

## **Pengaturan Tindak Pidana Administrasi Dalam RKUHP:<sup>1</sup> Suatu Kajian Awal<sup>2</sup>**

### **I. Pengantar**

Dihitung dari semangat perumusannya, KUHP yang berlaku sekarang lahir dari semangat zaman (*zeitgeist*) liberalisme individual dan rasionalisme abad 19 di Eropa. Dalam wujud aslinya, *Wetboek Van Strafrechts*, mulai berlaku di Belanda pada tahun 1886, kemudian tanggal 15 Oktober 1915 lewat titah Raja Belanda diasupkan untuk diberlakukan di daerah jajahan Hindia Belanda dengan nama *Wetboek Van Strafrecht voor Nederlandsch Indie*.<sup>3</sup> Pencapaian Belanda membuat *Wetboek Van Strafrechts* besar dipengaruhi oleh *Code Penal Perancis*, pencapaian dalam kodifikasi hukum tersebut dicoba ditransplantasi ke wilayah jajahan agar tercipta satu kehidupan yang didasarkan pada satu hukum, unifikasi. Unifikasi hukum di bawah hukum kolonial merupakan wujud superioritas hukum penjajah guna melaksanakan misi kolonialisme. Namun, upaya transplantasi hukum kolonial Belanda di Hindia Belanda tidak berlangsung secara ekstensif. Hal ini salah satunya dipengaruhi oleh gerakan dari beberapa ahli hukum di negeri Belanda seperti Cornelis Van Vallenhoven yang menolak gagasan unifikasi hukum sebab akan menghancurkan nilai-nilai lokal (hukum adat) yang hidup dalam masyarakat Hindia Belanda yang memiliki nilai sangat “tinggi”.<sup>4</sup>

Baru setelah kemerdekaan pada tahun 1945, dengan semangat nasionalisme, konstruksi hukum Republik Indonesia mulai digagas oleh para pendiri republik. Hukum (dalam bentuk peraturan) pada mulanya diciptakan secara kilat dan sementara untuk merespon kebutuhan revolusi. Bahkan hukum dasar negara waktu itu (UUD 1945 generasi pertama) dirancang sebagai hukum dasar yang bersifat sementara dan kilat (*revolution groundwet*). Semangat nasionalisme pada masa itu mencoba memasuki banyak dimensi kehidupan masyarakat, namun nasionalisme dan revolusi dalam politik massa di permulaan republik tidak menyentuh pentingnya perubahan hukum pidana produk Belanda (*Wetboek Van Strafrechts voor Nederlandsch Indie*). Bahkan aturan peralihan UUD 1945 membawa dampak *Wetboek Van Strafrechts voor Nederlandsch Indie* secara implisit dinyatakan masih berlaku.<sup>5</sup> Patut diduga bahwa revolusi kemerdekaan mengabaikan perubahan

---

<sup>1</sup> Kata Pengaturan yang dimaksud dalam tulisan ini bukan beranjak dari aturan yang aktual, melainkan pada perumusan aturan. Sedangkan istilah RKUHP digunakan sebagai singkatan dari Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Dalam tulisan ini sengaja tidak digunakan istilah Rancangan Undang-undang Kitab Undang-undang Hukum Pidana (RUU KUHP) karena status naskah tersebut belum menjadi RUU yang sedang dibahas di DPR. Frasa yang lebih tepat digunakan seharusnya adalah draft RUU KUHP, namun penggunaan RKUHP lebih singkat untuk mewakili frasa draft RUU KUHP.

<sup>2</sup> Kajian ini ditulis pada bulan Desember 2007

<sup>3</sup> Meskipun *Wetboek Van Strafrecht voor Nederlandsch Indie* dibentuk pada tahun 1915, tetapi mulai berlaku tiga tahun setelah itu, yaitu tanggal 1 Januari 1918.

<sup>4</sup> Pandangan ahli hukum *mainstream* pada masa itu di Belanda yang mendorong penerapan hukum kolonial secara ekstensif didasarkan pada pandangan bahwa di negara jajahannya Hindia Belanda tidak ada hukum. Dalam pandangan mereka, transplantasi hukum kolonial adalah memasukkan hukum pada ruang sosial yang hampa. Cornelis van Vallenhoven adalah suara sumbang dari pandangan *mainstream* itu karena menolak pandangan demikian dengan alasan, bahwa para ahli hukum itu menggunakan standard atau kacamata yang salah dalam memandang hukum, yaitu kacamata hukum belanda. Bila kacamata itu diganti dengan menggunakan kacamata hukum pribumi barulah kehadiran hukum pada masyarakat Hindia Belanda bisa terlihat jelas. Sejak pertentangan itulah Cornelis Van Vallehoven dinobatkan sebagai “Bapak Hukum Adat”. Lihat Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Kompas, Jakarta, 2007, hlm 11. lihat juga pidato pengukuhan Guru Besar Soetandyo Wignjosoebroto sebagai Guru Besar tetap di Universitas Airlangga.

<sup>5</sup> Aturan peralihan pasal II UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945 itu berbunyi: *Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini*

undang-undang hukum pidana yang berlaku umum, salah satu bukti atas dugaan tersebut karena pemerintah hanya menyatakan secara general dan abstrak bahwa seluruh undang-undang yang berlaku, sepanjang belum dibentuk undang-undang baru dinyatakan masih berlaku – tidak eksplisit menyatakan secara jelas bahwa *Wetboek Van Strafrechts voor Nederlandsch Indie* berlaku sebagai hukum pidana umum di republik muda Indonesia. Apa yang kita kenal sebagai Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) hari ini pun bukan lahir dari kebijakan khusus pemerintah, KUHP yang kita kenal hari ini dalam bahasa Indonesia adalah KUHP yang diterjemahkan oleh pakar hukum pidana di awal republik seperti KUHP yang diterjemahkan Moeljatno, R Soesilo dan lainnya, bahkan sampai saat ini belum ada tafsir resmi pemerintah menerjemahkan *Wetboek Van Strafrechts voor Nederlandsch Indie*. Namun, meskipun belum ada tafsir resmi, *Wetboek Van Strafrechts voor Nederlandsch Indie* yang diterjemahkan sebagai Kitab Undang-undang Hukum Pidana oleh sejumlah ahli adalah suatu kenyataan hukum dan menjadi salah satu tulang punggung kehidupan hukum Republik Indonesia sampai hari ini.

Kemudian generasi pendiri republik digantikan dengan satu generasi baru yang menyebut dirinya Orde Baru. Pola berkembangnya rezim ini adalah apa yang kemudian dikenal dengan istilah *Developmentalisme*, sebagian ahli menerjemahkan kata itu dalam bahasa Indonesia dengan kata “pembangunanisme”. Inilah rezim pembangunan, tempat banyak infrastruktur di bangun, banyak peraturan perundang-undangan dibikin. Pembangunan menjadi suatu ideologi. Mochtar Kusuma Atmadja seorang ahli hukum yang berperan penting di masa itu mengintrodusir pandangan hukum Rescoe Pound yang mengatakan bahwa: *law is tools of social engineering* [hukum adalah alat rekayasa sosial]. Bedanya dengan pandangan Pound yang memandang *Law* sebagai putusan hakim dalam sistem *anglo-saxon*, Mochtar Kusuma Atmadja mengartikan *Law* itu sebagai hukum dalam arti peraturan dan kebijakan penguasa yang dituliskan. Sehingga guna melakukan perubahan sosial untuk tujuan pembangunan harus didayagunakan dengan instrumen peraturan perundang-undangan.

Untuk meyukseskan misi pembangunanisme Orde Baru dilakukan secara instrumental dengan membangun banyak infrastruktur, termasuk infrastruktur di bidang peraturan perundang-undangan. Pola peraturan yang dibentuk adalah peraturan yang merupakan pencabaran dari peraturan yang ada sudah ada. Dalam ilmu ekonomi modern hal ini adalah pola spesialisasi. Undang-undang baru dibentuk sebagai undang-undang khusus karena kebutuhan percepatan pembangunan dan investasi. Terutama dengan membuat undang-undang di bidang sumberdaya alam dan sektor ekonomi lain, misalkan di bidang agraria yang sudah diatur dalam UU No 5 Tahun 1960, tetapi kemudian dibuat UU No 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, UU No 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan dan masih banyak lagi selama 32 tahun Kesemua undang-undang khusus tersebut adalah sendi-sendi yang menopang berjalannya rezim Orde Baru.

