

# PENANGGULANGAN KEJAHATAN MELALUI KEBIJAKAN KRIMINAL

Oleh: Sudirman Sitepu

## Abstract

*The policy or efforts to control the crime, essentially, is the integral part of community protection efforts (social defense) and efforts to achieve social welfare. Therefore the main purposes of Criminal policy is the protection to achieve community welfare. The result of scientific research, concerning reasons for the crime and the sanctions effectiveness, could be the important aspect to support the achievement of such purposes in criminal policies.*

**Key words; criminal policy, protection, social**

## 1. PENDAHULUAN

Tindak kriminal merupakan gejala patologik<sup>1</sup> yang perlu ditanggulangi secara serius dan rasional seperti gejala-gejala sosial budaya lainnya. Meningkatnya kriminalitas dapat mengganggu kebijakan perencanaan kesejahteraan masyarakat yang ingin dicapai atau dengan istilah ekologi dapat dikatakan 'meningkatnya kriminalitas dapat mencemarkan lingkungan hidup yang sehat dan bermakna yang menjadi tujuan pembangunan sosial'<sup>2</sup>

Oleh karena itu kebijakan perencanaan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial harus pula dibarengi dengan kebijakan perencanaan perlindungan sosial. Bahkan dalam menetapkan kebijakan sosial, yaitu usaha-usaha yang rasional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, harus tercakup pula kebijakan mengenai perencanaan perlindungan masyarakat (*social defence planning*).

<sup>1</sup> N. Djaelani, *Pathologi Sosial, Suatu tujuan Sosiologis*, Laporan Seminar Kriminologi III, FH Undip, Semarang 1977, hlm. 84. Lihat pula Sudjono D, *Pathologi Sosial*, Alumni Bandung, 1970, hlm 2. dan Emile Durkheim, *The Normal and The Pathological*, dalam *Social Deviance*, Ed. By Ronald A. Farrell and Victoria Lynn Swigert, JB Lippincot Company, Philadelphia, New York, 1975, hlm 12. Yang menyatakan "If there is any fact whose pathological character appears inconstable, that fact is crime"

<sup>2</sup> Lihat salah satu bunyi pertimbangan *Declarasi Caracas* dari Kongres keenam PBB tahun 1980, Catatan kaki No. 10 "menimbang bahwa fenomena kejahatan, melalui pengaruhnya terhadap masyarakat, mengganggu seluruh pembangunan bangsa-bangsa, merusak kesejahteraan rakyat baik spiritual maupun material, membahayakan martabat kemanusiaan dan menciptakan suasana takut dan kekerasan yang merongrong kualitas hidup".

Salah satu bentuk perencanaan perlindungan sosial adalah usaha-usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan yang biasa disebut dengan "politik kriminal". Tujuan akhirnya dari politik kriminal itu adalah "perlindungan masyarakat" untuk mencapai tujuan utama yang sering disebut dengan berbagai istilah, misalnya "kebahagiaan warga masyarakat", kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan", Kesejahteraan Masyarakat atau mencapai keseimbangan.

**Karl O. Christiansen**, menjelaskan apa yang dimaksud dengan politik Kriminal, yaitu membuat perencanaan untuk masa yang akan datang dalam menghadapi atau menanggulangi masalah-masalah yang berhubungan dengan kejahatan. Termasuk dalam perencanaan ini ialah, di samping merumuskan perbuatan-perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, juga menetapkan sanksi-sanksi yang seharusnya dikenakan terhadap si pelanggar.<sup>3</sup> Penganalisaan terhadap dua hal di atas, tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Ini berarti pemecahan masalah-masalah di atas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial politik yang telah ditetapkan.

