

**MAKALAH TINJAUAN HUKUM**

**Kebijakan Hukum Pidana dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun  
2020 tentang Cipta Kerja Sebagai Upaya Penanggulangan Tindak  
Pidana Perikanan**

**Disusun oleh:**

**MOHAMAD RIFKI, S.H., M.H.**

**Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda**

**BIRO HUKUM**

**KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN**

**Desember 2020**

## A. Latar Belakang

Sumber segala sumber hukum di Indonesia adalah Pancasila<sup>1</sup>, yang dalam sila kelimanya berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Sejalan dengan hal tersebut, konstitusi Negara Republik Indonesia atau hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan<sup>2</sup> yang dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa:

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hal ini pula yang menjadi dasar pertimbangan filosofis penyusunan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (selanjutnya disebut UU Perikanan), yang mencabut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, sebagai berikut<sup>3</sup>:

bahwa perairan yang berada di bawah kedaulatan dan yurisdiksi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia serta laut lepas berdasarkan ketentuan internasional, mengandung sumber daya ikan dan lahan pembudidayaan ikan yang potensial, merupakan berkah dari Tuhan Yang Maha Esa yang diamanahkan pada Bangsa Indonesia yang memiliki Falsafah Hidup Pancasila dan UUD NRI 1945, untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.

Pemanfaatan untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia, dilakukan berdasarkan asas manfaat, keadilan,

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

<sup>2</sup> *Stufenbau Theory* oleh Hans Kelsen, menyatakan bahwa peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar (*grundnorm*) yang berada di puncak piramida, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Lihat Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 62, Lihat juga Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, beserta penjelasannya.

<sup>3</sup> Lihat Konsideran huruf a UU Perikanan.

kebersamaan, kemitraan, kemandirian, pemerataan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi, kelestarian, dan pembangunan yang berkelanjutan<sup>4</sup>.

Sejalan dengan itu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CK), terlepas dari kontroversi pembentukannya, dalam penjelasan umum juga menyatakan sebagai berikut<sup>5</sup>:

Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual. Sejalan dengan tujuan tersebut, Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, oleh karena itu negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak pada prinsipnya merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

...

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan investasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan percepatan proyek strategis nasional paling sedikit memuat pengaturan mengenai: pelaksanaan investasi Pemerintah Pusat melalui pembentukan lembaga pengelola investasi dan penyediaan lahan dan perizinan untuk percepatan proyek strategis nasional. Dalam rangka mendukung kebijakan strategis Cipta Kerja tersebut diperlukan pengaturan mengenai *penataan administrasi pemerintahan dan penganan sanksi* (kursif oleh penulis).

Dari penjelasan umum tersebut, dapat dipahami bahwa salah satu tujuan pembentukan UU CK adalah penataan administrasi pemerintahan dan penganan sanksi. Apabila dilihat perumusannya, maka penganan sanksi banyak yang direformulasi dengan melakukan dekriminialisasi/depenalisasi, karena menjadikan sanksi administratif sebagai *primum remedium*, dan mengembalikan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*.

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 2 UU Perikanan.

<sup>5</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

UU Perikanan yang masih berlaku, dapat diartikan sebagai pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD NRI 1945<sup>6</sup>. Sehingga pengaturan yang dirumuskan dalam UU Perikanan, termasuk juga *law enforcement* terhadap pelanggaran atas hal yang dilarang dalam UU Perikanan. Bahkan UU Perikanan dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagai bagian dari penegakkan hukumnya, memiliki sebagian ketentuan pengaturan hukum formil sendiri di luar Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP)<sup>7</sup>, karena hal ini tidak diubah oleh UU CK.

Pengaturan UU Perikanan pada dasarnya merupakan hukum administrasi dan mengatur ketentuan pengelolaan sumber daya, namun turut memuat ancaman dan penjatuhan sanksi pidana, baik kepada orang perseorangan maupun kepada korporasi. Tujuan dari pengaturan ancaman sanksi pidana dalam UU Perikanan dan pengenaan sanksinya, dapat dicari melalui dasar pembenaran adanya hukuman atau penjatuhan pidana tersebut, dengan mendasari 3 (tiga) teori yakni teori absolut, teori relatif, dan teori gabungan.

Menurut teori absolut, tujuan dari pemidanaan terletak pada hukum pidana itu sendiri. Barang siapa yang melakukan suatu perbuatan pidana, harus dijatuhi hukuman/pidana. Menurut teori relatif, tujuan pemidanaan adalah untuk mencegah terjadinya kejahatan, menakut-nakuti sehingga orang lain tidak melakukan kejahatan, memperbaiki orang yang melakukan tindak pidana, dan memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap kejahatan. Sedangkan menurut teori gabungan, yang merupakan kombinasi antara teori absolut dan teori relatif, tujuan pemidanaan karena orang tersebut melakukan kejahatan dan agar ia jangan melakukan kejahatan lagi<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (karena UU Perikanan diundangkan sebelum UU No. 10 Tahun 2004 dicabut dengan UU No.12 Tahun 2011).

<sup>7</sup> Lihat Pasal 72 UU Perikanan.

<sup>8</sup> A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2005), hlm. 66.

Pengaturan sanksi dalam UU Perikanan maupun UU CK dapat mencegah kejahatan di bidang perikanan, tentu saja diawali dengan proses pembentukannya, apakah dapat menjawab permasalahan di lapangan atau sekedar pengaturan normatif saja. Untuk itu, peraturan perundang-undangan yang merupakan tindak lanjut dari UU Perikanan dan UU CK perlu mempertegas pengelolaan yang berkelanjutan serta diperkuat dalam hal pelaksanaan proses penyusunannya<sup>9</sup> agar tidak rentan diajukan gugatan *judicial review*/uji materi<sup>10</sup>.

Pembentukan peraturan menurut **Burkhardt Krems**<sup>11</sup>, menyangkut:

1. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
3. metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

Sedangkan menurut **Barda Nawawi Arief**<sup>12</sup>, pembentukan peraturan perundang-undangan (formulasi kebijakan), merupakan tahapan pertama dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan sarana “*penal*” melalui “*penal policy*” atau “*penal-law enforcement policy*”,

---

<sup>9</sup> Proses pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, dengan memperhatikan adanya hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Lihat Pasal 1 angka 1 dan Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

<sup>10</sup> Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, dapat diajukan uji materi/*judicial review* kepada Mahkamah Agung. Lihat Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

<sup>11</sup> Burkhardt Krems, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, (Berlin: Duncker & Humboldt, 1979), hlm. 45, seperti dikutip oleh Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 252

<sup>12</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 75.

yang perannya tidak kalah penting dengan tugas aparat penegak hukum/penerap hukum.

