

TESIS

**KETENTUAN PIDANA PENYELENGGARAAN KEKARANTINAAN
KESEHATAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN
2018 TENTANG KEKARANTINAAN KESEHATAN**

***CRIMINAL PROVISIONS FOR THE IMPLEMENTATION OF HEALTH
QUARANTINE BASED ON LAW NUMBER 6 OF 2018 CONCERNING
HEALTH QUARANTINE***

Disusun dan diajukan oleh:

**M. ARIS MUNANDAR
B012191067**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**KETENTUAN PIDANA PENYELENGGARAAN KEKARANTINAAN
KESEHATAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN
2018 TENTANG KEKARANTINAAN KESEHATAN**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**M. ARIS MUNANDAR
B012191067**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

**KETENTUAN PIDANA PENYELENGGARAAN KEKARANTINAAN
KESEHATAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2018
TENTANG KEKARANTINAAN KESEHATAN**

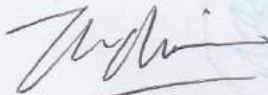
Disusun dan diajukan oleh

**M. ARIS MUNANDAR
B012191067**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 9 Februari 2021
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Dr. Audyna Mayasari Muin, SH., MH.
Nip. 19880927 201504 2 001

Pembimbing Pendamping,



Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, SH., MH.
Nip. 19790326 200812 2 002

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum,



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.
Nip. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.
Nip. 19671231 199103 2 002

LEMBAR PERSETUJUAN

**KETENTUAN PIDANA PENYELENGGARAAN KEKARANTINAAN
KESEHATAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN
2018 TENTANG KEKARANTINAAN KESEHATAN**

Diajukan dan disusun oleh:

**M. ARIS MUNANDAR
B012191067**

Untuk Tahap UJIAN AKHIR MAGISTER
Pada tanggal 9 Februari 2021

Menyetujui:

Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama



Dr. Audyna Mayasari Muin, SH., MH.
Nip. 19880927 201504 2 001

Pembimbing Pendamping



Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, SH., MH.
Nip. 19790326 200812 2 002

Mengetahui:

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.
Nip. 19700708 199412 1 001

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M. Aris Munandar
Nomor Induk Mahasiswa : B012191067
Program Studi : Magister Ilmu Hukum/Kepidanaan
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul:

“Ketentuan Pidana Penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan”

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 8 Januari 2021
Yang Menyatakan,



M. Aris Munandar

UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah, Wa Syukurulillah, Wala Haula Wala Quwwata Illa Billah. Segala puji bagi Allah SWT, tuhan semesta alam yang senantiasa memberikan hidayah, rahmat, dan karunia-Nya kepada seluruh umat manusia sehingga dalam setiap waktu kita diberikan kesempatan untuk bersyukur dan mengingat kebesaran-Nya.

Sholawat yang disertai salam tidak lupa kita kirimkan kepada junjungan Nabiullah Muhammad SAW beserta para sahabat-sahabatnya, yang telah membawa kita dari alam kebodohan ke alam yang serba pengetahuan seperti sekarang ini. Sehingga penulis senantiasa diberikan kesabaran, kemudahan, dan keikhlasan dalam menyelesaikan Tesis yang berjudul: **Ketentuan Pidana Penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan.**

Tesis ini diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian studi Magister pada program studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sangat dalam kepada beberapa sosok yang telah menemani dan mendampingi usaha penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan Tesis ini dengan tepat pada waktunya. Terutama kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda (Almarhum) A. M. Bustam, S.H. dan Ibunda Hj. Marta

yang telah mengandung, melahirkan, mendidik, membesarkan penulis dengan sangat penuh kasih sayang dan kesabarannya serta usahanya tanpa pamrih. Kepada Ibunda tercinta yang telah benar-benar memberikan motivasi dan dukungan penuh kepada penulis. Tidak lupa pula seluruh keluarga, rekan dan para sahabat penulis yang senantiasa membantu, membimbing, serta memberikan arahan kepada penulis, sehingga penulis sampai kepada penghujung proses Pendidikan Magister pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2021.

Terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada Ibu Dr. Audyna Mayasari Muin, S.H., M.H. selaku pembimbing utama dan Ibu Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping yang telah sabar memberikan bimbingan, petunjuk, dan bantuan dari awal penulisan hingga selesainya Tesis ini. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada tim penguji ujian Tesis penulis yaitu Bapak Prof. Dr. Muhammad Said Karim, SH., M.Hum., Bapak Prof. Dr. M. Syukri Akub, SH., MH., dan Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar. SH., MH.

Melalui kesempatan ini, tidak lupa pula penulis juga haturkan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,

MH. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, dan Dr. Hasrul, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

3. Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Ketua Departemen Hukum Pidana, Prof. Dr. Andi Muhammad Sofyan, SH., MH. dan Dr. Haeranah, SH., MH. selaku Sekretaris Departemen Hukum Pidana yang telah sabar meluangkan waktu, tenaga, dan pikirannya dalam memberikan saran dan masukan;
5. Dr. Amir Ilyas, SH., MH. selaku Penasihat Akademik penulis dan seluruh bapak/ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membagi pengetahuannya dengan ikhlas kepada penulis selama duduk di bangku kuliah;
6. Seluruh staf pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama melaksanakan kuliah di Universitas Hasanuddin;
7. Keluarga Besar Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) 2 Bulukumba (alumni 2009), Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) 14 Bulukumba (alumni 2012), Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) 2 Bulukumba (alumni 2015), serta seluruh civitas

akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menjadi tempat penulis menggali dan mendapatkan ilmu pengetahuan hingga saat ini;

8. Seluruh teman-teman seperjuangan Program Sarjana Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin teristimewa angkatan JURIS 2015, dan terkhusus teman-teman kelas Hukum C, terima kasih atas kekeluarganya serta keakraban yang telah diberikan kepada penulis;
9. Seluruh teman-teman seperjuangan Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2019, terkhusus kelas Magister Hukum C, terima kasih atas keakraban dan kekeluargaannya;
10. Untuk Keluarga Besar UKM Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya Tulis Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (LP2KI FH UH), terima kasih atas ilmu yang diberikan kepada penulis;
11. Untuk Keluarga Besar UKM Lembaga Dakwah As-Syariah Mahasiswa Pecinta Mushollah Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (LDA MPM FH UH), terima kasih atas kekeluargaannya;
12. Untuk Keluarga Besar Kerukunan Keluarga Mahasiswa Bulukumba Universitas Hasanuddin (KKMB UH), terima kasih atas pengalaman yang telah diberikan kepada penulis;

13. Untuk Keluarga Besar Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Universitas Hasanuddin (LeDHaK UH), terima kasih atas ilmunya yang telah penulis dapatkan selama ini;
14. Untuk Keluarga Besar Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia Komisariat Sosial Humaniora Universitas Hasanuddin (KAMMI SOSHUM UH), Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia Daerah Makassar (KAMMI Makassar), dan Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia Wilayah Sulawesi Selatan (KAMMI Wilayah Sul-Sel), terima kasih atas pengalaman yang telah diberikan selama ini dan tentunya menjadi lembaga yang tetap menyuarakan aspirasi rakyat;
15. Teman-teman Delegasi Tim *Legislative Drafting Sciencesational* 2017 Universitas Indonesia, Muhammad Yusran, Muh. Rifaldi, A. Rian Jubhari, Risqa Ananda Hanafi, Munadjad, yang telah berhasil menyandang gelar sebagai Berkas Terbaik pada kompetisi itu, terima kasih atas kerjasama dan kesolidan serta pengalaman yang telah diberikan selama kompetisi berlangsung;
16. Teman-teman Delegasi Tim Pekan Raya Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (PRH UMY) 2018 Juhardiyanti, SH. dan Fitri Anugrah, SH. yang telah berhasil menyandang Juara 3 pada kompetisi itu, terima kasih atas kerjasama dan pengalamannya, serta teman-teman delegasi lainnya;

17. Kepada sahabat-sahabat seperjuangan yang telah penulis anggap sebagai saudara sendiri sejak maba hingga sekarang, Ilham, SH., Arsyik, SH., Suhardi, SH., Muslim Haq, SH., Dwi Mauthia Djafar, SH, dan Fitriani Halim, SH.;

18. Terakhir, penulis ucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berperan penting dalam perjalanan pendidikan penulis hingga saat ini. Terkhusus untuk “dia” yang selalu menjadi sumber semangat penulis selama melaksanakan studi magister.

Penulis menyadari bahwa tidak ada karya tulis yang sempurna, begitu juga dengan Tesis ini, memiliki banyak kekurangan sehingga membutuhkan kritik, saran dan masukan yang sifatnya membangun guna perbaikan tulisan dari Tesis ini dan penulisan-penulisan karya selanjutnya. Akhir kata, penulis berharap Tesis ini dapat bermanfaat dan menjadi bahan hukum yang memberikan referensi terkait topik penelitian yang dibahas dalam Tesis tersebut. Semoga kebaikan senantiasa menyertai kita semua.

“Hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum”

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, Februari 2021



Penulis
M. Aris Munandar

ABSTRAK

M. ARIS MUNANDAR (B012191067) dengan Judul “*Ketentuan Pidana Penyelenggaraan Kekejarantinaan Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekejarantinaan Kesehatan*”.
(Dibimbing oleh Audyna Mayasari Muin dan Hijrah Adhyanti Mirzana).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan hukum pidana yang menghambat penerapan status darurat kesehatan masyarakat pada saat diselenggarakan kekejarantinaan kesehatan dan menganalisis sistem pemidanaan yang ideal untuk diterapkan bagi pelaku tindak pidana kekejarantinaan kesehatan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara teoretis kebijakan hukum pidana dalam darurat kesehatan masyarakat sulit untuk diterapkan. Substansi Pasal 93 UU Kekejarantinaan Kesehatan memuat 2 (dua) jenis delik, yaitu delik formil dan delik materiel. Namun, terdapat penggunaan kata yang masih abstrak di antaranya: perbuatan “menghalang-halangi” serta menempatkan “kedaruratan kesehatan” sebagai “sebab” dalam peraturan tersebut merupakan sebuah kerancuan. Seharusnya rumusan kausalitas pidana dalam sebuah produk hukum pidana dirumuskan sesuai dengan konsepsi awalnya. Oleh karena itu, rumusan delik yang abstrak atau luas akan menghasilkan ketidakpastian hukum, berpotensi tidak dapat diterapkan, dan bertentangan dengan penafsiran yang menyatakan bahwa hukum pidana harus ditafsirkan secara sempit. Merujuk pada keadaan tersebut, maka sistem pemidanaan yang ideal diterapkan ketika terjadi pelanggaran penyelenggaraan kekejarantinaan kesehatan, yaitu sistem pemidanaan yang bersifat restoratif dan integratif.

Kata Kunci: *Pandemi Covid-19, Kebijakan Hukum Pidana, UU Kekejarantinaan Kesehatan*



ABSTRACT

M. Aris Munandar (B012191067) with the title of “*Criminal Provisions for The Implementation of Health Quarantine Based on Law Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine*”. (Supervised by Audyna Mayasari Muin and Hijrah Adhyanti Mirzana).

This study aims to determine the legal policy policies that apply Law Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine and analyze the ideal punishment system to be applied to health quarantine crimes.

The research method used, namely normative research through an invited approach (statute approach).

The results show that legal policies in public health emergencies are difficult to implement. The substance of Article 93 of the Health Quarantine Law contains 2 types of offenses, namely formal offenses and material offenses. However, there is a use of the word which is still abstract beside: the act of "obstructing" and placing "health emergency" as "cause" in the regulation is a confusion. The formulation of criminal causality in a criminal law product should be formulated in accordance with its initial conception. Therefore, the abstract or broad formulation of offenses will provide legal uncertainty, which cannot be applied, and contradicts the interpretation which states that criminal law must be interpreted narrowly. Referring to this situation, the ideal punishment system is applied when implementing health quarantine, namely a restorative and integrative system of punishment.

Keywords: *Covid-19 Pandemic, Penal Policy, Health Quarantine Act*



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	115
Tabel 1.1. Beberapa Istilah " <i>Menghalang-Halangi/Merintang</i> " dalam KUHP	115
DAFTAR SKEMA	74
Skema 1.1. Hubungan Kebijakan Kriminal (<i>Criminal Policy</i>) dan Kebijakan Sosial (<i>Social Policy</i>)	74
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	16
E. Orisinalitas Penelitian	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	21
A. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana.....	21
1. Pengertian Tindak Pidana	21
2. Unsur Tindak Pidana	25
3. Jenis Tindak Pidana	32
B. Pengertian dan Pengaturan Kekarantinaan Kesehatan dan Kedaruratan Kesehatan	37

1. Pengertian Kekarantinaan Kesehatan dan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	37
2. Jenis dan Upaya Kekarantinaan Kesehatan	44
C. Teori dan Jenis Penafsiran dalam Hukum Pidana	50
D. Teori Kebijakan Hukum Pidana	59
1. Pengertian Kebijakan	59
2. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana (<i>Penal Policy</i>).	63
3. Tinjauan Tentang Kebijakan Kriminalisasi	69
E. Teori dan Tujuan Pemidanaan	75
F. Kerangka Pikir	84
Bagan Kerangka Pikir	87
G. Definisi Operasional	88
BAB III METODE PENELITIAN	90
A. Jenis Penelitian	90
B. Metode Pendekatan	91
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	91
D. Proses Pengumpulan Bahan Hukum	94
E. Analisis Bahan Hukum	95
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	96
A. Urgensi Asas Legalitas dalam Rumusan Tindak Pidana .	96
B. Kebijakan Hukum Pidana Kegiatan Merintang Penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan	103
1. Pengaturan Ketentuan Pidana Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dan Upaya Penanganan Wabah Penyakit Menular di Indonesia	103
2. Problematika Penggunaan Frasa dalam Rumusan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan	112

3. Pelibatan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan	146
C. Pemidanaan Terhadap Kegiatan yang Merintangi Darurat Kesehatan Masyarakat Pada Saat Penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan	152
BAB V PENUTUP	163
A. Kesimpulan	163
B. Saran	164
DAFTAR PUSTAKA	167
LAMPIRAN-LAMPIRAN	175

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap peristiwa (*feit*) yang terjadi dalam suatu negara hukum sudah semestinya mempunyai sebab (*oorzak*) tertentu, baik yang terjadi secara alamiah¹ maupun non-alamiah². Dengan demikian, mempunyai akibat (*gevolg*) hukum yang berbeda pula. Hal itu menunjukkan bahwa hukum senyatanya memiliki peranan penting dalam menyikapi segala peristiwa yang terjadi. Mengingat keberlakuan hukum harus menyesuaikan dengan norma yang telah dibentuk melalui mekanisme legislasi pada lembaga yang berwenang. Sehingga efektivitas hukum bisa dilihat dari kesesuaian antara *das sein* dan *das sollen*. Walaupun tidak selamanya pemberlakuan hukum berakhir tepat sasaran dalam penegakannya dan terhindar dari kekaburan (*obscuur libel*) dalam substansinya.

Berkenaan dengan peristiwa hukum, salah satu aspek yang diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional maupun internasional yakni mengenai hak atas kesehatan (*Right to Health*). Khususnya dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) 1948 yang secara konkret menyebutkan hak atas kesehatan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam pemenuhan hak asasi manusia di dunia.

¹Alamiah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah alami. Lihat, Badan Pengembangan Bahasa dan Perbukuan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, KBBI V 0.3.2 Beta (32), Jakarta, 2019.

²Non-Alamiah menurut KBBI adalah tidak alami. Lihat, *Ibid*.

Pentingnya pemenuhan hak warga negara dalam bidang kesehatan juga merupakan amanat Konstitusi Republik Indonesia yang secara fundamental memberikan jaminan mengenai hak atas kesehatan. *Output* yang diharapkan dari ketentuan tersebut adalah terjaminnya kesehatan masyarakat dari segi lingkungan hidup agar terhindar dari beragam faktor atau sumber penyakit, baik yang sifatnya mewabah (pandemi) maupun yang bukan wabah. Adanya ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang suatu wabah dalam sebuah negara merupakan wujud dari keberadaan negara hukum.

Pada negara hukum khususnya Indonesia, segala tindakan atau perilaku baik yang dilakukan oleh Pemerintah maupun masyarakatnya haruslah sesuai dengan hukum berlaku. Masyarakat dan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hugo Sinzheimer³ bahwa:

“Hukum mewujudkan diri sebagai bentuk kehidupan nyata dalam pergaulan hidup manusia (*de werkelijke levensvormen van de menselijke samenleving*), perwujudan hukum ini dinamakan kenyataan hukum (*rechtelijke werkelijkheid*).”

Hukum sudah seharusnya mengikuti perkembangan permasalahan-permasalahan yang ada di dalam kehidupan sosial. Sehingga hukum bukan hanya bersifat rigid atau statis, melainkan hukum juga harus bersifat dinamis atau fleksibel dalam arti mengikuti

³Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, 2014, Jakarta, hlm. 7.

perkembangan zaman. Hukum yang statis atau rigid akan menimbulkan ketertinggalan penanganan masalah yang telah terlebih dahulu maju dibandingkan dengan hukum. Oleh karenanya, muncullah istilah “hukum tertatih-tatih mengikuti perkembangan zaman”, sedangkan dinamika sosial terjadi hampir setiap waktu. Kebaharuan hukum bukan pula tentang pemikiran semata, melainkan fakta sosial yang menjadi rujukan pembentukannya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Oliver Wendell Holmes⁴ (Mantan Hakim Amerika Serikat) bahwa “*The life of the law has not been logic: it has been experience*” (kehidupan hukum bukanlah pada logika, tetapi pada pengalaman).

