



Penerapan Prinsip Ultimum Remedium Terhadap Tindak Pidana Administrasi

Elwi Danil

Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, Ketua I Pengurus Pusat Masyarakat Hukum Pidana dan Kriminologi Indonesia (MAHUPIKI) 2018-2023
danielelwi@gmail.com

INFO ARTIKEL

Kata Kunci:

Tindak Pidana Administrasi; Ultimum Remedium; Sanksi Pidana

Cara pengutipan:

Elwi Danil. Penerapan Prinsip Ulmim Remedium Terhadap Tindak Pidana Administrasi. JURNAL HUKUM PIDANA & KRIMINOLOGI, Vol 01 No 01 Edisi Oktober 2020 (hlm. 1-16)

Riwayat Artikel:

Dikirim: 23 Juli 2020
Direview: 14 Agustus 2020
Direvisi: 21 Agustus 2020
Diterima: 01 Oktober 2020

ABSTRAK

Karakteristik perkembangan hukum pidana Indonesia ditandai oleh semakin "massive" nya pertumbuhan undang-undang hukum administrasi yang mengandung sanksi pidana, sehingga melahirkan konsep "administrative criminal law". Hukum administrasi dipertautkan dengan hukum pidana disebabkan kurangnya "kepercayaan" kepada sanksi administratif untuk mempertahankan norma hukum administrasi, sehingga perlu bantuan hukum pidana. Namun pertumbuhan yang demikian pesat menjadi beban tersendiri bagi hukum pidana yang memiliki kemampuan terbatas, sehingga menimbulkan "overcriminalization". Karenanya penggunaan doktrin "ultimum remedium" adalah solusi yang ditawarkan. Doktrin ultimum remedium telah mengalami perluasan makna yang tidak lagi hanya terbatas pada level kebijakan legislatif; melainkan juga telah memasuki tataran implementasi dalam penegakan hukum. Di Indonesia, doktrin ultimum remedium telah digunakan secara sangat terbatas dalam undang-undang hukum pidana administrasi, seperti UU Lingkungan Hidup. Praktik penegakan hukum secara implisit telah menggunakan doktrin ini sebagaimana tergambar dalam beberapa putusan hakim. Mengingat demikian penting dan strategisnya posisi doktrin ultimum remedium, maka sudah sangat mendesak diterapkan terhadap pelanggaran hukum administrasi. Tidak saja untuk mengatasi "overcriminalization"; melainkan juga untuk mengatasi "overcapacity" Lembaga Pemasyarakatan, sehingga secara ekonomis mengurangi beban negara dan masyarakat. Tapi doktrin ini tidak boleh digunakan secara general dan membabitkan untuk semua jenis pelanggaran pidana administratif; melainkan hanya diterapkan secara kasuistik terhadap tindak pidana administrasi yang tingkat kesalahan pelakunya relatif ringan, dan perbuatan relatif tidak menimbulkan bahaya atau keresahan masyarakat.

1. Pendahuluan

Perkembangan hukum pidana Indonesia sejak kemerdekaan sampai pada beberapa tahun terakhir ini ditandai oleh semakin suburnya pertumbuhan peraturan perundang-undangan pidana khusus di luar kodifikasi. Keberadaan undang-undang pidana khusus menjadi penting disebabkan karena hukum pidana yang ada dalam KUHP warisan Hindia Belanda dianggap sudah tidak mampu lagi menampung perkembangan dan dinamika perilaku menyimpang yang oleh masyarakat dinilai sebagai perilaku yang patut dipidana.

Ketidakmampuan itu adalah konsekuensi logis dari perkembangan masyarakat yang diikuti pula secara membandel oleh pertumbuhan dan perkembangan kejahatan. Pembentuk KUHP sejak semula sudah mengantisipasi kemungkinan terjadinya dampak negatif perkembangan masyarakat dengan membuat rumusan ketentuan Pasal 103 KUHP. Pasal ini membuka peluang untuk membentuk berbagai perundang-undangan pidana di luar kodifikasi. Perundang-undangan pidana inilah yang kemudian dikonseptualisasi sebagai undang-undang pidana khusus.

Sudarto mengidentifikasi adanya beberapa kelompok undang-undang yang bisa dikualifikasikan sebagai undang-undang pidana khusus, yakni:

- a. Undang-undang yang tidak dikodifikasikan;
- b. Peraturan-peraturan hukum administratif yang memuat sanksi pidana;
- c. Undang-undang yang memuat hukum pidana khusus (*ius singular, ius special*) yang memuat delik-delik untuk kelompok orang tertentu, atau berhubungan dengan perbuatan tertentu.¹

Pengkualifikasian ini memberi pemahaman, bahwa undang-undang pidana khusus adalah undang-undang yang memuat sanksi pidana selain Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang merupakan induk dari peraturan hukum pidana, termasuk di dalamnya undang-undang hukum administrasi.

Penempatan peraturan hukum administratif yang memuat sanksi pidana sebagai bagian dari undang-undang pidana khusus adalah implikasi dari kebijakan kriminalisasi terhadap pelanggaran norma dalam lapangan hukum administrasi. Peraturan hukum administratif (undang-undang hukum administrasi) itu sendiri pada hakikatnya adalah aturan hukum yang berada dalam lingkup hukum administrasi negara. Akan tetapi untuk mempertahankan dan menegakkan norma yang dirumuskan dalam berbagai undang-undang, hukum administrasi terkesan tidak selamanya “percaya” pada rangkaian sanksi administratif.

Oleh sebab itu, hukum administrasi meminta “bantuan” hukum pidana untuk menggunakan sanksi pidana guna mewujudkan kepatuhan masyarakat terhadap

¹ Sudarto, (1986), *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, h. 63-64

norma hukum administrasi di samping sanksi administratif itu sendiri. Sekalipun berada dalam lingkup hukum administrasi, undang-undang itu telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan sebagai satu kesatuan sistem dalam hukum pidana, sehingga tunduk pada cara kerja hukum pidana dalam penyelesaian tindak pidana yang dirumuskan.

Persoalannya kemudian adalah semakin suburnya pertumbuhan dan perkembangan undang-undang sektoral dalam lapangan hukum administrasi yang menggunakan sanksi pidana. Hukum pidana dengan sanksinya dianggap sebagai solusi terbaik untuk menimbulkan efek jera bagi para pelaku (pelaku potensial) dalam mematuhi norma hukum administrasi. Namun demikian, dalam beberapa segi penggunaan sanksi pidana justru tidak didasari pada rasionalitas yang memadai. Undang-undang hukum administrasi seolah-olah berlomba merumuskan sanksi pidana di dalamnya.

