Raisul Muttaqien. Nusamedia & Nuansa. Bandung. Hlm. 179.

<sup>86</sup> Satjipto Rahardjo. 2008. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Genta Press. Yogyakarta. Hlm. 31-32

berketuhanan', 'keadilan berkemanusiaan (humanistik)', 'keadilan yang demokratis, nasionalistik, dan berkeadilan-sosial'. Ini berarti, keadilan yang ditegakkan juga bukan sekedar keadilan formal, tetapi keadilan substansial.<sup>87</sup>

Dalam kaitan di atas Satjipto Rahardjo mendorong agar dalam penegakan hukum hakim harus berani membebaskan diri dari penggunaan pola baku, dan cara yang demikian sebenarnya sudah banyak terjadi, termasuk di Amerika Serikat sekali pun. Cara baru inilah yang tadi disebut *rule breaking*. Keadilan tidak mungkin hanya bisa dilihat dari aspek normatif saja, melainkan juga aspek sosiologis, apalagi sudah menyangkut aspek keadilan sosial (*social justice*) serta konstitusionalitas suatu UU.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Barda Nawawi Arief, 2011. *Pendekatan Keilmuan dan Pendekatan Religius Dalam Rangka Optimalisasi dan Reformasi Penegakan Hukum (Pidana) di Indonesia*

<sup>88</sup> Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Surya Pena Gemilang Publishing. Malang. hlm. 353

## BAB III.

# POLITIK HUKUM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA DI BIDANG PERIKANAN

---

### A. Potensi Sumber Daya Perikanan Indonesia

Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari laut,( negara maritime) dengan luas lautan mencapai 5,8 juta km<sup>2</sup> yang terdiri dari perairan teritorial, perairan laut 12 mil dan perairan ZEE Indonesia. Indonesia juga memiliki 17.504 buah pulau dengan panjang garis pantai 104.000 km. Indonesia juga memiliki potensi perikanan yang sangat besar dan beragam. Potensi lestari sumberdaya perikanan tangkap laut Indonesia adalah sekitar 6,5 juta ton/tahun dengan tingkat pemanfaatan mencapai 5,71 juta ton pada tahun 2011 (77,38%).<sup>89</sup>

Dasar laut Indonesia sangat kompleks dan tidak ada negara lain yang mempunyai topografi dasar laut begitu beragam seperti Indonesia. Hampir segala bentuk topografi dasar laut dapat dijumpai, seperti paparan dangkal, terumbu karang, lereng curam maupun landai, gunung api bawah laut, palung laut dalam, basin atau pasu yang terkurung dan lain sebagainya. Karakteristik ini menjadikan Lautan Indonesia merupakan wilayah *Marine Mega-Biodiversity* terbesar di dunia, memiliki 8.500 *species ikan*, 555 *species rumput laut* dan 950 *species biota terumbu karang*.<sup>90</sup> Sumber daya perikanan ini umumnya bersifat *common property*,

---

<sup>89</sup> Keanekaragaman Hayati Laut Indonesia Terbesar di Dunia, <http://kkp.go.id/index.php/arsip/c/9822>, diakses tgl. 13-11-2014

<sup>90</sup> *Ibid*

artinya kepemilikannya bersifat umum serta *open access*, yang berarti pula akses terhadapnya bersifat terbuka.<sup>91</sup>

Potensi perikanan yang dimiliki tersebut merupakan potensi ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk masa depan bangsa, sebagai tulang punggung pembangunan nasional. Pemanfaatan secara optimal diarahkan pada pendayagunaan sumber daya ikan dengan memperhatikan daya dukung yang ada dan kelestariannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil, meningkatkan penerimaan dari devisa negara, menyediakan perluasan dan kesempatan kerja, meningkatkan produktivitas, nilai tambah dan daya saing hasil perikanan serta menjamin kelestarian sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan serta tata ruang.<sup>92</sup>

Dalam pembangunan perikanan terdapat beberapa isu yang perlu mendapatkan perhatian dari semua pihak, baik pemerintah, masyarakat maupun pihak lain yang terkait dengan pembangunan perikanan. Isu-isu tersebut diantaranya adanya gejala penangkapan ikan yang berlebih, pencurian ikan, dan tindakan *illegal fishing* lainnya yang tidak hanya menimbulkan kerugian bagi negara, tetapi juga mengancam kepentingan nelayan dan pembudi daya-ikan, iklim industri, dan usaha perikanan nasional. Persoalan tersebut harus diselesaikan dengan sungguh-sungguh, sehingga penegakan hukum di bidang perikanan menjadi sangat penting dan strategis dalam rangka menunjang pembangunan perikanan secara terkendali dan berkelanjutan. Adanya kepastian hukum merupakan suatu kondisi yang mutlak diperlukan dalam penanganan tindak pidana di bidang perikanan.<sup>93</sup> Hal ini penting mengingat praktek *illegal fishing*, ternyata telah merugikan negara hingga Rp 30 triliun per tahun,<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Tatang Setiawan, *Efektifitas Pengadilan Perikanan*, <http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan-tgl-17-11-2014>

<sup>92</sup> Penjelasan Umum UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

<sup>93</sup> *Ibid*

<sup>94</sup> <http://kcp.go.id/index.php/arsip/c/9822>, diakses tgl. 13-11-2014

Upaya bangsa Indonesia untuk menanggulangi kejahatan di bidang perikanan diwujudkan dengan melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan curang tersebut dengan adanya ketentuan pidana yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan. Mengingat undang-undang tersebut dipandang sudah tidak mampu menanggulangi modus operandi kejahatan di bidang perikanan yang semakin berkembang seiring dengan kemajuan teknologi sarana penangkapan ikan, maka dilakukan pembaharuan politik hukum pemberantasan tindak pidana di bidang perikanan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004. Perubahan mendasar melalui undang-undang ini yakni dibentuknya Pengadilan Perikanan di Indonesia yang untuk pertama kali dibentuk di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung, dan Tual. Dalam Pasal 71 ayat (2) diatur tentang Pengadilan Perikanan yang merupakan pengadilan khusus yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan yang berada pada lingkungan Peradilan Umum. Dalam perjalanannya ternyata undang-undang ini juga dirasakan belum mampu untuk memberantas praktik kejahatan di bidang perikanan sehingga akhirnya diubah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009.

Perubahan politik hukum penanggulangan kejahatan di bidang perikanan tersebut saat ini masih diikuti maraknya praktik pencurian ikan di wilayah perairan Indonesia. Rencana Strategis (Renstra) Departemen Kelautan dan Perikanan yang akan menjadikan Indonesia sebagai negara penghasil ikan terbesar sedunia pada Tahun 2015 terkendala oleh maraknya pencurian ikan baik oleh Kapal Ikan Asing (KIA) dan Kapal Ikan Indonesia (KII), modus KIA operandinya biasa melakukan kegiatan penangkapan tanpa dilengkapi dokumen dan tidak pernah mendarat di pelabuhan perikanan Indonesia padahal kegiatannya dilaksanakan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia (WPPRI), sedangkan KII melakukan kegiatan

penangkapan dengan dokumen asli tapi palsu (pejabat yang mengeluarkan bukan yang berwenang).<sup>95</sup>

## **B. Latar Belakang Politik Hukum Penanggulangan Tindak Pidana di Bidang Perikanan**

Dalam pembangunan di bidang perikanan terdapat beberapa isu yang perlu mendapatkan perhatian dari semua pihak, baik pemerintah, masyarakat maupun pihak lain yang terkait dengan pembangunan perikanan. Isu-isu tersebut diantaranya adanya gejala penangkapan ikan yang berlebih, pencurian ikan, dan tindakan *illegal fishing* lainnya yang tidak hanya menimbulkan kerugian bagi negara, tetapi juga mengancam kepentingan nelayan dan pembudi daya-ikan, iklim industri, dan usaha perikanan nasional. Persoalan tersebut harus diselesaikan dengan sungguh-sungguh, sehingga penegakan hukum di bidang perikanan menjadi sangat penting dan strategis dalam rangka menunjang pembangunan perikanan secara terkendali dan berkelanjutan. Adanya kepastian hukum merupakan suatu kondisi yang mutlak diperlukan dalam penanganan tindak pidana di bidang perikanan.<sup>96</sup> Hal ini penting mengingat praktek *illegal fishing*, ternyata telah merugikan negara hingga Rp 30 triliun per tahun,<sup>97</sup>

Upaya bangsa Indonesia untuk menanggulangi kejahatan di bidang perikanan diwujudkan dengan melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan curang tersebut dengan adanya ketentuan pidana yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan. Mengingat undang-undang tersebut dipandang sudah tidak mampu menanggulangi modus operandi kejahatan di bidang perikanan yang semakin berkembang seiring dengan kemajuan teknologi sarana penangkapan ikan, maka dilakukan pembaharuan politik hukum

---

<sup>95</sup> Tatang Setiawan, *Efektifitas Pengadilan Perikanan*, [http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan tgl 17-11-2014](http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan-tgl-17-11-2014)

<sup>96</sup> *Ibid*

<sup>97</sup> <http://knp.go.id/index.php/arsip/c/9822>, diakses tgl. 13-11-2014

pemberantasan tindak pidana di bidang perikanan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004.

Perubahan mendasar melalui undang-undang ini yakni dibentuknya Pengadilan Perikanan di Indonesia yang menurut ketentuan Pasal 71 ayat (2) bahwa Pengadilan Perikanan yang merupakan pengadilan khusus yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan yang berada pada lingkungan Peradilan Umum. Sedangkan menurut Pasal 106 bahwa selama belum dibentuk pengadilan perikanan selain pengadilan perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3), perkara tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di luar daerah hukum pengadilan perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) tetap diperiksa, diadili, dan diputus oleh pengadilan negeri yang berwenang. Dalam perjalanannya ternyata undang-undang ini juga dirasakan belum mampu untuk memberantas praktik kejahatan di bidang perikanan sehingga akhirnya diubah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009.

Pengadilan perikanan pertama kali dibentuk di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung, dan Tual. Pada tahun 2010 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 2010 dibentuk Pengadilan Perikanan di Pengadilan Negeri Tanjung Pinang dan Pengadilan Negeri Ranai. Kemudian pada tahun 2014 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 6 tahun 2014, Pengadilan Perikanan juga dibentuk di Pengadilan Negeri Ambon, Pengadilan Negeri Sorong dan Pengadilan Negeri Merauke. Daerah hukum Pengadilan Perikanan berada sesuai dengan daerah hukum Pengadilan Negeri.<sup>98</sup>

Adanya perubahan politik hukum penanggulangan kejahatan di bidang perikanan tersebut saat ini masih diikuti maraknya praktik pencurian ikan di wilayah perairan Indonesia. Rencana Strategis (Renstra) Departemen Kelautan dan Perikanan

---

<sup>98</sup> [http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan tgl 17-11-2014](http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan-tgl-17-11-2014)

yang akan menjadikan Indonesia sebagai negara penghasil ikan terbesar sedunia pada Tahun 2015 yang lalu terkendala oleh maraknya pencurian ikan baik oleh Kapal Ikan Asing (KIA) dan Kapal Ikan Indonesia (KII), modus KIA operandinya biasa melakukan kegiatan penangkapan tanpa dilengkapi dokumen dan tidak pernah mendarat di pelabuhan perikanan Indonesia padahal kegiatannya dilaksanakan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia (WPPRI), sedangkan KII melakukan kegiatan penangkapan dengan dokumen asli tapi palsu (pejabat yang mengeluarkan bukan yang berwenang).<sup>99</sup>

Selain itu dengan adanya pengadilan perikanan menimbulkan persoalan hukum baru khususnya berkaitan dengan proses penegakan hukum terhadap kasus-kasus perikanan di Indonesia. Ini terjadi dikarenakan selain adanya dualisme sistem penegakan hukum pemberantasan tindak pidana di bidang perikanan di Indonesia, juga berkaitan dengan keabsahan tentang keberadaan pengadilan perikanan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Pada hal jika merujuk kepada ketentuan Pasal 24A ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 *Juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang keabsahan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, dinyatakan bahwa menurut Mahkamah Konstitusi dari segi teknik perundang-undangan frasa “diatur dengan undang-undang” berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Artinya keberadaan pengadilan perikanan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan adalah inkonstitusional yang putusannya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dikatakan dengan adanya pengadilan perikanan terjadi dualisme penegakan hukum tindak perikanan dikarenakan bagi daerah-daerah yang tidak memiliki pengadilan perikanan perkara perikanan diadili oleh pengadilan negeri yang berwenang. Contoh

---

<sup>99</sup> Tatang Setiawan, *Efektifitas Pengadilan Perikanan*, <http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan>, diakses tgl 17-11-2014

kasus dikarenakan di daerah Lampung tidak ada pengadilan perikanan maka kasus-kasus tindak pidana perikanan yang pernah terjadi di Provinsi Lampung antara lain diadili oleh Pengadilan Negeri Sukadana Lampung Timur dan Pengadilan Negeri Liwa Lampung Barat. Pada tahun 2017 Direktorat Polisi Air (Ditpolair) Kepolisian Daerah (Polda) Lampung mengungkap 25 kasus dengan 38 tersangka. Dari jumlah tersebut, illegal fishing menempati posisi tertinggi sebanyak sembilan kasus.<sup>100</sup> Seharusnya di Provinsi Lampung sudah ada pengadilan perikanan mengingat letak geografisnya yaitu berada antara 3°45' dan 6° Lintang Selatan serta 105°45' dan 103°48' Bujur Timur; di sebelah utara berbatasan dengan Provinsi Bengkulu dan Provinsi Sumatera Selatan, di sebelah timur berbatasan dengan Laut Jawa, di sebelah selatan dengan Selat Sunda Sunda dan di sebelah barat dengan Samudera Indonesia.<sup>101</sup>

Pada hal kasus-kasus tindak pidana perikanan yang diadili oleh pengadilan negeri tersebut tidak sesuai dengan politik hukum pemberantasan tindak pidana di bidang perikanan karena diadili oleh hakim yang tidak sesuai dengan persyaratan untuk menjadi hakim di pengadilan perikanan seperti yang diatur dalam Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan bahwa hakim pengadilan perikanan terdiri atas hakim karier dan hakim *ad hoc*; ayat (2) susunan majelis hakim terdiri atas 2 (dua) hakim *ad hoc* dan 1 (satu) hakim karier; ayat (3) hakim karier ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung; ayat (4) hakim *ad hoc* diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung.