## 2. PEMBAHASAN

### a. Tentang Kebijakan kriminal

Pengertian kebijakan sebagai pengganti dari istilah "*policy*" atau "*beleid*" khususnya dimaksudkan dalam arti "*wijsbeleid*", Menurut **Robert R. Mayer** dan **Ernest Greenwood** kebijakan (*policy*) dapat dirumuskan sebagai suatu cara keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan secara kolektif.<sup>4</sup>

**Sudarto**, menyatakan tiga arti mengenai kebijakan kriminal yaitu;

1. *Dalam arti sempit*, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar daeri reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;

<sup>3</sup> **Karl O Christiansen**, *Some Consideration on The Possibility of Rational Criminal Policy*, UNAFEI No. 7/1974, p.73 -74. Istilah Politik Kriminal (berasal dari istilah **Criminal Policy**, yang sering digunakan dalam kepustakaan, digunakan pula dengan istilah **kebijakan Kriminal**).

<sup>4</sup> Lihat **Sutan Zanti Arbi** dan **Wayan Ardhana**, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, Pustekkom Dikbud dan CV Rajawali, yang merupakan terjemahan dari *The Design of Social Policy* "Tulisan **Robert P Meyer** dan **Ernest Greenwood**, dalam **Barda Nawawi Arief**, *Kebijakan Legislasi dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1994.

2. Dalam arti luas, keseluruhan fungsi dari aparat, penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja pengadilan dan Polisi;

3. Dalam arti paling luas (yang beliau ambil dari **Jorgen Jepsen**), ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.<sup>5</sup>

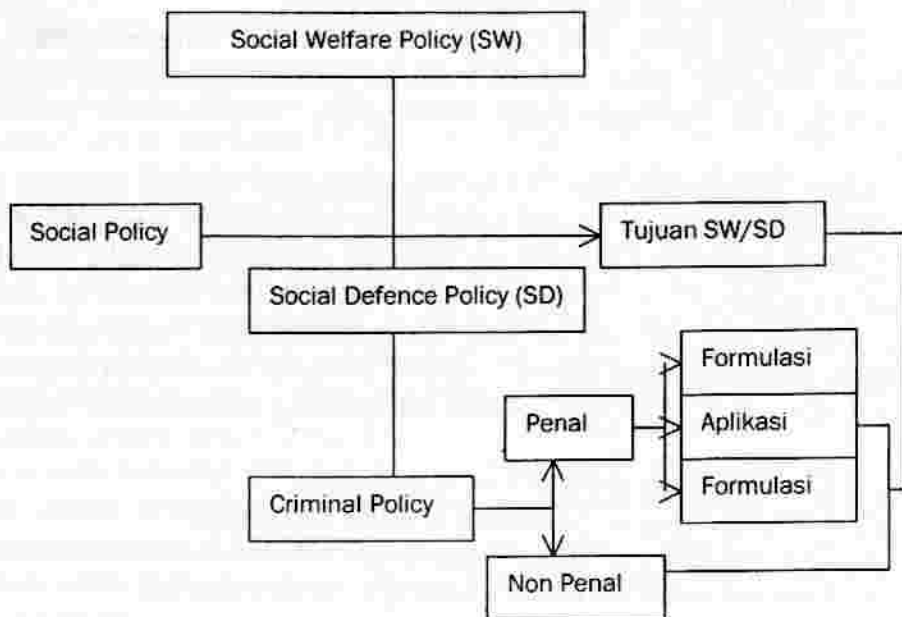
Dalam kesempatan lain beliau mengemukakan definisi singkat, bahwa politik kriminal merupakan "suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan," Definisi ini diambil dari definisi **Marc Ancel** yang merumuskan sebagai " *the rational organization of the control of crime by society*". Betolak dari pengertian yang dikemukakan Marc Ancel ini, **G. Peter Hoefnagels**, mengemukakan bahwa "*criminal policy is the rational Organization of the social reaction*."<sup>6</sup> Berbagai definisi lainnya yang dikemukakan Hoefnagels ialah;

1. *Criminal Policy is the Sciene of Responses;*
2. *Criminal Policy is the science of crime prevention.*
3. *Criminal policy of Designating human behaviour as crime;*
4. *Criminal policy isa rational total of responses to crime.*

