



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 3 Nomor 4 Tahun 2023 Page 10271-10285

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Implementasi Asas Ultimum Remedium Terhadap Penerapan Sanksi Pidana Dalam Undang-Undang Administratif

Angelos Gogo Siregar
Universitas Pelita Harapan
Email: 01659220123@uph.edu

Abstrak

Pengaturan mengenai Undang-Undang Pidana Administratif di Indonesia sudah dilakukan sejak zaman orde baru. Namun, penerapannya masih dinilai belum efektif dimana tiap ketentuan Undang-Undang Pidana Administratif memiliki perbedaan mengenai tata cara dan prosedur penjatuan sanksi administratif maupun sanksi pidana pada hukum pidana. Tentunya, hal tersebut tidak diharapkan dari tujuan hukum pidana administratif dibentuk pada dasarnya bukan untuk memberi sanksi pidana selayaknya undang-undang pidana umum ataupun khusus namun tujuan Hukum Pidana Administrasi dibentuk agar memajukan kesejahteraan umum di tiap bidangnya. Tujuan penelitian ini ialah untuk pengaturan norma dan ketentuan penerapan sanksi administratif dan sanksi pidana dalam undang-undang pidana administratif di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (UUPPLH), peternakan dan kesehatan hewan (UUPKH), serta pendidikan nasional (UU SISDIKNAS) yang tentunya diharapkan dapat dipakai sebagai konsep penerapan asas ultimum remedium pada penyusunan undang-undang pidana administratif. Metode penelitian yang digunakan penulis ialah metode yuridis normatif dimana pengumpulan, penulisan, klasifikasi, dan analisis menggunakan bahan hukum yang diperoleh dari berbagai dokumen tertulis, khususnya peraturan perundang-undangan serta kaidah atau norma yang berlaku dalam hukum positif dalam menganalisis baik ketentuan sanksi administratif dan pidana serta penerapan penegakan hukumnya dari ketiga undang-undang yang menjadi penelitian penulis. Melalui penelitian ini, penerapan dari sanksi administratif dan sanksi pidana seyogyanya harmonis baik dalam penormaan dan penegakan hukumnya. Penerapan dari pembuat undang-undang mengatur mekanisme pelaksanaan sanksi pelanggaran dan kejahatan yang mengacu terhadap ketentuan pasal 103 KUHP harus dilaksanakan sehingga penerapan asas ultimum remedium dapat tercapai dengan baik.

Kata Kunci: *Asas Ultimum Remedium, Undang-Undang Pidana Administratif, Harmonisasi Norma dan Penegakan Hukum.*

Abstract

Regulations regarding the Administrative Criminal Law in Indonesia have been carried out since the New Order era. However, its implementation is still considered ineffective where each provision of the Administrative Criminal Law has differences regarding the procedures and procedures for imposing administrative sanctions and criminal sanctions on criminal law. Of course, this is not expected from the purpose of administrative criminal law being formed, basically not to give criminal sanctions like general or special criminal laws, but the purpose of administrative criminal law is to promote public welfare in each field. The purpose of this study is to regulate the norms and provisions for the application of administrative sanctions and criminal sanctions in the administrative criminal law in the field of environmental protection and management (UUPPLH), animal husbandry and health (UUPKH), as well as national education (UU SISDIKNAS). can be used as a concept for the application of the ultimum remedium principle in the preparation of administrative criminal laws. The research method used by the author is a normative juridical method in which the collection, writing, classification, and analysis use legal materials obtained from various written documents, especially laws and regulations as well as the rules or norms that apply in positive law in analyzing both the provisions of administrative and criminal sanctions. As well as the application of law enforcement of the three laws that became the author's research. Through this research, the application of administrative sanctions and criminal sanctions should be harmonious both in normalizing and enforcing the law. The application of the legislators regulates the mechanism for implementing sanctions for violations and crimes that refer to the provisions of Article 103 of the Criminal Code must be implemented so that the application of the ultimum remedium principle can be achieved properly.

Keyword: Ultimum Remedium Principle, Administrative Criminal Law, Harmonization of Norms and Law Enforcement.

PENDAHULUAN

Di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), tercantum empat tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Singkatnya, keberadaan negara dimaksudkan untuk mewujudkan keamanan dan kesejahteraan warga negaranya.

Bahwa dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan keamanan tersebut, disusunlah berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari yang paling tinggi sampai dengan yang paling teknis. Kebijakan pengaturan (regulative policy) kegiatan publik, khususnya yang berkaitan tugas negara dalam bidang kesejahteraan tersusun dalam berbagai ketentuan yang dikenal dengan hukum administrasi negara (Sudarto, 1987). Terdapat berbagai undang-undang

yang termasuk dalam kategori ini, diantaranya seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas).

Pokok pengaturan di dalam UU Sisdiknas tersebut tentu saja menyangkut tata kelola penyelenggaraan pendidikan. Tujuan yang ingin dicapai dengan UU Sisdiknas tidak lain adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam rangka mencapai tujuan itu, disusun sejumlah perangkat aturan (arahan dan kebijakan) termasuk juga larangan yang tidak boleh dilakukan. Dengan mengikuti arahan dan menghindari larangan, diharapkan tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut dapat terwujud.

