

Kebijakan Reformulasi Sanksi Pidana Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Statistik

Dian Hayati Nazwaraji

Pegawai Kantor Statistik Kota Ternate & Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Khairun, Email: dian.nazwar@bps.go.id

Faissal Malik

Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Khairun, Email: faissalmalik10@gmail.com

Anshar

Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Khairun, Email: ansharnatsir@gmail.com

Abstract

The purpose of this study is to determine the policy for the formulation of criminal sanctions in Law Number 16 of 1997 concerning Statistics, and to determine the factors that influence the application of criminal sanctions in Law Number 16 of 1997 concerning Statistics. This research is a normative legal research, which is conducted through library research. The use of criminal sanctions in the current statistical law does not appear to have taken into account the criminal law enforcement system as an integral, this is evidenced by the formulation of criminal sanctions at the legislative policy stage where there is no uniformity in the pattern of pension policy formulations. For this reason, the criminal law policy is a tactical step in overcoming the problem of the formulation of criminal sanctions in the Statistic Law, including by changing the perspective on crime as stipulated in the Statistic Law. Laws are made to regulate human behavior which essentially aims to create order and peace in society. Existing laws in Indonesia, including the Statistic Law, still show that there are ineffectiveness in enforcing them. This happens because it is influenced by several things including the substance of the law itself, the factor of law enforcement actors and the factor of society where the law is enforced.

Keywords: *Formulation Policy; Criminal sanctions; Law enforcement; Statistics.*

PENDAHULUAN

Pasal 27 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik (selanjutnya disebut UU Statistik), ditentukan bahwa setiap responden wajib memberikan keterangan yang diperlukan dalam penyelenggaraan statistik oleh badan. Pasal ini adalah salah satu pasal diantara pasal-pasal yang lain yang memuat tentang kewajiban responden untuk memberikan data. Selanjutnya dalam Pasal 38 UU Statistik ditentukan bahwa responden yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak dua puluh lima juta rupiah. Dengan ketentuan Pasal 38 ini setidaknya menjadi pengikat kepada setiap responden dalam memberikan keterangan penyelenggaraan statistik. Namun, keberadaan Pasal 38 UU Statistik ini tidak membuat jera para responden yang masih saja mangkir dari kewajibannya dalam memberikan keterangan.

Dari perspektif hukum pidana, tujuan perumusan sanksi pidana dalam Pasal 38 guna melindungi nilai-nilai pembangunan dalam penyelenggaraan statistik. Hanya saja dengan bingkai sanksi pidana tersebut ternyata tidak mewujudkan nilai yang dilindungi sanksi pidana dimaksud. Dari sudut kriminal, fakta tersebut membuktikan bahwa tindak pidana yang dilakukan berkaitan

dengan kewajiban memberikan keterangan dimaksud tidak terkendali dan malah mengalami peningkatan. Hal tersebut bisa terjadi karena kurang tepatnya sanksi bagi pelaku yang melakukan tindak pidana dimaksud. Maka dari itu perlu adanya suatu pembaharuan hukum agar terlindunginya kepentingan-kepentingan atau nilai-nilai yang berkaitan dengan kewajiban memberikan keterangan oleh responden tersebut.

Jika melihat tujuan pembangunan nasional di Negara Republik Indonesia, yakni mewujudkan bangsa Indonesia yang adil dan makmur serta terjaminnya kesejahteraan bagi seluruh rakyat sesuai dengan isi pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Salah satu pembangunan nasional di Indonesia adalah pembangunan pada bidang hukum yang sering disebut pembaharuan hukum (*legal reform*). Untuk mencapai pembangunan hukum nasional setiap rakyat haruslah memiliki nilai moral. Nilai moral yang terkandung dalam diri rakyat akan membentuk hukum dan undang-undang yaitu Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 serta hukum yang disesuaikan berdasarkan perkembangan zaman.

Pembaharuan hukum pidana sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang telah diupayakan sampai saat ini masih dalam pembaharuan. Namun dalam prakteknya, pembaharuan hukum pidana hanya berorientasi terhadap mebaharuan undang-undang pidana. Akibat dari hukum yang terus mengalami pembaharuan (*legal reform*) maka dibuatlah teori hukum progresif yang diharapkan mampu mengokohkan keistimewaan hukum agar tetap bertahan dalam masa yang panjang.

