BAB II

KEBIJAKAN INTEGRAL DALAM PENANGGULANGAN KEJAHATAN DENGAN HUKUM PIDANA

A. Kebijakan Penanggulangan Kejahatan

Prof. Soedarto S.H., mengemukakan 3 (tiga) arti mengenai kebijakan kriminal, yaitu :

1. Dalam arti sempit adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum berupa pidana.
2. Dalam arti luas adalah keseluruhan fungsi dari aparatur Penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari Pengadilan dan Polisi.
3. Dalam arti paling luas (yang beliau ambil dari Jorgen Jepsen) adalah keseluruhan kebiakan yang dilakukan melalui Perundang-undangan dan Badan- badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma – norma sentral dari masyarakat.

Prof. Soedarto S.H mengungkapkan definisi singkat, bahwa politik kriminal ialah suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan. Definisi ini diambil dari definisi ***Marc Ancel*** yang merumuskan sebagai *"the rational organization of the control of crime by society".*

Bertolak dari pengertian yang dikemukakan ***Marc Ancel*** ini, ***G Peter Hoefnagels*** mengemukakan bahwa *"Criminal Policy is the rational*

organization of the sosial reaction to crime"[2]. Berbagai definisi lainnya yang dikemukakan ***G. Peter Hoefnagels*** ialah :

Criminal policy is the science of responses;

Criminal policy is the science of crime prevention;

Criminal policy is a policy of designating human behavior as crime;

Criminal policy is a rational total of the responses to crime.

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat *(social defence)* dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat *(social welfare),* oleh karena itu dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan."

Perumusan tujuan politik kriminal yang demikian itu pernah dinyatakan dalam salah satu laporan Khusus Latihan Ke- 34 yang diselenggarakan oleh **UNAFEI** di Tokyo tahun 1973[3], sebagai berikut

> *Most of group members agreed some discussion that "protection of the society" could be accepted as the final qoal of criminal policy, although not the ultimate aim of society, which might perhaps be described by terms like "happiness of citizens" , "a wholesome and cultural living", "social welfare" or equality" .*

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial (yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial).

Istilah "kebijakan hukum pidana" dapat disebut dengan istilah "politik hukum pidana." Dalam kepustakaan asing istilah "politik hukum pidana" sering dikenal dengan berbagai istilah*, "Penal Policy", "Criminal Law Policy",* atau *"Strafrechtspolitiek."*

---

[2] G.Peter Hoefnagels, *The Other Side Of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holland, 1969, hlm 57.

[3] *Summary Report, Resource Material* Service No.7, UNAFEI, 1974, hlm.95

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal, menurut Prof. Soedarto, “politik hukum” adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi tertentu. Kebijakan dari Negara melalui Badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita- citakan.[4]

Politik hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu Perundang-undangan pidana yang baik. Terlihat juga dalam definisi “*Penal Policy*” dari *Marc Angel* dinyatakan sebagai suatu ilmu dan seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik. Peraturan Hukum Positif (*the positive rules*) dalam definisi *Marc Ancel* adalah Peraturan Perundang – undangan Hukum Pidana.

Menurut *A. Mulder*,[5] *”strafrechtspolitiek*” ialah garis kebijakan untuk menentukan : seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui, apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana ; cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

> *Strafrechtspolitik is de beleidslijn om te bepelen: in welk opzicht de bestaande strafbepalingen herzien dienente te worden; wat degaan kan worden omstrafrechtelijk gedrad te voorkomen); hoe de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van straffen dient te verlopen.*

Definisi Mulder di atas bertolak dari pengertian “sistem hukum pidana” menurut *Marc Ancel* yang menyatakan, bahwa setiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari:

---

[4] *Soedarto*, *Hukum dan Hukum* Pidana, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 159.
[5] A.Mulder, *Strafrechtspolitiek Delikt en Delinkwent*, Mei 1980, hlm.333.

Peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya suatu prosedur hukum pidana, dan suatu mekanisme pelaksanaan (pidana).[6]

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian "kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana."