Banyaknya undang-undang khusus tersebut juga memiliki konsekuensi terhadap perkembangan hukum pidana karena undang-undang khusus tersebut pada satu bagiannya mengatur tentang ketentuan pidana. Undang-undang yang sebelumnya diadakan untuk keperluan birokrasi pemerintahan yang bercorak administratif dirumuskan untuk ditegakkan dengan bantuan hukum pidana. Dari sinilah bermula satu konsep tentang pidana administrasi karena hukum pidana didayagunakan untuk membantu menegakkan hukum administrasi pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya. Dalam

catatan Barda Nawawie Arief (2003) terdapat sedikitnya 25 (duapuluhlima) UU yang memuat tindak pidana administratif.<sup>6</sup>

Tetapi, Salah satu poin penting yang perlu dicatat dengan latar rezim Orde Baru ini adalah ia sebagai latar munculnya suatu inisiatif untuk melakukan perubahan, atau lebih tepatnya penggantian *Wetboek Van Strafrechts Voor Nederlandsch Indie* yang sudah berlaku puluhan tahun di nusantara. Pada tahun 1963 pernah diadakan satu seminar hukum nasional yang salah satunya menyepakati untuk melakukan upaya perubahan *Wetboek Van Strafrechts Voor Nederland Indische* (KUHP) dengan KUHP baru yang akan sesuai dengan konteks keindonesiaan.<sup>7</sup> Meskipun sudah puluhan tahun diinisiasi dan generasi ahli hukum pidana pun sudah berganti, KUHP baru belum juga kunjung diundangkan.

Kemudian wacana, gerakan dan kebijakan pembaruan hukum yang mengemuka senafas dengan nada reformasi yang bergulir sejak 1998 menghantarkan kembali kepada hangatnya pembahasan pembaruan hukum pidana dengan melakukan perubahan *Wetboek Van Strafrechts Voor Nederlandsch Indie* (KUHP). Sudah banyak seminar, diskusi dan kajian yang dilakukan untuk mengawal dan mendebat ide-ide yang dirumuskan serta mendorong proses pembahasannya agar sampai di DPR. Ada banyak konsep-konsep baru yang diasupkan ke dalam RKUHP yang menurut informasi terakhir sudah disiapkan oleh Departemen Hukum dan HAM untuk dipresentasikan di depan Presiden supaya mendapatkan Amanat Presiden (Ampres) sehingga sudah dapat disampaikan kepada DPR. Salah satu konsep yang relevan dikaji dalam RKUHP adalah soal tindak pidana administrasi. Konsep ini tidak banyak digeluti oleh pakar hukum pidana di Indonesia sehingga tidak banyak ditemukan dalam literatur-literatur hukum pidana di perguruan tinggi.

Kajian ini menyentuh pengaturan tindak pidana administrasi yang coba diasupkan ke dalam RKUHP. Secara berurutan, kajian ini dilakukan untuk menjawab beberapa pertanyaan bagaimana rumusan tindak pidana administrasi dalam RKUHP yang terdiri dari: a] pelaku tindak pidana; b] objek pengaturan (delik formil dan delik materil); c] sifat melawan hukum tindak pidana administrasi; dan d] bagaimana kaitan pidana administrasi dalam RKUHP dengan UU Khusus. Sebagai kajian awal maka kajian ini belumlah bersifat mendalam yang mengkritisi konsep tindak pidana administrasi, melainkan bersifat deskriptif.

---

<sup>6</sup> Lihat Barda Nawawie Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 19-23

<sup>7</sup> Seminar Hukum Nasional yang dimaksud dilaksanakan pada tanggal 11 – 16 Maret 1963 di Jakarta yang terselenggara atas kerjasama Lembaga Hukum Nasional dan Perhimpunan Sarjana hukum Indonesia. Lihat Wiryono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2003. hlm 20-21

## **II. Tinjauan Tindak Pidana Administrasi**

### **a. Pengertian**

Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *administrative crime* sebagai padanan kata tindak pidana administrasi diartikan: "An offense consisting of a violation of an administrative rule or regulation that carries with a criminal sanction".<sup>8</sup> Menurut Barda Nawawie Arif, hukum pidana administrasi merupakan hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran administrasi.<sup>9</sup> Pada hakikatnya, hukum pidana administrasi merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi. Jadi merupakan fungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi.<sup>10</sup>

Pendefinisian tindak pidana administrasi sebagai pendayagunaan hukum pidana untuk menegakkan hukum administrasi membawa hukum pidana hanya dapat diterapkan pada suatu peristiwa tertentu tergantung apakah peristiwa tersebut tergolong perbuatan melawan hukum dalam hukum administrasi atau tidak. Posisi menyusul hukum pidana setelah hukum administrasi ini kemudian menjadi dilematis karena terletak antara dua pandangan. Pandangan pertama yaitu bahwa hukum pidana merupakan *ultimum remedium* atau upaya terakhir dalam penegakan hukum setelah diberikan peluang penyelesaian hukum lewat cabang hukum lain, misalkan hukum administrasi, perdata, dll. Pandangan pertama ini senada dengan pengertian hukum pidana administrasi yang diajukan Barda Nawawie Arief dan senada dengan asas subsidiaritas dalam hukum pidana. Pandangan kedua yang berorientasi kepada pendayagunaan hukum pidana untuk tercapainya tujuan publik dari hukum pidana menyatakan bahwa setelah adanya penegakan hukum administrasi (sanksi administratif) pada suatu tindak pidana administrasi tidak menghilangkan sanksi pidana atas perbuatan tersebut.

### **b. Generic Crime Vs Administrative crime**

Dalam teori hukum pidana tradisional, terdapat perbedaan antara *mala in se* dan *mala prohibita*. *Mala in se* adalah tindakan yang jahat karena tindakan itu sendiri (*evil in itself*), sedangkan *mala prohibita* adalah tindakan yang disebut jahat karena dilarang oleh tata hukum positif.<sup>11</sup> Perbedaan itulah kiranya yang mendasari perbedaan Kejahatan dengan Pelanggaran dalam KUHP secara keliru.<sup>12</sup> Berbeda dengan RKUHP yang sedang diusung sekarang, tidak lagi membagi tindak pidana dalam bentuk Kejahatan dan Pelanggaran, melainkan mengintegrasikan kedua hal tersebut dengan definisi "Tindak Pidana". Salah satu konsekuensi dari integrasi itu maka RKUHP hanya akan terdiri dari dua buku, yaitu Buku I tentang Ketentuan Umum dan Buku II tentang Tindak Pidana. Namun, pengintegrasian kejahatan dan pelanggaran menjadi tindak pidana tidak menghilangkan diferensiasi pada tindak pidana. Salah satu diferensiasi yang masih diperbincangkan adalah

---

<sup>8</sup> *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, Editor in Chief Bryan A. Garner, West Publishing, United State of America, 2004, hlm 399

<sup>9</sup> Barda Nawawie Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003. hlm 15

<sup>10</sup> *ibid*

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hukum Hans Kelsen*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 50

<sup>12</sup> Perbedaan dua jenis *mala/malum* atau kejahatan lahir dari diferensiasi dalam hukum alam yang membedakan tindakan yang sudah secara alamiah menjadi kejahatan (*mala in se*) dan tindakan yang menjadi kejahatan karena sudah dilarang dalam hukum tertulis (*mala prohibita*). Menurut Hans Kelsen, dalam hukum positif sebagai konsekuensi asas legalitas terutama dalam hukum pidana (*nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege*) suatu tindakan disebut sebagai kejahatan (*a malum*) apabila oleh pembuat undang-undang dikategorikan sebagai tindak pidana dengan ancaman sanksi pidana. Sehingga, dalam pendekatan positivisme hukum, perbedaan *mala in se* dengan *mala in prohibita*, demikian juga antara kejahatan dengan pelanggaran adalah perbedaan yang tidak legal.

pembedaan antara tindak pidana umum (*generic crime/independent crime*) dengan tindak pidana administrasi (*administrative crime*) yang sudah banyak menyebar pada undang-undang khusus. Meskipun RKUHP tidak secara eksplisit menyebut perbedaan dua jenis tindak pidana tersebut, secara konseptual perbedaan tindak pidana umum dengan tindak pidana administrasi memiliki konsekuensi yuridis yang perlu dicermati

*Generic crime* adalah istilah yang digunakan untuk menyebut suatu tindak “pidana yang berdiri sendiri” atau *independent crimes*, seperti pencurian, pembunuhan, penganiayaan, dan tindak pidana lainnya yang dinyatakan sebagai tindak pidana karena sudah dipositifkan sebagai tindak pidana dalam undang-undang pidana. Salah satu tindak pidana di luar *generic crime* adalah tindak pidana administrasi yang selama ini diatur dalam banyak undang-undang sektoral seperti UU Kehutanan, UU Terorisme, UU Perbankan, UU Perkebunan, UU Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum dan lainnya. Tindak pidana dalam undang-undang sektoral/khusus bersifat *lex specialis* karena dapat melakukan penyimpangan dari asas-asas dalam hukum pidana yang termuat dalam KUHP berdasarkan asas *lex specialis derogat legis generalis* [paraturan yang berlaku khusus mengenyampingkan peratarun yang berlaku umum].

