

# LANDASAN KEBIJAKAN LEGISLATIF PEMBANGUNAN HUKUM PIDANA INDONESIA

Muchamad Iksan, S.H.

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

## Abstract

**C**onstructing the criminal law of Indonesia means constructing the system of (criminal) law means deal with construction of substance of criminal law (either substantive or procedure), the structure of law (apparatus of criminal justice system) and the law culture. The construction of law substance – without any intention to ignore other parts of the system – that is very important and fundamental activity because of the specific character of criminal law “hard” or very stingy when compared to any other kind of laws. For that reason, the construction of the criminal law of Indonesia should pay full attention to all related of national aspects, such as ideology (Pancasila), religions, social, politic, economy, live and practiced culture in the society. The construction even may not ignore the international development for the position of Indonesia as part of civilized international community.

Kata kunci: gejala empiris perundang-undangan, alat pengukur kualitas produk legislatif, pendekatan kebijakan

## PENDAHULUAN

Pembangunan hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Paton (1951) pada hakikatnya ialah pembinaan hukum dan pembaharuan hukum. Pembangunan hukum mencakup apa yang diburu oleh hukum pada penghabisan dan pengukuhan unifikasi hukum. Pembinaan hukum ialah perawatan hukum yang telah ada, jadi bukan menghancurkan, memanjakan, dan membiarkannya tumbuh sesukanya. Sementara itu, pembaharuan hukum ialah membentuk tatanan hukum yang baru kembali.<sup>1</sup> Pembangunan hukum tidak sekedar pembaharuan aturan-aturan hukum. Pembangunan hukum bertujuan membentuk atau mewujudkan sistem hukum Indonesia yang bersifat nasional (*The Indonesian*

---

<sup>1</sup> S.R. Nur. 1985. *Membina Hukum Adat Menjadi Hukum Penghayatan Pancasila Dalam Bidang Hukum* dalam buku *Karya Ilmiah Para Pakar Hukum. Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: Eresco. Hal. 195.

*Legal System*). Dalam pembangunan, pembaharuan atau pembinaan sistem hukum Indonesia yang bersifat nasional harus diikuti oleh pembangunan, pembaharuan atau pembinaan *substansi dari sistem hukumnya*. Substansi dari sistem hukum itulah yang akan menentukan sejauhmana sistem hukum Indonesia yang bersifat nasional mencerminkan Indonesia baru dan mampu melayani kebutuhan Indonesia baru. Dengan demikian dalam pembangunan sistem hukum nasional harus mencakup pembangunan *bentuk* dan *isi* dari peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup> Bagaimana pembangunan, pembaharuan atau pembinaan *bentuk* dan *isi* dari peraturan perundang-undangan inilah yang menjadi substansi dari kebijakan legislatif.

Kebijakan legislatif atau kebijakan perundang-undangan adalah kebijakan politik dalam menyusun dan mewujudkan ide-ide para pembuat undang-undang (legislator) dalam bentuk norma-norma baku yang terumus secara eksplisit dalam bentuk peraturan perundang-undangan nasional, dengan berkekuatan sebagai apa yang dikatakan oleh Austin, “*The Command of the Sovereign*”.<sup>3</sup>

## VISI DAN MISI PEMBANGUNAN HUKUM INDONESIA

Dalam membuat kebijakan legislatif, harus mendasarkan pada visi<sup>4</sup> dan misi bangsa Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam BAB III GBHN 1999-2004.<sup>5</sup> Visi bangsa Indonesia adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah NKRI yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman dan bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi dan berdisiplin.

---

<sup>2</sup> Bagir Manan. 2005. *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*. Yogyakarta: FH UII Press. Hal. 157-158.

Lihat juga pendapat von Savigny yang dikutip Theo Huijbers. 1990. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius. Hal. 114, yang menyatakan, hukum adalah pernyataan jiwa bangsa –*Volgsgeist*- karena pada dasarnya hukum tidak dibuat oleh manusia tetapi tumbuh dalam masyarakat, yang lahir, berkembang, dan lenyap dalam sejarah. Dalam pembantuan hukum perlu pula diperhatikan cita-cita bangsa dan nilai-nilai yang terdapat dalam bangsa tersebut.

<sup>3</sup> Joko Setyono dalam Muladi (Edt.). 2005. *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep & Implikasinya Dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung: PT. Refika Aditama. Hal. 123.

<sup>4</sup> Menurut John Kotter Seperti dikutip oleh M Deden Ridwan dan M Nuhadjirin. 2003. *Membangun Konsensus: Pemikiran dan Praktik Politik Akbar Tandjung*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan. Hal. 232. Visi adalah “gambaran realitas masa depan yang menarik dan logis (rasional)”

<sup>5</sup> Republik Indonesia. 1999. *GBHN 1999-2004*. Bandung: Pustaka Setia. Hal. 65-67.

Untuk mewujudkan visi bangsa Indonesia masa depan, maka ditetapkan misi sebagai berikut: (a) Pengamalan Pancasila secara konsisten dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (b) Penegakan kedaulatan rakyat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (c) Peningkatan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari; (d) Perwujudan sistem hukum nasional, yang menjamin tegaknya sistem hukum dan hak asasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran.

Dalam konstalasi kebijakan legislatif dalam lingkup hukum pidana, Muladi dan Barda Nawawi Arief menyatakan, "*dilihat sebagai satu kesatuan proses dalam kerangka upaya penetapan suatu ketentuan pidana (baik pidana materiil maupun formil –pen.) dalam suatu perundang-undangan, maka tahap kebijakan legislatif tersebut merupakan suatu tahap yang paling strategis*".<sup>6</sup> Karena untuk dapat dilaksanakan tahap berikutnya, yaitu pemidanaan (mulai dari penyelidikan sampai dijatuhkan putusan hakim yang memiliki kekuatan hukum tetap) sampai pelaksanaan putusan pengadilan itu, haruslah sudah didasarkan pada adanya aturan hukum yang berlaku.<sup>7</sup>

Dalam menyusun suatu perundang-undangan, agar aturan hukum itu dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, menurut Soerjono Soekanto haruslah memperhatikan empat hal, satu di antaranya yaitu *hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang selaras*.<sup>8</sup> Artinya, dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketentuan yang lebih tinggi dan jangan bertabrakan antar sesama peraturan yang setingkat, apalagi yang kedudukannya lebih tinggi.