Pembaharuan hukum dalam arti *legal reform* lebih diperuntukkan bagi masyarakat dimana hukum hanya sebagai subsistem dan berfungsi sebagai *tool of social*. Hukum hanya menjadi bagian dari politik yang mungkin juga progresif dan reformatif. Pembaharuan hukum disini hanya berarti pembaharuan undang-undang. Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa pembaharuan hukum pidana tidak hanya menyangkut substansi semata, tetapi selalu berkaitan dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Pandangan beliau menyatakan: "pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengadung makna tentang suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sosio politik, sosio filosofik, sosio kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal, kebijakan penegakan hukum di Indonesia"¹.

Penegakan hukum di Indonesia bukan hanya membahas tentang norma-norma semata namun mencakup pula ke dalam pembentukan dan pembaharuan hukum/undang-undang. Perumusan konsep pembuatan undang-undang nantinya akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dan akan menjadi tolak ukur untuk melihat apakah aturan/hukum tersebut dijalankan dengan baik atau tidak. Suatu ketentuan pidana dapat dituangkan dalam bentuk undang-undang, baik dalam arti formil maupun materiil asalkan yang terakhir ini dibuat oleh pembentukan undang-undang yang lebih rendah yang telah dikuasakan oleh undang-undang dalam arti formal.

Sebaliknya pembentukan undang-undang yang lebih rendah tidak diperkenankan membuat peraturan acara pidana serta mencampuri ajaran-ajaran umum hukum pidana dalam sistem pidana. Hukum pidana tidak hanya berkaitan dengan penentuan perbuatan yang dilarang dan diancam dengan sanksi pidana serta kapan orang yang melakukan perbuatan pidana itu dijatuhi pidana, tetapi juga proses peradilan harus dijalankan oleh orang tersebut. Sebagaimana diutarakan oleh Barda Nawawi Arief bahwa kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) pada hakekatnya merupakan bagian internal dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan sosial (*social welfare*).²

Adapun ketentuan pidana dalam undang-undang statistik masih belum dapat memberikan efek jera terhadap pelaku yang mangkir atau tidak mau melaksanakan kewajibannya guna memberikan keterangan atau akses terhadap datanya padahal telah jelas diketahui bahwa hal tersebut berdampak buruk terhadap pembangunan yang secara tidak langsung dimaksudkan dalam ketentuan-ketentuan tentang Statistik.

¹ Barda Nawawi Arief, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Adytia Bakti, Bandung, hlm. 28

² *Ibid*

Hal tersebut harusnya mendapat perhatian khusus dari aparat penegak hukum serta pemerintah dalam hal ini legislatif untuk merumuskan pasal ataupun melakukan pembaharuan terhadap ketentuan pidana yang dilekatkan pada norma-norma dalam UU Statistik. Dengan demikian sangat diperlukan adanya suatu pembaharuan hukum agar dapat menjerat pelaku tindak pidana atau terhadap pihak-pihak yang mangkir dari kewajibannya sehingga pelaku atau pihak-pihak tersebut dapat diberikan sanksi atau hukuman terhadap perbuatannya dan juga terlindungi nilai-nilai dibalik norma tersebut. Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya, yang melatarbelakangi penelitian ini maka penulis menguraikan dua bentuk rumusan masalah yaitu: *Pertama*, Bagaimanakah kebijakan perumusan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik?, *Kedua*, Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi penerapan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik?

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, sehingga dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.³ Dalam Penelitian ini, digunakan dua pendekatan. *Pertama*, pendekatan undang-undang (*statuta approach*), *Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

ANALISIS

Kebijakan Perumusan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang Statistik

1. Perumusan Perbuatan Pidana (Kriminalisasi)

Permasalahan mengenai penanggulangan tindak pidana dengan menggunakan sarana sanksi pidana telah banyak dibicarakan oleh para ahli hukum pidana karena hal ini sangat menarik kaitannya dengan penegakan hukum, terkait dengan sifat sanksi pidana tersebut yang *ultimum remedium*. Penentuan pidana yang ditetapkan oleh pembentuk undang-undang merupakan suatu kebijakan yang di dalamnya terkait dengan kriminalisasi atau penalisasi suatu perbuatan yang sebelumnya bukan merupakan tindak pidana. Permasalahan yang lain adalah terkait dengan subjek subjek hukum pidana yang diancam dengan pidana yang saat ini telah berkembang atau berubah tidak hanya pada individu (perorangan), melainkan juga pada korporasi. Persoalan tidak hanya pada penerapannya, tetapi juga pada persoalan pertanggungjawaban pidana dan akibat-akibat yang ditimbulkannya jika korporasi dipidana dengan menggunakan sanksi pidana.