---

<sup>100</sup> <https://www.jawapos.com/read/2017/12/05/172778/kasus-illegal-fishing-mendominasi-di-lampung> diakses tgl 01-01-2018

<sup>101</sup> <https://pojoklampung.wordpress.com/2008/11/15/letak-geografis-propinsi-lampung/>, diakses tgl 01-01-2018

### C. Efektivitas Sistem Peradilan Pidana

Peradilan pidana pada hakikatnya merupakan suatu sistem karena penyelenggaraannya dilakukan oleh berbagai lembaga yang bekerjanya saling berkaitan sehingga disebut sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utamanya, baik hukum pidana materil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana.<sup>102</sup>

Secara sederhana sistem peradilan pidana merupakan suatu sarana penanggulangan kejahatan yang di dalamnya terdapat sub-sub sistem yang saling berkaitan. Secara eksplisit, pengertian sistem peradilan pidana itu menggambarkan adanya keterpaduan antara sub-sub sistem yang ada dalam peradilan, sehingga dikenal dengan sebutan sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Pengertian sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) disebut juga dengan istilah *law enforcement system*. Pengertian di atas mencerminkan bahwa dalam sistem peradilan pidana itu terdapat kumpulan-kumpulan lembaga yang saling berkaitan satu dengan yang lain, yang meliputi kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga masyarakat.<sup>103</sup>

Penegakan hukum pidana di Indonesia menggunakan konsep Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*). Konsep ini menghendaki adanya kerjasama secara terpadu di antara komponen-komponen yang terlibat dalam sistem peradilan pidana, sebab kegagalan dari salah satu komponen dalam sistem tersebut akan mempengaruhi cara dan hasil kerja dari komponen lainnya. Oleh sebab itu masing-masing komponen harus memiliki pandangan yang sama dan memiliki rasa tanggung jawab baik terhadap hasil kerja sesuai porsisnya masing-masing, maupun secara keseluruhan dalam kegiatan proses peradilan pidana. Berdasarkan Undang-Undang

---

<sup>102</sup> Muladi, 1995. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Undip. hlm 4

<sup>103</sup> <http://masriadam.blogspot.com/2013/02/sistem-peradilan-pidana-prodresif.html>. diakses tgl 18-5-2013.

Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), komponen dimaksud adalah kepolisian, kejaksaan, kehakiman dan lembaga pemasyarakatan.<sup>104</sup>

Kajian terhadap konsepsi sistem peradilan pidana terpadu dipandang penting karena sesuai dengan tujuan dari cara kerja total sistem yaitu meliputi:

1. Agar aparat penegak hukum yang terkait dalam sistem peradilan pidana dalam bekerja mempunyai tujuan bersama yaitu penanggulangan kejahatan;
2. Agar aparat penegak hukum yang terkait dalam sistem peradilan pidana dalam bekerjanya berpandangan jauh ke depan yang artinya bahwa pekerjaan yang menjadi porsinya baik buruknya dalam pengerjaan mempengaruhi juga bagian-bagian yang lain yang pada akhirnya juga mempengaruhi hasil akhir dari kerja sistem secara keseluruhan;
3. Agar para aparat penegak hukum yang terkait dengan sistem peradilan pidana dalam bekerja memiliki rasa tanggung jawab baik atas porsi kerjanya maupun porsi kerja aparat yang lainnya dan kerja keseluruhan dari sistem tersebut.<sup>105</sup>

Peradilan pidana sebagai suatu sistem mempunyai perangkat struktur atau sub-sistem yang seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif dan integratif agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Sub-sistem ini berupa polisi, jaksa, pengadilan dan lembaga koreksi baik yang sifatnya institusional maupun yang non konstitusional. Kombinasi antara efisiensi dan efektivitas dalam sistem sangat penting, sebab belum tentu efisiensi masing-masing sub-sistem dengan sendirinya menghasilkan efektivitas. Fragmentasi fungsional pada sub-sistem akan mengurangi efektivitas sistem tersebut,

---

<sup>104</sup> Romli Atmasasmita. 1983. *Bunga Rampai Hukum Acara Pidana*, Binacipta, Bandung. hlm. 16.

<sup>105</sup> Satriyo, Rudy M. 1990. *Peranan Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kajian Praktisi Hukum di UI Jakarta. hlm. 4.

bahkan dapat menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan disfungsional.<sup>106</sup>

Efektivitas sistem peradilan pidana tergantung sepenuhnya pada kemampuan infrastruktur pendukung sarana dan prasarananya, kemampuan profesional aparat penegak hukumnya, serta budaya hukum masyarakatnya. Hal ini mengingat bekerjanya sistem peradilan pidana dalam kerangka penegakan hukum yang juga akan berkaitan dengan berbagai sub-sistem hukum, baik substansi hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum. Kelemahan infrastruktur akan mengurangi masukan (*input*) dalam sistem peradilan pidana atau dengan perkataan lain pelaku tindak pidana yang dapat dideteksi akan berkurang, sehingga *hidden criminal* semakin meningkat. Kemampuan untuk melakukan penyidikan, pembuktian baik di dalam pemeriksaan pendahuluan maupun di dalam sidang pengadilan merupakan variabel efektivitas sistem peradilan pidana.

Penghentian penyidikan, pembebasan dari segala tuduhan seorang pelaku tindak pidana bukanlah merupakan indikator absolut bahwa yang bersangkutan benar-benar orang yang baik. Persyaratan yuridis yang ketat sejalan yang mengeluarkan mereka dari proses sistem peradilan pidana, lebih-lebih sudah menyangkut tindak pidana yang dikategorikan sebagai *Hi-tech crime* semacam kejahatan komputer. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa bank-bank di negara-negara maju banyak yang tidak mau melaporkan terjadinya kejahatan komputer di banknya, berhubungan ketakutan kehilangan kepercayaan nasabahnya.<sup>107</sup>

Karakteristik efektivitas sistem peradilan pidana menurut Hiroshi Ishikawa meliputi karakteristik yang pertama *clearance rate* yang relatif tinggi yaitu sampai seberapa jauh tingkat pengungkapan perkara yang dilakukan oleh Polisi.

---

<sup>106</sup> Muladi. 1995. *Op.Cit.* Hlm. 21.

<sup>107</sup> *Ibid.* hlm. 25.

Dalam hal ini terdapat dua variabel yang sangat berpengaruh yakni (1) *Police efficiency (well trained, well disciplined and well organized police force)*; dan (2) *citizens cooperation with law enforcement*. Karakteristik yang kedua adalah *conviction rate* yang relatif cukup tinggi yaitu sampai seberapa jauh Jaksa berhasil membuktikan surat dakwaannya di sidang pengadilan. Konsep yang mendasari hal ini adalah apa yang dinamakan *precise justice* yang bertumpu pada *substantial truth*. Konsep ini hanya dapat terlaksana dengan baik apabila oleh *uniformly as well as highly trained professionals*. Keadilan yang tepat ini mengandung unsur *precise and minute fact-finding and minute fact-finding justice, similar to precision machine tools*.

Dalam hal ini yang penting tidak hanya *the degree of proff of substantial truth*, tetapi juga *the degree of repentance*. Nampaknya masalah pendidikan terpadu para penegak hukum dalam hal ini perlu diperhatikan, sebab apabila kita sudah bicara dalam konteks sistem, maka tidak hanya setiap individu harus bekerja dengan baik dan penuh inisiatif, tetapi harus tercipta koordinasi satu sama lain secara mangkus dan sangkil (efisien dan efektif). Dalam pendidikan terpadu secara bersama-sama inilah akan tercipta saling pengertian satu sama lain, saling menghargai dan bersifat koperatif, sekalipun dengan bidang yang berbeda. Karakteristik yang ketiga adalah *speedy disposition* atau yang sering dinamakan *national policy in favour of criminal justice administration*. atau *speedy trial*) yaitu sampai seberapa jauh tingkat kecepatan penanganan perkara di dalam sistem peradilan pidana. Ishikawa menyatakan bahwa *delay of justice is denied of justice*. Karakteristik yang keempat adalah *rehabilitation minded sentencing policy*.

Dalam hal ini sesuai dengan konsep *daaddaderstrafrecht* dapat dikemukakan beberapa prinsip, yakni cukup tingginya penerapan sanksi alternatif selain pidana kemerdekaan (pidana bersyarat, denda), disparitas pidana yang tidak benar, perhatian yang memadai terhadap korban kejahatan, adanya pedoman dan tujuan pemidanaan yang jelas dan sebagainya. Karakteristik

yang kelima adalah relatif kecilnya *rate of recall to prison* (*reconviction rate*) yaitu sampai seberapa jauh telah terjadi pengulangan kembali dari si pelaku.<sup>108</sup>

#### **D. Hukum Acara Peradilan Tindak Pidana di Bidang Perikanan**

Hukum Acara Tindak Pidana Perikanan diatur dalam Bab XIV mulai Pasal 72 sampai Pasal 83 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 *Juncto* Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Hukum Acara Pidana dalam undang-undang tersebut merupakan ketentuan khusus yang keberlakuannya bersifat *lex specialis*. Apabila Undang-Undang Perikanan tidak mengatur secara khusus maka ketentuan hukum acara pidana sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) tetap berlaku. Argumentasi di atas sesuai dengan asas hukum *lex specialis derogate lex generalis* yaitu ketentuan yang bersifat khusus mengenyampingkan ketentuan yang bersifat umum. Sebaliknya ketentuan yang bersifat umum (KUHP) masih tetap berlaku apabila undang-undang pidana di luar KUHP yang bersifat khusus tidak mengatur lain.

Sumber Hukum Penanggulangan Tindak Pidana di Bidang Perikanan antara lain sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
- 2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
- 3) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
- 4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

---

<sup>108</sup> *Ibid.* hlm. 6.

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksana KUHAP *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Pembaruan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksana KUHAP.
- 6) Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 2010 tentang Pembentukan Pengadilan Perikanan di Pengadilan Negeri Tanjung Pinang dan Pengadilan Negeri Ranai.
- 7) Keputusan Presiden Nomor 6 tahun 2014 tentang Pembentukan Pengadilan Perikanan di Pengadilan Negeri Ambon, Pengadilan Negeri Sorong dan Pengadilan Negeri Merauke.

Penyelesaian perkara pidana berdasarkan KUHAP dilaksanakan melalui beberapa tahapan yaitu Penyidikan, Penuntutan dan Pemeriksaan di Sidang Pengadilan. Ketentuan tersebut berlaku juga dalam menyelesaikan perkara perikanan. Berdasarkan ketentuan dalam Bab XIV Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 *Juncto* Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (selanjutnya disebut UU Perikanan) tersebut di atas, dapat diidentifikasi ketentuan hukum acara pidana meliputi:

## **1. Penyidikan**

Penyidikan dalam perkara tindak pidana di bidang perikanan, dilakukan berdasarkan hukum acara yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini. Penyidikan tindak pidana di bidang perikanan dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan, Perwira TNI AL, dan Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia. Penyidik tersebut dapat melakukan koordinasi. Untuk melakukan koordinasi dalam penanganan tindak pidana di bidang perikanan, Menteri dapat membentuk forum koordinasi. Penyidik tersebut di atas berwenang:

- 1) menerima laporan atau pengaduan dan seseorang tentang adanya tindak pidana di bidang perikanan;
- 2) memanggil dan memeriksa tersangka dan/atau saksi;
- 3) membawa dan menghadapkan seorang sebagai tersangka dan/atau saksi untuk didengar keterangannya;
- 4) menggeledah sarana dan prasarana perikanan yang diduga dipergunakan dalam atau menjadi tempat melakukan tindak pidana di bidang perikanan;
- 5) menghentikan, memeriksa, menangkap, membawa, dan/atau menahan kapal dan/atau orang yang disangka melakukan tindak pidana di bidang perikanan;
- 6) memeriksa kelengkapan dan keabsahan dokumen usaha perikanan;
- 7) memotret tersangka dan/atau barang bukti tindak pidana di bidang perikanan;
- 8) mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan tindak pidana di bidang perikanan;
- 9) membuat dan menandatangani berita acara pemeriksaan;
- 10) melakukan penyitaan terhadap barang bukti yang digunakan dan/atau hasil tindak pidana.
- 11) melakukan penghentian penyidikan; dan
- 12) mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Dalam melaksanakan tugasnya Penyidik tersebut di atas memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum. Untuk kepentingan penyidikan, penyidik dapat menahan tersangka paling lama 20 (dua puluh) hari. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh penuntut umum paling lama 10 (sepuluh) hari apabila diperlukan untuk kepentingan pemeriksaan yang belum selesai. Jika kepentingan

pemeriksaan sudah terpenuhi tidak menutup kemungkinan tersangka dikeluarkan dan tahanan sebelum berakhir waktu penahanan tersebut. Setelah waktu 30 (tiga puluh) hari tersebut, penyidik harus sudah mengeluarkan tersangka dari tahanan demi hukum.