Akan tetapi harus disadari bahwa undang-undang adalah suatu produk politik, yang kerenanya sangat diwarnai oleh berbagai kepentingan, khususnya kepentingan dari aktor pembuatnya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1998. *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni. Hal. 173.

<sup>7</sup> Dalam hukum pidana materiil (KUHP) berlaku asas legalitas, yang diimplementasikan dalam Pasal 1 KUHP, "Suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan".

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 juga menegaskan "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)" dan "Pemerintahan Indonesia berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)".

<sup>8</sup> Barda Nawawi Arief. 1994. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang: C.V. Ananta. Hal. 117-118.

dan Presiden, dan juga kekuatan-kekuatan lainnya yang dimiliki oleh negara atau di luar itu, seperti kekuatan-kekuatan sosial, politik, ekonomi, dan lain-lain. Undang-undang (kebijakan legislatif) harus dipandang sebagai suatu *site of struggle* antara kekuatan-kekuatan itu. Ia sama sekali tidak berada di ruang hampa.

Diskripsi di atas menjelaskan betapa urgensinya perhatian terhadap pembentuk undang-undang, karena semangat hukum (*spirit of law*) yang dibangun berkaitan erat dengan visi pembentuk undang-undang. Menurut Gardiner, pembentuk undang-undang tidak lagi semata-mata berkewajiban *to adapt the law to this changed society*, melainkan juga memiliki kesempatan untuk memberikan sumbangan terhadap pembentukan perubahan masyarakat itu sendiri. Pembentuk undang-undang, dengan demikian, tidak lagi semata-mata mengikuti perubahan masyarakat, akan tetapi justru mendahului perubahan masyarakat itu sendiri.<sup>10</sup> Dalam kaitan urgensi peran lembaga legislatif dalam membuat kebijakan legislatif ini, Roeslan Saleh menegaskan bahwa masyarakat yang adil dan makmur serta modern yang merupakan tujuan pembangunan bangsa, justru merupakan kreasi tidak langsung dari pembentuk undang-undang.<sup>11</sup>

Dengan terminologi berbeda, Bagir Manan<sup>12</sup> mengatakan, sebagai produk— khususnya kaedah - hukum tidak lain dari kehendak pembuat atau yang melahirkannya. Pada saat hukum merupakan atau menjadi salah satu fungsi dari kekuasaan – dan ini yang makin dominan- hukum tidak lain dari

---

<sup>9</sup> Erni Setiowati, Rival Gulam Ahmad, Soni Maulana Sikumbang. 2003. *Bagaimana Undang-undang Dibuat*. Jakarta: The Asia Foundation dan PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia). Hal. 11-12. “Dalam sistem demokrasi, fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang merupakan legitimasi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Melalui fungsi ini, DPR memperjuangkan aspirasi rakyat yang kemudian diwujudkan dalam perundang-undangan. Fungsi legislasi adalah fungsi orisinil dalam doktrin negara hukum modern. Secara konseptual, fungsi legislasi yang seharusnya dilakukan oleh parlemen meliputi seluruh proses pembuatan undang-undang, mulai dari perencanaan, perancangan, pembahasan/perdebatan, persetujuan sampai dengan pengesahan. Namun dalam perkembangannya kemudian, lembaga legislatif, khususnya yang berada dalam sistem presidensial, tidak lagi melakukannya sendiri, tetapi “bekerja sama” dengan eksekutif. Bahkan pada beberapa proses, peran eksekutif cenderung lebih dominan, misalnya dalam hal perencanaan”.

<sup>10</sup> Natangsa Surbakti. 1998. *Demokratisasi Hukum Era Reformasi*. Jurnal Akademika Universitas Muhammadiyah Surakarta. No. 02/Th.XVI/1998. ISSN 0216-8219. Hal. 70.

<sup>11</sup> Roeslan Saleh. 1979. *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*. Jakarta: Bina Aksara. Hal. 12.

<sup>12</sup> Bagir Manan. *Op-Cit*. Hal. 168.

perwujudan kehendak atau keinginan dari kekuatan-kekuatan yang menentukan atau dominan pada saat atau waktu tertentu. Kekuatan-kekuatan seperti itulah yang biasanya memiliki dan menjalankan kekuasaan. Kekuasaan di sini, baik dalam arti kesatuan kekuatan sebagai kekuatan sosial, politik, ekonomi, dan lain-lain yang dapat mempengaruhi pembentukan hukum., maupun kekuasaan perorangan, seperti hakim yang melahirkan hukum melalui putusan atau yurisprudensi. Oleh karena itu, dari itu corak, bentuk, dan peran hukum, akan ditentukan oleh kehendak atau keinginan pencipta atau pembuatnya. Jadi tingkat keberdayaan hukum sebagai produk akan ditentukan oleh sifat dan corak kekuatan-kekuatan dominan yang bukan saja mempengaruhi menentukan tingkat keberdayaan hukum itu sendiri. Dalam konteks inilah, sering terdengar ungkapan seperti “*political will*” atau yang lebih ekstrim, hukum adalah semata kehendak yang berkuasa (*command of the sovereign* - dari penganut aliran positivisme hukum), bahkan ada yang menyebut, hukum adalah alat kekuasaan belaka (sebagaimana dikatakan kaum Marxisme).