Secara historis, pengelolaan perikanan sudah mulai diatur sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, yang dalam perkembangannya kemudian direvisi dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan yang mencabut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985, karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan dunia usaha dan pengelolaan perikanan.

Pengaturan ketentuan pidana beserta hukum pidana formilnya (hukum acara pidana) dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004, kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Sebagai tindak lanjut atas UU Perikanan, maka pejabat pemerintahan dalam hal ini menteri yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang perikanan memiliki kewenangan atributif<sup>13</sup> langsung dari UU Perikanan untuk membentuk, mengatur, atau menetapkan kebijakannya baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah sampai dengan Peraturan Menteri.

Keberpihakan Negara terhadap pelaku usaha skala kecil dalam UU Perikanan hanya sebatas kemudahan perizinan dengan memberikan pengecualian atas kewajiban tertentu, namun tidak menjadi dasar alasan pembenar atau alasan pemaaf ketika pelaku usaha skala kecil turut melakukan kesalahan atas larangan. Sehingga bentuk pembinaan yang dilakukan oleh penegak hukum, terutama pengawas perikanan, terhadap pelaku usaha skala kecil yang melakukan kesalahan lebih kepada bentuk diskresi.

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 1 angka 22 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Namun ketentuan diskresi secara positif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bukanlah diskresi yang dapat memayungi perbuatan atau tindakan penegak hukum yang mengenyampingkan proses pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana tersebut<sup>14</sup>. Untuk itu tetap diperlukan adanya ketentuan yang mengatur diskresi sebagai alasan penghapus pidana, sebagaimana telah dicantumkan dalam RUU KUHP.

Tindak lanjut atribusi dari UU Perikanan merupakan legal formal bagi menteri yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang perikanan, karena dapat menetapkan kebijakan strategis dalam pengelolaan perikanan dalam bentuk peraturan menteri. Sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan setingkat peraturan menteri semestinya menjadi perhatian penting dalam memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk pemenuhan syarat formal dan material dari pembentukan peraturan menteri tersebut agar tidak rentan diajukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Agung<sup>15</sup>.

## **B. Rumusan Masalah**

Isu hukum dalam penyusunan makalah ini akan dikaji dengan menjawab permasalahan-permasalahan hukum sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 1 angka 9, dan ketentuan dalam Bab VI, dimana tujuan dan penggunaan Diskresi dibatasi, dan tidak termasuk untuk menyampingkan ancaman pidana menjadi pembinaan atau diskresi sebagai alasan penghapus pidana.

<sup>15</sup> Kementerian Kelautan dan Perikanan, dalam tahun 2015 telah digugat sebanyak dua kali ke Mahkamah Agung, yakni terhadap Peraturan Menteri Nomor 1/PERMEN-KP/2015 tentang Penangkapan Lobster (*Panulirus spp.*), Kepiting (*Scylla spp.*), dan Rajungan (*Portunus pelagicus spp.*), dan Peraturan Menteri Nomor 2/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia, yang menurut penggugat, bahwa dalam pembentukan Peraturan Menteri tersebut disinyalir melanggar asas formal dan materiil peraturan perundang-undangan, dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 18P/HUM/2015 dan 29P/HUM/2015. Lihat Pasal 24A UUD NRI 1945, bahwa uji materi terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, merupakan kewenangan Mahkamah Agung, sedangkan uji materi undang-undang terhadap konstitusi/UUD NRI 1945 merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Lihat Pasal 24C UUD NRI 1945.

1. Bagaimana kebijakan legislasi dalam tahap formulasi kebijakan hukum pidana?
2. Bagaimana kebijakan hukum pidana berperan dalam pengelolaan perikanan berkelanjutan?
3. Bagaimana pengaturan *strafmodus* dalam pengenaan sanksi pidana bagi korporasi dengan pendekatan *economic analysis of law*?

### C. Pembahasan

1. **Bagaimana kebijakan legislasi dalam tahap formulasi kebijakan hukum pidana?**

**Montesquieu** dalam bukunya yang terkenal, *l 'Esprit des Lois*, membagi kekuasaan Negara dalam tiga kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif bertugas membuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksananya, dan yudikatif sebagai lembaga yang menegakkan perundang-undangan ketika terjadi pelanggaran. Ajaran Montesquieu yang populer dengan istilah *trias politica* dalam arti “*separation or power*”,<sup>16</sup> bertujuan agar masing-masing kekuasaan tidak bertindang sewenang-wenang karena kekuasaan yang satu dengan yang lainnya saling mengawasi.

Negara Republik Indonesia oleh para ahli hukum dinyatakan tidak menganut ajaran *trias politica*, dalam arti “*separation or power*”. **Soepomo**, selaku salah seorang perancang UUD NRI 1945 menyatakan bahwa UUD NRI 1945 memiliki sistem tersendiri yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) sehingga dimungkinkan adanya kerjasama antara lembaga-lembaga Negara. Pernyataan yang sama juga dikemukakan oleh **Bagir Manan**, bahwa sistem UUD NRI 1945 yang berlaku adalah pembagian kekuasaan

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 30.



(*mechtenverdeling*), bahwa kaedah dalam UUD NRI 1945 negara dijalankan atas hukum (*de rechtstaat*), bukan kekuasaan (*machstaat*)<sup>17</sup>. Hal tersebut nampak dalam kewenangan pembentukan undang-undang yang tidak hanya dimonopoli oleh DPR (legislatif) tetapi harus mendapat persetujuan bersama Presiden (eksekutif)<sup>18</sup>.

Namun demikian, sekalipun Negara Republik Indonesia tidak menganut prinsip *trias politica*, dalam hal yudikatif dianut prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Bahkan prinsip ini menjadi salah satu ciri khas dan prinsip paling penting dari Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum dan telah ditegaskan dalam UUD NRI 1945<sup>19</sup>. Kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya akan dapat mewujudkan cita hukum yang di dalamnya terkandung tiga nilai yakni keadilan (*gerechtigheid*), kemanfaatan (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*)<sup>20</sup>. Dengan adanya supremasi hukum ini, menegaskan pula bahwa Indonesia sebagai Negara penganut *rule of law*<sup>21</sup>.

Kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan umum atau kaidah hukum yang berlaku umum. Prinsip *equality before the law* harus dikedepankan. Kaidah tersebut harus ditegakkan serta dilaksanakan dengan tegas agar tercipta suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat. Untuk kepentingan itu, maka kaidah hukum tersebut harus diketahui sebelumnya dengan pasti (asas

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 3.

<sup>18</sup> Lihat ketentuan Pasal 20 UUD NRI 1945.

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011), hlm. 94. Lihat juga ketentuan Pasal 1 ayat (3) jo. Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>20</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), hlm. 58.

<sup>21</sup> Unsur Negara hukum (*rule of law*) terdiri dari tiga macam, *pertama*, supremasi hukum, *kedua*, adanya kesamaan di depan hukum, dan *ketiga* terjaminnya hak-hak manusia, lihat A.V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, (Bandung: Nusamedia, 2008) hlm. 254-260.

legalitas) dan penegakan hukumnya harus dilakukan secara mandiri dan merdeka, bebas dari campur tangan siapapun juga.

Pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract legal norms*) berupa peraturan yang bersifat tertulis (*statutory form*), pada umumnya didasarkan atas beberapa hal, yaitu<sup>22</sup>:

- a. pembentukannya diperintahkan oleh UUD NRI 1945; dan
- b. pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum.

Pasca amandemen UUD NRI 1945, maka peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk dapat dilakukan uji materi bila diduga bertentangan dengan konstitusi (bagi undang-undang) atau diduga bertentangan dengan undang-undang (bagi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang)<sup>23</sup>. Hal ini sejalan dengan pendapat **Jutta Limbach** sebagaimana dikutip oleh **Maruarar Siahaan**, terdapat tiga ciri utama yang menandai prinsip supremasi konstitusi yaitu<sup>24</sup>:

- a. perbedaan antara norma hukum konstitusi dan norma hukum lainnya;
- b. keterikatan penguasa terhadap undang-undang dasar; dan
- c. adanya suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang dan tindakan hukum pemerintah.

---

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 179.

<sup>23</sup> Lihat Pasal 24A dan Pasal 24C UUD NRI 1945.

<sup>24</sup> Jutta Limbach, *The Concept of the Supremacy of the Constitution*, dalam Maruarar Siahaan, *Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan*, (Jakarta: Jurnal Konstitusi, 2010), hlm. 10, dikutip oleh Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm. 27-28.

Kebijakan hukum pidana dalam pengaturan ketentuan pidana pada UU Perikanan masih bersifat kaku<sup>25</sup>, hal ini dapat dilihat dari larangan dan ancaman yang tercantum dalam UU Perikanan tersebut. Bahkan rumusan ancaman penjatuhan sanksi bersifat kumulatif, dimana ancaman pidana selalu menggunakan kata “dan”<sup>26</sup>.

Padahal, sebagai perbandingan, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, terdapat pengaturan *restorative justice* berupa penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan melalui tindakan pemulihan akibat pencemaran dan/atau kerusakan, sehingga secara ekonomi ada timbal balik bagi negara<sup>27</sup>. Hal ini menjadi salah satu langkah yang diikuti dalam perubahan UU Perikanan yang dimuat dalam UU CK, yakni dengan mengubah sanksi pidana menjadi sanksi administratif, selama ketentuan tersebut secara *expressive verbis* merupakan tindakan administratif.

Terkait pentingnya landasan legislatif bagi suatu kebijakan pemidanaan, patut diingat pula pendapat **G.P. Hoefnagels**, sebagai berikut<sup>28</sup>:

Saya setuju dengan pandangan bahwa efektivitas merupakan prasyarat untuk keabsahan dan bahkan merupakan unsur yang patut diperhitungkan dalam hal pemidanaan, tetapi efektivitas itu sendiri bukanlah jaminan untuk adanya keadilan. Pidana dibatasi tidak hanya oleh efektivitas dan kegunaan, tetapi terutama dibatasi oleh legalitas.

---

<sup>25</sup> Ancaman sanksi pidana masih bersifat kaku karena hanya mengatur sanksi berdasar *stelsel* sanksi pidana dalam Pasal 10 KUHP, yakni pidana pokok dan tambahan saja. Belum mengarah pada kebijakan hukum pidana yang menawarkan *alternative dispute resolution* dengan melalui *Penal Policy*.

<sup>26</sup> Lihat Bab Ketentuan Pidana dalam UU Perikanan.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 85 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009.

<sup>28</sup> P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer, Deventer, Holland, 1973, hlm. 139, dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 4.

Dalam membahas kebijakan legislasi dalam tahap formulasi, maka terdapat dua unsur yang perlu disinggung lebih awal, yakni kewenangan dari pembentuk dan asas pembentukan itu sendiri. Karena tidak ada kemutlakan dalam bidang kebijakan, karena pada hakikatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah kebijakan penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif<sup>29</sup>. Berdasarkan hal tersebut, **Barda Nawawi Arief** menyatakan bahwa masalah pengendalian atau penanggulangan kejahatan menggunakan hukum pidana, bukan hanya merupakan problem sosial, tetapi juga merupakan masalah kebijakan<sup>30</sup>.

Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*. Dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *theorie van het gezag* atau *theorie der autorität* dalam istilah bahasa Jerman. Fokus utama kajian teori ini berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun hukum privat, utamanya kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yang meliputi kewenangan atribusi, kewenangan delegasi, dan kewenangan mandat<sup>31</sup>.

Keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai pembatasan kekuasaan Negara terhadap perseorangan merupakan salah satu prinsip Negara hukum. Menurut *International Commission of Jurist*, prinsip utama dalam Negara hukum ialah<sup>32</sup>:

- a. Negara harus tunduk kepada hukum;

---

<sup>29</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 161.

<sup>30</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif...Op.cit.*, Hlm. 18.

<sup>31</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

<sup>32</sup> Bayu Dwi Anggono, *Op.cit.*, hlm. 44.

- b. Pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law*; dan
- c. Hakim harus dibimbing oleh *rule of law*, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak, dan menentang setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim.

Pentingnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik telah diakui di dunia internasional, dalam pertemuan Dewan Eropa (*European Council*) di Edinburg tahun 1992, kebutuhan akan asas-asas pembentukan undang-undang yang baik telah diakui yaitu: *the need for better law-making –by clearer, simpler acts complying with the basic principles of legislative drafting– has been recognized at the highest political level*<sup>33</sup>.