## 2. Penuntutan

Berdasarkan ketentuan Pasal 74 UU Perikanan bahwa Penuntutan dalam perkara tindak pidana di bidang perikanan dilakukan berdasarkan hukum acara yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang perikanan ini. Penuntutan terhadap tindak pidana di bidang perikanan dilakukan oleh penuntut umum yang ditetapkan oleh Jaksa Agung dan/atau pejabat yang ditunjuk. Penuntut umum perkara tindak pidana di bidang perikanan harus memenuhi persyaratan sbb.:

- a. berpengalaman menjadi penuntut umum sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun;
- b. telah mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis di bidang perikanan; dan
- c. cakap dan memiliki integritas moral yang tinggi selama menjalankan tugasnya.

Persyaratan telah mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis di bidang perikanan pelaksanaannya harus sudah diterapkan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak tanggal Undang-undang ini diundangkan. Selanjutnya Penuntut umum setelah menerima hasil penyidikan dari penyidik wajib memberitahukan hasil penelitiannya kepada penyidik dalam waktu 5 (lima) hari terhitung sejak tanggal diterimanya berkas penyidikan. Dalam hal hasil penyidikan yang disampaikan tidak lengkap, penuntut umum harus mengembalikan berkas perkara kepada penyidik yang disertai petunjuk tentang hal-hal yang harus dilengkapi.

Dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari terhitung sejak tanggal penerimaan berkas, penyidik harus menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Penyidik dianggap telah selesai apabila dalam waktu 5 (lima) hari penuntut umum tidak mengembalikan hasil penyidikan atau apabila sebelum batas waktu tersebut berakhir sudah ada pemberitahuan tentang hal itu dari penuntut umum kepada penyidik.

Dalam hal penuntut umum menyatakan hasil penyidikan tersebut lengkap dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari terhitung sejak tanggal penerimaan berkas dari penyidik dinyatakan lengkap, penuntut umum harus melimpahkan perkara tersebut kepada pengadilan perikanan. Untuk kepentingan penuntutan, penuntut umum berwenang melakukan penahanan atau penahanan lanjutan selama 10 (sepuluh) hari. Jangka waktu tersebut apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Negeri yang berwenang paling lama 10 (sepuluh) hari. Jika kepentingan pemeriksaan sudah terpenuhi tidak menutup kemungkinan tersangka dikeluarkan dari tahanan sebelum jangka waktu penahanan berakhir.

### **3. Pemeriksaan di Sidang Pengadilan**

Berdasarkan ketentuan Pasal 77 UU Perikanan bahwa pemeriksaan di sidang pengadilan dalam perkara tindak pidana di bidang perikanan dilakukan berdasarkan hukum acara yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang ini. Hakim pengadilan perikanan terdiri atas hakim karier dan hakim ad hoc. Susunan majelis hakim terdiri atas 2 (dua) hakim ad hoc dan 1 (satu) hakim karier. Hakim karier ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung, sedangkan bagi Hakim ad hoc diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung.

Pemeriksaan di sidang pengadilan dapat dilaksanakan tanpa kehadiran terdakwa. Dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal penerimaan pelimpahan perkara dari penuntut umum, hakim harus sudah menjatuhkan putusan. Putusan perkara dapat dilakukan oleh hakim tanpa kehadiran terdakwa. Untuk kepentingan pemeriksaan, hakim di sidang pengadilan berwenang menetapkan penahanan selama 20 (dua puluh) hari. Jangka waktu penahanan apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Negeri yang bersangkutan paling lama 10 (sepuluh) hari. Jika kepentingan pemeriksaan terhadap terdakwa sudah terpenuhi tidak menutup kemungkinan terdakwa dikeluarkan dan tahanan sebelum jangka waktu penahanan berakhir

Dalam hal putusan pengadilan dimohonkan banding ke pengadilan tinggi, perkara tersebut diperiksa dan diputus dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal berkas perkara diterima oleh pengadilan tinggi. Untuk kepentingan pemeriksaan, hakim di sidang pengadilan tinggi berwenang menetapkan penahanan selama 20 (dua puluh) hari. Jangka waktu penahanan sebagaimana dimaksud pada aya apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Tinggi yang bersangkutan paling lama 10 (sepuluh) hari. Jika kepentingan pemeriksaan sudah terpenuhi. tidak menutup kemungkinan terdakwa dikeluarkan dari tahanan sebelum jangka waktu penahanan berakhir

Dalam hal putusan pengadilan tinggi dimohonkan kasasi ke Mahkamah Agung, perkara tersebut diperiksa dan diputus dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung. Untuk kepentingan pemeriksaan, hakim di sidang Mahkamah Agung berwenang menetapkan penahanan

selama 20 (dua puluh) hari. Apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai jangka waktu penahanan dapat diperpanjang oleh Ketua Mahkamah Agung paling lama 10 (sepuluh) hari. Jika kepentingan pemeriksaan sudah terpenuhi, tidak menutup kemungkinan terdakwa dikeluarkan dari tahanan sebelum jangka waktu penahanan berakhir

## BAB IV.

# REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA DI BIDANG PERIKANAN

---

### A. Urgensi Rekonstruksi Sistem Penegakan Hukum Tindak Pidana di Bidang Perikanan

Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari laut, (negara maritim) dengan luas lautan mencapai 5,8 juta km<sup>2</sup> yang terdiri dari perairan teritorial, perairan laut 12 mil dan perairan *Zone Economic Eksklusif* (ZEE) Indonesia. Indonesia juga memiliki 17.504 buah pulau dengan panjang garis pantai 104.000 km. Indonesia juga memiliki potensi perikanan yang sangat besar dan beragam. Potensi lestari sumber daya perikanan tangkap laut Indonesia adalah sekitar 6,5 juta ton/tahun dengan tingkat pemanfaatan mencapai 5,71 juta ton pada tahun 2011 (77,38%).<sup>109</sup>

Dasar laut Indonesia sangat kompleks dan tidak ada negara lain yang mempunyai topografi dasar laut begitu beragam seperti Indonesia. Hampir segala bentuk topografi dasar laut dapat dijumpai, seperti paparan dangkal, terumbu karang, lereng curam maupun landai, gunung api bawah laut, palung laut dalam, basin atau pasu yang terkurung dan lain sebagainya. Karakteristik ini menjadikan Lautan Indonesia merupakan wilayah *Marine Mega-Biodiversity* terbesar di dunia, memiliki 8.500 *species ikan*, 555

---

<sup>109</sup> Keanekaragaman Hayati Laut Indonesia Terbesar di Dunia, <http://kkp.go.id/index.php/arsip/c/9822>, diakses tgl. 13-11-2014

*species rumput laut* dan 950 *species biota terumbu karang*.<sup>110</sup> Sumber daya perikanan ini umumnya bersifat *common property*, artinya kepemilikannya bersifat umum serta *open access*, yang berarti pula akses terhadapnya bersifat terbuka.<sup>111</sup>

Potensi perikanan yang dimiliki tersebut merupakan potensi ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk masa depan bangsa, sebagai tulang punggung pembangunan nasional. Pemanfaatan secara optimal diarahkan pada pendayagunaan sumber daya ikan dengan memperhatikan daya dukung yang ada dan kelestariannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil, meningkatkan penerimaan dari devisa negara, menyediakan perluasan dan kesempatan kerja, meningkatkan produktivitas, nilai tambah dan daya saing hasil perikanan serta menjamin kelestarian sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan serta tata ruang.<sup>112</sup>

Besarnya potensi perikanan yang dimiliki oleh Indonesia tersebut juga menyebabkan banyaknya perbuatan melawan hukum yang berkaitan dengan pencurian ikan di perairan Indonesia. Sepanjang paruh pertama 2017 sendiri, total sudah 95 kapal ilegal ditangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Sebanyak 95 kapal nelayan ilegal itu terdiri dari 23 kapal perikanan Indonesia (KII) dan 72 kapal perikanan asing (KIA). Jumlah ini pun baru yang ditangkap Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan (PSDKP-KKP). TNI Angkatan Laut, Polri, dan Bakamla masing-masing menangkap 53 kapal, 195 kapal, serta 24 kapal secara berurutan. Hasilnya, tahun 2017 saja 367 kapal *illegal fishing* berhasil diamankan. Sejak 2014 hingga sekarang, tercatat 317 kapal ilegal telah ditenggelamkan setelah inkrah. Beberapa negara selain oknum di Indonesia yang kerap nakal untuk masuk

---

<sup>110</sup> *Ibid*

<sup>111</sup> Tatang Setiawan, *Efektifitas Pengadilan Perikanan*, [http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan tgl 17-11-2014](http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan-tgl-17-11-2014)

<sup>112</sup> Penjelasan Umum UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

perairan Indonesia tanpa izin yakni Vietnam (144 kapal), Filipina (76 kapal), Malaysia (50 kapal), Thailand (21 kapal), Papua Nugini (2 kapal), Cina (1 kapal), serta Belize (1 kapal).<sup>113</sup>

Pada tahun 2017 Direktorat Polisi Air (Ditpolair) Kepolisian Daerah (Polda) Lampung mengungkap 25 kasus dengan 38 tersangka. Dari jumlah tersebut, *illegal fishing* menempati posisi tertinggi sebanyak sembilan kasus.<sup>114</sup> Pada tahun 2018 kasus *illegal fishing* yang diproses oleh Direktorat Polisi Air Kepolisian Daerah Lampung (Dit Polair Polda Lampung) seperti tergambar dalam tabel 2 berikut.

Tabel 2. Kasus Illegal Fishing Tahun 2018

No	Jenis Kasus	Melanggar Pasal	Barang Bukti	Penanganan Perkara
1	Memiliki, menyimpan, menguasai, menggunakan bahan peledak jenis bom ikan	Pasal 1 ayat 1 UU Darurat No. 12 tahun 1951 tentang Bahan Peledak	- satu unit HP; - satu buah buku tabungan an. Siti Fatonah	P21 (dilimpahkan kepada JPU)
2	Memiliki, menyimpan, menguasai, menggunakan bahan peledak jenis bom ikan	Pasal 1 ayat 1 UU Darurat No. 12 tahun 1951 tentang Bahan Peledak	- dua buah perahu ketinting; - delapan botol bahan peledak jenis bom ikan siap pakai; - dua unit mesin kompresor	Proses Sidik

<sup>113</sup> <https://bisnis.tempo.co/read/894780/sepanjang-2017-95-kapal-illegal-ditangkap-menteri-susi>, diakses tgl 5-1-18

<sup>114</sup> <https://www.jawapos.com/read/2017/12/05/172778/kasus-illegal-fishing-mendominasi-di-lampung> diakses tgl 01-01-2018

			<ul style="list-style-type: none"> <li>;</li> <li>- satu buah HP;</li> <li>- ikan hasil tangkapan</li> </ul>	
3	Memiliki, menyimpan, menguasai, menggunakan bahan peledak jenis bom ikan	Pasal 1 ayat 1 UU Darurat No. 12 tahun 1951 tentang Bahan Peledak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 18 buah KIP/sumbu detonator;</li> <li>- 4 buah botol kecil;</li> <li>- satu unit HP;</li> <li>- satu unit Kapal Motor Berkah Jaya 03;</li> <li>- satu bundle dokumen KM Berkah Jaya 03.</li> </ul>	P21 (dilimpahkan kepada JPU)

Sumber: Direktorat Polair Polda Lampung (Tesis Franchiska Agutina PSMH 2018)

Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa di Lampung terdapat kasus *Illegal Fishing* walaupun belum ada Pengadilan Perikanan. Penegakan hukum terhadap kasus illegal fishing di Lampung masih menggunakan sistem penegakan hukum seperti kasus-kasus pidana pada umumnya yang tidak sesuai dengan sistem penegakan hukum yang dikehendaki oleh UU Perikanan. Kondisi ini apabila dilihat dari aspek tujuan pemidanaan akan mengalami hambatan untuk mencapai tujuan pemidanaan yaitu menanggulangi kejahatan dan sekaligus perbaikan/kemanfaatan terhadap pelaku tindak pidana.. Hambatan timbul dikarenakan adanya dualisme sistem penegakan hukumnya yang pada akhirnya akan menghasilkan kondisi diskriminasi dan disparitas

pidana. Dikatakan diskriminasi karena terhadap kasus yang sama atau sejenis namun diadili oleh dua lembaga penegak hukum yang berbeda dasar filosofisnya.