Kebanyakan tindak pidana dalam UU sektoral digolongkan sebagai tindak pidana administrasi/*administrative penal/administrative crime* karena mendayagunakan hukum pidana untuk menegakkan hukum administrasi. Beberapa contoh pengaturan tindak pidana administrasi dalam undang-undang khusus dikemukakan di bawah ini:

- UU No 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, Pasal 75 ayat (1)  
*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp 100.000.000, 00 (seratus juta rupiah)*
- UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 78 ayat (1) *juncto* Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2)  
Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 ayat (1) [*Setiap orang dilarang merusak prasarana dan sarana perlindungan hutan – pen*] atau Pasal 50 ayat (2) [*Setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan – pen*], diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)

Dua contoh yang disebutkan di atas adalah sebagian kecil dari banyak tindak pidana administrasi yang diatur dalam undang-undang khusus. Dua contoh terakhir dikatakan sebagai tindak pidana administrasi karena peristiwa yang diatur sebagai tindakan melawan hukum dalam ketentuan tersebut bermula dari perbuatan melawan hukum dalam ranah administrasi (dengan kata kunci surat tanda registrasi dan izin), tetapi perbuatan melawan hukum pada ranah hukum administrasi di tegakkan dengan mendayagunakan sanksi pidana. Bahkan dalam dua undang-undang tersebut, perbuatan melawan hukum yang dicontohkan secara eksplisit dicantumkan pada Bab tentang Ketentuan Pidana.

Perbedaan antara *generic crime* dengan *administrative crime* pada pokoknya adalah terletak pada apakah suatu sifat melawan hukum pada suatu tindak pidana terkait dengan penentuan pada cabang hukum lain (hukum administrasi) atau secara mandiri dapat dikategorikan dalam undang-undang hukum pidana itu sendiri.

### **III. Ketentuan Tindak Pidana Administrasi dalam RKUHP**

Terdapatnya salah satu bab tentang tindak pidana perizinan yang terdapat di dalam RKUHP adalah penanda yang paling kentara adanya pengaturan tindak pidana administrasi dalam RKUHP. Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan atau mengendalikan tingkah laku para warga dan juga sumberdaya. Izin pada prinsipnya merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.<sup>13</sup> Dengan memberi izin, penguasa memperbolehkan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Kebolehan untuk melakukan tindakan tertentu tersebut lazimnya dilekati dengan persyaratan atau cara tertentu. Izin merupakan perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa kongkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu.<sup>14</sup>

Unsur-unsur perizinan antara lain: a) merupakan instrumen yuridis dalam bentuk keputusan (ketetapan); b) harus ada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan; c) dikeluarkan oleh organ pemerintah; d) ditujukan untuk peristiwa kongkret; e) harus memenuhi prosedur dan persyaratan tertentu.

Selain terkait dengan tindakan tanpa izin, rumusan tindak pidana administrasi yang ditemukan di dalam RKUHP juga mengatur perbuatan yang dilakukan tanpa wewenang, tanpa pemberitahuan, atau tindakan melampaui kewenangan. Dari rumusan yang ditemukan dalam RKUHP dapat ditemukan rumusan tindak pidana administrasi dalam pasal-pasal berikut:

1. Pasal 226
2. Pasal 318 ayat (1) dan ayat (2)
3. Pasal 319 ayat (1) dan ayat (2)
4. Pasal 320
5. Pasal 321
6. Pasal 322
7. Pasal 355
8. Pasal 359
9. Pasal 381
10. Pasal 382
11. Pasal 433
12. Pasal 441
13. Pasal 446
14. Pasal 639

---

<sup>13</sup> Wicipto Setiadi, *Instrumen Pemerintahan*, ditulis pada tanggal 30 Agustus 2007. Dikutip dari website: legalitas..org

<sup>14</sup> *Ibid*

15. Pasal 641
16. Pasal 650
17. Pasal 651
18. Pasal 678

Selain digunakan pada rumusan pengaturan tindak pidana administrasi, kata izin juga ditemukan untuk menunjuk kepada tindak pidana yang tidak berkaitan dengan administrasi pemerintahan, misalkan izin yang timbul dalam hubungan keperdataan. Terdapat satu tindak pidana yang lahir dari hubungan keperdataan yang menggunakan kata izin sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 317 RKUHP:

*Setiap orang yang tanpa izin meminjamkan uang atau barang dalam bentuk gadai, jual beli dengan boleh dibeli kembali ataupun perjanjian komisi sebagai mata pencaharian, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori IV.*

Secara keseluruhan, dengan menggunakan kata kunci izin, ditemukan sejumlah 20 ketentuan baik terdiri dari pasal, ayat, atau bagian dari pasal di dalam RKUHP yang tergolong tindak pidana administrasi. Dari sejumlah itu, terdapat 17 ketentuan yang *addresat*-nya setiap orang, 2 pasal *addresat*-nya pengurus korporasi, dan 1 pasal yang *addresat*-nya bekas pegawai negeri. Ketentuan tindak pidana administrasi yang terdapat dalam RKUHP uraikan dalam tabel berikut:

#### **a. Setiap orang**

Frasa “setiap orang” sebagai subjek hukum yang mencakup keseluruhan orang adalah istilah yang baru muncul beberapa dekade terakhir. Sebelumnya, sebagaimana masih dijumpai dalam KUHP sekarang (terjemahan *Wetboek Van Straftrecht Voor Nederlandsch Indie*) menggunakan frasa “barang siapa.” Perubahan ini dipengaruhi oleh perkembangan penggunaan bahasa Indonesia ke dalam bahasa perundang-undangan. Bahkan undang-undang baru yang *addresat*-nya berlaku untuk semua orang sekarang ini seluruhnya menggunakan frasa “setiap orang”. Setiap orang merujuk kepada siapa saja yang dicakupi oleh paraturan undang-undang pidana yang diikat lewat asas teritorialitas dan nasionalitas. Seseorang dapat menjadi subjek dalam hukum pidana sepanjang dapat dimintakan pertanggungjawab (*toerekeningsvabaarheid*). Yang dikecualikan sebagai subjek tindak pidana adalah orang yang menderita gangguan jiwa, penyakit jiwa serta anak-anak yang belum cukup umur.