Diterapkannya sanksi pidana dalam undang-undang administrasi dimaksudkan memperkuat efektivitas pelaksanaan norma/ketentuan yang tercantum dalam hukum administrasi. Pengaturan sanksi pidana dalam undang-undang administrasi memunculkan sebutan hukum pidana administrasi (*administrative penal law*). Sejak 2003 – 2014 terdapat 24 undang-undang yang memuat ketentuan pidana (Anindyajati et al., 2015). Penelitian lain menunjukkan bahwa antara 1998–2014 telah disahkan 563 undang-undang dan 154 diantaranya memuat ketentuan pidana (Akbari, 2015).

Ditinjau dari aspek tujuan pembentukannya, terlihat jelas bahwa tujuan pembentukan hukum pidana administrasi sangat berbeda dengan pembentukan undang-undang yang mengatur pemberantasan tindak pidana umum (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) maupun undang-undang yang mengatur pemberantasan tindak pidana khusus, seperti pemberantasan tindak pidana korupsi, narkoba, perdagangan orang, dan terorisme. Di dalam hukum pidana administratif, sangat jelas terlihat bahwa tujuan utama penerapan sanksi pidana adalah untuk menjamin kepatuhan publik mengikuti seluruh ketentuan yang diatur dalam undang-undang administrasi tersebut. Oleh karena itu, tujuan hukum pidana administrasi pada dasarnya bukan dimaksudkan untuk memenjarakan orang, tetapi lebih pada upaya menuntun atau mendesak masyarakat untuk mengikuti ketentuan undang-undang tersebut. Tujuan undang-undang administrasi ialah memajukan kesejahteraan umum di berbagai bidang seperti pendidikan, kesehatan, peternakan, lingkungan hidup, kehutanan, dan lainnya.

Dalam prakteknya, penegakan hukum pidana administratif masih mengalami berbagai kendala, salah satunya terkait dengan beragamnya pengaturan mengenai tata cara dan prosedur penjatuhan sanksi administratif maupun sanksi pidana. Di dalam UU Sisdiknas misalnya, sama sekali tidak diatur tata cara penjatuhan sanksi administrasi terhadap pelanggaran yang terjadi dalam penyelenggaraan pendidikan. Selain itu terdapat variasi dalam hal keberadaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Penegakan hukum pada undang-undang perpajakan dan lingkungan hidup terdapat PPNS yang bertugas dalam penegakan hukum pidana. Dalam hal undang-undang tidak mengatur keberadaan PPNS, maka dipastikan

penyidikan tindak pidana menjadi tanggung jawab Polri.

Adanya perbedaan mengenai tata cara dan prosedur penjatuhan sanksi administratif maupun sanksi pidana pada hukum pidana administratif di satu sisi dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang tentu saja berpotensi menimbulkan ketidakadilan. Salah satu kasus terkait ketidakpastian hukum adalah adanya dugaan terhadap direktur utama dan pejabat HRD dari PT. AS di Lampung. Oleh Polda Lampung keduanya disangka melakukan pelanggaran berupa menyembelih ternak ruminansia kecil betina produktif atau ternak ruminansia besar betina produktif, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 huruf a jo Pasal 85 jo Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan, dan terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU PKH).

Mengingat belum ada kepastian hukum yang mempersyaratkan adanya peraturan menteri menjadi alasan mempertanyakan keabsahan penyidikan yang dilakukan oleh Polri, mengingat sesuai UU PKH masih sangat mungkin menyelesaikan perkara ini dengan menggunakan instrumen sanksi administratif dibanding proses hukum pidana. Sebagaimana dijelaskan di atas, pembentukan UU PKH bertujuan untuk mengatur tata cara penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan, sehingga dapat meningkatkan produksi makanan hewani yang sehat dan berkualitas. Keberadaan ancaman pidana dalam UU PKH bertujuan “memaksa” pemangku kepentingan mematuhi ketentuan UU PKH sebagaimana mestinya. Dengan demikian, sesungguhnya penerapan sanksi pidana dapat dipandang sebagai upaya terakhir (ultimum remedium), jika sanksi administratif atau sanksi perdata tidak efektif.

Dalam undang-undang yang bersifat administrative penal law dikenal asas ultimum remedium yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil dimana hal tersebut dilihat dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Lingkungan Hidup Dengan mempedomani asas ultimum remedium tersebut, maka secara normatif setiap proses hukum pidana di bidang peternakan dan kesehatan hewan seyogyanya mempersyaratkan penerapan sanksi administratif terlebih dahulu. Dalam kasus PTAS tersebut di atas, perlu diteliti mengenai sanksi administratif yang dijatuhkan kepada PTAS. Apabila sanksi administratif tersebut telah dilakukan, dan dianggap berhasil maka tentu saja tidak diperlukan lagi penjatuhan sanksi pidana.