Jan Rummelink menyatakan bahwa mengapa negara bertindak tatkala terjadi kejahatan dan mengapa negara bertindak dengan menjatuhkan pendertiaan. Hal ini dimaksudkan sebagai sarana yang tepat karena mendorong negara untuk bertindak secara adil dan menghindari ketidakadilan. Hukum pidana disini difungsikan sebagai mekanisme ancaman sosial dan psikis.⁴ Kaum konsekuensialis berpendapat bahwa adanya pidana dibenarkan apabila pidana itu membawa kebaikan, pidana mencegah kejadian yang lebih buruk, dan tidak ada alternatif lain yang dapat memberikan hasil yang setara baik atau buruknya.⁵

Dalam falsafah pembedaan, orang selalu mencari pembenaran pidana (*justification of criminal punishment*). Dalam perbincangan teoritis mengenai pembedaan itu sendiri, Herbert L. Packer berupaya melibatkan diri pada dua pandangan konseptual yang masing-masing mempunyai implikasi moral yang berbeda.⁶ Yang pertama adalah pandangan retributif (*retributive view*) yang memisalkan pidana sebagai ganjaran negatif terhadap setiap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh warga masyarakat. Yang kedua adalah pandangan utilitarian (*utilitarian view*) yang lebih melihat pidana itu dari segi manfaat atau kegunaannya. Pandangan yang pertama beranggapan bahwa setiap orang bertanggung jawab atas pilihan-pilihan moralnya masing-

³ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13-14.

⁴ Jan Rummelink, 2003, *Hukum Pidana Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Pidananya dalam KUHP Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 604.

⁵ Antony Duff and David Garland, 1994, *A Reader on Punishment*, Oxford University Press, New York, Hlm. 6-8.

⁶ Herbert L. Packer, 1968, *The Limit of The Criminal Sanction*, California, Stanford University Press, hlm. 11-12.

masing. Jika pilihannya itu benar, maka ia mendapat ganjaran positif seperti pujian, sanjungan, penghargaan dan lain-lain. Tetapi jika salah, ia harus bertanggung jawab dengan diberi hukuman (ganjaran negatif). Jadi, alasan rasional untuk dilakukannya pemidanaan itu terletak pada asumsi dasarnya bahwa pidana itu merupakan imbalan negatif terhadap tanggung jawab akan kesalahan. Pandangan ini hanya melihat pidana itu sebagai hukuman dan pemidanaan sebagai pembalasan terhadap kesalahan yang dilakukan atas dasar tanggung jawab moral masing-masing orang. Pandangan pertama ini dikatakan bersifat *backward-looking* yakni melihat ke belakang terhadap kesalahan yang dilakukan sehingga dijatuhkannya pidana dan karena orientasinya ke belakang, pemidanaan dalam pandangan ini juga cenderung bersifat korektif dan represif.

Pandangan kedua (*utilitarian*), yang dilihat adalah situasi atau keadaan yang ingin dihasilkan dengan dijatuhkannya pidana dan penjatuhan pidana tersebut harus dilihat dari segi tujuan, manfaat, atau kegunaannya untuk perbaikan dan pencegahan. Jadi, di satu sisi pemidanaan dimaksudkan untuk memperbaiki sikap atau tingkah laku terpidana sehingga kelak tidak akan mengulangi lagi perbuatan yang sama. Di sisi lain, pemidanaan dimaksudkan untuk mencegah orang lain dari kemungkinan melakukan perbuatan yang serupa. Pandangan yang kedua ini berorientasi ke depan (*forward-looking*) dan sekaligus mempunyai sifat pencegahan.