Permasalahan penegakan hukum senantiasa berbarengan dengan perkembangan permasalahan sosial yang terjadi di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa maupun bernegara. Salah satunya terkait permasalahan sosial dalam konteks hukum pidana. Bahwa hukum pidana sebagai salah satu lapangan hukum menjadi tameng dalam memberantas setiap perbuatan pidana dalam sebuah negara hukum. Pelaksanaan penegakan hukum tentunya tidak terlepas dari aktor hukum yakni Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan, serta pejabat yang berwenang melaksanakan penegakan hukum. Aktor hukum tersebut hanya dapat

⁴Suwarno Abadi, *Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, September 2015, hlm. 589. Lihat juga, Oliver Wendell Holmes, *The Common Law*, The Belknap Press of Harvard University, Cambridge-Massachusetts, 2009, hlm. 3.

bekerja bila terdapat perbuatan pidana yang telah diatur terlebih dahulu melalui peraturan perundang-undangan. Sebagaimana asas *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* yang artinya tidak ada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan itu dilakukan (*Vide*: Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana yang selanjutnya disebut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau KUHP).⁵

Sebagai wujud upaya mencapai negara hukum yang komprehensif dalam penegakan hukum khususnya ketika terjadi wabah atau pandemi virus tertentu, maka Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah menerbitkan beberapa undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (UU Penyakit Menular), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Undang-Undang Penanggulangan Bencana), dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan (UU Kejarantinaan Kesehatan).

Pada huruf b Konsideran Menimbang UU Kejarantinaan Kesehatan dijelaskan bahwasanya:

“Kemajuan teknologi transportasi dan era perdagangan bebas dapat berisiko menimbulkan gangguan kesehatan dan penyakit baru atau penyakit lama yang muncul kembali dengan

⁵Amir Ilyas dan Muhammad Nursal, *Kumpulan Asas-Asas Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 9.

penyebaran yang lebih cepat dan berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat, sehingga menuntut adanya upaya cegah tangkal penyakit dan faktor risiko kesehatan yang komprehensif dan terkoordinasi, serta membutuhkan sumber daya, peran serta masyarakat, dan kerja sama internasional”.

Berlakunya UU Keekarantinaan Kesehatan diharapkan adanya kepastian hukum terhadap pengendalian dan pencegahan penularan virus yang signifikan. Tentunya undang-undang tersebut tidak hanya mengatur terkait aspek teknis pencegahan serta pengendalian penyebaran virus, tetapi juga berkenaan dengan penerapan sanksi pidana ketika terjadi suatu kedaruratan kesehatan.

Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) merupakan salah satu peristiwa atau fenomena hukum dan kesehatan yang terjadi secara global. Covid-19 adalah jenis virus yang baru ditemukan pada tahun 2019. *Chinese Center for Disease Control and Prevention* merupakan lembaga yang pertama kali mengumumkan bahwa telah ditemukan virus jenis baru (SARS-CoV-2) yang selanjutnya disebut sebagai Covid-19. Virus tersebut pertama kali ditemukan di Wuhan, China. Setelah penyebaran Covid-19 mengalami eskalasi atau peningkatan secara signifikan, maka *World Health Organization (WHO)* mengumumkan pada tanggal 11 Maret 2020 bahwa Covid-19 sebagai pandemi global.⁶ Peristiwa ini akhirnya menyebabkan beberapa negara yang terdampak Covid-19 melakukan segala cara untuk

⁶Gloria Setyvani Putri, “WHO Resmi Sebut Virus Corona Covid-19 Sebagai Pandemi Global”, Sumber: <https://www.kompas.com/sains/read/2020/03/12/083129823/who-resmi-sebut-virus-corona-covid-19-sebagai-pandemi-global?page=all>, 12 Maret, 2020, Diakses Pada Tanggal 24 Juli 2020, Pukul 15.06 WITA.

menekan penyebaran virus tersebut, salah satunya adalah membuat regulasi yang progresif untuk kepentingan penanganan Covid-19.

Pandemi Covid-19 bukanlah peristiwa yang terjadi karena faktor manusia semata, melainkan faktor non-alamiah. Namun, penyebarannya bisa terjadi melalui kontak fisik dari manusia yang satu ke manusia yang lainnya. Sehingga peranan manusia dalam penyebaran virus ini sangat besar. Oleh karena itu, perlu diatur sedemikian rupa mengenai pembatasan aktivitas manusia dalam kondisi pandemi tersebut.

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), bahwa secara *expressis verbis* “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semuanya yang bertentangan dengan hukum.⁷ Sebagai negara hukum, Indonesia mempunyai kewajiban untuk membuat peraturan tentang pandemi Covid-19. Baik dalam rangka mengatur tentang protokol kesehatan, mekanisme pelaksanaan kegiatan publik, hingga pada aspek pengenaan sanksi terhadap setiap orang yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan

⁷Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 6.

yang berlaku. Selain karena konstitusi telah memberikan legitimasi kepada Indonesia sebagai negara hukum, juga karena kepentingan publik berada di atas segala galanya. Sehingga sangat patutlah bila Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan kebijakan tentang Covid-19 tersebut. Sebagaimana asas *salus populi suprema lex esto* (keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi).

Pasal 3 huruf d UU Kejarantinaan Kesehatan menyebutkan bahwa penyelenggaraan kejarantinaan kesehatan bertujuan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan petugas kesehatan. Berbicara kepastian hukum tersebut maka bersesuaian dengan tujuan hukum itu sendiri. Sebagaimana dalam buku Achmad Ali yang dikutip M. Aris Munandar⁸ bahwa pada teori prioritas baku, tujuan hukum mencakupi keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Kepastian dari hukum sangatlah penting, agar penegakan hukum yang ada tidak mengalami disorientasi atau bahkan tidak memberi dampak yang signifikan, sedangkan wabah semakin mengalami peningkatan dalam penyebarannya.

Pembentukan segenap peraturan perundang-undangan tentang kejarantinaan kesehatan, secara politis merupakan usaha dari negara untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang lebih nyaman, damai

⁸M. Aris Munandar, *Menilik Konsepsi Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Keadilan (Suatu Refleksi Teoretis)*, CV. Jariah Publishing Intermedia, Gowa, 2019, hlm. 37. Lihat juga, Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan Judicialprudencen): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2009, hlm. 212-216.

dan sejahtera, baik secara batiniah maupun lahiriah. Hal ini bersesuaian dengan apa yang dikemukakan oleh L.J. Van Apeldoorn:⁹

“Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai. Dengan demikian, keberadaan suatu hukum jika dilihat dari pandangan Apeldoorn yaitu adanya ketertiban dan ketentraman (*orde en rust*) masyarakat.”

Keberadaan UU Keekarantinaan Kesehatan memberi kebaruaran bagi Indonesia dalam menyikapi setiap wabah penyakit yang bisa terjadi kapanpun. Seperti yang terjadi pada saat ini yaitu pandemi Covid-19 yang hingga memasuki bulan Juli 2020 masih mengalami peningkatan kasus baru yang cukup signifikan. Sebagaimana data yang diberikan oleh *Worldometers* bahwa hingga 24 Juli 2020 tercatat 15.632.787 kasus Covid-19 di dunia, dengan detail meninggal dunia sebanyak 635.416 orang dan sembuh sebanyak 9.526.465 orang.¹⁰ Sedangkan jumlah kasus Covid-19 di Indonesia hingga 24 Juli 2020 sebagaimana data dari Kementerian Kesehatan Republik Indonesia (Kemenkes RI) bahwa 777.100 kasus dengan spesimen diperiksa, 681.682 kasus negatif (87,7 % spesimen), 95.418 kasus konfirmasi (+1.761), 4.665 kasus meninggal (4,9 %), 53.945 kasus sembuh (56,5 %), 36.808 kasus dalam perawatan (38,6 %), 53.702 kasus suspek,

⁹Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Op.Cit.*, hlm. 47.

¹⁰Nur Rohmi Aida, “Update Virus Corona Dunia 24 Juli: 15,6 Juta Orang Terinfeksi Covid”, Sumber: <https://www.kompas.com/tren/read/2020/07/24/082500365/update-virus-corona-dunia-24-juli--15-6-juta-orang-terinfeksi-kasus-covid?page=all>, 24 Juli 2020, Diakses Pada Tanggal 24 Juli 2020, Pukul 16.56 WITA.

470 Kabupaten Kota terdampak, dan 189 transmisi lokal.¹¹ Data tersebut menunjukkan bahwasanya intensitas kasus baru Covid-19 di Indonesia masih mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Menyikapi keadaan tersebut, Pemerintah Republik Indonesia telah menerbitkan beberapa Peraturan perundang-undangan sebagai aturan pelaksana dari UU Kejarantinaan Kesehatan dalam hal penanganan Covid-19. Salah satu syarat untuk menerapkan upaya atau program pencegahan penularan wabah yang terdapat dalam UU Kejarantinaan Kesehatan adalah terlebih dahulu telah ditetapkan bahwa terjadi kedaruratan kesehatan masyarakat. Sebagaimana bunyi Pasal 1 angka (1) UU Kejarantinaan Kesehatan, bahwa:

“Kejarantinaan Kesehatan adalah upaya mencegah dan menangkai keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.”

Penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Sebagaimana ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Kejarantinaan Kesehatan, berbunyi:

“Pemerintah Pusat menetapkan dan mencabut Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.”

Ketentuan tersebut telah dilaksanakan oleh Pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19). Pada Keputusan Presiden tersebut, ditetapkan bahwa

¹¹Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, “Info Coronavirus”, Sumber: <https://covid19.kemkes.go.id/category/situasi-infeksi-emerging/info-coronavirus/#.XxqjnChKi00>, 24 Juli 2020, Diakses Pada Tanggal 24 Juli 2020, Pukul 16.30 WITA.

Covid-19 sebagai jenis penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Hal ini menjadi legitimasi bahwa di Indonesia telah terjadi kedaruratan kesehatan. Oleh karena itu, negara telah memenuhi syarat untuk melakukan upaya-upaya kekarantinaan kesehatan sebagaimana yang diatur dalam UU Keekarantinaan Kesehatan tersebut.

Berkenaan dengan hal demikian, upaya-upaya kekarantinaan kesehatan yang dimaksud adalah berupa kekarantinaan kesehatan di pintu masuk seperti pengawasan di pelabuhan, pengawasan di bandara, pengawasan di pos lintas batas darat negara, pengawasan awak, personel, dan penumpang, serta pengawasan barang. Sedangkan kekarantinaan kesehatan di wilayah seperti karantina rumah, karantina wilayah, karantina rumah sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) (*Vide*: Pasal 19-Pasal 59 UU Keekarantinaan Kesehatan).

Pemerintah telah menerbitkan kebijakan terkait pelaksanaan PSBB sebagai upaya kekarantinaan kesehatan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) (PP PSBB). Dalam Pasal 4 ayat (1) PP PSBB diatur bahwa PSBB paling sedikit meliputi peliburan sekolah, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Dengan diterbitkannya PP PSBB tersebut,

maka Pemerintah Daerah dapat melakukan PSBB dengan persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan (*Vide*: Pasal 2 ayat (1) PP PSBB).

Beberapa Pemerintah Daerah telah mengajukan agar dilakukan PSBB di wilayahnya. Salah satu wilayah yang diberikan persetujuan untuk melakukan PSBB adalah Kota Makassar. Melalui Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/257/2020 tentang Penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Wilayah Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19). Keputusan Menteri tersebut diberlakukan pada 24 April 2020. Akan tetapi, PSBB di Kota Makassar akhirnya tidak diperpanjang seiring dengan pergantian Pelaksana Jabatan Wali Kota Makassar. Selama pelaksanaan PSBB tersebut tidak satupun orang dikenakan sanksi pidana, padahal aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat sangat bertentangan dengan kebijakan PSBB. Hal tersebut terjadi karena kebijakan kriminalisasi bagi pelaku tindak pidana dalam keadaan kedaruratan kesehatan pada UU Keekarantinaan Kesehatan diduga mengalami kekaburan (*obscuur libel*), sehingga berdampak pada sulitnya penerapan sanksi pidana tersebut.

Hukum (penalisasi) dibentuk sedemikian rupa untuk menanggulangi wabah yang ada, namun persoalan teknis penegakan hukum kerap kali terjadi dalam sebuah peraturan. Hal tersebut dapat

dilihat pada ketentuan pidana UU Kejarantinaan Kesehatan. Tepatnya pada Pasal 93 UU Kejarantinaan Kesehatan yang berbunyi:

“Setiap orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan Kejarantinaan Kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dan/atau menghalang-halangi penyelenggaraan Kejarantinaan Kesehatan sehingga menyebabkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah).”

Jika melihat ketentuan tersebut, maka jelas dalam unsurnya terdapat dua perbuatan yang diatur dalam pasal tersebut dan dapat dipidana. Pertama yaitu tindakan “tidak mematuhi” ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU Kejarantinaan Kesehatan,¹² dan yang kedua yaitu tindakan “menghalang-halangi penyelenggaraan Kejarantinaan Kesehatan yang menyebabkan Kedaruratan Kesehatan”. Secara sederhana tidak disebutkan dalam unsur pidana pasal tersebut bahwa orang yang melanggar PSBB dapat dipidana. Namun dalam tafsir teks hukum *Code Penal Prancis* yang berbunyi *la loi poenale est d'interpretation stricte* (hukum pidana harus ditafsirkan secara sempit).¹³ Kemudian hal tersebut juga berkenaan dengan penafsiran undang-undang *titulus est lex est rubrica est lex* (judul peraturan perundang-undangan dan bab peraturan perundang-undangan yang menentukan).¹⁴ Sehingga dapat diketahui bahwasanya Pasal 93 UU

¹²Pasal 9 ayat (1) UU Kejarantinaan Kesehatan: “Setiap orang wajib mematuhi penyelenggaraan Kejarantinaan Kesehatan”.

¹³J. Rimmelink, *Pengantar Hukum Pidana Material 1*, (Terjemahan Tristam P. Meliono), Maharsa, Yogyakarta, 2014, hlm. 53.

¹⁴*Ibid.*

Kekarantinaan Kesehatan sudah mencakup segala upaya kekarantinaan kesehatan termasuk di dalamnya PSBB.

Kekaburan ketentuan pidana Pasal 93 UU Keekarantinaan Kesehatan tidak terbatas pada aspek penentuan pelaku tindak pidananya saja, melainkan juga berkenaan dengan kausalitas pidana. Bahwa akibat hukum atas suatu perbuatan pidana dapat terjadi jika ada sebabnya (*causal verband*)¹⁵. Jika konteksnya demikian, maka akan sulit menentukan kapan dan kepada siapa pasal tersebut akan diterapkan. Mengingat kedaruratan kesehatan masyarakat sudah terjadi sebelumnya dan hal tersebut ditetapkan oleh Presiden. Jika dalam Pasal 93 UU Keekarantinaan Kesehatan mengatur dan mengharuskan ada akibat (*materiele delicten*) yang ditimbulkan atas perbuatan pidana sehingga terjadi kedaruratan kesehatan, maka pasal tersebut akan mengalami kesulitan dalam penegakannya. Karena kausalitas pidananya sulit dipenuhi atau bahkan tidak akan pernah terpenuhi sama sekali. Mengingat Pasal 59 ayat (1) UU Keekarantinaan Kesehatan yang berbunyi “*Pembatasan Sosial Berskala Besar merupakan bagian dari respons Kedaruratan Kesehatan Masyarakat*”. Jelas dan terang bahwa PSBB adalah bagian dari respon atas telah terjadinya kedaruratan kesehatan masyarakat.

¹⁵*Causal Verband* merupakan suatu doktrin penting untuk mengetahui relasi antara perbuatan atau beberapa perbuatan yang menjadi penyebab munculnya akibat. Lihat, Ahmad Sofian, *Ajaran Kausalitas Hukum Pidana*, Cet. II, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hlm. 7.

Apabila melihat beberapa penjelasan di atas, maka seyogianya akan menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana ketentuan Pasal 93 UU Kejarantinaan Kesehatan tersebut dapat dilaksanakan? Serta bagaimana kesesuaian antara kausalitas pidana dengan ketentuan pasal tersebut?. Bahkan dapat menghasilkan preskriptif hukum yang baru mengenai teori pemidanaan yang berkaitan dengan kebijakan kriminalisasi bagi pelaku tindak pidana kedaruratan kesehatan. Sehingga penegakan hukum dapat dilaksanakan secara tegas dan tepat.

Berdasarkan deskripsi permasalahan sebagaimana yang telah dijabarkan di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang hasilnya akan ditulis dalam bentuk Tesis berjudul: “**Ketentuan Pidana Penyelenggaraan Kejarantinaan Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kejarantinaan Kesehatan**”. Penelitian ini tentunya diharapkan mampu menjadi bahan hukum yang dapat memberikan kontribusi dalam pembentukan dan penerapan hukum pidana pada kasus yang serupa. Sehingga tidak terjadi lagi keaburan (*obscuur libel*) dalam penegakan hukum, agar tujuan hukum yakni kepastian, keadilan dan kemanfaatan bisa terpenuhi. Sebab, hukum yang adil adalah cita-cita Pancasila dan UUD NRI 1945.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis menarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kebijakan hukum pidana kegiatan yang merintangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan?
2. Bagaimanakah pemidanaan terhadap kegiatan yang merintangi darurat kesehatan masyarakat pada saat penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan berdasarkan ketentuan pidana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan?