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social walfare*). Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat". Perumusan tujuan politik kriminal yang demikian itu pernah pula dinyatakan dalam salah satu laporan Kursus latihan 34 yang diselenggarakan oleh UNAFEI di Tokyo tahun 1973 sebagai berikut: "*The Protection of the society*" *Could be Accepted as the final goal of criminal policy, although not the ultimate aim of society, wich might perhaps be describe by term like "happines of Citizens", a wholesome and cultural living*" "*Social walfere of equality*. Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa politik kriminal pada hakekatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial (yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial). Secara skematis hubungan itu dapat digambarkan sebagaiberikut:

<sup>5</sup> Sudarto, Kapita Selecta Hukum Pidana, Alumni Bandung, 1981, hlm. 113, Lihat pula dalam **Barda Nawawi Arief**, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, hlm. 1.

<sup>6</sup> G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holand, 1973, hlm. 57)



Bertolak dari skema di atas , dapat di identifikasikan hal-hal pokok sebagai berikut:

a. Pencegahan dan Penanggulangan Kejahatan (PPK) harus menunjang tujuan (*goal*), *social welfare* (SW) dan *social defence* (SD). *Aspek sosial welfare* (SW) dan *social defence* (SD) yang sangat penting adalah aspek kesejahteraan /perlindungan masyarakat yang bersifat immateriel terutama nilai kepercayaan , kebenaran/kejujuran/keadilan

b. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan (PPK) harus dilakukan melalui "*pendekatan integral*"; ada keseimbangan antara penal dan non penal;

c. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan (PPK) dengan sarana penal merupakan *penal policy* atau *penal law enforcement policy* yang fungsionalisasi /operasionalisasinya melalui beberapa tahap yaitu Tahap Formulasi/legislasi, tahap aplikasi/Yudisial, dan Tahap Eksekusi/administratif.

Segi lain yang perlu menjadi bagian dari sebuah kebijakan dan berkaitan dengan nilai-nilai yang ingin di capai atau dilindungi oleh hukum pidana menurut Bassiouni adalah :

1. Pemeliharaan tertib masyarakat;
2. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian dan bahaya bahaya yang tidak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain;
3. memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum;
4. memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu.

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa menurut Bassiouni dalam melakukan kebijakan melalui hukum pidana diperlukan pendekatan yang berorientasi kebijakan yang lebih bersifat pragmatis dan rasional, juga pendekatan yang berorientasi pada nilai. Hanya saja antara pendekatan kebijakan dengan pendekatan yang berorientasi pada nilai jangan tertalu dilihat sebagai dikotomi, karena dalam pendekatan kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor lain. Sehubungan dengan hal ini Roelan Saleh meyakini,

"Keharusan rasionalitas itu bukanlah berarti bahwa pertimbangan – pertimbangan etis dalam hukum pidana dapat ditinggalkan saja. Juga syarat rasional adalah suatu syarat moral. Jadi rasionalitas jangan sampai dikaburkan oleh pertimbangan-pertimbangan yang bersifat etis. Batas batas yang bersifat etis itu haruslah sebaik-baiknya dan seteliti-telitinya ditrumuskan. Di dalam batas-batas dari apa yang secara etis dapat diterima haruslah diambil keputusan-keputusan yang rasional itu."<sup>7</sup>

## b. Tentang Kriminalisasi

Kriminalisasi adalah merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal. Kriminalisasi sebagaimana dijelaskan Sudarto, adalah proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya Undang-Undang dimana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.<sup>8</sup> Di Indonesia proses kriminalisasi telah berlangsung sejak proklamasi kemerdekaan hingga saat ini tidak pernah berhenti.

Sudarto mengemukakan dua pertanyaan tentang masalah kriminalisasi; Apakah yang menjadi ukuran dari pembentuk untuk menetapkan suatu perbuatan menjadi perbuatan yang dapat dipidana? Dan apakah kriterium bagi pembentuk

<sup>7</sup> Roeslan Saleh, *Pikiran-Pikiran tentang Pertanggungjawab Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 44.