Pada umumnya, pandangan yang kedua tersebut yang justru dianggap lebih ideal dalam rangka penerapan gagasan pemidanaan. Pandangan yang bersifat preventif dan pembinaan, dewasa ini dianggap lebih modern dan karena itu banyak mempengaruhi kebijakan politik kriminal di berbagai negara di dunia. Packer mengemukakan bahwa dewasa ini berkembang pula pandangan ketiga yang disebut dengan pandangan *behavioral* yang merupakan variasi saja dari pandangan utilitarian klasik. Dalam pandangan ketiga ini, konsep mengenai tanggung jawab moral dan kehendak bebas dianggap hanyalah ilusi atau angan-angan belaka karena perilaku manusia pada dasarnya ditentukan oleh kekuatan yang berada di luar kekuasaan setiap individu dalam hubungan sebab akibat. Disamping itu, fungsi hukum itu sendiri menurut pandangan ketiga, seperti dikatakan Packer, secara sederhana diharapkan menyebabkan terjadinya perubahan kepribadian pada diri yang bersangkutan. Pada dasarnya, *behavioral* ini juga berorientasi kepada penjahat, tetapi dilihat sebagai sarana untuk memperbaiki tingkah laku terpidana. Hanya saja, berbeda dengan pandangan utilitarian, pandangan kaum behaviorist ini didasari oleh paham determinisme yang ekstrem. Individu manusia dianggap sama sekali tidak mempunyai kehendak bebas dan karenanya tidak mungkin dituntut pertanggungjawaban moral yang tegas. Setiap perbuatan anti sosial yang dilakukan disebabkan oleh banyak faktor yang berada di luar kekuasaan individu itu sendiri.

Terhadap konsep pemidanaan dalam uraian-uraian sebelumnya, kebijakan perumusan sanksi pidana didahului atau bersamaan dengan itu perumusan perbuatan pidana erat kaitannya dengan konsep pemidanaan dalam hal pemberantasan perbuatan-perbuatan pidana. Untuk itu, perumusan perbuatan-perbuatan yang dijadikan perbuatan pidana harus menjadi perhatian penuh terlebih terhadap perbuatan yang berdampak sosial tinggi. Dalam hubungan dengan masalah kriminalisasi, Muladi mengingatkan mengenai beberapa ukuran yang secara doktrinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu sebagai berikut:⁷

- a) Kriminalisasi tidak boleh terkesan menimbulkan "*overkriminalisasi*" yang masuk kategori *the misuse of criminal sanction*.
- b) Kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc*.
- c) Kriminalisasi harus mengandung unsur korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial.
- d) Kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip *ultimum remedium*.
- e) Kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang *enforceable*.
- f) Kriminalisasi harus mampu memperoleh dukungan publik.

⁷ Muladi, 1995, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 256.

- g) Kriminalisasi harus mengandung unsur "*subsosialitet*" (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat, sekalipun kecil sekali).
- h) Kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.

Mengingat pentingnya tahap formulasi dalam fungsionalisasi atau operasionalisasi kebijakan hukum pidana, maka kebijakan perumusan perbuatan-perbuatan yang akan dijadikan sebagai perbuatan pidana dalam UU Statistik sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana sudah seharusnya memperhatikan ukuran atau kriteria tersebut di atas. Dasar pertimbangan adanya kebijakan perumusan perbuatan pidana dalam UU Statistik selanjutnya tidak boleh melepaskan dari ukuran atau kriteria dalam kebijakan kriminalisasi.

Dari aspek pertimbangan dalam menentukan kriminalisasi, penggunaan hukum pidana dalam perumusan perbuatan pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional. Dalam konteks melindungi kepentingan perolehan data yang dimaksudkan UU Statistik, politik hukum secara nasional telah disampaikan oleh Presiden Joko Widodo bahwa data adalah kepentingan negara yang lebih mahal dari minyak. Untuk itu perumusan perbuatan-perbuatan yang terkesan tidak kehendaki dalam upaya memperoleh data berupa perbuatan yang mendatangkan kerugian negara di bidang kestatistikan harus dirumuskan sebagai perbuatan pidana selanjutnya diancamkan dengan sanksi pidana.