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Oleh karena itu, sering juga dikatakan, bahwa politik atau kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum *(Law enforcement policy).*

Usaha penanggulangan kejahatan lewat pembuatan undang-undang (hukum) pidana pada hakikatnya merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat *(sosial defence)* dan usaha mencapai kesejahteraan masyarakat *(sosial welfare)*. Kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (sosial policy*)*. Kebijakan sosial *(sosial policy)* dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Jadi, di dalam pengertian *"sosial policy*" sekaligus tercakup di dalamnya *"sosial welfare policy"* dan *"sosial defence policy*". Dilihat dalam arti luas, kebijakan hukum pidana dapat mencakup ruang lingkup kebijakan di bidang hukum pidana material, dalam bidang hukum pidana formal dan bidang hukum pelaksanaan pidana.

---

[6] *Ibid*.,hlm. 332

Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur *"Penal"* lebih menitikberatkan pada sifat *"Repressive"* (Penindasan/ Pemberantasan/ Penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur "non-penal" lebih menitikberatkan pada sifat *"preventive*" (Pencegahan/ Penangkalan) sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan secara kasar, karena tindakan refresif pada hakikatnya dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas.[7]

Penanggulangan kejahatan lewat jalur *non-penal* lebih bersifat pencegahan untuk terjadinya kejahatan, sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuh suburkan kejahatan. Dilihat dari sudut politik kriminal secara makro dan global, maka upaya-upaya non-penal menduduki posisi kunci dan strategis dari keseluruhan upaya politik kriminal.

Posisi kunci dan strategis dalam menanggulangi sebab-sebab dan kondisi yang menimbulkan kejahatan, ditegaskan dalam berbagai kongres PBB mengenai *"The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders"* sebagai berikut :

Pada Kongres PBB ke-6 Tahun 1980 di Caracas, Venezuela, antara lain dinyatakan dalam pertimbangan resolusi mengenai *"Crime trends and Crime prevention strategis."*

Penyebab utama dari kejahatan di berbagai negara ialah ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran dan buta huruf (kebodohan) di antara

[7] Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 188

golongan besar penduduk *; the main causes of crime in many countries are sosial inequality, racial and national discrimination, low standard of living, unemployment and illiteracy among broad sections of the population.*

Setelah mempertimbangkan hal-hal di atas, maka dalam resolusi itu dinyatakan antara lain : "Menghimbau semua anggota PBB untuk mengambil tindakan dalam kekuasaan mereka untuk menghapus kondisi-kondisi kehidupan yang menurunkan martabat kemanusiaan dan menyebabkan kejahatan, yang meliputi masalah pengangguran, kemiskinan, kebutahurufan (kebodohan), diskriminasi rasial dan nasional serta bermacam-macam bentuk dari ketimpangan sosial". *(their power to eliminate theconditions of life which detract from human dignity and lead to crime, including unemployment, poverty, illiteracy, racial and national discrimination and various forms of sosial inequality).*

B. Penanggulangan Kejahatan Dengan Hukum Pidana

Upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan kebijakan, dalam arti : ada keterpaduan *(integralitas)* antara politik kriminal dan politik sosial; ada keterpaduan *(integralitas)* antara upaya penanggulangan kejahatan dengan "*penal" dan "non-penal".*

Penegasan adanya upaya penanggulangan kejahatan diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan. Bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/ modernisasi (antara lain penanggulangan kejahatan), maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *sosial defence planning,* dan merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.