Adanya pengadilan khusus perikanan dalam rangka melindungi kepentingan hukum masyarakat dan negara, sedangkan pengadilan umum hanya melindungi kepentingan hukum individu yang merasa dirugikan atas suatu kasus pidana. Sedangkan dikatakan terjadi disparitas dikarenakan putusan hakimnya akan jauh berbeda mengingat dasar filosofisnya penegakan hukumnya berbeda. Hal ini diakui oleh Salman Alfarasi salah seorang hakim pada Pengadilan Negeri Tanjungkarang yang sedang mengikuti studi program doktor ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung. Hal senada diakui oleh Andre W Setiawan salah seorang Jaksa Penuntut Umum di Kejaksaan Tinggi Lampung dan juga oleh Sunarto salah seorang profesor di Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Berkaitan dengan hal-hal di atas, agar penegakan hukum terhadap kasus-kasus perikanan mencapai sasarannya, maka kebijakan penanggulangan kejahatan di bidang perikanan melalui hukum pidana harus dilaksanakan secara integratif agar mencapai hasil yang maksimal dengan melakukan serangkaian perencanaan atau kebijakan hukum pidana mulai dari kegiatan legislasi oleh pembuat undang-undang, lalu diikuti adanya kebijakan aplikasi atau penerapannya oleh aparat penegak hukum, dan akhirnya harus sinkron dengan kebijakan eksekusi oleh eksekutor. Untuk itu diperlukan adanya suatu politik hukum penanggulangan kejahatan perikanan yang integratif. Hal ini mengingat ketiga tahapan di atas merupakan satu kesatuan, bahkan tahapan legislasi merupakan pondasi untuk tahapan-tahapan berikutnya.

Politik hukum<sup>115</sup> penanggulangan kejahatan di bidang perikanan dengan sarana penal merupakan suatu proses

---

<sup>115</sup> Soedarto mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan Negara melalui badan-badan Negara yang berwenang untuk menetapkan eraturan-peraturan yang dikehandaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai

kebijakan yang sengaja direncanakan melalui beberapa tahap yaitu: (1) tahap penetapan pidana oleh pembuat undang-undang; (2) tahap pemberian pidana oleh badan yang berwenang; dan (3) tahap pelaksanaan pidana oleh instansi pelaksana yang berwenang. Tahap pertama sering disebut tahap “pemberian pidana in abstracto” sedangkan tahap kedua dan ketiga disebut tahap “pemberian pidana in concreto”.<sup>116</sup> Perencanaan atau kebijakan penanggulangan kejahatan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, secara garis besar meliputi: (a) perencanaan atau kebijakan tentang perbuatan-perbuatan terlarang apa yang akan ditanggulangi karena dipandang membahayakan atau merugikan; (b) perencanaan atau kebijakan tentang sanksi apa yang dapat dikenakan terhadap pelaku perbuatan terlarang itu (baik berupa pidana atau tindakan) dan sistem penerapannya; (c) perencanaan atau kebijakan tentang prosedur atau mekanisme sistem peradilan pidana dalam rangka proses penegakan hukum pidana.<sup>117</sup>

Perencanaan atau kebijakan yang terdapat pada point a dan point b masuk dalam bidang hukum pidana materiil, sedangkan Perencanaan atau kebijakan yang terdapat pada point c masuk dalam bidang hukum pidana formil. Argumentasi di atas didasarkan pada pengertian hukum pidana materiil adalah keseluruhan aturan hukum pidana yang berisikan tentang perbuatan yang dilarang atau diharuskan dan sanksi apa yang sesuai dengan perbuatan-perbuatan tersebut. Sedangkan pengertian hukum pidana formil adalah keseluruhan ketentuan hukum pidana yang mengatur tentang cara bagaimana aparat penegak hukum menjalankan tugas dan wewenangnya

---

apa yang dicita-citakan. Sedangkan menurut Mahfud MD politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga Negara dalam pembuatan hukum, dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan Negara, Moh. Mahfud MD Politik Hukum Menuju Pmbangunan Sistem Hukum Nasional, , Majalah Hukum Nasional Nomor 2 Tahun 2007, BPHN, Depkumham R.I. Hlm. 46 dan 48

<sup>116</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, teori-teori dan kebijakan pidana, Penerbit Alumni. Bandung. 1992. hlm. 91.

<sup>117</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Penerbit Alumni Bandung. 1992. hlm. 158-159.

sehubungan dengan adanya dugaan telah terjadi pelanggaran terhadap ketentuan hukum pidana materiiil.

Kriminalisasi di bidang perikanan harus dilakukan secara “*top down planning*” artinya proses menjadikan suatu perbuatan sebagai tindak pidana/kriminalisasi ditentukan oleh Negara (suprastruktur) dengan melibatkan para pakar mengingat sifat dari kejahatan di bidang perikanan ini sudah termasuk kejahatan kerah putih “*white collar crime*” yang memiliki unsur-unsur berupa *inequality, wealth, greed* dan *opportunity*, terorganisir, dan transnasional.

Kejahatan perikanan di wilayah perairan Indonesia yang dapat dikenakan hukuman pidana adalah perbuatan-perbuatan yang telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, sebagaimana tergambar dalam tabel 1 berikut.

Tabel 3: Tindak Pidana Perikanan Berdasarkan UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan

No.	Pasal	Bentuk Perbuatan	Sanksi	
			Penjara	Denda (Rp)
1	Pasal 84 ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia melakukan penangkapan ikan dan/atau pembudidayaan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/ atau lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1).	6 Tahun	1 miliar 200 jt

2	Pasal 84 ayat (2)	Nakhoda atau pemimpin kapal perikanan, ahli penangkapan ikan, dan anak buah kapal yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2)	10 Tahun	1 Miliar 200 jt
3	Pasal 84 ayat 3	Pemilik kapal perikanan, pemilik perusahaan perikanan, penanggung jawab perusahaan perikanan, dan/atau operator kapal perikanan yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia melakukan usaha penangkapan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3).	10 Tahun	2 Miliar
4	Pasal 84 ayat 4	Pemilik perusahaan pembudidayaan ikan, kuasa pemilik perusahaan pembudidayaan ikan, dan/atau penanggung jawab perusahaan pembudidayaan ikan yang dengan sengaja melakukan usaha pembudidayaan ikan di wilayah pengelolaan perikanan	10 Tahun	2 Miliar

		Republik Indonesia menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/ atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (4).		
5	Pasal 85	Setiap orang yang dengan sengaja memiliki, menguasai, membawa, dan/atau menggunakan alat penangkap ikan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan di kapal penangkap ikan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9	5 Tahun	200 Miliar
6	Pasal 86 ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan sumber daya ikan dan/atau lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1).	10 Tahun	2 Miliar
7	Pasal 86 ayat (2)	Setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia membudidayakan ikan yang dapat membahayakan sumber daya ikan dan/atau lingkungan sumber daya ikan dan/atau kesehatan manusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2)	6 Tahun	1 Miliar 500 juta
8	Pasal 86 ayat (3)	Setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia	6 Tahun	1 Miliar

		membudidayakan ikan hasil rekayasa genetika yang dapat membahayakan sumber daya ikan dan/atau lingkungan sumber daya ikan dan/atau kesehatan manusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (3)		500 juta
9	Pasal 86 ayat (4)	Setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia menggunakan obat-obatan dalam pembudidayaan ikan yang dapat membahayakan sumber daya ikan dan/atau lingkungan sumber daya ikan dan/atau kesehatan manusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (4).	6 Tahun	1 Miliar 500 juta
10	Pasal 87 ayat (1)	Setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia merusak plasma nutfah yang berkaitan dengan sumber daya ikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4)	2 Tahun	1 Miliar
11	Pasal 87 ayat (2)	Setiap orang yang karena kelalaiannya di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia mengakibatkan rusaknya plasma nutfah yang berkaitan dengan sumber daya ikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4).	1 Tahun	500 juta
12	Pasal 88	Setiap orang yang dengan sengaja memasukkan, mengeluarkan, mengadakan, mengedarkan, dan/atau memelihara ikan yang merugikan	6 Tahun	1 Miliar 500 juta

		<p>masyarakat, pembudidayaan ikan, sumber daya ikan, dan/atau lingkungan sumber daya ikan ke dalam dan/atau ke luar wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1)</p>		
13	Pasal 89	<p>Setiap orang yang melakukan penanganan dan pengolahan ikan yang tidak memenuhi dan tidak menerapkan persyaratan kelayakan pengolahan ikan, sistem jaminan mutu, dan keamanan hasil perikanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3).</p>	1 Tahun	800 juta
14	Pasal 90	<p>Setiap orang yang dengan sengaja melakukan pemasukan atau pengeluaran ikan dan/atau hasil perikanan dari dan/atau ke wilayah Republik Indonesia yang tidak dilengkapi sertifikat kesehatan untuk konsumsi manusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21,</p>	1 Tahun	800 juta
15	Pasal 91	<p>Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan bahan baku, bahan tambahan makanan, bahan penolong, dan/atau alat yang membahayakan kesehatan manusia dan/atau lingkungan dalam melaksanakan penanganan dan pengolahan ikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1).</p>	6 Tahun	1 Miliar 500 juta

16	Pasal 92	Setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia  melakukan usaha perikanan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran ikan, yang tidak memiliki SIUP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1).	8 Tahun	1 Miliar 500 juta
17	Pasal 93 ayat (1)	Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera Indonesia melakukan penangkapan ikan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia dan/atau di laut lepas, yang tidak memiliki SIPI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1).	6 Tahun	2 miliar
18	Pasal 93 ayat (2)	Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing melakukan penangkapan ikan di ZEEI yang tidak memiliki SIPI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2)	6 Tahun	20 miliar
19	Pasal 93 ayat (3)	Setiap orang yang mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera Indonesia di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia, yang tidak membawa SIPI asli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3).	6 Tahun	2 miliar
20	Pasal 93 ayat (4)	Setiap orang yang mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing di ZEEI, yang tidak membawa SIPI asli sebagaimana dimaksud	6 Tahun	20 miliar

		dalam Pasal 27 ayat (3)		
21	Pasal 94A	Setiap orang yang memalsukan dan/atau menggunakan SIUP, SIPI, dan SIKPI palsu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28A	7 Tahun	3 Miliar
22	Pasal 95	Setiap orang yang membangun, mengimpor, atau memodifikasi kapal perikanan yang tidak mendapat persetujuan terlebih dahulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1).	1 Tahun	600 juta
23	Pasal 96	Setiap orang yang mengoperasikan kapal perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia yang tidak mendaftarkan kapal perikananannya sebagai kapal perikanan Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1).	1 Tahun	800 juta
24	Pasal 97 ayat (1)	Nakhoda yang mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing yang tidak memiliki izin penangkapan ikan, yang selama berada di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia tidak menyimpan alat penangkapan ikan di dalam palka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1).	---	500 juta
25	Pasal 97 ayat (2)	Nakhoda yang mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing yang telah memiliki izin penangkapan ikan dengan 1 (satu) jenis alat penangkapan ikan tertentu	---	1 Miliar

		pada bagian tertentu di ZEEI yang membawa alat penangkapan ikan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2).		
26	Pasal 97 ayat (3)	Nakhoda yang mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing yang telah memiliki izin penangkapan ikan, yang tidak menyimpan alat penangkapan ikan di dalam palka selama berada di luar daerah penangkapan ikan yang diizinkan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (3).	---	500 juta
22	Pasal 98	Nakhoda kapal perikanan yang tidak memiliki surat persetujuan berlayar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3)	1 Tahun	200 Juta
23	Pasal 99	Setiap orang asing yang melakukan penelitian perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia yang tidak memiliki izin dari Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1).	1 Tahun	1 Miliar

Berdasarkan tabel di atas maka dapat diidentifikasi bentuk-bentuk perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana di bidang perikanan adalah sebagai berikut:

1. Melakukan penangkapan ikan dan/atau pembudidayaan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/ atau lingkungannya;

2. Melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya;
3. Usaha penangkapan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya;
4. Melakukan usaha pembudidayaan ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, flat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/ atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya;
5. Memiliki, menguasai, membawa, dan/atau menggunakan alat penangkap ikan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan di kapal penangkap ikan;
6. Melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan sumber daya ikan dan/atau lingkungannya;
7. Membudidayakan ikan yang dapat membahayakan sumber daya ikan dan/atau lingkungan sumber daya ikan dan/atau kesehatan manusia;
8. Membudidayakan ikan hasil rekayasa genetika yang dapat membahayakan sumber daya ikan dan/atau lingkungan sumber daya ikan dan/atau kesehatan manusia;
9. Menggunakan obat-obatan dalam pembudidayaan ikan yang dapat membahayakan sumber daya ikan dan/atau lingkungan sumber daya ikan dan/atau kesehatan manusia;
10. Merusak plasma nutfah yang berkaitan dengan sumber daya ikan;