<sup>8</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 31-32.

undang-undang untuk menetapkan ancaman pidana terhadap tindak pidana yang satu lebih tinggi daripada ancaman pidana pada tindak pidana lain?<sup>9</sup> Sudarto mengatakan untuk melakukan kriminalisasi memang diperlukan penelitian yang mendalam dan melalui pendekatan kebijakan, Sudarto berpendapat bahwa menghadapi masalah sentral yang disebut kriminalisasi, harus memperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut:

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yang mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila; Sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penganggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principles*)
- d. 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>10</sup>

Pendekatan yang berorientasi pada kebijakan sosial terlihat pula dalam simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada tanggal 28-30 Agustus 1980, di Semarang dalam laporannya point. 2.2 dikatakan :

*"Masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas sesuatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminal yang dianut bangsa Indoensia, yang sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka penyelenggaraan masyarakat.*

Untuk menetapkan suatu perbuatan itu sebagai tindakan kriminal, perlu memperhatikan kriteria umum sebagai berikut;

1. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat

<sup>9</sup> Sudarto, Ibid, hlm.34.

<sup>10</sup> Sudarto, Ibid, hlm. 36 – 39, Lihat Pula Barda Nawawi Arief, Op., Cit, hlm. 33-34.



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

Disamping itu simposium memandang bahwa mengingat sukarnya menentukan suatu perbuatan sebagai delik atau bukan delik, sebagai akibat perubahan sosial dan pandangan yang berbeda-beda di antara golongan atau suku bangsa Indonesia, maka untuk menyatakan kriminalisasi atau dekriminalisasi suatu perbuatan perlu di identifikasikan dan di inventarisasi bentuk-bentuk perbuatan yang dianggap delik atau bukan delik. Dalam hal ini perlu diperhatikan kecenderungan mengkriminalisasikan dan mendekriminalisasikan suatu perbuatan sebagai akibat kemajuan teknologi dan perubahan sosial.<sup>11</sup>

Menurut **Cherif Bassiouni**, keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan berbagai faktor termasuk;

1. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil yang dicari atau yang ingin di capai (*the proportionally of the means used in relationship to the outcome obtained*)
2. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari; (*the cost analysis of the outcome in relationship to the objectives sought*);
3. Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia (*the apraisal of the objectives sought in relationship to other priorities in the allocation of resources of human power*);

<sup>11</sup> Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, tanggal 28-30 Agustus 1980 di Semarang, Bandung Binacipta, hlm. 161-162.

4. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan demkriminalisasi yang berkenaan dengan (dipandang dari segi) pengaruh-pengaruhnya yang sekunder; (*the social impact of ciminalization and decriminalization in term of its secondary effects*).<sup>12</sup>

Selanjutnya dikemukakan bahwa problem dari pendekatan yang berorientasi pada kebijakan adalah kecenderungan untuk menjadi pragmatis dan kuantitatif serta tidak memberi kemungkinan untuk masuknya faktor-faktor yang subjektif, mislanya nilai-nilai, ke dalam proses pembuatan keputusan. Namun demikian, pendekatan yang berorientasi pada kebijakan ini menurut Bassiouni seharusnya dipertimbangkan sebagai salah satu *scientific device* dan digunakan sebagai alternatif dari pendekatan dengan penilaian emosional (*the emotional laden value judgement approach*) oleh kebanyakan badan-badan legislatif. Dikemukakan pula bahwa perkembangan dari "a policy oriented approach" ini lamban datangnya karena proses legislasi belum siap untuk pendekatan yang demikian. Masalahnya antara lain terletak pada sumber – sumber keuangan untuk melakukan orientasi ilmiah tersebut. Kelambanan yang demikian ditambah dengan proses kriminalisasi yang berlangsung terus tanpa suatu evaluasi mengenai pengaruhnya terhadap keseluruhan sistem, mengakibatkan timbulnya;

1. Krisis kelebihan kriminalisasi (*the crisis of over criminalization*), dan;
2. Krisis kelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*);

Pertama berkenaan dengan banyaknya atau melimpahnya jumlah kejahatan dan perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasikan dan kedua mengenai usaha pengendalian perbuatan dengan tidak menggunakan sanksi efektif.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> M. Cherif Bassiouni, *Substantive Criminal Law*, Charles Thomas Publisher, Springfield, Illionis, USA, 1978, hlm. 82.