2. Perumusan Sanksi Pidana (Penalisasi)

Dalam hal mengukur efektivitas hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan penting diantaranya adalah penggunaan asas subsidiaritas guna diadakan penyelidikan untuk efektivitas dimaksud. Sebab, penggunaan hukum pidana sebagai saran penal dalam penanggulangan kejahatan harus memperhatikan kepentingan masyarakat. Dalam kebijakan legislasi penggunaan asas subsidiaritas dalam praktek perundang-undangan menurut penulis khususnya dalam perumusan sanksi pidana UU Statistik tidak berjalan dengan baik seperti yang diharapkan.

Bahwa ketentuan hukum pidana atau perumusan sanksi pidana yang sesungguhnya apabila undang-undang tersebut bersifat otonom yang dalam arti murni baik dalam perumusan perbuatan yang dilarang, pertanggungjawaban pidana, maupun penggunaan sanksi pidana yang diperlukan. Sifat perbuatan yang dimaksud ini adalah *mala in se* dimana perbuatan itu memang dari asalnya merupakan perbuatan tercela yang mencederai nilai-nilai moral. Sifat yang dimaksud disini bukan karena undang-undang perbuatan tersebut tercela melainkan karena nilai-nilai yang tertanam dalam masyarakat. Pada sisi lain, ketentuan undang-undang dikatakan sebagai hukum administrasi apabila sanksi pidana bersifat komplementer terhadap bidang hukum lain dimana hukum pidana digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggungjawab negara kepada masyarakat modern yang semakin kompleks.

Kebijakan formulasi hukum pidana dalam UU Statistik menurut penulis sesungguhnya merupakan sebuah keniscayaan. Hal tersebut penulis sampaikan sebab dalam UU Statistik hanya terdapat Sanksi Pidana melainkan hanya ditentukan tentang Pembinaan dalam BAB IX yang substansinya mengatur bahwa Badan harus melakukan kerja sama dengan instansi Pemerintah dan masyarakat untuk melakukan pembinaan terhadap penyelenggara kegiatan statistik guna meningkatkan kontribusi dan apresiasi masyarakat terhadap statistik, mengembangkan sistem statistik nasional dan mendukung pembangunan nasional. Padahal, hemat penulis bahwa dengan tujuan yang hendak dicapai tersebut sudah mesti kebijakan hukum pidana penalisasi tidak dapat dihindari sebab pembinaan saja tidak akan maksimal bahkan tidak membuat jera.

Untuk itu, terkait dengan kebijakan formulasi sanksi pidana pada masa mendatang terhadap UU Statistik harus dirumuskan tindak pidana baru yang belum ada dalam UU Statistik sekarang yang ancaman pidananya paling tidak memuat beberapa hal yang pula harus dicapai dalam keberlakuannya nanti yaitu:

- a) Membentuk atau mencapai cita kehidupan masyarakat yang ideal atau masyarakat yang dicitakan sebagaimana cita-cita Pembangunan Nasional.
- b) Mempertahankan dan menegakkan nilai-nilai luhur dalam masyarakat termasuk nilai-nilai yang mendukung terselenggaranya apresiasi dan keterlibatan masyarakat.

Terkait dengan hal-hal tersebut sebelumnya, dalam kebijakan perumusan sanksi pidana atau penalisasi terhadap ketentuan UU Statistik di masa mendatang haruslah memperhatikan prinsip-prinsip penalisasi terkait proses pemberian ancaman sanksi, dimana hal tersebut berkaitan dengan tujuan pemidanaan. Berdasarkan prinsip-prinsip penalisasi tersebut penulis mengukur kebijakan perumusan sanksi pidana dalam UU Statistik selanjutnya harus memenuhi prinsip dimaksud dengan uraian diantaranya:

- 1) Prinsip pendekatan rasionalitas, bahwa prinsip ini penting untuk mengukur kebijakan reformulasi sanksi pidana dalam UU Statistik karena hukum pidana haruslah sepadan dengan kebutuhan untuk melindungi atau mempertahankan kepentingan masyarakat. artinya, reformulasi sanksi pidana harus bersifat etis, dimana dapat diterima berdasarkan pertimbangan moral sehingga ancaman sanksi yang akan dijatuhkan kepada pelaku harus berdasarkan nilai-nilai rasional. Karena pidana juga tidak berguna jika merugikan masyarakat. Sejatinya pidana itu sungguh untuk mencegah bukan menimbulkan bahaya yang lebih besar. Pidana dibenarkan jika tidak ada tindak pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya atau kerugian yang lebih kecil. Digunakan prinsip rasionalitas dalam kebijakan perumusan sanksi pidana dalam UU Statistik harus berdasarkan pendekatan rasional, hal ini dianggap penting karena dalam perumusan sanksi pidana sering diterapkan secara emosional. Artinya perumusan sanksi pidana selanjutnya dalam UU Statistik baik pemberatan maupun jenis sanksi pidana lainnya haruslah logis dan dapat diterima.
- 2) Mengandung unsur yang seimbang atau proporsionalitas antara perbuatan atau kejahatan yang dilakukan dengan akibat yang ditimbulkan dari perbuatan tersebut. Bobotnya disesuaikan dengan perbuatan yang dilanggar agar tidak timbul kesewenang-wenangan. Artinya mampu mengakomodasi berbagai kepentingan yang saling seimbang dalam arti harus memperhatikan pelaku, korban dan masyarakat. digunakannya prinsip proporsionalitas dalam kebijakan perumusan sanksi pidana terhadap UU Statistik sesungguhnya karena pertimbangan bahwa ancaman sanksi pidana yang akan diberikan haruslah berdasarkan keseimbangan antara perbuatan yang dilakukan dengan bobot sanksi yang akan diberikan, karena sejatinya pidana itu untuk mencegah maka semakin berat tindak pidana yang dilanggar maka semakin berat pula sanksi yang akan diberikan.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerapan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1997 tentang Statistik.

Sebagaimana yang disampaikan Soekanto, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah. Sehingga pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Tanpa kecuali, penegakan sanksi pidana secara khusus yang ditentukan dalam Undang-Undang Statistik juga sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor tersebut. Untuk itu, penulis akan uraikan faktor-faktor dimaksud sebagai berikut.

1. Faktor Hukum

Satu segi dari apa yang dinamakan negara berdasarkan atas hukum adalah senantiasa menyelaraskan sikap dan perilaku setiap individu dengan keinginan-keinginan atau keharusan yang dirumuskan oleh hukum dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian maka setiap perbuatan yang dilakukan hanya dapat dikatakan sah apabila perbuatan tersebut telah mendapat suatu legitimasi atau dipedomai pada suatu aturan hukum. Kehadiran hukum dalam

pergaulan hidup tidak sekedar menunjukkan pada dunia luar bahwa negara ini berdasarkan atas hukum melainkan adanya kesadaran akan fungsi-fungsi yang bersemaian dalam hukum itu sendiri.

Hukum merupakan *a tool of social engineering* seperti yang disampaikan Rescoe Pound. Jadi hukum adalah kekuatan untuk mengubah masyarakat, bukan sebaliknya hukum hanya berfungsi sekedar “penjaga malam” yakni diam saja sepanjang tidak terjadi pelanggaran hukum. Memang hukumlah yang akan bertindak kalau ada pelanggaran hukum atau tindak pidana, tetapi hukum juga harus menciptakan kondisi sosial yang baru yaitu dengan peraturan-peraturan hukum yang diciptakan dan dilaksanakan. Lebih dari itu, hukum juga berfungsi sebagai alat mengecek tentang benar tidaknya suatu tingkah laku. Dengan diketahuinya ciri-ciri kebenaran yang dikehendaki oleh hukum, maka dengan cepatlah terlihat apabila ada suatu perbuatan yang menyimpang dari kebenaran itu. Akhirnya hukum berfungsi pula pengontrol pemikiran dan langkah-langkah agar kita selalu terpelihara tidak melakukan perbuatan yang melanggar atau melawan hukum.

Gambaran yang penulis uraikan sebelumnya menunjukkan setidaknya ada tiga fungsi hukum yang secara singkat dapat sebutkan meliputi hukum sebagai alat pengubah sosial, hukum sebagai alat pengecek benar tidaknya sebuah tingkah laku, dan hukum sebagai alat kontrol sosial. Apabila diperhatikan tiga fungsi hukum tersebut, maka dapat memberi gambaran bahwa Undang-Undang Statistik yang didalamnya memuat ketentuan pidana selayaknya memberikan legitimasi untuk melakukan penegakan hukum terhadap siapapun yang melanggar ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut.