11. Mengakibatkan rusaknya plasma nutfah yang berkaitan dengan sumber daya ikan;
12. Memasukkan, mengeluarkan, mengadakan, mengedarkan, dan/atau memelihara ikan yang merugikan masyarakat, pembudidayaan ikan, sumber daya ikan, dan/atau lingkungan sumber daya ikan ke dalam dan/atau ke luar wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia;
13. Penanganan dan pengolahan ikan yang tidak memenuhi dan tidak menerapkan persyaratan kelayakan pengolahan ikan, sistem jaminan mutu, dan keamanan hasil perikanan;
14. Melakukan pemasukan atau pengeluaran ikan dan/atau hasil perikanan dari dan/atau ke wilayah Republik Indonesia yang tidak dilengkapi sertifikat kesehatan untuk konsumsi manusia;
15. Menggunakan bahan baku, bahan tambahan makanan, bahan penolong, dan/atau alat yang membahayakan kesehatan manusia dan/atau lingkungan dalam melaksanakan penanganan dan pengolahan ikan;
16. Melakukan usaha perikanan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran ikan, yang tidak memiliki SIUP;
17. Memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera Indonesia melakukan penangkapan ikan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia dan/atau di laut lepas, yang tidak memiliki SIPI;
18. Memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing melakukan penangkapan ikan di ZEEI yang tidak memiliki SIPI;
19. Mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera Indonesia di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia, yang tidak membawa SIPI asli;
20. Mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing di ZEEI, yang tidak membawa SIPI asli;

21. Memalsukan dan/atau menggunakan SIUP, SIPI, dan SIKPI palsu;
22. Membangun, mengimpor, atau memodifikasi kapal perikanan yang tidak mendapat persetujuan terlebih dahulu;
23. Mengoperasikan kapal perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia yang tidak mendaftarkan kapal perikananannya sebagai kapal perikanan Indonesia;
24. Mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing yang tidak memiliki izin penangkapan ikan, yang selama berada di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia tidak menyimpan alat penangkapan ikan di dalam palka;
25. Mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing yang telah memiliki izin penangkapan ikan dengan 1 (satu) jenis alat penangkapan ikan tertentu pada bagian tertentu di ZEEI yang membawa alat penangkapan ikan lainnya;
26. Mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing yang telah memiliki izin penangkapan ikan, yang tidak menyimpan alat penangkapan ikan di dalam palka selama berada di luar daerah penangkapan ikan yang diizinkan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia;
27. Nakhoda kapal perikanan yang tidak memiliki surat persetujuan berlayar;
28. Orang asing yang melakukan penelitian perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia yang tidak memiliki izin dari Pemerintah.

Sepanjang yang berkaitan dengan kegiatan penangkapan ikan, maka secara garis besarnya dapat diketahui bentuk perbuatan yang dilarang yaitu: (1) melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak; (2) menggunakan alat tangkap yang dapat merusak sumber daya ikan dan lingkungan; (3) penangkapan ikan tidak memiliki SIUP, SIPI, SIKPI. Berdasarkan bentuk perbuatan-perbuatan yang dilarang tersebut, nampaknya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

*juncto* Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jika hanya dilihat dari politik hukum atau kebijakan perumusan peraturan yang dilarang (kebijakan pertama) sudah dapat dijadikan sarana untuk memberantas praktik *illegal fishing* di Indonesia.

Namun kebijakan menentukan perbuatan-perbuatan sebagai tindak pidana harus sesuai dan didukung oleh kebijakan penentuan sanksi dan kebijakan tentang mekanisme penegakan hukumnya. Apabila dilihat dari kebijakan penentuan sanksi pidana, nampaknya masih terdapat beberapa persoalan mendasar. Hal ini mengingat penggunaan sanksi pidana penjara terhadap perbuatan *illegal fishing* yang terjadi di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) hanya berlaku terhadap para pelaku yang berkewarganegaraan Indonesia (WNI), sedangkan terhadap warga negara asing (WNA) yang lebih besar kemungkinan melakukan kejahatan di ZEEI karena memiliki kapal dan alat tangkap modern tidak dapat dikenakan pidana penjara sebagaimana diatur dalam Pasal 102 UU No. 31 Tahun 2004, bahwa ketentuan tentang pidana penjara dalam Undang-Undang ini tidak berlaku bagi tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b, kecuali telah ada perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan pemerintah negara yang bersangkutan.

Penggunaan pidana penjara terhadap kejahatan di ZEEI dipandang tidak efektif karena tidak dapat menjangkau pelaku kejahatan di bidang perikanan yang berstatus WNA, apalagi berdasarkan data Direktur Jenderal Perikanan Tangkap yang disampaikan pada Seminar Nasional "Membangun Negara Maritim dalam Perspektif Ekonomi, Sosial Budaya, Politik, dan Pertahanan". Jakarta 7 Oktober 2010 menunjukkan data kondisi armada/kapal penangkap ikan nelayan-nelayan Indonesia adalah sebagai berikut: (1) **Perahu tanpa motor** 235.460 unit (**40%**); (2) Perahu motor tempel 180.240 unit (31%); (3) Kapal tangkap ikan < 5 GT 127.688 unit (21%); (4) Kapal tangkap ikan 5 s.d 10 GT 30.402 unit (5%); (5) Kapal tangkap ikan 10 s.d 30 GT 12.160 unit (2%); (6)

Kapal tangkap ikan > 30 GT 4.510 unit (1%).<sup>118</sup> Data di atas menggambarkan bahwa sangat kecil jumlah WNI yang melakukan kegiatan penangkapan ikan di ZEEI. Hal ini mengingatkan untuk melakukan kegiatan penangkapan ikan di wilayah ZEEI memerlukan jenis kapal berbobot > 30 GT dimana berdasarkan data di atasnya berjumlah 1% dari jumlah armada/kapal penangkapan ikan nelayan Indonesia.

Sedangkan kebijakan penggunaan sanksi dendanya juga dipandang belum efektif walaupun jumlah nominalnya besar sampai miliaran rupiah. Hal ini mengingatkan kebijakan sanksi dendanya tidak mengatur cara bagaimana untuk melakukan eksekusi terhadap sanksi denda tersebut. Agar sanksi denda dapat efektif, maka pada tahap kebijakan legislatif harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut: (a) sistem penetapan jumlah atau besarnya pidana denda; (b) batas waktu pelaksanaan pembayaran denda; (c) tindakan-tindakan paksaan yang diharapkan dapat menjamin terlaksananya pembayaran denda dalam hal terpidana tidak dapat membayar dalam batas waktu yang telah ditetapkan; (d) pelaksanaan pidana denda dalam hal-hal khusus (misalnya terhadap seorang anak yang belum dewasa atau belum bekerja dan mamsih dalam tanggungan orang tua); (e) pedoman atau kriteria untuk menjatuhkan pidana denda.<sup>119</sup>

Walaupun nominal dendanya besar namun apabila tidak diikuti ketentuan tentang tata cara mengeksekusi apabila denda tersebut tidak dapat dibayar, maka nominal denda yang besar tersebut tidak ada artinya (tidak efektif) mengingat menurut ketentuan umum tentang pidana denda sebagaimana diatur dalam Pasal 30 KUHP bahwa apabila pidana denda tidak dapat dibayar maka diganti dengan pidana kurungan maksimal selama enam bulan. Ini berarti nominal pidana denda yang tinggi tersebut jika tidak diikuti dengan aturan tentang tata cara eksekusinya berarti sama saja dengan nominal pidana denda yang

---

<sup>118</sup> Tatang Setiawan, *Efektifitas Pengadilan Perikanan*, <http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan> tgl 17-11-2014

<sup>119</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief. *teori-teori dan kebijakan pidana*. Penerbit Alumni. Bandung. 1992. Hlm. 181-182.

rendah. Berdasarkan analisis di atas, nampaknya kebijakan penggunaan pidana denda walaupun nominalnya tinggi dalam undang-undang perikanan tersebut dipandang tidak efektif untuk menanggulangi kejahatan di bidang perikanan.

Selanjutnya mengenai kebijakan tentang mekanisme sistem peradilan pidana atau mekanisme penegakan hukumnya, yaitu dengan dibentuknya pengadilan perikanan berdasarkan ketentuan Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 *juncto* Pasal 71A Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa Pengadilan Perikanan adalah Pengadilan Khusus di lingkungan peradilan umum yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan baik yang dilakukan oleh warga negara Indonesia maupun warga negara asing.

Adanya pengadilan perikanan tersebut merupakan salah satu tonggak perubahan yang mendasar dari suatu proses penegakan hukum di bidang perikanan di Indonesia. Pengadilan Perikanan dibentuk pertama kali pada tahun 2007 di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Pengadilan Negeri Medan, Pengadilan Negeri Pontianak, Pengadilan Negeri Bitung, dan Pengadilan Negeri Tual. Pada tahun 2010 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 2010 dibentuk Pengadilan Perikanan di Pengadilan Negeri Tanjung Pinang dan Pengadilan Negeri Ranai. Kemudian pada tahun 2014 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 6 tahun 2014, Pengadilan Perikanan juga dibentuk di Pengadilan Negeri Ambon, Pengadilan Negeri Sorong dan Pengadilan Negeri Merauke. Daerah hukum Pengadilan Perikanan berada sesuai dengan daerah hukum Pengadilan Negeri.<sup>120</sup>

Namun dasar hukum pembentukan pengadilan perikanan tersebut dipertanyakan mengingat hanya dibentuk atas perintah ketentuan salah satu pasal dalam undang-undang perikanan.

---

<sup>120</sup> Tatang Setiawan, *Efektifitas Pengadilan Perikanan*, [http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan tgl 17-11-2014](http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan-tgl-17-11-2014)

Seharusnya menurut ketentuan Pasal 24 UUD 1945 bahwa pembentukan suatu badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung harus berdasarkan undang-undang tersendiri. Mengingat dasar pembentukannya tidak sesuai dengan ketentuan UUD, ini dapat berakibat putusannya tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sehingga dasar hukum pembentukannya perlu diperbaiki melalui undang-undang tersendiri. Status pengadilan perikanan tersebut sama seperti Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) sebelum adanya UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor.

Menurut Konsideran UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor dinyatakan bahwa Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang dasar pembentukannya ditentukan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga perlu diatur kembali Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dengan undang-undang yang baru. Penjelasan Umum undang-undang tersebut menjelaskan bahwa Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006 tanggal 19 Desember 2006 dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pada dasarnya sejalan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menentukan bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan umum yang dibentuk dengan undang-undang tersendiri. Oleh karena itu perlu pengaturan mengenai Pengadilan Perikanan dalam suatu undang-undang tersendiri.

Berkaitan dengan kebijakan di atas, maka dibentuklah Pengadilan Perikanan sebagai Pengadilan Khusus di lingkungan peradilan umum yang berwenang memeriksa, mengadili, dan

memutus tindak pidana di bidang perikanan. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan yang diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004 merupakan salah satu tonggak perubahan yang mendasar dari suatu proses penegakan hukum di bidang perikanan melalui Pengadilan Perikanan di Indonesia yang untuk pertama kali dibentuk di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung, dan Tual. Dalam Pasal 71 ayat (2) dalam undang-undang ini diatur tentang Pengadilan Perikanan yang merupakan pengadilan khusus yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan yang berada pada lingkungan Peradilan Umum. Penegakan hukum terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi pada saat itu sebelum undang-undang ini ada mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum yang bersifat spesifik yang menyangkut hukum materil dan hukum formil pada Pengadilan Perikanan.

Hingga saat ini terdapat sepuluh Pengadilan Perikanan di seluruh Indonesia. Pengadilan Perikanan dibentuk pertama kali pada tahun 2007 di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Pengadilan Negeri Medan, Pengadilan Negeri Pontianak, Pengadilan Negeri Bitung, dan Pengadilan Negeri Tual. Pada tahun 2010 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 2010 dibentuk Pengadilan Perikanan di Pengadilan Negeri Tanjung Pinang dan Pengadilan Negeri Ranai. Kemudian pada tahun 2014 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 6 tahun 2014, Pengadilan Perikanan juga dibentuk di Pengadilan Negeri Ambon, Pengadilan Negeri Sorong dan Pengadilan Negeri Merauke. Daerah hukum Pengadilan Perikanan berada sesuai dengan daerah hukum Pengadilan Negeri.

Pentingnya keberadaan Pengadilan Perikanan tersebut mengingat menurut Mardjono Reksodiputro bahwa melalui penafsiran dari Ayat (1) Pasal 191 dan Pasal 197 KUHAP haruslah ditafsirkan bahwa tahap adjudikasi (sidang pengadilan) yang harus “dominan” dalam seluruh proses, karena baik dalam hal putusan bebas maupun putusan bersalah, hal ini harus didasarkan pada

“fakta dan keadaan serta alat pembuktian yang diperoleh dari pemeriksaan di sidang”.<sup>121</sup>

## **B. Konstruksi Ideal Politik Hukum Penanggulangan Tindak Pidana di Bidang Perikanan**

Kebijakan legislatif dalam menentukan suatu perbuatan untuk dijadikan tindak pidana atau kriminalisasi, merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan secara terencana mulai dari menentukan apakah suatu perbuatan yang akan dijadikan tindak pidana tersebut telah memenuhi kriteria untuk dilakukan kriminalisasi menurut hukum pidana. Apabila telah terpenuhi pertanyaan selanjutnya adalah siapa sajakah yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap perbuatan pidana tersebut dan bagaimanakah bentuk sanksinya. Selanjutnya apabila kedua hal di atas telah teridentifikasi, maka pertanyaan terakhir adalah bagaimanakah cara menegakkannya jika terjadi pelanggaran terhadap perbuatan yang telah dikriminalisasikan tersebut.