Oleh Massachusetts General Court dinyatakan dalam *Legislative Research and Drafting Manual*, prinsip dasar (*basic principles*) yang harus ada dalam pembentukan undang-undang adalah<sup>34</sup>:

- a. *Simplicity* (kesederhanaan);
- b. *Conciseness* (ringkas dan padat);
- c. *Consistency* (konsistensi);
- d. *Directness* (keterusterangan); dan
- e. *Appropriate Material for Inclusion* (materi yang tepat).

Sedangkan **A. Hamid S. Attamimi**, membagi asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut menjadi dua, yaitu asas hukum formal dan asas hukum material. Asas hukum formal berkaitan dengan “bagaimana” suatu peraturan,

---

<sup>33</sup> European Commission, *Legislative Drafting, a Commission Manual*, dikutip oleh Bayu Dwi Anggono, *Ibid*, hlm. 48.

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 53

sedangkan asas material berhubungan dengan “apanya” suatu peraturan<sup>35</sup>. Adapun perinciannya sebagai berikut<sup>36</sup>:

a. Asas formal:

- 1) Asas tujuan yang jelas;
- 2) Asas perlunya pengaturan;
- 3) Asas organ/lembaga yang tepat;
- 4) Asas materi muatan yang tepat;
- 5) Asas dapat dilaksanakan; dan
- 6) Asas dapat dikenali.

b. Asas material:

- 1) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental Negara;
- 2) Asas sesuai dengan hukum dasar Negara;
- 3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas hukum; dan
- 4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Secara formal hukum positif, pasca diundangkannya UU No. 10 Tahun 2011 yang kemudian dicabut dan diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 maka asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi<sup>37</sup>:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 55.

<sup>36</sup> Maria Farida Indrati S., *Op.cit.*, hlm. 256.

<sup>37</sup> Lihat Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Demi mencapai UU Perikanan yang dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka diperlukan adanya kebijakan legislasi yang akan dilakukan dengan mengedepankan konsep *rule of law* demi jaminan kepastian hukum bagi masyarakat. Selain itu, bahwa dalam tahap formulasi kebijakan hukum pidana, hal yang perlu diperhatikan adalah kewenangan dari pembentuk peraturan dan pelaksanaan asas-asas pembentukan peraturan itu sendiri. Mengingat pembaharuan hukum pidana dalam UU CK yang mengubah materi muatan UU Perikanan tidak hanya bersifat menetapkan apa yang sudah berlaku (*vast leggen van wat is*), melainkan suatu usaha penetapan apa yang seharusnya atau sebaiknya berlaku (*vast leggen wat hoort te zijn*)<sup>38</sup>.

Seiring dengan tujuan pembangunan nasional yang mengedepankan kedaulatan pada wilayah laut atau poros maritim, maka pelibatan hukum pidana dalam reformulasi UU Perikanan sebagai salah satu materi muatan UU CK, sebagai usaha mengatasi segi negatif dari perkembangan masyarakat, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning*<sup>39</sup>.

Oleh karena itu, kebijakan legislasi dalam tahap formulasi kebijakan hukum pidana harus mempertimbangkan keseluruhan efektivitas peradilan pidana yang bergantung dan saling berkaitan pada tiga factor, yaitu (1) adanya undang-undang yang baik (*good legislation*); (2) pelaksanaan yang cepat dan pasti (*quick and certain*

---

<sup>38</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif...Op.cit.*, hlm. 2-3.

<sup>39</sup> Sudarto, *Op.cit.*, hlm. 104.

*enforcement*); dan (3) pemidanaan yang layak atau sekedarnya dan seragam (*moderate and uniform sentencing*)<sup>40</sup>.

Namun untuk pengaturan penggunaan ancaman pidana penjara, menurut **Koesnoen**, perlu untuk dibatasi dan menyediakan pada pengadilan berbagai tindakan khusus untuk pelanggaran kecil dan untuk jenis pelanggar tertentu<sup>41</sup>, dalam hal tindak pidana di bidang perikanan termasuk nelayan kecil dan pembudidaya ikan-kecil.

Hal ini sejalan juga dengan pencapat **Mulder** sebagai berikut<sup>42</sup>:

Politik hukum pidana harus selalu memperhatikan masalah pembaharuan, juga dalam masalah perampasan kemerdekaan. Semakin sedikit orang dirampas kemerdekaannya semakin baik. Pandangan negatif terhadap pidana perampasan kemerdekaan juga dapat berakibat sebagai bumerang...

Pidana perampasan kemerdekaan mengandung suatu ciri khas, yaitu bahwa dia adalah sementara. Terpidana akhirnya tetap di antara kita.

Juga pendapat **Roeslan Saleh** yang menyatakan<sup>43</sup>:

Banyak laporan dan penelitian mengungkapkan, bahwa selagi menjalani pidana penjara masih banyak pula akibat-akibat sampingan yang negatif. Oleh karenanya pembentuk undang-undang seharusnya berhemat dengan jenis pidana penjara. Di lain pihak pembentuk undang-undang juga seharusnya bersikap hati-hati dan menahan diri memberikan wewenang yang besar kepada kekuasaan yang menerapkan pidana dan kekuasaan yang melaksanakan pidana.

---

<sup>40</sup> Pernyataan Wolf Middelndorf yang dikutip dalam Harrold D. Hart, Ed., *Punishment: For and Against*, (New York City: Hart Publishing Company, Inc., 1971), yang dikutip dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif...*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 51.

<sup>41</sup> Koesnoen, *Perkembangan Pembinaan Narapidana di Luar Negeri*, bahan ceramah Seminar Kriminologi ke I di Semarang, hlm. 3, dikutip dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif...*, *Op.cit.*, hlm. 57.

<sup>42</sup> A. Mulder, *Strafrechtpolitiek*, dalam *Delikt en Delinkwent*, Mei 1980, hlm. 341, dikutip dalam Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hlm. 58.

<sup>43</sup> Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 19, dikutip dalam Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hlm. 58.



## 2. Bagaimana kebijakan hukum pidana berperan dalam pengelolaan perikanan berkelanjutan?

Sebelum mengetahui peran yang dilakukan kebijakan hukum pidana terhadap pengelolaan perikanan berkelanjutan, perlu diuraikan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan pengelolaan perikanan berkelanjutan, apa yang dimaksud dengan tindak pidana, dan bagaimana kebijakan hukum pidana memiliki peran diantara keduanya.

Pengelolaan perikanan menurut UU Perikanan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 7, sebagai berikut:

Pengelolaan perikanan adalah semua upaya, termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan, dan implementasi serta penegakkan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati.