Terlalu besar harapan digantungkan pada hukum pidana dengan cara kerjanya yang bersifat “memaksa” melalui aparat penegak hukum. Akibatnya, hukum pidana menjadi terbebani untuk menyelesaikan sebagian pelanggaran hukum yang seharusnya dapat diselesaikan dengan sanksi administrasi. Padahal seperti diingatkan Van Bemmelen, penggunaan hukum pidana itu wajib dibatasi sedemikian ketatnya dan harus dianggap sebagai sarana terakhir (*ultimum remedium*) untuk menyelesaikan persoalan yang terjadi di wilayahnya.²

Memang belum ditemukan adanya sebuah penelitian yang secara khusus melakukan identifikasi secara kuantitatif terhadap seberapa banyak jumlah undang-undang dalam lapangan hukum administrasi yang menggunakan sanksi pidana. Namun paling tidak keberadaannya yang demikian besar diyakini akan berimplikasi terhadap semakin beratnya beban hukum pidana yang pada akhirnya akan membebani pula proses penegakan hukum pidana.

Berangkat dari kondisi yang demikian itu, tulisan ini mencoba menawarkan sebuah pemikiran untuk kembali menempatkan fungsi hukum pidana sebagai senjata terakhir sesuai dengan prinsip atau doktrin “*ultimum remedium*”, khususnya bagi tindak pidana administratif. Akan tetapi tulisan ini tidaklah dimaksudkan untuk membahasnya secara tuntas; melainkan hanya beberapa segi saja sekedar untuk menunjukkan pentingnya penerapan fungsi hukum pidana sebagai “*ultimum remedium*”, khususnya terhadap tindak pidana administratif.

2. Pembahasan

2.1 Perkembangan Hukum Pidana Administrasi

Hukum pidana adalah sebagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan atau yang dilarang, dan disertai ancaman atau sanksi berupa pidana bagi siapa yang melanggar larangan tersebut.³ Untuk dapat mengategorikan suatu perbuatan sebagai perbuatan

² Van Bemmelen, Terjemahan Hasnan, (1984), *Hukum Pidana I : Hukum Pidana Material Bagian Umum*, Tanpa Kota Penerbit: Binacipta, h. 14.

³ Moeljatno, (2015), *Asas-asas Hukum Pidana (Edisi Revisi)*, Jakarta : Rineka Cipta, h. 1

pidana (tindak pidana), perbuatan tersebut harus dinyatakan secara tegas dalam undang-undang sebagai perbuatan yang dilarang disertai sanksi pidana. Ini adalah konsekuensi dianutnya asas legalitas yang di dalamnya terkandung berbagai prinsip, di antaranya "*nulla poena sine lege*", atau "*nulla poena sine crimine*".

Pada konteks tulisan ini, masalahnya terletak pada ukuran-ukuran apa yang digunakan untuk menentukan suatu perbuatan sebagai tindak pidana, termasuk tindak pidana dalam lapangan hukum administrasi (tindak pidana administrasi). Hal ini erat kaitannya dengan kebijakan kriminalisasi terhadap berbagai perilaku administratif, sehingga kemudian melahirkan bidang baru yang dikemas dengan terminologi hukum pidana administrasi atau "*administrative criminal law*", atau dikenal juga dengan sebutan "*administrative penal law*". Bidang hukum ini telah mempertautkan norma dalam lapangan hukum administrasi dengan sanksi dalam lapangan hukum pidana.

Menurut Barda Nawawi Arief, hukum pidana administrasi dapat dikatakan sebagai hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi. Oleh karena itu, kejahatan atau tindak pidana administrasi (*administrative crime*) dinyatakan sebagai "*an offence consisting of a violation on an administrative rule or regulation and carrying with it a criminal sanction*".⁴ Setiap pelanggaran terhadap norma dalam undang-undang hukum administrasi dikategorikan sebagai tindak pidana administratif manakala ketentuan pidana dalam undang-undang tersebut menentukan dan menunjuk pelanggaran itu sebagai perbuatan yang diancam sanksi pidana.

Pada Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana diinventarisasi adanya 147 undang-undang di luar KUHP yang memuat sanksi pidana, dan dikelompokkan ke dalam 30 bidang hukum.⁵ Dari ke 30 bidang hukum itu terlihat adanya kecenderungan peningkatan jumlah undang-undang pidana khusus dari waktu ke waktu. Undang-undang dalam lapangan hukum administrasi telah mendominasi keberadaan undang-undang di luar KUHP.

Fenomena tentang adanya ratusan peraturan yang menentukan sanksi pidana dalam undang-undang hukum administrasi ini oleh Muladi dianggap sebagai karakter perkembangan hukum pidana yang bersifat fragmentaris.⁶ Sementara itu, Barda Nawawi Arief pernah mengidentifikasi adanya 29 produk legislatif berupa undang-undang dalam kurun waktu tahun 1985 - 1995 yang memuat bab tentang ketentuan pidana yang sebagian besar merupakan hukum administrasi.⁷

Keadaan ini terus berkembang dan berlanjut sampai pada tahun-tahun berikutnya. Sekedar contoh undang-undang hukum administrasi yang mengandung sanksi pidana dewasa ini adalah UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan

⁴ Barda Nawawi Arief, (2003), *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya Bakti, h. 14

⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional, (2015), *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Tidak Dipublikasikan, h. 131

⁶ Muladi dan Diah Sulistyani, *op.cit.*, h. 17

⁷ Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, h. 15

Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, UU Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, UU Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan, dan sebagainya.

Perkembangan hukum pidana administrasi telah membawa perubahan yang signifikan dalam pembangunan hukum nasional Indonesia. Perkembangan tersebut tidak saja ditandai oleh adanya rumusan norma baru; melainkan juga adanya konsep pidana tersendiri yang tidak mengacu pada aturan umum hukum pidana dalam Buku I KUHP. Akibatnya, terjadi duplikasi dan triplikasi norma hukum dan sistem perumusan sanksi pidana yang tidak sejalan dengan sistem pidana yang dianut dalam KUHP. Dalam beberapa undang-undang terlihat adanya kecenderungan melepaskan diri dari keterkaitannya dengan Buku I KUHP. Sebut saja misalnya dirumuskannya sistem minimum khusus ancaman pidana penjara atau denda, adanya kumulasi sanksi pidana pokok, dintroduksinya berbagai jenis pidana tambahan, dan seterusnya.