Dalam Deklarasi Caracas yang dihasilkan oleh *Kongres PBB ke-6 tahun 1980,* antara lain ditegaskan :

> *Crime prevention and Criminal justice should be considered in the context of economic development, political system, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order (Deklarasi No. 2)*
>
> *It is a matter of great importance and priority that programmers for crime prevention and the treatment of offenders should be based on the sosial, cultural, political and economic circumstances of each country, in a climate of freedom and respect for human rights, and that Member states should develop and effective capacity for formulation and planning of kriminal policy, co-ordinated with strategies for sosial, economic, political and cultural development.*

Kongres PBB ke-8 tahun 1990 di Havana, Cuba, juga masih mengakui perlunya pendekatan kebijakan integral seperti yang digariskan dalam kongres-kongres terdahulu. Hal ini terlihat di dalam dokumen kongres yang berkode A/CONF.144/L.5 mengenai *"internasional cooperation for crime prevention and criminal justice in the context of development"* yang menyatakan :[8]

> *Convinced that crime prevention and kriminal justice in the context of development should be oriented towards the observance of the principles contained in the Caracas Declaration, the Milan Plan of action, the Guiding Principles for Crime Prevention and Kriminal Justice in the Context of Development and a New International Economic order and other relevant resulations and recommendations of the Sevent United Nations Congress on the of prevention Crime and the Treatment of Offenders.*

Dilihat dari sudut politik kriminal, masalah strategis yang justru harus ditanggulangi ialah menangani masalah-masalah atau kondisi sosial secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan. Penanganan masalah-masalah merupakan posisi kunci dan strategis dari sudut politik kriminal. Oleh karena itu, wajar apabila Kongres PBB ke-6 Tahun 1980 sangat memperhatikan masalah ini. Dalam pertimbangan resolusi

---

[8]) *Dokumen Seventh UN Congress A/CONF. 144/L. 3*, hal. 3.

mengenai *"Crime trends and crime prevention strategis"* antara lain dikemukakan :

Bahwa masalah kejahatan merintangi kemajuan untuk pencapaian kualitas hidup yang pantas bagi semua orang :

1) *the crime problem impedes progress towards the attainment of an acceptable quality of life for all people*

   Bahwa strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan;

2) *crime prevention strategis should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime*

   Bahwa penyebab utama dari kejahatan di banyak negara ialah ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran dan kebutahurufan (kebodohan) di antara golongan besar penduduk;

3) *the main of crime in many countriesare sosial inequality, racial and national discrimination, low standard of living, unemployment and illiteracy among broad sections of the populations*

Kebijakan integral dengan penekanan pada pengurangan atau penghapusan kondisi-kondisi yang memberikan kesempatan untuk timbulnya kejahatan juga sangat mendapatkan perhatian dari Kongres PBB ke-7 Tahun 1985. Ditegaskan di dalam dokumen Kongres mengenai *"Crime prevention on the context of development"* (dokumen A/CONF.121/L.9), bahwa upaya penghapusan sebab-sebab dan kondisi yang menimbulkan kejahatan harus merupakan "strategi pencegahan yang mendasar" (*the basic crimeprevention strategis).* Sikap dan strategi yang demikian juga dilanjutkan dalam Kongres ke-8 Tahun 1990 di Havana,

Cuba. Dalam dokumen Kongres No. A/CONF.144/L/17 (tentang *"sosial aspects of crime preventionand kriminal justicein the context of development")* antara lain dinyatakan :

> Bahwa aspek-aspek sosial dari pembangunan merupakan faktor penting dalam mencapai tujuan strategi penanggulangan kejahatan dan harus diberikan prioritas paling utama, tujuan pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan kerjasama ekonomi internasional hendaknya ditujukan untuk menjamin hak-hak asasi manusia untuk suatu kehidupan yang bebas dari kelaparan, kemiskinan, kebutahurufan, kebodohan, penyakit dan ketakutan akan perang serta memberi kemungkinan bagi manusia untuk hidupdalam lingkungan yang sehat
> Upaya penanggulangan kejahatan yang integral mengandung arti,

bahwa masyarakat dengan seluruh potensinya harus dipandang sebagai bagian dari politik kriminal. Sehubungan dengan hal ini, Kongres PBB menekankan, bahwa *"the over all organization of society should be considered as anti criminogenic"* dan menegaskan bahwa *"community relations were the basis for crime perevention programs."* Perlu untuk membina dan meningkatkan efektivitas "extra-legal system" *atau "informal system"* yang ada di masyarakat dalam usaha penanggulangan kejahatan, antara lain kerjasama dengan organisasi sosial dan keagamaan, lembaga-lembaga pendidikan dan organisasi *volunteer* yang ada di masyarakat. Sehubungan dengan pemanfaatan *"extra-legal system"* atau *"informasi system",* maka di dalam *"Guilding Principles"* yang dihasilkan Kongres PBB ke-7 juga diberikan pedoman mengenai "*traditional forms of sosial control*" sebagai berikut :[9]