Tindak pidana administrasi yang subjeknya setiap orang di dalam RKUHP adalah tindakan tanpa izin yang dilakukan pada tindakan yang disebutkan dalam tabel berikut:

**Tabel I.**  
**Tindak Pidana Administrasi yang Subjek Hukumnya Setiap Orang**

| No | Pasal      | Tindakan yang diatur  |
|----|------------|---|
| 1  | 226        | mengajak orang untuk masuk menjadi anggota tentara asing  |
| 2  | 318 ayat 1 | Mengadakan pawai, unjuk rasa, atau demonstrasi di jalan umum atau tempat umum   |
| 3  | 318 ayat 2 | Tindakan yang diatur pada ayat (1) yang mengakibatkan terganggunya kepentingan umum, menimbulkan keonaran, atau huru-hara dalam masyarakat, |
| 4  | 319 ayat 1 | Mengadakan pesta atau keramaian untuk umum di jalan umum atau di tempat   |

|    |                    |  |
|----|--------------------|--|
|    |                    | umum   |
| 5  | 319 ayat 2         | Tindakan yang diatur pada ayat (1) yang mengakibatkan terganggunya kepentingan umum, menimbulkan keonaran, atau huru-hara dalam masyarakat   |
| 6  | 320                | a. Menjalankan pekerjaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus memiliki izin dan dalam menjalankan pekerjaan tersebut tidak dalam keadaan terpaksa; atau<br>b. Menjalankan pekerjaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus dimiliki, melampaui wewenang yang diizinkan kepadanya dan dalam menjalankan pekerjaan tersebut tidak dalam keadaan terpaksa |
| 7  | 321                | Menjalankan pekerjaan sebagai dokter atau dokter gigi sebagai mata pencaharian baik khusus maupun sambilan dengan tidak mempunyai izin dan dalam menjalankan pekerjaan tersebut tidak dalam keadaan terpaksa   |
| 8  | 322                | Tanpa wewenang memberikan kepada atau menerima dari narapidana suatu barang  |
| 9  | 355                | Tanpa izin pejabat yang berwenang membakar benda milik sendiri yang dapat mengakibatkan bahaya umum  |
| 10 | 259                | Membuat obat atau bahan peledak, penggalak, atau peluru untuk senjata api  |
| 11 | 381 huruf f        | Menghalang-halangi jalan umum di darat atau di air atau merintang lalu lintas di tempat tersebut atau menimbulkan halangan atau rintangan karena penggunaan kendaraan di tempat tersebut tanpa tujuan.   |
| 12 | 382 ayat 1         | a. memasang perangkap, jerat, atau perkakas lain untuk menangkap atau membunuh binatang buas di tempat yang dilewati orang, yang dapat mengakibatkan timbulnya bahaya bagi orang; atau<br>b. berburu atau membawa senjata api ke dalam hutan negara, yang tanpa izin dilarang untuk melakukan perbuatan tersebut.  |
| 13 | 433 ayat 1         | a. membuat salinan atau mengambil petikan dari surat resmi negara atau badan pemerintah, yang diperintahkan oleh kekuasaan umum untuk dirahasiakan;<br>b. mengumumkan seluruh atau sebagian surat-surat sebagaimana dimaksud pada huruf a; atau<br>c. mengumumkan keterangan yang tercantum dalam surat sebagaimana dimaksud pada huruf a, padahal diketahui atau patut diduga keterangan tersebut harus dirahasiakan.               |
| 14 | 441 ayat 1         | Menyimpan atau memasukkan ke wilayah negara Republik Indonesia keping-keping atau lembaran perak, baik yang ada cap maupun tidak, atau yang sudah mempunyai cap diulangi lagi capnya, atau yang setelah dikerjakan sedikit dapat dianggap sebagai mata uang, padahal nyata-nyata tidak digunakan sebagai perhiasan atau tanda peringatan   |
| 15 | 446 ayat 1 huruf f | Membubuhi barang yang wajib ditera atau atas permintaan yang berkepentingan diizinkan untuk ditera lagi dengan tanda tera Republik Indonesia yang palsu  |
| 16 | 650                | merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya atau membawa, memindahkan, mengambil, mengubah bentuk dan/atau warna, memugar, atau memisahkan benda cagar budaya tanpa izin dari Pemerintah  |
| 17 | 651                | melakukan pencarian benda cagar budaya atau benda yang tidak diketahui pemiliknya dengan penggalian, penyelaman, pengangkatan, atau dengan cara pencarian lainnya tanpa izin dari pemerintah   |

Setiap orang sebagai subjek dalam tindak pidana administrasi berarti tidak hanya menyangkut aparat pemerintahan yang mengurus kerja-kerja birokrasi pemerintahan, tetapi juga memasukkan setiap orang yang terkait dengan pekerjaan atau hak warga sipil yang mesti dilaksanakan lewat prosedur administratif, misalkan izin atau bukti registrasi yang lahir dari permohonan.



## **b. Korporasi**

Subjek hukum kedua yang mengemban tanggungjawab pada jenis tindak pidana administrasi yang ditemukan adalah “pengurus korporasi”. Subjek hukum ini dikaitkan dengan kedudukan korporasi sebagai pelaku tindak pidana atau tindak pidana korporasi. Prinsip pertanggungjawaban korporasi pertama kali diatur pada tahun 1951 yaitu dalam UU tentang Penimbunan Barang, dan dikenal secara lebih luas lagi dalam UU No. 71 Drt Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi. Dalam perkembangannya kemudian, prinsip pertanggungjawaban korporasi banyak diadopsi dalam peraturan perundang-undangan, seperti: UU 5/1984 tentang Perindustrian, UU 8/1985 tentang Pasar Modal, UU 5/1997 tentang Psikotropika, UU 22/1997 tentang Narkotika, UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU 15/2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, dan UU 20/2002 tentang Ketenagalistrikan.

Korporasi atau badan hukum adalah satu konsep tentang pribadi bayangan dalam hukum modern. Hukum pidana modern mengkonstruksikan bahwa pelaku dari tindak pidana adalah pribadi atau individu (*naturalijk person*), tetapi dalam perkembangannya, badan hukum (*rechts person*) atau korporasi dapat juga melakukan kejahatan yang menimbulkan kerugian publik. Korporasi biasa didefinisikan sebagai “*sekelompok orang yang diperlakukan oleh hukum sebagai satu kesatuan, yaitu person yang memiliki hak dan kewajiban terpisah dari hak dan kewajiban individu yang membentuknya.*”<sup>15</sup>

Mengenai pertanggungjawaban korporasi, Penjelasan Pasal 50 RKUHP memberikan tiga kemungkinan pertanggungjawaban pidana korporasi, di sana dicantumkan:

*“Mengenai kedudukan sebagai pembuat tindak pidana dan sifat pertanggungjawaban pidana dari korporasi terdapat kemungkinan sebagai berikut:*

- a. pengurus korporasi sebagai pembuat tindak pidana dan oleh karena itu penguruslah yang bertanggung jawab;*
- b. korporasi sebagai pembuat tindak pidana dan pengurus yang bertanggung jawab; atau*
- c. korporasi sebagai pembuat tindak pidana dan juga sebagai yang bertanggung jawab.*

*Oleh karena itu jika suatu tindak pidana dilakukan oleh dan untuk suatu korporasi, maka penuntutannya dapat dilakukan dan pidananya dapat dijatuhkan terhadap korporasi sendiri, atau korporasi dan pengurusnya, atau pengurusnya saja.”*

Dari penjelasan Pasal 50 RKUHP tersebut dapat dikualifisir bahwa pertanggungjawaban pidana korporasi dapat terbagi atas tiga subjek hukum, yaitu: a] pengurus korporasi, b] korporasi dan pengurus korporasi, atau c] korporasi saja. Tetapi, tindak pidana administrasi yang ditelusuri dengan kata kunci izin dalam RKUHP ditemukan bahwa subjek yang diatur secara eksplisit adalah *pengurus atau komisaris perseroan terbatas atau korporasi*, berarti tindak pidana administrasi yang hendak diatur melalui RKUHP adalah pengurus korporasi sebagaimana ditemukan dalam Pasal 693 dan Pasal 641 RKUHP:

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *op cit*, hlm 85

**Tabel II.**  
**Tindak Pidana Administrasi yang Subjek Hukumnya Korporasi**

| No | Pasal | Tindakan yang diatur   |
|----|-------|--|
| 1  | 639   | a. membantu atau mengizinkan dilakukannya perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasarnya sehingga seluruh atau sebagian besar dari kerugian yang diderita oleh perseroan terbatas atau korporasi tersebut disebabkan karena perbuatan tersebut;<br>b. dengan maksud menanggihkan kepailitan atau pemberesan perusahaan, membantu atau mengizinkan meminjam uang dengan syarat-syarat yang memberatkan, padahal diketahui bahwa keadaan pailit atau pemberesan perusahaan tersebut tidak dapat dicegah; atau<br>c. karena kealpaannya tidak memenuhi kewajiban untuk mencatat segala sesuatu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menyimpan dan memperlihatkan dalam keadaan utuh buku, |
| 2  | 641   | membantu atau mengizinkan perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasar yang mengakibatkan perseroan terbatas atau korporasi lainnya tersebut tidak dapat memenuhi kewajibannya atau harus dibubarkan  |

Dua pasal yang merumuskan tindak pidana administrasi dalam RKUHP mengatur tindakan yang sudah diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Jadi dua pasal ini memiliki keterkaitan sistematis dengan UU Kepailitan

### c. Bekas pegawai negeri

Subjek hukum ketiga yang ditemukan sebagai pelaku tindak pidana administrasi adalah “bekas pegawai negeri”. Dalam Pasal 678 RKUHP dirumuskan ketentuan yang berbunyi:

*Bekas pegawai negeri yang tanpa izin pejabat yang berwenang menahan surat-surat dinas yang ada padanya, dipidana dengan pidana denda paling banyak Kategori I.*

Mengenai subjek hukum ini seharusnya penjelas yang paling relevan membantu menerangkannya adalah UU tentang Kepegawaian. Namun dalam UU No. 8 Tahun 1974 *juncto* UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tidak mengatur tindakan yang dirumuskan Pasal 678 RKUHP sebagai tindak pidana, sehingga rumusan tersebut adalah rumusan tindak pidana baru yang tidak ada landasan pengaturan serupa pada undang-undang kepegawaian atau undang-undang khusus lainnya.