<sup>13</sup> Dwija Priyatno, *Kebijakan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, Utomo, Bandung, 2004, hlm. 158



## C. PENUTUP

Berkaitan dengan kriminalisasi ini penting dikemukakan beberapa pendapat **Hulsman** yang mengatakan;

1. *Criminalization must never be founded solely on the desire to impose a specific moral attitude to a given type of behaviour;*
2. *The main reason for making an act a criminal offence should never be establish a framework for helping or treating a potential offender in his own interest;*
3. *Criminalization must no result in the capacity of final machinery*
4. *Criminalization should never serve as screen to what is only an apparent solution to a problem.*

Menurut J. Andenaes, bahwa proses kriminalisasi hendaknya bertujuan untuk melindungi masyarakat sebagaimana dijelaskan olehnya bahwa: "Apabila orang mendasarkan hukum pidana pada konsepsi perlindungan masyarakat/social defence, maka tugas selanjutnya adalah mengembangkannya serasional mungkin. Hasil-hasil maksimum harus dicapai dengan biaya minimum bagi masyarakat dan minimum penderitaan bagi individu. Dalam tugas demikian orang harus mengandalkan pada hasil-hasil penelitian ilmiah mengenai sebab-sebab kejahatan dan efektivitas dari bermacam-macam sanksi.

Sehubungan dengan hal ini Ted Honderich berpendapat bahwa suatu pidana dapat disebut sebagai alat pencegah yang ekonomis (economical deterrents) apabila memenuhi syarat:<sup>14</sup>

- a. Pidana itu sungguh –sungguh mencegah
- b. Pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang terjadi apabila pidana itu tidak dikenakan'
- c. Tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih kecil/

Demikian butir-butir pemikiran yang dapat disampaikan mudah-mudahan bermanfaat.

<sup>14</sup> Ted Honderich, Punishment, 1971: hlm. 59.

## Daftar Pustaka

- Barda Nawawi Arief**, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996.
- Barda Nawawi Arief**, *Kebijakan Legislasi dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1994.
- Dwija Priyatno**, *Kebijakan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, Utomo, Bandung, 2004.
- Emile Durkheim**, *The Normal and The Pathological*, dalam *Social Deviance*, Ed. By **Ronald A. Farrell** and **Victoria Lynn Swigert**, JB Lippincot Company, Philadelphia, New York, 1975.
- G. Peter Hoefnagels**, *The Other Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holand, 1973.
- Karl O Christiansen**, *Some Consideration on The Possibility of Rational Criminal Policy*, UNAFEI No. 7/1974.
- M. Cherif Bassiouni**, *Substantive Criminal Law*, Charles Thomas Publisher, Spingfield, Illionis, USA, 1978.
- N. Djaelani**, *Pathologi Sosial; Suatu tujuan Sosiologis*, Laporan Seminar Kriminologi III, FH Undip, Semarang 1977.
- Sudarto**, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- , *Kapita Selecta Hukum Pidana*, Alumni Bandung, 1981.
- Sudjono D**, *Pathologi Sosial*, Alumni Bandung, 1970.
- Sutan Zanti Arbi** dan **Wayan Ardhana**, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*. Pustekkom Dikbud dan CV Rajawali, yang merupakan terjemahan dari *The Design of Social Policy* "Tulisan **Robert P Meyer** dan **Ernest Geenwood**,

**Declarasi Caracas** dari Kongres keenam PBB tahun 1980, Catatan kaki No. 10

Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional,, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, tanggal 28-30 Agustus 1980 di Semarang, Bandung Binacipta.