Adanya berbagi pertanyaan dalam melakukan kriminalisasi seperti tersebut di atas, ini mengingat proses kegiatan penegakan hukum pidana/fungsionalisasi hukum pidana merupakan suatu rangkaian panjang yang dimulai dari tahap penetapan suatu perbuatan pidana di dalam peraturan perundang-undangan (tahap formulasi), dilanjutkan menentukan cara bagaimana aparat penegak hukum melaksanakan tugas dan fungsinya jika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan pidana yang telah dikriminalisasikan tersebut (tahap aplikasi), dan terakhir menentukan cara bagaimana mengeksekusi terhadap pelakunya.

Adanya perencanaan terhadap rangkaian proses kegiatan seperti tersebut di atas dimaksudkan agar penanggulangan terhadap suatu kejahatan dapat tercapainya tujuan pemidanaan, yaitu: (1) penanggulangan kejahatan; (2)

---

<sup>121</sup> Mardjono Reksodiputro, 1994. *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi) UI. Jakarta. hlm. 34.

resosialisasi terpidana; (3) kesejahteraan masyarakat. Untuk itu penggulungan suatu kejahatan melalui hukum pidana harus memperhatikan beberapa kebijakan yaitu: (1) kebijakan menentukan perbuatan-perbuatan apasaja yang akan dijadikan tindak pidana, termasuk bagaimana bentuk pertanggung jawaban dari para pelakunya; (2) kebijakan menggunakan bentuk sanksi apa yang sesuai dengan kejahatan yang di kriminalisasikan; (3) kebijakan tentang prosedur atau mekanisme sistem peradilan pidana dalam rangka proses penegakan hukum pidana.<sup>122</sup>

Berkaitan dengan argumentasi di atas, maka sistem penegakan hukum tindak pidana di bidang perikanan berdasarkan UU Perikanan perlu memperhatikan prinsip penegakan hukum pidana di Indonesia yang menggunakan konsep Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*). Konsep ini menghendaki adanya kerjasama secara terpadu di antara komponen-komponen yang terlibat dalam sistem peradilan pidana, sebab kegagalan dari salah satu komponen dalam sistem tersebut akan mempengaruhi cara dan hasil kerja dari komponen lainnya. Oleh sebab itu masing-masing komponen harus memiliki pandangan yang sama dan memiliki rasa tanggung jawab baik terhadap hasil kerja sesuai porsinya masing-masing, maupun secara keseluruhan dalam kegiatan proses peradilan pidana. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 (KUHAP), komponen dimaksud adalah kepolisian, kejaksaan, kehakiman dan lembaga pemasyarakatan.<sup>123</sup>

Berdasarkan konsepsi sistem peradilan pidana terpadu tersebut dan dikaitkan adanya tuntutan perilaku aparat penegak hukum yang bersifat progresif, ini berarti menghendaki adanya perilaku progresif aparat kepolisian dalam kapasitasnya sebagai penyidik; perilaku progresif aparat kejaksaan dalam

---

<sup>122</sup> Muladi dan Arief, Barda Nawawi. 1992. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Alumni. Bandung. Hlm. 159.

<sup>123</sup> Romli Atmasasmita. 1983. *Bunga Rampai Hukum Acara Pidana*, Binacipta, Bandung. Hlm. 16

kapasitasnya sebagai penuntut umum dan eksekutor; perilaku progresif aparat kehakiman dalam kapasitasnya sebagai hakim dan panitera, dan perilaku progresif aparat lembaga pemasyarakatan dalam kapasitasnya sebagai aparat pembina terpidana.

Kajian terhadap konsepsi sistem peradilan pidana terpadu dalam perspektif hukum progresif dipandang penting, karena sesuai dengan tujuan dari cara kerja total sistem yaitu meliputi:

1. Agar aparat penegak hukum yang terkait dalam sistem peradilan pidana dalam bekerja mempunyai tujuan bersama yaitu penanggulangan kejahatan;
2. Agar aparat penegak hukum yang terkait dalam sistem peradilan pidana dalam bekerjanya berpandangan jauh ke depan yang artinya bahwa pekerjaan yang menjadi porsinya baik buruknya dalam pengerjaan mempengaruhi juga bagian-bagian yang lain yang pada akhirnya juga mempengaruhi hasil akhir dari kerja sistem secara keseluruhan;
3. Agar para aparat penegak hukum yang terkait dengan sistem peradilan pidana dalam bekerja memiliki rasa tanggung jawab baik atas porsi kerjanya maupun porsi kerja aparat yang lainnya dan kerja keseluruhan dari sistem tersebut.<sup>124</sup>

Aspek perilaku manusia dapat juga menyebabkan kendala dalam penegakan hukum. Ini disebabkan adanya kecenderungan proses berpikir *mekanistik* dalam arti hanya mengutamakan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan semata di antar penegak hukum, sehingga tidak jarang menimbulkan dampak negatif terhadap pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan para pihak.<sup>125</sup> Proses berpikir tersebut oleh Maria Sumardjono disebut proses berpikir *reaktif* yakni melihat suatu peristiwa hukum dan

---

<sup>124</sup> Satriyo, Rudy M. 1990. *Peranan Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kajian Praktisi Hukum di UI Jakarta. Hlm. 4.  
<sup>125</sup> Satjipto Rahardjo, "Rule of Law: Mesin atau Kreativitas", Kompas 3 Mei 1995.

menghubungkannya dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dengan lebih menitikberatkan pada penemuan jawaban terhadap “apa” hukumnya dan “bagaimana” menerapkannya dalam peristiwa konkret. Sedangkan Satjipto Rahardjo menawarkan proses berpikir *reflektif* yang berusaha menghubungkan antara “apa” yang dimaksud oleh bunyi suatu pasal dengan “mengapa” yakni konsep/asas yang mendasarinya. Kemudian berupaya “bagaimana” menerapkannya dalam peristiwa konkret sesuai dengan pesan yang termuat dalam konsep/asas yang mendasarinya, yang secara umum bertujuan untuk memberikan jaminan keadilan bagi setiap orang.<sup>126</sup>

Sejalan dengan pandangan di atas, perlu adanya penegakan hukum yang bersifat “*Anticipative Law Enforcement*” atau “*Futuristic Law Enforcement*” yang menghendaki adanya keberanian para penegak hukum untuk mengkaji dan menerapkan selain aspirasi yang bersifat internal dalam negeri, juga aspirasi internasional yang sudah diterima bangsa-bangsa beradab di dunia.<sup>127</sup> *Futuristic Law Enforcement* perlu dikembangkan di Indonesia mengingat berdasarkan inventarisasi yang dilakukan Badan Pembinaan Hukum Nasional, saat ini terdapat sekitar 380 peraturan dari masa kolonial yang masih berlaku<sup>128</sup>, Cara pandang terhadap hukum seperti ini sesuai dengan pendapat Robert B. Seidman bahwa bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar hukum, sehingga peraturan perundang-undangan tidak akan berjalan sendiri dalam upaya *social engineering* karena masih ditentukan oleh pelaksana dan pemegang peran.<sup>129</sup> Cara penegakan hukum pidana tersebut juga sesuai dengan perspektif hukum progresif. Ini mengingat ide penegakan hukum progresif, menghendaki penegakan hukum tidak sekedar menjalankan peraturan

---

<sup>126</sup> Maria SW Sumardjono, “Membaca dan Memahami Undang-Undang”, Kompas, 26 Mei 1995.

<sup>127</sup> Muladi, 1995. *Op.cit.* Hlm. 9.

<sup>128</sup> <http://www2.kompas.com/> diunduh 17-1-2010

<sup>129</sup> Sunarto, 2003. *Op.cit.* Hlm. 174.

perundang-undangan, melainkan menangkap kehendak hukum masyarakat.<sup>130</sup>

Selain itu penegakan hukum seperti tersebut juga sejalan dengan paham *legal realism* terhadap hukum yaitu tidak hanya memandang hukum terbatas pada teks atau dokumen-dokumen hukum, tetapi melampaui teks dan dokumen hukum tersebut. Hukum bukan lagi sebatas logika tetapi *experience*, maka hukum tidak dilihat dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai, serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum, sebagaimana pernyataan Holmes bahwa “*The life of the law has not been logic: it has been experience*”.<sup>131</sup>

*Futuristic Law Enforcement* dalam penegakkan hukum pidana sejalan dengan ajaran *Sociological jurisprudence* yang dirintis Roscoe Pound yang mengajarkan kepada hakim agar dalam membuat keputusan dalam penanganan perkara memperhatikan realitas sosial,<sup>132</sup> juga sesuai dengan pandangan hukum responsif dari Philippe Nonet & Philip Selzenick yang menonjolkan adanya pergeseran penekanan dari yang semula menekankan pada aturan-aturan menuju kepada tujuan dan pentingnya memperhatikan aspek kerakyatan baik sebagai tujuan maupun cara pencapaian tujuan.<sup>133</sup>

Berdasarkan pada argumentasi di atas dikaitkan dengan kebijakan penegakan hukum terhadap tindak pidana di bidang perikanan dalam UU Perikanan, nampaknya apabila beberapa

---

<sup>130</sup> Yudi Kristiana, 2009. *Op.cit.* Hlm. 55.

<sup>131</sup> Satjipto Rahardjo, 2000. *Mengajar Keteraturan Menemukan Ketidak-teraturan (Teaching Order Finding Disorder)*. Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Sebagai Guru Besar FH Undip Semarang. Halaman 18.

<sup>132</sup> Yudi Kristiana, 2009. *Op.cit.* Hlm. 43.

<sup>133</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1985. *Op.cit.* Hlm. 151-152. Negara yang tipe hukum responsif yaitu hukum merupakan sarana respons atas kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Pada hukum responsif keabsahan hukum didasarkan pada keadilan substantif dan aturan-aturan tunduk pada kebijaksanaan-kebijaksanaan. Diskresi dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan. Paksaan lebih nampak dalam bentuk alternatif positif seperti insentif atau sistem-sistem kewajiban mandiri. Moralitas yang nampak adalah moralitas kerjasama, sementara aspirasi hukum dan politik dalam keadaan terpadu. Ketidaktaatan dinilai dalam ukuran kerugian substantif dan dipandang sebagai tumbuhnya masalah legitimasi. Kesempatan untuk berpartisipasi diperluas melalui integrasi bantuan hukum dan bantuan sosial.

tindak pidana dalam tabel 1 di atas diidentifikasi, sepanjang yang berkaitan dengan kegiatan penangkapan ikan, maka secara garis besarnya dapat diketahui bentuk perbuatan yang dilarang yaitu: (1) melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak; (2) menggunakan alat tangkap yang dapat merusak sumber daya ikan dan lingkungan; (3) penangkapan ikan tidak memiliki SIUP, SIPI, SIKPI. Berdasarkan bentuk perbuatan-perbuatan yang dilarang tersebut, nampaknya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jika dilihat dari politik hukum atau kebijakan perumusan perbuatan yang dilarang (kebijakan pertama) sudah dapat dijadikan sarana untuk memberantas praktik *illegal fishing* di Indonesia. Kebijakan menentukan perbuatan-perbuatan sebagai tindak pidana harus sesuai dan didukung oleh kebijakan penentuan sanksi dan kebijakan tentang mekanisme penegakan hukumnya.

Apabila dilihat dari kebijakan penentuan sanksi pidana dalam UU Perikanan, nampaknya masih terdapat beberapa persoalan mendasar. Hal ini mengingat penggunaan sanksi pidana penjara terhadap perbuatan *illegal fishing* yang terjadi di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) hanya berlaku terhadap para pelaku yang berkewarganegaraan Indonesia (WNI), sedangkan terhadap warga negara asing (WNA) yang lebih besar kemungkinan melakukan kejahatan di ZEEI karena memiliki kapal dan alat tangkap modern tidak dapat dikenakan pidana penjara sebagaimana diatur dalam Pasal 102 UU No. 31 Tahun 2004, bahwa ketentuan tentang pidana penjara dalam Undang-Undang ini tidak berlaku bagi tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b, kecuali telah ada perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan pemerintah negara yang bersangkutan.

Oleh karena itu penggunaan pidana penjara terhadap kejahatan di ZEEI dipandang tidak efektif karena tidak dapat menjangkau pelaku kejahatan di bidang perikanan yang

berstatus WNA, apalagi berdasarkan data Direktur Jenderal Perikanan Tangkap yang disampaikan pada Seminar Nasional "Membangun Negara Maritim dalam Perspektif Ekonomi, Sosial Budaya, Politik, dan Pertahanan" di Jakarta pada tanggal 7 Oktober 2010 menunjukkan data kondisi armada/kapal penangkap ikan nelayan-nelayan Indonesia adalah sebagai berikut: (1) Perahu tanpa motor 235.460 unit (40%); (2) Perahu motor tempel 180.240 unit (31%); (3) Kapal tangkap ikan < 5 GT 127.688 unit (21%); (4) Kapal tangkap ikan 5 s.d 10 GT 30.402 unit (5%); (5) Kapal tangkap ikan 10 s.d 30 GT 12.160 unit (2%); (6) Kapal tangkap ikan > 30 GT 4.510 unit (1%).<sup>134</sup> Data di atas menggambarkan bahwa sangat kecil jumlah WNI yang melakukan kegiatan penangkapan ikan di ZEEI. Hal ini mengingatk untuk melakukan kegiatan penangkapan ikan di wilayah ZEEI memerlukan jenis kapal berbobot > 30 GT dimana berdasarkan data di atasnya berjumlah 1% dari jumlah armada/kapal penangkapan ikan nelayan Indonesia.