Sebagai sebuah undang-undang yang memuat ketentuan pidana, menurut penulis masih terdapat kendala yang menjadi penghalang bagi penegak hukum untuk menegakkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Statistik secara represif. Hal yang penulis maksudkan sebagai faktor-faktor kendala tersebut adalah, bahwa dalam hal konsep undang-undang pidana secara khusus terdapat dua bentuk yaitu undang-undang pidana khusus yang internal dan undang-undang pidana khusus yang eksternal. Undang-undang Statistik dalam hal ini tergolong dalam bentuk undang-undang pidana eksternal. Maksudnya, Undang-Undang Statistik sesungguhnya hanya merupakan undang-undang administrasi yang memuat ketentuan pidana sebagai alat untuk melindungi kepentingan nilai yang terkandung di dalamnya. Untuk itu, sekalipun terdapat ketentuan pidana di dalamnya akan tetapi ketentuan-ketentuan pidana tersebut tidak menjadi “obat” yang harus didahulukan ketika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam undang-undang Statistik. Sebagai undang-undang administrasi, tentu mekanisme administrasilah yang harus didahulukan sebagai alternatif penyelesaian masalah apabila ketentuan-ketentuan di dalamnya dilanggar. Hal ini oleh penulis dianggap sebagai faktor kendala utama dalam penegakan sanksi pidana yang dirumuskan di dalam undang-undang statistik.

2. Faktor Penegak Hukum

Sulit untuk dipungkiri bahwa rusaknya tatanan hukum di masyarakat yang melahirkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum, penyumbang terbesarnya adalah aparat penegak hukum. Secara konseptual sebagaimana di atur di dalam berbagai peraturan perundang-undangan (UU No. 48 Tahun 2009) bahwa aparat penegak hukum itu terdiri dari: polisi, jaksa, advokat dan hakim. Pada pundak mereka-mereka itulah penegakan hukum itu di sandarkan, merekalah yang berperan di dalam melakukan penegakan hukum guna mewujudkan tujuan hukum: keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Namun sayang, meskipun tidak semuanya atau hanya sebagian dari mereka itu bukan melaksanakan fungsinya sebagai penegak hukum akan tetapi justru ikut melakukan berbagai pelanggaran hukum. Meskipun demikian kejadian yang sebagian itu berpengaruh besar dalam merusak sistem kerja penegak hukum.

Tidak ada upaya lain yang bisa kita tawarkan dalam mengembalikan marwah penegak hukum kecuali mengembalikan tugas dan fungsinya sebagaimana khittah yang ada di dalam

peraturan perundang-undangan. Penegak hukum harus benar-benar melaksanakan tugas penegakan hukum tanpa terpengaruh oleh aspek-aspek kepentingan diluar hukum. Untuk mewujudkan itu maka aparat penegak hukum juga harus memahami betul eksistensi dirinya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang tidak boleh lepas dari tata nilai keagamaan sebagaimana mestinya.

Hal tersebut tidak terkecuali juga masih menjadi kendala dalam penegakan hukum khususnya penegakan sanksi pidana yang tertuang dalam Undang-Undang Statistik. Ketentuan pidana dimaksud dengan begitu jelas ditentukan tetapi dalam pelaksanaannya masih saja tidak efektif. Hemat penulis hal ini masih terjadi sebab aparat atau aktor-aktor penegak hukum tidak memiliki kesungguhan dalam menegakkan ketentuan-ketentuan tersebut. Hal ini juga diperkuat dengan sumber daya penegak hukum kita yang terbatas. Ketentuan-ketentuan pidana di dalam undang-undang yang diatur secara parsial dalam bentuk undang-undang administrasi masih sangat sulit diterjemahkan oleh aparat penegak hukum dalam penegakannya. Hal inilah yang menjadi kendala utama pada aktor penegak hukum khususnya dalam Undang-Undang Statistik.