C. Tujuan Penelitian

Pada umumnya setiap tulisan karya ilmiah sudah semestinya mempunyai maksud dan tujuan yang ingin dicapai, begitu pula halnya dalam bentuk skripsi. Oleh karena itu, adapun tujuan dari penulisan ini yaitu:

1. Untuk menganalisis kebijakan hukum pidana kegiatan yang merintangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan;
2. Untuk menganalisis pemidanaan terhadap kegiatan yang merintangi darurat kesehatan masyarakat pada saat

penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan berdasarkan ketentuan pidana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsi pemikiran ilmiah bagi ilmu pengetahuan dalam mengawal perkembangan hukum pidana di Indonesia. Khususnya dalam aspek pemahaman teoretis tentang tindak pidana ketika terjadi kedaruratan kesehatan masyarakat bagi akademisi, aktor hukum, Pemerintah, maupun masyarakat, terkhusus ketika terjadi pandemi di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi baru dalam hal pertimbangan ilmiah dalam menangani kasus tindak pidana pada masa pandemi. Terlebih dalam konteks pembentukan hukum yang harus mempertimbangkan aspek kausalitasnya. Sehingga penegakan hukum dapat dilakukan sedemikian rupa oleh aparat penegak hukum terhadap pelaku tindak pidana kedaruratan kesehatan secara efektif dan tidak mengalami kekaburan (*obscuur libel*).

E. Orisinalitas Penelitian

Pada dasarnya setiap penelitian harus memuat substansi yang bersifat kebaruan dan lebih menekankan pada isu hukum yang berorientasi pada preskriptif hukum yang baru. Untuk mencapai hal tersebut, maka setiap penulisan atau penelitian sudah semestinya mengandung orisinalitas penulisan guna menanggulangi terjadinya plagiasi. Sehingga dianggap perlu untuk menampilkan beberapa penelitian yang memiliki kemiripan namun secara substansial memiliki perbedaan.

Pada penelitian ini, setidaknya memuat topik penelitian yang memiliki kemiripan dengan tulisan oleh beberapa penulis sebelumnya, namun secara substansial memiliki perbedaan yang fundamental dengan tulisan tersebut. Adapun beberapa penelitian yang memiliki kemiripan dengan topik penelitian ini, antara lain:

1. Majalah Info Singkat Vol. XII, No.7/I/Puslit/April/2020, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI yang ditulis oleh Prianter Jaya Hairi pada April 2020, dengan topik tulisan: "*Implikasi Hukum Pembatasan Sosial Berskala Besar Terkait Pencegahan Covid-19*". Adapun masalah yang dikaji dalam majalah ilmiah tersebut, yaitu:
 - a. Implikasi hukum kebijakan PSBB;
 - b. Penegakan hukum bagi pelanggar PSBB;

- c. Kajian ketentuan pidana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan;
 - d. Kewenangan pengambilan kebijakan terkait tindakan PSBB;
 - e. Fungsi pengawasan DPR RI dalam mengawasi kinerja Pemerintah dan penegak hukum pada pelaksanaan PSBB.
2. Jurnal *Education and Development* (Institut Pendidikan Tapanuli Selatan) Vol. 8, No. 2 Edisi Mei 2020 yang ditulis oleh Natalia Setyawati, dengan topik tulisan: "*Implementasi Sanksi Pidana Bagi Masyarakat yang Beraktivitas di Luar Rumah Saat Terjadinya Pandemi Covid-19*". Adapun masalah yang dikaji dalam Jurnal tersebut, yaitu:
- a. Relevansi implementasi sanksi pidana dengan tujuan hukum pidana;
 - b. Sistem pemidanaan dan penerapan sanksi pidana bagi masyarakat yang beraktivitas di masa pandemi Covid-19 berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
3. Jurnal *Pendidikan, Sosial, dan Agama: Qalamuna* (Institut Agama Islam Sunan Giri Ponorogo) Vol. 12, No. 1 (2020) yang ditulis oleh Dalinama Telaumbanua, dengan topik tulisan: "*Urgensi Pembentukan Aturan Terkait Pencegahan Covid-19*".

di Indonesia". Adapun masalah yang dikaji dalam Jurnal tersebut, yaitu:

- a. Kajian mengenai pentingnya pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terkait pandemi Covid-19;
 - b. Permasalahan kewenangan penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat;
 - c. Pelaksanaan upaya kekarantinaan kesehatan.
4. Tesis (Pascasarjana Universitas Hasanuddin) yang ditulis oleh Muhammad Amir Rahim Pada tahun 2013, dengan topik tulisan: "*Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanganan Tindak Pidana Malpraktik Kedokteran*". Adapun masalah yang dikaji dalam Tesis tersebut, yaitu:
- a. Kajian mengenai teori kebijakan hukum pidana;
 - b. Kebijakan hukum pidana yang berlaku saat ini dalam menangani tindak pidana malpraktik kedokteran;
 - c. Kebijakan hukum pidana yang akan datang dalam menangani tindak pidana malpraktik kedokteran;
 - d. Mekanisme penyelesaian hukum bila terjadi dugaan malpraktik kedokteran;
 - e. Pertanggungjawaban dalam hukum pidana.

Berdasarkan uraian tersebut, maka terlihat jelas perbedaan substansial antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Terlebih penelitian ini memuat topik yang sangat baru, sehingga masih sedikit bahkan hampir tidak ada tulisan yang serupa. Penelitian sebelumnya secara kompleks menjabarkan kajian aspek kebijakan hukum pidana pada kasus lain. Umumnya membahas tentang sanksi pidana pelaksanaan PSBB, namun tidak secara konkret dan khusus mengkaji Pasal 93 UU Kejarantinaan Kesehatan. Sedangkan dalam penelitian ini bukan hanya mengkaji dari segi kebijakan hukum pidana (kebijakan kriminalisasi pelaku tindak pidana kedaruratan kesehatan), tetapi juga mengkaji terkait kausalitas tindak pidana yang diatur dalam Pasal 93 UU Kejarantinaan Kesehatan. Lebih jauh lagi, mengkaji aspek teori pembedanaan yang relevan dengan ketentuan pidana bagi pelanggar penyelenggaraan kejarantinaan kesehatan saat terjadi kedaruratan kesehatan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana

1. Pengertian Tindak Pidana

Istilah tindak pidana secara teoritis oleh para pakar hukum belum ada keseragaman. Terdapat beberapa istilah yang sering digunakan yaitu Perbuatan Pidana, Tindak Pidana, Peristiwa Pidana, Perbuatan Kriminal atau Delik (*Delict*)¹⁶. Istilah tindak pidana merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *Strafbaar feit* yang dalam bahasa Inggris dari kata *Criminal Act = Offense*. Terdapat dua pandangan mengenai istilah *Strafbaar feit*, yaitu:¹⁷

- a. Pandangan monistis, menyatakan bahwa dalam *Strafbaar feit* terkandung di dalamnya “perbuatan pidana” dan “pertanggungjawaban pidana” (Simons dan Van Hamel);
- b. Pandangan dualisme, menyatakan bahwa dalam *Strafbaar feit* harus dibedakan atau dipisahkan antara “perbuatan pidana” dengan “pertanggungjawaban pidana” (Moeljatno dan Roeslan Saleh).

Simons¹⁸ mengartikan *strafbaar feit* sebagai kelakuan yang diancam dengan pidana, bersifat melawan hukum dan berhubung

¹⁶Didik Endro Purwoleksono, *Hukum Pidana*, Airlangga University Press, Surabaya, 2016, hlm. 43.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan: Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak*

dengan kesalahan yang dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab. Sedangkan Van Hamel¹⁹ mengatakan bahwa *strafbaar feit* adalah kelakuan orang yang dirumuskan dalam undang-undang, bersifat melawan hukum, patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan.

Pandangan lain diberikan oleh Moeljatno sebagaimana dikutip dalam buku Hanafi Arief²⁰, mengemukakan bahwa pada dasarnya tindak pidana merupakan suatu pengertian dasar dalam hukum pidana. Tindak pidana adalah suatu pengertian yuridis. Seperti halnya untuk memberikan definisi atau pengertian terhadap istilah hukum, maka bukanlah hal yang mudah untuk memberikan definisi atau pengertian terhadap istilah tindak pidana. Pembahasan hukum pidana dimaksudkan untuk memahami pengertian pidana sebagai sanksi atas delik, sedangkan pembedaan berkaitan dengan dasar-dasar pembenaran pengenaan pidana serta teori-teori tentang tujuan pembedaan. Lebih lanjut dikatakannya, bahwa pidana merupakan suatu istilah yuridis yang mempunyai arti khusus sebagai terjemahan dari bahasa Belanda "*straf*" yang dapat diartikan sebagai "hukuman".

Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2011, hlm. 27. Lihat juga, S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni AHAEM-PETEHAEM, Jakarta, 1986, hlm. 205.

¹⁹*Ibid.*

²⁰Hanafi Arief, *Pengantar Hukum Indonesia dalam Tataran Historis, Tata Hukum dan Politik Hukum Nasional*, PT LKiS Pelangi Aksara, Yogyakarta, 2016, hlm. 124-125.

Berkaitan dengan pengertian yang dikemukakan oleh Moeljatno tersebut di atas, Djoko Prakoso²¹ juga menyatakan pendapat yang hampir serupa. Bahwa secara yuridis pengertian kejahatan atau tindak pidana adalah “perbuatan yang dilarang oleh undang-undang dan pelanggarannya dikenakan sanksi”, lebih lanjut dikatakan secara kriminologis kejahatan atau tindak pidana adalah “perbuatan yang melanggar norma-norma yang berlaku dalam masyarakat dan mendapatkan reaksi negatif dari masyarakat”, dan secara psikologis kejahatan atau tindak pidana adalah “perbuatan manusia yang abnormal yang bersifat melanggar hukum, yang disebabkan oleh faktor-faktor kejiwaan dari si pelaku perbuatan tersebut”.

Terkait dengan istilah tindak pidana, A. Zainal Abidin Farid²², dalam bukunya mengemukakan bahwa suatu perbuatan dapat dikatakan melanggar dan dapat dikenakan sanksi pidana harus memenuhi dua unsur, yaitu adanya unsur *actus reus* atau unsur esensial dari kejahatan (*physical element*) dan unsur *mens rea* (*mental element*) yakni keadaan sikap batin. *Actus reus* merupakan unsur suatu delik, sedangkan *mens rea* merupakan termasuk pertanggungjawaban pembuat.

Pada perkembangannya, undang-undang di era dewasa ini cenderung menggunakan istilah tindak pidana, seperti Undang-

²¹*Ibid.*, hlm. 125.

²²*Ibid.*, Lihat juga, H. A. Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana 1*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 35.

Undang Tindak Pidana Ekonomi, Undang-Undang Tindak Pidana Imigrasi, Undang-Undang Tindak Pidana Suap, Undang-Undang Tindak Pidana Narkotika, dan seterusnya.²³

Pembentuk undang-undang tendensius menggunakan istilah *strafbaar feit* guna mengganti istilah tindak pidana yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum pidana (KUHP) dengan tanpa memberikan alasan penjas mengenai makna dari istilah *strafbaar feit*, dengan adanya hal tersebut menyebabkan munculnya doktrin mengenai pengertian dari istilah *strafbaar feit* Tersebut seperti pendapat dari Pompe dan J.E. Jonkers.

Menurut Pompe²⁴, pengertian dari *strafbaar feit* dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Definisi menurut teori memberikan pengertian *strafbaar feit* adalah suatu pelanggaran terhadap norma, yang dilakukan karena kesalahan si pelanggar dan diancam dengan pidana untuk mempertahankan tata hukum dan menyelamatkan kesejahteraan umum;
- b. Definisi menurut hukum positif, merumuskan pengertian *strafbaar feit* adalah suatu kejadian (*feit*) yang oleh peraturan undang-undang dirumuskan sebagai perbuatan yang dapat dihukum.

²³Jandi Mukianto, *Prinsip dan Bantuan Hukum Di Indonesia*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, hlm. 20.

²⁴Liza Agnesta Krisna, *Hukum Perlindungan Anak: Panduan Memahami Anak yang Berkonflik dengan Hukum*, Deepublish, Yogyakarta, 2018, hlm. 25.

Pandangan yang sejalan dikemukakan oleh J.E. Jonkers²⁵, yang telah membagi 2 (dua) pengertian dari *strafbaar feit*, yaitu:

- a. Definisi pendek memberikan pengertian *strafbaar feit* adalah suatu kejadian (*feit*) yang dapat diancam pidana oleh undang-undang;
- b. Definisi panjang atau lebih mendalam yang memberikan pengertian *strafbaar feit* adalah suatu kelakuan yang melawan hukum berhubungan dilakukan dengan sengaja atau alpa oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Unsur Tindak Pidana

Pada dasarnya, untuk menjatuhkan sanksi pidana terhadap subjek hukum haruslah memenuhi syarat-syarat atau yang sering disebut sebagai unsur-unsur tindak pidana yang diatur dalam Peraturan perundang-undangan. Sehingga seseorang hanya dapat dikenakan suatu pidana apabila telah terpenuhi unsur tindak pidana (*strafbaar feit*) dari perbuatan atau peristiwa hukum tertentu. Simons²⁶ menuliskan beberapa unsur-unsur tindak pidana, yaitu diantaranya:

- a. Unsur subjektif, yaitu orang yang mampu bertanggung jawab, adanya kesalahan (*dolus* atau *culpa*). Perbuatan harus dilakukan dengan kesalahan, kesalahan ini dapat berhubungan dengan

²⁵*Ibid.*, hlm. 25-26.

²⁶Ismu Gunadi dan Jonaedi Efendi, *Cepat & Mudah Memahami Hukum Pidana*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 39-40.

akibat dari perbuatan atau dengan keadaan mana perbuatan itu dilakukan;

- b. Unsur objektif, yaitu perbuatan orang, akibat yang kelihatan dari perbuatan itu, mungkin ada keadaan tertentu yang menyertai perbuatan itu seperti dalam Pasal 281 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sifat *openbaar* atau “di muka umum”.

Perlu diketahui, aspek kesalahan menurut hukum pidana tentunya tidak hanya tentang siapa yang bersalah, melainkan juga tentang kausalitas kesalahan tersebut memiliki korelasi yang kontinum satu sama lain. Pengertian kesalahan menurut doktrin atau pendapat-pendapat ahli hukum dapat diuraikan sebagai berikut :²⁷

- a) Mazger, menyatakan bahwa kesalahan adalah keseluruhan syarat yang memberi dasar adanya pencelaan pribadi terhadap pembuat tindak pidana;
- b) Simons, menyatakan bahwa kesalahan sebagai dasar untuk pertanggungjawaban dalam hukum pidana maka kesalahan tersebut berupa keadaan *psichish* pembuat. Hubungannya terhadap perbuatannya dapat dicelakan terhadap pembuat.
- c) Van Hamel, menyatakan bahwa kesalahan pada suatu delik merupakan pengertian *psycologis*, hubungan antara jiwa

²⁷Irwan Jasa Tarigan, *Narkotika dan Penanggulangannya*, Deepublish, Yogyakarta, 2017, hlm. 34-35.

pembuat dan terwujudnya unsur-unsur delik karena perbuatannya. Kesalahan adalah pertanggungjawaban dalam hukum.

- d) Van Haltum, berpendapat bahwa pengertian kesalahan yang paling luas memuat semua unsur sehingga seseorang dipertanggungjawabkan menurut hukum pidana terhadap perbuatan yang melawan hukum.
- e) Pompe, berpendapat bahwa pengertian kesalahan mempunyai tanda sebagai hal yang tercela (*verwitjbaarheid*) yang pada hakikatnya tidak mencegah (*vermijdbaarheid*) kelakuan yang bersifat melawan hukum (*der wederrechtelijke gedraging*). Kemudian dijabarkan juga terkait hakikat tidak mencegah kelakuan yang bersifat melawan hukum (*vermijdbaarheid der wederrechtelijke gedraging*) di dalam perumusan hukum positif, hal tersebut berarti memiliki kesengajaan dan kealpaan (*opzet en onactzaamheid*) yang mengarah pada sifat melawan hukum (*wederrechtelijkeheid*) dan kemampuan bertanggung jawab (*teorekenbaarheid*).²⁸

²⁸H. Dwidja Priyatno, *Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Kebijakan Legislasi*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2017 hlm. 31. Lihat juga, Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 137.

Berkenaan dengan unsur tindak pidana, lebih lanjut diuraikan oleh J. Remmelink²⁹ dalam bukunya, sebagai berikut:

- a) Dalam setiap delik dapat ditemukan unsur-unsur pembentuk. Unsur yang terpenting ialah tindakan manusia yang mencakup berbuta dan tidak berbuat, dalam arti melalaikan kewajiban. Secara ringas hukum pidana Indonesia terfokus pada perbuatan (*daadstrafrecht*);
- b) Sejumlah delik ditujukan pada perbuatan mengakibatkan atau memunculkan suatu sebab atau yang dinamakan akibat konstitutif. Setiap tindakan atau perbuatan apapun yang mengakibatkan dan memunculkan suatu akibat di dunia luar. Namun, unsur akibat tersebut dalam undang-undang tidaklah mutlak menentukan pembentukan pengertian, hanya delik materiel akibat sebagai unsur disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang. Hanya dalam bentuk delik seperti itulah akibat merupakan bagian dari rumusan delik;
- c) Banyak rumusan delik (ketentuan pidana) mencakup unsur-unsur yang bersifat psikis, misalnya “dengan maksud” (*oogmerk*), “kesengajaan” (*opzet*), “kelalaian/culpa” (*onachtzaamheid*). Dalam rumusan tindak pidana kejahatan. Sebaliknya dalam hal perumusan pelanggaran hal tersebut justru suatu pengecualian;

²⁹J. Remmelink, *Op.Cit.*, hlm. 105-108.