Sedangkan adanya kebijakan penggunaan sanksi denda dipandang belum efektif walaupun jumlah nominalnya besar sampai miliaran rupiah. Hal ini mengingatk kebijakan sanksi dendanya tidak mengatur cara bagaimana untuk melakukan eksekusi terhadap sanksi denda tersebut. Agar sanksi denda dapat efektif, maka pada tahap kebijakan legislatif harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut: (a) sistem penetapan jumlah atau besarnya pidana denda; (b) batas waktu pelaksanaan pembayaran denda; (c) tindakan-tindakan paksaan yang diharapkan dapat menjamin terlaksananya pembayaran denda dalam hal terpidana tidak dapat membayar dalam batas waktu yang telah ditetapkan; (d) pelaksanaan pidana denda dalam hal-hal khusus (misalnya terhadap seorang anak yang belum dewasa atau belum bekerja dan mamsih dalam

---

<sup>134</sup> Tatang Setiawan, *Efektifitas Pengadilan Perikanan*, [http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan tgl 17-11-2014](http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan-tgl-17-11-2014)

tanggungan orang tua); (e) pedoman atau kriteria untuk menjatuhkan pidana denda.<sup>135</sup>

Walaupun nominal dendanya besar namun apabila tidak diikuti ketentuan tentang tata cara mengeksekusi apabila denda tersebut tidak dapat dibayar, maka nominal denda yang besar tersebut tidak ada artinya (tidak efektif) mengingat menurut ketentuan umum tentang pidana denda sebagaimana diatur dalam Pasal 30 KUHP bahwa apabila pidana denda tidak dapat dibayar maka diganti dengan pidana kurungan maksimal selama enam bulan. Ini berarti nominal pidana denda yang tinggi tersebut jika tidak diikuti dengan aturan tentang tata cara eksekusinya berarti sama saja dengan nominal pidana denda yang rendah. Berdasarkan analisis di atas, nampaknya kebijakan penggunaan pidana denda walaupun nominalnya tinggi dalam undang-undang perikanan tersebut dipandang tidak efektif untuk menanggulangi kejahatan di bidang perikanan.

Selanjutnya mengenai kebijakan tentang mekanisme sistem peradilan pidana atau mekanisme penegakan hukumnya, yaitu dengan dibentuknya pengadilan perikanan berdasarkan ketentuan Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 *juncto* Pasal 71A Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa Pengadilan Perikanan adalah Pengadilan Khusus di lingkungan peradilan umum yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan baik yang dilakukan oleh warga negara Indonesia maupun warga negara asing.

Adanya pengadilan perikanan tersebut merupakan salah satu tonggak perubahan yang mendasar dari suatu proses penegakan hukum di bidang perikanan di Indonesia. Pengadilan Perikanan dibentuk pertama kali pada tahun 2007 di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Pengadilan Negeri Medan, Pengadilan Negeri Pontianak, Pengadilan Negeri Bitung, dan Pengadilan Negeri Tual. Pada tahun 2010 berdasarkan Keputusan Presiden

---

<sup>135</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief. *teori-teori dan kebijakan pidana*. Penerbit Alumni. Bandung. 1992. Hlm. 181-182.

Nomor 15 tahun 2010 dibentuk Pengadilan Perikanan di Pengadilan Negeri Tanjung Pinang dan Pengadilan Negeri Ranai. Kemudian pada tahun 2014 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 6 tahun 2014, Pengadilan Perikanan juga dibentuk di Pengadilan Negeri Ambon, Pengadilan Negeri Sorong dan Pengadilan Negeri Merauke. Daerah hukum Pengadilan Perikanan berada sesuai dengan daerah hukum Pengadilan Negeri.<sup>136</sup>

Namun dasar hukum pembentukan pengadilan perikanan tersebut dipertanyakan mengingat hanya dibentuk atas perintah ketentuan salah satu pasal dalam undang-undang perikanan. Seharusnya menurut ketentuan Pasal 24 UUD 1945 bahwa pembentukan suatu badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung harus berdasarkan undang-undang tersendiri. Mengingat dasar pembentukannya tidak sesuai dengan ketentuan UUD, ini dapat berakibat putusannya tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sehingga dasar hukum pembentukannya perlu diperbaiki melalui undang-undang tersendiri. Status pengadilan perikanan tersebut sama seperti Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) sebelum adanya UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor.

Menurut Konsideran UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tipikor dinyatakan bahwa Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang dasar pembentukannya ditentukan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga perlu diatur kembali Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dengan undang-undang yang baru. Penjelasan Umum undang-undang tersebut menjelaskan bahwa Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi

---

<sup>136</sup> Tatang Setiawan, *Efektifitas Pengadilan Perikanan*, [http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan tgl 17-11-2014](http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan-tgl-17-11-2014)

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006 tanggal 19 Desember 2006 dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pada dasarnya sejalan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menentukan bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan umum yang dibentuk dengan undang-undang tersendiri. Oleh karena itu perlu pengaturan mengenai Pengadilan Perikanan dalam suatu undang-undang tersendiri.

Sebagai lembaga pengadilan, Pengadilan Perikanan pada Pengadilan Negeri yang telah dijadikan pengadilan perikanan seperti tersebut di atas yang menerapkan undang-undang perikanan berkewajiban menjawab langsung problematika yang diajukan masyarakat, yakni pertanyaan jika orang melanggar undang-undang perikanan, apa hukumannya? Pertanyaan demikian harus dijawab segera, lugas, tegas, dan tidak boleh diambangkan (*lites finiri oportet*) dalam satu bentuk putusan pengadilan. Putusannya pun bisa diterima secara nalar di kalangan institusi kehakiman, forum ilmu pengetahuan hukum, masyarakat luas, dan para pihak yang berperkara. Putusannya perlu kecermatan sehingga tidak berpotensi untuk dikoreksi atau dibatalkan oleh jenjang pengadilan berikutnya. Putusannya perlu mencermati agar sejalan dengan doktrin ilmu pengetahuan hukum. Pada gilirannya, putusan itupun wajib memperhatikan tanggapan masyarakat luas, dan dalam lingkup yang spesifik juga tanggapan dari mereka yang terlibat langsung di dalam perkara itu.<sup>137</sup>

Selain itu sebagai sub-sistem dari sistem peradilan pidana, maka efektivitas Pengadilan Perikanan dapat diketahui dari berbagai indikator efektivitas sistem peradilan pidana. Menurut

---

<sup>137</sup> Tatang Setiawan, Efektifitas Pengadilan Perikanan, <http://pn-pontianak.go.id/artikel/efektifitas-pengadilan-perikanan> tgl 17-11-2014

Hiroshi Ishikawa bahwa indikator efektivitas sistem peradilan pidana yaitu: (a) Sampai seberapa jauh tingkat pengungkapan perkara (*clearance rate*) yang dilakukan Polisi; (b) Sampai seberapa jauh Jaksa berhasil membuktikan surat dakwaannya di sidang pengadilan (*conviction rate*); (c) Sampai seberapa jauh tingkat kecepatan penanganan perkara di dalam sistem peradilan pidana (*speedy trial*); (d) Sampai seberapa jauh telah terjadi pengulangan kembali dari si pelaku (*reconviction rate*); (e) Sampai seberapa jauh tingkat partisipasi masyarakat dalam sistem peradilan pidana.<sup>138</sup>

Adanya perubahan mekanisme penegakan hukum terhadap pemberantasan tindak pidana di bidang perikanan berdasarkan UU Perikanan merupakan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu kebijakan perubahan mekanisme penegakan hukum tersebut haruslah sesuai dengan aspek filosofis, sosiologis maupun yuridis. Hal ini mengingat kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Muladi, 1995. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Undip. hlm 5.

<sup>139</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. CAPS. Yogyakarta. 2012. Hlm. 214.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat diketahui bahwa keadaan yang demikian terjadi sebagai hasil fungsi hukum untuk menjamin tercapainya tujuan-tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh masyarakat. Hukum memberikan jaminan keteraturan dalam cara-cara bagaimana hubungan-hubungan itu dijalankan di dalam masyarakat, yaitu dengan menegaskan prosedur yang harus dilalui. Di samping itu, hukum juga memiliki nilai kepastian hukum yang disertai dengan kekuatan yang memaksa (sanksi).

Setiap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah tidak selamanya berjalan dengan baik. Banyak kebijakan menghadapi masalah dalam proses implementasinya. Implementasi kebijakan merupakan proses yang kompleks. Situasi seperti ini akan mendorong timbulnya masalah-masalah yang rumit dalam implementasi kebijakan. Pada sisi yang lain, kebijakan juga sering tidak mendapat dukungan yang memadai, bahkan cenderung mendapat tantangan dari kelompok-kelompok kepentingan maupun dari para pelaku kebijakan itu sendiri. Orientasi individu maupun orientasi organisasi akan menjadi salah satu faktor pendorong bagi proses-proses penentangan tersebut.

Ada enam tipe kebijakan-kebijakan yang mempunyai potensi untuk menimbulkan masalah. Keenam tipe kebijakan tersebut adalah kebijakan baru, kebijakan yang didesentralisasikan, kebijakan kontroversial, kebijakan yang kompleks, kebijakan yang berhubungan dengan krisis, dan kebijakan yang ditetapkan oleh pengadilan.<sup>140</sup>

Implementasi kebijakan merupakan proses yang rumit dan kompleks. Namun di balik kerumitan dan kekompleksitasannya, implementasi kebijakan memegang peran yang cukup vital dalam proses kebijakan. Tanpa adanya tahap implementasi kebijakan, program-program kebijakan yang telah disusun hanya akan menjadi catatan-catatan resmi di meja para pembuat kebijakan. Menurut Edwards, studi implementasi kebijakan adalah krusial

---

<sup>140</sup> Budi Winarno, *Ibid.* Hlm. 214.

bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.<sup>141</sup>

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards mengemukakan adanya empat faktor atau variabel krusial yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut terdapat kemiripan dengan model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh van Meter dan van Horn. van Meter dan van Horn menawarkan suatu model dasar yang mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*) yakni: (1) ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan; (2) sumber-sumber kebijakan; (3) komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; (4) karakteristik badan-badan pelaksana; (5) kondisi-kondisi sosial dan politik; dan (6) kecenderungan pelaksana (*implementor*).

Menurut Edwards ada tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Ada enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah

---

<sup>141</sup> Budi Winarno, *Ibid.* Hlm. 177.

dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu diperlukan adanya evaluasi kebijakan yang ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai "manfaat" suatu kebijakan.<sup>142</sup>

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi. Tipe pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya.

Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara

---

<sup>142</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. CAPS. Yogyakarta. 2012. Hlm. 229

sah diikuti? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat. Tipe evaluasi kebijakan ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauhmana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberikan suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum.<sup>143</sup>

Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan *margin* kesalahan yang minimal, beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satu ahli tersebut adalah Edward A. Suchman. Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni: (1) mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi; (2) analisis terhadap masalah; (3) deskripsi dan standarisasi kegiatan; (4) pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi; (5) menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena

---

<sup>143</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. CAPS. Yogyakarta. 2012. Hlm. 232

penyebab lain; dan (6) beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak. Menurut Suchman, dari keseluruhan tahap tersebut, mendefinisikan masalah merupakan tahap yang paling penting dalam evaluasi kebijakan. Kegagalan dalam mendefinisikan masalah akan berakibat pada kegagalan dalam memutuskan tujuan-tujuan.

Evaluasi kebijakan merupakan usaha untuk menentukan dampak dari kebijakan pada kondisi-kondisi kehidupan nyata. Secara minimum, tujuan evaluasi kebijakan adalah agar kita mengetahui apa yang ingin dicapai dari suatu kebijakan tertentu (tujuan-tujuan kebijakan), bagaimana kita melakukannya (program-program), dan jika ada, apakah kita telah mencapai tujuan-tujuan (dampak atau akibat dan hubungan kebijakan) yang telah ditetapkan sebelumnya. Di samping itu, fokus kita dalam mengukur pencapaian kebijakan tidak hanya perubahan yang telah terjadi dalam kehidupan nyata, tetapi juga bahwa perubahan itu disebabkan oleh tindakan-tindakan kebijakan dan bukan karena faktor-faktor lain. Ini berarti dalam melakukan evaluasi kebijakan kita harus memastikan bahwa suatu perubahan yang terjadi di masyarakat benar-benar diakibatkan oleh tindakan-tindakan kebijakan dan bukan diakibatkan oleh faktor-faktor yang lain.

Evaluasi tentang dampak kebijakan pada dasarnya hanya merupakan salah satu saja dari apa yang bisa dilakukan oleh seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan. Setidaknya ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan publik, yakni: (1) evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan; (2) evaluasi kebijakan barangkali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial; (3) evaluasi kebijakan barangkali menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk *policy feedback*, termasuk di dalamnya adalah reaksi dari tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan.