Atas dasar pemahaman seperti di atas itulah, karenanya oleh DPR dan Pemerintah, kerap dijadikan justifikasi akan adanya substansi dari undang-undang yang jauh dari harapan masyarakat (kurang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, sementara DPR terlahir untuk mewakili rakyat), serta proses pembahasan yang tidak transparan dan berjalan terlalu lama.<sup>13</sup> Akan tetapi bagaimanapun harus diusahakan supaya kebijakan legislatif yang berupa undang-undang itu merupakan produk politik yang berkualitas, dalam arti dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, baik dalam proses pembuatannya maupun pada bentuk dan substansinya. Untuk menghasilkan produk legislatif yang responsif sesuai dengan kehendak rakyat, tentu saja dengan meningkatkan partisipasi rakyat dalam penyusunan undang-undang, tidak cukup hanya diwakili oleh DPR maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam pembuatan undang-undang harus ada mekanisme yang jelas, perlu adanya *public hearing* agar masyarakat turut berpartisipasi di dalamnya.<sup>14</sup> Perlu sosialisasi RUU yang sedang digodok sehingga masyarakat mengetahui dan dapat memberikan masukan serta kritiknya.

---

<sup>13</sup> Irma Hidayana (Ed.). 2005. *Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*. Jakarta: PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia). Hal. xvi.

<sup>14</sup> Lihat Amir Syamsuddin dan Nurhasyim Ilyas. 2000. *Perilaku Aparat Penegak Hukum*. Jurnal Keadilan Lembaga Kajian Hukum dan Keadilan. Vol. 1 No. 1 Desember 2000. Hal. 27-28.

Pada kenyataannya walaupun dapat dilihat peningkatan aktivitas legislasi dari DPR lima tahun terakhir, akan tetapi ada lima gejala empiris dalam perundang-undangan (kebijakan legislatif) Indonesia.<sup>15</sup> *Pertama*, undang-undang atau peraturan yang dihasilkan oleh DPR tidak efektif, dalam arti tidak mencapai tujuan yang diharapkan, misalnya UU No. 22 / 1999 tentang Pemerintah Daerah. *Kedua*, undang-undang atau peraturan tersebut tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dijalankan sejak diundangkan atau gagal sejak dini. Misalnya UU No. 1 / 1999 tentang Pemberantasan Korupsi. *Ketiga*, undang-undang atau peraturan yang tidak responsif, yang sejak dirancang sampai diundangkan mendapat penolakan keras dari masyarakat. Misalnya UU PKB (Penanggulangan Keadaan Bahaya). *Keempat*, undang-undang atau peraturan yang dihasilkan DPR bukannya memecahkan masalah sosial, tapi malah menimbulkan kesulitan baru dalam masyarakat. Misalnya UU yayasan yang berlaku sejak 2002. *Kelima*, muncul undang-undang yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada di masyarakat. Misalnya UU tentang Pemekaran Wilayah yang mendominasi hasil produk legislatif sejak tahun 2000, 35 dari 63 undang-undang yang dihasilkan adalah tentang pemekaran wilayah.

Kelemahan-kelemahan sebagaimana di atas pasti karena ada yang “salah” atau kurang tepat dalam pengambilan kebijakan legislatif itu. Karena apabila kebijakan yang dipilih itu tepat, mestinya tidak akan melahirkan produk legislatif yang demikian. Menurut N. Smith, ada dua cara timbulnya suatu perundang-undangan, yakni lahir secara vertikal dan lahir secara horizontal. Suatu perundang-undangan yang terlahir secara vertikal dimulai dengan suatu pemikiran serta diskusi oleh beberapa ahli. Dalam tahap pertama ini ide suatu ketentuan timbul dan dilakukan diskusi terhadap hal yang akan diatur. Hasil pemikiran dalam diskusi yang merupakan rencana akademik kemudian dilakukan penjabaran dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dalam rencana akademik itu sudah diletakkan baik dasar falsafah maupun tujuan dilahirkannya suatu ketentuan. Walaupun dalam pelaksanaannya kerap terbentuk kebijaksanaan yang bersifat kompromistis yang menyimpang dari ide dasarnya. Sementara itu, cara yang kedua timbulnya suatu ketentuan perundang-undangan secara horizontal. Artinya telah lahir norma baru atau perubahan norma dalam masyarakat tersebut. Dari norma yang timbul itu, dengan modifikasi tertentu, dilembagakan dalam suatu ketentuan perundang-

---

<sup>15</sup> Erni Setiowati, Rival Gulam Ahmad, Soni Maulana Sikumbang. *Op-Cit.* Hal. 3-4.

undangan. Dengan demikian apabila ketentuan perundang-undangan itu lahir, biasanya tidak menimbulkan kesulitan dalam penerapannya. Karena ketentuan perundang-undangan yang dilahirkan sesuai dengan norma yang memang telah terwujud dalam masyarakat itu. Akan tetapi juga perlu diperhatikan adanya *just living law* dan *unjust living law*. Bahwa tidak semua hukum yang hidup di masyarakat itu selamanya baik dan adil. Mungkin baik dan adil bagi masyarakat tertentu yang minoritas, akan tetapi secara makro merupakan ketidakadilan.<sup>16</sup>

Undang-undang produk DPR selama ini ditengarai banyak yang tidak melalui tahapan diskusi akademik (konsep akademik) yang memadai, akan tetapi hanya dibahas di dan oleh departemen pengusul kemudian langsung diajukan ke DPR, atau diusulkan oleh DPR tanpa terlebih dahulu dibahas dalam diskusi akademik. Dengan demikian banyak undang-undang baik bentuk maupun substansinya tidak mencerminkan produk legislatif yang responsif<sup>17</sup> dan berkualitas. Kenyataan ini tidak sejalan dengan spirit reformasi hukum nasional, yang harus berpihak kepada kepentingan rakyat dan keadilan, meliputi pembangunan hukum yang berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:<sup>18</sup> (1) Usaha-usaha yang terdiri atas kegiatan-kegiatan memperbaiki, mengurangi, menambah hukum yang berlaku atau menggantikannya dengan yang baru sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi di Indonesia. (2) Memenuhi persyaratan tertentu yang menunjang pengembangan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat berdasarkan UUD 1945 sebagai pengamalan Pancasila. (3) Pengembangan landasan filosofis, etis, dan yuridis tertentu. (4) Pengembangan bahasa yang tepat dalam peraturan perundang-undangan, agar dapat dipahami dan dihayati oleh banyak orang sebagai subyek dan obyek hukum, sehingga mendukung penerapannya. (5) Pengadaan dan partisipasi alat penegak hukum yang memahami dan menghayati makna hukum sebagai sarana dan dasar

---

<sup>16</sup> Loebby Loqman. 1995. *Peranan Hukum Tertulis Dalam Masyarakat yang Sedang Membangun* dalam buku *Karya Ilmiah Para Pakar Hukum. Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: PT. Eresco. Hal. 65-66.

<sup>17</sup> Hukum Responsif (*responsive law*), menurut **Nonet dan Selznick**, adalah hukum yang berfungsi sebagai bentuk respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (*law as a facilitator of response to social needs and aspirations*). Dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto (Ed.). 1990. *Hukum dan Perkembangan Sosial*. Buku Teks Sosiologi Hukum. Buku III. Jakarta: Sinar Harapan. Hal. 166-169.

<sup>18</sup> Arief Gosita. 2000. *Reformasi Hukum Yang Berpihak Kepada Rakyat dan Keadilan (Beberapa Catatan)*. Jurnal Keadilan. Lembaga Kajian Hukum dan keadilan. Vol 1 No. 2 Desember 2000. Hal. 51.

pembangunan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan. (6) Pemahaman dan penghayatan reformasi hukum sebagai suatu bentuk perwujudan pelayanan kesejahteraan manusia. Hukum harus dapat mendukung pelayanan terhadap sesama manusia yang mempunyai permasalahan dalam berbagai bidang kehidupan dan kehidupan.

## SYARAT DAN UKURAN KUALITAS PRODUK LEGISLATIF

Dalam melakukan pembaharuan hukum nasional melalui kebijakan legislatif atau formulatif dalam bentuk penyusunan peraturan perundang-undangan oleh DPR dan Presiden (Pemerintah), perlu memperhatikan dan memenuhi syarat-syarat tertentu sehingga kebijakan legislatif itu responsif terhadap kebutuhan dan kesadaran hukum masyarakat. Adapun persyaratan yang sekaligus dapat dijadikan alat pengukur kualitas produk legislatif itu, menurut Arief Gosita, adalah sebagai berikut:<sup>19</sup> (1) *Rasional Positif*. Substansi suatu peraturan harus dapat dilaksanakan secara *konseptual, berprogram, profesional, dan tidak emosional*. Dengan demikian dapat dicegah penentuan sikap dan pengambilan tindakan yang dapat menimbulkan penderitaan mental, fisik, dan sosial pada seseorang; (2) *Dapat dipertanggungjawabkan*. Substansi dari suatu peraturan harus dapat dipertanggungjawabkan secara horizontal, terhadap sesama manusia (manusia yang sama harkat dan martabat sebagai manusia, dan berada dengan kita) dan secara vertikal, terhadap Tuhan (kebebasan beragama, beribadah). (3) *Bermanfaat*. Peraturan perundang-undangan tersebut harus bermanfaat untuk diri sendiri dan orang lain (masing-masing dapat melaksanakan hak dan kewajibannya secara bertanggungjawab). (4) *Mengembangkan rasa kebersamaan, kerukunan, kesatuan, dan persatuan*. Substansi dari suatu peraturan harus merupakan dasar hukum dan pedoman mewujudkan kebersamaan, kerukunan, kesatuan, dan persatuan bangsa Indonesia. Penerapannya tidak boleh diskriminatif, destruktif, monopolitis, atau menguntungkan golongan tertentu saja (anti sara, mendukung kebebasan beragama, pendidikan, dan pelayanan). (5) *Mengembangkan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat*. Suatu peraturan harus bertujuan mewujudkan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat. Terutama rakyat golongan lemah mental, fisik, dan sosial (anak, perempuan, penyandang cacat, dll.). (6) *Mengutamakan perspektif kepentingan yang diatur/dilayani dan bukan perspektif kepentingan yang mengatur/melayani*. Suatu peraturan terutama harus dapat

---

<sup>19</sup> *Ibid.* Hal. 52-53.