> *"when new crime prevention measures are introduced necessary precautions should be taken not to disrupt the smooth and effective functioning of traditional system, full attantion being paid to the preservation of cultural identitas and the protection of human rights".*

[9] *Ibid*., hlm. 15

Mengenai kebijakan penanggulangan bahaya Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia telah dimulai sejak berlakunya Ordonansi Obat Bius *(Verdoovende Middelen Ordonnantie,* Stbl. 1927 Nomor 278 jo. Nomor 536). Organisasi ini kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika yang dinyatakan berlaku sejak 26 Juli 1976. Dalam perkembangan terakhir, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997, Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009, Undang-Undang tentang Narkoba menggunakan sarana *"penal"* (hukum pidana) untuk penanggulangan bahaya narkoba. Kebijakan *"penal"* yang tertuang dalam undang-undang tersebut.

Penanggulangan penyalahgunaan zat/ obat psikotropika telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika. Lahirnya ketiga undang-undang itu didahului dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1996 tentang Pengesahan Konvensi Psikotropika 1971 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997 tentang Pengesahan Konvensi Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika dan Psikotropika Tahun 1988.

Perangkat perundang-undangan untuk memberantas Narkoba itu (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997) dilengkapi dengan berbagai Permenkes (Peraturan Menteri Kesehatan), antara lain tentang Peredaran Psikotropika (Permenkes Nomor 688/Menekes/Per/VII/1997) dan tentang Ekspor dan Impor Psikotropika (Permenkes Nomor 785/Menkes/Per/VII/1997).

C. Pidana Dan Tujuan Pemidanaan

Upaya penanggulangan penyalahgunaan narkoba, berhubungan dengan masalah sanksi pidana atau masalah “pidana dan pemidanaan”. Menurut **Sudarto,** pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu.[10]

Roeslan Saleh menyatakan bahwa, pidana adalah reaksi atas delik yang berwujud suatu nestapa dengan sengaja ditimpakan Negara pada pembuat delik itu.[11]

Bertolak dari keseimbangan 2 (dua) sasaran itu, maka syarat pemidanaan bertolak dari pokok pemikiran keseimbangan monodualistik antara kepentingan masyarakat dan kepentingan individu, antara faktor objektif dan faktor subjektif. Oleh karena itu, syarat pemindanaan juga bertolak dari 2 (dua) pilar yang sangat fundamental di dalam hukum pidana, yaitu “asas legalitas” (yang merupakan “asas kemasyarakatan”) dan “asas kesalahan/asas culpabilitas” (yang merupakan “asas kemanusiaan”). Dengan perkataan lain, pokok pemikiran mengenai pemidanaan berhubungan erat dengan pokok pemikiran mengenai tindak pidana dan pertanggung jawaban pidana.

Pidana mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

(1) Pidana pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;

---

[10] Soedarto, *Toeri-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 2.

[11] *Ibid*., hlm.2

(2) Pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang);

(3) Pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut Undang- Undang.

Ketiga unsur tersebut pada umunya terlihat dengan definisi-definisi diatas, kecuali Alf Ross yang menambahkan secara tegas dan eksplisit bahwa di dalam praktek perbedaan antara pidana dan tindakan didasarkan atas ada atau tidaknya unsur pencelaan. Pada "tindakan" unsur pencelaan ini tidak ada.