### d. Delik Formil Vs Delik Materil

Sebelum mengemukakan perbedaan antara delik formil dengan delik materil, terlebih dahulu akan dijelaskan objek dari (pengaturan tindak) pidana. Objek tindak pidana adalah unsur yang berada di luar subjek (pelaku) tindak pidana. Menurut P.A.F. Lamintang, unsur objektif dari tindak pidana dapat berupa:<sup>16</sup>

- suatu perbuatan atau “handeling”, perbuatan mana dapat berupa “berbuat sesuatu” atau “een doen” dan dapat pula berupa “tidak berbuat sesuatu” atau “een nalaten”;*
- suatu akibat atau gevolg; dan*
- masalah-masalah, keadaan-keadaan atau omstandigheden, yang semuanya itu dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.*

<sup>16</sup> Lihat P.A.F. Lamintang dan C. Djisman Samosir, *Delik-delik Khusus: Kejahatan yang Ditujukan terhadap Hak Miliki dan Lain-lain Hak yang Timbul dari Hak Milik*, Tarsito, Bandung, 1995, hlm 14

Berdasarkan tiga unsur objektif dari tindak pidana yang dikemukakan oleh Lamintang (Perbuatan, akibat, dan keadaan) dapat diturunkan menjadi dua jenis tindak pidana atau delik berdasarkan unsur objektif tersebut, yaitu delik formil (*formeel delict*) dan delik materil (*materieel delict*). Delik formil adalah delik yang ditujukan pada perbuatan, sedangkan delik materil adalah delik yang ditujukan pada akibat dari suatu perbuatan.<sup>17</sup> Lalu bagaimana bila dikaitkan dengan tindak pidana administrasi yang menempatkan hal administratif sebagai salah satu unsur yang harus ada menjadi karakteristik tindak pidana administrasi? Bila dilihat rumusan pasal-pasal tindak pidana administrasi yang ditemukan dalam RKUHP, diketahui bahwa tindak pidana administratif tidak hanya terkait dengan perbuatan saja, tetapi ada juga ketentuan yang ditujukan atau memasukkan akibat sebagai unsur delik. Uraian delik formil dan delik materil dari tindak pidana administrasi dalam RKUHP dapat dilihat di dalam tabel di bawah:

**Tabel III**  
**Perbandingan Delik Materil dengan Delik Formil Tindak Pidana Administrasi**

| No | Delik Formil   | Delik Materil   |
|----|--|---|
| 1  | Pasal 226 → mengajak orang untuk masuk menjadi anggota tentara asing   | (Pasal 218 ayat 2) → melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (1) yang mengakibatkan terganggunya kepentingan umum, menimbulkan keonaran, atau huru-hara dalam masyarakat,   |
| 2  | Pasal 218 ayat 1 → mengadakan pawai, unjuk rasa, atau demonstrasi di jalan umum atau tempat umum   | Pasal 219 ayat 2 → melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) yang mengakibatkan terganggunya kepentingan umum, menimbulkan keonaran, atau huru-hara dalam masyarakat,   |
| 3  | Pasal 219 ayat 1 → mengadakan pesta atau keramaian untuk umum di jalan umum atau di tempat umum,   | Pasal 355 → membakar benda milik sendiri yang dapat mengakibatkan bahaya umum   |
| 4  | Pasal 320 huruf a → menjalankan pekerjaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus memiliki izin dan dalam menjalankan pekerjaan tersebut tidak dalam keadaan terpaksa;  | Pasal 382 ayat (1) huruf a → memasang perangkap, jerat, atau perkakas lain untuk menangkap atau membunuh binatang buas di tempat yang dilewati orang, yang dapat mengakibatkan timbulnya bahaya bagi orang  |
| 5  | Pasal 320 huruf b → memiliki izin menjalankan pekerjaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus dimiliki, melampaui wewenang yang diizinkan kepadanya dan dalam menjalankan pekerjaan tersebut tidak dalam keadaan terpaksa | Pasal 639 huruf a → membantu atau mengizinkan dilakukannya perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasarnya sehingga seluruh atau sebagian besar dari kerugian yang diderita oleh perseroan terbatas atau korporasi tersebut disebabkan karena perbuatan tersebut |
| 6  | Pasal 321 → menjalankan pekerjaan sebagai dokter atau dokter gigi sebagai mata pencaharian baik khusus maupun sambilan dengan tidak mempunyai izin dan dalam menjalankan pekerjaan tersebut tidak dalam keadaan terpaksa   | Pasal 641 → membantu atau mengizinkan perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasar yang mengakibatkan perseroan terbatas atau korporasi lainnya tersebut tidak dapat memenuhi kewajibannya atau harus dibubarkan   |
| 7  | Pasal 322 → memberikan kepada atau menerima dari narapidana suatu barang,  |   |
| 8  | Pasal 359 → membuat obat atau bahan peledak,   |   |

<sup>17</sup> *ibid*, hlm 29

|    |  |  |
|----|--|--|
|    | penggalak, atau peluru untuk senjata api,  |  |
| 9  | Pasal 381 huruf f → menghalang-halangi jalan umum di darat atau di air atau merintang lalulintas di tempat tersebut atau menimbulkan halangan atau rintangan karena penggunaan kendaraan di tempat tersebut tanpa tujuan   |  |
| 10 | Pasal 382 ayat (1) huruf b → berburu atau membawa senjata api ke dalam hutan negara, yang tanpa izin dilarang untuk melakukan perbuatan tersebut   |  |
| 11 | Pasal 433 ayat (1) →<br>a. membuat salinan atau mengambil petikan dari surat resmi negara atau badan pemerintah, yang diperintahkan oleh kekuasaan umum untuk dirahasiakan;<br>b. mengumumkan seluruh atau sebagian surat-surat sebagaimana dimaksud pada huruf a; atau<br>c. mengumumkan keterangan yang tercantum dalam surat sebagaimana dimaksud pada huruf a, padahal diketahui atau patut diduga keterangan tersebut harus dirahasiakan  |  |
| 12 | Pasal 441 ayat (1) → menyimpan atau memasukkan ke wilayah negara Republik Indonesia keping-keping atau lembaran perak, baik yang ada cap maupun tidak, atau yang sudah mempunyai cap diulangi lagi capnya, atau yang setelah dikerjakan sedikit dapat dianggap sebagai mata uang, padahal nyata-nyata tidak digunakan sebagai perhiasan atau tanda peringatan,   |  |
| 13 | Pasal 446 ayat (1) huruf f → membubuhi barang yang wajib ditera atau atas permintaan yang berkepentingan diizinkan untuk ditera lagi dengan tanda tera Republik Indonesia yang palsu   |  |
| 14 | Pasal 639 huruf b dan huruf c →<br>b. dengan maksud menanggukkan kepailitan atau pemberesan perusahaan, membantu atau mengizinkan meminjam uang dengan syarat-syarat yang memberatkan, padahal diketahui bahwa keadaan pailit atau pemberesan perusahaan tersebut tidak dapat dicegah; atau<br>c. karena kealpaannya tidak memenuhi kewajiban untuk mencatat segala sesuatu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menyimpan dan memperlihatkan dalam keadaan utuh buku, |  |
| 15 | Pasal 650 → merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya atau membawa, memindahkan, mengambil, mengubah bentuk dan/atau warna, memugar, atau memisahkan benda cagar budaya tanpa izin dari Pemerintah,   |  |
| 16 | Pasal 651 → melakukan pencarian benda cagar budaya atau benda yang tidak diketahui   |  |

|    |  |  |
|----|--|--|
|    | pemilikinya dengan penggalian, penyelaman, pengangkatan, atau dengan cara pencarian lainnya tanpa izin dari pemerintah |  |
| 17 | Pasal 678 → menahan surat-surat dinas yang ada padanya.  |  |

Tabel di atas menunjukkan bahwa rumusan delik formil tindak pidana administrasi di dalam RKUHP lebih banyak dari pada delik materil. Artinya, tindak pidana yang diatur adalah tindak pidana yang terkait dengan perbuatan seseorang yang melakukan kegiatan tanpa izin, tanpa wewenang, tanpa pemberitahuan atau tindakan yang melampaui wewenang meskipun belum atau tidak menimbulkan akibat atau kerugian pada kepentingan publik.