Sedangkan pengertian berkelanjutan yang terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>44</sup>, diartikan sebagai hal yang berlangsung terus menerus, berkesinambungan.

Terkait dengan pengertian tindak pidana, yang berlaku di Indonesia berasal dari kata *Strafbaar feit* yang merupakan istilah asli bahasa Belanda yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan berbagai arti diantaranya yaitu, tindak pidana, delik, perbuatan pidana, peristiwa pidana maupun perbuatan yang dapat dipidana. Kata *Strafbaar feit* terdiri dari 3 kata, yakni *straf*, *baar*, dan *feit*.

---

<sup>44</sup> Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Kamus Versi Online/Daring (Dalam Jaringan), [kbbi.web.id](http://kbbi.web.id).

Berbagai istilah yang digunakan sebagai terjemahan dari *strafbaar feit* itu, ternyata *straf* diterjemahkan sebagai pidana dan hukum. Perkataan *baar* diterjemahkan dengan dapat dan boleh, sedangkan untuk kata *feit* diterjemahkan dengan tindak, peristiwa, pelanggaran dan perbuatan<sup>45</sup>.

Bila ada pengaturan tindak pidana, maka pada umumnya diakhiri dengan penjatuhan pidana. Penjatuhan pidana merupakan nestapa yang diberikan bagi pelaku tindak pidana yang telah terbukti dan mampu bertanggung jawab. Akan tetapi penjatuhan pidana harus memperhatikan adanya asas bahwa hukum pidana bersifat *ultimum remedium*. Artinya, hukum pidana adalah usaha terakhir yang dilakukan apabila usaha dari lapangan hukum lain tidak efektif<sup>46</sup>.

Menurut **Andi Hamzah**, pidana ialah hukuman yang dijatuhkan terhadap orang yang terbukti bersalah melakukan delik berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap<sup>47</sup>.

Adapun beberapa rumusan ketentuan pidana dalam UU Perikanan, baik yang memberikan ancaman kepada orang perseorangan (*natural person*), korporasi (*judicial person*), maupun subjek khusus (*special person*), dapat dilihat dari tabel berikut:

No	Ketentuan	Subjek Hukum	Unsur Tindak Pidana	Ancaman Penjara	Ancaman Denda	Sistem Ancaman
1.	Pasal 89	Setiap Orang	melakukan penanganan dan pengolahan ikan yang tidak memenuhi dan tidak menerapkan persyaratan kelayakan pengolahan ikan, sistem jaminan mutu, dan keamanan hasil perikanan	paling lama 1 tahun	paling banyak Rp 800.000.000	Kumulatif

<sup>45</sup> Adami Chazawi, *Pengantar Hukum Pidana Bagian 1*, (Jakarta: Grafindo, 2002), hlm. 69.

<sup>46</sup> Sudarto, *Hukum Pidana 1*, (Semarang: Yayasan Sudarto, 1990), hlm. 13.

<sup>47</sup> Andi Hamzah, *Terminologi Hukum Pidana*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 119.

No	Ketentuan	Subjek Hukum	Unsur Tindak Pidana	Ancaman Penjara	Ancaman Denda	Sistem Ancaman
2.	Pasal 93 ayat (1)	Setiap Orang, kapal berbendera Indonesia	melakukan penangkapan ikan di WPPNRI dan/atau di laut lepas, yang tidak memiliki SIPI.	paling lama 6 tahun	paling banyak Rp 2.000.000.000	Kumulatif
	Pasal 93 ayat (2)	Setiap Orang, kapal berbendera asing	melakukan penangkapan ikan di ZEEI yang tidak memiliki SIPI.		paling banyak Rp 20.000.000.000	
3.	Pasal 95	Setiap orang	membangun, mengimpor, atau memodifikasi kapal perikanan yang tidak mendapat persetujuan terlebih dahulu.	paling lama 1 tahun	paling banyak Rp 600.000.000	Kumulatif
4.	Pasal 96	Setiap orang asing	mengoperasikan kapal perikanan di WPPNRI yang tidak mendaftarkan kapal perikanan sebagai kapal perikanan Indonesia	paling lama 1 tahun	paling banyak Rp 800.000.000	Kumulatif

Tabel 3. beberapa rumusan ketentuan pidana dalam UU Perikanan

Sedangkan perubahannya dalam UU CK sebagai berikut:

No	Ketentuan	Subjek Hukum	Unsur Tindak Pidana	Ancaman Penjara	Ancaman Denda	Sistem Ancaman
1.	Pasal 89	Setiap Orang	melakukan penanganan dan pengolahan ikan yang tidak memenuhi dan tidak menerapkan persyaratan kelayakan pengolahan ikan, sistem jaminan mutu, dan keamanan hasil perikanan, <b>yang menimbulkan korban terhadap kesehatan manusia.</b>	paling lama 1 tahun	paling banyak Rp 800.000.000	Kumulatif

No	Ketentuan	Subjek Hukum	Unsur Tindak Pidana	Ancaman Penjara	Ancaman Denda	Sistem Ancaman
2.	Pasal 93 ayat (1)	Setiap Orang, kapal berbendera Indonesia	melakukan penangkapan ikan di WPPNRI dan/atau di laut lepas, tanpa memiliki Perizinan Berusaha yang <b>menimbulkan kecelakaan dan/atau menimbulkan korban/kerusakan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan.</b>	paling lama 6 tahun	paling banyak Rp 2.000.000.000	Kumulatif
	Pasal 93 ayat (2)	Setiap Orang, kapal berbendera asing	melakukan penangkapan ikan di ZEEI tanpa memiliki Perizinan Berusaha yang <b>menimbulkan kecelakaan dan/atau menimbulkan korban/kerusakan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan.</b>		paling banyak Rp 30.000.000.000	
3.	Pasal 95	DIHAPUS, dekriminalisasi dengan dijadikan ancaman sanksi administratif.				
4.	Pasal 96	DIHAPUS, dekriminalisasi dengan dijadikan ancaman sanksi administratif.				

Bila dilihat dari rumusan ketentuan pidana yang terdapat dalam UU Perikanan dalam tabel tersebut, maka tahap formulasi atas *strafsoort* yang dimuat dalam ketentuan UU Perikanan bersifat *single track system* dengan pengenaan ancama pidana saja yang terdiri dari pidana penjara dan pidana denda, baik dengan sistem tunggal kumulatif, dengan penerapan *Indefinite sentence*.