Perumusan ketentuan sanksi pidana seolah-olah telah menjadi sebuah keharusan untuk menunjukkan bahwa undang-undang tersebut “bertaji” untuk menimbulkan “*deterrence effect*”. Ancaman sanksi pidana hanya dipahami sebagai bentuk dorongan dan alat pemaksa agar norma hukum administrasi yang dibuat dipatuhi oleh masyarakat yang menjadi “*adressat*” nya.⁸ Di samping itu, rumusan ancaman sanksi pidananya telah melegitimasi penegak hukum untuk melakukan tindakan represif terhadap perbuatan-perbuatan tertentu yang sesungguhnya dapat diselesaikan dengan sarana “*non penal*”.

Pembentuk undang-undang terkesan tidak pernah mempertimbangkan secara sungguh-sungguh implikasi hukum yang mungkin timbul dari kebijakan perundang-undangan yang ditempuhnya. Kondisi tersebut pada hari ini telah melampaui batas-batas toleransi, dan bahkan cenderung “membebani” hukum pidana yang memiliki kemampuan terbatas, sehingga dapat dinilai sebagai “*overcriminalization*”. Dalam pandangan Douglas Husak, “*overcriminalization*” akan selalu menghasilkan pidana yang tidak proporsional.⁹

Memang tidak dimungkiri, keberadaan hukum pidana dalam kehidupan masyarakat adalah suatu keniscayaan karena banyak segi yang bergantung pada hukum pidana. Bahkan, kehidupan dalam lapangan hukum administrasi sekalipun memiliki ketergantungan pada hukum pidana dengan karakteristik sanksinya yang berbeda dengan bidang hukum lainnya. Pada satu sisi, hukum pidana dibutuhkan

⁸ Anugerah Rizki Akbari dalam studinya tentang “*Controlling the Society through Criminalization: The Case of Indonesia*” mencatat, bahwa antara kurun waktu tahun 1998-2014, dari 563 undang-undang yang disahkan oleh Presiden dan DPR RI, 154 di antaranya memiliki ketentuan pidana dan menciptakan 1.601 tindak pidana. Hanya saja Anugerah Rizki Akbari dalam tesisnya itu memang tidak mengidentifikasi tentang berapa diantaranya yang merupakan hukum pidana administrasi. Lihat, Eva Achjani Zulfa, Anugerah Rizki Akbari dan Zakky Ikhsan Samad, (2017), *Perkembangan Sistem Pidana dan Sistem Masyarakatan*, Depok : Rajawali Press, h. 14

⁹ Douglas Husak. (2008), “*Overcriminalization : The Limits of the Criminal Law*”. New York : Oxford University Press, h. 24

oleh masyarakat, namun pada sisi yang lain, hukum pidana dengan sanksinya berupa pidana dapat mendatangkan penderitaan bagi masyarakat.

Hukum pidana tidak obahnya seperti pedang bermata dua (*double-edged sword*). Karenanya menurut Muladi, sangat tepat apa yang dikatakan Von List, bahwa terdapat situasi yang dapat digambarkan sebagai "*rechts guterschutz durch rechtsguterverletzung*", hukum pidana di satu pihak melindungi benda hukum manusia atau korporasi, tapi di lain pihak justru dalam pelaksanaannya dilakukan dengan melanggar/melukai benda hukum itu sendiri.¹⁰

Oleh karena itu, diperlukan kehati-hatian dan pertimbangan yang rasional dalam merumuskan ancaman sanksi pidana dalam kebijakan legislatif dan ketika menggunakan sanksi pidana dalam praktik penegakan hukum. Pada ketika dimungkinkan untuk menyelesaikan perilaku administratif dengan sarana "non penal", misalnya dengan menggunakan sanksi administrasi atau sanksi perdata, maka seyogyanya sanksi pidana dijauhkan dari perilaku tersebut. Tindakan menjauhkan sanksi pidana inilah yang diungkap oleh sebuah doktrin klasik dalam hukum pidana yang disebut "*ultimum remedium*".

Prinsip ini menjadi relevan mengingat sanksi pidana tidak hanya dirasakan berat oleh pelaku saja, baik pada saat ditetapkan menjadi tersangka, terdakwa dan kemudian dibebani upaya paksa, maupun pada saat menjalani pidananya. Sanksi pidana juga dirasakan berat dan mendatangkan penderitaan bagi keluarga pelaku. Apalagi stigmatisasi yang diterimanya dalam kehidupan masyarakat.

Kecenderungan undang-undang hukum administrasi mencantumkan sanksi pidana dapat diterima untuk memperkuat sanksi administrasi. Hanya saja sanksi pidana itu baru didayagunakan apabila sanksi administratif sudah tidak mempan lagi menangkal perilaku menyimpang. Namun langkah-langkah yang berisifat "terapi kejut" memang perlu pula dilakukan, khususnya berkaitan dengan pelaku tindak pidana yang sudah keterlaluan, meresahkan dan menimbulkan kerugian yang besar bagi masyarakat dan negara.

2.2. Penerapan Prinsip *Ultimum Remedium* Terhadap Tindak Pidana Administrasi

Doktrin (ada juga yang menyebut prinsip) "*ultimum remedium*" sebenarnya telah sejak lama menjadi wacana akademik dalam hukum pidana. Doktrin ini telah menjadi topik diskusi tidak hanya di negara-negara "*common law*" dan "*civil law*", tetapi juga di negara-negara yang menganut sistem hukum lainnya. Meskipun sering muncul dalam beberapa terminologi yang berbeda seperti "*rasio ultima*", atau pilihan terakhir, obat terakhir, senjata pamungkas, atau doktrin tambahan, namun tetap merujuk pada makna dan pemahaman yang sama.

Perdebatan akademik tentang penerapan doktrin itu memang tidak selalu sederhana dan mudah seperti melafazkannya. Ketidaksederhanaan itu disebabkan karena doktrin ini mencakup aspek yang mendalam dan komprehensif, dan *ultimum*

¹⁰ Muladi dan Diah Sulistyani RS, (2016), *Kompleksitas Perkembangan Tindak Pidana dan Kebijakan Kriminal*, Bandung: Alumni, h. 60

remedium tidak hanya berada dalam lingkup disiplin hukum; melainkan juga berada dalam wilayah lain seperti filsafat dan etika.

Sebagai salah satu doktrin paling klasik dalam hukum pidana, hampir semua mahasiswa hukum telah diperkenalkan pada doktrin ini sejak awal mereka datang ke pertemuan pertama di kelas hukum pidana. Mereka selalu diberitahu bahwa negara harus menahan diri dari penggunaan sanksi pidana, dan hanya akan memberlakukan hukum pidana untuk mengatasi perilaku yang dapat membahayakan kepentingan masyarakat dan negara.

Doktrin "*ultimum remedium*" harus dipertimbangkan secara seksama ketika hendak melakukan proses kriminalisasi, karena karakteristik hukum pidana atau sanksi pidana yang represif, sanksi pidana tidak akan digunakan atau diterapkan selama masih tersedia sanksi di bidang hukum lain. Terkadang, doktrin "*ultimum remedium*" dapat pula dipahami sebagai mekanisme untuk membatasi kekuasaan legislatif dalam memberlakukan hukum pidana, kecuali bila sangat perlu untuk melindungi masyarakat.

Masyarakat selalu berkembang, pemahaman tentang doktrin "*ultimum remedium*" juga mengalami perubahan. Pada awalnya doktrin ini dianggap sebagai pembatas badan legislatif menjalankan kekuasaannya dalam membuat aturan hukum, dan bagaimana meminimalisir penggunaan hukum pidana dan sanksi pidana dalam mengendalikan perilaku masyarakat. Namun, dalam perkembangan terakhir, pemahaman tentang doktrin ini mencakup pula bagaimana sistem peradilan pidana sesedikit mungkin menerapkan prosedur pidana dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Hal ini juga mencakup bagaimana peradilan memilih jenis-jenis sanksi pidana dengan mengutamakan hukuman non-fisik atau sanksi alternatif seperti pidana denda, pembebasan bersyarat dan sebagainya. Perubahan dalam pemahaman tentang "obat terakhir" juga akan mengubah cara obat itu diterima dan diterapkan. Intinya, doktrin ini tidak lagi hanya dimaknai sebagai sesuatu yang berada dalam wilayah pembentukan hukum, khususnya dalam melakukan kriminalisasi; melainkan juga sudah memasuki wilayah penegakan hukum.

Perkembangan ini sangat menarik untuk dicermati, karena kegiatan administratif kebanyakan terkait dengan kebijakan administrasi pemerintah, dan belum tentu merupakan tindak pidana sebagaimana halnya "*mala in se*". Diperlukan kehati-hatian dalam melakukan kriminalisasi terhadap berbagai perilaku administratif. Kalaupun hendak dikriminalisasi, perlu dipertimbangkan untuk menempatkan sanksi pidana sebagai "*ultimum remedium*".

Paling tidak ada dua catatan penting yang perlu diperhatikan dalam hal melakukan kriminalisasi terhadap perilaku administratif. **Pertama**, sinkronisasi dan harmonisasi di antara berbagai undang-undang dalam lapangan hukum administrasi. Misalnya, antara tindak pidana administrasi dalam UU Kehutanan dan UU Lingkungan Hidup. Antara UU Perdagangan dengan UU Perlindungan Konsumen, dan seterusnya **Kedua**, koordinasi antar lembaga penegak hukum dalam sistem

peradilan pidana. Dalam hal ini misalnya koordinasi antara penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) dengan penyidik kepolisian (Polri).

Sebagai terminologi yang berasal dari bahasa Latin, konsep *ultimum remedium* dalam bahasa Belanda diterjemahkan sebagai "*het laatste redmiddel*" atau "*last resort*" dalam bahasa Inggris. Istilah "*ultimum remedium*" pada awalnya muncul di Parlemen Belanda pada tahun 1880 ketika Menteri Kehakiman Belanda Mr Modderman menjawab anggota parlemen dalam sidang tentang KUHP Belanda. Mr Modderman mengatakan antara lain, bahwa ancaman pidana harus tetap merupakan suatu "*ultimum remedium*".

Meski demikian, bukan berarti ancaman pidana ditiadakan, tetapi selalu harus mempertimbangkan untung dan rugi ancaman pidana itu, dan harus menjaga jangan sampai obat yang diberikan lebih jahat daripada penyakit.¹¹ Sejak saat itu, doktrin tentang *ultimum remedium* telah diakui sebagai salah satu doktrin dalam hukum pidana Belanda. Namun kemudian doktrin itu tidak dibahas secara intensif dalam wacana akademik, tetapi masih diakui sebagai doktrin yang berguna dalam proses pembuatan hukum pidana dan penegakan hukum.

Di Indonesia, doktrin *ultimum remedium* selalu muncul dalam pembahasan tentang fungsi hukum pidana. Ada beberapa ahli hukum pidana Indonesia yang membahasnya, seperti Sudarto, Ruslan Saleh, Wirjono Projodikoro, dan Andi Zainal Abidin dalam buku-buku yang mereka tulis. Meskipun mereka hanya sedikit menyinggung dan membahas doktrin tersebut, tetapi mereka nampaknya setuju bahwa konsep *ultimum remedium* dipahami sebagai pedoman dalam proses pembuatan undang-undang, bahwa hukum pidana harus menjadi pilihan terakhir dalam menanggapi setiap masalah sosial. Artinya, mereka menempatkan doktrin itu hanya dalam konteks kebijakan legislatif.

Pada perkembangan terakhir, beberapa ahli hukum pidana Indonesia di antaranya Muladi menganggap, bahwa *ultimum remedium* bukan asas konstitusional, tetapi lebih pada etika legislatif dan yudikatif, mulai saat kriminalisasi sampai pada pilihan-pilihan untuk diterapkan oleh lembaga yudikatif.¹² Muladi memaknai doktrin "*ultimum remedium*" tidak lagi hanya sekedar berada dalam konteks kebijakan kriminalisasi oleh badan legislatif; melainkan juga berlaku dalam kaitannya dengan penegakan hukum pidana. Badan peradilan, seyogyanya, menjauhkan sanksi pidana manakala sebuah pelanggaran diyakini dapat diatasi dengan sanksi administratif atau sanksi perdata.

Prinsip *ultimum remedium* harus dilihat sekaligus dalam dua aspek kebijakan, yakni pada tataran kebijakan legislatif dan pada tataran penegakan hukum. Pada tingkat legislasi negara tidak boleh terlalu mudah mengkriminalisasi sebuah perilaku tanpa pertimbangan-pertimbangan yang rasional. Kriminalisasi harus diletakkan dalam kerangka keseimbangan antara kepentingan yang akan dilindungi dengan kepentingan yang berpotensi dilanggar oleh kebijakan kriminalisasi itu sendiri.

¹¹ Van Bemelen, *loc.cit.*

¹² Muladi dan Diah Sulistyani RS, *op.cit.*, h. 61

Pada tingkat implementasi dalam penegakan hukum, pidana yang akan dijatuhkan kepada terdakwa harus sebanding dengan perbuatan yang ia lakukan, dan sebanding pula dengan dampak yang ditimbulkan oleh perbuatan. Menurut Douglas Husak ““ *We should not tolerate our criminal justice system if it punishes proportionate to desert only when defendants plead guilty*”¹³. Sebab jika pertimbangan hanya ditujukan pada perbuatan dan pengakuan bersalah seorang terdakwa, maka sistem peradilan pidana berpotensi menimbulkan proses pemidanaan yang tidak adil.

Diskusi dan perdebatan akademik dapat menerima “*ultimum remedium*” sebagai sebuah doktrin patut dihargai dalam proses penegakan hukum pidana. Hanya saja dalam praktik, badan eksekutif dan legislatif nampaknya tidak secara serius mempertimbangkannya dalam menjalankan fungsinya memutuskan apa yang seharusnya menjadi undang-undang. Terbukti dari fakta yang menunjukkan adanya peningkatan jumlah hukum pidana khusus, terutama undang-undang pidana khusus dalam lapangan hukum administrasi yang tidak memposisikan sanksi pidana sekedar sebagai pelengkap bagi sanksi administratif.

Undang-undang hukum pidana administrasi dapat diklasifikasi dalam dua kategori, khususnya terkait dengan bagaimana aspek pidana ditempatkan di dalamnya. **Pertama**, undang-undang yang hanya mengatur tindak pidana dan sanksi atas pelanggaran hukum, seperti ditemukan dalam UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, direvisi oleh UU Nomor 10 Tahun 1998. Dalam klasifikasi ini tidak ada peraturan khusus tentang prosedur pidana dan lembaga penegakan hukum khusus, seperti penyidik khusus. Konsekuensinya pelanggaran norma yang mengandung sanksi pidana akan diproses melalui prosedur normal. Ini berarti tidak ada kemungkinan menggunakan tindakan administratif sebelum tindakan pidana.

Kedua, undang-undang yang memuat tindak pidana dan prosedur khusus. Biasanya dalam klasifikasi ini juga diintroduksi adanya penyidik khusus yang memiliki kewenangan pra-investigasi yang termasuk ke dalam tindakan administrasi. Penyidik atau penyelidik khusus berwenang mengambil tindakan administratif atau sanksi. Terhadap pelanggaran norma hukum, pejabat itu harus terlebih dahulu mengambil tindakan administratif sebelum melanjutkan ke prosedur pidana. Beberapa penyelidik bahkan dapat membatalkan atau menghentikan penyelidikan selama pelanggar (pelaku) bersedia membayar sebanyak kerugian yang timbul sebagai akibat dari pelanggaran administratif yang dilakukannya. Ini berarti undang-undang mengadopsi doktrin *ultimum remedium* tidak dalam proses pembuatan hukum tetapi dalam fase penegakan hukum.

Dalam kategori yang kedua ini dapat dicatat misalnya kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk melakukan penyidikan. Di samping sebagai penyidik, PPNS dilingkungan OJK juga diberi tugas dan tanggung jawab melakukan pengawasan sektor jasa keuangan.¹⁴ Kewenangan yang demikian dapat dikatakan sangat mendukung penerapan doktrin “*ultimum remedium*”, karena OJK memiliki pilihan untuk menggunakan sanksi administratif sebelum masuk ke dalam wilayah hukum pidana.

¹³ Douglas Husak. *Loc.cit.*

¹⁴ Lihat Pasal 49 UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Pemberian kewenangan seperti yang dimiliki PPNS OJK patut dipertimbangkan untuk diterapkan dalam kebijakan perundang-undangan ke depan, khususnya dalam penanggulangan tindak pidana administrasi. Penyidik, baik POLRI maupun PPNS diberi ruang untuk mempertimbangkan penggunaan mekanisme di luar sistem peradilan pidana, atau menggunakan sarana hukum administrasi sebelum penggunaan hukum pidana. Tentu saja pemberian kewenangan itu harus dengan berbagai pertimbangan yang rasional dan tidak bersifat general untuk diterapkan terhadap semua jenis tindak pidana administrasi.

Penerapannya hanya dimungkinkan secara kasuistik dan tidak membabitkan. Tingkat keseriusan tindak pidana administrasi dan kesalahan pelaku harus dipertimbangkan. Seterusnya kemungkinan pengembalian keadaan pada kondisi sebelum tindak pidana dilakukan seyogyanya juga menjadi pertimbangan. Sekedar contoh misalnya tindak pidana administrasi yang relatif tidak menimbulkan dampak yang serius bagi masyarakat adalah sebagaimana ditunjuk oleh Pasal 62 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen, yang norma hukumnya dirumuskan dalam Pasal 16 undang-undang tersebut yang menentukan:

Pasal 16

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk:

- a. Tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan;*
- b. Tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.*

Ini adalah contoh norma hukum administrasi yang sesungguhnya menurut hemat penulis tidak patut secara serta merta diproses dengan mekanisme sistem peradilan pidana. Artinya, pelaksanaan kewenangan hukum pidana untuk melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran Pasal 16 UU Perlindungan Konsumen hanya akan dimungkinkan bilamana sarana lain telah diupayakan namun tidak berhasil atau gagal.

Persoalan selanjutnya adalah, bagaimana doktrin tersebut diadopsi dalam undang-undang? Nampaknya *ultimum remedium* tidak pernah muncul secara eksplisit dalam undang-undang atau hukum formal. Satu-satunya tempat di mana doktrin itu muncul adalah dalam UU Nomor 23 tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan. Undang-undang ini telah menampakkan sosok doktrin "*ultimum remedium*" secara kongkrit dalam rumusannya.

Dalam penjelasan umum UU Nomor 32 Tahun 1997 paragraf 7, sebenarnya menggunakan istilah anak perusahaan dalam istilah *ultimum remedium*. Dikatakan bahwa: "... dalam mendukung hukum administrasi, penerapan hukum pidana harus mempertimbangkan doktrin anak perusahaan. Ini berarti sanksi pidana hanya akan digunakan selama sanksi lainnya seperti sanksi administrasi, penyelesaian perdata dan alternatif lainnya tidak akan efektif, dan pelanggaran itu menyebabkan kerusakan serius bagi rakyat. Meskipun hukum tidak secara jelas mengatakan doktrin *ultimum remedium*, namun maknanya jelas sama dengan *ultimum remedium*.

Sementara UU Nomor 32 Tahun 2009, dalam penjelasan umumnya, paragraf 7, jelas menggunakan istilah doktrin *ultimum remedium*. Dikatakan: "... *penegakan hukum lingkungan kriminal harus selalu mempertimbangkan doktrin ultimum remedium, yang mewajibkan penegakan hukum pidana sebagai pilihan terakhir setelah penegakan hukum administratif tidak berhasil*. Dapat disimpulkan bahwa dengan undang-undang tersebut doktrin *ultimum remedium* telah diterima dalam kebijakan perundang-undangan di Indonesia, meskipun tidak begitu formal.

Penetapan sanksi dalam hukum pidana akan melahirkan pula suatu sistem pemidanaan (*the sentencing system*). Apabila sistem pemidanaan diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka sistem pemidanaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalkan secara kongkrit. Oleh sebab itu, konsekuensinya adalah bahwa dalam sistem pemidanaan, *ultimum remedium* harus terwujud, baik dalam kebijakan pembentukan undang-undang hukum pidana dan dalam sistem pemidanaan.

Pembentuk undang-undang yang sudah memutuskan untuk mengkriminalisasi suatu perbuatan, maka tidak berarti doktrin *ultimum remedium* tidak menjadi pertimbangan lagi. Atau sebaliknya doktrin tersebut dipertimbangkan dalam perumusan sanksi pidana.

Wujud dari doktrin *ultimum remedium* dalam sistem pemidanaan adalah bahwa penetapan sanksi pidana, baik jenis pidana (*strafsoort*), ukuran atau berat ringannya pidana (*strafmaat*), ataupun cara pelaksanaan pidana (*strafmodus*), harus benar-benar dengan pertimbangan bahwa hukum pidana tidak semata-mata bertujuan untuk mendatangkan penderitaan dan merendahkan martabat kemanusiaan.

Sistem pemidanaan harus mengutamakan tujuan pemidanaan yang lebih luas, atau dengan kata lain mempertimbangkan aspek kemanfaatan. Untuk itu patut diperhatikan apa yang dikemukakan Herbert L Packer yang menyatakan bahwa, *Punishment is as necessary but lamentable form of social control. It is lamentable because it inflicts suffering in the name of goals whose achievement is a matter of chance*. (Pidana adalah suatu keharusan, tetapi diberikan sebagai suatu control social. Sanksi pidana diberikan karena suatu perbuatan sudah mendatangkan penderitaan sebagai tujuan yang pencapaiannya merupakan suatu kesempatan).¹⁵

Selanjutnya menurut Packer, pemahaman terhadap "*ambiguity*" tentang pidana dan pemidanaan akan mengharuskan kita untuk: 1) tidak menjadikan pidana sebagai alat yang bersifat tirani dan destruktif; 2) selalu mengadakan penelitian yang seksama terhadap lembaga pidana dan proses peradilan pidana, khususnya penelitian dan penilaian terhadap kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan sebagai sarana pencegahan kejahatan; dan 3) selalu mempertimbangkan secara teliti ukuran-ukuran guna menentukan suatu perbuatan sebagai kejahatan.¹⁶

¹⁵ Herbert L Packer, (1968), *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford California : Stanford University Press, h. 62

¹⁶ *Ibid.*, h. 70

Pandangan Packer ini dapat digunakan sebagai dasar pemikiran tentang urgensi pertimbangan penerapan doktrin *ultimum remedium* terhadap tindak pidana administrasi. Dengan demikian kalau kembali pada konsep awal tentang *ultimum remedium*, maka dikaitkan dengan perumusan tindak pidana administrasi, harus tetap berpedoman pada pemikiran bahwa sebelum merumuskan perbuatan sebagai tindak pidana administrasi, perlu diupayakan terlebih dahulu mengancam perbuatan dengan sanksi selain pidana. Selanjutnya dalam hal sanksi pidana dipilih sebagai sebuah bentuk sanksi dalam suatu undang-undang, maka diutamakan sanksi yang lebih kurang sifat deritanya seperti pidana denda. Dalam tindak pidana administratif sanksi yang demikian itu harus lebih dominan ketimbang sanksi pidana yang tercermin dalam undang-undang.

Standar lain yang dapat digunakan dalam mengevaluasi implementasi *ultimum remedium* adalah ketersediaan prosedur perdata atau administrasi dalam sebuah undang-undang. Jika suatu undang-undang memuat prosedur semacam itu, dan harus digunakan sebelum prosedur pidana, maka pejabat yang berwenang akan menerapkan doktrin *ultimum remedium*. Namun tidak semua undang-undang memiliki prosedur seperti itu. Ada undang-undang seperti UU Perpajakan, UU Bea dan Cukai, UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan wewenang kepada penyidik untuk mengambil tindakan administratif sebelum prosedur pidana.

Undang-undang tentang Hak Cipta misalnya mengharuskan para pihak terlebih dahulu menyelesaikan kasus melalui resolusi alternatif, sebelum membawa kasus tersebut ke peradilan pidana. Undang-undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan juga memberikan wewenang kepada petugas penegak hukum untuk menempuh prosedur perdata atau administrasi sebelum prosedur pidana. Namun otoritas itu tidak dapat diterapkan jika pelanggaran tersebut termasuk ke dalam tindakan pidana formal tertentu. Pelanggaran semacam itu hanya ditemukan dalam Pasal 100 UU Nomor 32 Tahun 2009 yang terkait dengan pelanggaran yang disengaja terhadap standar kualitas air limbah, emisi dan gangguan. Dapat disimpulkan bahwa doktrin *ultimum remedium* tidak sepenuhnya dipertimbangkan dalam menyusun peraturan tentang prosedur yang dapat diambil dalam hukum pidana administrasi.

Penerapan doktrin *ultimum remedium* dapat pula digali dari putusan pengadilan untuk menilai sikap praktik. Hakim memiliki kewenangan dalam menafsirkan norma dan doktrin hukum dalam putusannya. Karena *ultimum remedium* bukan doktrin hukum tertulis, maka hakim dengan kewenangannya dapat memberi makna. Meskipun Indonesia bukan anggota keluarga "*Common Law System*", putusan hakim tetap menjadi sumber hukum penting, yang akan menjadi pedoman bagi penegakan dan penerapan hukum berikutnya. Terkait itu, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) telah membuat beberapa putusan yang dapat dimaknai sebagai dukungan terhadap *ultimum remedium* karena menganulir beberapa ketentuan hukum.

Setidaknya ada 5 putusan MKRI yang sejalan dengan doktrin *ultimum remedium*, yakni:¹⁷

- a. Putusan MK Nomor 006 / PUU PUU-II / 2004, 13 Desember 2004;
- b. Putusan MK Nomor .4 / PUU-V / 2007, 19 Juni 2007;
- c. Putusan MK Nomor 12 / PUU-VIII / 2010, 27 Juni 2011;
- d. Putusan MK Nomor 55 / PUU-VIII / 2010, 19 September 2011;
- e. Putusan MK Nomor 40 / PUU-X / 2012, tanggal 16 Juni 2011.

Semua putusan sebenarnya telah membatalkan ketentuan dalam undang-undang bahwa yang mengkriminalisasi perbuatan tertentu yang tidak termasuk sebagai tindak pidana sebelumnya. Putusan MKRI Nomor 55/PUU-VIII / 2010 misalnya membatalkan ketentuan Pasal 21 dan Pasal 47 ayat (1) dan (2) UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Salah satu pertimbangan hakim adalah bahwa tidak tepat untuk mengkriminalisasi suatu tindakan yang sebenarnya merupakan hasil dari sengketa tanah (dalam hal ini perselisihan tentang hak tanah tradisional). Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa MKRI sejalan dan mendukung doktrin *ultimum remedium*, khususnya terhadap tindak pidana administrasi.

Sementara itu, Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) dan beberapa pengadilan di bawahnya, secara implisit telah memperkuat doktrin *ultimum remedium* dalam putusannya. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam putusan No. 234/pid.B/2011 misalnya, telah memutuskan untuk membebaskan terdakwa dalam kasus penggelapan pajak. Pertimbangannya, undang-undang pajak memungkinkan pelanggaran pajak diselesaikan terlebih dahulu melalui proses administrasi. Putusan itu kemudian diperkuat oleh Pengadilan Tinggi Jakarta.

Namun demikian, pada tingkat kasasi MARI justru membatalkan putusan tersebut dan memidana terdakwa dengan pidana penjara. Pertimbangannya adalah bahwa Kantor Pajak telah mencoba untuk menyelesaikan kasus melalui prosedur administrasi, tapi tidak dapat diselesaikan atau gagal. Dengan pertimbangan seperti itu secara implisit MARI telah menunjukkan dukungan terhadap doktrin *ultimum remedium*, karena ternyata sebelum di bawa ke ranah hukum pidana, terlebih dahulu telah diupayakan penyelesaian melalui prosedur administratif.

Undang-undang hukum pidana administrasi adalah alat untuk melindungi kebijakan negara dan publik dari tindakan yang merugikan. Untuk tujuan perlindungan tersebut dilakukan kriminalisasi terhadap berbagai tindakan administratif. Kriminalisasi dapat dipahami sebagai kebijakan menjadikan suatu perbuatan yang sebelumnya bukan merupakan perbuatan pidana menjadi perbuatan pidana. Penentuan perbuatan tersebut harus dilakukan dengan menggunakan berbagai ukuran.

Menurut Muladi, ukuran-yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam melakukan kriminalisasi adalah:

¹⁷ Yoserwan. et.al. (2019). *The Implementation of Ultimum Remedium Principle in Economic Crminal Law of Indonesia*. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, Volume 22, Issue 2.,

- a. Tidak boleh terkesan menimbulkan “*overcriminalization*” yang masuk kategori “*the misuse of criminal sanction*”.
- b. Tidak boleh bersifat “*ad hoc*”;
- c. Harus mengandung unsur korban, baik secara aktual maupun potensial;
- d. Harus mempertimbangkan analisis biaya dan hasil (*cost benefit principle*);
- e. Harus memperoleh dukungan publik (*public support*); dan harus menghasilkan peraturan yang “*enforceable*);
- f. Harus mengandung unsur “*subsosialiteit*” (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat meskipun kecil sekali);
- g. Harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.¹⁸

Simposium Nasional Reformasi Hukum Pidana pada tahun 1980 juga menaruh perhatian dengan mengusulkan beberapa kriteria untuk kriminalisasi. Kriterianya meliputi, perilaku tersebut dikutuk oleh masyarakat karena membahayakan publik; biaya untuk kriminalisasi seimbang dengan hasil yang dicapai; kriminalisasi tidak akan membebani institusi hukum dan tindakan itu benar-benar menghambat tujuan nasional.

Meskipun telah ada beberapa kriteria sebagai pedoman untuk melakukan kriminalisasi, namun undang-undang adalah juga merupakan hasil dari proses politik yang banyak dipengaruhi oleh pertimbangan politik dan kepentingan di parlemen. Karena itu, proses kriminalisasi di Indonesia, nampaknya, tidak terkendali dan sarat dengan berbagai kepentingan politik dan ekonomi. Ada beberapa dampak yang mungkin timbul pada saat yang sama, sehingga dapat menjadi alasan mengapa doktrin tersebut harus dipertimbangkan dalam setiap proses pembuatan hukum pidana administrasi.

Banyaknya undang-undang dalam hukum pidana administrasi atau di luar KUHP, akan lebih sulit untuk merekonsiliasinya ke dalam satu sistem hukum pidana. Akibatnya undang-undang tersebut kurang sinkronisasi dan harmonisasi. Ada undang-undang memiliki penyidik khusus, sedangkan yang lainnya tidak. Satu undang-undang mengharuskan penyidik khusus untuk berkoordinasi dengan penyidik kepolisian, sementara undang-undang lainnya tidak. Dengan begitu banyak lembaga dan fungsi yang terlibat dalam sistem peradilan pidana, maka koordinasi akan menjadi lebih sulit. Karena banyak undang-undang yang memiliki penyidik khusus, maka akan lebih banyak sumber daya dan anggaran yang harus tersedia.