Menurut **Alf Ross,** *"concept of punishment"* bertolak pada dua syarat atau tujuan, yaitu :

(1) Pidana ditujukan pada pengenaan penderitaan terhadap orang yang bersangkutan. *(punishment is aimed suffering upon the person whom it is imposed);* dan

(2) Pidana itu merupakan suatu pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku *(the punishment is an expression of disapproval of the action for which it is imposed).*

Dengan demikian menurut Alf Ross tidak dapat dipandang sebagai "*punishment*" hal-hal sebagai berikut:

(1) Tindakan-tindakan yang bertujuan pengenaan penderitaan tetapi tidak merupakan pernyataan pencelaan;

Contoh : pemberian *"electric shock"* pada binatang dalam suatu penelitian agar tingkah lakunya dapat diamati atau dikontrol.

(2) Tindakan-tindakan yang merupakan pernyataan pencelaan tetapi tidak dimaksudkan untuk mengenakan penderitaan;

Contoh : teguran, peringatan atau penyingkiran oleh masyarakat.

(3) Tindakan-tindakan yang disamping tidak dimaksudkan untuk mengenakan penderitaan, juga tidak merupakan pernyataan penderitaan.

Menurut Alf Ross perbedaan antara "*punishment*" dan "*treatment*" tidak didasarkan pada ada tidaknya unsur pertama (penderitaan), tetapi harus didasarkan pada ada tidaknya unsur kedua (unsur pencelaan).

Herbet L. Packer juga berpendapat bahwa tingkatan kekejaman, bukanlah ciri yang membedakan antara "*punishment*" dan "*treatment*". Perbedaannya harus dilihat dari tujuannya dan seberapa jauh peranan dari perbuatan si pelaku terhadap adanya pidana atau tindakan perlakuan. Tujuan utama "*punishment*" untuk memberikan keuntungan atau memperbaiki orang yang bersangkutan. Fokusnya bukan pada perbuatannya yang telah lalu atau yang akan datang, tetapi pada tujuan untuk memberikan pertolongan kepadanya. Dasar pembenaran dari "*punishment*" adalah pandangan bahwa orang yang bersangkutan akan atau mungkin menjadi lebih baik. Tujuan utama adalah untuk meningkatkan kesejahteraan.

Sedangkan "*punishment*" menurut *Herbert L. Packer* pembenarannya didasarkan pada satu atau dua tujuan sebagai berikut :

(1) Untuk mencegah terjadinya kejahatan atau perbuatan yang tidak dikehendaki atau perbuatan yang salah

(2) Untuk mengenakan penderitaan atau pembalasan yang layak kepada si pelanggar *(the deserved infliction of on evildoers/retribution for perceived wrong doing).*

fokusnya pada perbuatan salah atau tindak pidana yang telah dilakukan oleh si pelaku. Dengan perkataan lain, perbuatan itu mempunyai peranan yang besar, dan merupakan syarat yang harus ada, untuk adanya *"punishment"* ditegaskan selanjutnya oleh *Herbert L. Packer* bahwa dalam hal *"punishment"* kita memperlakukan seseorang karena telah melakukan suatu perbuatan salah dengan tujuan, baik untuk mencegah terulangnya perbuatan itu maupun untuk mengenakan penderitaan atau untuk kedua-duanya.

Tujuan utama adalah melakukan pencegahan terhadap perbuatan salah itu dan bukan perbaikan terhadap diri si pelanggar. Sepanjang perhatian ditujukan pada :

a. Aktivitas seseorang di masa yang akan datang untuk sesuatu yang telah dilakukannya pada masa lalu *(a person's future activity to something he has done in the past)*

b. Perlindungan terhadap orang lain daripada perbaikan terhadap diri si pelaku *(the protection of other rather than the betterment of the person being dealt with)*, maka perlakuan yang demikian disebut *"treatment".*

Menurut Roeslan Saleh, keragu-raguan masyarakat terhadap hukum pidana semakin menjadi besar sehubungan dengan praktek penyelenggaraan hukum pidana yang terlalu *normative-sistematis*. Dengan pendekatan yang demikian, maka banyak bagian-bagian dari informasi mengenai kenyataan yang berkaitan dan berhubungan satu sama lain dengan perbuatan pidana seseorang, dengan perilaku tindak pidana, dan dengan masyarakat itu sendiri, telah dikesampingkan oleh penegak hukum pidana, sehingga menimbulkan keresahan.