#### **e. Perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana administrasi**

Di atas sudah ditemukan bahwa ketentuan yang dirumuskan dalam RKUHP lebih banyak memasukkan delik formil dari pada delik materil. Sehingga lebih banyak yang dikriminalisasi adalah perbuatan yang dilakukan meskipun perbuatan tersebut belum/tidak menimbulkan akibat kerugian publik. Sepanjang unsur-unsur tindak pidana (subjek dan objek) tindak pidana sudah dipenuhi, maka perkara tersebut dikategorikan sebagai tindak pidana. Salah satu unsur yang harus dipenuhi dalam mengkategorikan suatu tindakan sebagai tindak pidana adalah apakah tindakan tersebut bersifat melawan hukum atau tidak.

Bila meminjam norma yang terdapat dalam hukum perdata mengenai perbuatan melawan hukum, maka akan ditemukan bahwa melawan hukum tidak hanya melawan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga dapat perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma kepatutan, kepantasan serta kemanfaatan dalam masyarakat. Pasal 1365 KUH Perdata menyebutkan definisi perbuatan melawan hukum sebagai berikut:<sup>18</sup>

*Perbuatan melawan hukum yang tercantum dalam pasal 1365 KUH Perdata menyebutkan unsur-unsur perbuatan melawan hukum adalah sebagai berikut:*

- *Adanya suatu perbuatan yang melawan hukum. Disebut melawan hukum jika: (1) melanggar undang-undang yang berlaku; (2) melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum; (3) bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku; (4) bertentangan dengan kesusilaan; (5) bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat. Dalam hal ini perbuatan melawan hukum bisa juga berhubungan dengan moral tertentu.*
- *Adanya kesalahan dari pelaku*
- *Adanya kerugian korban*
- *Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian*

Konsep perbuatan melawan hukum dari hukum perdata itu melahirkan dua sifat perbuatan melawan hukum, yaitu melawan hukum yang secara spesifik dilarang dalam perundang-undangan (*onwetmatigedaad*) dan di sisi lain ada perbuatan melawan hukum yang lebih luas yaitu yang mencakup juga perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma masyarakat yang berada di luar peraturan perundang-undangan (*onrechtmatigedaad*)

<sup>18</sup> Munir Fuady, 2002, *Perbuatan Melawan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 10-22

Lalu, apakah perbuatan melawan hukum yang secara luas sudah dirumuskan dalam Pasal 1365 KUH Perdata dapat diterima sebagai perbuatan melawan hukum dalam hukum pidana? Sepanjang ini, persoalan itu masih menjadi perdebatan terkait persoalan asas legalitas. Asas legalitas juga masih menjadi satu tema perdebatan dalam penyusunan RKUHP. Bila ditelusuri, RKUHP mengkonstruksikan bahwa asas legalitas yang akan diberlakukan dalam KUHP baru tidaklah bersifat mutlak, melainkan dibatasi oleh hukum yang berlaku dalam masyarakat.<sup>19</sup>

Namun, bila dilihat dari rumusan pasal-pasal tindak pidana administrasi yang ditemukan dalam RKUHP, ditemukan bahwa sifat melawan hukum yang dikonstruksi lewat pasal-pasal tersebut adalah sifat melawan hukum (tertulis) atau *onwetmatighedaad* yang dalam hukum pidana lebih spesifik disebut dengan istilah *wederrechtelijkheid*. Hal itu dikarenakan pasal-pasal tersebut tidak memberi peluang kondisi di mana terlanggarnya norma-norma kehidupan kemasyarakatan sebagai objek yang dapat dipidana (melawan hukum). Apalagi pendukung ketertutupan sifat melawan hukum itu diikat oleh aspek administratif sebagai salah satu unsur melawan hukum (*wederrechtelijkheid*), seperti tanpa izin, tanpa pemberitahuan, tanpa wewenang atau melampaui wewenang yang diberikan lewat prosedur administratif. Sehingga untuk memasukkan suatu perbuatan sebagai perbuatan tindak pidana administrasi haruslah didahului atau dibarengi dengan pelaksanaan prosedur, penegakan atau pengujian administratif terlebih dahulu.

Sebenarnya sejak dalam perumusannya pun beberapa ketentuan tindak pidana administratif dapat diprediksi akan mengalami hambatan atau benturan dengan norma-norma masyarakat. Misalkan beberapa ketentuan yang mengatur tentang tindak pidana yang dilakukan tanpa izin untuk mengadakan pesta atau keramaian (Pasal 219 ayat 1 RKUHP). Ketentuan tidak melihat masyarakat dalam pluralitasnya. Karena dalam banyak contoh, upacara adat pada masyarakat tidak dapat dihambat karena prosedur administratif. Kalau dibenturkan dengan pasal 219 ayat (1) RKUHP, maka upacara adat yang mengumpulkan orang, bila dilakukan tanpa izin, adalah suatu tindak pidana. Berarti hal ini dapat menjadi salah satu bentuk kriminalisasi hukum negara terhadap nilai-nilai atau upacara adat pada masyarakat adat, sehingga kemudian membenarkan apa yang dikatakan oleh Bernard L. Tanya, bahwa hukum nasional itu menjadi beban bagi masyarakat lokal.<sup>20</sup> Begitu juga dengan rumusan Pasal 650 dan Pasal 651 RKUHP tentang pencarian benda cagar budaya yang harus mendapat izin dari pemerintah. Padahal benda cagar budaya pada banyak tempat masih dijaga dan dipelihara oleh unit-unit sosial masyarakat adat (baik kerajaan, kesultanan, atau tidak) sebagai pusaka yang dipelihara lewat norma-norma tertentu di masyarakat.

---

<sup>19</sup> Asas legalitas dalam RKUHP dibahasakan dan Pasal 1 ayat (1) RKUHP yang berbunyi: *Tiada seorang pun dapat dipidana atau dikenakan tindakan, kecuali perbuatan yang dilakukan telah ditetapkan sebagai tindak pidana dalam peraturan perundangundangan yang berlaku pada saat perbuatan itu dilakukan*. Sedangkan pembatasan asas legalitas itu dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) RKUHP yang berbunyi: *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan*.

<sup>20</sup> Pandangan itu terdapat dalam disertasinya Bernard L. Tanya dengan judul *Beban Budaya Lokal Menghadapi Regulasi Negara (2000)* dan sudah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul *Hukum dan Ruang Sosial*. Mengenai ulasan tulisan Bernard L Tanya tersebut dapat dilihat dalam buku Satjipto Rahardjo, *ibid*, hlm 49 – 62

#### **IV. RKUHP: Defragmentasi setengah hati**

Defragmentasi adalah istilah yang digunakan untuk menyebut pengintegrasian berbagai cabang yang sebelumnya memiliki otonomi. Dengan kata lain, defragmentasi dalam penyusunan RKUHP adalah semacam upaya untuk memungut kembali aturan-aturan tindak pidana yang sebelumnya telah menyebar di berbagai undang-undang khusus. Terkait dengan itu adalah upaya (re)kodifikasi pengaturan tindak pidana yang ingin dilakukan melalui RKUHP. Melihat rumusan pasal yang diatur dalam RKUHP nampak bahwa RKUHP tidak memungut atau merekodifikasi seluruh ketentuan tentang tindak pidana administrasi untuk dimasukkan ke dalam bagian buku II RKUHP.