- d) Banyak delik (ketentuan pidana) yang dalam konteks terwujudnya unsur-unsur yang termuat di dalamnya menambahkan syarat adanya situasi dan kondisi objektif tertentu. Jadi, perbuatan menghasut (*opruiging*, Pasal 160 KUHP), penodaan agama (*godslastering*, Pasal 147 sub Sr., tidak ada padanannya dalam KUHP, Pasal 290 dan seterusnya. RKUHP/1999-2000 (sebagaimana telah dibahas badan legislasi nasional dengan RKUHP tahun 2017), mabuk-mabukan (*dronkenschap*, Pasal 453 Sr.), hanya dapat dipidana apabila dilakukan di tempat umum. Sedangkan banyak pula delik lain mencakup faktor-faktor subjektif yang berbeda dari apa yang apa yang disebutkan dalam butir ke-3 di atas. Misalnya ketentuan Pasal 289 Sr. (Pasal 340 KUHP, dengan rencana dan dengan sengaja melakukan pembunuhan), dan Pasal 290 Sr./Pasal 341 KUHP, pembunuhan anak, (*kinderdoodslag*), yang menjadikan faktor Ibu sebagai unsur pidana, mensyaratkan bahwa perbuatan yang dikenai pidana harus dilakukan oleh seorang Ibu yang merasa takut persalinannya takut diketahui orang lain;
- e) Sejumlah delik lainnya mengandung syarat-syarat tambahan yang berkenaan dengan sifat dapat dipidana. Dengan itu dimaksudkan suatu keadaan yang timbul (segera) setelah perilaku atau perbuatan yang dirumuskan dalam delik terjadi,

termasuk akibat konstitutifnya, dan keadaan itulah yang pertama-tama menetapkan sifat dapat dipidananya perilaku tersebut;

- f) Unsur-unsur delik lainnya yang juga dapat dianggap sebagai kelompok khusus, misalnya *wederrechtelijki*, *onrechtmatig*, (melawan hukum), *zonder daartoe gerrechtig te zijn* (tanpa memiliki kewenangan untuk itu), *zonder verlof* (tanpa izin), *met overschrijding van de bevoegheid* (dengan melampaui batas kewenangan/*ultra vires*);
- g) Meskipun setiap delik pada akhirnya diandaikan diwujudkan dalam ruang dan waktu, kategori-kategori ini pada umumnya tidak dicantumkan sebagai unsur dalam rumusan delik. Sekalipun demikian, tempat (*locus*) dan waktu (*tempus*) pada prinsipnya harus diperhitungkan sebagai bagian fakta yang tidak terpisahkan dari tindak pidana yakni sebagai *Sachverhalt*.

Menurut doktrin, unsur-unsur delik terdiri atas unsur subjektif dan unsur objektif. Leden Marpaung³⁰ dalam bukunya menjabarkan unsur-unsur delik tersebut sebagai berikut:

1) Unsur Subjektif

Unsur subjektif adalah unsur yang berasal dari dalam diri pelaku. Asas hukum pidana menyatakan “tidak ada hukuman kalau tidak ada kesalahan” (*an act does not make a person*

³⁰Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 9-10.

guilty unless the mind is guilty ar actus non facit reum nisi mens sit rea), Kesalahan yang dimaksud di sini ialah kesalahan yang diakibatkan oleh kesengajaan (*intention/opzet/dolus*) dan kealpaan (*negligence or schuld*). Pada umumnya pakar telah menyetujui bahwa kesengajaan terdiri atas 3 (tiga) bentuk, yakni:

- a. Kesengajaan sebagai maksud (*oogmerk*);
- b. Kesengajaan dengan keinsafan pasti (*opzet als zekerheidsbewustzijn*);
- c. Kesengajaan dengan keinsafan akan kemungkinan (*dolus eventualis*).

Kealpaan adalah bentuk kesalahan yang lebih ringan dari kesengajaan. Kealpaan terdiri atas:

- 1) Tak berhati-hati;
- 2) Dapat menduga akibat perbuatan itu.

2) Unsur Objektif

Unsur objektif merupakan unsur dari luar diri pelaku yang terdiri atas:

- a. Perbuatan manusia, berupa:
 - 1) *Act*, yakni perbuatan aktif atau perbuatan positif;
 - 2) *Omission*, yakni perbuatan pasif atau perbuatan negatif, yaitu perbuatan yang mendiamkan atau membiarkan.

b. Akibat (*result*) perbuatan manusia

Akibat tersebut membahayakan atau merusak, bukan menghilangkan kepentingan-kepentingan yang dipertaruhkan oleh hukum, misalnya nyawa, badan, kemerdekaan, hak milik, kehormatan, dan sebagainya.

c. Keadaan-keadaan (*circumstances*)

Pada umumnya, keadaan tersebut dibedakan antara lain sebagai berikut:

- 1) Keadaan pada saat perbuatan dilakukan;
- 2) Keadaan setelah perbuatan dilakukan.

d. Sifat dapat dihukum dan sifat melawan hukum

Sifat dapat hukum berkenaan dengan alasan-alasan yang membebaskan si pelaku dari hukuman. Adapun sifat melawan hukum adalah apabila perbuatan itu bertentangan dengan hukum, yakni berkenaan dengan larangan atau perintah.

3. Jenis Tindak Pidana

Adapun jenis tindak pidana atau delik menurut doktrin dapat dibedakan sebagai berikut:

a. *Krenkingsdelicten* dan *Gevaarzettingsdelicten*³¹

Delik *krenkingsdelicten* merupakan delik yang mengandung perbuatan yang telah menyerang dan merugikan

³¹H. A. Zainal Abidin Farid, *Op.Cit.*, hlm. 359.

kepentingan orang lain, seperti pembunuhan (*Vide*: Pasal 338 KUHP), pencurian (*Vide*: Pasal 362 KUHP), perusakan (*Vide*: Pasal 406 KUHP), dan penipuan (*Vide*: Pasal 378 KUHP).

Sedangkan delik *gevaarzettingsdelicten* merupakan delik yang terjadi pada waktu kepentingan yang harus dilindungi terancam. Ketentuan tentang delik tersebut bisa diartikan sebagai ketentuan preventif (pencegahan) yakni bahwa undang-undang pidana tidak diam menunggu setelah penyerangan yang menimbulkan suatu kerugian, akan tetapi sebelum hal tersebut terjadi maka undang-undang telah dapat digunakan sebagai alat mencegah akibat yang bisa ditimbulkan. Misalnya delik percobaan (*Vide*: Pasal 53 KUHP), setidaknya jika percobaan ditinjau dari sudut pandang teori objektif (menitikberatkan pada bahayanya perbuatan pembuat/pelaku).

Gevaarzettingsdelicten dibedakan menjadi dua jenis, yaitu yang konkret dan abstrak (*concrete en abstracte gevaarzettingsdelicten*). *Concrete gevaarzettingsdelicten* adalah delik yang oleh pembuat undang-undang mengancam pidana kepada pembuat suatu perbuatan apabila pelaku melanggar perbuatan yang secara konkret (nyata) menimbulkan bahaya di dalam pasal undang-undang pidana. Contoh, ialah delik pada Pasal 187 KUHP yakni sengaja menimbulkan kebakaran, dan Pasal 331 yakni penipuan pada pembuatan bangunan.

Abstracte gevaarzettingsdelicten adalah kebalikan dari *concrete gevaarzettingsdelicten*. Pada delik ini, pembuat undang-undang hanya menggambarkan perbuatan, hal ini dikarenakan menurut pengalaman manusia, perbuatan demikian dapat dengan mudah menyerang kepentingan apa yang dapat dibahayakan. Contoh, delik yang diatur dalam Pasal 161 KUHP mengenai penghasutan. Bahwasanya penghasutan itu tidak perlu dibuktikan mengenai perbuatannya betul-betul dapat menggerakkan orang lain untuk melakukan perbuatan melawan hukum (tindak pidana) atau menentang pejabat negara dengan kekerasan.

b. Delik Formil dan Materiel³²

Delik formil (*formele delicten*) adalah delik yang terjadi karena dilakukannya suatu perbuatan yang dilarang dan diancam pidana oleh undang-undang yang berlaku. Misalnya, Pasal 160 KUHP tentang penghasutan, Pasal 209 KUHP dan Pasal 210 KUHP tentang penyuapan atau penyuapan aktif, Pasal 263 tentang Pemalsuan Surat, Pasal 362 KUHP tentang Pencurian.

Sedangkan delik materiel (*materiele delicten*) adalah delik yang baru dianggap terjadi setelah timbul akibatnya yang dilarang dan diancam pidana oleh undang-undang. Misalnya,

³²Andi Sofyan dan Nur Azisa, *Buku Ajar Hukum Pidana*, Pustaka Pena Pers, Makassar, 2016, hlm. 105. Lihat juga, Sofjan Sastrawidjaja, *Hukum Pidana 1*, CV. Armico, Bandung, 1990, hlm. 135.

Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan, Pasal 351 KUHP tentang penganiayaan.

c. Delik Komisi dan Omisi³³

Delik komisi (*delicta commisionis*) adalah delik yang berupa pelanggaran terhadap larangan di dalam undang-undang. Delik komisi ini dapat berupa delik formil sebagaimana dalam Pasal 362 tentang pencurian dan dapat pula berupa delik materiel yaitu Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan.

Sedangkan delik omisi (*delicta omisionis*) adalah delik yang berupa pelanggaran terhadap keharusan di dalam undang-undang. Misalnya yang diatur pada Pasal 164 KUHP dan Pasal 165 KUHP tentang keharusan melaporkan kejahatan-kejahatan tertentu, Pasal 224 KUHP tentang keharusan menjadi saksi, Pasal 478 KUHP tentang keharusan nakhoda untuk memberikan bantuan, Pasal 522 tentang keharusan menjadi saksi, dan Pasal 531 KUHP tentang keharusan menolong orang yang menghadapi maut.

d. Delik Selesai Seketika dan Terus Menerus³⁴

Delik selesai seketika (*aflopende delicten*) adalah delik yang terdiri atas satu perbuatan atau beberapa perbuatan tertentu yang selesai dalam suatu waktu tertentu yang singkat.

³³*Ibid.*, hlm. 105-106.

³⁴*Ibid.*

Misalnya dalam Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan, delik ini selesai dengan matinya si korban.

Sedangkan delik terus menerus (*voortdurende delicten*) adalah delik yang terdiri atas satu atau beberapa perbuatan yang melanjutkan suatu keadaan yang dilarang oleh undang-undang. Misalnya dalam Pasal 221 KUHP yaitu menyembunyikan orang yang melakukan kejahatan, Pasal 261 KUHP yaitu menyimpan barang-barang yang dapat dipakai untuk memalsukan materai dan merek, Pasal 333 KUHP yaitu dengan sengaja dan melawan hukum menahan seseorang atau melanjutkan penahanan.

e. Delik Sengaja dan Kealpaan³⁵

Delik kesengajaan (*dolus*) delik yang dilakukan dengan sengaja. Misalnya Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan dan Pasal 351 KUHP tentang penganiayaan. Sedangkan, delik kealpaan (*culpa*) yaitu delik yang dilakukan karena kesalahannya atau kealpaan. Misalnya Pasal 359 KUHP yaitu karena kesalahannya (kealpaannya) menyebabkan orang mati dan Pasal 360 KUHP yaitu karena kesalahannya (kealpaannya) menyebabkan orang lain mendapat luka-luka.

³⁵*ibid.*

B. Pengertian dan Pengaturan Kejarantinaan Kesehatan dan Kedaruratan Kesehatan

1. Pengertian Kejarantinaan Kesehatan dan Kedaruratan Kesehatan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Sebagai negara yang berlandaskan hukum, Indonesia wajib menjamin segala kepentingan masyarakatnya melalui peraturan perundang-undangan, khususnya dalam konteks penjaminan hak atas kesehatan dan hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Derivasi dari ketentuan tersebut di atas dapat ditemukan pada Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang berbunyi: “*Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat*”. Dalam instrumen Hukum Internasional, mengenai jaminan hak atas kesehatan tersebut diatur dalam Pasal 12 ayat (1) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Right* (ICESCR) bahwa hak atas kesehatan dijelaskan sebagai “*Hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental*”.

Berkenaan dengan Pasal 12 ayat (1) ICESCR, dalam sebuah Jurnal Ilmu Kedokteran yang berjudul "*Hak Atas Kesehatan dalam Perspektif HAM*" ditulis oleh Dedi Afandi,³⁶ menjelaskan bahwasanya dari berbagai penafsiran Pasal 12 ayat (1) ICESCR tersebut terdapat sebuah pembagian hak atas kesehatan, di antaranya terkait hak pencegahan penyakit epidemik dan endemik, hak fasilitas kesehatan, dan non diskriminasi. Keseluruhan hak tersebut merupakan hak atas kesehatan yang harus dilindungi dan dipenuhi oleh negara yang telah meratifikasi kovenan ICESCR. Indonesia merupakan salah satu negara yang telah meratifikasi ICESCR melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Sehingga terdapat kewajiban moral dan hukum bagi Pemerintah Republik Indonesia untuk memenuhi hak yang tertuang dalam ketentuan ICESCR tersebut.

Perwujudan pengaturan terkait pemenuhan hak atas kesehatan tersebut bisa dilihat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan (UU Kejarantinaan Kesehatan). Pada bagian huruf c Konsideran Menimbang UU Kejarantinaan Kesehatan dijelaskan:

³⁶Dedi Afandi, *Hak Atas Kesehatan dalam Perspektif HAM*, Jurnal Ilmu Kedokteran, Jilid 2, Nomor 1, Fakultas Kedokteran Universitas Riau, Maret 2008, hlm. 7-9.

“bahwa sebagai bagian dari masyarakat dunia, Indonesia berkomitmen melakukan upaya untuk mencegah terjadinya kedaruratan kesehatan masyarakat yang meresahkan dunia sebagaimana yang diamanatkan dalam regulasi internasional di bidang kesehatan, dan dalam melaksanakan amanat ini Indonesia harus menghormati sepenuhnya martabat, hak asasi manusia, dasar-dasar kebebasan seseorang, dan penerapannya secara universal.”

Perlu diketahui terlebih dahulu makna dari “kekarantinaan kesehatan” itu sendiri. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Kekarantinaan Kesehatan, bahwasanya yang dimaksud dengan “kekarantinaan kesehatan” adalah upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.

Kekarantinaan kesehatan berasal dari akar kata “karantina” yang berarti pembatasan kegiatan dan/atau pemisahan seseorang yang terpapar penyakit menular sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan meskipun belum menunjukkan gejala apapun atau sedang berada dalam masa inkubasi, dan/atau pemisahan peti kemas, Alat Angkut, atau Barang apapun yang diduga terkontaminasi dari orang dan/atau Barang yang mengandung penyebab penyakit atau sumber bahan kontaminasi lain untuk mencegah kemungkinan penyebaran ke orang dan/atau Barang di sekitarnya (*Vide*: Pasal 1 angka 6 UU Kekarantinaan Kesehatan).

Terdapat beberapa tujuan dibentuknya undang-undangan tersebut di atas. Berdasarkan Pasal 3 UU Keekarantinaan Kesehatan menyebutkan bahwasanya penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan bertujuan untuk:

- a. Melindungi masyarakat dari penyakit dan/atau Faktor Risiko Kesehatan Masyarakat yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat;
- b. Mencegah dan menangkal penyakit dan/atau Faktor Risiko Kesehatan Masyarakat yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat;
- c. Meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan masyarakat; dan
- d. Memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan petugas kesehatan.

Jelas, bahwa UU Keekarantinaan Kesehatan dibentuk untuk menjamin hak atas kesehatan masyarakat khususnya dalam hal upaya menanggulangi jika terjadi kedaruratan kesehatan masyarakat. Selanjutnya yang perlu diketahui ialah terkait pengertian kedaruratan kesehatan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Keekarantinaan Kesehatan dijelaskan bahwasanya yang dimaksud dengan "kedaruratan kesehatan masyarakat" adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit

menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.

Kebijakan untuk melaksanakan karantina menurut UU Keekarantinaan Kesehatan ialah terlebih dahulu Pemerintah Pusat melakukan penetapan terkait jenis penyakit dan faktor risiko yang dapat menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat (*Vide*: Pasal 10 ayat (3) UU Keekarantinaan Kesehatan). Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk menetapkan apakah suatu penyakit tersebut memang bersifat mewabah atau pandemi.

Berkenaan dengan wabah atau penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat, diatur pula dalam Undang-Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Penanggulangan Bencana). Bagian huruf b Konsideran Menimbang UU Penanggulangan Bencana menyebutkan bahwasanya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang memungkinkan terjadinya bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor nonalam maupun faktor manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak

psikologis yang dalam keadaan tertentu dapat menghambat pembangunan nasional.

Bencana nonalam merupakan bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit (*Vide*: Pasal 1 angka 3 UU Penanggulangan Bencana). Jelas dan terang bahwa definisi dari bencana nonalam tersebut mempunyai makna yang hampir serupa dengan kedaruratan kesehatan, yakni terkait pengaturan tentang penyakit yang bersifat mewabah atau menular atau pandemi.

Lebih lanjut, terkait wabah penyakit menular diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (UU Wabah Penyakit Menular). Dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU Wabah Penyakit Menular, bahwasanya yang dimaksud dengan “wabah penyakit menular” yang selanjutnya disebut “wabah” adalah kejadian berjangkitnya suatu penyakit menular dalam masyarakat yang jumlah penderitanya meningkat secara nyata melebihi dari pada keadaan yang lazim pada waktu dan daerah tertentu serta dapat menimbulkan malapetaka.

Berdasarkan Ketentuan Umum UU Wabah Penyakit Menular, bahwa apabila jumlah penderita suatu penyakit menular meningkat melebihi keadaan yang lazim di suatu daerah dalam satuan waktu tertentu, dan dapat menimbulkan malapetaka, maka keadaan ini

dapat dianggap sebagai suatu wabah. Dengan demikian satu kasus tunggal dari suatu penyakit menular yang lama tidak ditemukan, atau adanya penyakit baru yang belum diketahui sebelumnya di suatu daerah memerlukan laporan yang secepatnya disertai dengan penyelidikan epidemiologis. Apabila ditemukan penderita kedua dari jenis penyakit yang sama dan diperkirakan penyakit ini dapat menimbulkan malapetaka, maka keadaan, ini cukup merupakan indikasi (pertanda) untuk menetapkan daerah tersebut sebagai daerah wabah.

Sumber penyakit sebagaimana dalam UU Wabah Penyakit Menular adalah berasal dari manusia, hewan, tumbuhan, dan benda-benda yang mengandung dan/atau tercemar bibit penyakit, serta yang dapat menimbulkan wabah (*Vide*: Pasal 1 angka 2 UU Wabah Penyakit Menular).

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwasanya kekarantinaan kesehatan merupakan segala upaya pencegahan dan penanggulangan terhadap penyakit yang mewabah (pandemi). Sedangkan, kedaruratan kesehatan masyarakat ialah suatu keadaan sedang terjadi peningkatan kasus cukup signifikan atau luar biasa atas penyakit yang sedang mewabah dalam suatu negara atau wilayah tertentu maupun bersifat global.

2. Jenis dan Upaya Kejarantinaan Kesehatan

Upaya kejarantinaan kesehatan merupakan bentuk kebijaksanaan para pembuat undang-undang dalam menanggulangi terjadinya kedaruratan kesehatan masyarakat. Upaya tersebut bisa dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan.

Perlu dijelaskan terlebih dahulu, dalam hal terjadi kedaruratan kesehatan, maka penyelenggaraan kejarantinaan kesehatan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat secara cepat dan tepat berdasarkan besarnya ancaman, efektivitas, dukungan sumber daya, dan teknik operasional dengan mempertimbangkan kedaulatan negara, keamanan, ekonomi, sosial, dan budaya (*Vide*: Pasal 11 ayat (1) UU Kejarantinaan Kesehatan).

Upaya-upaya kejarantinaan kesehatan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah saat terjadi kedaruratan kesehatan masyarakat, antara lain kejarantinaan di pintu masuk dan wilayah. Kejarantinaan kesehatan di pintu masuk dan di wilayah dilakukan melalui kegiatan pengamatan penyakit dan faktor risiko kesehatan masyarakat terhadap alat angkut, orang, barang, dan/atau lingkungan, serta respons terhadap kedaruratan kesehatan masyarakat dalam bentuk tindakan kejarantinaan kesehatan. Adapun tindakan kejarantinaan tersebut yaitu:³⁷

³⁷*Vide*: Pasal 19-59 UU Kejarantinaan Kesehatan

a. Pengawasan di Pelabuhan

Penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan melalui pengawasan kapal ditujukan terhadap kapal yang datang dari luar negeri, pelabuhan wilayah terjangkau di dalam negeri, atau mengambil orang dan/atau barang dari kapal yang dari luar negeri maupun wilayah terjangkau dalam negeri. Setiap nakhoda kapal yang datang wajib memberikan Deklarasi Kesehatan Maritim (*Maritime Declaration of Health*) kepada pejabat karantina kesehatan pada saat kedatangan kapal. Selain itu, nakhoda kapal hanya dapat menurunkan atau menaikkan orang dan/atau barang setelah dilakukan pengawasan kekarantinaan kesehatan oleh pejabat karantina kesehatan.

Mekanisme tersebut dilaksanakan dalam rangka memperoleh persetujuan kekarantinaan kesehatan. Persetujuan tersebut berupa persetujuan bebas karantina, dalam hal tidak ditemukan penyakit dan/atau faktor risiko yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat dan/atau dokumen karantina kesehatan dinyatakan lengkap dan berlaku. Serta persetujuan karantina terbatas, dalam hal ditemukan penyakit dan/atau faktor risiko yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat dan/atau dokumen karantina kesehatan dinyatakan tidak lengkap dan tidak berlaku.

Sebelum keberangkatan kapal, nakhoda wajib melengkapi dokumen karantina kesehatan yang masih berlaku. Kemudian, nakhoda diberikan Surat Persetujuan Berlayar Karantina Kesehatan (*Port Health Quarantine Clearance*). Jika tidak memiliki dokumen tersebut, maka kapal dilarang berlayar.

b. Pengawasan di Bandar Udara

Penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan melalui bandar udara (Bandara) dilakukan terhadap setiap pesawat yang datang dari Bandara wilayah yang terjangkit, terdapat orang hidup atau mati yang diduga terjangkit dan/atau terdapat orang dan/atau barang yang diduga terpapar saat berada di dalam pesawat. Setiap kapten penerbang wajib melaporkan mengenai kedatangannya kepada petugas lalu lintas udara untuk diteruskan kepada pejabat karantina kesehatan di bandar udara tujuan dengan menggunakan teknologi telekomunikasi.

Pada saat kedatangan pesawat tersebut, kapten pesawat wajib secara langsung memberikan dokumen Deklarasi Kesehatan Penerbangan (*Health Part of the Aircraft General Declaration*) kepada pejabat karantina. Sedangkan dalam hal setelah kedatangan pesawat udara, kapten penerbang melalui pengelola Bandara wajib memberikan dokumen Deklarasi Kesehatan Penerbangan (*Health Part of the Aircraft General Declaration*) kepada pejabat karantina kesehatan. Sama halnya

dengan pengawasan di pelabuhan, mekanisme tersebut juga diperuntukkan dalam hal memperoleh persetujuan bebas karantina maupun karantina terbatas. Dalam hal keberangkatan pesawat udara, sebelum keberangkatan pesawat udara, kapten penerbang wajib melengkapi dokumen karantina kesehatan sesuai standar kekarantinaan kesehatan.

c. Pengawasan di Pos Lintas Batas Darat Negara

Penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan melalui pengawasan di Pos lintas batas darat negara dilakukan terhadap setiap kendaraan darat yang datang dari wilayah yang terjangkit, terdapat orang hidup atau mati yang diduga terjangkit dan/atau terdapat orang dan/atau barang yang diduga terpapar saat berada di dalam kendaraan darat.

Setelah kedatangan kendaraan darat, pengemudi wajib memberikan dokumen Deklarasi Kesehatan Perlintasan Darat (*Ground Crossing Declaration of Health*) kepada pejabat karantina kesehatan. Kemudian, kendaraan darat yang tidak ditemukan faktor risiko kesehatan masyarakat dan/atau dokumen Deklarasi Kesehatan Perlintasan Darat (*Ground Crossing Declaration of Health*) dinyatakan lengkap diberikan persetujuan karantina kesehatan oleh pejabat karantina kesehatan. Sebelum keberangkatan kendaraan darat,

pengemudi wajib melengkapi dokumen karantina kesehatan yang masih berlaku.

d. Pengawasan Awak, Personel, dan Penumpang

Penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan melalui pengawasan awak, personel, dan penumpang dilakukan terhadap awak, personel, dan penumpang yang datang dari negara endemis, negara terjangkit, dan/atau negara yang mewajibkan adanya vaksinasi atau yang akan berangkat ke negara endemis, negara terjangkit, dan/atau negara yang mewajibkan adanya vaksinasi. Seluruhnya harus memiliki sertifikat vaksinasi internasional, jika tidak maka dilakukan tindakan kekarantinaan kesehatan oleh pejabat karantina kesehatan.

e. Pengawasan Barang

Penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan melalui pengawasan barang dilakukan terhadap setiap barang yang memiliki faktor risiko kesehatan masyarakat dalam alat angkut yang berada dalam status karantina untuk selanjutnya dilakukan tindakan kekarantinaan kesehatan oleh pejabat karantina kesehatan. Dalam hal jenazah dan/atau abu jenazah dalam alat angkut dilakukan pemeriksaan terhadap dokumen penyebab kematian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

f. Karantina Rumah

Karantina dilaksanakan pada saat situasi ditemukannya kasus kedaruratan kesehatan masyarakat yang terjadi hanya di dalam satu rumah. Karantina rumah tersebut dilaksanakan terhadap seluruh orang dalam rumah, barang, atau alat angkut yang terjadi kontak erat dengan kasus.

g. Karantina Wilayah

Karantina wilayah merupakan bagian dari respons dari kedaruratan kesehatan masyarakat. Karantina wilayah dilaksanakan kepada seluruh anggota masyarakat di suatu wilayah apabila dari hasil konfirmasi laboratorium sudah terjadi penyebaran penyakit antar anggota masyarakat di wilayah tersebut. Selama karantina wilayah, anggota masyarakat yang dikarantina tidak boleh keluar masuk wilayah karantina. Dalam hal selama masa karantina wilayah ternyata salah satu atau beberapa anggota di wilayah tersebut ada yang menderita penyakit kedaruratan kesehatan masyarakat yang sedang terjadi maka dilakukan tindakan isolasi dan segera dirujuk ke rumah sakit.

h. Karantina Rumah Sakit

Karantina Rumah Sakit (RS) dilaksanakan terhadap seluruh orang yang berkunjung, orang yang bertugas, pasien dan barang, serta apapun di suatu rumah sakit bila dibuktikan

berdasarkan hasil konfirmasi laboratorium telah terjadi penularan penyakit yang ada di ruang isolasi keluar ruang isolasi. RS yang dikarantina diberi garis karantina dan dijaga terus menerus oleh pejabat karantina kesehatan dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berada di luar wilayah karantina. Seluruh orang, barang, dan/atau hewan yang berada di rumah sakit yang dikarantina tidak boleh keluar dan masuk RS.

i. Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB)

Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) juga termasuk respons atas kedaruratan kesehatan masyarakat (bagian dari kekarantinaan kesehatan). PSBB bertujuan untuk mencegah meluasnya penyebaran penyakit kedaruratan kesehatan masyarakat yang sedang terjadi antar orang di suatu wilayah tertentu. Adapun bentuk pelaksanaan PSBB yaitu meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.

C. Teori dan Jenis Penafsiran dalam Hukum Pidana

Seyogianya, setiap undang-undang (khususnya undang-undang pidana) memerlukan penafsiran untuk mengatasi permasalahan silang pendapat dalam konteks terjadinya proses penyelesaian perkara pidana. Hal ini karena dalam sebuah undang-undang terkadang

dijumpai pasal atau ketentuan yang bisa mengundang persepsi yang berbeda antara penuntut umum, Hakim dan pelaku (penasihat hukum). Sehingga fungsi metode penafsiran mempunyai kedudukan yang sangat urgen.

P.A.F. Lamintang dan Franciscus Theojunior Lamintang³⁸ dalam bukunya berpendapat bahwasanya suatu penafsiran yang baik dan tepat atas rumusan-rumusan yang terdapat dalam suatu undang-undang pidana sangat berkaitan erat dengan usaha manusia untuk memberikan penghargaan yang setinggi-tingginya terhadap hak asasi manusia. Namun karena penafsiran yang buruk dan tidak tepat atas rumusan yang ada dalam undang-undang tersebut akan membuat hak atas kebebasan pribadi dan atas kepemilikan harta milik itu tanpa suatu dasar hukum dapat menjadi dirampas atau dibatasi secara sewenang-wenang. Olehnya itu, bagi penegak hukum terkhusus Hakim harus mempunyai pemahaman yang cukup mengenai metode penafsiran undang-undang dengan baik, serta cara yang dapat dibenarkan oleh undang-undang tersebut.

Seiring dengan perkembangan hukum pidana yang kian pesat, sehingga pandangan bahwa Hakim hanyalah berfungsi sebagai “mulut undang-undang) telah ditinggalkan. Walaupun di sisi lain asas legalitas (*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*) tetap dipertahankan oleh beberapa negara secara konkret. Sebagaimana

³⁸P.A.F. Lamintang dan Franciscus Theojunior Lamintan, *Op.Cit.*, hlm. 36-37.

dalam Pasal 12 *Crimineel Weboek voor het Koninkryk Holland* bahwa kejahatan tidak akan ada tanpa undang-undang yang menetapkannya terlebih dahulu. Berkenaan dengan tidak dapatnya dihindari penafsiran terhadap undang-undang, Logemann³⁹ berpendapat bahwa setiap undang-undang sebagai bagian hukum positif, bersifat statis dan tak dapat mengikuti perkembangan kemasyarakatan, yang menimbulkan sebuah ruang kosong. Sehingga Hakimlah yang mempunyai tugas untuk mengisi kekosongan tersebut melalui penafsiran, dengan catatan bahwa dalam melakukan penafsiran Hakim tidak boleh memperkosa maksud dan jiwa undang-undang (tidak sewenang-wenang).

Berkaitan dengan tujuan penafsiran, Van Apeldoorn⁴⁰ dalam bukunya berpandangan bahwa penafsiran bertujuan untuk mencari dan menemukan kehendak pembentuk undang-undang yang telah dinyatakan oleh pembuat undang-undang tersebut secara tidak jelas (kabur). Lebih lanjut, Logemann⁴¹ menjelaskan mengenai yang dimaksud *kennelijke bedoeling* pembuat undang-undang adalah segala sesuatu yang berdasarkan penafsiran yang baik dan dapat diterima sebagai sesuatu yang logis dapat disimpulkan menjadi kehendak dari pembentuk atau pembuat undang-undang tersebut. Hal tersebut berkaitan pula dengan pandangan P.A.F. Lamintang dan

³⁹H. A. Zainal Abidin Farid, *Op.Cit.*, hlm. 113-114.

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 114-115.

⁴¹*Ibid.*, hlm. 114.

Franciscus Theojunior Lamintang⁴² yang mengemukakan bahwa tujuan penafsiran undang-undang adalah untuk menentukan arti yang sebenarnya dari *wilsbesluit* atau dari putusan kehendak pembentuk undang-undang yakni sebagaimana yang tertulis dalam rumusan darai ketentuan undang-undang.

Secara teoretis, terdapat berbagai jenis penafsiran hukum (khususnya hukum pidana), di mana setiap metode interpretasi tersebut saling melengkapi. Setiap metode penafsiran mempunyai karakteristiknya tersendiri, olehnya itu tidak terdapat petunjuk tentang metode mana yang sesungguhnya harus digunakan ketika terjadi suatu perkara tertentu. Namun, Hakim memiliki kebebasan dalam memilih metode atau jenis penafsiran mana yang dianggap paling tepat dan cocok dalam menyelesaikan perkara yang ada.⁴³

Penafsiran atau interpretasi yang paling umum yakni penafsiran *strictissima interpretatio* atau *strictieve interpretatie* adalah penafsiran secara ketat (*strikt*) terhadap redaksi undang-undang, yang rumusannya jelas dan tidak dapat diartikan secara jamak. Dalam artian, bilamana kata-kata atau rumusan undang-undang sudah cukup jelas, maka oleh Hakim tidak boleh menafsirkan secara menyimpang dari kata-kata yang telah ada. Meskipun, kehendak yang sesungguhnya dari pembuat undang-undang berlainan dengan arti dari

⁴²P.A.F. Lamintang dan Franciscus Theojunior Lamintan, *Op.Cit.*, hlm. 37.

⁴³M. Syamsuddin, *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim*, Edisi Kedua, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2012, hlm. 249.

kata tersebut.⁴⁴ Menurut Simons⁴⁵ apabila undang-undang mengizinkannya, maka dengan memperhatikan keadaan-keadaan yang berubah, undang-undang tersebut dapat diberlakukan secara menyimpang dari maksud yang sesungguhnya dari pembuat undang-undang.

Berkenaan dengan hal tersebut, Van Apeldoorn⁴⁶ (1952) mengemukakan pendapat bahwasanya interpretasi pada dasarnya sekaligus menambah undang-undang, dan dalam setiap penafsiran sebagaimana halnya pembentukan undang-undang terdapat unsur penciptaan, olehnya itu karena ketentuan undang-undang yang takluk di bawah berbagai macam penafsiran adalah tidak sempurna. Hal ini bersesuaian dengan pandangan Scholten⁴⁷ yang berpendapat bahwa menjalankan undang-undang itu harus selalu *rechsvinding* (penemuan hukum).