Muladi menyatakan tindakan ini tidak dimaksudkan untuk menerapkan penderitaan, melainkan untuk memperbaiki, menyembuhkan, dan mendidik orang-orang tertentu, guna melindungai masyarakat. Apabila sampai membawa penderitaan, hal ini jelas tidak dimaksudkan.

Teori relatif (teori tujuan) berporos pada tiga tujuan utama pemidanaan, yaitu*; preventif, deterrence dan reformatif*. Tujuan *prevention* dalam pemidanaan adalah untuk melindungi masyarakat dengan menempatkan pelaku kejahatan terpisah dari masyarakat. Dalam kepustakaan pemidanaan, hal ini disebut *incapacitation*.

Tujuan menakuti atau *deterrence* dalam pemidanaan adalah untuk menimbulkan rasa takut melakukan kejahatan. Tujuan ini dibedakan dalam tiga bagian, yaitu : tujuan yang bersifat individual, tujuan yang bersifat publik dan tujuan yang bersifat jangka panjang. Tujuan *deterrence* yang bersifat individual dimaksudkan agar pelaku menjadi jera untuk kembali melakukan kejahatan. Sedangkan tujuan *deterrence* yang bersifat publik, agar anggota masyarakat lain merasa takut untuk melakukan kejahatan. Tujuan *deterrence* yang bersifat jangka panjang atau *long term deterrence* agar dapat memelihara sikap masyarakat terhadap pidana. Teori ini sering disebut sebagai *educative theory* atau *denunciation theory*.[12]

Teori relatif memandang bahwa pemidanaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan si pelaku, tetapi sebagai sarana mencapai tujuan yang bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan teori tersebut muncul tujuan pemidanaan sebagai sarana pencegahan, baik pecegahan khusus yang ditujukan pada si pelaku maupun pencegahan umum yang ditujukan pada

[12] Atmasasmita, *Op.cit*., hlm. 84.

masyarakat. Menurut *Leonard Orland*, teori relatif dalam pemidanaan bertujuan mencegah dan mengurangi kejahatan. Pidana harus dimaksudkan untuk mengubah tingkah laku penjahat dan orang lain yang berpotensi atau cenderung melakukan kejahatan. Karena itu, teori relatif lebih melihat ke depan.

Pemidanaan sebagai suatu tindakan terhadap seorang terpidana, dapat dibenarkan secara moral karena si terpidana sudah terbukti bersalah, melainkan karena pemidanaan itu mengandung konsekuensi-konsekuensi positif bagi si terpidana, korban dan juga orang lain dalam masyarakat. Teori ini disebut sebagai teori konsekuensialisme.

Menurut ***Karl O. Christiansen*** ada beberapa ciri pokok teori relatif ini, yaitu :

1. Tujuan pidana adalah pencegahan;
2. Pencegahan bukan tujuan akhir tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan masyarakat;
3. Hanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan kepada si pelaku saja, misalnya kesengajaan atau kelalaian yang memenuhi syarat untuk adanya pidana;
4. Pidana harus ditetapkan berdasar tujuannya sebagai alat pencegahan kejahatan;

Pidana melihat ke depan atau bersifat prospektif dan mengandung unsur pencelaan, baik unsur pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima apabila tidak membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian menurut teori relatif, pidana bukan sekedar untuk melakukan pembalasan kepada orang yang telah melakukan kejahatan, tetapi lebih dari itu pidana mempunyai tujuan lain yang bermanfaat. Pidana ditetapkan bukan karena orang melakukan kejahatan. Dalam pemidanaan, maka teori relatif sering juga disebut sebagai teori tujuan *(utilitarian theory).*

Ada 3 (tiga) bentuk tujuan pemidanaan :

Pertama **:** Tujuan pemidanaan memberikan efek penjeraan dan penangkalan *(deterrence)*. Penjeraan sebagai efek pemidanaan, menjauhkan si terpidana dari kemungkinan mengulangi kejahatan yang sama, sedangkan tujuan sebagai penangkal, pemidanaan berfungsi sebagai contoh yang mengingatkan dan menakutkan bagi penjahat-penjahat potensial dalam masyarakat. *Wesley Cragg* menilai bahwa fungsi penjeraan dari efek pemidanaan sepatutnya lebih dianggap sebagai suatu bentuk kontrol sosial. Asumsi dasarnya setiap orang pada hakikatnya berkepentingan untuk menjauhkan diri dari sakit dan penderitaan.

Pemidanaan sebagai penjeraan mempengaruhi sikap dan perilaku si terpidana maupun warga masyarakat. Pengaruh itu dapat berdaya-hasil bila dikomunikasikan secara negatif, yaitu dengan menakut-nakuti orang, atau menurut perkataan ***Philip Bean***, “maksud di balik penjeraan ialah mengancam orang-orang lain” untuk kelak tidak melakukan kejahatan.[13]

Kedua **:** Pemidanaan sebagai rehabilitasi, teori tujuan menganggap pemidanaan sebagai jalan untuk mencapai reformasi atau rehabilitasi pada si terpidana. Kesalahan atau tindakan kejahatan dianggap sebagai suatu

[13] Karl O. Christiansen, *Op.cit.,* hal.34

penyakit sosial yang *disintegratif* dalam masyarakat. Kejahatan itu dibaca sebagai *simpton disharmoni* mental atau ketidakseimbangan personal yang membutuhkan terapi psikiatris, *conselling*, latihan-latihan spiritual, dan sebagainya.

Dalam bahasa *utilitarianisme* dapat dikatakan bahwa efek preventif dalam proses rehabilitasi ini terutama terpusat pada si terpidana.[14]

Ketiga : Pemidanaan sebagai wahana pendidikan moral. Tujuan ini merupakan bagian dari doktrin bahwa pemidanaan merupakan proses reformasi. Setiap pemidanaan pada dasarnya menyatakan perbuatan terpidana adalah salah, tidak dapat diterima oleh masyarakat bahwa terpidana telah bertindak melawan kewajibannya dalam masyarakat. Karena itu, dalam proses pemidanaan si terpidana dibantu untuk menyadari dan mengakui kesalahan yang dituduhkan atasnya.

Penjara atau Lembaga Pemasyarakatan, dilukiskan sebagai tempat pendidikan moral, yaitu tempat refleksi-refleksi moral dan spiritual diadakan serta ‘penebusan dosa’. Para terpidana perlu diberikan pengajaran moral dan agama agar keyakinan dan pandangannya diperbaharui, kecenderungan-kecenderungan jahatnya dikendalikan dan hidupnya disegarkan.

Suatu penyakit sosial yang disintegratif dalam masyarakat. Kejahatan itu dibaca sebagai simpton disharmoni mental atau ketidakseimbangan personal yang membutuhkan terapi psikiatris, conselling, latihan-latihan spiritual, dan sebagainya.

---

[14] *Ibid.,* hlm. 36-37.

D. Perbedaan Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan Dihubungkan dengan Tujuan Pemidanaan.

Sanksi pidana bersifat reaktif terhadap suatu perbuatan, sedangkan sanksi tindakan lebih bersifat antisipatif terhadap pelaku perbuatan tersebut. Jika fokus sanksi pidana tertuju pada perbuatan salah seorang lewat pengenaan penderitaan (agar yang bersangkutan menjadi jera), maka fokus sanksi tindakan terarah pada upaya memberi pertolongan agar berubah, sanksi pidana lebih menekankan unsur pembalasan (pengimbalan) yaitu penderitaan yang sengaja dibebankan kepada seorang pelanggar, Sedangkan sanksi tindakan bersumber dari ide dasar perlindungan masyarakat dan pembinaan atau perawatan si pembuat. Menurut ***J.E.Jonkers***, sanksi pidana dititikberatkan pada pidana yang diterapkan untuk kejahatan yang dilakukan, sedangkan sanksi tindakan mempunyai tujuan yang bersifat sosial.

Berdasarkan tujuannya, sanksi pidana dan sanksi tindakan juga bertolak dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bertujuan memberi penderitaan istimewa *(bijzonder leed)* kepada pelanggar agar merasakan akibat perbuatannya. Selain ditujukan pada pengenaan penderitaan terhadap pelaku, sanksi pidana juga merupakan bentuk pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku.

Mengenai perbedaan secara tradisional antara pidana dan tindakan ini, **Soearto** mengemukakan sebagai berikut :

“Pidana adalah pembalasan (pengimbalan) terhadap kesalahan si pembuat, sedang tindakan adalah untuk perlindungan masyarakat dan untuk pembinaan atau perawatan si pembuat. Jadi secara dogmatis pidana

itu untuk orang yang normal jiwanya, untuk orang yang mampu bertanggung jawab, sebab orang yang tidak mampu bertanggung jawab tidak mempunyai kesalahan dan orang yang tidak mempunyai kesalahan tidak mungkin dipidana. Terhadap orang ini dapat dijatuhkan tindakan".

Van Bemmelen menyatakan perbedaan antara pidana dan tindakan,adalah sistem untuk memasukan tindakan-tindakan *(maatregelen)* disamping pidana *(Straf)* sehingga bersifat *"zweispurig*" di Holland, diterapkan sedemikian rupa sehingga pidana juga bertujuan mendidik penjahat, sedangkan tindakan juga membawa penderitaan karena hampir selalu disertai dengan perampasan atau pembatasan kemerdekaan.

Perbedaan prinsip antara sanksi pidana dengan sanksi tindakan terletak pada ada tidaknya unsur celaan, bukan pada ada tidaknya unsur penderitaan. Sedangkan sanksi tindakan tujuannya lebih bersifat mendidik. Jika ditinjau dari sudut teori-teori pemidanaan, maka sanksi tindakan merupakan sanksi yang tidak membalas. ditujukan pada prevensi khusus, yakni melindungi masyarakat dari ancaman yang dapat merugikan kepentingan masyarakat itu. Sanksi pidana berorientasi pada ide pengenaan sanksi terhadap pelaku suatu perbuatan, sementara sanksi tindakan berorientasi pada ide perlindungan masyarakat.

Perbedaan orientasi ide dasar dari dua jenis sanksi tersebut (sanksi pidana dan sanksi tindakan), sebenarnya memiliki kaitan dengan paham filsafat, yakni filsafat *indeterminisme* sebagai sumber ide sanksi pidana dan filsafat *determinisme* sebagai sumber ide sanksi tindakan. Sebagaimana diketahui, asumsi dasar filsafat *indeterminisme* adalah manusia memiliki kehendak bebas, termasuk melakukan kejahatan. Sebagai konsekuensi pilihan bebasnya, maka setiap pemidanaan harus diarahkan pada pencelaan moral dan pengenaan penderitaan bagi pelaku.

Sedangkan *determinisme* bertolak dari asumsi bahwa keadaan hidup dan perilaku manusia, baik sebagai perorangan maupun sebagai kelompok masyarakat, ditentukan oleh faktor-faktor fisik geografis, biologis, psikologis, sosiologis, ekonomis dan keagamaan yang ada. Dengan demikian, perilaku jahat seseorang ataupun masyarakat ditentukan oleh berbagai faktor. Pemidanaan hanya dapat dibenarkan dengan maksud merehabilitasi pelaku.

Tipe *retributif* yang *proportionality* mendapatkan dukungan dari ***van Bemmelen*** yang mengatakan bahwa untuk hukum pidana dewasa ini, pemenuhan keinginan akan pembalasan (*tegemoetkoming aan de vergeldingsbehoefte*) tetap merupakan hal yang penting sekali dalam penerapan hukum pidana agar tidak terjadi "main hakim sendiri" (*vermijding van eigenrichting*). Hanya saja penderitaan yang diakibatkan oleh suatu sanksi harus dibatasi dalam batas-batas yang paling sempit. Selain itu, beratnya sanksi tidak boleh melebihi kesalahan terdakwa bahkan tidak dengan alasan-alasan prevensi hukum.