Para penyusun RKUHP juga memiliki pandangan bahwa KUHP baru yang akan dibentuk kelak hanya akan berisi tentang tindak pidana umum saja. Muladi menyatakan bahwa dalam memilih delik-delik yang ada di dalam UU khusus, konsep kodifikasi mendasarkan pada kriteria tindak pidana yang bersifat umum (*generic crime/independent crime*) dengan bertolak dari rambu-rambu sebagai berikut:

1. Merupakan perbuatan jahat yang bersifat independent (antara lain tidak mengacu atau tergantung pada pelanggaran terlebih dahulu terhadap ketentuan hukum administrasi dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan);
2. Daya berlakunya relatif lestari, artinya tidak dikaitkan dengan berlakunya prosedur atau proses administrasi (*specific crimes, administrative dependent crimes*), dan
3. Ancaman hukumannya lebih dari 1 (satu) tahun pidana perampasan kemerdekaan (penjara/kurungan).
4. Membiarkan pengaturan dalam hukum administrasi apa yang dinamakan tindak pidana yang bersifat “*administrative dependence of environmental criminal law*”, baik yang merupakan delik formil (*abstract endangerment*) maupun delik materil (*concrete endangerment*);
5. Memasukkan dalam kodifikasi hukum pidana (KUHP) :<sup>21</sup>

Penolakan memasukkan tindak pidana administrasi dalam RKUHP juga disampaikan oleh Barda Nawawie Arief yang mengatakan bahwa pembaruan hukum pidana melalui KUHP baru dikonsepsikan mengkodifikasi *generic crime* saja dengan membiarkan tindak pidana khusus yang bersifat administratif berada di luar KUHP. Untuk melukiskan diferensiasi itu Barda menganalogikannya dengan metafor rumah-rumah kecil dan rumah besar. Rumah-rumah kecil adalah gambaran dari sistem pemidanaan yang berkembang di luar KUHP selama ini yang memiliki pola dan sistem yang jelas, sehingga seringkali menggunakan sistem yang berbeda satu sama lain. KUHP yang lama sudah tidak sanggup lagi menampung perkembangan baru yang mengakibatkan didirikannya rumah-rumah kecil tersebut. Selanjutnya, Barda menyatakan bahwa RKUHP berusaha untuk membereskan sistem pemidanaan yang kacau tersebut dengan membuat rumah yang lebih besar agar yang di luar bisa masuk ke dalam.<sup>22</sup> Yang dimasukkan atau diasupkan itu adalah sistem pemidanaannya, sehingga rumah besar (KUHP) dapat memayungi sistem pemidanaan secara nasional.

---

<sup>21</sup> Presentasi Barda Nawawie Arief dalam Diskusi Pakar “Studi atas Kejahatan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam dalam Berbagai Undang-Undang dan Inisiatif Kodifikasi ke dalam Rancangan Perubahan KUHP”, Hotel Arcadia, Jakarta, 30 Januari 2007. Lihat juga Bernadinus Steni dan Susilaningtyas, *Tindak Pidana Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam Dalam Berbagai Undang-undang Sektoral dan Upaya Kodifikasinya Ke Dalam RKUHP*, Position Paper yang diterbitkan oleh Aliansi Nasional Reformasi KUHP, 2007

<sup>22</sup> Lihat Bernadinus Steni dan Susilaningtyas, *ibid*, hlm 87

Tetapi, dengan melihat RKUHP yang ada sekarang, masih banyak ditemukan tindak pidana administrasi. Setidaknya terdapat 19 ketentuan tindak pidana administrasi. Jumlah itu belum berarti sudah memasukkan seluruh tindak pidana administrasi yang menyebar di berbagai undang-undang khusus. Kodifikasi ketentuan tindak pidana administrasi yang setengah hati itu belum menggambarkan defragmentasi sistem dan konsep tindak pidana di bawah RKUHP. Disamping itu, perbedaan konstruksi filosofis, sosiologis dan yuridis suatu undang-undang khusus tidak bisa serta-merta disamakan atau disimplifikasi ke dalam KUHP.

Bila bersikukuh menyantumkan tindak pidana administrasi ke dalam RKUHP, maka perlu ada upaya sistematisasi konsep antara RKUHP dengan undang-undang khusus. Harus menjembatani antara ide pidanaan di dalam RKUHP dengan ide administrasi dalam undang-undang khusus, misalnya dengan UU Kehutanan, UU Cagar Budaya, UU Kepailitan dan lainnya

## **V. Penutup**

Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari pengaturan tindak pidana administrasi di dalam RKUHP antara lain:

1. Pengasupan tindak pidana administrasi melalui RKUHP tidak memasukkan semua tindak pidana administrasi yang sudah menyebar banyak di dalam UU khusus
2. Terdapat beberapa tindak pidana administrasi yang belum/tidak diatur di dalam UU khusus yang dimasukkan ke dalam RKUHP seperti Pasal 226 RKUHP
3. Rumusan tindak pidana administrasi yang dimasukkan ke dalam RKUHP tidak semuanya dapat diterapkan dengan pilihan sanksi antara sanksi administratif dan sanksi pidana. Hal ini menunjukkan bahwa posisi hukum pidana pada rumusan tindak pidana yang diatur tidak menggunakan asas subsidiaritas atau hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, tetapi hukum pidana sebagai *primum remedium*.
4. Rumusan tindak pidana administrasi dalam RKUHP masih banyak yang menggunakan delik formil, dalam artian, suatu tindakan dapat dipidana meskipun tidak terbukti menimbulkan akibat aktual atau materil kerugian publik. Melainkan bila terpenuhi unsur-unsur tindak pidana dalam rumusan yang diatur, tindakan tersebut sudah merupakan tindak pidana yang dapat dikenakan sanksi pidana, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 318 ayat (1), Pasal 319 ayat (1), Pasal 320, Pasal 321 dan seterusnya (lihat Tabel III).
5. Sifat perbuatan melawan hukum tindak pidana administrasi yang tidak mempertimbangkan norma-norma kehidupan kemasyarakatan dapat menjadi masalah atau beban bagi komunitas lokal. Bahkan bisa menjadi instrumen yang mengkriminalkan aktivitas masyarakat, seperti pesta adat, atau budaya buru dan pemanfaatan sumberdaya alam seperti hutan, laut dan lainnya.

## **Saran**

Karena tindak pidana administrasi adalah suatu tema yang belum banyak didalami, maka pengkajian terhadap konsep tindak pidana administrasi perlu dilakukan dengan analisa yang lebih kritis, tidak saja menyangkut upaya kodifikasinya di dalam RKUHP, namun juga melihat konstruksinya sebagai instrumen hukum dalam pengendalian sosial, lingkungan dan sumberdaya alam.



**Lampiran**

**Tabel Uraian Tindak Pidana Administrasi dalam RKUHP**

| No | Pasal/ayat | Kalimat Pengaturan dalam RKUHP |   |   | Paraturan Terkait  |
|----|------------|--------------------------------|---|---|--|
|    |            | Subjek                         | Tindakan  | Sanksi  |  |
| 1  | 226        | Setiap orang                   | tanpa izin Presiden atau pejabat yang diberi wewenang, mengajak orang untuk masuk menjadi anggota tentara asing   | penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori III  |  |
| 2  | 318 ayat 1 | Setiap orang,                  | tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada yang berwenang mengadakan pawai, unjuk rasa, atau demonstrasi di jalan umum atau tempat umum   | denda paling banyak Kategori I  | UU No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum |
| 3  | 318 ayat 2 | Setiap orang                   | melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang mengakibatkan terganggunya kepentingan umum, menimbulkan keonaran, atau huru-hara dalam masyarakat,   | penjara paling lama 1 (satu) tahun dan pidana denda paling banyak Kategori II   | UU No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum |
| 4  | 319 ayat 1 | Setiap orang                   | Ayat (1) tanpa izin mengadakan pesta atau keramaian untuk umum di jalan umum atau di tempat umum  | denda paling banyak Kategori I  |  |
| 5  | 319 ayat 2 | Setiap orang                   | melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) yang mengakibatkan terganggunya kepentingan umum, menimbulkan keonaran, atau huru-hara dalam masyarakat   | penjara paling lama 1 (satu) tahun dan pidana denda paling banyak Kategori II   |  |
| 6  | 320        | Setiap orang                   | c. tanpa izin menjalankan pekerjaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus memiliki izin dan dalam menjalankan pekerjaan tersebut tidak dalam keadaan terpaksa; atau<br>d. memiliki izin menjalankan pekerjaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus dimiliki, melampaui wewenang yang diizinkan kepadanya dan dalam menjalankan pekerjaan tersebut tidak dalam keadaan terpaksa | denda paling banyak Kategori I  |  |
| 7  | 321        | Setiap orang                   | menjalankan pekerjaan sebagai dokter atau dokter gigi sebagai mata pencaharian baik khusus maupun sambilan dengan tidak mempunyai izin dan dalam menjalankan pekerjaan tersebut   | penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori II. | UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran                            |