3. Faktor Masyarakat

Seperti yang disinyalir oleh Satjipto Rahardjo bahwa, Indonesia negara dengan segala kemajemukan. Hukum memang mempengaruhi kehidupan sosial budaya, tetapi pada waktu yang sama hukum juga dibentuk oleh kondisi sosial budaya. Hukum merupakan variabel yang tak mandiri dalam masyarakat, sehingga perkembangannya juga akan ditentukan oleh apa yang terjadi disektor kehidupan masyarakat yang lain.⁸ Hukum modern yang diterapkan di Indonesia sekarang bukan merupakan produk sosial budaya Indonesia sendiri, melainkan suatu institusi yang dipaksakan dari luar. Bagi suatu bangsa yang sedang bergolak dinamis untuk menjadi modern, hukum memang diperlukan. Tetapi Indonesia sebagai komunitas yang sangat majemuk dan memiliki nilai-nilai serta tradisi yang berbeda dari yang dominan di dunia, perlu berhati-hati dengan caranya ber hukum. Apalagi bila hukum atau peraturan perundang-undangan yang terbentuk tidak bersumber dari nilai-nilai hukum (agama) yang hidup di tengah masyarakat. Kita tidak bisa pungkiri atau sepelekan bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang religius. Bangsa yang menjunjung tinggi nilai-nilai ajaran agama yang di peluk atau diyakininya dalam hidup dan kehidupan anak-anak bangsa.

Kemajemukan masyarakat Indonesia merupakan sebuah kekayaan yang harus disyukuri akan tetapi di sisi lain juga merupakan sebuah problem terlebih dalam hal kesadaran hukum masyarakat. Dengan kemajemukan tersebut, masyarakat dalam hal tertentu didorong untuk selalu mengedepankan ego atau kepentingan kelompoknya sendiri. Penekanan kelompok masyarakat pada kepentingan kelompoknya sangatlah mempengaruhi kesadaran hukum masyarakat itu sendiri. Dengan kesadaran hukum yang rendah, tentu hal ini menjadi masalah serius dalam penegakan hukum.

Dalam hal penegakan atau penerapan sanksi pidana yang termuat pada ketentuan pidana Undang-Undang Statistik, kesadaran hukum menjadi salah satu faktor penentu akan keberhasilannya. Sampai dengan sejauh ini, hemat penulis masyarakat tidak punya taraf kepatuhan hukum yang mumpuni khususnya kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Statistik. Sehingga dalam penegekannya, Undang-Undang Statistik terlebih pada ketentuan yang memuat sanksi pidana menjadi tidak berjalan dengan baik. Harus disadari oleh masyarakat bahwa muatan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Statistik sesungguhnya merupakan salah satu dari sekian upaya untuk melindungi kepentingan bangsa Indonesia khususnya yang berkaitan dengan kepentingan data masyarakat.

KESIMPULAN

Penggunaan sanksi pidana dalam UU Statistik yang berlaku saat ini nampaknya belum memperhatikan sistem penegakan hukum pidana secara integral, hal ini dibuktikan

⁸ Satjipto Rahardjo, 1987, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Bandung Alumni, hlm. 26.

dengan perumusan sanksi pidana pada tahap kebijakan legislatif tidak terlihat sama sekali keseragaman pola formulasi kebijakan penalnya. Untuk itu kebijakan hukum pidana sebagai langkah taktis mengatasi problem perumusan sanksi pidana dalam UU Statistik diantaranya dengan merubah cara pandang terhadap kejahatan seperti yang ditentukan dalam UU Statistik. Hukum dibuat untuk mengatur tingkah laku manusia yang pada hakikatnya bertujuan untuk menciptakan ketetapan dan kedamaian dalam masyarakat. Hukum yang ada di Indonesia, diantaranya Undang-Undang Statistik masih menunjukkan adanya ketidakefektifan dalam penegakannya. Hal tersebut terjadi karena dipengaruhi oleh beberapa hal diantaranya faktor substansi hukumnya sendiri, faktor aktor penegak hukum dan faktor masyarakat dimana hukum diberlakukan.

REFERENSI

- Antony Duff and David Garland, 1994, *A Reader on Punishment*, Oxford University Press, New York
- Barda Nawawi Arief, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Adytia Bakti, Bandung
- Herbert L. Packer, 1968, *The Limit of The Criminal Sanction*, California, Stanford University Press
- Jan Remmelink, 2003, *Hukum Pidana Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Pidananya dalam KUHP Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- Satjipto Rahardjo, 1987, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Garafindo Persada, Jakarta