Menariknya, dalam UU CK, delik untuk mengenakan ancaman pidana menjadi lebih jelas dan dikenakan terhadap unsur pidana murni yakni bila menimbulkan korban kerusakan atau kecelakaan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan. Sedangkan untuk pelanggaran yang bernuansa administrasi, dilakukan dekriminalisasi/depenalisasi dengan menghapus ancaman sanksi pidananya dan mengubahnya menjadi ancaman sanksi administratif.

Peran kebijakan hukum pidana dalam perumusan UU Perikanan juga belum sampai memuat ketentuan adanya suatu *penal policy* yang salah satu bentuknya adalah mediasi penal, dalam hal terjadi tindak pidana di bidang perikanan, yang menitikberatkan pada keberlangsungan lingkungan dalam rangka pengelolaan perikanan berkelanjutan sehingga pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana di bidang perikanan semestinya bersifat *ultimum remedium* sebagaimana telah disebutkan sebelumnya.

Mediasi penal (*penal mediation*) sering juga disebut dengan berbagai istilah, antara lain: *mediation in criminal cases* atau *mediation on penal matters* yang dalam istilah Belanda disebut *strafbemiddeling*. Karena mediasi penal terutama memperemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban, maka mediasi penal ini sering juga dikenal dengan istilah *Victim Offender Mediation* (VOM)<sup>48</sup>.

Mediasi penal merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan (yang biasa dikenal dengan istilah ADR atau *Alternative Dispute Resolution*, ada pula yang menyebutnya *Apropriate Dispute Resolution*) yang umumnya digunakan di lingkungan kasus-kasus perdata. Penggunaan ADR pada kasus pidana melalui berbagai diskresi aparat penegak hukum atau melalui mekanisme musyawarah/perdamaian atau lembaga pemaafan yang ada dalam masyarakat<sup>49</sup>.

Hanya saja dalam hal terjadinya tindak pidana di bidang perikanan, korban tidak selalu orang perseorangan. Karena bisa jadi negara atau kelompok masyarakat/kelompok nelayan yang

---

<sup>48</sup> Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan*, (Semarang: Pustaka Magister, 2008), hlm. 2.

<sup>49</sup> *Ibid.*

berkedudukan sebagai korban. Sayangnya hal ini luput dari pengaturan UU CK. Sehingga perlu dilakukan penyempurnaan dalam UU Perikanan *ius constituendum* dan perlu dicermati pola serta jenis ADR yang akan dituangkan.

### 3. Bagaimana pengaturan *strafmodus* dalam pengenaan sanksi pidana bagi korporasi dengan pendekatan *economic analysis of law*?

Sistem peradilan pidana di Indonesia, sampai saat ini belum memiliki kejelasan dalam hal *strafmodus*. Meskipun dalam Konsep RUU KUHP hal tersebut telah diadopsi termasuk *strafsoort* dan *strafmaat*, namun Konsep RUU KUHP masih sebagai *ius constituendum* yang belum berlaku secara positif. Pada sisi lain, hakim selaku pemutus memiliki kebebasan dalam menjatuhkan hukuman, sehingga tidak jarang terjadi kejahatan yang sejenis dihukum dengan jenis dan lamanya pidana yang berbeda.

Kebebasan hakim tersebut, secara tidak langsung dapat menimbulkan ketidakadilan. Menurut **David Fogel**, ketidakadilan dalam sistem pidana tersebutlah yang berkontribusi besar membuat seluruh pemidanaan dan lembaga koreksi atau permasyarakatan gagal total dalam upaya merubah terdakwa untuk sadar atau insyaf<sup>50</sup>.

Menurut **Sahetapy**, tujuan pemidanaan dibedakan secara makro-sosio-kriminologi bertalian dengan masyarakat, dan secara mikro-sosio-kriminologi dengan terpidana, lingkungannya, para korban dan sebagainya. Dengan demikian tujuan pidana tidak dapat dilepaskan dari berbagai persoalan dan kenyataan yang hidup dalam masyarakat<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> T.J. gunawan, *Konsep Pemidanaan Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi*, (Yogyakarta: Genta Press, 2015), hlm. 2.

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm. 69.

Tidak sedikit para ahli hukum mengklaim bahwa hukum selalu berevolusi dan senantiasa mengalami perkembangan serta relevansi pada situasi aktual, meskipun terdapat pameo *het recht hinkt achter de feiten aan* (bahwa hukum tertulis selalu datang terlambat/ketinggalan). Oleh karena itu, menurut **H.L.A. Hart**, hukum paling baik dipahami sebagai ‘cabang’ moralitas atau keadilan, dan bahwa yang menjadi ‘esensi’-nya adalah kesejalanannya dengan prinsip-prinsip moralitas atau keadilan, bukan wujudnya yang mencakup perintah dan ancaman<sup>52</sup>.

Evolusi dari hukum tersebut, salah satunya yakni peleburan cakrawala antara ilmu hukum dan ilmu ekonomi yang dipelopori oleh **Jeremy Bentham** sekitar abad ke-18, yang dikenal sebagai tokoh mazhab utilitarisme yang menekankan pada asas manfaat<sup>53</sup>. Sehingga *Economic Analysis of Law* menjadi interdisipliner dan mendobrak fondasi ilmu hukum murni pada saat itu diantaranya terhadap hukum perpajakan, hukum korporasi, dan hukum kontrak<sup>54</sup>.

Tokoh hukum yang paling dominan terkait teori *Economic Analysis of Law*, adalah **Richard Posner**, yang selalu memprediksi bahwa pentingnya faktor ekonomi dalam sistem hukum, “bahwa logika hukum, dalam banyak hal tetapi tidak semua, tampaknya menuju pada logika ekonomi.”<sup>55</sup>

Aliran ilmu ini menggunakan kerangka teoritis metode ilmu ekonomi guna menganalisa aturan dan hukum yang memungkinkan menarik kesimpulan tentang keinginan manusia dan segala

---

<sup>52</sup> H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept of Law)*, (Bandung: Nusamedia, 2016), hlm. 11.

<sup>53</sup> Fajar Sugianto, *Economic Analysis of Law*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 26.

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 7.

<sup>55</sup> T.J. Gunawan, *Op.cit.*, hlm. 22.

konsekuensi dari segi hukum dan bagaimana sebaiknya bentuk pengaturan hukumnya<sup>56</sup>.