Kriminalisasi terhadap pelanggaran administratif dapat pula dicermati dari aspek pembiayaan (*cost*). Semakin banyak undang-undang hukum pidana administrasi baru diberlakukan, akan semakin banyak pula potensi orang yang terlibat dalam peradilan pidana. Akan terjadi lebih banyak penangkapan dan penahanan. Akan ada lebih banyak pidana yang dijatuhkan. Itu juga bisa menjadi alasan mengapa

¹⁸ Muladi, *Beberapa Catatan Tentang Rancangan Undang-undang Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Makalah Disampaikan pada Sosialisasi RUU KUHP, Diselenggarakan oleh Departemen Hukum dan HAM RI, di Jakarta 21 Juli 2004.

kelebihan kapasitas (*overcapacity*) terjadi hampir di semua lembaga pemasyarakatan di Indonesia.

Pada akhirnya akan membebani anggaran negara untuk memfasilitasi biaya makan ratusan ribu tahanan yang dalam perhitungan Romli Atmasasmita pada tahun 2014 saja mencapai angka Rp.1,5 milyar per hari.¹⁹ Sementara jika pelanggaran administratif tersebut diselesaikan melalui mekanisme hukum administrasi atau proses perdata, maka banyak sumber daya dan biaya yang bisa di hemat. Karenanya patut dipertimbangkan perspektif ekonomi dengan ukuran utilitas dan efisiensi sebagaimana diajarkan Richard A Posner, bahwa "*economic is a powerful tool for analyzing a vast range of legal question*".²⁰ Lagi pula tidak akan ada begitu banyak warga negara yang harus dikriminalisasi dan menjadi penjahat, sehingga mengurangi beban sosial ekonomi negara dan masyarakat.

3. Kesimpulan

Ultimum Remedium sebagai doktrin hukum di Indonesia sebagian besar muncul dalam diskusi akademis dan tidak sepenuhnya dipertimbangkan dalam proses kriminalisasi di lembaga legislatif. Sumber formal dari doktrin ini hanya ditemukan dalam penjelasan umum UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan. Secara implisit, pengakuan terhadap doktrin ini dapat ditemukan dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi Indonesia. Dalam hukum pidana administrasi, doktrin *ultimum remedium* biasanya muncul dengan menyediakan prosedur hukum perdata dan administrasi di samping prosedur pidana.

Ini memberi wewenang kepada penyidik untuk memberikan prioritas dalam menerapkan prosedur hukum perdata atau administrasi ketimbang prosedur hukum pidana. Penyidik khusus memiliki wewenang yang lebih luas untuk menerapkan prosedur administrasi dibandingkan dengan penyidik kepolisian. Pengadilan belum konsisten dalam menerapkan doktrin *ultimum remedium* dalam putusannya terhadap tindak pidana administrasi. *Ultimum remedium* sangat mendesak sebagai bagian upaya pengendalian "*overcriminalization*" terhadap pelanggaran hukum administrasi.

Penerapan *ultimum remedium* terhadap tindak pidana administrasi, berguna untuk mengatasi kelebihan kapasitas di lembaga pemasyarakatan. Oleh karena itu, seyogyanya semua lembaga penegak hukum pidana selalu mempertimbangkan doktrin ini dalam melaksanakan wewenangnya dengan mengutamakan prosedur administrasi atau perdata daripada prosedur pidana. Tapi tidak boleh dilakukan secara general dan membabi buta untuk semua jenis pelanggaran administratif; melainkan hanya bersifat kasuistis terhadap tindak pidana administrasi yang tingkat kesalahan pelakunya relatif ringan, dan akibat perbuatan tidak menimbulkan bahaya atau meresahkan masyarakat.

¹⁹ Lihat Romli Atmasasmita dan LKodrat Wibowo, (2016), *Analisis Ekonomi Mikro Tentang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, h. 13-14

²⁰ Lihat Richard A Posner, (2007), *Economic Analysis of Law*, 7th Edition, New York: Aspen Publisher

Referensi

Buku

- Arief, Barda Nawawi. (2008). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Kencana Predana Media Group, Jakarta.
- . (2003). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Atamasasmita, Romli dan Wibowo, Kodrat. (2016), *Analisis Ekonomi Mikro Tentang Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. (2015). *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Tidak Dipublikasikan.
- Bemmelen, van. Terjemahan Hasnan. (1984). *Hukum Pidana I : Hukum Pidana Material Bagian Umum*. tanpa kota penerbit: Binacipta.
- Husak, Douglas (2008). *Over Criminalization: The Limits of The Criminal Law*. New York : Oxford University Press.
- Muladi. (2004). *Beberapa Catatan Tentang Rancangan Undang-undang Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Makalah Disampaikan pada Sosialisasi RUU KUHP, Diselenggarakan oleh Departemen Hukum dan HAM RI, di Jakarta.
- Muladi dan RS, Diah Sulistyani. (2016). *Kompleksitas Perkembangan Tindak Pidana dan Kebijakan Kriminal*. Bandung: Alumni.
- Moeljatno. (2015). *Asas-asas Hukum Pidana (Edisi Revisi)*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Packer, Herbert L. (1968). *The Limits of Criminal Sanction*. Stanford California : Stanford University Press
- Posner, Richard A. (2007). *Economic Analysis of Law*, 7th Edition. New York: Aspen Publisher
- Projodikoro, Wirjono. (2011). *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Refika Aditama, Bandung.
- Roeslan Saleh, Roeslan. (1981). *Beberapa Asas-Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*. Aksara Baru, Jakarta.
- Sudarto. (1986). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung : Alumni.
- .(1987). *Pemidanaan, Pidana dan Tindakan Dalam Masalah-Masalah Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Zulfa, Eva Achjani, Akbari, Anugerah Rizki dan Samad, Zakky Ikhsan. (2017). *Perkembangan Sistem Pemidanaan dan Sistem Pemasyarakatan*. Depok : Rajawali Press.

Jurnal

- Yoserwan. et.al. (2019). *The Implementation of Ultimum Remedium Principle in Economic Crminal Law of Indonesia*. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, Volume 22, Issue 2,.