Adapun jenis-jenis penafsiran dapat disimpulkan sebagai berikut:⁴⁸

a. Penafsiran *Authentic* (Autentik)

Penafsiran autentik merupakan penjelasan dari setiap pasal dalam undang-undang. Professor van Hamel⁴⁹ menyebutkan satu penafsiran yang dapat digunakan dalam

⁴⁴H. A. Zainal Abidin Farid, *Op.Cit.*, hlm. 115.

⁴⁵P.A.F. Lamintang dan Franciscus Theojunior Lamintan, *Op.Cit.*, hlm. 39.

⁴⁶H. A. Zainal Abidin Farid, *Op.Cit.*, hlm. 116.

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸Didik Endro Purwoleksono, *Op.Cit.*, hlm. 33-34.

⁴⁹P.A.F. Lamintang dan Franciscus Theojunior Lamintan, *Op.Cit.*, hlm. 52.

menafsirkan KUHP di Indonesia, yaitu penafsiran autentik (*authentieke interpretatie*). Penafsiran autentik menurut van Hamel merupakan penafsiran yang dibuat oleh pembuat undang-undang sendiri terkait beberapa perkataan yang digunakannya di dalam KUHP.

b. Penafsiran Gramatikal

Penafsiran gramatikal adalah penafsiran yang didasarkan pada tata bahasa undang-undang, hal ini dapat dilihat pada ketentuan umum dari suatu undang-undang. Menurut J. Remmelink⁵⁰ penafsiran gramatikal menempati posisi yang sangat penting di dalam penafsiran hukum pidana. Dalam putusan (*arrest*) *Hoge Raad* tanggal 12 November 1900 W.7525 HR bahkan dipertimbangkan, naskah atau teks undang-undang merupakan pengejawantahan kehendak pembuat undang-undang. Apabila teks tersebut dapat diinterpretasikan dengan berbagai cara, maksud pembentuk undang-undang dapat disimpangi demi pengungkapan hukum.

c. Penafsiran Historis (Menurut Sejarahnya)

Penafsiran historis adalah penafsiran yang didasarkan pada maksud pembuat undang-undang ketika menciptakan undang-undang tersebut. Hal ini dapat dilihat pada proses pembentukannya (*wetshistorich*), atau Hakim harus meneliti

⁵⁰Didik Endro Purwoleksono, *Op.Cit.*, hlm. 33. Lihat juga, H. Supardi S, *Perampasan Harta Hasil Korupsi: Perspektif hukum Pidana yang Berkeadilan*, Edisi Pertama, Kencana Prenadamedia Group, 2018, hlm. 146.

tentang ketentuan-ketentuan dahulu yang mendahului ketentuan sekarang (*rechtshistorisch*).⁵¹ Biasanya terdapat dalam notula rapat komisi di DPR, pendapat atau jawaban Pemerintah atas pembahasan suatu RUU.

d. Penafsiran Sistematis atau Dogmatis

Penafsiran sistematis atau dogmatis dilakukan dalam hal Hakim menggantungkan penjelasan suatu ketentuan pada sistem peraturan-peraturan dalam mana peraturan bersangkutan terhisap. Lebih jelasnya bisa dilihat dalam uraian berikut:

- 1) Penafsiran ini didasarkan hubungan suatu ketentuan (pasal) dengan ketentuan yang lainnya. Dalam artian, berdasarkan sistem undang-undang;
- 2) Dapat pula penafsiran yang didasarkan pasal suatu undang-undang dengan pasal undang-undang lainnya;
- 3) Contoh terdapat pada Pasal 90 dan Pasal 346 KUHP.

e. Penafsiran Teleologis

Penafsiran teleologis yaitu dalam hal Hakim memerhatikan maksud pembuat undang-undang atau asas-asas yang oleh pembuat undang-undang diletakkan sebagai dasar ketentuan yang dibuatnya, atau pun syarat-syarat yang

⁵¹*Ibid.* Lihat juga, H. A. Zainal Abidin Farid, *Op.Cit.*, hlm. 117.

dikehendaki oleh masyarakat. Van Bemmelen menambahkan dalam hal penafsiran teleologis terbagi lagi beberapa penafsiran sebagai derivasinya, yaitu:⁵²

- 1) Penafsiran fungsional (*functieonele interpretatie*) yakni penafsiran dalam mana Hakim memperhitungkan fungsi ketentuan undang-undang pidana yang harus dilaksanakan, dalam kehidupan masa kini;
- 2) Penafsiran sosiologis yakni penafsiran yang di mana Hakim dengan memperhatikan keperluan yang ada dalam masyarakat, dengan catatan bahwasanya Hakim harus menjaga jangan sampai mereka mengambil alih tugas dan kewenangan badan legislatif.

f. Penafsiran Ekstensif (Memperluas) x Penafsiran Restriktif (Mempersempit)

Penafsiran ekstensif tetap berpegang pada aturan yang ada. Dalam hal ini terdapat perkataan yang diberi arti menurut makna yang hidup dalam masyarakat sekarang, tidak menurut maknanya pada waktu dibentuknya. Pandangan tersebut dikemukakan oleh Moeljatno.⁵³ Namun, pandangan tersebut

⁵²*Ibid.* Lihat juga, *Ibid.*, hlm. 116-117.

⁵³*Ibid.* Lihat juga, *Ibid.*, hlm. 123.

dibidas oleh H. A. Zainal Abidin⁵⁴ Farid dalam bukunya yang mengatakan bahwa penafsiran ekstensif sesungguhnya bukan lagi penafsiran dalam hukum pidana karena:

- 1) Mungkin sekali hasil penafsiran demikian akan mencapai hasil yang lebih luas daripada analogi, karena *extenderen* (perluasan) tak mengenal batas;
- 2) Oleh karena itu, maka baik penafsiran analogi maupun yang disebut penafsiran ekstensif bertentangan dengan asas legalitas.

Penafsiran lainnya dikemukakan oleh Hazewinkel Suringa (1973)⁵⁵ antara lain:

- 1) *Rationele interpretatie*, yaitu penafsiran menurut kepatutan atau rasio. Penafsiran ini banyak digunakan pada lapangan hukum privat, sedangkan dalam hukum pidana sering tumpang tindih dengan penafsiran teleologis;
- 2) *Anticiperende interpretatie*, yaitu penafsiran berdasarkan suatu undang-undang yang direncanakan akan dibentuk, akan tetapi masih belum berlaku;
- 3) *Rechtsvergelijkende interpretatie*, yaitu penafsiran berdasarkan perbandingan hukum. Penafsiran ini sangat berguna dalam bidang hukum lalu lintas;

⁵⁴*Ibid.* Lihat juga, *Ibid.* hlm. 124.

⁵⁵H. A. Zainal Abidin Farid, *Op.Cit.*, hlm. 127.

4) *Creatieve interpretatie*, yaitu penafsiran yang kreatif. Penafsiran ini merupakan kebalikan dari penafsiran ekstensif, sehingga bersifat restriktif (membatasi).

J. Remmelink⁵⁶ dalam bukunya menjelaskan bahwasanya mengenai ketentuan tegas mengenai bagaimana menjelaskan atau menafsirkan ketentuan pidana tidak akan ditemukan. Sekalipun ada kecenderungan umum yang menegaskan bahwa pada prinsipnya dalam hukum pidana kita harus melakukan interpretasi secara ketat (terbatas). Berkenaan dengan hal tersebut, ditemukan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Perancis (berlaku 1 Maret 1994) yang menetapkan: *La loi poenale est d'interpretation stricte* (hukum /KUHP harus ditafsirkan secara sempit, tidak secara luas). Pandangan ini menurut penulis sangat relevan dalam melakukan penafsiran, di samping banyaknya metode penafsiran hukum pidana yang ada. Agar tidak terjadi kekaburan (*obscuur libel*) penafsiran yang hanya akan membuat maksud dan tujuan ketentuan pasal undang-undang tersebut tidak tersampaikan, serta kepentingan pihak yang berperkara terzalimi.

D. Teori Kebijakan Hukum Pidana

1. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan dalam literatur hukum memiliki banyak variasi tafsiran. Secara umum, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia

⁵⁶J. Remmelink, *Op.Cit.*, hlm. 53.

(KBI)⁵⁷ kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran, dan garis haluan. Definisi yang serupa dapat ditemukan dalam Kamus Politik,⁵⁸ bahwa kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi atau pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.

Beberapa ahli memberikan definisinya terkait kebijakan tersebut. Menurut H. Abdul Manan,⁵⁹ kebijakan berasal dari kata *beleid* yang artinya politik. Sedangkan politik itu sendiri merupakan terjemahan dari *rechtspolitiek* (dalam bahasa belanda) yang berarti politik hukum. Sehingga kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan permasalahan atau hambatan dan kesempatan terhadap pelaksana

⁵⁷Badan Pengembangan Bahasa dan Perbukuan, Kementerian Pendidikan Kebudayaan Republik Indonesia, *Op.Cit.*

⁵⁸H. Dey Ravena dan Kristian, *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, hlm. 26.

⁵⁹H. Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hlm.

usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan atau sasaran.

Menurut Barda Nawawi Arief,⁶⁰ istilah kebijakan diambil dari kata *policy* (dalam bahasa Inggris) atau *politiek* (dalam bahasa Belanda). Selanjutnya, menurut pendapat Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood⁶¹ bahwa kebijakan atau *policy* dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan tentang tata cara yang paling efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan secara kolektif. Selain itu, pendapat lainnya diberikan oleh Charles O. Jones⁶² bahwa kebijakan (politik) sebagai suatu keputusan tetap yang dicirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari pembuat (mereka) yang membuat dan dari pembuat yang memenuhi atau melaksanakan keputusan tersebut.

Lebih lanjut, Miriam Budiardjo⁶³ (pakar ilmu politik) memberikan pandangannya bahwa kebijakan (*policy*) merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pada dasarnya, pihak yang membuat

⁶⁰H. Dey Ravena dan Kristian, *Op.Cit.*, hlm. 25. Lihat juga, B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 263.

⁶¹*Ibid.*

⁶²*Ibid.*, Lihat juga, Charles O. Jhones, *Pengantar Kebijakan Publik*, Grafindo, Jakarta, 1994, hlm. 74.

⁶³Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 20.

kebijakan tersebut memiliki kekuasaan atau kewenangan untuk melaksanakannya.

Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo,⁶⁴ kebijakan (sebagai asas) diartikan sebagai jantung dari peraturan hukum. Kebijakan menjadi alasan dari lahirnya peraturan hukum (*ratio legis*) yang menjadi rencana besar (*grand design*) dan dasar dari rencana (*basic design*) pada pelaksanaan dari pengejawantahan penerapan pengembangan tugas dan fungsi pekerjaan kepemimpinan dalam pemerintahan maupun bagi organisasi.

Pandangan mengenai definisi kebijakan juga diberikan oleh Sri Soemantri,⁶⁵ bahwa kebijakan atau *policy* adalah konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan dan cara-cara untuk bertindak. Definisi dari Sri Soemantri tersebut banyak diikuti oleh akademisi. Termasuk menjadi acuan pendefinisian kebijakan dalam KBBI.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diinventarisasikan beberapa istilah untuk kebijakan yakni politik, *policy*, *politiek* dan *beleid*. Sedangkan kebijakan sendiri dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang berkaitan erat dengan tujuan dari seluruh upaya pemenuhan kepentingan masyarakat serta menyelesaikan permasalahan sosial yang ada. Di mana dalam usaha mencapainya

⁶⁴H. Dey Ravena dan Kristian, *Op.Cit.*, hlm. 26. Lihat juga, Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 45.

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 27.

tersebut, dibutuhkan suatu keputusan (regulasi) yang selanjutnya disebut sebagai kebijakan yang dilakukan oleh sebuah lembaga dengan fungsi legislasi.

2. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana (*Penal Policy*)

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) mengandung konsepsi yang kompleks dalam perspektif teori hukum pidana. Dibuktikan dengan banyaknya pandangan yang berbeda dari kalangan akademisi. Sebelum menjelaskan lebih jauh terkait kebijakan hukum pidana, perlu diketahui terlebih dahulu konsepsi hukum pidana secara ringkas agar koneksitas antara teori hukum pidana dengan kebijakan hukum pidana tidak menjadi bias.

Berkenaan dengan pengertian hukum pidana, W.L.G. Lemaire⁶⁶ berpendapat bahwa:

“Het strafrecht is samengesteld uit die normen welke geboden en verboden bevatten en warden (door de wetgever) als sanctie straf, d.i. een bijzonder leed, is gekoppeld. Men kan dus ook zeggen dat het strafrecht het normen stelsel is, dat bepaalt op welke gedragingen (doen of niet-doen waar handelen verplicht is) en onder welke omstandigheden het recht met straf reageert en waaruit deze straf bestaat”

“(Terjemahan: Hukum pidana itu terdiri dari norma-norma yang berisi keharusan-keharusan dan larangan-larangan yang (oleh pembentuk undang-undang) telah dikaitkan dengan suatu sanksi berupa hukuman, yakni suatu penderitaan yang bersifat khusus dengan demikian dapat juga dikatakan, bahwa hukum pidana itu merupakan suatu sistem norma-norma yang menentukan terhadap tindakan-tindakan yang mana (hal melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu) di mana terdapat suatu keharusan untuk melakukan sesuatu) dan dalam keadaan-keadaan bagaimana hukuman itu dapat

⁶⁶P.A.F. Lamintang dan Franciscus Theojunior Lamintang, *Op.Cit.*, hlm. 1-2.

dijatuhkan, serta hukuman yang bagaimana yang dapat dijatuhkan bagi tindakan-tindakan tersebut).”

Pandangan yang serupa diungkapkan oleh Simons⁶⁷ yang membagi hukum pidana menjadi dua jenis, yaitu hukum pidana materiil dan formil. Menurut Simons, hukum pidana materiil mengandung petunjuk-petunjuk dan uraian tentang *strafbaar feit* (delik, perbuatan pidana, tindak pidana), peraturan tentang syarat-syarat *strafbaarheid*⁶⁸ (hal yang dapat dipidananya seseorang), penunjukan orang yang dapat dikenakan pidana serta ketentuan mengenai pidananya (siapa dan bagaimana orang itu bisa dipidana). Sedangkan hukum pidana formil menurut Simons adalah mengatur mengenai cara negara dengan melalui perantara pejabatnya (alat perlengkapan negara) menggunakan haknya untuk memidana, dengan demikian mengandung hukum acara pidana.

Berdasarkan uraian singkat mengenai konsepsi hukum pidana tersebut, maka dapat diketahui bahwasanya hukum pidana merupakan hukum yang mengatur keharusan, sanksi pidana dan unsur-unsur tindak pidana. Serta mengatur juga jenis sanksi pidana yang dapat dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana. Dalam penerapannya membutuhkan hukum acara pidana (hukum pidana formil) baik untuk perbuatan pidana yang bersifat umum (delik di dalam KUHP) maupun khusus (delik di luar KUHP). Sehingga dapat

⁶⁷H. A. Zainal Abidin Farid, *Op.Cit.*, hlm. 3.

⁶⁸Maksud dari *Strafbaarheid* menurut Simons yakni tentang orang-orang yang mampu dipertanggungjawabkan atas perbuatannya.

dipahami bahwa substansi hukum pidana sangat tergantung pada kebijakan hukum pidana (*penal policy*).

Terkait kebijakan hukum pidana (*penal policy*), Eko Soponyono⁶⁹ dalam bukunya berpendapat, bahwa kebijakan hukum pidana di dalamnya terdapat keterkaitan dengan kebijakan sistem pemidanaan yang merupakan usaha mewujudkan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang. Sehingga kebijakan sistem pemidanaan termasuk juga sebagai bagian dari pembaharuan hukum pidana.

Istilah kebijakan hukum pidana dalam berbagai literatur asing dikenal dengan "*penal policy*", "*criminal law policy*" atau "*strafrechts politiek*". Dalam perspektif teori, tidak terdapat satu kesatuan pendapat mengenai kebijakan hukum pidana, jika pun ada maka bisa dikatakan sebagai *tentative definition*.⁷⁰

Menurut Ivo Lapenna (*University of London*)⁷¹ kebijakan hukum pidana yaitu "*is a part of the general policy of a society aimed at combating crime, and it embraces all methods and measures applied for this purpose. All these remedies against crime may be divided into two main groups: measures of prevention and*

⁶⁹Eko Soponyono, *Kebijakan Orientasi Hukum Pidana dalam Ius Constitutum dan Ius Constituendum di Indonesia*, Penerbit Pustaka Magister, Semarang, 2012, hlm. 3.

⁷⁰Pujijono dan Ade Adhari, *Hukum Pidana di Bidang Sumber Daya Alam*, Deepublish, Yogyakarta, 2019, hlm. 163.

⁷¹*Ibid.*, Lihat juga, Ivo Lapenna, *Soviet Penal Policy*, WC2 by William Clowes & Sons Ltd, Beccels Set in Monotype Plantin First Published in 1968, Bow Street, London. Republished by www.kehlet.com and Birthe Lapenna in Denmark, December 2000, hlm. 10.

measures of repression". Ivo Lapenna memaknai kebijakan hukum pidana sebagai bagian dari kebijakan umum masyarakat yang bertujuan untuk memerangi kejahatan, dan mencakup semua cara dan tindakan yang diterapkan untuk mencapai tujuan itu. Semua solusi dalam melawan kejahatan tersebut kemudian dibagi menjadi dua kelompok utama, yakni tindakan pencegahan dan penindakan secara represif.

Berkenaan dengan keterkaitan antara kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dengan kebijakan sosial (*social policy*), Barda Nawawi Arief⁷² berpendapat bahwa pembaharuan hukum pidana dalam konteks pendekatan kebijakan memiliki makna, sebagai berikut:

- a. Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial, dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya);
- b. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan);

⁷²Bagas Pandega Hariyanto Putro dan Eko Soponyono, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Tindak Pidana Pemalsuan Uang*, Jurnal Law Reform, Vol. 11, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2015, hlm. 162. Lihat juga, Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2010, hlm. 29-30.

c. Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (legal substance) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

Marc Ancel⁷³ memberikan uraian bahwa dalam *modern criminal science* terdiri atas tiga komponen yakni “*criminology*”, “*criminal law*”, dan “*penal policy*”. Menurutnya, kebijakan hukum pidana (*penal policy*) merupakan ilmu sekaligus seni yang memiliki tujuan praktis dalam memberikan rumusan undang-undang, menerapkan undang-undang serta melaksanakan suatu putusan pengadilan.

Menurut Barda Nawawi Arief⁷⁴ dalam bukunya mengemukakan, bahwa:

“Kebijakan hukum pidana merupakan terjemahan langsung dari istilah *penal policy*, namun adakalanya istilah *penal policy* ini diterjemahkan pula dengan politik hukum pidana. Istilah *penal policy* ini mempunyai pengertian yang sama dengan istilah *criminal law policy* dan *strafrechts politiek* sehingga kedua istilah ini juga diterjemahkan dengan politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana, akan tetapi dari penjelasan sebelumnya bahwa istilah kebijakan diambil dari istilah *policy* dalam bahasa Inggris atau *Politiek* dalam bahasa Belanda.”

⁷³John Kenedi, *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy) dalam Negara Hukum Indonesia: Upaya Mensejahterakan Masyarakat (Social Welfare)*, Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam: Al-Imarah, Vol. 2, No. 1, Institut Agama Islam Negeri Bengkulu, 2017, hlm. 20. Lihat juga, Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 23.

⁷⁴*Ibid.*, Lihat juga, Barda Nawawi Arief, *Ibid.*, hlm. 26.

Dari pernyataan tersebut, dapat dilihat benang merah bahwa kebijakan hukum pidana bisa juga disebut dengan istilah politik hukum pidana yang diartikan sebagai usaha rasional untuk menanggulangi kejahatan menggunakan sarana hukum pidana (*penal policy*). Sedangkan pengertian kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana bisa ditinjau dari sudut pandang politik hukum dan politik kriminal (kebijakan kriminal).⁷⁵

Kebijakan hukum pidana merupakan salah satu upaya untuk mencegah dan menanggulangi terjadinya tindak pidana (kejahatan) di negara hukum (*rechtstaat*). Dalam hal ini bersesuaian dengan pandangan Sudarto,⁷⁶ bahwa kebijakan atau politik hukum pidana yaitu:

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada saat itu;
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang diharapkan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha dalam mencapai peraturan perundang-

⁷⁵*Ibid.*

⁷⁶*Ibid.*, hlm. 21. Lihat juga, Barda Nawawi Arief, *Ibid.*, hlm. 24.

undangan pidana yang sesuai dengan situasi dan kondisi pada waktu tertentu baik untuk saat ini (*ius constitutum*) maupun untuk masa yang akan datang (*ius constituendum*). Selain itu, kebijakan hukum pidana juga berkaitan erat dan menjadi bagian dari kebijakan kriminalisasi dalam konteks pembaharuan hukum pidana.

3. Tinjauan Tentang Kebijakan Kriminalisasi

Secara umum, kriminalisasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)⁷⁷ adalah proses yang memperlihatkan perilaku yang semula tidak dianggap sebagai peristiwa pidana, tetapi kemudian digolongkan sebagai peristiwa pidana oleh masyarakat. Dengan demikian kriminalisasi menurut KBBI, adalah upaya menjadikan suatu perbuatan yang pada awalnya bukan merupakan sebuah tindak pidana, menjadi perbuatan yang terqualifikasi sebagai tindak pidana.

Soerjono Soekanto⁷⁸ berpendapat bahwa kriminalisasi merupakan tindakan atau penetapan penguasa mengenai perbuatan tertentu yang oleh masyarakat atau golongan-golongan masyarakat dianggap sebagai perbuatan yang dapat dipidana menjadi perbuatan pidana. Lebih lanjut, dalam *Black Law*

⁷⁷Badan Pengembangan Bahasa dan Perbukuan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Op.Cit.*

⁷⁸Salman Luthan, *Asas dan Kriteria Kriminalisasi*, Jurnal Hukum: *Ius Quia Iustum*, Vol. 16, No. 1, Universitas Islam Indonesia, Januari 2009, hlm. 1. Lihat juga, Soerjono Soekanto, *Kriminologi: Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1981, hlm. 62.

*Dictionary*⁷⁹ dijelaskan pula bahwa kriminalisasi ialah membuat suatu perbuatan menjadi sebuah kriminal dan oleh karena itulah dapat dikenakan pidana oleh Pemerintah dengan cara kerja atas namanya.

Pandangan yang hampir serupa juga diberikan oleh Sudarto,⁸⁰ yang mengemukakan bahwa kriminalisasi ialah penetapan suatu perbuatan yang awalnya bukan merupakan tindak pidana menjadi tindak pidana. Proses tersebut diakhiri dengan terbentuknya undang-undang yang mengancam perbuatan tersebut dengan sanksi pidana. Maka dapat diketahui bahwa kebijakan kriminalisasi juga merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) dengan menggunakan sarana pendekatan hukum pidana (*penal*), sehingga juga menjadi bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*).

Berkaitan dengan hal tersebut, Sudarto⁸¹ juga pernah mengungkapkan tiga arti mengenai kebijakan kriminal, antara lain:

- a. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;

⁷⁹*Ibid.*, Lihat juga, Henry Campbell, *Black Law Dictionary*, West Publishing Co., Sint Paul Minn, 1979, hlm. 337.

⁸⁰Duwi Handoko, *Dekriminalisasi Terhadap Delik-Delik dalam KUHP*, Hawa dan Ahwa, Pekanbaru, 2016, hlm. 107. Lihat juga, Putusan Perkara Nomor 40/PUU-X/2012, hlm. 21.

⁸¹Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, hlm. 3. Lihat juga, Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, 1981, hlm. 113-114.

- b. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari Pengadilan dan Polisi;
- c. Dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Lebih lanjut, definisi tentang kebijakan kriminal (*criminal policy*) diberikan oleh G. Peter Hoefnagels,⁸² yakni:

- a. *Criminal Policy is the science of responses;*
- b. *Criminal Policy is the science of crime prevention;*
- c. *Criminal Policy is a policy of designating human behaviour as crime;*
- d. *Criminal Policy is a rational total of the responses to crime;*

Keputusan untuk melakukan tindakan kriminalisasi terhadap suatu perbuatan tertentu haruslah didasarkan pada beberapa faktor. Faktor tersebut diuraikan oleh Bassiouni⁸³ sebagai berikut:

- a. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil yang dicari atau yang ingin dicapai;

⁸²*Ibid.*, hlm. 4. Lihat juga, G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, 1969, hlm. 57, 99, 100.

⁸³H. Dwidja Priyatno, *Op.Cit.*, hlm. 141.

- b. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari;
- c. Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber tenaga manusia; dan
- d. Pengaruh sosial dari kriminalisasi yang berkenaan dengan (dipandang dari segi) pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.

Berdasarkan hasil Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, diketahui bahwasanya persoalan dilakukannya kriminalisasi terhadap suatu perbuatan seyogianya menyesuaikan dengan politik kriminal (*criminal policy*) yang dianut, dalam hal ini sejauh mana perbuatan itu bertentangan atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang ada dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidaknya dihukum dalam rangka mencapai kesejahteraan sosial.

Adapun yang menjadi prinsip dalam penetapan kriminalisasi, antara lain:⁸⁴

- a. Mendukung tercapainya tujuan nasional;
- b. Perbuatan yang dikriminalisasi mengakibatkan kerugian atau mendatangkan korban (*subsociailiteit*);

⁸⁴Duwi Handoko, *Op.Cit.*, 70-71. Lihat juga, Putusan Perkara Nomor 40/PUU-X/2012, hlm. 21.

- c. Memperhatikan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*);
- d. Harus dapat ditegakkan (*enforceable*);
- e. Memperhatikan prinsip hukum pidana sebagai sarana akhir (*ultimum remidium*), subsidiaritas bukan *primum remidium*;
- f. Menghindari perumusan yang bersifat samar (kabur) atau umum (*precision principle*); dan
- g. Perbuatan yang dikriminalisasikan harus digambarkan secara jelas dalam ketentuan hukum pidana (*clearness principle*).

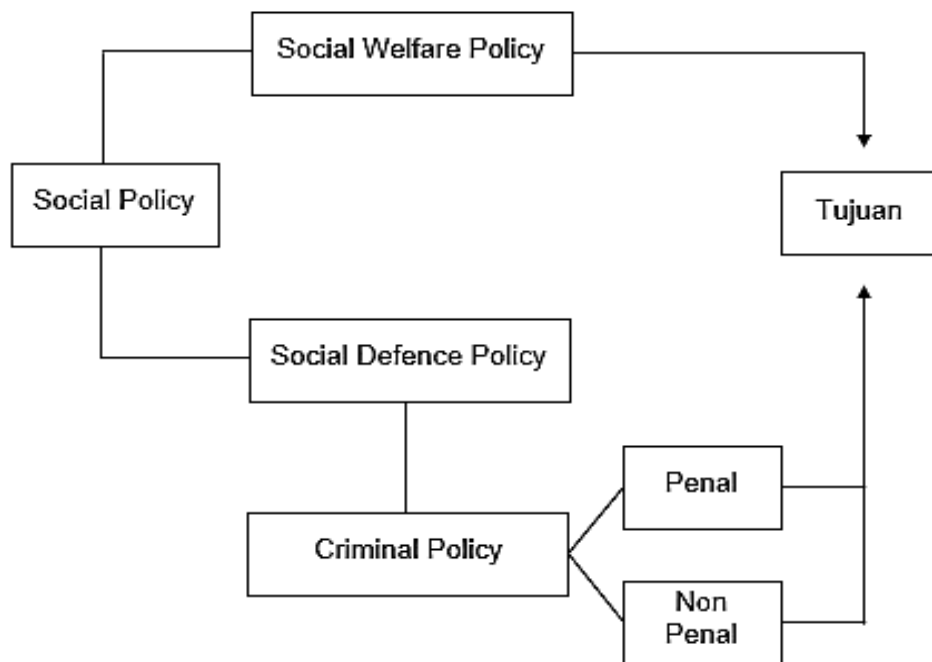
Berkenaan dengan kebijakan kriminalisasi, organ atau lembaga yang berwenang melakukan kegiatan kriminalisasi yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPR) dan Presiden yang keputusannya dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan kriminalisasi juga dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) dan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dalam hal pembentukan peraturan daerah (*Vide: Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*).

Barda Nawawi Arief⁸⁵ menyimpulkan dalam bukunya bahwa kebijakan kriminal (*criminal policy*) juga menjadi bagian integral

⁸⁵Barda Nawawi Arief, 2017, *Op.Cit.*, hlm. 4-5.

terhadap kebijakan sosial (*social policy*). Korelasinya bisa dilihat pada skema berikut:

Skema 1.1. Hubungan Kebijakan Kriminal (*Criminal Policy*) dan Kebijakan Sosial (*Social Policy*)



Jika dilihat dari skema tersebut ada tujuan yang yang hendak dicapai oleh kebijakan kriminal maupun kebijakan sosial. Bahwasanya kebijakan penanggulangan kejahatan prinsipnya terintegrasi dengan upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan usaha mencapai kesejahteraan sosial (*social welfare*). Sehingga dapat dikatakan bahwa tujuan akhir dari

kebijakan kriminal ialah perlindungan terhadap masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial.⁸⁶

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diperoleh sebuah pemahaman bahwasanya kebijakan kriminalisasi adalah suatu proses menjadikan perbuatan yang awalnya bukan suatu tindak pidana (tidak dapat dipidana), menjadi merupakan tindak pidana (dapat dipidana) yang pelaksanaannya didasarkan pada sebuah peraturan perundang-undangan pidana.

Perlu juga dikonkretkan perbedaan antara kebijakan kriminalisasi dan kebijakan hukum pidana. Sederhananya, kebijakan kriminalisasi berbicara mengenai rumusan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan perbuatan pidana. Sedangkan kebijakan penalisasi (kebijakan hukum pidana) berbicara mengenai ancaman sanksi apa yang sebaiknya dikenakan bagi pelaku.

E. Teori dan Tujuan Pidanaan

Salah satu upaya menanggulangi kejahatan adalah dengan menggunakan hukum pidana dengan menerapkan sanksinya yang berupa pidana. Meskipun demikian, usaha tersebut masih sering dipersoalkan. Variasi pandangan mengenai peranan pidana dalam menghadapi masalah kejahatan menurut Inkrei Anttila telah berlangsung sejak beratus-ratus tahun dan menurut Herbert L. Packer, usaha pengendalian perbuatan anti-sosial dengan mengenakan pidana

⁸⁶*ibid.*, hlm. 4.

pada seseorang yang bersalah melanggar peraturan pidana merupakan suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting.⁸⁷ Perbedaan pandangan dalam sebuah ilmu memang merupakan hal yang lumrah. Akan tetapi, penting kiranya untuk menjabarkan hal-hal yang fundamental agar teori dan tujuan pemidanaan dengan hukum pidana sebagai fondasi pemidanaan bisa diperoleh korelasi konkretnya.

Perlu diketahui terlebih dahulu, istilah “pemidanaan” (*strafmeting*) berasal dari kata “pidana” (*straf*). Penggunaan istilah pidana sendiri dimaknai sama dengan penjatuhan hukuman, pemberian sanksi pidana, dan hukuman pidana. Pemidanaan digunakan dalam hal proses (sistem pemidanaan). Pada Pasal 55 dan Pasal 56 RUU KUHP Tahun 2015 pemidanaan digunakan dalam hal tujuan pemidanaan dan pedoman pemidanaan.⁸⁸ Sehingga dapat disimpulkan bahwasanya istilah pemidanaan diperuntukkan pada sebuah mekanisme atau proses penjatuhan pidana yang selanjutnya disebut sistem pemidanaan.

Menurut Sudarto⁸⁹ perkataan pemidanaan sinonim dengan istilah penghukuman, yaitu:

⁸⁷Jandi Mukianto, *Op.Cit.*, hlm. 23-24.

⁸⁸Lysa Angrayni dan Hj. Yusliati, *Efektivitas Rehabilitasi Pecandu Narkotika Serta Pengaruhnya Terhadap Tingkat Kejahatan di Indonesia*, Uwais Inspirasi Indonesia, Ponorogo, 2018, hlm. 16.

⁸⁹Tina Asmarawati, *Pidana dan Pemidanaan dalam Sistem Hukum di Indonesia (Hukum Penitensier)*, Deepublish, Yogyakarta, 2015, hlm. 108.

“Penghukuman berasal dari kata dasar “hukum”, sehingga dapat diartikan sebagai penetapan hukum atau memutus beratkan tentang hukumnya (*berechten*). Menetapkan/memutuskan hukumnya untuk suatu peristiwa tidak hanya menyangkut bidang khusus hukum pidana saja, akan tetapi juga hukum perdata. Sehingga menetapkan hukum dalam hukum pidana, maka istilah tersebut harus disempitkan artinya. Pengertian penghukuman dalam perkara pidana kerap kali sinonim dengan “pidana” atau “pemberian/penjatuhan pidana” oleh Hakim. Penghukuman dalam hal ini juga mempunyai makna yang sama dengan “*sentence*” atau “*veroordeling*.”

Pandangan serupa dituturkan oleh Andi Hamzah,⁹⁰ bahwa pidana disebut juga sebagai penjatuhan pidana atau pemberian pidana atau penghukuman. Atau dalam bahasa Belanda disebut juga dengan *strafopemeting* dan dalam bahasa Inggris disebut dengan *sentencing*.

Pidana bisa dikatakan sebagai hal penting dalam hukum pidana. Hal ini dikarenakan pidana merupakan puncak dari seluruh proses pertanggungjawaban seseorang atas perbuatan pidananya. “*A criminal law without sentencing would merely be a declaratory system pronouncing people guilty without any formal consequences following from that guilt*”. Hukum pidana tanpa pidana berarti menyatakan seseorang bersalah tanpa ada akibat yang pasti terhadap kesalahannya tersebut. Dengan demikian, konsepsi tentang kesalahan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penerapan pidana dan proses pelaksanaannya. Jika

⁹⁰Andi Sofyan dan Nur Azisa, *Op.Cit.*, hlm. 84. Lihat juga, Tolib Setiady, *Pokok-Pokok Hukum Penitensier Indonesia*, Alfabeta, Bandung, 2010, hlm. 21.

kesalahan dipahami sebagai “dapat dicela”, maka pemidanaan merupakan ”perwujudan dari celaan” tersebut”.⁹¹

Pemidanaan sebagai sistem tentunya mempunyai konsep yang utuh dan variatif. Dinamika perkembangan hukum yang mengikuti perkembangan zaman menjadi faktor utama sehingga munculnya beragam teori tentang sistem pemidanaan. Teori dalam pemidanaan, biasanya digunakan berbagai macam teori, mulai dari teori pembalasan, teori tujuan hingga teori gabungan. *Pertama*, dalam teori pemidanaan dikenal teori *absolut*, atau teori *retributif*, atau teori pembalasan (*vegerldingstheorien*). *Kedua*, teori yang dipakai dalam pemidanaan adalah teori tujuan (*doeltheorien*). *Ketiga* teori yang terakhir adalah teori gabungan (*verenigingstheorien*).⁹² Ketiga teori tersebut adalah teori lama (temporer) yang dikenal dalam ilmu hukum pidana.

Menurut teori *absolut* atau pembalasan (pelopor Von, Immanuel Kant, Hegel, Herbart, Stahl, dan Leo Polak) bahwa pidana tidaklah bertujuan untuk yang praktis, seperti memperbaiki penjahat. Kejahatan itu sendirilah yang mengandung unsur-unsur untuk dijatuhkannya pidana. Pidana secara mutlak ada, karena dilakukan suatu kejahatan. Tidak perlu untuk memikirkan manfaat menjatuhkan pidana itu. Setiap kejahatan harus berakibat dijatuhkan pidana kepada pelanggar. Disebut *absolut* sebab pidana merupakan tuntutan mutlak, bukan

⁹¹Chairul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 125.

⁹²Yesmil Anwar dan Adang, *Pembaruan Hukum Pidana (Reformasi Hukum Pidana)*, PT. Grasindo, Jakarta, 2008, hlm. 131-137

hanya sesuatu yang perlu dijatuhkan tetapi merupakan keharusan. Hakikat pidana adalah pembalasan.⁹³

Teori relatif (pelopor Von Feurbach, Muller, Utrecht, Van Hamel, dan Von Listz). Menurut teori ini tujuan pidana adalah untuk:⁹⁴

- a. Menyelenggarakan tertib masyarakat;
- b. Memperbaiki kerugian masyarakat akibat tindak pidana;
- c. Memperbaiki penjahat;
- d. Membinasakan penjahat;
- e. Mencegah kejahatan (preverensi), ada 2 (dua) yaitu:
 - 1) Preverensi umum = *Algemene = Generale Preventie*, yaitu pencegahan ditujukan secara umum kepada masyarakat, dengan jalan pelaksanaan pidana di muka umum;
 - 2) Preverensi khusus = *Bijzondere = Speciale Preventie*, yaitu pencegahan ditujukan kepada penjahat itu sendiri, agar tidak mengulangi lagi perbuatannya.

Teori gabungan (pelopor Pompe, Van Bemmelen, Grotius, Rossi, dan Zevenbregen). Menurut teori ini, pidana memiliki tujuan yaitu:⁹⁵

- a. Pidana bertujuan untuk membalas kesalahan dan mengamankan masyarakat. Tindakan tersebut dimaksudkan mengamankan dan memelihara tujuan, jadi pidana dan

⁹³Didik Endro Purwoleksono, *Op.Cit.*, hlm. 92.

⁹⁴*Ibid.* hlm. 93.

⁹⁵*Ibid.*, hlm. 93-94.

- tindakan keduanya bertujuan mempersiapkan untuk mengembalikan terpidana ke dalam kehidupan masyarakat;
- b. Keadilan mutlak yang diwujudkan dalam pembalasan, tetapi yang berguna bagi masyarakat;
 - c. Dasar tiap-tiap pidana ialah penderitaan yang beratnya sesuai dengan beratnya perbuatan yang dilakukan oleh terpidana.

Pandangan lain dikemukakan oleh Didik Endro Purwoleksono⁹⁶ dalam bukunya dengan menambahkan suatu teori pembedaan yang bernama teori keseimbangan, adapun yang dimaksud dengan teori keseimbangan yaitu:

- a. Bahwa ketiga teori sebelumnya (teori *absolut*, *relatif*, dan gabungan) hanya tertuju pada pelaku dan masyarakat, artinya mengabaikan hak-hak korban atau keluarga korban dari tindak pidana;
- b. Pihak-pihak dalam hukum acara pidana yaitu selain aparat penegak hukum, terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan, juga ada pihak korban;
- c. Bahwa dalam praktiknya, baik penuntut umum yang sedang menuntut terdakwa, dalam mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan maupun memperingan, sudah memasukkan unsur korban atau keluarga korban.

⁹⁶*Ibid.*

Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, bahwa hukum mengalami dinamika seiring perkembangan masyarakat. Tidak terkecuali dalam konteks sistem pidana. Sebagaimana dalam buku Andi Sofyan dan Nur Azisa, menjabarkan beberapa teori pidana antara lain:⁹⁷

1. Teori Retribusi

Pidana itu merupakan suatu akibat hukum yang mutlak harus ada sebagai sesuatu pembalasan kepada orang yang telah melakukan kejahatan. Jadi dasar pembenaran pidana terletak pada terjadinya kejahatan itu sendiri. Oleh karena kejahatan itu, mengakibatkan penderitaan kepada orang yang terkena kejahatan, maka penderitaan itu harus dibalas pula dengan penderitaan yang berupa pidana kepada orang yang melakukan kejahatan itu. Tidak dilihat akibat-akibat apapun yang timbul dengan dijatuhinya pidana, tidak peduli apakah masyarakat mungkin akan dirugikan.⁹⁸

Teori tersebut memandang bahwa pidana adalah akibat nyata/ mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada pelaku tindak pidana. Sanksi pidana dideskripsikan sebagai suatu pemberian derita dan petugas dapat dinyatakan gagal bila penderitaan ini tidak dirasakan oleh terpidana. Ajaran klasik mengenai teori ini menggambarkan sebagai ajaran pembalasan melalui *lex talionis* (dalam kitab perjanjian lama digambarkan

⁹⁷Andi Sofyan dan Nur Azisa, *Op.Cit.*, hlm. 85-87.

⁹⁸*Ibid.* Lihat juga, Tolib Setiady, *Op.Cit.*, hlm. 53.

sebagai *eyes of eyes, life for life, tooth for tooth, hand for hand, foot for foot, burn for burn, wound to wound, strife for strife*).⁹⁹

2. Teori *Deterrence*

Berbeda dengan pandangan retributif yang memandang penjatuhan sanksi pidana hanya sebagai pembalasan semata, maka *deterrence* memandang adanya tujuan lain yang lebih bermanfaat daripada sekedar pembalasan, yaitu tujuan yang lebih bermanfaat.¹⁰⁰ Sehubungan dengan hal tersebut, ditegaskan oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief bahwa,¹⁰¹ pidana dijatuhkan bukan *quai peccatum est* (karena orang membuat kejahatan) melainkan *ne peccatum* (supaya orang jangan melakukan kejahatan).

3. Teori Rehabilitasi

Konsep ini sering dimasukkan dalam sub kelompok *deterrence* karena memiliki tujuan pemidanaan, meskipun dalam pandangan Andrew Ashworth¹⁰² memberikan suatu pemahaman bahwa rehabilitasi merupakan suatu alasan penjatuhan pidana yang berbeda dengan pandangan *deterrence*. Bila tujuan utama dari teori *deterrence* adalah melakukan tindakan preventif terhadap terjadinya kejahatan, maka rehabilitasi lebih memfokuskan diri untuk mereformasi atau memperbaiki pelaku.

⁹⁹*Ibid.* Lihat juga, Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Lubuk Agung, Bandung, 2011, hlm. 51.

¹⁰⁰*Ibid.*, hlm. 54.

¹⁰¹Tolib Setiady, *Op.Cit.*, hlm. 56.

¹⁰²Andi Soyan dan Nur Azisa, *Op.Cit.*, hlm. 86. Lihat juga, Tolib Setiady, *Ibid.*

4. Teori *Incapacitation*

Teori pemidanaan ini merupakan teori yang memberikan batasan orang dari masyarakat selama waktu tertentu dengan tujuan perlindungan terhadap masyarakat pada umumnya. Banyak sarjana yang memasukkan teori ini dalam bagian dari *deterrence* akan tetapi bila dilihat dari pandangan dari tujuan terhadap tujuan yang ingin dicapainya akan sangat berbeda dengan *deterrence*.¹⁰³ Teori tersebut ditujukan pada jenis pidana yang sifat berbahayanya pada masyarakat sedemikian besar seperti genosida atau terorisme, *carier criminal*, atau yang sifatnya meresahkan masyarakat misalnya sodomi atau perkosaan yang dilakukan secara berulang-ulang. Karena jenis pidana mati juga dapat dimasukkan dalam jenis pidana dalam teori ini.¹⁰⁴

5. Teori Resosialisasi

Menurut Velinka dan Ute¹⁰⁵ menyatakan bahwa Resosialisasi adalah proses yang mengakomodasi dan memenuhi kebutuhan pelaku tindak pidana akan kebutuhan sosialnya. Dalam dekade 30 tahun terakhir, teori yang telah mengusung pelaku masuk dalam bentuk pemidanaan yang manusiawi dan lebih menghargai hak asasi manusia, teori ini banyak memperoleh kritik karena teori ini hanya dapat dipakai dan jelas terlihat sebagai sarana diakhir masa hukuman untuk mempersiapkan diri memasuki masa kebebasan.

¹⁰³*Ibid.*

¹⁰⁴*Ibid.* Lihat juga, Eva Achjani Zulfa, *Op.Cit.*, hlm. 57.

¹⁰⁵*Ibid.*, hlm. 86-87.

6. Teori Reparasi, Restitusi, dan Kompensasi

Istilah reparasi dapat dimaknai sebagai suatu perbuatan untuk menggantikan kerugian akibat dari sesuatu yang tidak benar. Semenata restitusi dapat diartikan sebagai mengembalikan atau memperbaiki beberapa hal yang khusus berkaitan dengan kepemilikan atau status. Kompensasi sendiri diartikan sebagai pembayaran atas kerusakan atau perbuatan lain yang diperintahkan oleh pengadilan kepada orang yang terbukti menyebabkan kerusakan sebagai proses selanjutnya.¹⁰⁶

7. Teori Integratif

Menurut Pallegriano Rossi,¹⁰⁷ mengemukakan teori gabungan yang dalam teori pidana yang berkembang di dalam sistem Eropa Kontinental disebut *vereniging theorieen*. Sekalipun ia menganggap retributif sebagai asas dari utama dan bahwa beratnya pidana tidak boleh melampaui suatu pembalasan yang adil, namun ia berpendirian bahwa pidana mempunyai berbagai pengaruh antara lain pencegahan, penjeraan dan perbaikan suatu yang rusak dalam masyarakat.

F. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian latar belakang pemikiran dan landasan teoretis yang telah disampaikan dalam tinjauan pustaka, maka dapat diketahui bahwasanya pengaturan mengenai ketentuan pidana

¹⁰⁶*Ibid.*, hlm. 87.

¹⁰⁷*Ibid.*

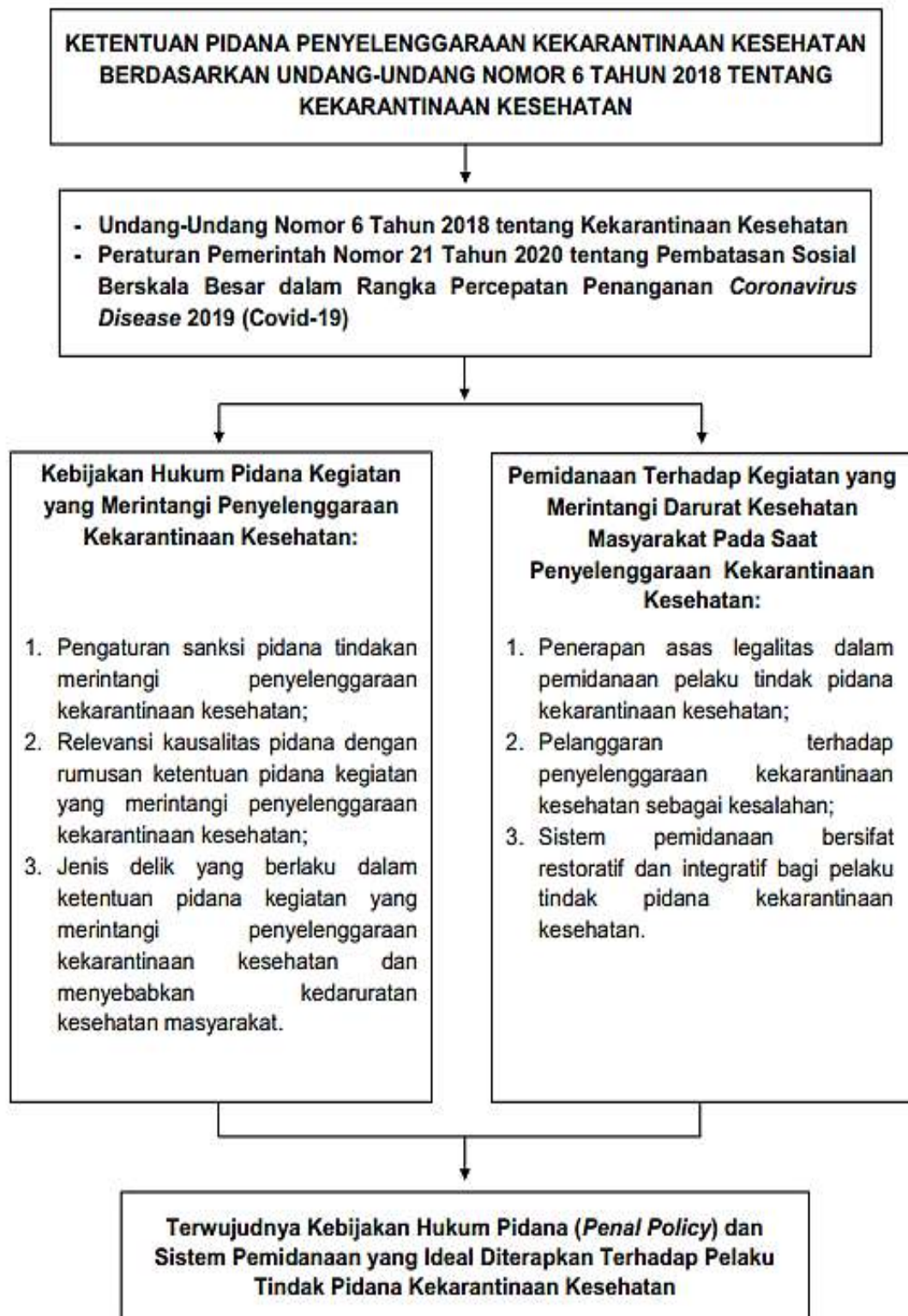
ke daruratan kesehatan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Ke karantina an Kesehatan. Selain itu diatur pula dalam Undang-Undang 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggul an Bencana. Keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut menggunakan diksi berbeda dalam memberikan istilah terhadap sebuah wabah penyakit menular atau pandemi. Namun, secara umum maksud dan tujuan dari undang-undang tersebut memiliki korelasi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, khususnya dalam hal kebijakan kriminalisasi tindak pidana ketika terjadi ke daruratan kesehatan masyarakat.

Variabel bebas (*independent variable*) merupakan variabel yang menggambarkan secara deskriptif tentang ketentuan pidana penyelenggaraan ke karantina an kesehatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Ke karantina an Kesehatan melalui pendekatan kebijakan hukum pidana selama pandemi *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) di Indonesia. Adapun yang akan dikaji dalam penelitian ini terdiri atas tiga variabel utama, yaitu: 1) Bagaimanakah kebijakan hukum pidana kegiatan yang merintangi penyelenggaraan ke karantina an kesehatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Ke karantina an Kesehatan? 2) Bagaimanakah pemidanaan terhadap kegiatan yang merintangi darurat kesehatan masyarakat pada saat penyelenggaraan

kekarantinaan kesehatan berdasarkan ketentuan pidana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan? Sedangkan yang menjadi variabel terikat/tergantung (*dependent variable*) pada penelitian ini adalah terwujudnya kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dan sistem pemidanaan yang ideal diterapkan terhadap pelaku tindak pidana kekarantinaan kesehatan dengan mengacu pada kedua variabel bebas tersebut.

BAGAN KERANGKA PIKIR

(*Conceptual Frame Work*)



G. Definisi Operasional

Definisi operasional diasumsikan agar menghindari perbedaan penafsiran terkait definisi dari istilah yang digunakan dalam tulisan penelitian ini. Adapun definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Kekarantinaan Kesehatan adalah upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat;
2. Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara;
3. Kegiatan merintangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan adalah segala tindakan yang tidak mematuhi dan menghalang-halangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan;
4. Kegiatan merintangi darurat kesehatan masyarakat adalah segala tindakan yang tidak mengindahkan status kedaruratan kesehatan masyarakat dan menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat;
5. Relevansi kausalitas pidana dengan rumusan ketentuan pidana adalah korelasi sebab akibat dengan rumusan pasal yang menjadi

acuan pemidanaan kegiatan yang merintangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan;

6. Kesalahan adalah tindak pidana yang dilakukan baik karena kesengajaan maupun kelalaian;
7. Sistem pemidanaan bersifat restoratif adalah sistem pemidanaan yang mengedepankan nilai-nilai pemulihan atau restorasi berdasarkan prinsip keadilan restoratif;
8. Sistem pemidanaan integratif adalah pemidanaan yang menitikberatkan pada aspek pencegahan terjadinya tindak pidana.