menjadi dasar hukum dan pedoman melindungi kepentingan (hak dan kewajiban) yang menjadi objek pengaturan dan pelayanan, dan bukan kepentingan para penguasa atau para pelaksana tugas yang mengatur dan melayani. (7) *Sebagai pengamalan Pancasila*. Substansi dari suatu peraturan harus merupakan perwujudan terpadu pengamalan semua sila dalam Pancasila. (8) *Berlandaskan hukum secara integratif*. Substansi dari suatu peraturan harus dapat dipahami dan dihayati oleh para objek dan subjek hukum, sehingga dapat diterapkan secara terpadu dan harmonis dengan peraturan yang lain. Akibatnya, perlu diusahakan adanya koreksi, penyesuaian, pembaharuan peraturan perundang-undangan sesuai dengan situasi dan kondisi terakhir dan terbaik untuk masyarakat. (9) *Berlandaskan etika*. Suatu peraturan harus merupakan perwujudan dari suatu etika profesi, dan dapat dipertanggungjawabkan secara moral menurut bidang profesi masing-masing. (10) *Mengembangkan hak asasi dan kewajiban asasi yang bersangkutan*. Suatu peraturan tidak hanya dapat menjadi dasar hukum memperjuangkan hak asasi manusia, tetapi juga untuk mengusahakan pelaksanaan kewajiban asasi manusia sesuai dengan kemampuan, situasi, dan kondisi yang bersangkutan. (11) *Tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum untuk untuk menyalahgunakan kedudukan, kewenangan, kekuasaan, dan kekuatan demi kepentingan pribadi atau suatu kelompok*. Suatu peraturan yang baik tidak dapat dimanfaatkan orang untuk menyalahgunakan kekuasaan, kekuatan yang diperoleh dari kedudukan dan kewenangannya untuk mencari keuntungan pribadi atau kelompok. (12) *Mengembangkan respon/keadilan yang memulihkan*. Suatu peraturan harus dapat menjadi dasar hukum para objek dan subjek hukum, berpartisipasi dalam usaha-usaha memulihkan (restoratif) terhadap para korban yang menderita (kerugian) mental, fisik, dan sosial dengan memberikan asistensi (pelayanan, pendampingan), ganti kerugian (restitusi, kompensasi), dsb. (13) *Tidak merupakan faktor viktimogen*. Substansi suatu peraturan tidak boleh berakibat terjadinya penimbunan korban (viktimisasi), sehingga yang bersangkutan menderita mental, fisik, dan sosial. Sebaiknya juga memuat sanksi bagi para penimbul korban. (14) *Tidak merupakan faktor kriminogen*. Substansi suatu peraturan tidak boleh berakibat terjadinya suatu kejahatan (kekerasan, penipuan, penyuapan, korupsi, dan sebagainya). (15) *Mendukung penerapan unsur-unsur manajemen: kooperasi, koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi*. Dalam pembuatan dan penerapan peraturan diperlukan adanya pelaksanaan unsur-unsur manajemen. Seperti kooperasi (antar instansi), koordinasi (antar instansi), integrasi (interdisipliner, intersektoral, interdepartemental), sinkronisasi (kesinambungan usaha), simplifikasi (perumusan sederhana, mudah dimengerti oleh banyak orang untuk

dilaksanakan). Sampai saat ini unsur ini masih diabaikan. (16) *Berdasarkan citra yang tepat mengenai obyek dan subyek hukum, sebagai manusia yang sama harkat dan martabatnya*. Citra yang tepat mengenai manusia ini dapat menjadi landasan dalam mencegah perbuatan yang merugikan rakyat dan landasan pengembangan respon yang restoratif terhadap rakyat yang menderita mental, fisik, dan sosial dari penerapan hukum yang negatif. (17) *Mengembangkan lima senses, yaitu sense of belonging (rasa memiliki), sense of responsibility (rasa tanggungjawab), sense of commiten (memiliki komitmen, sense of sharing (rasa berbagi), dan sense of serving (saling melayani)*.

Dengan rumusan yang berbeda dengan Arief Gosita, Lon Fuller dalam bukunya *The Morality of the Law* (Moralitas Hukum), mengemukakan bahwa cita-cita kekuasaan hukum agar aturan-aturan bersifat adil. Atas namanya telah dikembangkan berbagai prinsip sebagai pedoman di dalam pembuatan hokum, agar sifat adil dari dari aturan-aturan hukum (produk kebijakan legislatif –pen.) dapat digalakkan. Prinsip-prinsip dimaksud adalah: (1) Harus ada aturan-aturan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan. Fuller juga berbicara tentang persyaratan sifat ke-umum-an. Memberikan bentuk hukum kepada otoritas, berarti bahwa keputusan-keputusan otoritatif tidak dibuat atas suatu dasar *ad hoc* (sementara) dan atas dasar kebijakan yang bebas, melainkan atas dasar aturan-aturan yang umum. (2) Aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan, melainkan harus diumumkan. (3) Aturan-aturan harus dibuat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan-kegiatan dikemudian hari. Mereka tidak boleh dibuat berlaku surut. Suatu penerapan khusus dari pada persyaratan ini adalah prinsip hukum pidana *nulla poena sine lege* (tidak ada hukuman tanpa suatu aturan hukum). (4) Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa (hasrat untuk kejelasan), (5) Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain. (6) Aturan-aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku yang di luar kemampuan pihak-pihak yang terkena. Dengan perkataan lain, hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan. (7) Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu sehingga orang tidak bias lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya. Dan (8) Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> A. A. G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto (Ed.). 1990. *Hukum dan Perkembangan Sosial*. Buku Teks Sosiologi Hukum. Buku III. Jakarta: Sinar Harapan. Hal.61-62.

Instrumen persyaratan penyusunan kebijakan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Arief Gosita maupun Fuller di atas sejalan dengan 10 Arah Kebijakan di Bidang Hukum dalam Bab IV sub A GBHN 1999-2004 di antaranya sebagai berikut:<sup>21</sup> (1) Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum; (2) Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaian dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi; (3) Penegakan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia; (4) Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang; (5) Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengawasan yang efektif; (6) Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun; (7) Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional; (8) Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi keadilan dan kebenaran; (9) Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan; (10) Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.

Akan tetapi perlu disadari, bahwa kualitas kebijakan legislatif yang dihasilkan oleh DPR dan Presiden (Pemerintah), sangat bergantung pada kualitas para anggota lembaga legislatif (DPR) dan Pemerintah itu sendiri. Anton F. Susanto mengatakan bahwa dalam pembentukan undang-undang oleh lembaga yang berwenang membentuk hukum tidak bisa lepas dalam kaitannya dengan kehidupan pribadi, tabiat, sifat dan persoalan sosial lainnya. Ada beberapa hal yang mempengaruhi proses terbentuknya hukum dan pelaksanaan hukum, yaitu: 1) kepribadiannya; 2) asal-usul sosialnya; 3) tingkat

---

<sup>21</sup> Republik Indonesia. 1999. GBHN 1999-2004. Bandung: Pustaka Setia. Hal. 63.

perkembangan dirinya; 4) kepentingan ekonominya; 5) keyakinan politiknya; serta 6) pandangan hidupnya.<sup>22</sup>

Dalam konstalasi di atas itulah, maka pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan presiden menjadi sangat krusial. Karena apabila mereka yang kita pilih bukan termasuk orang yang memiliki kualitas yang baik berkaitan dengan 6 hal di atas, maka produk atau kebijakan legislatif yang akan mereka hasilkan juga akan tidak memiliki kualitas yang baik atau memadai pula.

### KEBIJAKAN LEGISLATIF PEMBANGUNAN HUKUM PIDANA

Menurut G.P. Hoefnagels, kebijakan hukum merupakan bagian tidak terpisahkan (*integral*) dari kebijakan sosial (*social policy*); atau dengan kata lain, kebijakan sosial mencakup di dalamnya kebijakan hukum, yang selengkapnya dikatakan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).<sup>23</sup> Jadi dengan demikian, kebijakan perundang-undangan (*legislative policy*) dan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) merupakan bagian dari kebijakan sosial (*social policy*).<sup>24</sup>

Dalam pandangan Sudarto, politik hukum atau kebijakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.<sup>25</sup> Pada kesempatan lain beliau mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dari badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>26</sup> Padmo Wahyono memberikan pengertian politik hukum nasional yakni kebijaksanaan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Segi lain dari politik hukum adalah mengenai nilai-nilai, penentuan, pengembangan, dan pemberian bentuknya.<sup>27</sup> Sementara itu, menurut Mahfud MD, politik hukum adalah keijaksanaan hukum (*legal*

---

<sup>22</sup> Anton F. Susanto. 2004. *Wajah Peradilan Kita. Konstruksi Sosial tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan Pidana*. Bandung: PT. Refika Aditama. Hal. 48.

<sup>23</sup> G.P. Hoefnagels. 1978. *The Other side of Criminology*. Holland: Deventer-Kluwer. Hal. 57.

Lihat dalam Barda Nawawi Arief. 1998. *Op-Cit*.

<sup>24</sup> Barda Nawawi Arief. 1998. *Ibid*.

<sup>25</sup> Sudarto. 1981. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni. Hal. 159.

<sup>26</sup> Sudarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru. Hal. 20.

<sup>27</sup> Padmo Wahyono. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hal. 160.

*policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah.<sup>28</sup> Dari tulisan Syofrin Syofyan dan Asyhar Hidayat dapat disimpulkan, bahwa politik hukum adalah nasional adalah pernyataan kehendak negara melalui pembuat undang-undang (legislatif), melakukan kebijakan hukum untuk membentuk suatu pilihan hukum yang berlaku dan dikembangkan sesuai dengan tujuan negara berdasarkan kebijakan yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah.<sup>29</sup> Walaupun sepintas masing-masing pakar memberikan pengertian yang berbeda tentang politik hukum (*legal policy*), namun secara substansi adalah sama.

Sementara itu, kebijakan sosial (*social policy*), menurut Barda Nawawi Arief, adalah segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Jadi dalam pengertian "*social policy*" sekaligus tercakup di dalamnya "*social welfare policy*" dan "*social defence policy*".<sup>30</sup>

Menurut H.P. Hoefnagels, kebijakan hukum atau kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) ini meliputi juga kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal – *criminal policy*).<sup>31</sup> Beliau mendefinisikan *criminal policy* sebagai *the rational organization of social reaction to crime*. Beberapa definisi ilustratif tentang *criminal policy* juga diberikan oleh Hoefnagels, seperti:<sup>32</sup> (a) *Criminal policy is the science of responses*; (b) *Criminal policy is the science of crime prevention*; (c) *Criminal policy is a policy of designating human behavior of crime*; (d) *Criminal policy is a rational total of responses to crime*.

Sementara itu, Sudarto mengemukakan tiga arti kebijakan kriminal (*criminal policy*), yaitu: (a) *dalam arti sempit*, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana; (b) *dalam arti luas*, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk didalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi; (c) *dalam arti paling luas* (yang beliau ambil dari Jorgen Jepsen), ialah keseluruhan kebijakan, yang

---

<sup>28</sup> Moh. Mahfud. MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia. Hal. 7-9.

<sup>29</sup> Syofrin Syofyan dan Asyhar Hidayat. 2003. *Hukum Pajak dan Permasalahannya*. Bandung: Refika Aditama. Hal. 4-5.

<sup>30</sup> Barda Nawawi Arief. 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hal. 30.

<sup>31</sup> *Ibid.* Hal. 29.

<sup>32</sup> *Ibid.* Hal. 2.

dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakan norma-norma sentral dari masyarakat. (d) Pada kesempatan yang lain beliau mengemukakan definisi singkat, bahwa politik criminal merupakan “suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan”.<sup>33</sup>

Dalam penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan yang integral, dalam arti:<sup>34</sup> (a) Ada keterpaduan (*integralitas*) antara politik kriminal dan politik sosial; (b) Ada keterpaduan (*integralitas*) antar penanggulangan kejahatan dengan “*penal*” dan “*non-penal*”. Penanggulangan kejahatan dengan sarana “*penal*” tentu saja dilakukan melalui serangkaian kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Dengan demikian usaha dan kebijakan untuk membuat hokum pidana yang baik dan berdayaguna atau politik hukum pidana (*penal policy*) merupakan bagian dari politik criminal (*criminal policy*) sebagaimana telah diuraikan panjang lebar di atas.

Kebijakan hukum pidana, menurut Marc Ancel, adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan. Lebih lanjut dikatakan, di antara studi mengenai faktor-faktor kriminologis di satu pihak dan studi mengenai teknik perundang-undangan di lain pihak, ada tempat bagi suatu ilmu pengetahuan yang mengamati dan menyelidiki fenomena legislatif dan bagi suatu seni yang rasional, di mana para sarjana dan praktisi, para ahli kriminologi dan sarjana hukum dapat bekerja sama tidak sebagai pihak yang saling berlawanan atau saling berselisih, tetapi sebagai kawan sekerja yang terikat di dalam tugas bersama, yaitu terutama untuk menghasilkan suatu kebijakan pidana yang realistik, humanis, dan berpikiran maju (*progresif*) lagi sehat.<sup>35</sup>

Senada dengan pendapat di atas, Sudarto mengatakan bahwa, melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti

---

<sup>33</sup> *Ibid.* Hal. 29.

<sup>34</sup> *Ibid.* Hal. 23-24.

Lihat juga Siswanto Sunarso. 2005. *Wawasan Penegakan Hukum di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hal. 8-9.

<sup>35</sup> Barda Nawawi Arief. 1996. *Ibid.* Hal. 4.

memenuhi syarat keadilan dan dayaguna. Pada kesempatan lain beliau menyatakan bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti, usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.<sup>36</sup> Sementara itu, A. Mulder yang menggunakan istilah “*Strafrechtspolitik*”, mendefinisikannya sebagai garis kebijakan untuk menentukan:<sup>37</sup> (a) seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui; (b) apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana; (c) cara bagaimana penyelidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Definisi dari A. Mulder tersebut didasarkan pada ruang lingkup pengertian sistem hukum pidana, yang menurut Marc Ancel, terdiri dari: (1) peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya; (2) suatu prosedur hukum pidana; dan (3) suatu mekanisme pelaksanaan pidana.<sup>38</sup>

Dengan memperhatikan ruang lingkup sistem hukum pidana sebagaimana dimaksud Marc Ancel tersebut, maka dalam arti luas, kebijakan hukum pidana mencakup juga kebijakan di bidang hukum pidana materiil, di bidang hukum pidana formil, dan di bidang hukum pelaksanaan pidana.<sup>39</sup> Dengan demikian, usaha penanggulangan kejahatan melalui pembinaan, pembaharuan, dan pemantapan hukum acara pidana sama pentingnya dengan pembinaan dan pembaharuan hukum pidana materiil.

Menurut Barda Nawawi Arief, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melaksanakan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan social, kebijakan criminal, dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia. Dengan demikian dalam pembaharuan hukum pidana (termasuk hukum pidana formil), harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (“*policy-oriented approach*”), karena memang pada hakekatnya ia hanya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan atau “*policy*” (yaitu bagian dari politik hukum/penegakan hukum, politik hukum pidana, politik

---

<sup>36</sup> *Ibid.* Hal. 27-28.

<sup>37</sup> *Ibid.* Hal. 28.

<sup>38</sup> *Ibid.* Hal. 29.

<sup>39</sup> *Ibid.* Hal. 30.

kriminal, dan politik sosial), dan sekaligus pendekatan yang berorientasi pada nilai ("*value-oriented approach*"), karena dalam setiap kebijakan (*policy*) terkandung pula pertimbangan nilai.

Jadi makna dan hakekat pembaharuan hukum pidana sebagai berikut: *Pertama*, dilihat dari sudut pendekatan kebijakan: (a) *Sebagai bagian dari kebijakan sosial*, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah social (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya); (b) *Sebagai bagian dari kebijakan criminal*, pembaharuan hokum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan); (c) *Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum*, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya membaharui sistem hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum. *Kedua*, dilihat dari sudut pendekatan nilai. Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (re-orientasi dan re-evaluasi) nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio kultural yang memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana (materiil dan formil) yang dicita-citakan. Bukanlah pembaharuan (reformasi) hukum pidana, apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang dicita-citakan sama dengan orientasi nilai dari hukum pidana lama warisan kolonial.<sup>40</sup>

Jadi dalam pengambilan kebijakan hukum pidana, baik kebijakan di bidang hukum pidana materiil maupun hukum formil harus dilakukan secara integral / komprehensif melalui pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai. Karena apabila tidak, maka kebijakan hukum pidana itu tidak akan efektif mencegah kejahatan, dan secara lebih luas melindungi masyarakat dari tindak kejahatan.

Dalam terminologi yang berbeda, karena sebenarnya difokuskan untuk pembaharuan hukum pidana materiil, tetapi menurut penulis tepat juga untuk pembaharuan/pembuatan kebijakan hukum pidana formil, Muladi<sup>41</sup> memberikan patokan-patokan karakteristik yang harus diperhatikan dalam membuat kebijakan hukum pidana yang akan datang, yaitu: *pertama*, hukum pidana nasional mendatang yang dibentuk harus memenuhi pertimbangan sosiologis, politis, praktis, dan juga dalam kerangka ideologis Indonesia; *kedua*,

---

<sup>40</sup> *Ibid.* Hal. 31.



hukum pidana nasional mendatang tidak boleh mengabaikan aspek-aspek yang bertalian dengan kondisi manusia, alam, dan tradisi Indonesia; *ketiga*, hukum pidana nasional mendatang harus dapat menyesuaikan diri dengan kecenderungan-kecenderungan universal yang tumbuh di dalam pergaulan masyarakat beradab; *keempat*, karena sistem peradilan pidana, politik criminal, dan politik penegakan hukum merupakan bagian dari politik sosial, maka hukum pidana nasional mendatang harus memperhatikan aspek-aspek yang bersifat preventif; *kelima*, hukum pidana nasional mendatang harus selalu tanggap terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi guna meningkatkan efektifitas fungsinya di dalam masyarakat.