METODE PENELITIAN

Metode merupakan strategi pengumpulan, pengolahan, dan analisis yang dilakukan untuk menjawab identifikasi masalah.⁸ Ditilik dari cara pengumpulan dan analisis terhadap bahan hukum, penelitian ini tergolong penelitian yuridis normatif, dimana pengumpulan, penulisan, klasifikasi, dan analisis menggunakan bahan hukum yang diperoleh dari berbagai dokumen tertulis, khususnya peraturan perundang-undangan serta kaidah atau norma yang berlaku dalam hukum positif (Ibrahim, 2006).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer memuat informasi yang sangat valid (otoritatif) mengenai topik penelitian, yang terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah pembuatan perundang-undangan (Zainuddin, 2015). Untuk memperkaya pemahaman terhadap bahan hukum primer, digunakan bahan sekunder seperti buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, pendapat pakar hukum, wawancara dengan pendapat kuasa hukum, makalah dan lain sebagainya yang relevan dengan topik permasalahan.

Selanjutnya, terdapat juga bahan hukum tersier, yang berguna untuk memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan tersier merupakan bahan hukum yang berfungsi memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa bahan hukum pustaka, seperti kamus hukum, majalah, surat kabar, jurnal hukum, laporan ilmiah dan situs internet (Sinamo, 2010). Pengumpulan bahan hukum dilakukan juga dengan melakukan wawancara dengan narasumber untuk memperoleh keterangan terkait dengan penanganan perkara di bidang peternakan dan kesehatan hewan. Narasumber yang dimintai pendapat adalah ahli yang terkait dengan gelar perkara yang disidik Polda Lampung. Wawancara dilakukan dalam bentuk tanya jawab, konfirmasi, dan mencatat keterangan narasumber.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penerapan Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana Pada Tiga Undang-Undang Pidana Administrasi (Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peternakan dan Kesehatan Hewan, serta Pendidikan Nasional)

Perihal ini akan diuraikan bagaimana pengaturan mengenai sanksi administratif maupun sanksi pidana dalam tiga undang-undang di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, peternakan dan kesehatan hewan, dan sistem pendidikan nasional. Sekalipun ketiganya dapat dikategori sebagai undang-undang administrasi, namun mengenai penjatuhan sanksi (administratif maupun pidana) terdapat perbedaan yang sangat mencolok di antara ketiganya.

a. Tidak Ada Perbedaan Tindak Pidana (Pelanggaran atau Kejahatan)

Pendalaman yang dilakukan terhadap tiga undang-undang pidana administrasi (UU PPLH, UU PKH dan UU Sisdiknas) memperlihatkan bahwa tidak ada pembedaan tindak pidana pelanggaran atau kejahatan. Ketiga undang-undang pidana administratif tidak memberi batasan (kategori) tindak pidana yang digolongkan sebagai pelanggaran atau kejahatan. Seyogyanya secara normatif, pengelompokan tindak pidana pelanggaran dan kejahatan diperlukan untuk menentukan ancaman sanksi terhadap pelanggaran maupun kejahatan dalam tindak pidana administratif.

Pada hakekatnya, hukum pidana administrasi merupakan perwujudan dari kebijakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/ melaksanakan hukum administrasi. Dalam sanksi pidana, dikenal jenis sanksi berupa pidana penjara, pidana kurungan dan pidana denda. Penjatuhan sanksi didasarkan pada tingkat keseriusan tindak pidana yang dilakukan (dolus atau culpa) dan akibat yang ditimbulkan tindak pidana. Suatu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja dan menimbulkan akibat yang serius terhadap orang atau barang (kematian) tentu akan berbeda dengan tindak pidana yang dilakukan secara lalai/tidak sengaja dengan akibat perbuatan yang sama. Sebagai contoh, tindak pidana pembunuhan dan kecelakaan lalu lintas berakibat kematian korban, tetapi tingkat keseriusan tindak pidananya berbeda. Dengan demikian sanksi pidana yang dijatuhkan kepada kedua perbuatan tersebut akan memiliki perbedaan. Hasil penelitian menunjukkan semakin administrasi adalah dalam hukum pidana administratif biasanya sanksi cukup dikenakan pada kasus kelalaian. Sebaliknya, kelalaian dalam pidana dapat dianggap sebagai pelanggaran yang disengaja (Staniszewska, 2016).

Dalam praktiknya memang amat sulit untuk menentukan jenis pelanggaran hukum dengan jelas. Faktor penting dalam menentukan ruang lingkup tindak pidana bukan pada ketentuan ruang lingkupnya saja tetapi pada struktur dari hukum pidana. Struktur tersebut berkaitan dengan pertanyaan apa yang harus dikriminalisasi dan bagaimana dapat dikriminalisasi (Duff, R. A., Lindsay Farmer, S. E. Marshall, 2010). Beragamnya regulasi yang secara bersamaan mengatur sanksi administrasi dan pidana didasarkan pada konsep dan tujuan hukum yang berbeda-beda (Paeffgen, 1991).

Penulis melihat perbandingan hukum pidana administrasi dari Komunitas Masyarakat Eropa (European Union) dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa secara administratif, yang dimaknai sebagai mekanisme untuk menyediakan respon dari badan administrasi terhadap pelanggaran hukum yang terjadi atas penggunaan keputusan administrasi yang sepihak dan mengikat dan membebaskan sanksi kepada pelanggar. Kebijakan sanksi secara nyata merupakan pendekatan penegakan hukum publik yang dibangun berdasarkan hukum pidana dan administrasi (M, 2021). Ada 3 (tiga) unsur sanksi sesuai dengan metode yang ada untuk

mendukung norma-norma primer. Tiga elemen yang tidak terpisahkan adalah hukuman, perbaikan, dan regulasi (Altree, 1964).

Berbeda dengan hukum administrasi, hukum pidana tidak dimaksudkan untuk mengatur secara khusus perihal tindakan atau keputusan yang dibuat oleh badan administrasi. Hukum pidana mengatur mengenai pencegahan terhadap perbuatan yang dilarang oleh hukum baik secara sengaja ataupun karena kelalaian. Sebagian besar hukum diterapkan dengan ancaman hukuman atas tindakan yang dilarang (Ramsay, 2013). Tindakan tersebut dapat dilakukan oleh siapapun termasuk oleh badan atau pejabat publik. Hukum Pidana adalah sarana dari kekuatan koersif pemerintah (Cass, 2015). Tujuan penerapannya tidak hanya untuk menghukum dan mengendalikan pelanggar, tetapi juga menawarkan perlindungan kepada mereka melalui sistem peradilan serta memberikan perlindungan bagi masyarakat (Lanham et al., 2006). Salah satu ciri pembeda hukum pidana dengan hukum lainnya adalah penjatuhan hukuman yang diberikan oleh institusi yang berwenang. Tanpa hukuman dan lembaga yang dirancang untuk melaksanakan hukuman, tidak ada hukum pidana (Fletcher, 1998).

b. Jenis Sanksi dan Mekanisme Penjatuhan Sanksi Administrasi Yang Belum Jelas

Dari tiga undang-undang yang dibahas, terlihat bahwa di dalam UU Sisdiknas hanya mengatur satu jenis sanksi administrasi yaitu penutupan penyelenggaraan pendidikan (satuan pendidikan). Selain itu, UU Sisdiknas juga tidak mengatur tata cara penjatuhan sanksi administratif tersebut. Berbeda dengan UU PKH yang mengatur mengatur lima jenis sanksi administrasi yaitu: a) peringatan secara tertulis; b) pengenaan denda; c) penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran; d) pencabutan nomor pendaftaran dan penarikan obat hewan, pakan, alat dan mesin, atau e) produk hewan dari peredaran; atau pencabutan izin.

Di sisi lain, UU PPLH mengatur sanksi administratif dan tata cara penjatuhan sanksi administratif di dalam Peraturan Pemerintah. Sebagai contoh ketentuan Pasal 20 ayat (5) UU PPLH berbunyi: "Ketentuan lebih lanjut mengenai baku mutu lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, huruf e, dan huruf f diatur dalam Peraturan Menteri. Dengan demikian, jenis dan tata cara penjatuhan sanksi administrasi terhadap pelanggaran tersebut diatur lebih lanjut dalam peraturan menteri. Dengan begitu, dapat dipastikan bahwa jenis dan tata cara penjatuhan sanksi administratif dalam UU PPKH relatif lebih detail dibanding UU PKH atau UU Sisdiknas.

2. Konsep Implementasi Asas *Ultimum Remedium* Dalam Undang-Undang Pidana Administratif

Sebagaimana diketahui, *ultimum remedium* adalah asas dalam hukum pidana yang membatasi penggunaan sanksi pidana sebagai upaya terakhir dalam penyelesaian perkara hukum. Artinya, sedapat mungkin suatu perkara hukum dapat diselesaikan dengan instrumen

hukum lainnya (administrasi negara, perdata, atau sanksi lainnya). Bertitik tolak pada kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam undang-undang pidana administrasi (UU PPLH, UU PKH, dan UU Sisdiknas), praktek penegakan hukum yang terlihat pada kasus, serta kerangka teori yang ada, disusunlah konsepsi penerapan asas ultimum remedium pada undang-undang pidana administrasi. Konsep yang dimaksud dalam penelitian ini baru merupakan pedoman umum yang seyogyanya digunakan dalam menyusun peraturan perundang-undangan pidana administrasi, khususnya dalam hal pengaturan sanksi administratif maupun sanksi pidana.

a. Klasifikasi Tindak Pidana Pelanggaran dan Kejahatan dari Pembentuk Undang-Undang yang Diselaraskan dari Ketentuan KUHP

Salah satu problema penyusunan undang-undang administrasi (khususnya perumusan ancaman sanksi pidana) adalah tidak mengkualifikasi tindak pidana (delik) pada kategori "Kejahatan" atau "pelanggaran", seperti terlihat pada UU PKH, dan UU Sisdiknas. Tidak adanya pembedaan tersebut secara langsung akan menimbulkan masalah, oleh karena penegakan hukum pidana administratif (di luar KUHP) menjadi 'seolah-olah' sama dengan penegakan hukum pidana sebagaimana diatur di dalam KUHP. Dengan kata lain, tidak jelas terlihat adanya kekhususan pada tindak pidana di luar KUHP. Seyogyanya tindak pidana dalam hukum administrasi niscaya bersifat *lex specialis* sehingga berdasarkan asas *lex specialis derogat legis generalis*, padanya dapat diberlakukan ketentuan yang berbeda dari KUHP dan KUHPA.

Terhadap pembedaan delik pelanggaran dan kejahatan, Barda Nawawi Arief memberikan penegasan adanya perbedaan akibat yuridis di antara kejahatan dan pelanggaran, antara lain dalam hal tindak pidana "Percobaan" dan "Pembantuan", *concursum*, *deluara* penuntutan dan eksekusi (pelaksanaan pidana), dalam hal delik aduan, pemberlakuan "Asas nasional aktif" yang diatur pada Pasal 5 ayat (2) KUHP, dan beberapa unsur pembeda lainnya (Arief, 2013). Dengan memperhatikan argumentasi tersebut, maka tiadanya pembedaan tindak pidana pelanggaran dan kejahatan, dipastikan akan menyulitkan penegakan hukum, sehingga penegakan hukum pidana administratif tidak efektif dan tujuan pembentukan undang-undang administrasi tersebut tidak akan tercapai. Sekali lagi perlu diingat bahwa tujuan pembentukan hukum administrasi adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat – bukan untuk memenjarakan orang.

Pembedaan tindak pidana pelanggaran dan kejahatan dapat ditinjau dari sisi kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*). Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian yang terintegrasi dengan perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan (*social welfare*), dimana tujuan akhir politik kriminal tersebut adalah untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat/publik.

Penulis melihat bahwa belum terlihat jelas 'cetak biru' politik hukum (kriminalisasi) di dalam undang-undang adminisrtasi yang sedemikian banyak. Penulis sependapat dengan pernyataan

Barda Nawawi Arief yang menegaskan bahwa sampai dengan saat ini belum ada keseragaman dalam formulasi kebijakan penal di Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari 10 hal, yakni:

- a. Adanya dualisme dalam penegakan hukum pidana, yakni "double track system" (pidana dan tindakan), dan "single track system" (hanya sanksi pidana), bahkan ada yang "semu" (hanya menyebut sanksi pidana, tetapi mengandung/terkesan sebagai sanksi "tindakan");
- b. Dalam penggunaan sanksi pidana, ada yang hanya pidana pokok dan ada yang menggunakan pidana pokok dan pidana tambahan;
- c. Dalam penggunaan pidana pokok ada yang hanya menggunakan pidana denda, dan ada yang menggunakan pidana penjara/kurungan dan denda; bahkan ada yang dincam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup;
- d. Perumusan sanksi pidananya bervariasi (ada tunggal, kumulasi, alternatif, gabungan kumulasi-alternatif);
- e. Ada yang menggunakan pidana minimal (khusus) ada yang tidak;
- f. Ada sanksi administratif yang berdiri sendiri, tetapi ada juga yang dioperasionisasikan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana/pemidanaan;
- g. Dalam hal sanksi administrasi yang berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah "sanksi administratif" (misalnya UU Perlindungan Konsumen, UU Pasar Modal, UU Perbankan) dan ada yang menggunakan istilah "tindakan administratif" (misalnya UU Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat);
- h. Dalam hal sanksi administratif dioperasionisasikan melalui sistem pidana, ada yang menyebutnya (dimasukkan) sebagai "pidana tambahan" dan ada yang menyebutnya sebagai "tindakan tata tertib" atau "sanksi administratif";
- i. Ada "pidana tambahan" yang terkesan sebagai (mengandung) "tindakan" dan sebaliknya ada sanksi "tindakan" yang terkesan sebagai "pidana tambahan";
- j. Ada yang mencantumkan " korporasi " sebagai subjek tindak pidana dan ada yang tidak; dan ada yang memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya dan ada yang tidak (Arief, 2003).

Selain penerapan penegakan sanksi baik administrasi maupun pidana yang wajib dimasukkan dalam produk hukum yang dibuat, contoh yang dapat diambil dari ketentuan UUPLH dalam undang-undang pidana administrasi ialah penerapan sanksi kumulatif (penerapan sanksi pidana selain sanksi lainnya). Dalam ketentuan pasal 100 ayat 1 dapat dilihat bahwa prinsip ultimum remedium hanya dapat diterapkan untuk tindak pidana formal tertentu dan diluar hal tersebut maka diterapkan primum remedium. Berdasarkan perbuatan yang dimuat dalam undang-undang pidana administrasi, seyogyanya pembentuk undang-undang dari awal harus memberikan klasifikasi perbuatan berdasarkan 3 jenis, yaitu :

- 1) Perbuatan melawan hukum yang tergolong kejahatan dan yang sehingga langsung diberikan sanksi pidana (*Primum Remedium & Delik Materiil*)
- 2) Perbuatan melawan hukum yang tergolong pelanggaran sehingga hanya sanksi administrasi.
- 3) Perbuatan melawan hukum yang awalnya pelanggaran. Namun jika tidak dilaksanakan sanksi administratifnya agar terjaminnya kepastian hukum maka diterapkan sanksi pidana (*Ultimum Remedium*).

Saat ini pembentukan UU pidana administratif masih mengacu konsep *primum remedium* dibandingkan *ultimum remedium*. Seyogyanya asas *ultimum remedium* harus menjadi “roh” dalam UU pidana administratif. Penerapan asas *ultimum remedium* dalam UU pidana administrasi merupakan jalan tengah yang dapat menguntungkan semua pihak (korban, pelaku, dan masyarakat luas). Pemberian sanksi pidana dalam UU pidana administrasi hanya digunakan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*), jika pelaku kejahatan (penjahat) tidak dapat lagi diperbaiki dengan sanksi administratif.

b. Pengaturan Jenis dan Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif

Kembali ke kasus pemberian ijazah tanpa hak dalam UU Sisdiknas, di dalam persidangan tingkat pertama di PN Jakarta Timur, pengadilan telah mendengar keterangan ahli yang diajukan terdakwa, yaitu Dr. Eva Achjani Zulfa S.H., M.H (dosen Universitas Indonesia). Dalam keterangan, ahli menjelaskan makna asas *ultimum remedium* harus dilihat dari jenis tindak pidana dan akibat yang terjadi akibat tindak pidana tersebut. Tidak semua tindak pidana wajib menerapkan asas *ultimum remedium*, seperti misalnya pada tindak pidana pajak, karena akan lebih efektif menggunakan sanksi administratif berupa denda atau pencabutan perizinan.

Di sisi lain penjatuhan sanksi pidana akan lebih tepat digunakan apabila tujuan pemidanaan adalah pembalasan atau memberi efek jera, supaya orang merasakan nestapa apabila melakukan pelanggaran. Sanksi pidana juga akan efektif untuk perbuatan pidana yang mempersyaratkan akibat tindak pidana yang sangat membahayakan publik (*delik materiil*). Oleh karenanya, tidak semua tindak pidana harus menerapkan *ultimum remedium*, mengingat oleh karena sifat dan akibatnya, terdapat sejumlah tindak pidana yang seyogyanya menerapkan asas “*Primum Remedium*”.

Dalam kasus pemberian ijazah tanpa hak, ahli berpendapat bahwa delik tersebut terkategori *delik formil*, dimana tindak pidana dianggap selesai atau telah terjadi atau *voltooid* sejak diterbitkannya ijazah. Sekalipun ijazah tersebut diterbitkan oleh orang yang tidak berhak, tetapi masih sangat mungkin dilakukan perbaikan terhadap ijazah dan penerima ijazah, sebagaimana telah dirumuskan dalam sanksi administratif yang dijatuhkan Ditjen Pendidikan Tinggi. Apabila pihak yang dijatuhi sanksi tidak menjalankan sanksi administrasi tersebut – berarti kesalahan yang terjadi tidak dikoreksi – maka dalam keadaan demikian diperlukan sanksi pidana.

Dengan kata lain, jika terdapat pengabaian sanksi administratif, maka terpenuhi unsur kesalahan yang disengaja atau mensrea, dan oleh karenanya memenuhi syarat dikenai sanksi pidana.

Dalam kasus pemberian ijazah tanpa hak, Ditjen Dikti telah memberi (menjatuhkan) sanksi administratif kepada para terdakwa dan para terdakwa telah melaksanakan sanksi administratif tersebut. Oleh karenanya, seyogyanya sudah terjadi pemulihan kerugian yang diderita para mahasiswa/lulusan. Dengan mempertimbangkan pemulihan kerugian tersebut, majelis hakim PK memandang terhadap kasus ini dapat diterapkan asas ultimum remedium, dengan demikian sanksi pidana tidak perlu dijatuhkan lagi.

Di sisi lain, badan administrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam urusan administrasi dimaksud, bertanggung jawab mempertahankan dan menjaga pelaksanaan norma sehingga dapat mewujudkan tujuan yang diharapkan dalam undang-undang administrasi dimaksud. Dalam undang-undang administrasi pada dasarnya selalu diatur pemberian wewenang kepada badan pemerintahan untuk menjamin penegakan norma hukum administrasi tanpa harus peradilan. Sanksi administrasi adalah wujud dari kekuasaan administrasi secara sepihak untuk memutuskan, menerapkan dan menegakkan sanksi terhadap individu yang melanggar norma hukum administrasi (ketertiban umum).

Kasus pemberian ijazah tanpa hak memberi gambaran buruknya pengaturan sanksi administratif dalam UU Sisdiknas. Hanya ada satu jenis sanksi administratif yang diatur, dan tidak ada tata cara yang mengatur penentuan sanksi administratif tersebut. Selain itu tidak ada pula penetapan pejabat publik yang diberi wewenang untuk mengatur tindakan administrasi terhadap penyimpangannya. Apabila tidak ada mekanisme yang mengatur wewenang pejabat dan pertanggungjawaban atas wewenang tersebut, maka akan timbul persepsi masing-masing pihak untuk menafsirkan hukum administratif sesuai kepentingannya.

Apabila kita mendalami hukum administrasi dan hukum pidana, maka keduanya termasuk ke dalam cabang hukum publik. Sifat sanksi dari hukum publik adalah *reparator-condemnatoir*. Untuk itu diperlukan otoritas yang kuat untuk menjatuhkan sanksi terhadap setiap pelanggaran. Penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran hukum administrasi dapat dilakukan melalui mekanisme administrative adjudication atau penyelesaian sengketa secara administratif (administrative sanctioning system). Mengingat bahwa tindakan pejabat yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif adalah seperti tindakan pengadilan, maka pelaksanaan sanksi administratif itu seyogyanya harus diatur di dalam undang-undang tersebut.

Dalam kasus pemberian ijazah tanpa hak, sebenarnya UU Sisdiknas tidak mengatur pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi administratif. Oleh karena itu, demi kepastian hukum, penjatuhan sanksi administrasi oleh Direktur Kelembagaan pada Direktorat Jenderal Pendidikan

Tinggi harus diterima sebagai tindakan pejabat berwenang.

c. Harmonisasi dan Konsistensi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pidana Administasi

Ketidakharmonisan dan inkonsistensi dalam penormaan sanksi administrasi maupun sanksi pidana masih terjadi pada berbagai UU pidana administrasi. Walaupun sesungguhnya telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk diketahui, peraturan yang baik dan memadai adalah syarat terwujudnya hubungan hukum yang baik di antara pejabat negara dengan masyarakat. Mengingat bahwa UU pidana administratif bertujuan mewujudkan keamanan dan kesejahteraan umum, maka idealnya semua pihak berkepentingan untuk mengawal pelaksanaan UU administrasi.

Kendati demikian masih saja terjadi anomali dalam penegakan hukum administrasi. Kasus pemberian ijazah tanpa hak menyiratkan indikasi ini. Pada pengadilan tingkat pertama sampai dengan kasasi, kedua terdakwa divonis bersalah karena memberi ijazah 'tanpa hak'. Dalam hal ini tanpa hak dimaknai sebagai 'tanpa izin'.

Secara yuridis, izin adalah kewenangan administratif pemerintah untuk mengawasi aktifitas masyarakat. Izin merupakan persetujuan pemerintah atas suatu aktivitas untuk kebaikan masyarakat. Izin berfungsi mengarahkan, mengendalikan, merekayasa, dan merancang masyarakat adil makmur. Melalui izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil makmur itu terwujud, yang berarti persyaratan yang termuat dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Izin dalam UU Sisdiknas sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah. Oleh karena itu, pelanggaran terhadap izin dimaksud masih sangat mungkin ditangani dengan sanksi administratif, kecuali sanksi administratif tersebut tidak diindahkan, baru dapat dijatuhi sanksi pidana.

Dalam kasus penyembelihan ternak betina produktif yang diduga dilakukan PT. AS, terlihat indikasi kuat bahwa peraturan turunan UU PKH yang belum lengkap telah memberi kesempatan bagi penegak hukum melakukan tindakan yang berlebihan (over acting). Dalam kasus ini belum ada pembuktian yang memadai, apakah sapi betina yang disembelih oleh PT. AS adalah benar termasuk hewan yang dilarang untuk disembelih berdasarkan ketentuan Pasal 18 UU PKH. Berdasarkan ketentuan UU PKH, ketentuan mengenai syarat-syarat penyembelihan ternak betina produktif masih harus diatur di dalam Peraturan Menteri Pertanian, yang sampai pada saat kasus tersebut disidik belum diterbitkan,

Pada proses pembuktian di tingkat penyidikan, terlihat fakta bahwa telah terbit izin penyembelihan sapi potong tersebut, artinya sapi yang disembelih PT. AS bukanlah sapi indukan. Selain itu, sapi betina yang disembelih tersebut tidak sedang bunting, yang dibuktikan surat

keterangan dokter hewan.

Dalam kasus penyembelihan ternak betina oleh PT. AS, juga belum pernah ada penjatuhan sanksi administrasi. Untuk diketahui ketentuan Pasal 18 UU ayat (4) UU PKH masih multi tafsir, tetapi sebenarnya masih dapat merujuk Pasal 85 ayat (1) dan Pasal 86 huruf (a) dan (b) mengatur sanksi pidana. Artinya, sebenarnya sangat mungkin jika kasus ini ditangani dengan penjatuhan sanksi administratif, tidak perlu menggunakan instrumen hukum pidana. Jika seandainya, PT. AS dikenai sanksi pidana hal tersebut justru akan menimbulkan ketidakadilan. Belum adanya sanksi administratif dan lemahnya pengawasan oleh Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan menunjukkan lemahnya karakteristik UU PKH. Jika demikian hanya, tujuan UU PKH tidak akan tercapai.

Terjadinya penyidikan kasus ini menjadi indikasi ketidakharmonisan di antara UU PKH, KUHP dan UU yang mengatur mekanisme penyidikan (KUHP dan UU Polri). Penyidik Polri merasa berhak menyidik tindak pidana peternakan dan kesehatan hewan, sekalipun UU PKH telah mengatur keberadaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), padahal secara objektif PPNS dimaksud relatif lebih menguasai bidang peternakan. Idealnya, untuk keharmonisasian dan efektivitas penyidikan, pihak yang paling berkompeten melakukan penyidikan tersebut adalah PPNS peternakan.

Menurut penulis, kebijakan hukum pidana yang baik akan terlihat dari formulasi, aplikasi dan eksekusi undang-undang tersebut, Ketentuan norma yang multitafsir seperti pada UU PKH pasti menghambat kepastian hukum. Kepastian hanya akan terwujud jika aturannya konsisten. Selain konsisten, sanksi yang termuat dalam UU pidana administratif juga harus kompatibel dengan tujuan UU administrasi tersebut. Oleh karena itu, delik pidana yang tidak sesuai dengan karakteristik UU administrasi harus dicabut. Demikian juga dengan sanksi pidana yang tidak jelas alias "abu-abu".

Dalam penelitian ini terdapat kasus yang menurut penulis sudah menunjukkan kepastian hukum dalam yakni pembakaran lahan. Tersangka atas nama Pardiansyah alias Pardi melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar, seperti dimaksud dalam ketentuan Pasal 69 ayat 1 huruf (h) UU PPLH. Di sisi lain, UU PPLH memang memberi ketentuan bahwa pembakaran lahan masih dapat ditolerir sepanjang dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing.

Pengadilan Negeri Paringin telah memvonis terdakwa sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 108 jo Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dengan pidana penjara selama 1 tahun 6 bulan. Mengingat akibat kebakaran lahan yang merusak dan merugikan kepentingan publik, PT Kalimantan Selatan telah memperberat sanksi tersebut menjadi 3 tahun penjara dan denda 3

milyar rupiah.

Sanksi yang dijatuhkan PT Kalimantan selatan tersebut memperlihatkan konsistensi penegakan hukum untuk tujuan pelestarian lingkungan hidup. Kebakaran lahan dan akibat yang ditimbulkannya sulit sekali dipulihkan, sehingga tindak pidana ini dapat dianggap sebagai kejahatan.

Menurut penulis Pasal 100 UU PPLH dapat dijadikan rujukan dalam penyusunan sanksi dalam UU pidana administratif, karena telah mengatur sanksi administratif, dan jika sanksi administrasi tersebut tidak dilaksanakan, maka akan dikenakan sanksi pidana. Inilah yang dimaksud implementasi asas ultimum remedium dalam UU pidana administratif.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, penulis merumuskan kesimpulan sebagai berikut:

1. Hukum pidana administrasi yang diteliti (UU PPLH, UU PKH, dan UU Sisdiknas) tidak memberi perbedaan pada tindak pidana 'pelanggaran' atau 'kejahatan'. Hal tersebut melemahkan penegakan hukum, oleh karena tidak dapat menerapkan instrumen hukum (formil dan materil) sebagaimana diatur dalam KUHP maupun KUHPA. Selain itu, hukum pidana administrasi yang diteliti tidak mengatur dengan jelas sanksi administrasi pada setiap pelanggaran, maupun tata cara penjatuhan sanksi administrasi. Hal ini menyebabkan sanksi administrasi tidak efektif.
2. Tujuan utama penyusunan hukum administrasi adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Tujuan tersebut hanya dapat dicapai dengan melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang administrasi. Undang-undang telah memberi amanat kepada badan pemerintah untuk menjamin pelaksanaan ketentuan undang-undang, termasuk dalam hal penjatuhan sanksi administrasi. Seyogyanya, sanksi administrasi efektif menjamin terlaksananya undang-undang, dan jika sanksi administrasi tidak efektif, maka barulah digunakan sanksi pidana.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbari, A. R. (2015). Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana di Indonesia. *Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform*.
- Altree, L. R. (1964). Administrative Sanctions: Regulation and Adjudication. *Stanford Law Review*, 630–648.
- Anindyajati, T., Rachman, I. N., & Onita, A. A. D. (2015). Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana Sebagai Ultimum Remedium Dalam Pembentukan Perundang-Undangan.

- Arief, B. N. (2003). *Kapita selekta hukum pidana*. Citra Aditya Bakti.
- Arief, B. N. (2012). Kebijakan formulasi ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan. *Semarang: Pustaka Magister*.
- Arief, B. N. (2013). Kebijakan Reformulasi Ancaman Pidana Mati Tindak Pidana Korupsi dalam Peraturan Perundang-Undangan. *Masalah-Masalah Hukum*, 42(1), 23–33.
- Cass, R. A. (2015). *Overcriminalization: administrative regulation, prosecutorial discretion, and the rule of law*.
- Duff, R. A., Lindsay Farmer, S. E. Marshall, & Massimo R. (2010). The Boundaries of the Criminal Law. *Oxford University Press*.
- Fletcher, G. P. (1998). *Basic concepts of criminal law*. Oxford University Press, USA.
- Ibrahim, J. (2006). Teori dan metodologi penelitian hukum normatif. *Malang: Bayumedia Publishing*, 57, 295.
- Lanham, D., Wood, D., Bartal, B., & Evans, R. (2006). *Criminal laws in Australia*. Federation Press.
- M, B. & C. (2021). *Administrative Sanctioning Systems in the EU Member States: A General Overview*. http://www.aeaj.org/media/files/2017-11-25-58-AEAJ_Riga_Administrative_sanctions.pdf
- Paeffgen, H.-U. (1991). Overlapping tensions between criminal and administrative law: the experience of West German environmental law. *J. Envtl. L.*, 3, 247.
- Ramsay, P. (2013). *Democratic limits to preventive criminal law*.
- Sinamo, N. (2010). Metode Penelitian Hukum dalam Teori dan Praktek. *Bumi Intitama Sejahtera, Jakarta*.
- Staniszewska, L. (2016). *Models of liability for the administrative tort sanctioned with fi nancial penalties on the example of selected European countries*.
- Sudarto. (1987). Kedudukan Hukum Pidana Ekonomi Sebagai Hukum Positif di Indonesia. *Majalah Hukum Masalah-Masalah Hukum*.
- Zainuddin, A. (2015). *Metode Penelitian Hukum Ed. 1 Cet. 5*. Jakarta. Sinar Grafika.