Pada sisi yang lain, dampak dari suatu kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhitungkan dalam membicarakan evaluasi. Ada lima dimensi yakni: (1) dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat; (2) kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan (eksternalitas); (3) kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang; (4) evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiaya program-program kebijakan publik; (5) menyangkut biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik. Berkaitan dengan evaluasi kebijakan, Anderson mengidentifikasi bahwa setidaknya ada enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan, yakni: (1) ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan; (2) kausalitas; (3) dampak kebijakan yang menyebar; (4) kesulitan-kesulitan dalam memperoleh dana; (5) resistensi pejabat; (6) evaluasi mengurangi dampak.<sup>144</sup>

Selain itu Anderson menyatakan bahwa setidaknya ada delapan faktor yang menyebabkan kebijakan-kebijakan tidak memperoleh dampak yang diinginkan, yakni: (1) sumber-sumber yang tidak memadai; (2) cara yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan; (3) masalah-masalah publik seringkali disebabkan oleh banyak faktor, sementara kebijakan yang ada ditujukan hanya kepada penanggulangan satu atau beberapa masalah; (4) cara orang menanggapi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan-kebijakan publik yang justru meniadakan dampak kebijakan yang diinginkan; (5) tujuan-tujuan kebijakan yang tidak sebanding dan bertentangan satu sama lain; (6) biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan masalah membutuhkan biaya yang jauh lebih besar dibandingkan dengan masalah

---

<sup>144</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. CAPS. Yogyakarta. 2012. Hlm. 240-245.

tersebut; (7) banyak masalah-masalah publik yang tidak mungkin dapat diselesaikan; (8) menyangkut sifat masalah yang akan dipecahkan oleh suatu tindakan kebijakan; dan (9) masalah-masalah yang baru mungkin akan timbul dan ini mendorong kita untuk mengalihkan perhatian dan tindakan dari suatu masalah tertentu.<sup>145</sup>

Selain itu yang perlu diperhatikan bahwa struktur kekuasaan yang membentuk kebijakan publik selalu terkait dengan keberadaan sebuah organisasi. Organisasi selalu mempunyai tujuan. Hal menarik untuk ditonjolkan di sini adalah, bahwa organisasi tidak hanya mempunyai tujuan yang formal, melainkan juga yang informal. Apabila dibicarakan organisasi penegakan hukum, maka dari tujuannya akan dapat diketahui petunjuk-petunjuk mengenai bekerjanya organisasi tersebut. Organisasi dibentuk untuk melakukan sesuatu sekaligus untuk mencapai tujuan tertentu. Sebagai akibat dari bekerjanya hukum dalam masyarakat, artinya tidak dalam medan yang hampa, maka terjadilah hubungan saling mempengaruhi yang kuat antara tujuan organisasi dengan konfigurasi kekuasaan dalam masyarakat. Oleh karena organisasi penegakan hukum harus hidup di tengah-tengah masyarakat sambil melayaninya, maka tujuan itu pun kemudian berfungsi untuk menuntun organisasi sehingga selamat dalam menjalankan tugasnya. Proses penyesuaian demikian menimbulkan gejala yang disebut sebagai **goal substitution** dan **goal displacement**.<sup>146</sup>

Dalam *goal substitution*, maka tujuan yang formal digantikan oleh kebijakan-kebijakan dan langkah-langkah yang akan lebih menguntungkan organisasi di satu pihak dan di lain pihak yang menekan sedapat mungkin ancaman terhadapnya. Pada *goal displacement*, tujuan-tujuan organisasi yang sudah diterima dan disetujui ditelantarkan demi untuk tujuan-tujuan yang lain. Dengan demikian terdapat hubungan resiprositas

---

<sup>145</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. CAPS. Yogyakarta. 2012. Hlm. 250

<sup>146</sup> Lihat, William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, *Op.Cit.*, hlm. 266-268.

antara badan-badan penegak hukum dengan masyarakatnya. Melalui *goal substitution* dan *goal displacement* tersebut tercermin proses resiprositas tersebut. Oleh karena badan-badan penegak hukum berusaha untuk meningkatkan atau menarik keuntungan-keuntungan dari masyarakatnya dan menekan hambatan serta ancaman yang datang kepadanya, maka penegakan hukum dalam masyarakat yang kompleks bisa cenderung meringankan golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan---**the haves**---dan memberatkan mereka yang tidak memilikinya---**the powerless**.<sup>147</sup>

Pembentukan pengadilan khusus di Indonesia sejak era reformasi, selain merupakan tuntutan kebutuhan (*urgent needs*), juga dilandaskan kepada kebutuhan di era reformasi akan adanya sistem “*check and balances*”, yang memenuhi prinsip “*fair*”, “*impartial*”, dan “*accountability*”. Perkembangan ini merupakan konsekuensi dari trauma kekuasaan kehakiman masa lampau yang sangat rentan terhadap intervensi pemegang kekuasaan negara.<sup>148</sup>

Dalam rangka terwujudnya salah satu asas peradilan pidana yaitu peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan, maka perlu melakukan rekonstruksi terhadap kekuasaan dan susunan pengadilan perikanan yang terdapat di dalam UU Perikanan. Rekonstruksi tersebut selain berkaitan dengan dasar hukum pengadilan perikanan, juga mengenai kompetensi dan cara kerjanya. Rekonstruksi terhadap penegakan hukum tindak pidana di bidang perikanan dapat meniru model penegakan hukum untuk tindak pidana ekonomi berdasarkan Undang-Undang Darurat No. 7 Tahun 1955 tentang Pengusutan Tindak Pidana Ekonomi.

Berdasarkan berbagai argumentasi di atas, maka konstruksi ideal sistem penegakan hukum tindak pidana di bidang perikanan yaitu:

---

<sup>147</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Op.Cit.*, hlm. 59.

<sup>148</sup> Romli Atmasasmita, <http://korup5170.wordpress.com/opiniartikel-pakar-hukum/idealisme-pengadilan-tipikor-dan-kelembagaan-anti-korupsi/> diakses tgl 16-5-013.

1. Dasar pembentukan pengadilan perikanan harus berdasarkan undang-undang khusus. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 *Juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang keabsahan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, dinyatakan bahwa menurut Mahkamah Konstitusi dari segi teknik perundang-undangan frasa “diatur dengan undang-undang” berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri;
2. Subjek hukum tindak pidana di bidang perikanan selain orang pribadi juga badan hukum;
3. Peradilannya bersifat In-absentia;
4. Hakim pada Pengadilan Perikanan dapat dipekerjakan pada lebih dari satu Pengadilan Perikanan;
5. Pengadilan Perikanan dapat bersidang di luar tempat kedudukan Pengadilan Negeri yang membawahnya;
6. Ketentuan tentang hakim tersebut di atas berlaku juga bagi Jaksa dan Panitera Pengadilan Perikanan;
7. Jika beberapa tindak pidana perikanan dilakukan oleh lebih dari satu orang, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri, dan tindak pidana itu satu sama lain berhubungan sedemikian rupa, sehingga dianggap perlu bahwa tindak pidana itu diadili oleh satu Pengadilan Perikanan, maka kekuasaan pengadilan itu terhadap seorang yang disebut tersangka atau pengikut-serta akan mengakibatkan bahwa pengadilan itu juga berkuasa mengadili orang-orang lain yang menjadi tersangka atau pengikut-serta dalam perkara itu;
8. Jika tersangka adalah badan hukum, suatu perseroan, suatu perserikatan orang atau suatu yayasan, maka yang berkuasa ialah pengadilan di tempat dimana badan hukum, perseroan, perserikatan orang atau yayasan itu berkedudukan atau mempunyai kantornya.

## DAFTAR PUSTAKA

---

- Ali, Ahmad. 2002 . *Keterpurukan Hukum di Indonesia penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Atmasasmita, Romli. 1983. *Bunga Rampai Hukum Acara Pidana*, Binacipta, Bandung.
- . 2004. *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Mandar Maju, Bandung.
- Attamimi, A. Hamid S. 1991. *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*. Dalam *Pancasila Sebagai Ideologi: Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. BP 7 Pusat.
- Aubert, Vilhem. 1969. *Law as Symbolsm dalam Sociologi of Law Selected Reading*. Penguin Book. Baltomore.
- Bredemeier, Harry C. 1969. "Law as an Integrative Mechanism" dalam Vilhelm Aubert (ed) *Sociology of Law*. Penguin Books. Middlesex.
- Friedman, Lawrence M. 2001. *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)* diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, PT. Tatanusa, Jakarta.
- Hamzah, Andi, 1983. *Bunga Rampai Hukum Acara Pidana*, Binacipta, Bandung.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati. 1993, *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II; Dalam Pro Justitia Majalah Hukum Unpar Bandung*).

- Hartono, Sunaryati, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- Huijbers, Theo, 1982, "Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah", Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Kansil, C.S.T.1983.*Sekelumit Tentang Ketetapan MPR 1960-1983*. Dalam FH UKI (ed) *Membangun dan Menegakkan Hukum Dalam Era Pembangunan Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*. Jakarta. Erlangga.
- Kelsen, Hans. 2006. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Penerjemah Raisul Muttaqien. Nusamedia & Nuansa. Bandung.
- Kristiana, Yudi. 2009. *Menuju Kejaksanaan Progresif: Studi Tentang Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana*. LSHP Yogyakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional (Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia)*. Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, , *Majalah Hukum Nasional Nomor 2 Tahun 2007*, BPHN, Depkumham R.I.
- Mahfud MD, Moh. 2007. *Hukum Tak Kunjung Tegak*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum Menuju Pmbanunan Sistem Hukum Nasional*, , *Majalah Hukum Nasional Nomor 2 Tahun 2007*, BPHN, Depkumham R.I.
- Mahfud, MD, Moh.TT. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES,
- Manan, Bagir, 1994. *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah Penataran Dosen PLKH BKS-PTN Bidang Hukum Se-Wilayah Barat FH Unila Bandar Lampung.

- Maroni. 2018. *Rekonstruksi Sistem Penegakan Hukum Tindak Pidana di Bidang Perikanan*. Laporan Penelitian Unila.
- Moleong, Lexi J. 1994. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muhadjir, Nunung. 1993. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasih.
- Muladi dan Arief, Barda Nawawi. 1992. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Alumni. Bandung.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Penerbit Alumni Bandung. 1992.
- Muladi, 1995. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Undip. Semarang.
- Muladi, 2007. *Reformasi Hukum Dalam Pembangunan Sistem Hukum Nasional*. Bahan Kuliah Umum Magister Ilmu Hukum Unila. Bandar Lampung.
- Nawawi Arief, Barda, 2008. *Pembaharuan Hukum Nasional*, Bahan Kuliah S3 PDIH KPK Undip-Unila.
- Nawawi Arief, Barda. 1998. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Nawawi Arief, Barda. 2008. *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional Ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Penerbit Pustaka Magister Semarang.
- Nawawi Arief, Barda. 2011. *Pendekatan Keilmuan dan Pendekatan Religius Dalam Rangka Optimalisasi dan Reformasi Penegakan Hukum (Pidana) di Indonesia*
- Packer. 1968. *The Limits of the Criminal Sanction*. Stanford University Press. California.
- Rahardjo, Satjipto 1986. *Ilmu Hukum*, Alumni. Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, "Rule of Law: Mesin atau Kreativitas", Kompas 3 Mei 1995.

- Rahardjo, Satjipto, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 2008. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Genta Press. Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2009. *Hukum Progresif, Sebuah Sistesa Hukum Indonesia*. Genta Publishing Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2009. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, TT, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung,
- Rahardjo, Satjipto. 1986. *Ilmu Hukum*, Alumni. Bandung.
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Mengajar Keteraturan Menemukan Ketidak-teraturan (Teaching Order Finding Disorder)*. Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Sebagai Guru Besar FH Undip Semarang.
- Rahardjo, Satjipto. 2007. *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto. 2008. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Genta Press. Yogyakarta.
- Reksodiputro, Mardjono. 1994. *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi) UI. Jakarta.
- Satriyo, Rudy M. 1990. *Peranan Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kajian Praktisi Hukum di UI Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitiyo, 1990, *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik*, CV. Agung, Semarang,
- Solly Lubis, M. 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*. CV. Mandar Maju. Bandung.

- Sunarto, 2008. *Kebijakan Penanggulangan Penyerobotan Tanah oleh Masyarakat di Provinsi Lampung*. Unila Press.
- Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Surya Pena Gemilang Publishing. Malang.
- SW Sumardjono, Maria. "Membaca dan Memahami Undang-Undang", Kompas, 26 Mei 1995.
- Vago, Steven, 1990, *Law and Society*, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, New York,
- Warassih, Esmi, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama. Semarang.
- ,, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH Undip Semarang 14 April 2001.
- Wignyosoebroto, Soetandyo. 2002. *Pembaharuan Hukum Untuk Menggalang Kehidupan Masyarakat Indonesia Baru yang Berperikemanusiaan*. Bahan Kuliah Teori-Teori Sosial PDIH Undip Semarang.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. CAPS. Yogyakarta.