Sejalan dengan pemikiran di atas, maka upaya fungsionalisasi hukum pidana (materiil dan formil) juga harus secara sungguh-sungguh memperhatikan: (1) Tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan hal itu maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat; (2) Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau yang akan ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian materiil dan spiritual bagi warga masyarakat; (3) Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*); dan (4) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).<sup>42</sup>

## PENUTUP

Membangun hukum pidana Indonesia berarti membangun sistem hukum (pidana) di Indonesia, yang berarti meliputi pembangunan substansi hukum pidana (materiil dan formil), struktur hukum (*official criminal justice system/ aparat penegak hukum*), dan kultur hukum. Pembangunan substansi hukum – tanpa bermaksud mengurangi peran bidang lainnya- merupakan kegiatan yang

---

<sup>41</sup> Muladi. 1990. *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*. Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNDIP Semarang, 24 Pebruari 1990. Hal. 3.

<sup>42</sup> Sudarto. 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni. Hal. 36-40.

Lihat juga Barda Nawawi Arief. 1996. *Op-Cit*. Hal. 33-34.

sangat penting dan fundamental, apalagi dalam bidang hukum pidana yang memiliki karakteristik keras (sering dikatakan “kejam”) dibandingkan dengan bidang hukum lainnya. Oleh karena itu dalam pembangunan hukum pidana Indonesia harus memperhatikan seluruh aspek, yaitu idiologi (Pancasila), agama, sosial, politik, ekonomi, budaya yang hidup dan berkembang di masyarakat. Bahkan tidak boleh pula mengabaikan perkembangan internasional, karena negara Indonesia adalah menjadi bagian dari komunitas internasional yang beradab.

Kebijakan legislatif dalam pembangunan hukum pidana haruslah menghasilkan produk legislatif yang memenuhi syarat: (1) Rasional positif; (2) dapat dipertanggungjawabkan; (3) bermanfaat; (4) mengembangkan rasa kebersamaan, kerukunan, kesatuan, dan persatuan; (5) Mengembangkan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat; (6) Mengutamakan perspektif kepentingan yang diatur/dilayani dan bukan perspektif kepentingan yang mengatur/melayani; (7) Sebagai pengamalan Pancasila; (8) Berlandaskan hukum secara integratif; (9) Berlandaskan etika; (10) Mengembangkan hak asasi dan kewajiban asasi yang bersangkutan; (11) Tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum untuk untuk menyalahgunakan kedudukan, kewenangan, kekuasaan, dan kekuatan demi kepentingan pribadi atau suatu kelompok; (12) Mengembangkan respon/keadilan yang memulihkan; (13) Tidak merupakan faktor viktimogen; (14) Tidak merupakan faktor kriminogen; (15) Mendukung penerapan unsur-unsur manajemen: kooperasi, koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi; (16) Berdasarkan citra yang tepat mengenai obyek dan subyek hukum, sebagai manusia yang sama harkat dan martabatnya; dan (17). Mengembangkan lima senses, yaitu *sense of belonging* (rasa memiliki), *sense of responsibility* (rasa tanggungjawab), *sense of commitment* (memiliki komitmen), *sense of sharing* (rasa berbagi), dan *sense of serving* (saling melayani).

## DAFTAR PUSTAKA

- Gosita, Arief. 2000. *Reformasi Hukum Yang Berpihak Kepada Rakyat dan Keadilan (Beberapa Catatan)*. Jurnal Keadilan. Lembaga Kajian Hukum dan Keadilan. Vol 1 No. 2 Desember 2000.
- Hidayana, Irma (Ed.). 2005. *Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*. Jakarta: PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia). Hal. xvi.

- Hoefnagels, G.P. . 1978. *The Other Side of Criminology*. Holland: Deventer-Kluwer.
- Loqman, Loebby. 1995. *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Kumpulan Karya Ilmiah Para Pakar Hukum. Bandung: PT. Eresco.
- Manan, Bagir. 2005. *Sistem peradilan Berwibawa Suatu Pencarian*. Yogyakarta: FH UII Press.
- MD, Moh. Mahfud. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia
- Muladi. 1990. *Proyeksi Hukum Pidana Materil Indonesia di Masa Datang*. Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNDIP. Semarang. 24 Pebruari 1990.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1998. *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Nawawi Arief, Barda. 1994. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang: C.V. Ananta.
- . 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- . 1998. *Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Nur, S.R. 1985. *Membina Hukum Adat Menjadi Hukum Penghayatan Pancasila Dalam Bidang Hukum* dalam buku Karya Ilmiah Para Pakar Hukum. Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia. Bandung: Eresco.
- Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto (Ed.). 1990. *Hukum dan perkembangan Sosial*. Buku Teks Sosiologi Hukum. Buku III. Jakarta: Sinar Harapan.
- Ridwan, M. Deden dan M Nuhadjirin. 2003. *Membangun Konsensus: Pemikiran dan Praktik Politik Akbar Tandjung*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan.
- Saleh, Roeslan. 1979. *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*. Jakarta: Bina Aksara.
- Setiowati, Erni et.al. 2003. *Bagaimana Undang-undang Dibuat*. Jakarta: The Asia Foundation dan PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia).

- Setiyono, Joko dalam Muladi (ed.). 2005. *Hak Asasi Manusia ;Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Siswanto Sunarso. 2005. *Wawasan Penegakan Hukum di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Sudarto. 1981. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Sudarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru.
- Sudarto. 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Surbakti, Natangsa. 1998. *Demokratisasi Hukum Era Reformasi*. Jurnal Akademika Universitas Muhammadiyah Surakarta. No. 02/Th.XVI/1998. ISSN 0216-8219.
- Susanto, Anton F. 2004. *Wajah Peradilan Kita*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Syamsuddin, Amir dan Nurhasyim Ilyas. 2000. *Perilaku Aparat Penegak Hukum*. Jurnal Keadilan Lembaga Kajian Hukum dan Keadilan. Vol. 1 No. 1 Desember 2000.
- Syofyan, Syofrin dan Asyhar Hidayat. 2003. *Hukum Pajak dan Permasalahannya*. Bandung: Refika Aditama.
- Wahyono, Padmo. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.