Pendekatan analisis ekonomi banyak menggunakan rumusan ekonomis yang eksak sehingga dapat memprediksi berbagai kemungkinan reaksi tingkah laku manusia terhadap pemberlakuan suatu aturan hukum, dilakukan lewat analisis berbagai model, yang biasa dilakukan dalam ilmu ekonomi dengan bantuan rumus eksakta yang presisi dan lebih mudah dipertanggungjawabkan<sup>57</sup>.

Penggunaan hal ini sudah menghasilkan kebijakan hukum modern seperti kebijakan hukum persaingan (*antitrust*), dan menghasilkan teori baru seperti teori kepentingan public (*public interest theory*)<sup>58</sup>.

Sebelum mengupas lebih jauh terkait *economic analysis of law*, perlu diketahui terlebih dahulu terkait pembedaan terhadap korporasi, terutama di Indonesia. **Sally S. Simpson**, dalam *Corporate Crime, Law, and Social Control*, yang mengutip pengertian pidana korporasi menurut **Edwin Sutherland**, menyimpulkan bahwa pidana korporasi bagian/tipe dari kejahatan ‘kerah putih’, dan mengutip **John Braithwaite**, bahwa pidana korporasi yang memiliki 3 (tiga) unsur utama, sebagai berikut<sup>59</sup>:

First, that illegality by corporations and their agents ‘differs from the criminal behavior of the lower socio-economic class principally in the administrative procedures which are used in dealing with the offenders’. Thus, corporate crime not only includes acts in violation of criminal law, but civil and administrative violations as well. Second, both corporations

---

<sup>56</sup> Johnny Ibrahim, *Analisis Ekonomi Terhadap Hukum: Fungsi dan Kedudukannya dalam Ilmu Hukum*, (Malang: FH Universitas Brawijaya, 2014), hlm. 3, dikutip oleh T.J. Gunawan, *Ibid*.

<sup>57</sup> *Ibid*.

<sup>58</sup> *Ibid*.

<sup>59</sup> Sally S. Simpson, *Corporate Crime, Law, and Social Control*, (New York: Cambridge University Press, 2005), hlm. 6-7.



(as 'legal person') and their representative are recognized as illegal actor. Which or whether each is selected as a sanction target will depend on the kind of act committed, rules and quality of evidence, prosecutor preference, and offending history, among other factors. Third, illegality is not pursued for individual benefits but rather for organizational ends. Thus, in order to maintain profits, manage an uncertain market, lower company costs, or put a rival out of business, corporations may pollute the environment, engage financial frauds and manipulations, fix prices, create and maintain hazardous work conditions, knowingly produce unsafe products, and so forth.

Atas pengertian tersebut, khususnya di Indonesia, perkembangan pertanggungjawaban pidana korporasi terbagi menjadi 4 (empat) tahap, yaitu<sup>60</sup>:

- a. hanya manusia alamiah sebagai subjek hukum pidana;
- b. badan usaha (korporasi) dinilai dapat melakukan tindak pidana tetapi pertanggungjawabannya dilimpahkan kepada pengurusnya;
- c. korporasi dinilai dapat melakukan tindak pidana dan mempertanggungjawabkannya secara pidana; dan
- d. pengaturan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam *Ius Constituendum* (RUU KUHP).

Karena KUHP saat ini masih menganut asas *societas delinquere non potest* atau *universitas delinquere non potest*, yang bermakna bahwa badan hukum tidak dapat melakukan tindak pidana, maka sudah tepat bila UU Perikanan turut mengatur ketentuan pidana atas korporasi yang melakukan tindak pidana di bidang perikanan. Namun dalam reformulasi UU Perikanan, perlu diperhatikan kembali terkait doktrin pertanggungjawaban pidana korporasi yaitu *direct corporate criminal liability*, *strict liability*, dan *vicarious liability*. Karena selama ini sebagian besar ancaman pidana bagi korporasi

---

<sup>60</sup> Kristian, *Hukum Pidana Korporasi*, (Bandung: CV. Nuansa Aulia, 2014), hlm. 40-46.

hanya menekankan pada asas *liability based on fault*, dimana unsur kesalahan yakni kesengajaan harus dibuktikan<sup>61</sup>.

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam merumuskan masalah perbuatan yang dilarang yang dapat dilakukan oleh korporasi sebagai subjek tindak pidana korporasi, harus diperhatikan beberapa hal sebagai berikut<sup>62</sup>:

- a. pemilihan dan penetapan perbuatan korporasi harus dilakukan secara selektif dan limitatif, dan harus dipertimbangkan sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan yang berlaku dalam masyarakat;
- b. perlu diperhitungkan apakah biaya yang harus dikeluarkan dalam pembuatan undang-undang, biaya pengawasan dan penegakkan hukumnya, serta beban yang dipikul oleh korban akan seimbang hasilnya;
- c. perlu dipertimbangkan kemampuan dari badan penegak hukum;
- d. perlu dipertimbangkan akibat sosial dari kriminalisasi tersebut.

Untuk itu, pengaturan *strafmodus* terhadap tindak pidana di bidang perikanan, perlu menggunakan analisis ke-ekonomian tentang hukum (*economic analysis of law*) yang memiliki konsep dasar sebagai berikut<sup>63</sup>:

- a. konsep pilihan rasional (*rational choice*), menitikberatkan pada pertimbangan untung-rugi, kelebihan-kekurangan, kemampuan-keterbatasan;
- b. konsep nilai (*value*), menitikberatkan pada pengharapan keuntungan-kerugian, baik nilai materi maupun non-materi, dan ditujukan pada relevansi peningkatan kemakmuran;

---

<sup>61</sup> Lihat Pasal 84 sampai dengan Pasal 100 UU Perikanan.

<sup>62</sup> I Dewa Made Suartha, *Hukum Pidana Korporasi*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 42, dengan mendasarkan pada pedoman kriminalisasi dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 16 dan 146.

<sup>63</sup> Fajar Sugianto, *Op.cit.*, hlm. 33–39.

- c. konsep efisiensi (*efficiency*), menitikberatkan pada penghematan, keberhasilan maksimum dalam suatu tindakan, tepat sasaran, termasuk mencapai kepuasan; dan
- d. konsep utilitas (*utility*), menitikberatkan pada manfaat, melihat ketidakpastian keuntungan dan kerugian yang mengarah pada konsep risiko.

#### **D. Kesimpulan dan Saran**

Semangat pemerintah dalam hal menjalankan amanat konstitusi khususnya guna mencapai kesejahteraan rakyat, dalam hal ini masyarakat sektor perikanan, dibutuhkan adanya suatu ketentuan hukum terkait pengelolaan sumber daya perikanan yang bertujuan terhadap kesejahteraan rakyat, tidak sekedar pengaturan administrasi pengelolaan perikanan saja.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa dalam setiap pengaturan oleh Negara yang dimuat dalam suatu undang-undang, maka ketentuan pidana menjadi salah satu materi muatan yang ada guna kepastian hukum dari undang-undang itu sendiri dalam hal terdapat pelanggaran pada tahap pelaksanaannya.

Oleh karena itu, kebijakan hukum pidana memiliki peran penting dalam tahap formulasi undang-undang tersebut, dalam hal ini UU Perikanan. Hanya saja, dengan menitikberatkan kepada asas manfaat dan menitikberatkan bahwa pidana sebagai *ultimum remedium*, perlu dicermati penggunaan *penal policy* dalam penyelesaian tindak pidana di bidang perikanan. Sehingga penjatuhan sanksi pidana maupun tindakan atas kesalahan yang dilakukan, mencapai keuntungan yang maksimal bagi Negara.

Karena pelaksanaan sanksi pidana di bidang perikanan selama ini dengan hanya mengutamakan pidana badan dan denda, dirasa kurang

memberikan keuntungan atau manfaat bagi Negara maupun masyarakat terdampak dari pelanggaran/tindak pidana di bidang perikanan. Karena dengan dijatuhkan pidana badan atau denda kepada pelaku tindak pidana, baik perorangan maupun korporasi, kerusakan lingkungan akibat tidak baiknya penerapan pengelolaan perikanan berkelanjutan tidak dapat dikembalikan kepada kondisi semula, di sisi lain pemerintah/Negara tetap harus menanggung hidup pelaku tindak pidana selama menjalankan pidana badan. Ketentuan tersebut perlu disempurnakan ke arah *restorative justice* dengan pengaturan ADR dalam penyelesaian masalah hukum yang terjadi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan:

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316).

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3327).

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3400).

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

**Putusan Pengadilan:**

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 18 P/HUM/2015, dengan materi gugatan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 1/PERMEN-KP/2015 tentang Penangkapan Lobster (*Panulirus spp.*), Kepiting (*Scylla spp.*), dan Rajungan (*Portunus pelagicus spp.*), dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 2/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik

(*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 29 P/HUM/2015 dengan dengan materi gugatan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 2/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

**Buku:**

Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*. Jakarta: Kencana, 2013.

Adami Chazawi. *Pengantar Hukum Pidana Bagian 1*. Jakarta: Grafindo, 2002.

A. Siti Soetami. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2005.

Andi Hamzah. *Terminologi Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

A.V. Dicey. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusamedia, 2008.

Bagir Manan. *Konvensi Ketatanegaraan*. Yogyakarta: UII Press, 2006.

Barda Nawawi Arief. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1998.

\_\_\_\_\_. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.

\_\_\_\_\_. *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007.

\_\_\_\_\_. *Mediasi Penal Penyelesaian Perkara di luar Pengadilan*. Jakarta: Kencana, 2008.

\_\_\_\_\_. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

\_\_\_\_\_. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.

Bayu Dwi Anggono. *Perkembangan Pembentukan Peraturan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.

Fajar Sugianto. *Economic Analysis of Law*. Jakarta: Kencana, 2013.

H.L.A. Hart. *Konsep Hukum (The Concept of Law)*. Bandung: Nusamedia, 2016.

I Dewa Made Suartha. *Hukum Pidana Korporasi, Pertanggungjawaban Pidana dalam Kebijakan Hukum Pidana Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.

Jeremy Bentham. *Teori Perundang-undangan*. Bandung: Nusamedia, 2010.

Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

\_\_\_\_\_. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013.



\_\_\_\_\_. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2014.

Kristian. *Hukum Pidana Korporasi, Kebijakan Integral (Integral Policy) Formulasi Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*. Bandung: Nuansa Aulia, 2014.

Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan 1*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

\_\_\_\_\_. *Ilmu Perundang-undangan 2*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Sally S. Simpson. *Corporate Crime, Law, and Social Control*. New York: Cambridge University Press, 2005.

Satjipto Rahardjo. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006.

\_\_\_\_\_. *Ilmu Hukum, Cetakan Keenam*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.

\_\_\_\_\_. *Lapisan-lapisan Dalam Studi Hukum*. Malang: Bayumedia, 2009.

T.J. Gunawan. *Konsep Pidana Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Press, 2015.

Moeljatno. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Cetakan kedua puluh dua*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003.

\_\_\_\_\_. *Asas-Asas Hukum Pidana: Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Citra, 2008.

Muladi dan Barda Nawawi A. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana: Edisi Revisi*. Bandung: PT. Alumni, 1998.

Otje Salman S. dan Anthon F. Susanto. *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama, 2004.

Sudarto. *Hukum Pidana I*. Semarang: Yayasan Sudarto, 1990.

\_\_\_\_\_. *Hukum dan Hukum Pidana, Cetakan Kelima*. Bandung: Alumni, 2007.

Sudikno Mertokusumo. *Penemuan Hukum, Cetakan Keenam*. Yogyakarta: Liberty, 2009.

\_\_\_\_\_. *Mengenal Hukum, Edisi Revisi*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.

#### **Jurnal, Paper, dan Makalah:**

Asep Warlan Yusuf. “*Sanksi Administratif dalam Hukum Administrasi Negara*”. Makalah, disajikan dalam Seminar Kaidah Perumusan Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang, Badan Kehlian DPR RI, Jakarta, tanggal 6 Desember 2016.

Dian Puji N. Simatupang. “*Penentuan Sanksi Administrasi dalam Undang-Undang*”. Makalah, disajikan dalam Seminar Kaidah Perumusan Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang, Badan Kehlian DPR RI, Jakarta, tanggal 6 Desember 2016.

Harkristuti Harkrisnowo. “*Penetapan Sanksi dalam Undang-Undang*”. Makalah, disajikan dalam Seminar Kaidah Perumusan Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang, Badan Kehlian DPR RI, Jakarta, tanggal 6 Desember 2016.

Romli Atmasasmita. “*Konsep Reformasi Sistem Hukum Nasional*”. Makalah, disajikan dalam Seminar Kaidah Perumusan Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang, Badan Kehlian DPR RI, Jakarta, tanggal 6 Desember 2016.

**Kamus:**

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Versi Online/Daring (Dalam Jaringan), kbbi.web.id/*.

Garner, Bryan A. *Black’s Law Dictionary, Revised Eighth Edition*. Dallas, Texas: Thomson West Publishing, 2004.