|    |             |              |  |   |  |
|----|-------------|--------------|--|---|--|
|    |             |              | tidak dalam keadaan terpaksa   |   |  |
| 8  | 322         | Setiap orang | tanpa wewenang memberikan kepada atau menerima dari narapidana suatu barang  | penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori II  |  |
| 9  | 355         | Setiap orang | tanpa izin pejabat yang berwenang membakar benda milik sendiri yang dapat mengakibatkan bahaya umum  | denda paling banyak Kategori II.  | PP No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan Lahan dan; PP No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan |
| 10 | 359         | Setiap orang | tanpa izin pejabat yang berwenang, membuat obat atau bahan peledak, penggalak, atau peluru untuk senjata api   | penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori II. |  |
| 11 | 381 huruf f | Setiap orang | tanpa izin pejabat yang berwenang menghalang-halangi jalan umum di darat atau di air atau merintang lalu lintas di tempat tersebut atau menimbulkan halangan atau rintangan karena penggunaan kendaraan di tempat tersebut tanpa tujuan.   | denda paling banyak Kategori I  |  |
| 12 | 382 ayat 1  | Setiap orang | c. memasang perangkap, jerat, atau perkakas lain untuk menangkap atau membunuh binatang buas di tempat yang dilewati orang, yang dapat mengakibatkan timbulnya bahaya bagi orang; atau<br>d. berburu atau membawa senjata api ke dalam hutan negara, yang tanpa izin dilarang untuk melakukan perbuatan tersebut.  | denda paling banyak Kategori II   |  |
| 13 | 433 ayat 1  | Setiap orang | d. membuat salinan atau mengambil petikan dari surat resmi negara atau badan pemerintah, yang diperintahkan oleh kekuasaan umum untuk dirahasiakan;<br>e. mengumumkan seluruh atau sebagian surat-surat sebagaimana dimaksud pada huruf a; atau<br>f. mengumumkan keterangan yang tercantum dalam surat sebagaimana dimaksud pada huruf a, padahal diketahui atau patut diduga keterangan tersebut harus | denda paling banyak Kategori II   |  |

|    |                    |  |   |   |   |
|----|--------------------|--|---|---|---|
|    |                    |  | dirahasiakan.   |   |   |
| 14 | 441 ayat 1         | Setiap orang   | tanpa izin pejabat yang berwenang menyimpan atau memasukkan ke wilayah negara Republik Indonesia keping-keping atau lembaran perak, baik yang ada cap maupun tidak, atau yang sudah mempunyai cap diulangi lagi capnya, atau yang setelah dikerjakan sedikit dapat dianggap sebagai mata uang, padahal nyata-nyata tidak digunakan sebagai perhiasan atau tanda peringatan,   | penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori II. |   |
| 15 | 446 ayat 1 huruf f | Setiap orang   | membubuhi barang yang wajib ditera atau atas permintaan yang berkepentingan diizinkan untuk ditera lagi dengan tanda tera Republik Indonesia yang palsu   | penjara paling lama 4 (empat) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori IV |   |
| 16 | 639                | jika pengurus atau komisaris suatu korporasi yang dinyatakan pailit atau yang diperintahkan melakukan pemberesan perusahaan: | <p>d. membantu atau mengizinkan dilakukannya perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasarnya sehingga seluruh atau sebagian besar dari kerugian yang diderita oleh perseroan terbatas atau korporasi tersebut disebabkan karena perbuatan tersebut;</p> <p>e. dengan maksud menanggihkan kepailitan atau pemberesan perusahaan, membantu atau mengizinkan meminjam uang dengan syarat-syarat yang memberatkan, padahal diketahui bahwa keadaan pailit atau pemberesan perusahaan tersebut tidak dapat dicegah; atau</p> <p>f. karena kealpaannya tidak memenuhi kewajiban untuk mencatat segala sesuatu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menyimpan dan memperlihatkan dalam keadaan utuh buku,</p> | penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori III  | UU No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan UU No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas |

|    |     |  |   |  |   |
|----|-----|--|---|--|---|
| 17 | 641 | Pengurus atau komisaris perseroan terbatas atau korporasi lainnya di luar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 639 | membantu atau mengizinkan perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasar yang mengakibatkan perseroan terbatas atau korporasi lainnya tersebut tidak dapat memenuhi kewajibannya atau harus dibubarkan | denda paling banyak Kategori V.  | UU No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan UU No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas |
| 18 | 650 | Setiap orang   | merusak benda cagar budaya dan situs serta lingkungannya atau membawa, memindahkan, mengambil, mengubah bentuk dan/atau warna, memugar, atau memisahkan benda cagar budaya tanpa izin dari Pemerintah     | penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda Kategori V.            | UU No. 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya  |
| 19 | 651 | Setiap orang   | melakukan pencarian benda cagar budaya atau benda yang tidak diketahui pemiliknya dengan penggalian, penyelaman, pengangkatan, atau dengan cara pencarian lainnya tanpa izin dari pemerintah              | penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Kategori IV. | UU No. 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya  |
| 20 | 678 | Bekas pegawai negeri   | tanpa izin pejabat yang berwenang menahan surat-surat dinas yang ada padanya  | denda paling banyak Kategori I.  |   |

## **DAFTAR BACAAN**

### **BUKU**

- Barda Nawawie Arief. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
- Bernadinus Steni dan Susilaningtyas. *Tindak Pidana Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Dalam Berbagai Undang-undang Sektorial dan Upaya Kodifikasinya ke Dalam RKUHP*. Position Paper Aliansi Nasional Reformasi KUHP, Jakarta, 2007
- Jimly Asshidiqie dan M Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002
- P. A. F. Lamintang dan C. Djisman Samosir, *Delik-delik Khusus: Kejahatan yang Ditujukan terhadap Hak Milik dan Lain-lain Hak yang Timbul Dari Hak Milik*, tarsito, Bandung, 1995
- Satjipto Rahardjo. *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*. Penerbit Buku KOMPASS, Jakarta, 2007
- Soetandyo Wignjosebroto. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap di Universitas Airlangga)*, 1989
- Utrecht dan Moh. Saleh Djindang. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Cet sebelas. PT Ichtiar Baru dan Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1989
- Wirjono Prodjodikoro. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*. Refika Aditama, Bandung, 2003

### **UNDANG-UNDANG**

- UU Nomor 18 Tahun 1974 tentang Kepegawaian
- UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran
- UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan
- UU Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya
- UU Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian
- UU Nomor 40 Tahun 1997 tentang Perseroan Terbatas
- UU Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan
- UU Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum
- PP Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan
- PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan

### **RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

RUU Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Buku I, Buku II, dan Penjelasan) didapat dari [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org)

### **KAMUS**

Black's Law Dictionary Eight Edition, Editor in Chief Bryan A. Garner, West Publishing, United State of America, 2004

Tentang Penulis

**Yance Arizona**

Lahir di Kerinci, Jambi, Indonesia pada 24 Maret 1983. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas bulan April 2007 pada Program Kekhususan Hukum Tata Negara. Semasa mahasiswa pernah menjadi Ketua Lembaga Advokasi Mahasiswa dan Pengkajian Kemasyarakatan (LAM&PK) Fak. Hukum Universitas Andalas dan Presiden Badan Eksekutif Mahasiswa Fak. Hukum Universitas Andalas. Sejak April 2007 berkegiatan pada Program Pengembangan Pemikiran Kritis tentang Hukum, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta.