



**KEBIJAKAN KRIMINALISASI DAN SANKSI PIDANA  
DALAM PERATURAN DAERAH**

**THESIS**

**Diajukan Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

**ISKANDAR MARWANTO, S.H  
NIM B4A000274  
SPP KELAS KEJAKSAAN**

Pembimbing:

**PROF. DR. BARDA NAWAWI ARIEF, S.H.**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2004**

**KEBIJAKAN KRIMINALISASI DAN SANKSI PIDANA  
DALAM PERATURAN DAERAH**

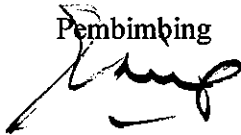
Oleh

ISKANDAR MARWANTO, S.H.  
NIM B4A000275  
SPP KELAS KEJAKSAAN

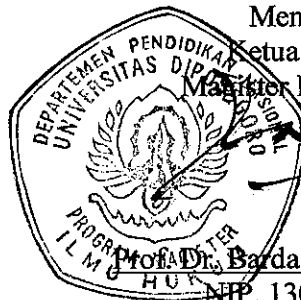
Dipertahankan di depan dewan penguji  
pada tanggal : 10 MAY 2004

Tesis ini telah diterima  
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH  
NIP. 130.350.519



Mengetahui  
Ketua Program  
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH  
NIP. 130.350.519

## ABSTRAK

Politik hukum pemerintahan di daerah, yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dengan pelaksanaan otonomi daerah sebenarnya mengandung kemungkinan untuk melaksanakan politik hukum pidana bagi daerah, yakni adanya celah-celah untuk menyusun peraturan perundang-undangan pidana dalam peraturan daerah (PERDA). Penyelenggara pemerintahan di daerah dapat mengkriminalisasikan, yakni mengancam perbuatan-perbuatan yang dianggap bertentangan dengan tujuan pembangunan, pandangan hidup, falsafah, adat istiadat, nilai-nilai serta kebiasaan masyarakat setempat dengan suatu ancaman sanksi pidana dalam PERDA.

Berkenaan dengan kriminalisasi dalam PERDA yang sebenarnya merupakan bagian dari hukum administrasi ini, terdapat dua permasalahan mendasar yang perlu dicermati, yakni bagaimanakah dasar-dasar pertimbangan untuk menentukan perbuatan-perbuatan mana yang perlu diancam dengan sanksi pidana dalam PERDA dan bagaimanakah kebijakan untuk memilih sanksi pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasikan tersebut. Kedua permasalahan ini perlu ditekankan, mengingat dalam hukum administrasi sanksi pidana hanya bersifat *ultimum remedium*.

Pengkajian terhadap kedua permasalahan pokok tersebut perlu dilakukan, mengingat kesalahan atau kelemahan kebijakan formulasi merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi. Sedangkan keberhasilan pada tahap formulasi akan menghindarkan terjadinya apa yang dinamakan "krisis kelebihan kriminalisasi" dan "krisis kelampauan batas dari hukum pidana." Selanjutnya dengan memakai metode pendekatan yuridis normatif kedua permasalahan pokok tersebut dianalisis guna memperoleh cara-cara pemecahannya.

Berkaitan dengan permasalahan pertama, untuk menentukan perbuatan-perbuatan mana yang perlu diancam dengan sanksi pidana, maka diperlukan tolok ukur antara lain ditinjau dari tujuan PERDA, pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai, maupun tujuan pemidanaan. Sinkronisasi dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dengan ketiga hal tersebut dapat menjadi tolok ukur relevan atau tidaknya sanksi pidana diancamkan dalam PERDA.

Sementara itu, berkenaan dengan permasalahan kedua, maka kebijakan sanksi pidana dalam peraturan daerah selama ini yang mengancamkan maksimum pidana kurungan atau pidana denda terhadap pelanggaran PERDA, tidak mencerminkan ide fleksibilitas atau elastisitas pemidanaan maupun individualisasi pidana, sehingga sulit diterapkan. Selain itu, perumusan demikian mendorong timbulnya efek-efek negatif dari pidana penjara jangka pendek yang terkandung dalam pidana kurungan. Dalam PERDA ini sanksi pidana yang lebih tepat dirumuskan adalah pidana denda atau pidana kerja sosial, tanpa menutup kemungkinan hanya dijatuhkannya sanksi yang bersifat administrasi dan tindakan sebagai sanksi yang utama.

**Kata Kunci:** Kriminalisasi, Kebijakan Sanksi Pidana, Peraturan Daerah, Hukum Administrasi

## ABSTRACT

Legal policy of local government, based on the act of local government number 22 1999 about local government, by organizing local autonomy just enables to carry the penal policy out to the local, i.e. the spaces to arrange criminal law regulations in the local regulations (PERDA). Administrator can criminalize, or threaten to the acts opposing the development purpose, life insights, philosophy, traditions, values and convention of local people with an exile of criminal punishment at PERDA.

In connection with criminalization at PERDA which truly is a part of this administration law, there are two basic things need to observe, how opinion basic decide which action have to be exiled with criminal punishment at PERDA and how is the policy select criminal punishment to the action criminalized. The two cases need to be emphasized, considering in administration law, criminal punishment is ultimum remedium.

The investigation to those two cases needs to be done, because the fault or weakness of formulation policy is strategic false which can be the barrier of preventing to crime at the application and execution step. Whereas the success in formulation step step will avoid "the crisis of over criminalization" and "the crisis of overreach of the criminal law". Then by using normative juridical approach method, the two main cases are analyzed to get solution.

In connection with the first case, to decide which action need to be exiled by criminal punishment, so we need measuring rod, for example observed from the purpose of PERDA, policy approach and values approach, crime purpose, the synchronization of crime consideration basis with the three cases and be the relevant measuring rod or not the criminal punishment is exiled in PERDA.

Besides, in connection with the second case, so far the penal sanction policy in local regulations which exile maximum detention or fine punishment to PERDA offence, does not reflect the ideas of criminal flexibility or elasticity, and criminal individualism, so it is difficult to apply. Besides that, the formulation leads to negative effects of short terms imprisonment contained in "the detention". In this PERDA the more appropriate criminal punishment is fine punishment or Community Service Orders, without closing the possible administrative punishment and non-custodial as the main punishment.

**Key words:** Criminalization, Penal Sanction Policy, Local Regulations, and Administrative Law

*IBU DAN BAPAKKU,  
MEMBERI PELAJARAN KEADILAN  
DENGAN KASIH SAYANG....*

*Tanda kasih untuk;*

*Bapak &  
Ibuku tersayang....*

*Ibu &  
Bapak Mertuaku terkasih...*

*Istriku Ardianti tercinta...*

*Dan Institusiku  
yang telah membesarkanku...*

## KATA PENGANTAR

*Bismillaahir Rahmaanir Raheem,  
Robbidzidni 'ilman warzuqni fahman,  
Laa haula wa laa quwwata illa billaahil 'alyyil adhiim.*

Segala puji syukur, penulis panjatkan ke hadirat ALLAH SWT, yang dengan segala limpahan rahmatNya, penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini, yang berjudul **“KEBIJAKAN KRIMINALISASI DAN SANKSI PIDANA DALAM PERATURAN DAERAH”** dalam rangka studi Srata-2 di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro..

Dalam penulisan karya ilmiah ini, pertama-tama penulis haturkan banyak terima kasih, atas segala bimbingan, arahan serta curahan ilmu yang begitu mendalam dan ilmiah dari Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H. yang di sela-sela kesibukannya yang teramat padat menyempatkan waktu dan tenaga untuk membimbing penulis. Sekali lagi, atas segala pengorbanan Beliau, penulis menghaturkan rasa hormat dan terima kasih yang sedalam-dalamnya. Penulis berdoa semoga amal dan pengorbanan Beliau di dunia ilmu pengetahuan dicatat dan diterima ALLAH SWT sebagai amal jariyah yang bermanfaat di dunia dan akherat.

Penulis sangat menyadari bahwa penyelesaian tesis ini terlaksana atas bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang tulus kepada :

1. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H. yang telah memberikan bimbingan dan arahan.
2. Bapak Dr. Paulus Hadi Soeprpto, SH., MH atas nasehat dan arahan ketika dilakukan review terhadap proposal tesis ini.
3. Bapak Eko Soponyono, SH., MH., yang juga memberikan nasehat dan arahan ketika dilakukan review terhadap proposal tesis ini.
4. Seluruh staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada umumnya dan staf pengajar pada Program Kajian Hukum dan Sistem Peradilan Pidana khususnya, atas segala bantuan dan kerja sama selama penulis belajar di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
5. Bangsa Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia melalui Jaksa Agung Republik Indonesia yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk menempuh Program Studi Magister.
6. Asisten Pengawasan Kejati Jawa Tengah, Bapak Sutarso, S.H., yang telah memberikan kesempatan kepada penulis hingga terselesainya tesis ini.
7. Bapak dan Ibu Kepala Biro Hukum Propinsi Jawa Tengah, Kota Semarang, Kab. Demak, Kab. Magelang, Kab. Rembang, Kab. Klaten, Kab. Wonosobo maupun Kab. Pekalongan yang telah memberikan kesempatan penulis untuk memperoleh data.
8. Seluruh rekan-rekan S2 Kejaksaan pada Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang selalu bertukar pikiran dan membagi ilmu.
9. Semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Ucapan terima kasih yang teristimewa juga penulis haturkan kepada :

1. Ayahanda dan Ibunda tercinta, yang telah banyak berkorban memberikan nasehat, semangat dan dorongan spiritual maupun materiil selama penulis menyelesaikan studi.
2. Istriku tercinta, Ardhiasti Prihastuti, SH., yang dengan segenap doa, cinta, pengertian, pengorbangannya, yang telah memberi inspirasi dan dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
3. Bapak dan Ibu Mertua sekeluarga, yang dengan segenap kasih sayang memberi dorongan, baik moril maupun materiil dalam penyusunan tesis ini.
4. Saudara-saudara penulis; Mbak Lilis beserta keluarga, Mbak Hana beserta keluarga, Mbak Isni beserta keluarga, Adikku tersayang Ndaru beserta keluarga, dan Kakak Iparku Mbak Yanti beserta keluarga yang telah memberikan bantuan, baik secara moril maupun materiil.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, segala kritik dan saran yang membangun selalu penulis harapkan demi perbaikan tesis ini maupun khasanah penulis sendiri. Penulis berharap tesis ini akan memberikan manfaat pada diri penulis pribadi khususnya dan masyarakat pada umumnya.

Semarang, April 2004

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
ABSTRAK.....	iii
ABSTRACT.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Pendahuluan.....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Kerangka Pemikiran.....	12
F. Metode Penelitian.....	24
G. Sistematika Penulisan.....	26
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>29</b>
A. Peraturan Daerah dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia.....	29
1. Pengertian dan kedudukan peraturan daerah.....	29
2. Tujuan dan fungsi peraturan daerah.....	35
3. Materi-materi yang dapat diatur dengan peraturan daerah.....	38
B. Kebijakan Kriminalisasi sebagai bagian dari Pembaharuan Hukum Pidana.....	41
1. Pengertian kebijakan kriminalisasi.....	41
2. Kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan.....	45

3. Makna dan hekekat pembaharuan hukum pidana.....	52
C. Sistem Pidana dan Pemidanaan.....	56
1. Pengertian pidana dan tindakan.....	56
2. Teori-teori pemidanaan .....	61
3. Tujuan pidana dan pemidanaan.....	71
4. Ruang lingkup pola pemidanaan menurut KUHP dan di Luar KUHP.....	75
a. Pola jenis sanksi pidana.....	75
b. Pola lama (berat-ringannya pidana).....	89
c. Pola perumusan pidana.....	92

### **BAB III PENELITIAN DAN ANALISIS HASIL**

1. Kebijakan Perumusan Dasar-dasar Pertimbangan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah Ditinjau dari Sudut Kebijakan Kriminal ...	95
1. Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA ditinjau dari tujuan peraturan daerah.....	120
2. Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA ditinjau dari pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai.....	139
3. Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA Ditinjau dari tujuan pemidanaan.....	153
2. Kebijakan Sanksi Pidana dalam PERDA dalam Kerangka Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia.....	161
1. Kebijakan sanksi pidana dalam PERDA ditinjau Dari tujuan pemidanaan.....	161
2. Kebijakan sanksi pidana dalam PERDA ditinjau dari aspek penegakan hukum.....	169
3. Kebijakan sanksi pidana dalam PERDA ditinjau dari Aspek hukum acara pidana.....	177

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa tujuan nasional bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan nasional tersebut, maka dilaksanakan pembangunan nasional yang meliputi seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

Sementara itu, mengingat luas wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas, maka dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional telah dibentuk dan disusun Daerah Otonom Tingkat I dan Daerah Otonom Tingkat II. Pembentukan daerah otonom tersebut merupakan pelaksanaan asas desentralisasi yang merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di samping asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Pembentukan daerah otonom tersebut berdasarkan dan bertumpu pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945<sup>1</sup> yang menentukan bahwa:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan

---

<sup>1</sup> Sampai dengan amandemen ke-4 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18 tersebut sekarang terdiri dari 7 ayat.

memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Daerah otonom tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, berhak dan berwenang membuat peraturan untuk mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri.

Dalam pelaksanaan otonomi di daerah, kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah menjadi suatu hal penting guna menunjang program pembangunan di daerah di samping untuk menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat di daerah. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, telah disebutkan secara enunsiatif (tidak limitatif) materi-materi atau hal-hal yang harus diatur dalam peraturan daerah antara lain meliputi: Perhitungan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD), sumber pendapatan daerah, kedudukan hukum pegawai daerah, susunan organisasi dan formasi dinas daerah, sekretariat daerah, sekretariat dewan, kedudukan keuangan dan protokoler Pimpinan DPRD. Di samping materi-materi tersebut peraturan daerah dapat mengatur hal-hal mengenai urusan rumah tangga daerah otonom yang bersangkutan maupun materi-materi dalam rangka pelaksanaan tugas ~~pembantuan~~.

Di samping materi-materi tersebut, terdapat suatu materi yang dapat diatur dalam peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, yang menyatakan bahwa:

“Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.”

Ketentuan Pasal 71 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut selanjutnya menjadi dasar bagi legislatif di daerah dalam merumuskan ketentuan pidana di dalam peraturan daerah.

Kebijakan legislatif yang tercantum dalam ketentuan Pasal 71 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut dalam formulasinya masih perlu mendapat kajian ulang dan hal ini yang melandasi penulisan ini, mengingat konsekuensi dari perumusan yang demikian tersebut dalam prakteknya menyebabkan sanksi pidana yang ada dalam peraturan daerah sulit diterapkan.

Padahal dalam praktek legislatif di daerah selama ini, terdapat kecenderungan untuk mengatur berbagai hal dengan peraturan daerah disertai dengan ancaman pidana. Keberadaan hukum pidana dengan sanksi pidananya masih dikedepankan di dalam kebijakan penyusunan peraturan daerah, walaupun sebenarnya peraturan daerah bukanlah merupakan “peraturan perundang-undangan pidana dalam arti yang sesungguhnya”<sup>2</sup>. Peraturan daerah dilihat dari

---

<sup>2</sup> Sudarto membedakan sifat perundang-undangan menjadi peraturan perundang-undangan pidana yang memuat hukum pidana “dalam arti yang sebenarnya”, yang menurut tujuannya memang dimaksudkan mengatur hak negara untuk memberi (sanksi) pidana (*ius puniendi*) untuk menjamin ketertiban hukum dan peraturan-peraturan hukum pidana dalam

dasar pembentukannya dan materi yang diatur sebenarnya termasuk dalam ruang lingkup peraturan hukum administrasi.

Oleh karena itu keberadaan sanksi pidana dalam peraturan daerah yang merupakan bagian dari hukum administrasi dikatakan oleh Muladi hanyalah untuk memperkuat sanksi administrasi (*administrasi penal law*). Logikanya adalah hendaknya sanksi pidana tersebut didayagunakan apabila sanksi administrasi sudah tidak mempan.<sup>3</sup> Selain itu, peraturan daerah yang tujuannya lebih banyak untuk mengatur kegiatan perekonomian dan kegiatan administrasi pemerintahan, apabila terjadi pelanggaran sesungguhnya akan lebih cepat apabila menggunakan sanksi yang lebih bersifat ekonomis dan administratif.

Selain itu, dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief bahwa penggunaan sarana "*penal*" dalam mengatur masyarakat pada hakekatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan ("*Policy*"). Ia merupakan bagian dari kebijakan sosial ("*social policy*") atau kebijakan pembangunan nasional ("*national development policy*"), bagian dari kebijakan atau politik kriminal ("*criminal policy*") dan juga bagian dari kebijakan penegakan hukum ("*law enforcement policy*"). Dilihat dari sudut kebijakan, penggunaan atau intervensi "*penal*" seyogyanya tidak perlu diobral. Kebijakan penggunaannya harus **sehemat mungkin, lebih berhati-hati, cermat**, bersifat **selektif dan limitatif**. Oleh karena itu sering dinyatakan, bahwa sanksi/hukum pidana mempunyai fungsi "*subsidiar*" (bukan primer), yaitu sebagai sarana/upaya pengganti yang terakhir apabila sarana atau upaya lain sudah tidak memadai.<sup>4</sup>

Pada bagian terdahulu telah dikemukakan bahwa kebijakan penggunaan hukum pidana dalam peraturan daerah selama ini mengalami kendala dalam penerapannya, sehingga dipandang tidak berdaya laku dan berdaya guna.

---

undang-undang tersendiri, ialah peraturan perundang-undangan yang hanya dimaksudkan untuk memberi sanksi pidana terhadap aturan-aturan mengenai salah satu bidang yang terletak di luar hukum pidana. (Sudarto, kapita selekta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986, hlm.59)

<sup>3</sup> Muladi, Kapita selekta Sistem Peradilan Pidana. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm.42

<sup>4</sup> Barda Nawawi Arief, Baberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 139

Ketentuan pidana yang ada dalam peraturan daerah selama ini seolah-olah hanya menjadi pelengkap saja. Hal ini bisa dikarenakan beberapa faktor antara lain kesalahan dalam menentukan perbuatan-perbuatan mana yang perlu diancam dengan sanksi pidana, maupun kesalahan dalam menentukan formulasi ancaman pidana terhadap pelanggaran ketentuan peraturan daerah itu sendiri.

Menurut hasil penelitian yang selama ini pernah dilakukan di Kotamadya Semarang<sup>5</sup>, selama ini proses peradilan terhadap pelanggaran peraturan daerah diperiksa dengan acara pemeriksaan tindak pidana ringan. Hal ini sebenarnya merupakan penyimpangan dari ketentuan Pasal 205 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Berdasarkan ketentuan Pasal 205 ayat (1) ini sebenarnya pelanggaran peraturan daerah tetap harus diperiksa dengan acara pemeriksaan biasa. Kebijakan untuk menyimpangi ketentuan Pasal 205 ayat (1) ini dibuat hanya berdasarkan kesepakatan secara tidak tertulis antara para penegak hukum baik polisi, jaksa maupun hakim atas ijin Ketua Pengadilan dan Penguasa Daerah, yaitu Walikota dan Ketua DPRD. Kesepakatan tidak tertulis yang dibuat dan dianut oleh para penegak hukum dan terwujud sebagai cara penyelesaian pelanggaran peraturan daerah ini, merupakan bentuk penyimpangan perundang-undangan, yang dilakukan dengan pertimbangan agar penyelesaian kasus demikian tidak menambah beban kerja aparat penegak hukum yang memang disadari jumlahnya terbatas. Pelanggaran peraturan daerah dianggap merupakan kejahatan ringan, sehingga dalam penyelesaiannya pun dipandang

---

<sup>5</sup> Lihat hasil penelitian Budi Gutami tentang Penerapan Sanksi Pidana dalam Penegakan PERDA di Kodya Dati II Semarang, Lembaga Penelitian UNDIP 1991/1992

dapat menyimpang dari ketentuan yang ada agar tidak mengganggu prioritas aparat penegak hukum dalam menyelesaikan kasus kejahatan lainnya.

Fenomena demikian ini terjadi, oleh karena seperti yang dikatakan oleh Bassiouni seperti yang dikutip Barda Nawawi Arief, sebagai akibat kebijakan legislatif di Indonesia pada saat mengkriminalisasikan suatu perbuatan sebagai perbuatan pidana dalam peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah-pen) belum dikembangkan sebagai suatu kebijaksanaan ilmiah, dalam arti kebijaksanaan yang kebenarannya ditunjang oleh data-data empiris,<sup>6</sup> misalnya tentang aspek kemampuan aparat penegak hukum dalam menegakkan aturan hukum yang hendak ditetapkan. Akibatnya ketika peraturan daerah sudah diundangkan aparat penegak hukum mengalami kesulitan dalam menerapkannya karena jumlah personilnya terbatas.

Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila kemudian terjadi seperti apa yang dikatakan oleh Bassiouni sebagai “krisis kelebihan kriminalisasi dan krisis kelampauan dari hukum pidana”.<sup>7</sup> Dengan adanya krisis kelebihan kriminalisasi dan krisis kelampauan dari hukum pidana ini, akan berakibat timbulnya ketidakpercayaan masyarakat pada aturan hukum yang dibuat maupun ketidakpercayaan pada aparat penegak hukum.

Berdasarkan hasil penelitian Budi Gutami tentang Penerapan Sanksi Pidana dalam Penegakan PERDA di Kotamadya Semarang, dari 32% peraturan daerah yang memuat ancaman pidana, hanya satu ketentuan pidana dalam

---

<sup>6</sup> Barda Nawawi Arief, 2000, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, hlm.75

<sup>7</sup> Barda Nawawi Arief, 1996, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.36-37

peraturan daerah yang pernah sampai ke sidang pengadilan. Peraturan daerah tersebut yakni peraturan daerah Nomor U.163/1/5 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Pelacuran di Jalan. Bahkan untuk perkara yang disidangkan itupun hanya memakai hukum acara tindak pidana ringan, tanpa melalui proses acara pemeriksaan biasa. Sedangkan dilihat dari isi putusan atas perkara tersebut juga masih jauh dari apa yang diharapkan peraturan daerah itu sendiri.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dikemukakan bahwa minimnya pelanggaran peraturan daerah yang sampai ke sidang pengadilan lebih disebabkan karena faktor ekonomi, kepribadian dan pandangan hidup para penegak hukum. Dalam menyelesaikan kasus pelanggaran peraturan daerah tersebut para penegak hukum (penyidik) lebih mengedepankan cara kekeluargaan, misalnya dengan memberi peringatan atau teguran saja. Hal ini dikarenakan secara pribadi para penegak hukum merasa kasihan terhadap pelanggar peraturan daerah apabila dijatuhi pidana. Praktek seperti ini tentunya tidak sejalan dengan tujuan pemidanaan yakni untuk memberi efek pencegahan umum dan pencegahan khusus terhadap pelaku kejahatan.

Berbagai argumentasi yang dikemukakan oleh aparat penegak hukum untuk tidak menerapkan ancaman pidana sebagaimana yang tercantum dalam peraturan daerah memang cukup beralasan. Dalam persoalan ini dapat dibayangkan apabila hanya untuk menyambung hidup, seorang pedagang kaki lima terpaksa melanggar peraturan daerah dengan berjualan di tempat yang dilarang, kemudian terpaksa harus meringkuk di dalam sel beberapa lamanya. Bentuk pemidanaan yang demikian ini tentunya sangat membawa pengaruh

negatif bagi pelaku pelanggaran peraturan daerah. Berkenaan dengan hal ini, Muladi mengemukakan bahwa pidana penjara jangka pendek justru akan sangat merugikan sebab di samping kemungkinan terjadinya hubungan-hubungan yang tidak dikehendaki, maka pidana penjara jangka pendek jelas tidak mendukung kemungkinan untuk mengadakan rehabilitasi narapidana di satu pihak dan di lain pihak bahkan menimbulkan apa yang disebut stigma atau cap jahat.<sup>8</sup>

Dengan adanya dilema penegakan hukum peraturan daerah yang demikian itu, maka sebenarnya terdapat kekurangan di dalam memformulasikan kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan yang ada. Kekurangan ini terletak pada pola pemidanaan yang dipakai selama ini di dalam peraturan daerah. Dengan tetap mengedepankan ancaman pidana berupa perampasan kemerdekaan (kurungan) jangka pendek yakni kurang dari 6 (enam) bulan maupun denda dalam jumlah yang tetap, maka mengakibatkan kesulitan bagi aparat penegak hukum dalam melakukan pemidanaan yang sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku. Hal ini terbukti di dalam aplikasinya ancaman pidana yang terdapat di dalam peraturan daerah tidak dapat diterapkan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

Penetapan dan perumusan sanksi yang tepat akan memberikan rasa keadilan dan keseimbangan dalam masyarakat. Mengingat kenyataan bahwa sanksi berupa pidana saja tidak cukup, maka perlu dipikirkan untuk mengefektifkan sanksi pidana dalam bentuk lain dalam perumusan peraturan

---

<sup>8</sup> Muladi dalam Muladi & Barda Nawawi Arief, 1998, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, hal.80

daerah yang disesuaikan dengan bentuk pelanggarannya. Selama ini dalam peraturan daerah selalu dicantumkan sanksi pidana tetapi terbatas pada sanksi pidana yang bersifat fisik dan pidana denda, padahal masih banyak jenis-jenis sanksi yang berupa tindakan yang belum dirumuskan dalam peraturan daerah. Dengan bervariasinya sanksi pidana akan memberikan kemungkinan bagi aparat penegak hukum untuk memilih jenis sanksi yang hendak diterapkan terhadap pelaku yang lebih sesuai dengan pelanggarannya.

Oleh karena itulah, dalam penulisan ini akan dilakukan pengkajian terhadap kebijakan legislatif dalam mengkriminalisasikan suatu perbuatan menjadi perbuatan pidana dalam peraturan daerah serta kebijakan sanksi pidananya, yaitu "suatu usaha memilih atau menetapkan sanksi apa yang akan dikenakan terhadap para pelanggar peraturan daerah". Hal ini penting untuk dilakukan pengkajian, sebab sebagaimana dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief bahwa kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui "*penal policy*". Oleh karena itu, kesalahan/kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada setiap tahap aplikasi dan eksekusi.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Citra Aditya bakti, Bandung, 2001

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian di atas, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini terletak pada masalah kebijakan kriminalisasi dan kebijakan sanksi pidana dalam peraturan daerah. Kebijakan kriminalisasi dan kebijakan sanksi pidana pada hakekatnya merupakan kebijakan legislatif. Tahap kebijakan legislatif merupakan kesatuan proses dari dua tahap lainnya, yaitu tahap penjatuhan pidana oleh pengadilan (tahap aplikasi) dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat eksekusi pidana (tahap eksekusi).

Dalam kesatuan proses, maka kebijakan legislatif atau tahap formulasi merupakan tahap yang paling strategis. Berkenaan dengan peraturan daerah ini, ketepatan dalam merumuskan perbuatan yang dapat dipidana dan sanksi pidana yang tepat bagi perbuatan pidana tersebut akan sangat menentukan bagi keberhasilan tahap aplikasi maupun tahap eksekusi yang berkenaan dengan pelanggaran peraturan daerah. Implikasi dari kesemuanya itu akan menghasilkan peraturan daerah yang mempunyai daya laku dan daya guna. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis dalam penelitian ini dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kebijakan dalam pengkriminalisasian suatu perbuatan dalam Peraturan Daerah ditinjau dari sudut kebijakan kriminal?
2. Bagaimanakah rumusan kebijakan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah dilihat dari kerangka sistem pidana dan ppidanaan di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui apa dasar-dasar pertimbangan atau alasan kebijakan kriminalisasi suatu perbuatan yang diatur dalam peraturan daerah, pada saat sekarang ini maupun yang akan datang.
2. Untuk mengetahui apa dasar penetapan sanksi pidana di dalam peraturan daerah selama ini maupun yang akan datang.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat dari segi teori

Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi bahan bacaan di bidang ilmu hukum khususnya hukum pidana dan juga dapat memberikan sumbangan dalam pengembangan ilmu hukum pidana.

2. Manfaat dari segi praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengambil kebijakan khususnya dalam tahap legislatif (formulatif) di daerah, yaitu pemerintah daerah dan DPRD, khususnya dalam mengkriminalisasikan perbuatan menjadi perbuatan yang diancam pidana serta dalam merumuskan dan menetapkan sanksi pidana dalam peraturan daerah yang direncanakan.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Untuk mendorong terlaksananya otonomi daerah tersebut, maka kepada daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku serta berhak dan berwenang membuat peraturan (peraturan daerah).

Dalam Ketetapan MPRS Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 sebagaimana telah diubah dengan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, telah ditegaskan mengenai bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia menurut UUD 1945 secara hierarkis. Dalam ketetapan tersebut disebutkan adanya Peraturan Daerah sebagai salah satu sumber hukum, yakni sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Secara garis besar materi-materi atau hal-hal yang dapat diatur dengan peraturan daerah adalah:

1. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah.

2. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai ancaman atau sanksi pidana.
3. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya mengenai penertiban garis sepadan.
4. Materi-materi lain yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang derajat dan tingkatnya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.<sup>10</sup>

Berdasarkan ruang lingkup materi tersebut, peraturan daerah sebenarnya termasuk dalam bagian hukum administrasi. Hal ini dikarenakan sebagian besar materi yang diatur dalam peraturan daerah berisi kebijakan yang berkenaan dengan perekonomian dan kebijakan pemerintahan untuk menyelenggarakan tertib dalam masyarakat.

Pengertian hukum administrasi dikemukakan oleh Van Wijk Konijnenbelt dan P. de Haan seperti dikutip Philipus M. Hadjon bahwa hukum administrasi meliputi<sup>11</sup>:

1. Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat.
2. Mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut.
3. Perlindungan hukum (*rechtbescherming*).
4. (Hukum administrasi Belanda) menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur / abbb*).

Sedangkan Prajudi Atmosudirjo mengatakan hukum administrasi negara itu sebagai hukum mengenai administrasi negara dan hukum hasil ciptaan administrasi negara, yaitu kombinasi dari pada (a) "tata pemerintahan" (*bestuur*

---

<sup>10</sup> Soehino, 1997, Hukum Tata Negara dan Penetapan Peraturan Daerah, Edisi I, Cet. I, Liberty, Yogyakarta, hlm. 8

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah mada University Press, 2002, hlm. 28

*government, administration*). (b) “tata Usaha Negara” (c) “administrasi” (administrasi, *Staatsbeheer* atau pengurusan rumah tangga negara (d) “pembangunan” (*ontwikkeling*) dan (e) “pengadilan lingkungan”.<sup>12</sup>

Selain itu, Barda Nawawi Arief mengemukakan, pada dasarnya hukum administrasi adalah hukum yang mengatur atau hukum pengaturan (*“regulatory rules”*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan pengaturan/mengatur (*“regulatory power”*), maka “hukum pidana administrasi” sering disebut juga “hukum pidana (mengenai) pengaturan” atau hukum pidana dari aturan-aturan’ (*“ordnungstrafrecht/Ordeningstrafrecht”*). Selain itu karena istilah hukum administrasi terkait juga dengan tata pemerintahan (sehingga hukum administrasi negara sering disebut juga hukum tata pemerintahan”), maka istilah hukum pidana administrasi” juga ada yang menyebutnya sebagai hukum pidana pemerintahan”, sehingga dikenal pula istilah *“verwaltungstrafrecht”* (*“verwaltungs”=administrasi/pemerintahan”*) dan *“Bestuursstrafrecht”* (*“bestuur =pemerintahan*).<sup>13</sup>

Dengan demikian hukum administrasi dapat dikatakan sebagai seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administarsi yang pada pokoknya berisi prosedur atau pengaturan dari lembaga yang bersangkutan dan sanksi diberikan apabila tidak memenuhi prosedur yang ditetapkan oleh lembaga tersebut. Seperti

<sup>12</sup> Prajudi Artmosudirjo, 1984, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.39

<sup>13</sup> Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.15

halnya dengan bidang hukum lain, hukum administrasi dilengkapi juga dengan sanksi dalam upaya penegakan hukum. Sanksi-sanksi tersebut merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum, juga dalam hukum administrasi.

Demikian pula halnya peraturan daerah sebagai bagian dari hukum administrasi, maka peraturan daerah dapat memuat ketentuan tentang sanksi baik berupa sanksi pidana kurungan dan/atau denda maupun sanksi administrasi itu sendiri. Muladi mengatakan bahwa kecenderungan perundang-undangan hukum administrasi mencantumkan sanksi pidana adalah untuk memperkuat sanksi administrasi (*administrative penal law*).<sup>14</sup> Sedang menurut Barda Nawawi Arief kecenderungan demikian merupakan bentuk “fungsionalisasi/operasionalisasi, instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi, karena pada dasarnya hukum pidana administrasi merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi<sup>15</sup>.

Namun demikian tidak semua peraturan daerah mempunyai ketentuan yang mengatur tentang sanksi pidana. Untuk merumuskan ketentuan pidana dalam peraturan daerah perlu memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku, misalnya Aturan Umum KUHP sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 103 KUHP yang menyatakan bahwa:

“Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII KUHP juga berlaku terhadap perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-

---

<sup>14</sup> Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm.42

<sup>15</sup> Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Op.Cit., hlm.15

undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain.”

Selain asas hukum tersebut, perlu juga diperhatikan batas-batas kewenangan pengaturan suatu materi yang diperbolehkan diatur dengan peraturan daerah.

Adanya ketentuan pidana dalam peraturan daerah ini, perlu dicermati apa yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, bahwa dilihat dari sudut politik kriminal penggunaan suatu sarana hukum tidak dapat secara apriori atau secara absolut dinyatakan sebagai suatu keharusan atau sebaliknya dinyatakan sebagai suatu yang harus ditolak atau dihapuskan sama sekali. Hal ini berarti, dilihat dari sudut politik kriminal pokok persoalannya tidak terletak pada masalah pro atau kontra terhadap penggunaan sanksi pidana, tetapi yang penting ialah garis-garis kebijakan atau pendekatan bagaimanakah yang seyogyanya ditempuh dalam menggunakan sanksi pidana itu.<sup>16</sup>

Sehubungan dengan hal ini, Sudarto pernah mengemukakan bahwa apabila hukum pidana hendak digunakan hendaknya dilihat dalam keseluruhan politik kriminal atau “*social defense planning*” yang inipun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.<sup>17</sup> Marc Ancel sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief, mendefinisikan politik kriminal sebagai pengaturan atau penyusunan secara rasional usaha-usaha pengendalian kejahatan masyarakat.<sup>18</sup>

Selain hal-hal di atas, hal yang patut diperhatikan dalam penggunaan hukum

---

<sup>16</sup> Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op. Cit., hal. 29

<sup>17</sup> Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Op. cit. hal. 104

<sup>18</sup> Muladi & Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Alumni, Bandung, hal. 156

pidana yakni berkeenaan dengan tujuan pidana itu sendiri. Menurut Phillips dalam bukunya *A First Book English Law*, sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah, yang dipandang tujuan yang berlaku sekarang ialah variasi dari bentuk-bentuk penjeratan (*deterrent*), baik ditujukan kepada pelanggar hukum itu sendiri maupun kepada mereka yang mempunyai potensi menjadi penjahat, perlindungan kepada masyarakat dari perbuatan jahat, perbaikan (*reformasi*) kepada penjahat. Yang tersebut terakhir yang paling modern dan populer dewasa ini, bukan saja bertujuan memperbaiki kondisi pemenjaraan tetapi juga mencari alternatif lain yang bukan bersifat pidana dalam membina pelanggar hukum.<sup>19</sup>

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana *penal* (hukum pidana) ialah masalah :

1. Perbuatan apa yang sebenarnya dijadikan tindak pidana.
2. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.<sup>20</sup>

Masalah pertama di atas di dalam kepustakaan biasanya dikenal sebagai masalah kriminalisasi. Menurut Sudarto yang dimaksud kriminalisasi adalah proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang dimana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.<sup>21</sup> Berkeenaan dengan masalah pertama di atas, yang biasa dikenal dengan masalah kriminalisasi, menurut Sudarto harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

---

<sup>19</sup> Andi Hamzah, 1986, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia dari Retribusi ke Reformasi*, Cetakan I, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 16

<sup>20</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op.Cit., hal. 35

<sup>21</sup> Sudarto, *hukum dan Hukum Pidana*, Op. Cit., hal. 44-48

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material maupun spiritual berdasarkan Pancasila.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki yaitu perbuatan yang tidak dikehendaki yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material) dan atau spiritual atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*).
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas dan kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)<sup>22</sup>.

Menurut Bassiouni, sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief, keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam faktor, termasuk:<sup>23</sup>

1. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai.
2. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari.
3. Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia.
4. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.

Lebih lanjut dikemukakan oleh Bassiouni, bahwa proses kriminalisasi yang berlangsung terus tanpa suatu evaluasi mengenai pengaruhnya terhadap keseluruhan sistem mengakibatkan timbulnya :

- a. Krisis kelebihan kriminalisasi (*the crisis of over criminalization*), yakni banyaknya atau melimpahnya jumlah kejahatan dan perbuatan yang dikriminalisasikan.

<sup>22</sup> Sudarto, 1977, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, hal.44-48

<sup>23</sup> Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op.Cit., hlm.37

- b. Krisis kelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*), yakni usaha pengendalian dengan tidak menggunakan sanksi yang efektif.<sup>24</sup>

Menurut Sudarto, dalam setiap langkah kebijakan (termasuk kriminalisasi) seharusnya mengandung pendekatan rasional, karena dalam melaksanakan kebijakan orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi. Ini berarti, suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar. Ini berarti memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya.<sup>25</sup>

Sebenarnya untuk menanggulangi kejahatan terdapat berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, baik yang berupa sarana hukum pidana (*penal*) maupun non hukum pidana (*non penal*). Menurut Sudarto apabila kita memilih sarana penanggulangan kejahatan dengan sarana hukum pidana berarti kita melaksanakan politik hukum pidana yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan yang paling baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu untuk masa-masa yang akan datang dengan memenuhi syarat keadilan dan daya guna.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op. Cit., hal. 35-37

<sup>25</sup> Sudarto, Op. Cit., hal. 161

<sup>26</sup> Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Op. Cit., hal. 109

Lebih lanjut dikemukakan oleh Sudarto bahwa pembentukan undang-undang melalui proses yang tidak singkat dan memerlukan pemikiran yang luas dan dalam. Isi dari suatu undang-undang mempunyai pengaruh yang luas terhadap masyarakat. Yang penting bukan hanya sudah terbentuknya undang-undang, melainkan apakah sesudah terbentuknya undang-undang itu tujuan yang dicita-citakan masyarakat tercapai. Pembentukan undang-undang harus bisa melihat jauh ke depan, seolah-olah harus bisa meramalkan apa yang akan terjadi kalau undang-undang mulai diberlakukan. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang perlu mengetahui benar keadaan masyarakat yang sebenarnya dan perundang-undangan yang ada.<sup>27</sup>

Selanjutnya berkenaan dengan pembentukan perundang-undangan yang memenuhi syarat keadilan dan daya guna ini, maka dalam pembentukan peraturan daerah yang memuat ketentuan pidana perlu memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan sanksi pidana. Hal ini patut diperhatikan agar peraturan daerah tersebut dapat efektif. Warga masyarakat akan lebih mematuhi hukum apabila mereka mengetahui atau setidaknya mempunyai persepsi bahwa sanksi yang tercantum di dalam suatu peraturan perundang-undangan bukanlah sekedar "pajangan" tetapi sanksi yang betul-betul diterapkan. Anggapan bahwa dengan sanksi pidana yang tinggi undang-undang dapat efektif, tidak selamanya ada dalam kenyataan. Faktor yang justru sangat berperan dalam penegakan

---

<sup>27</sup> Ibid., hal. 21

hukum adalah faktor kepastian dan keajegannya diterapkannya sanksi pidana itu sendiri.<sup>28</sup>

Sehubungan dengan hal ini, Ted Honderich dalam bukunya "Punishment", sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa suatu pidana dapat disebut sebagai alat pencegah yang ekonomis (*economical deterrents*) apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Pidana itu sungguh-sungguh mencegah.
- b. Pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dikenakan.
- c. Tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih kecil.<sup>29</sup>

Sedangkan Barda Nawawi Arief mengemukakan perlunya pendekatan humanistik dalam penggunaan sanksi pidana, tidak hanya berarti bahwa pidana yang dikenakan kepada si pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab, tetapi juga harus dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat.<sup>30</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah ditentukan batas maksimum sanksi pidana yang dapat dimuat dalam peraturan daerah, yakni kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda maksimum lima juta rupiah. Pembatasan demikian ini berarti memberikan peluang yang sangat besar bagi hakim untuk menjatuhkan pidana perampasan kemerdekaan yang berjangka waktu pendek. Padahal menurut Muladi, pidana

---

<sup>28</sup> Nyoman Serikat Putra Jaya, 2001, Kapita Selekta Hukum Pidana, BP UNDIP, Semarang, hal. 91

<sup>29</sup> Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op. Cit., hal.39

<sup>30</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op. Cit., hal. 41-42

penjara jangka pendek justru akan sangat merugikan, sebab di samping kemungkinan terjadinya hubungan-hubungan yang tidak dikehendaki, maka pidana penjara jangka pendek jelas tidak mendukung kemungkinan untuk mengadakan rehabilitasi narapidana di satu pihak, dan di lain pihak bahkan menimbulkan apa yang disebut stigma atau cap jahat.<sup>31</sup> Namun demikian, Johannes Andenaes sebagaimana dikutip Muladi menyatakan bahwa ia tidak menolak untuk mempertahankan pidana penjara jangka pendek sebagai tulang punggung dari sistem pidana, bilamana pidana denda atau *probation* dianggap tidak memadai.<sup>32</sup>

Pemikiran untuk mengedepankan sanksi pidana denda daripada pidana penjara jangka pendek memang cukup beralasan, mengingat aspek positif dari pidana denda itu sendiri. Hal itu sebagaimana dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief bahwa berdasarkan hasil-hasil penelitian, pidana denda merupakan jenis sanksi pidana yang lebih efektif dan lebih penting sebagai alternatif dari pidana pencabutan kemerdekaan.<sup>33</sup>

Dengan adanya kelemahan-kelemahan dalam pidana penjara jangka pendek seperti di atas, maka muncul kecenderungan internasional yang sangat eksklusif dalam dekade terakhir ini adalah berkembangnya konsep untuk selalu mencari alternatif dari pidana kemerdekaan (*alternatif to imprisonment*) dalam bentuknya sebagai sanksi alternatif (*alternatif sanctions*). Alasan sebenarnya tidak hanya bersifat kemanusiaan, tetapi juga atas dasar pertimbangan filosofis pemidanaan

---

<sup>31</sup> Muladi & Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Op. Cit., hal. 80

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid., hal. 175

dan alasan-alasan ekonomi. Oleh karena itu, Konsep Rancangan KUHP juga berusaha mencari sanksi alternatif, tanpa harus menghilangkan pidana penjara dalam bentuk pidana tutupan, pidana pengawasan, pidana denda dan pidana kerja sosial.<sup>34</sup>

Selanjutnya para ahli hukum pidana terus berusaha keras untuk menunjukkan eksistensi hukum pidana dan penerapan sanksi pidana agar berguna dan berhasil guna dengan cara memperbaharui identitas serta posisinya terhadap politik sosial dan politik kriminal dalam hubungannya dengan tujuan masyarakat. Dengan demikian politik hukum pidana dan penegakan hukum pidana harus mempunyai sistem bersifat terbuka, dan melalui hasil-hasil penelitian hukum dan penelitian sosial terus dikembangkan hukum pidana modern, terutama upaya mengembangkan berbagai alternatif pidana dan pelaksanaan jenis pidana penjara.<sup>35</sup>

Konsep rancangan KUHP selain mengatur pola pemidanaan berkenaan dengan jenis sanksi pidana, juga mengatur tentang lamanya (berat ringannya) pidana dan masalah perumusan sanksi. Namun yang menjadi masalah sehubungan perubahan KUHP yang konsepnya baru dalam tahap penyelesaian ini, yakni dalam praktek legislative pola pemidanaan manakah yang digunakan

---

<sup>34</sup> Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, hal. 132

<sup>35</sup> Bambang Purnomo, 1988, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, hal. 21

sebagai acuan atau pegangan. Ketiadaan dan ketidakjelasan pola pemidanaan yang dapat digunakan sebagai pegangan, dapat berakibat kerancuan atau ketidaksesuaian (*inconsistency*) dalam produk legislatif.<sup>36</sup>

## F. Metode Penelitian

1. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.<sup>37</sup> Selanjutnya **Ronny Hanitidjo Soemitro** mengatakan bahwa penelitian hukum normatif dapat dibedakan:
  - a. Penelitian inventarisasi hukum positif.
  - b. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
  - c. Penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*.
  - d. Penelitian terhadap sistematik hukum.
  - e. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal.<sup>38</sup>

Selanjutnya penelitian ini difokuskan pada penelitian inventarisasi hukum positif dilakukan melalui proses identifikasi yang kritis analitis dan selanjutnya melalui proses klasifikasi yang logis sistematis, kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap asas-asas hukum yang berlaku. Selain itu, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal dilakukan untuk menguji keabsahan berlakunya peraturan daerah ditinjau dari peraturan

---

<sup>36</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op. Cit., hal 168

<sup>37</sup> Ronny Hanitidjo Soemitro, 1990, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.11

<sup>38</sup> Ibid. hlm.12

yang lebih tinggi maupun kesesuaiannya dengan peraturan yang tingkatnya sederajat.

2. Metode pendekatan.

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah mengkaji dasar-dasar pertimbangan kebijakan kriminalisasi suatu perbuatan menjadi perbuatan pidana dalam peraturan daerah maupun pola formulasi kebijakan sanksi pidananya, sehingga pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menganalisis peraturan-peraturan daerah itu sendiri dan perundang-undangan lainnya yang menjadi dasar penyusunan peraturan daerah.

3. Jenis dan Sumber data

Jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder, sebagaimana spesifikasi dalam penelitian ini yang merupakan penelitian normatif. Oleh karena itu, sumber data utama dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, peraturan-peraturan daerah, risalah pembentukan peraturan daerah, pendapat ahli hukum, hasil-hasil penelitian, dan kegiatan ilmiah lainnya. Disamping itu, digunakan pula data sekunder yang bersifat publik seperti majalah dan surat kabar

4. Lokasi penelitian.

Lokasi penelitian ini yakni di Propinsi Jawa Tengah yang meliputi Kota Semarang, Kabupaten Demak, Kabupaten Magelang, Kabupaten Rembang,

Kabupaten Klaten, Kabupaten Wonosobo, Kota Pekalongan. Peraturan daerah yang hendak dikaji dipilih dengan cara "*Purposive Sampling*", yaitu memilih langsung terhadap PERDA-PERDA yang diteliti sesuai dengan tujuan penelitian. Teknik ini dipilih karena alasan keterbatasan waktu, biaya, tenaga, sehingga penulis tidak dapat menganalisis semua peraturan daerah yang ada.

#### 5. Metode Pengumpulan Data.

Data sekunder yang merupakan sumber utama dalam penulisan ini dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan/dokumen.

#### 6. Penyajian Data dan Analisis Data.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan disajikan secara kualitatif, artinya data yang diperoleh akan dijabarkan melalui uraian penjelasan. Selanjutnya analisis penelitian ini dilakukan dengan menggunakan analisis deskriptif normatif dan dengan berdasarkan pendekatan-pendekatan yang digunakan.

### **G. Sistematika Penulisan.**

Dalam penulisan tesis ini, agar lebih sistematis dan mudah dipahami akan disusun menjadi empat bab. Bab I (Pendahuluan) seperti telah diuraikan di atas, dilanjutkan Bab II, Bab III, dan Bab IV.

Pada Bab II Tinjauan Pustaka yang terdiri tiga sub bab utama, yaitu A. Peraturan Daerah dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia, yang menguraikan pengertian dan kedudukan peraturan daerah, tujuan peraturan daerah, materi-materi yang diatur dalam peraturan daerah, B. Kebijakan Kriminalisasi sebagai Bagian dari Pembaharuan Hukum Pidana, akan menguraikan pengertian kebijakan kriminalisasi, serta makna dan hakekat pembaharuan hukum pidana, C. Sistem Pidana dan Pemidanaan, yang menguraikan pengertian pidana dan tindakan, teori-teori pemidanaan, tujuan pidana dan pemidanaan, ruang lingkup pola pemidanaan menurut KUHP dan di luar KUHP.

Pada Bab III Penelitian dan Analisis, berturut-turut akan dikemukakan sub bab A. Kebijakan Perumusan Dasar-dasar Pertimbangan Kriminalisasi Suatu Perbuatan Menjadi Perbuatan Pidana dalam Peraturan Daerah Ditinjau dari Sudut Kebijakan Kriminal, yang lebih lanjut menguraikan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam peraturan daerah ditinjau dari tujuan peraturan daerah itu sendiri, tujuan pemidanaan dan ditinjau dari pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai.. Selanjutnya dalam sub bab B. Kebijakan Sanksi Pidana di dalam Peraturan Daerah dalam Kerangka Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, yang kemudian berturut-turut akan diuraikan kebijakan sanksi pidana

dalam peraturan daerah dilihat dari tujuan pemidanaan, dari aspek penegakan hukum, dan aspek hukum substantifnya.

Pada bab terakhir yaitu Bab IV Penutup yang berisi tentang Kesimpulan dan Saran-saran. Pada sub bab Kesimpulan menjelaskan intisari dari materi yang telah diuraikan pada bab sebelumnya. Pada sub bab Saran dikemukakan saran-saran yang nantinya bisa dijadikan sebagai pertimbangan dalam melakukan kriminalisasi suatu perbuatan menjadi perbuatan pidana dan kebijakan untuk menetapkan sanksi pidananya dalam peraturan daerah yang akan datang.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Peraturan Daerah dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia.

##### 1. Pengertian dan kedudukan Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan salah satu keputusan penguasa yang berwenang yang sifatnya tertulis yang berbentuk peraturan. Suatu peraturan mengandung makna suatu keputusan yang dimaksudkan untuk berlaku lama dan merupakan suatu pokok kaidah (norma) buat segala hal yang dapat dimasukkan dalam norma itu.<sup>40</sup> Kata “daerah” dalam hal ini menunjukkan bahwa peraturan tersebut merupakan hasil pekerjaan pemerintah daerah dan legislatif daerah.

Dengan demikian, peraturan daerah dapat diartikan sebagai suatu keputusan yang dimaksudkan untuk berlaku lama dan merupakan suatu pokok kaidah (norma) buat segala hal yang dapat dimasukkan dalam norma itu, yang ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD yang bersangkutan dan berlaku (mengikat) umum (*algemeen bindende regels*), baik yang memuat ancaman pidana maupun tidak, dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan mengikat.<sup>41</sup>

Suatu produk perundang-undangan agar supaya secara formal berbentuk peraturan daerah harus memenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu:

1. Tata cara pembentukannya harus memenuhi tata cara yang telah ditentukan.

---

<sup>40</sup> Irawan Soejito, 1989, Teknik Membuat Peraturan Daerah, Bina Aksara, Jakarta, hlm.21

<sup>41</sup> Ibid., hlm.21 & 22

2. Dituangkan dalam bentuk yang telah ditentukan.
3. Dituangkan sebagaimana mestinya, yaitu dalam bentuk dan menurut tata cara yang telah ditentukan.<sup>42</sup>

Peraturan daerah merupakan peraturan otonom (*Autonome Satzung*). Peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang, yang bersumber dari kewenangan atribusi. Kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *groundwet* (undang-undang dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.<sup>43</sup>

Kewenangan pembentukan peraturan daerah ini merupakan suatu pemberian kewenangan (*atribusian*) untuk mengatur daerahnya, namun pembentukan suatu peraturan daerah dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu keputusan presiden.<sup>44</sup> Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan

---

<sup>42</sup> Soehino, Hukum Tata Negara Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah, Op.Cit., hlm.21

<sup>43</sup> Maria farida I.S, 1998, Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 35

<sup>44</sup> Ibid., hlm.102-103

menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah propinsi (tingkat I) dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi bersama dengan Gubernur, sedangkan peraturan daerah kabupaten/kota (tingkat II) dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

Keberadaan peraturan daerah telah ditegaskan di dalam Pasal 2, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000, sebagai perubahan dari Ketetapan MPR RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, bahwa kedudukan peraturan daerah dalam tata urutan perundang-undangan berada dalam tingkatan yang paling bawah.

Sifat penyebutan tata urutan perundang-undangan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut bersifat hierarkhis, yang berarti bahwa peraturan yang disebut terlebih dahulu derajat dan tingkatnya lebih tinggi dari peraturan yang disebut kemudian. Peraturan yang derajat dan tingkatnya lebih tinggi menjadi dasar dan sumber peraturan yang derajat dan tingkatnya lebih rendah. Dengan demikian peraturan yang derajat dan tingkatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dan menyimpang dari peraturan yang derajat dan tingkatnya lebih tinggi.<sup>45</sup>

Keberadaan peraturan daerah sebenarnya termasuk dalam ruang lingkup hukum administrasi. Hal ini didasarkan pada maksud pembentukan peraturan

---

<sup>45</sup> Soehino, Hukum Tata Negara Penyusunan dan Penetapan PERDA, Op.cit., hlm.1

daerah yakni guna mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Bidang hukum administrasi meliputi bidang yang sangat luas, karena “hukum administrasi” (*“administrative law”*) merupakan seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, perintah, dan keputusan-keputusan untuk melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugas pengaturan/mengatur dari lembaga yang bersangkutan (*“Body of law created by administrative agencies in the form of rules, regulations, orders, and decisions to carry out regulatory powers and duties of such agencies”*)<sup>46</sup>. Selanjutnya ditegaskan oleh **Barda Nawawi Arief**, bahwa hukum administrasi pada dasarnya “hukum mengatur” atau hukum pengaturan (*“regulatory rules”*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan (*regulatory powers*).<sup>47</sup>

Pengertian hukum administrasi dikemukakan oleh **Van Wijk Konijnenbelt** dan **P. de Haan cs.**, seperti dikutip **Philipus M. Hadjon** bahwa hukum administrasi meliputi<sup>48</sup>:

1. Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat.
2. Mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut.
3. Perlindungan hukum (*rechtbescherming*).

---

<sup>46</sup> **Henry Campbell Black**, 1990, *Black’s Law Dictionary*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., hlm.46

<sup>47</sup> **Barda Nawawi Arief**, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.14-15

<sup>48</sup> **Philipus M. Hadjon**, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 2002, hlm.28

4. (Hukum administrasi Belanda) menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur / abbb*).

Sedangkan **Prajudi Atmosudirjo** dalam bukunya Hukum Administrasi Negara merumuskan definisi kerja hukum administrasi negara adalah hukum yang secara khas mengenai seluk beluk daripada administrasi negara, yang terdiri atas hukum administrasi negara heteronom yang bersumber pada UUD, TAP MPR, dan UU yakni hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara. Di sisi lain, hukum administrasi otonom adalah hukum operasional yang dicipta oleh pemerintah dan administrasi negara sendiri.<sup>49</sup>

Dilihat dari segi materi yang diatur dalam peraturan daerah, maka peraturan daerah termasuk dalam lapangan hukum administrasi khusus, karena merupakan peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan bidang hukum tertentu dari kebijaksanaan penguasa, seperti contoh: hukum atas tata ruang dan hukum perizinan bangunan. Berkenaan dengan lapangan hukum administrasi khusus ini terdapat 88 (delapan puluh delapan) daftar aturan hukum administrasi yang terdapat dalam Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia (yang disusun menurut Engelbrecht-1987).<sup>50</sup> Daftar tersebut tentu akan bertambah banyak apabila peraturan-peraturan daerah yang notabene mengatur bidang-bidang tertentu yang merupakan kebijaksanaan penguasa dimasukkan dalam daftar.

---

<sup>49</sup> Prajudi Atmosudirjo, 1981, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta. hlm.35

<sup>50</sup> Philipus. M. Hadjon, dkk., Op.Cit., hlm.35-38

Selanjutnya, kedudukan hukum administrasi (termasuk peraturan daerah – pen) dalam lapangan hukum berada di antara hukum privat dan hukum pidana. Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting (esensial) bagi kehidupan masyarakat, sehingga penegakan norma-norma tersebut tidak diserahkan pada pihak partikelir, tetapi harus dilakukan oleh penguasa. Hukum privat berisi norma-norma yang penegakannya dapat diserahkan kepada pihak partikelir. Oleh karena itu, hukum administrasi dapat dikatakan sebagai “*hukum antara*”. Sebagai contoh: Izin bangunan, dalam memberikan izin, penguasa memperhatikan segi-segi keamanan dari bangunan yang direncanakan. Dalam hal demikian pemerintah menentukan syarat-syarat keamanan. Disamping itu, bagi yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan tentang izin bangunan dapat ditegakkan sanksi pidana. Seperti kata **W.F Prins** seperti yang dikutip **Philipus M. Hadjon** “hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri “*in Cauda Venenum*” dengan sejumlah ketentuan pidana (“*in cauda venenum*” secara harfiah berarti: ada racun di ekor/buntut ).<sup>51</sup>

Keberadaan sanksi pidana dalam hukum administrasi ini pada hakekatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi atau dengan kata lain merupakan bentuk “fungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi.”<sup>52</sup> Sedangkan **Siti Sundari Rangkuti**

---

<sup>51</sup> **Philipus .M. Hadjon.**, dkk., Op. Cit. hlm.45 & 46

<sup>52</sup> **Barda Nawawi Arief**, Loc.Cit.

mengemukakan bahwa fungsi sanksi (pidana-pen) administrasi terutama mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Disamping itu, sanksi (pidana-pen) administrasi ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut.<sup>53</sup> Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa keberadaan sanksi pidana dalam hukum administrasi sangat erat kaitannya dengan usaha-usaha pencapaian tujuan peraturan-peraturan hukum administrasi itu sendiri.

## **2. Tujuan dan Fungsi Peraturan Daerah (PERDA)**

Sebagaimana tujuan hukum pada umumnya, pembentukan peraturan daerah mempunyai tujuan yang bersifat filosofis, yakni untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib dalam masyarakat di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, pada dasarnya peraturan daerah adalah merupakan sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara kepala daerah dengan masyarakat daerahnya. Oleh karena itu, setiap keputusan penting yang menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang

---

<sup>53</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, hlm.192-193.

bersangkutan dengan melalui wakil-wakilnya di lembaga badan perwakilan rakyat di daerah.<sup>54</sup>

Selanjutnya, tujuan yang lebih spesifik dari pembentukan peraturan daerah biasanya dapat dicermati dalam bagian konsideran peraturan daerah yang bersangkutan. Pada bagian konsideran, biasanya dicantumkan pertimbangan, latar belakang serta alasan-alasan, yang kesemuanya itu mengarah kepada tujuan khusus pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan. Bagian konsideran dalam arti yang luas menurut **M. Solly Lubis** sebagaimana dikutip oleh **Djoko Prakoso**, meliputi keseluruhan pertimbangan baik dari segi filosofis (ide, motif), segi yuridis, segi politis, sehingga lahirnya rancangan peraturan itu, sehingga mencakup bagian-bagian: “memperhatikan”, “menimbang”, “mengingat”, “mendengar”, “membaca”, dan sebagainya, bahkan termasuk dasar-dasar pertimbangan dari segi keserasian dengan hukum yang berlaku (*rechmatigheid*).<sup>55</sup>

Selain itu, ditinjau dari segi pemerintahan, tujuan formal ditetapkannya peraturan daerah telah ditegaskan dalam Pasal 18 angka (6) Undang-Undang Dasar 1945 (hasil amandemen sampai dengan yang ke-4, -pen) yang menyatakan bahwa:

“Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

---

<sup>54</sup> **Djoko Prakoso**, 1985 Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya, Ghalia Indonesia, Jakarta. hlm. 48

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm.51

Selanjutnya ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut dijabarkan dalam Pasal 69 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan:

“Kepala daerah menetapkan Peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Yang dimaksud otonomi daerah ditegaskan dalam Pasal 1 huruf h Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yakni kewenangan daerah otonom untuk “mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat” menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kata “mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat” dapat juga diterjemahkan sebagai “mengatur rumah tangga daerah otonom”.

Pelaksanaan otonomi merupakan perwujudan dari asas desentralisasi, yakni asas yang menghendaki adanya penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah otonom tingkat atasnya kepada daerah otonom menjadi urusan rumah tangganya. Sedangkan asas tugas pembantuan adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah otonom oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah otonom tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Peraturan daerah sebagai peraturan otonom (*Autonome Satzung*) mempunyai fungsi yang bersifat atribusi berdasarkan Pasal 69 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan juga fungsi yang bersifat delegasian dari keputusan presiden. Fungsi peraturan daerah ini dirumuskan secara negatif oleh Pasal 39 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 (Pasal 70 undang-undang Nomor 22 tahun 1999-pen) sebagai berikut:<sup>56</sup>

- a. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- b. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud di sini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Tingkat Pusat.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi. Ketentuan ini merupakan syarat bagi pembentukan peraturan daerah tingkat II.
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini suatu peraturan daerah tingkat I itu boleh mengatur masalah-masalah yang belum diatur oleh peraturan di tingkat pusat, tetapi juga hal-hal yang belum diatur oleh Peraturan daerah Tingkat I dan Keputusan Gubernur kepala Daerah Tingkat I.
- e. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan daerah yang lebih tinggi. Ketentuan ini diperuntukan bagi peraturan daerah Daerah tingkat II.
- f. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur rumah tangga daerah bawahannya. Ketentuan ini diperuntukan bagi peraturan daerah tingkat I. Dalam hal ini peraturan daerah tingkat I tidak boleh mengatur masalah-masalah yang sebenarnya merupakan kewenangan daerah tingkat II.

### 3. Materi-materi yang dapat diatur dengan Peraturan Daerah (PERDA)

Untuk dapat mengetahui materi-materi yang dapat diatur dengan peraturan daerah ini, maka terlebih perlu memahami maksud diadakannya

---

<sup>56</sup> Maria Farida, I.S., Op.Cit., hlm.121-122

peraturan daerah seperti telah diuraikan di bagian terdahulu. Perlu ditegaskan di sini bahwa maksud diadakannya peraturan daerah, yakni untuk memberikan kesempatan bagi daerah untuk “mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat” serta “pelaksanaan tugas pembantuan.” Dengan memahami tujuan ditetapkan peraturan daerah tersebut, dapat diketahui asal mula kewenangan pengaturan suatu materi maupun batas-batas kewenangan pengaturan materi yang dapat diatur dengan peraturan daerah.

Sebenarnya pelaksanaan otonomi daerah merupakan hak dan kewajiban bagi daerah yang bersangkutan. Hak dan kewajiban daerah itu pada pokoknya hanya berasal dari:

1. Inisiatif sendiri (*de vrye taak*), yang di dalam undang-undang tentang pokok pemerintahan daerah biasa disebut dengan kata-kata “hak dan kewajiban untuk mengatur rumah tangga daerah”;
2. Tugas yang diperintahkan dengan peraturan perundang-undangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan.<sup>57</sup>

Berdasarkan hal di atas, selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah diatur secara tegas materi-materi yang dapat diatur dengan peraturan daerah, misalnya mengenai:

- a. Susunan organisasi perangkat daerah (Pasal 68).
- b. Pembentukan, penghapusan dan penggabungan desa atau kecamatan (Pasal 66 dan Pasal 93).

---

<sup>57</sup> Irawan Soejito, Op. Cit., hlm.19

- c. Pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, pendidikan dan pelatihan pegawai (Pasal 76).
- d. Penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi daerah (Pasal 82).
- e. Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Pasal 86)

Dari uraian tersebut dapatlah dikemukakan bahwa materi-materi atau hal-hal yang dapat diatur dengan peraturan daerah adalah:

1. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah.
2. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai ancaman atau sanksi pidana.
3. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya mengenai penertiban garis sepadan.
4. Materi-materi lain yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang derajat dan tingkatnya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.<sup>58</sup>

Perincian materi yang diatur dalam Undang-undang tersebut bukanlah perincian yang bersifat limitatif. Perincian yang sudah ada, berhubung dengan perkembangan keadaan dan kemampuan daerah, masih dapat bertambah dan berkurang.

Di samping materi-materi dalam undang-undang pemerintahan daerah tersebut, daerah masih dapat menggunakan inisiatif bebasnya untuk mengatur rumah tangga daerah sendiri, dengan tetap memperhatikan batas-batas

---

<sup>58</sup> Soehino, Op. Cit. hlm.8

kemungkinan yang ada. Pengertian rumah tangga daerah meliputi hal-hal sebagai berikut;

- a. urusan-urusan yang dengan undang-undang diserahkan kepada daerah itu sebagai urusan rumah tangganya;
- b. urusan-urusan dalam huruf a di atas ini kemudian masih ditambah dengan urusan-urusan lainnya dengan peraturan pemerintah;
- c. urusan-urusan yang diciptakan oleh daerah itu sendiri berdasarkan kewenangan dan kewajiban yang diberikan kepadanya berdasarkan undang-undang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga tersebut, didasarkan pertimbangan-pertimbangannya sendiri tentang *doelmatigheidnya*, di dalam batas-batas bahwa peraturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>59</sup>

Selain itu, ketentuan yang patut diperhatikan dalam penyusunan peraturan daerah yakni ketentuan Pasal 39 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, yang menentukan bahwa:

1. Peraturan daerah atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Peraturan daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Peraturan daerah tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah otonom tingkat bawahnya.

## **B. Kebijakan Kriminalisasi sebagai Bagian dari Pembaharuan Hukum Pidana**

### **1. Pengertian kebijakan kriminalisasi**

Pengertian kebijakan kriminalisasi pada kenyataannya sangat erat kaitannya dengan pengertian kebijakan atau politik hukum pidana. Kata kebijakan dilihat dari sisi terminologi dapat berarti rangkaian konsep atau asas yang menjadi garis

---

<sup>59</sup> Ibid, hlm.35

besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintah, organisasi dsb), pernyataan cita-cita, tujuan prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran, garis haluan.<sup>60</sup> Sedangkan **Barda Nawawi Arief** mengemukakan bahwa kata kebijakan ini antara lain merupakan terjemahan dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda).<sup>61</sup> Sedangkan **Sutan Zanti Arbi** dan **Wayan Ardhana** menerjemahkan kata *policy* menjadi kebijakan.<sup>62</sup> Menurut **Robert R. Meyer** dan **Ernest Greenwood**, *policy* dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif.<sup>63</sup>

Soedarto mengemukakan bahwa pengertian kebijakan atau politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>64</sup> Berdasarkan pendapat tersebut, **Barda Nawawi Arief** selanjutnya mengemukakan bahwa politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.<sup>65</sup> Pengertian ini sejalan dengan definisi “*penal policy*” dari

---

<sup>60</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia/Team Penyusun Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1997, Cet.9, Balai Pustaka, Jakarta, hlm.131

<sup>61</sup> **Barda Nawawi Arief**, 1996, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op. cit., hlm.27

<sup>62</sup> **Barda Nawawi Arief**, 2000, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op. Cit., hlm.59

<sup>63</sup> Ibid., hlm. 59

<sup>64</sup> **Soedarto**, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Op.cit., hlm.93

<sup>65</sup> **Barda Nawawi Arief**, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm. 28

**Marc Ancel** yang secara singkat berarti “suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik.

Selanjutnya dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**, bahwa usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik atau kebijakan kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari politik sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.<sup>66</sup>

Dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) terdapat dua masalah sentral, yakni masalah penentuan<sup>67</sup>:

- a. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
- b. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Masalah pertama di atas itulah yang disebut masalah kriminalisasi. Berkaitan dengan makna kriminalisasi, **Soetandyo Wignjosebroto** mengemukakan bahwa kriminalisasi ialah suatu pernyataan bahwa suatu perbuatan tertentu itu harus dibilang sebagai perbuatan pidana, ”*judgements*” dan “*decisions*” demikian itu, selalu dikonsepsikan sebagai hasil-hasil proses formal yang berlangsung dalam atau lewat lembaga-lembaga politik dan atau pemerintahan (khususnya lembaga

---

<sup>66</sup> Ibid. hlm.29

<sup>67</sup> Ibid, hlm.32 & 33

legislatif) dengan hasil akhirnya yang berupa produk-produk perundang-undangan tepatnya perundang-undangan hukum pidana.<sup>68</sup> Sedangkan menurut Soedarto, "kriminalisasi" berarti suatu proses dimana perbuatan yang semula bukan tindak pidana kemudian diancam dengan pidana dalam undang-undang.<sup>69</sup>

Menurut **Barda Nawawi Arief** dalam melakukan kriminalisasi tersebut harus dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*), karena memang pada hakekatnya ia merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan atau "*policy*". Selain itu, setiap kebijakan harus berorientasi pada pendekatan nilai, karena dalam setiap kebijakan terkandung pula pertimbangan nilai<sup>70</sup>.

Selanjutnya, **Soedarto** mengemukakan bahwa dalam setiap langkah kebijakan (termasuk kriminalisasi) seharusnya mengandung pendekatan rasional, karena dalam melaksanakan kebijakan orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi. Ini berarti, suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar<sup>71</sup>. Hal ini dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**, berarti memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus

---

<sup>68</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, 1983, Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia (Perspektif Sosiologi dan Kontribusinya dalam Penyusunan Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi), Seminar Nasional "Kriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Yogyakarta, 15 Juli 1993.

<sup>69</sup> Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, (Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana), Op. Cit., hlm.57

<sup>70</sup> Barda Nawawi Arief, Op. Cit., hlm.31

<sup>71</sup> Sudarto, 1997, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, hlm. 161

benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya<sup>72</sup>.

Berdasarkan uraian di atas, dalam penulisan ini dapat diberikan batasan bahwa kebijakan kriminalisasi dapat diartikan sebagai upaya untuk melakukan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif secara sengaja dan sadar dengan menggunakan pendekatan yang rasional untuk menjadikan suatu perbuatan yang semula bukan perbuatan pidana menjadi perbuatan pidana guna dijadikan sarana untuk menanggulangi kejahatan.

## 2. Kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan.

Kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana dapat disebut juga dengan kebijakan kriminal (*criminal policy*). Pada hakekatnya kebijakan penanggulangan kejahatan merupakan upaya masyarakat untuk mencapai atau menciptakan ketertiban dengan melakukan reaksi secara rasional terhadap kejahatan yang ada. Kebijakan kriminal (*criminal policy*), menurut **G. Peter Hoefnagels** sebagai *The rational organization of the social reaction to crime*.<sup>73</sup>

Menurut **Herbert L. Packer**, usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan pidana pada seseorang yang bersalah merupakan suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting.<sup>74</sup> Hal ini karena ada sementara

---

<sup>72</sup> Barda Nawawi Arief, Op.cit., hlm.37

<sup>73</sup> Barda Nawai Arief, 1996, Op. Cit., hlm.2

<sup>74</sup> Herbert L. Packer dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana, Op. Cit., hlm.148-149

pendapat yang pro dan kontra terhadap permasalahan tersebut. Dengan demikian dilihat dari sudut kebijakan, ada yang mempermasalahkan apakah perlu kebijakan kejahatan ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan dengan menggunakan sanksi pidana. Sebab sebagaimana dikemukakan oleh Soedarto, tidak ada kemitralan dalam bidang kebijakan, karena pada hakekatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif.<sup>75</sup>

Sehubungan dengan hal itu, **Roeslan Saleh** tidak sependapat dengan pandangan untuk menghapuskan pidana dan hukum pidana. Beliau mengemukakan tiga alasan yang cukup panjang mengenai masih perlunya pidana dan hukum pidana. Adapun intinya adalah sebagai berikut:<sup>76</sup>

- a. Perlunya tidaknya tujuan hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan-persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan, persoalannya bukan pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.
- b. Ada usaha-usaha perbaikan perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum dan disamping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.
- c. Pengaruh pidana atas hukum pidana bukan semata-mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.

**H.L.Packer** dalam hal ini juga membicarakan masalah pidana dalam bukunya "*The limits of Criminal Sanction*", antara lain menyimpulkan:<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Soedarto, Hukum dan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.161

<sup>76</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, Op. Cit., hlm.153-155

<sup>77</sup> Barda Nawawi Arief, 1992, Op. cit., hlm. 155-156

- a. Sanksi pidana sangatlah diperlukan, kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa yang akan datang tanpa pidana (*The criminal sanction is indispensable; we could not, now or in the foreseeable future get along without it*)
- b. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya. (*The criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harms and threats of harm*).
- c. Sanksi pidana suatu ketika merupakan "penjamin yang utama/terbaik dan suatu ketika merupakan "pengancam yang utama" dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat, cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa. (*The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely. it is guarantor ; used indiscriminately and coercively, it is threatener*).

Seperti telah dikemukakan pada bagian terdahulu, bahwa dalam melakukan kebijakan hukum pidana tersebut diperlukan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) yang lebih bersifat pragmatis dan rasional, dan juga pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value judgment approach*). Antara pendekatan kebijakan dan pendekatan yang berorientasi pada nilai itu, menurut **Barda Nawawi Arief** jangan dilihat sebagai suatu yang "dichotomy", karena dalam pendekatan kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor nilai.<sup>78</sup>

Bertitik tolak dari pendekatan kebijakan tersebut, Soedarto berpendapat bahwa dalam melakukan kriminalisasi sebagai masalah utama dalam kebijakan hukum pidana, harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut<sup>79</sup>:

---

<sup>78</sup> Barda Nawawi Arief, 1996, Op. Cit., hlm. 40

<sup>79</sup> Ibid., hlm.33 & 34

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material, spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*)
- d. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan kepastian atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)

Berkenaan dengan kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, dalam Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang, dinyatakan kriteria umum sebagai berikut:

1. Apakah perbuatan itu disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.
2. Apakah biaya mengkriminalisasikan seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya *cost* pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai.
3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya.
4. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat<sup>80</sup>.

Faktor lainnya yang ditekankan oleh simposium tersebut agar diperhatikan dalam mengkriminalisasikan suatu perbuatan, yakni sikap atau pandangan masyarakat mengenai patut atau tercelanya suatu perbuatan tertentu, dengan terlebih dahulu

---

<sup>80</sup> Ibid. hlm.34 & 35

melakukan penelitian khususnya yang berhubungan dengan kemajuan teknologi dan perubahan sosial<sup>81</sup>.

Berkenaan dengan hal ini, **Soedarto** mengemukakan bahwa ukuran untuk mengkriminalisasikan sesuatu perbuatan tergantung dari nilai-nilai dan pandangan kolektif yang terdapat dalam masyarakat tentang apa yang baik, yang benar, yang bermanfaat atau sebaliknya. Jadi pandangan masyarakat tentang kesusilaan dan agama sangat berpengaruh dalam pembentukan hukum, khususnya hukum pidana.<sup>82</sup>

Sedangkan menurut **M. Cherif Bassiouni** keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor, antara lain<sup>83</sup>:

- a. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai;
- b. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari;
- c. Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia;
- d. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.

Selain itu, berdasarkan penelitian **Barda Nawawi Arief**, bahwa dalam praktek perundang-undangan di Indonesia kebijakan kriminalisasi ditetapkan terhadap perbuatan-perbuatan yang:

1. Bertentangan dengan kesusilaan, agama dan moral Pancasila;

---

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Soedarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, hlm.67

<sup>83</sup> Ibid., hlm.35&36

2. Membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara;
3. Menghambat tercapainya pembangunan nasional.<sup>84</sup>

Berdasarkan ketiga kriteria tersebut, **Barda Nawawi Arief** mengemukakan bahwa kebijakan kriminalisasi dalam praktek selama ini ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada nilai disamping berorientasi pada kebijakan<sup>85</sup>.

Pendekatan rasional yang lain, selain pendekatan nilai dan pendekatan kebijakan yaitu pendekatan ekonomis. Yang dimaksud pendekatan ekonomis berarti bahwa dalam menetapkan sanksi pidana tersebut perlu kiranya tidak hanya mempertimbangkan beban biaya yang mungkin dikeluarkan dalam pelaksanaan sanksi pidana tersebut, namun juga mempertimbangkan efektifitas dari sanksi pidana itu sendiri, guna mencapai tujuan pemidanaan yang telah ditetapkan.<sup>86</sup>

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa tujuan akhir dari kebijakan kriminal ialah “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat”. Dengan demikian politik kriminal pada hakekatnya merupakan bagian integral dari keseluruhan kebijakan social (yaitu kebijakan aatau uapaya untuk mencapai

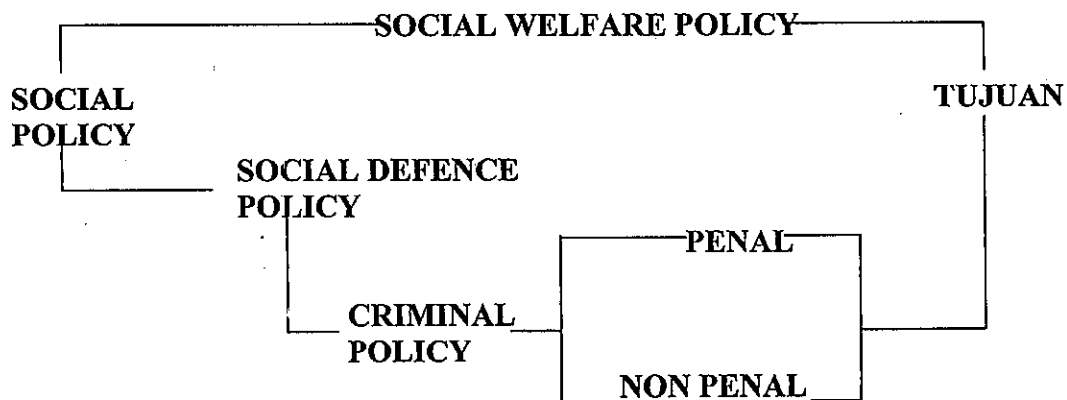
---

<sup>84</sup> **Barda Nawawi Arief**, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op.Cit., hlm.74 & 75

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> **Barda Nawawi Arief**, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op. cit., hlm.38

kesejahteraan social). Secara skematis hubungan itu dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>87</sup>



Berkenaan dengan hal ini, **Barda Nawawi Arief** membagi upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar menjadi dua yaitu lewat jalur *penal* (hukum pidana) dan lewat jalur *non penal* (bukan atau di luar hukum pidana). Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur *penal* lebih menitikberatkan pada sifat “represif” (penindasan atau pemberantasan atau penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur *non penal* lebih menitikberatkan pada sifat “preventif” (pencegahan atau penangkalan atau pengendalian) sebelum kejahatan terjadi.<sup>88</sup>

Politik kriminal dengan menggunakan sarana penal itu, dalam fungsionalisasinya ditempuh melalui beberapa tahap yaitu:

1. Tahap penetapan pidana oleh pembuat undang-undang, atau disebut dengan tahap formatif, atau tahap kebijakan legislatif.

<sup>87</sup> Ibid. hlm.3

<sup>88</sup> **Barda Nawawi Arief**, 1991, Upaya Non penal dalam Kebijakan Penanggulangan kejahatan., Semarang

2. Tahap pemberian pidana oleh badan yang berwenang, atau tahap kebijakan yudikatif.
3. Tahap pelaksanaan pidana oleh instansi yang berwenang, atau tahap kebijakan eksekutif atau tahap administrasi.

Tahap kebijakan formulasi atau tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan proses kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana, karena pada tahap inilah dirumuskan garis kebijakan sistem pidana dan pemidanaan, sehingga ada suatu garis pedoman untuk tahap-tahap berikutnya.<sup>89</sup>

### **3. Makna dan hakekat pembaharuan hukum pidana.**

Perkembangan masyarakat akan berpengaruh kuat terhadap perkembangan hukum pidana, khususnya melalui jalur-jalur perkembangan ilmu pengetahuan hukum pidana dan korelasinya secara timbal balik dengan politik hukum pidana. Dikatakan demikian karena pembahasan masalah pembaharuan hukum pidana akan menyangkut pula masalah politik hukum pidana. Melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan situasi dan keadaan pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.

---

<sup>89</sup> Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op.Cit., hlm.3

Pentingnya setiap usaha pembaharuan hukum pidana memperhatikan perkembangan masyarakat dan segi-segi kebijakan pembangunan lainnya, karena tidak dapat dilepaskan dari hakekat dan makna pembaharuan hukum pidana itu sendiri. Berkenaan dengan hakekat dan makna pembaharuan hukum pidana ini dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** sebagai berikut:

“Makna dan hakekat pembaharuan hukum pidana berkaitan erat dengan latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana itu sendiri. Latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana dapat ditinjau dari aspek sosio politik, sosio filosofik, sosio kultural atau dari berbagai aspek kebijakan (khususnya kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum). Hal ini berarti makna dan hakekat pembaharuan hukum pidana juga berkaitan erat dengan berbagai aspek tersebut. Artinya pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya harus merupakan perwujudan dari perubahan dan pembaharuan terhadap berbagai aspek dan kebijakan yang melatarbelakangi itu. Dengan demikian, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral politik, sosio filosofik, dan sosio kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.<sup>90</sup>”

Dalam rangka pembaharuan hukum pidana ini, **Soedarto** mengemukakan sebagai berikut<sup>91</sup>:

“Pengaturan dalam hukum pidana merupakan pencerminan dari ideologi politik dari suatu bangsa dimana hukum itu berkembang dan merupakan hal yang sangat penting bahwa seluruh bangunan hukum itu bertumpu pada pandangan politik yang sehat dan konsisten. KUHP dari negara-negara Eropa Barat yang bersifat individualis-kapitalis itu bercorak lain daripada KUHP dari negara-negara Eropa Timur yang berpandangan politik sosialis. Di negara kita pandangan tentang hukum erat sekali hubungannya dengan pandangan yang umum tentang hukum, tentang negara dan masyarakat dan tentang kriminalitas (kejahatan).”

---

<sup>90</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op. Cit., hlm.32-33

<sup>91</sup> Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Op. Cit., hlm.63

Sejalan dengan makna pembaharuan hukum pidana di atas, menurut Soedarto ada beberapa alasan mengapa KUHP atau WvS yang sekarang berlaku ini perlu diperbaharui, yaitu:<sup>92</sup>

- a. Alasan politik, Negara Republik Indonesia yang merdeka adalah wajar mempunyai KUHPnya yang diciptakan sendiri. KUHP yang diciptakan sendiri bisa dipandang sebagai lambang dan merupakan kebanggaan dari suatu negara yang telah merdeka dan melepaskan diri dari penjajah politik.
- b. Alasan sosiologis, bahwa pengaturan dalam hukum pidana merupakan pencerminan dari ideologi politik suatu bangsa dimana hukum itu berkembang. Ini berarti bahwa nilai-nilai sosial dan kebudayaan dari bangsa itu mendapat tempat dalam pengaturan di hukum pidana. Ukuran untuk mengkriminalisaikan sesuatu perbuatan tergantung dari nilai-nilai dan pandangan kolektif yang terdapat dalam masyarakat tentang apa yang baik, yang benar, yang bermanfaat atau sebaliknya. Jadi pandangan masyarakat tentang kesusilaan dan agama sangat berpengaruh dalam pembentukan hukum, khususnya hukum pidana.
- c. Alasan praktis, alasan yang dipandang dari sudut praktek sehari-hari. Tidak banyak orang yang menyadari sekarang ini, bahwa teknis resmi dari KUHP kita adalah teks yang ditulis dalam bahasa Belanda. Sehubungan dengan kenyataan bahwa teks resmi KUHP itu masih bahasa Belanda, maka sebenarnya apabila hendak menerapkan KUHP itu secara tepat, maka orang harus mengerti bahasa Belanda.

Usaha untuk memperbaharui KUHP tersebut berlangsung terus-menerus dalam beberapa dasa warsa terakhir ini. Namun demikian, usaha-usaha tersebut

---

<sup>92</sup>Ibid., hlm.66-68

hanya dilaksanakan secara tambal sulam. Padahal yang diperlukan sebenarnya adalah pembaharuan hukum pidana secara menyeluruh. Oleh karena itu, apa yang dilakukan selama ini dalam memperbaharui KUHP belum dapat dikatakan suatu "*Law reform* secara total" seperti diutarakan oleh Gustav Radbruch. Pembaharuan hukum pidana secara menyeluruh meliputi pembaharuan hukum pidana materil (substentif), hukum pidana formil (hukum acara pidana), hukum pelaksanaan pidana (*strafvollstreckengesets*). Adapun tujuan utama dari pembaharuan itu adalah untuk penanggulangan kejahatan.<sup>93</sup>

Hal demikian tersebut terjadi karena bertalian erat dengan politik hukum pidana. Politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang. Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh luas, karena ia memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang dapat digunakan oleh penguasa untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan tertentu.<sup>94</sup>

Perwujudan suatu perundang-undangan didasarkan pada asas-asas hukum yang merupakan landasan suatu bangsa tersebut. Menurut Roeslan Saleh asas-asas hukum adalah pikiran-pikiran yang menuntun, pilihan terhadap kebijakan, prinsip hukum, pandangan manusia dan masyarakat, kerangka harapan masyarakat yang semuanya itu bukanlah hukum positif. Ada juga yang berpendapat bahwa asas hukum adalah hukum positif.

Lebih lanjut **Roeslan Saleh** mengemukakan bahwa asas-asas hukum tersebut, tidak begitu saja diterima untuk dimasukkan dalam hukum, melainkan dibatasi, diperhalus

---

<sup>93</sup>Ibid. hlm.60

<sup>94</sup> Ibid. hlm.93-94

dan dinuansakannya, dilihat dari beberapa subyek tertentu, materi, hubungannya dan situasi. Asas-asas inilah yang menyuarakan kesadaran hukum dan juga menciptakan hukum guna mengemukakan keyakinan fundamental yang hidup dalam masyarakat, mengenai apa yang sebenarnya dan tidak seharusnya terjadi.<sup>95</sup>

## C. Sistem Pidana dan Pemidanaan

### 1. Pengertian pidana dan tindakan

Pengertian "sistem pemidanaan" dapat mencakup pengertian yang sangat luas. L.H.C. Hulsman sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief pernah mengemukakan bahwa sistem pemidanaan (*the sentencing system*) adalah "aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pemidanaan" (*the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*).<sup>96</sup> Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa apabila pengertian pemidanaan diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pemidanaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalisasikan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana). Ini berarti semua aturan perundang-undangan mengenai hukum pidana substantif, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Roeslan Saleh, 1993, Arah dan Asas dalam Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi, Makalah disajikan dalam Seminar Nasional Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Tanggal 15 Juli 1993, hlm. 28.

<sup>96</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Hukum Pidana, Op.Cit., hlm 129

<sup>97</sup> Ibid.

Sementara itu, istilah “hukuman” merupakan istilah umum dan konvensional, yang mempunyai arti luas dan berubah-ubah karena istilah itu dapat berkonotasi dengan bidang yang cukup luas. Istilah tersebut tidak hanya sering dipakai dalam bidang hukum tetapi juga dalam istilah sehari-hari di bidang pendidikan, moral, agama dan sebagainya. Sementara itu, istilah ‘pidana’ merupakan istilah yang khusus, karena memiliki pengertian atau makna sentral yang dapat menunjukkan ciri-ciri atau sifatnya yang khas.<sup>98</sup>

Pengertian dari pidana yang mencakup gambaran yang luas dan menunjukkan adanya ciri-ciri khusus tersebut dapat disimpulkan dari beberapa pendapat berikut ini:

1. Di dalam “*Black’s Law Dictionary*” dinyatakan bahwa “*punishment*” adalah *Any fine, penalty, or confinement inflicted upon a person by authority of the law and the judgement and sentence of a court, for some crime or offense committed by him, for his omission of a duty enjoined by law.*<sup>99</sup>

## 2. Roeslan Saleh

Pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pembuat delik itu.<sup>100</sup>

## 3. H.L.A. Hart

*The definition presents the standard case of punishment as exhibiting five characteristics:*<sup>101</sup>

1. *It must involve pain or other consequences normally considered unpleasant.*
2. *It must be for an offense against legal rules.*
3. *It must be imposed on an actual or supposed offender for his offense.*

<sup>98</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Op. Cit., hlm.2

<sup>99</sup> Black’s Law Dictionary, Sixth Edition by Henry Campbell Black, St. Paul, West Publishing co, 1990, hal. 1234.

<sup>100</sup> Roeslan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara Baru, Cet. 4, Jakarta, 1983, hal. 9

<sup>101</sup> Herbert L. Packer, The Limits of the Criminal Sanction, Stanford University Press, Stanford, California, hal. 21.

4. *It must be intentionally administered by human beings other than the offender.*
  5. *It must be imposed and administrated by an authority constituted by a legal system against which the offense is committed.*
4. **Sudarto**, menyatakan secara tradisional pidana adalah nestapa yang dikenakan oleh negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang, sengaja agar dirasakan sebagai nestapa.<sup>102</sup>
5. **Alf Ross**, *Punishment is that social response which* :<sup>103</sup>
- a. *occurs where there is violation of a legal rule;*
  - b. *is imposed and carried out by authorised persons on behalf of the legal of the legal order to which the violated rule belong;*
  - c. *involves suffering or at least other consequences normally considered unpleasant;*
  - d. *expresses disapproval of the violator.*

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, **Muladi dan Barda Nawawi Arief** selanjutnya dapat merumuskan ciri-ciri pidana sebagai berikut:<sup>104</sup>

1. Pidana itu pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan ;
2. Pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang) ;
3. Pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.

<sup>102</sup> Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, Alumni Bandung, 1986, Hal. 109-110.

<sup>103</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Alumni, Bandung, 1998, hal. 3.

<sup>104</sup> Ibid. hal. 4

Mengenai hakekat pidana, pada umumnya para penulis menyebutnya sebagai suatu penderitaan atau nestapa. **Bonger** mengatakan bahwa pidana adalah mengenakan suatu penderitaan, karena orang itu telah melakukan suatu perbuatan yang merugikan masyarakat. Pendapat ini sama dengan pendapat **Roeslan Saleh** di muka yang mengatakan bahwa pidana adalah “reaksi atas delik, dan ini berwujud suatu nestapa yang sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu”.<sup>103</sup>

Namun demikian, tidak semua sarjana berpendapat bahwa pidana pada hakekatnya merupakan suatu penderitaan atau nestapa. Menurut **Hulsman**, hakekat pidana adalah “menyerukan untuk tertib” (*tot de orde roepen*).<sup>104</sup> Selain itu, bertolak dari pengertian yang luas bahwa sanksi pidana adalah semua reaksi terhadap pelanggaran hukum yang telah ditentukan oleh undang-undang, sejak penahanan dan pengusutan terdakwa oleh polisi sampai vonis dijatuhkan, maka **G.P. Hoefnagels** tidak setuju dengan pendapat bahwa pidana merupakan suatu pencelaan (*censure*) atau suatu penjeraan (*discouragement*) atau merupakan suatu penderitaan (*suffering*). Menurut beliau secara empiris proses pidana yang dimulai dari penahanan, pemeriksaan sampai dengan vonis dijatuhkan merupakan suatu pidana. Dengan demikian secara empiris, pidana memang merupakan suatu keharusan/kebutuhan, karena ada juga pidana tanpa penderitaan.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> **Roeslan Saleh**, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1978, hal. 5.

<sup>104</sup> **Sudarto**, *Op.Cit.*, hal. 81.

<sup>105</sup> **Muladi dan Barda Nawawi Arief**, *Op.Cit hal 9*.

Selanjutnya berkenaan dengan perbedaan antara "*punishment*" dan "*treatment*", menurut **Alf Ross** tidak didasarkan pada ada tidaknya unsur penderitaan, tetapi harus didasarkan pada ada tidaknya unsur pencelaan. Sedangkan menurut **H.L.Packer** perbedaan keduanya harus dilihat dari tujuannya dan seberapa jauh peranan dari perbuatan si pelaku terhadap adanya pidana atau tindakan perlakuan. Dikemukakan oleh **H.L.Packer** bahwa tujuan dari "*treatment*" adalah untuk memperbaiki orang yang bersangkutan, sedangkan "*punishment*" pembedanya didasarkan pada tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mencegah terjadinya kejahatan atau perbuatan yang tidak dikehendaki atau perbuatan yang salah (*the prevention of crime or undesired conduct of offending conduct*);
2. Untuk mengenakan penderitaan atau pembalasan yang layak kepada pelanggar (*the deserved infliction of suffering on evildoers/retribution for perceived wrong doing*).<sup>106</sup>

Secara tradisional perbedaan antara pidana dan tindakan menurut **Soedarto** yakni pidana merupakan pembalasan (pengimbangan) terhadap kesalahan si pembuat, sedangkan tindakan adalah untuk perlindungan masyarakat dan untuk pembinaan atau perawatan si pembuat.<sup>107</sup>

Berkenaan dengan masalah perbedaan antara pidana dan tindakan ini, perlu kiranya diperhatikan pendapat dari Roeslan Saleh bahwa batas antara pidana

---

<sup>106</sup> Ibid., hlm.5-6

<sup>107</sup> Ibid., hlm.8

dan tindakan secara teoritis sukar ditentukan, karena pidana sendiripun dalam banyak hal juga mengandung pikiran-pikiran melindungi dan memperbaiki, sebaliknya pada tindakan juga dirasakan berat oleh orang yang dikenai tindakan dan kerap kali pula dirasakan sebagai pidana, karena berhubungan erat sekali dengan pencabutan atau pembatasan kemerdekaan.<sup>108</sup>

Selanjutnya dapat dikemukakan di sini, bahwa baik pidana maupun tindakan pada hakekatnya merupakan bentuk sanksi yang diberikan kepada orang yang melanggar hukum oleh penguasa yang berwenang. Perbedaan di antara keduanya sebenarnya hanya terletak pada aspek pendekatannya saja yang berbeda. Namun yang jelas, dengan semakin bervariasi bentuk sanksi, maka dapat dipilih bentuk sanksi yang tepat untuk kejahatan tertentu sebagai upaya penanggulangannya.

## 2. Teori-teori Pidanaan

Perlu dikemukakan di sini, bahwa pengetahuan tentang teori-teori pidanaan akan membawa kepada pemahaman tentang dasar-dasar pembenaran penjatuhan pidana disamping mengetahui tujuan dari pidanaan. Sebagaimana diketahui bahwa sifat dari pidana itu sendiri menurut ajaran ilmu pengetahuan hukum adalah penderitaan. Namun yang perlu dipertanyakan kenapa penderitaan tersebut harus dikenakan kepada warga masyarakat, padahal tujuan dari hukum pidana itu sendiri adalah untuk perlindungan masyarakat. Selain itu,

---

<sup>108</sup> Roeslan Saleh, 1983, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara baru, Jakarta, hlm.9

keberadaan teori-teori pemidanaan juga menunjukkan perkembangan pemikiran tentang hukum pidana itu sendiri sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Dalam ilmu pengetahuan hukum pidana, menurut **Muladi dan Barda Nawawi Arief** secara tradisional teori-teori pemidanaan secara garis besar terbagi dalam 2 (dua) kelompok teori, yakni<sup>109</sup>:

**a. Teori absolut atau teori pembalasan (*retributive/vergeldings theorie*)**

Menurut teori ini pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana (*quia peccatum est*). Pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Dikemukakan oleh **Andi Hamzah** menurut teori pembalasan pidana tidak bertujuan untuk yang praktis, seperti memperbaiki penjahat. Kejahatan itu sendirilah yang mengandung unsur-unsur untuk dijatuhkannya pidana. Pidana secara mutlak ada, karena dilakukan suatu kejahatan, sehingga tidak perlu memikirkan manfaat penjatuhan pidana. Setiap kejahatan harus berakibat jatuhnya pidana kepada pelaku. Pidana merupakan tuntutan mutlak, bukan hanya sesuatu yang perlu dijatuhkan tetapi menjadi keharusan. Hakekat suatu pidana adalah pembalasan.<sup>110</sup>

Menurut **Johannes Andenaes**, sebagaimana dikutip **Muladi dan Barda Nawawi Arief**, tujuan utama dari pidana menurut teori absolut ialah “untuk memuaskan tuntutan keadilan” (*to satisfy the claims of justice*), sedangkan

<sup>109</sup> **Muladi dan Barda Nawawi Arief**, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Op.Cit., hlm10

<sup>110</sup> **Andi Hamzah**, 1986, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, dari Retribusi ke Reformasi*, Cet.I, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm.17

pengaruh-pengaruhnya yang menguntungkan adalah sekunder. Sedangkan Immanuel Kant memandang pidana sebagai "*Kategorische Imperatief*" yakni seseorang harus dipidana oleh karena telah melakukan kejahatan. Tokoh lain yakni **Frederich Hegel**, berpendapat bahwa pidana merupakan keharusan logis sebagai konsekuensi dari adanya kejahatan. Adanya kejahatan adalah pengingkaran terhadap hukum negara yang merupakan perwujudan dari cita susila. Jadi pidana diberikan oleh negara merupakan konsekuensi logis dari adanya kejahatan yang telah dilakukan.

Menurut **Nigel Walker** para penganut teori retributif ini dapat pula dibagi dalam beberapa golongan, yaitu :<sup>111</sup>

1. Penganut teori retributif yang murni (*The pure retributivist*) yang berpendapat bahwa pidana harus cocok atau sepadan dengan kesalahan si pembuat. Golongan inilah yang mengemukakan alasan-alasan atau dasar pembenaran untuk pengenaan pidana, sehingga golongan ini disebut "*Punisher*" (penganut aliran/teori pemidanaan).
2. Penganut teori retributif tidak murni (dengan modifikasi) yang dapat dibagi dalam:
  - a. Penganut teori retributif yang terbatas (*the limiting retributivist*) yang berpendapat : pidana tidak harus cocok/sepadan dengan kesalahan; hanya saja tidak boleh melebihi batas yang cocok/sepadan dengan kesalahan terdakwa.

---

<sup>111</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, op cit, 13.

- b. Penganut teori retributif yang distributif (*retributive in distribution*), disingkat dengan sebutan teori “distributive” yang berpendapat : pidana janganlah dikenakan pada orang yang tidak bersalah, tetapi pidana juga tidak harus cocok/sepadan dan dibatasi oleh kesalahan. Prinsip “tiada pidana tanpa kesalahan” dihormati, tetapi dimungkinkan adanya pengecualian misalnya dalam hal “*strict liability*”. Golongan ini tidak mengajukan alasan-alasan untuk pengenaan pidana, tetap mengajukan prinsip-prinsip untuk pembatasan pidana.

Pemberian pidana kepada seseorang yang telah melakukan kejahatan merupakan dasar utama dari teori retributif. Mereka yang telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh negara, sudah sepantasnya negara memberikan balasan. Selanjutnya dalam kaitannya dengan dasar pembenaran pidana, **Herbert L. Packer** menyatakan :

*The retributive view rests on the idea that it is right for the wicked to be punished : because man is responsible for his actions, he ought to receive his just deserts. The view can take either of two main versions : the revenge theory or the expiation theory. Revenge as a justification for punishment is deeply ingrained in human experience, and goes back at least as far as the lex talionis : an eye for an eye, a tooth for a tooth, and, we might add, a life for a life.*<sup>112</sup>

Dalam bukunya **John Kaplan** sebagaimana dikutip **Muladi dan Barda Nawawi Arief**, teori *retribution* ini dibedakan lagi menjadi dua teori yakni:<sup>113</sup>

- a) Teori pembalasan (*The revenge theory*) dan
- b) Teori penebusan dosa (*The expiation theory*).

<sup>112</sup> **Herbert L. Packer**, *The Limits of Criminal Sanction*, Op.Cit., hlm.37.

<sup>113</sup> **Muladi dan Barda Nawawi Arief**, Op.Cit., hlm.13.

Pembalasan mengandung arti bahwa hutang si penjahat “telah dibayarkan kembali” (*the Criminal is paid back*) sedangkan penebusan mengandung arti bahwa si penjahat “membayar kembali hutangnya” (*the criminal pays back*).

Sekarang ini menurut **Soedarto**, sebagaimana dikutip **Muladi dan Barda Nawawi Arief**<sup>114</sup>, sebenarnya sudah tidak ada lagi penganut ajaran pembalasan klasik, dalam arti bahwa pidana merupakan suatu keharusan demi keadilan belaka. Penganut teori pembalasan yang ada sekarang ini dikatakan penganut teori pembalasan yang modern. Pembalasan di sini bukanlah sebagai tujuan sendiri, melainkan sebagai pembatasan dalam arti harus ada keseimbangan antara perbuatan dan pidana.

#### **b. Teori Tujuan (*Utilitarian Theory*)**

Menurut teori ini, pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbalan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena itu teori inipun sering juga disebut teori tujuan (*Utilitarian Theory*). Jadi dasar pembenaran adanya pidana menurut teori ini adalah terletak pada tujuannya. Pidana dijatuhkan bukan “*quia peccatum est*” (karena orang membuat kejahatan) melainkan “*ne peccetur*”. (supaya orang jangan melakukan kejahatan).<sup>115</sup>

Dalam bukunya *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia*, **Andi Hamzah** mengemukakan teori tujuan ini mencari dasar hukum pidana dalam

---

<sup>114</sup> Ibid., hlm 14

<sup>115</sup> Ibid., hlm.16

menyelenggarakan tertib masyarakat dan akibatnya yaitu tujuan pidana yakni untuk prevensi terjadinya kejahatan, baik prevensi umum (*general deterrence*) maupun prevensi khusus (*special deterrence*). Wujud pidana itu berbeda-beda, menakutkan, memperbaiki atau membinasakan.<sup>116</sup>

Teori-teori yang berusaha mencari dasar pembeda dari suatu pidana semata-mata pada suatu tujuan tertentu seperti dimaksudkan diatas itu, selanjutnya masih dapat dibagi menjadi dua macam teori yaitu :

- a. Teori-teori pencegahan umum (*algemene preventie theorieen*), yang ingin dicapai tujuan dari pidana yaitu terhadap masyarakat pada umumnya. Artinya pencegahan kejahatan dengan mempengaruhi masyarakat agar tidak melakukan tindak pidana.
- b. Teori-teori pencegahan khusus atau (*bijzondere preventie theorieen*), yang ingin mencapai tujuan dari pidana yaitu semata-mata dengan membuat jera, dengan memperbaiki dan dengan membuat penjahatnya itu sendiri tidak mampu untuk melakukan kejahatan-kejahatan lagi.<sup>117</sup>

Kelompok yang termasuk dalam teori tujuan ini dikenal dengan sebutan teori *deterrence*, yakni teori yang menekankan pada tujuan untuk mempengaruhi atau mencegah agar orang lain tidak melakukan kejahatan. Selain prevensi spesial dan prevensi general menurut **Van Bemmelen**, termasuk dalam teori tujuan ini yakni apa yang disebut "daya untuk mengamankan" (*de beveiligende werking*).

---

<sup>116</sup> Andi Hamzah, Op.Cit., hlm.20

<sup>117</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, Op. Cit., hlm18

Dalam hal ini dijelaskan bahwa merupakan kenyataan, khususnya pidana pencabutan kemerdekaan lebih mengamankan masyarakat terhadap kejahatan selama penjahat tersebut berada di dalam penjara daripada kalau dia tidak dalam penjara.<sup>118</sup>

Menurut teori dari **von Lizst** yang disebutnya sebagai *suatu kumpulan dari berbagai teori tujuan yang berbeda* atau sebagai suatu "*vereniging van verschillende andere doeltheorieen*",<sup>119</sup> bahwa hukum itu gunanya adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan hidup manusia yang oleh hukum telah diakui sebagai kepentingan-kepentingan hukum dan mempunyai tugas untuk menentukan dan menetapkan batas-batas dari kepentingan-kepentingan hukum yang dimiliki oleh orang yang satu dengan orang yang lain. Untuk dapat melaksanakan fungsinya seperti itu, hukum telah menetapkan norma-norma yang harus ditegakkan oleh negara dan negara harus menjatuhkan pidana bagi setiap orang yang telah melanggar norma-norma tersebut diatas.

Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh **van Hamel**, yang menekankan bahwa pidana itu pada dasarnya bertujuan untuk menegakkan hukum dan mencegah adanya kejahatan. Selengkapnya pendapat **van Hamel** seperti dikutip **Lamintang** menyatakan bahwa pidana itu dapat dibenarkan apabila pidana tersebut:<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> **Simons, Lamintang**, *Leerboek van het Negerlaches Straftrecht* (Kitab Pelajaran Hukum Pidana), Pioner Jaya, Bandung, 1992, hal. 15.

<sup>120</sup> **Lamintang**, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1984, hal. 30.

- a. tujuannya adalah untuk menegakkan tertib hukum;
- b. diputuskan dalam batas-batas kebutuhan;
- c. dapat mencegah kemungkinan dilakukannya kejahatan lain oleh pelakunya;
- d. dijatuhkan berdasarkan suatu penelitian yang tuntas menurut *criminele aetiologi* dan dengan menghormati kepentingan-kepentingan yang sifatnya hakiki dari terpidana.

**c. Teori Gabungan (*verenegings theorieen*)**

**Andi Hamzah** dalam bukunya *Sistem Pidana dan Pemidanaan*, mengemukakan bahwa teori gabungan antara pembalasan dan prevensi bervariasi, ada yang menitikberatkan pembalasan, namun ada pula yang ingin agar unsur pembalasan dan prevensi seimbang. **Pompe** dalam hal ini lebih menitikberatkan unsur pembalasan dengan mengemukakan bahwa 'orang tidak boleh menutup mata pada pembalasan'. Mengingat pidana dapat dibedakan dengan sanksi-sanksi lainnya tetapi tetap ada ciri-cirinya. Pidana sebagai sanksi akan terikat pada tujuan sanksi-sanksi itu. Pidana hanya akan diterapkan jika menguntungkan pemenuhan kaidah-kaidah dan berguna bagi kepentingan umum<sup>121</sup>.

Begitu pula dengan **Van Bemmelen** yang mengatakan bahwa pidana bertujuan membalas kesalahan dan mengamankan masyarakat. Tindakan dimaksudkan untuk mengamankan dan memelihara tujuan. Jadi pidana dan tindakan, keduanya bertujuan mempersiapkan untuk mengembalikan terpidana ke

---

<sup>121</sup> **Andi Hamzah**, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, Op.Cit., hlm.22

dalam kehidupan masyarakat. Selain **Pompe** dan **Van Bemmelen**, teori gabungan juga dianut oleh **Grotius**, **Rossi**, **Zevenbergen** maupun **Vos**.

Mengenai teori gabungan ini, **Meyer** menyebutnya dengan teori yang dinamakan *verdelingstheorie* atau *distributive theorie distributive theorie* yang artinya pembagian.<sup>122</sup> Menurut **Meyer**, pidana itu sebenarnya merupakan suatu akibat hukum dari dilakukannya delik, yang menyebutnya pembalasan itu menjadi perlu untuk dilaksanakan. Selanjutnya **Meyer** mengatakan adalah tidak mungkin bagi orang untuk dapat menunjukkan dasar-dasar yang bersifat normatif bagi perlunya suatu pembalasan, akan tetapi dasar-dasar tersebut harus dicari pada azas keadilan dan kebutuhan.

Menurut **Simons**<sup>123</sup>, pidana di zaman modern ini adalah sebagai alat untuk mencapai tujuan negara dengan akibat bahwa orang menjadi merasa tidak perlu untuk mempermasalahkan kembali tentang apa yang menjadi dasar pembenaran dari suatu pidana, melainkan yang mereka anggap perlu untuk dibicarakan adalah tentang tujuan yang bagaimana yang harus dicapai dengan suatu pidana.

Sementara itu, berkenaan dengan dengan tujuan atau dasar pemikiran mengenai pidana menurut **George F.Fletcher** terdapat kecenderungan adanya kebangkitan kembali teori retributif. **George F.Fletcher** ini membagi dua kelompok pandangan mengenai tujuan atau dasar pemikiran pidana. Kelompok

---

<sup>122</sup> **Simons**, Lamintang, op. cit. hal.17

<sup>123</sup> **Simons**, Lamintang, op.cit, hal. 18

teori retributif mendasarkan pikirannya mengenai pidana semata-mata sebagai reaksi atau respons sosial yang pantas terhadap kejahatan. Adanya kebangkitan kembali teori retributif ini menurut **Fletcher** disebabkan oleh adanya kekecewaan orang terhadap kelompok teori kedua yang disebut teori perlindungan masyarakat atau lengkapnya teori konsekuensi perlindungan masyarakat. Teori perlindungan masyarakat ini lebih menitikberatkan perhatian pada kebaikan (spekulatif) atau akibat yang mengikuti pidana untuk perlindungan masyarakat dan mengabaikan pengimbangan kepada pelanggar. Berkenaan dengan akibat atau tujuan pidana ada yang spekulatif, yaitu (1) pencegahan umum (*general deterrence*), (2) pencegahan khusus (*special deterrence*), (3) perbaikan (*rehabilitation or reform*), sedangkan akibat yang pasti dari pidana yaitu (4) untuk mengasingkan atau mengisolir dari pergaulan masyarakat agar tidak mengancam orang lain.<sup>124</sup>

Menurut teori retributif, sebagaimana dikemukakan **George F. Fletcher**, dengan hanya melihat kebaikan yang akan terjadi dari pidana, menyebabkan tidak jelasnya persyaratan yang diperlukan untuk suatu tindak pidana dan lamanya penjara menjadi tidak pasti. Ketidakpastian ini timbul karena penentuan lamanya pidana penjara yang dianggap patut lebih bergantung kepada kebutuhan untuk melakukan pembinaan (*treatment*), daripada beratnya pelanggaran yang dilakukan. Dengan demikian menurut **George F. Fletcher**, tujuan perlindungan masyarakat cenderung untuk menghapuskan dua prinsip keadilan yang penting,

---

<sup>124</sup> **Barda Nawawi Arief**, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op.Cit., hlm.91

yaitu prinsip (1) bahwa hanya orang yang bersalah sajalah yang seharusnya dipidana, dan (2) bahwa luasnya pembedaan harus sesuai atau harus proporsional dengan kejahatan yang dilakukan.<sup>127</sup>

### 3. Tujuan pidana dan pembedaan

Pada bagian terdahulu telah dikemukakan bahwa penggunaan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan pada hakekat merupakan langkah kebijakan. Sebagai suatu kebijakan, maka langkah dan tindakan yang diambil merupakan suatu pemilihan yang didasarkan pada pertimbangan yang cukup beralasan, yang rasional.<sup>128</sup> Oleh karenanya, dikemukakan oleh **Soedarto** bahwa sarana yang dipilih harus merupakan sarana yang dianggap paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan. Pencapaian tujuan inilah nantinya yang menjadi tolok ukur keberhasilan penggunaan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana.

Dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional tahun 1980, dalam salah satu laporannya dinyatakan bahwa sesuai dengan politik hukum pidana maka tujuan pembedaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat, negara, korban dan pelaku.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Ibid. hlm.92

<sup>128</sup> **Soedarto**, 1981, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm.106

<sup>129</sup> Laporan symposium Pembaharuan hukum Pidana Nasional, BPHN Departemen Kehakiman, 1980, hlm.6-7

Tujuan pemidanaan yang berupa “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat” merupakan tujuan umum yang sangat luas. Tujuan umum tersebut, menurut **Barda Nawawi Arief** merupakan induk dari keseluruhan pendapat dan teori-teori mengenai tujuan pidana dan pemidanaan. Dengan kata lain, semua pendapat dan teori yang berhubungan dengan tujuan pidana dan pemidanaan sebenarnya hanya merupakan perincian atau pengidentifikasian dari tujuan umum tersebut.<sup>128</sup>

Adapun identifikasi dari tujuan utama pidana dan pemidanaan yakni perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, dapat dikemukakan sebagai berikut:<sup>129</sup>

1. Tujuan pidana adalah penanggulangan kejahatan. Perumusan tujuan pidana demikian ini dilatarbelakangi perlunya perlindungan masyarakat terhadap perbuatan anti sosial yang merugikan dan membahayakan masyarakat. Tujuan ini sering digunakan dengan berbagai istilah seperti “penindasan kejahatan” (*repression of crime*); “Pengurangan kejahatan” (*reduction of crime*); “pencegahan kejahatan” (*prevention of crime*) ataupun “pengendalian kejahatan” (*control of crime*).
2. Tujuan pidana adalah untuk memperbaiki si pelaku. Tujuan ini dilatarbelakangi perlunya perlindungan masyarakat terhadap sifat berbahayanya orang (si pelaku). Istilah-istilah lain yang digunakan untuk

---

<sup>128</sup> **Barda Nawawi Arief**, Op.Cit., hlm 85

<sup>129</sup> *Ibid.*

merefleksikan tujuan ini, antara lain; rehabilitasi, reformasi, *treatment of offenders*, reedukasi, readaptasi sosial, resosialisasi, pemasyarakatan, maupun pembebasan.

3. Dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam menggunakan sanksi pidana atau reaksi terhadap pelanggar pidana, maka tujuan pidana sering dirumuskan untuk mengatur atau membatasi kesewenangan penguasa maupun warga masyarakat pada umumnya. Perumusan tujuan pidana lain yang sejalan dengan tujuan ini antara lain; "*policing the police*", "menyediakan saluran untuk mewujudkan motif-motif balas dendam" atau "menghindari balas dendam", maupun "tujuan Montero" yakni melindungi si pelanggar terhadap pembalasan sewenang-wenang di luar hukum.
4. Tujuan pidana adalah untuk memulihkan keseimbangan masyarakat. Tujuan ini dilatarbelakangi perlunya perlindungan masyarakat dengan mempertahankan keseimbangan atau keselarasan berbagai kepentingan dan nilai yang terganggu oleh adanya kejahatan. Perumusan tujuan pidana lainnya yang mencerminkan tujuan seperti antara lain; "untuk menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana", "untuk menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat".

Di sisi lain, berkenaan dengan tujuan pemidanaan **Muladi** cenderung mengkombinasikan tujuan pemidanaan dengan pendekatan sosiologis, ideologis

dan yuridis filosofis yang dilandasi oleh asumsi dasar bahwa tindak pidana merupakan gangguan terhadap keseimbangan, keselarasan dan keserasian dalam kehidupan masyarakat yang mengakibatkan kerusakan individual ataupun masyarakat. Jadi tujuan pemidanaan adalah untuk memperbaiki kerusakan individual dan sosial yang diakibatkan tindak pidana. Berdasarkan argumentasi tersebut, selanjutnya **Muladi** memerinci tujuan pemidanaan meliputi:

- a. Tujuan pemidanaan adalah pencegahan umum atau khusus.
- b. Tujuan Pemidanaan adalah perlindungan masyarakat.
- c. Tujuan pemidanaan adalah memelihara solidaritas masyarakat.
- d. Tujuan pemidanaan adalah pengimbangan atau pengimbangan.<sup>130</sup>

Konsep rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) tahun 1999-2000 merumuskan tentang tujuan pemidanaan sebagai berikut:

Pasal 50

(1) Pemidanaan bertujuan:

- a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
- c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan
- d. keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan

---

<sup>130</sup> **Muladi**, Pidana Mati Ditinjau dari Sudut Tujuan Pemidanaan, Makalah pada Simposium Nasional Tentang "Relevansi Pidana Mati di Indonesia" yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Tanggal 15 Juni 1989.

- e. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.
- (2) Pidana tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

#### **4. Ruang Lingkup Pola Pidana Menurut KUHP dan di Luar KUHP**

##### **a. Pola jenis sanksi pidana**

Di dalam Pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) terdapat 2 (dua) jenis pidana, yaitu:

1. Pidana Pokok:
    - a. Pidana Mati
    - b. Pidana Penjara
    - c. Pidana Kurungan
    - d. Pidana Denda
    - e. Pidana Tutupan
  2. Pidana Tambahan:
    - a. Pencabutan hak-hak tertentu.
    - b. Perampasan barang-barang tertentu
    - c. Pengumuman putusan hakim.
- Selanjutnya akan dibahas jenis-jenis pidana yang terdapat dalam Pasal 10

Kitab Undang-undang Hukum Pidana, sebagai berikut:

##### **1. Pidana Pokok**

###### **a. Pidana mati.**

Pidana mati merupakan pidana yang terberat. Eksistensi pidana mati masih menjadi perdebatan, mengingat kebradaannya sangat terkait erat dengan isu hak asasi manusia. Bahkan menurut **Roeslan Saleh**, bagi kebanyakan negara keberadaan pidana mati sekarang ini tinggal mempunyai arti dari sudut

kulturhisoris, karena kebanyakan negara sudah tidak mencantumkan lagi di dalam KUHP.<sup>131</sup>

Di dalam KUHP Indonesia, pidana mati diatur dalam Pasal 11 KUHP, yang menyatakan bahwa pidana mati dijalankan dengan menjerat tali yang terikat ditinag gantungan pada leher terpidana, kemudian algojo menjatuhkan papan tempat terpidana berdiri.

Namun berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1964, Lembaran Negara 1964, Nomor 38, yang ditetapkan menjadi Undang-undang dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969, ditepkan bahwa pidana mati dijalankan dengan menembak mati terpidana.

#### b. Pidana Penjara.

Pidana penjara adalah suatu pidana berupa pembatasan kebebasan bergerak dari seorang terpidana, yang dilakukan dengan menutup orang tersebut di dalam sebuah lembaga pemasyarakatan, dengan mewajibkan orang itu menaati semua peraturan tata tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarkatan. **Andi Hamzah** mengemukakan bahwa pidana penjara disebut juga dengan pidana hilang kemerdekaan, bukan saja dalam arti sempit bahwa ia tidak merdeka berpergian, tetapi juga narapidana kehilangan hak-hak tertentu, seperti hak memilih dan dipilih, hakm memangku jabatan publik, dan beberapa hak sipil lain.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Roeslan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hlm.20

<sup>132</sup> Andi Hamzah, Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia, Op.Cit., hlm.28

Pidana penjara bervariasi dari penjara sementara minimal 1 hari sampai pidana penjara seumur hidup. Namun pada umumnya pidana penjara maksimum 15 tahun dan dapat dilampaui sampai dengan 20 tahun. Perlu dikemukakan di sini, walaupun pidana penjara sudah menjadi pidana yang sudah umum diterapkan di seluruh dunia, namun dalam perkembangan terakhir ini banyak yang mempersoalkan kembali manfaat penggunaan pidana penjara. Disamping masalah efektivitas, juga sering dipermasalahkan akibat-akibat negatif dari pidana penjara. Puncak dari kritik-kritik tajam terhadap keberadaan pidana penjara tersebut yakni dengan adanya gerakan untuk menghapus pidana penjara.<sup>133</sup>

Suatu hal berkenaan dengan pidana penjara ini yang masih terus mendapatkan sorotan, yakni masalah penerapan pidana penjara dalam jangka waktu yang pendek.<sup>134</sup> Sebagaimana diketahui, bahwa menurut banyak kalangan pidana penjara jangka waktu yang pendek (maksimal 6 bulan) ini, mempunyai dampak yang negatif bagi narapidana. Beberapa kritik-kritik berkenaan dengan pidana penjara jangka pendek ini dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** dalam bukunya "Kapita Selekta Hukum Pidana" antara lain:<sup>135</sup>

1. **Wolf Middendorf** mengemukakan bahwa:

---

<sup>133</sup> **Barda Nawawi Arief**, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan kejahatan dengan Pidana Penjara, Op.Cit., hlm.43 & 46

<sup>134</sup> Menurut D. Schaffmeister, pelbagai negara menetapkan batas waktu pidana penjara jangka pendek ini maksimal 6 bulan. Batas waktu ini dipelbagai negara ditentukan berdasarkan pertimbangan bahwa batas waktu tersebut perlakuan penitensier masih mungkin dilaksanakan, **D.Schaffmeister**, Pidana badan Singkat Sebagai Pidana di Waktu Luang (diterjemahkan oleh **Tristam Pascal Moeljono**), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm.12

<sup>135</sup> **Barda Nawawi Arief**, Kapita Selekta Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.34-42

....Pidana penjara pendek (misal 6 bulan ke bawah) tidak mempunyai reputasi baik, tetapi pada umumnya diyakini lebih baik dan tidak dapat dihindarkan. Di kebanyakan negara dijatuhkan dalam perkara lalu lintas, khususnya untuk kasus "*drunken driving*". Napi pidana jangka pendek harus dipisah dari napi pidana lama. Napi pidana pendek seharusnya dikirim ke "*open camp*" dimana mereka dipekerjakan untuk keuntungan masyarakat.

2. **Johannes Andenaes** dalam bukunya berjudul "*Punishment and Deterrence*"

menyatakan bahwa:

....Pidana pendek seperti itu tidak memberikan kemungkinan untuk merehabilitasi si pelanggar, tetapi cukup mencap dia dengan stigma penjara dan membuat kontak-kontak yang tidak menyenangkan.....Ada 2 keterbatasan dari pidana penjara pendek, yaitu:

- a. Tidak membantu/menunjang secara efektif fungsi membuat tidak mampu ("*it does not effectively serve an incapacitative function*") dan
- b. Sebagai suatu pencegahan umum, ia lebih rendah mutunya daripada pidana lama ("*as a general deterrent it is inferior to longer sentences*").....

... tidak keberatan untuk mempertahankan pidana penjara pendek sebagai tulang punggung dari sistem pidana apabila denda dan *probation* dipandang tidak cukup. Pidana denda dan *probation* diharapkan dapat menggantikan pidana penjara berdasarkan pertimbangan humanistik dan ekonomis.

3. **S.R. Brody** menyatakan bahwa

....lamanya waktu yang dijalani di dalam penjara, tampaknya tidak berpengaruh pada adanya penghukuman kembali (*reconviction*). Tidak ada bukti bahwa pidana *custodial* penjara lama, membawa hasil yang lebih baik daripada pidana pendek...

4. **Sir Rupert Cross** menyatakan bahwa

Ada alasan yang bersifat humanistik untuk memastikan bahwa pidana penjara pendek sesuai dengan kebutuhan untuk mencegah si pelanggar dan membuat penghargaan bagi sasaran lain dari penjara yaitu:

- a. untuk meminimalkan penderitaan si pelanggar dan keluarganya;
- b. keinginan untuk memperbaiki napi dengan mengurangi kepadatan lembaga pemasyarakatan.....

....., Pada bagian lain Beliau tidak setuju dengan pendapat bahwa pidana penjara pendek tidak efektif sebagai sarana pencegahan individu alasannya

karena banyak orang dipidana penjara untuk pertama kali tidak kembali lagi ke penjara, berdasarkan hasil penelitian jumlahnya sekitar 75%. Dari jumlah itu diperkirakan kebanyakan dijatuhi pidana penjara 6 bulan atau kurang....

5. **Christiansen dan Bernsten** menyimpulkan bahwa

... "*Short term incarceration*" dapat menjadi sanksi efektif, tetapi hanya:

- a. dalam keadaan khusus;
- b. untuk tipe-tipe pelanggar tertentu;
- c. ketika digunakan sebagai langkah awal; dalam proses resosialisasi.

Dengan adanya kelemahan-kelemahan dalam pidana penjara jangka pendek seperti di atas, maka muncul kecenderungan internasional yang sangat eksklusif dalam dekade terakhir ini adalah berkembangnya konsep untuk selalu mencari alternatif dari pidana kemerdekaan (*alternative to imprisonment*) dalam bentuknya sebagai sanksi alternatif (*alternative sanctions*). Alasan sebenarnya tidak hanya bersifat kemanusiaan, tetapi juga atas dasar pertimbangan filosofis pemidanaan dan alasan-alasan ekonomi. Oleh karena itu, Konsep Rancangan KUHP juga berusaha mencari sanksi alternatif, tanpa harus menghilangkan pidana penjara dalam bentuk pidana tutupan, pidana pengawasan, pidana denda dan pidana kerja sosial.<sup>136</sup>

Upaya-upaya untuk mencari alternatif sanksi dari pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek ini juga didukung oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam Kongres ke-2 PBB mengenai "*The Prevention of Crime and*

---

<sup>136</sup> Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, hal.

*Treatment of Ofenders*" tahun 1960 di London sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief** merekomendasikan sebagai berikut:

.....Kongres menyadari bahwa dalam prakteknya penghapusan menyeluruh pidana penjara jangka pendek tidaklah mungkin, pemecahannya yang realistis hanya dapat dicapai dengan mengurangi jumlah penggunaannya. Pengurangan berangsur-angsur itu dengan meningkatkan bentuk-bentuk pengganti/alternatif (pidana bersyarat, pengawasan/*probation*, denda, pekerjaan di luar lembaga dan tindakan-tindakan lain yang tidak mengandung perampasan kemerdekaan...<sup>137</sup>

### c. Pidana kurungan

Pidana kurungan juga merupakan pidana berupa pembatasan kemerdekaan bergerak bagi seorang terpidana. Lamanya pidana kurungan sekurang-kurangnya adalah satu hari dan selama-lamanya adalah satu tahun. Akan tetapi lamanya pidana kurungan tersebut dapat diperberat hingga satu tahun empat bulan, yaitu bila terjadi *samenloop*, *recidive*, dan berdasarkan pasal 52 KUHP. Dengan demikian jangka waktu pidana kurungan lebih pendek dari pidana penjara, sehingga pembuat undang-undang memandang pidana kurungan lebih ringan dari pidana penjara. Oleh karena itu, pidana kurungan diancamkan kepada delik-delik yang dipandang ringan seperti delik culpa dan pelanggaran.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Barda Nawawi Arief, Loc.Cit.

<sup>138</sup> Andi hamzah, op.Cit., hlm.39

Menurut penjelasan di dalam *Memori Van Toelichting*, dimasukkannya pidana kurungan dalam KUHP terdorong oleh dua macam kebutuhan, masing-masing yaitu:

- a. Oleh kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana yang sangat sederhana berupa pembatasan kebebasan bergerak atau suatu *vrijheidsstraf* yang sifatnya sangat sederhana bagi delik-delik yang sifatnya ringan;
- b. Oleh kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak yang sifatnya tidak begitu mengekang bagi delik-delik yang menurut sifatnya “ tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental atau suatu maksud yang sifatnya jahat pada pelaku”, ataupun yang juga sering disebut sebagai suatu *custodia honesta* belaka.<sup>139</sup>

Selanjutnya, berkenaan dengan perbedaan pidana kurungan dan pidana penjara dapat dirinci sebagai berikut:

1. Dalam hal pelaksanaan pidana kurungan, terpidana tidak boleh dipindahkan ke tempat lain di luar tempat ia berdiam pada waktu eksekusi, tanpa kemauannya sendiri.
2. Pekerjaan yang dibebankan kepada terpidana kurungan lebih ringan daripada terpidana penjara.
3. terpidana kurungan dapat memperbaiki nasib dengan biaya sendiri menurut ketentuan yang berlaku. Hak inilah yang disebut hak *Pistole*.

---

<sup>139</sup> Lamintang, Hukum Penitensier Indonesia, Armico, Bandung, 1984, hlm.69

4. Pidana kurungan tidak ada kemungkinan pelepasan bersyarat seperti pada pidana penjara.<sup>140</sup>

**d. Pidana denda.**

Pidana denda merupakan pidana yang diancamkan kepada harta benda orang. Kitab Undang-undang hukum Pidana, menentukan bahwa besarnya pidana denda sekurang-kurangnya adalah 25 sen, sedangkan ketentuan maksimum umumnya tidak ada.<sup>141</sup> Dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 18 tahun 1960 ditentukan bahwa mulai April 1960 tiap-tiap jumlah denda yang diancamkan baik dalam KUHP, sebagaimana beberapa kali diubah dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 1 tahun 1960 (L.N. Tahun 1960 No.1) maupun dalam ketentuan-ketentuan pidana lainnya yang dikeluarkan sebelum 17 Agustus 1945, sebagaimana harus dibaca dalam mata uang rupiah dan dilipatgandakan menjadi 15 kali.

**e. Pidana Tutupan.**

Pidana tutupan merupakan suatu pidana pokok baru yang dimasukkan ke dalam KUHP berdasarkan Undang-undang Nomor 20 tahun 1946 tanggal 31 Oktober 1946.

Pidana tutupan dijatuhkan sebagai pengganti penjara dalam hal mengadili orang yang melakukan kejahatan yang diancam dengan pidana penjara, karena terdorong oleh maksud yang dihormati.

---

<sup>140</sup> Ibid. hlm.40 & 41

<sup>141</sup> Roelan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara baru, 1983, Jakarta, hlm.25

## **2. Pidana tambahan**

### **a. Pencabutan hak-hak tertentu.**

Dalam Pasal 35 Kitab Undang-undang Hukum Pidana dinyatakan bahwa yang dapat dicabut hanya hak-hak yang tertentu saja, artinya orang tidak mungkin akan dijatuhi pencabutan semua haknya, karena dengan demikian tidak dapat hidup.

Selengkapnya hak-hak tertentu yang dapat dicabut menurut Pasal 35 KUHP adalah:

- a. Hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan tertentu;
- b. Hak memasuki angkatan bersenjata;
- c. Hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum;
- d. Hak menjadi penasehat atau pengurus menurut hukum, hak menjadi wali, wali pengawas, pengampu atau pengampu pengawas atas orang yang bukan anak sendiri;
- e. Hak menjalankan kekuasaan bapak, menjalankan perwalian atau pengampuan atas anak sendiri;
- f. Hak menjalankan pencaharian yang tertentu.

Lamanya jangka waktu pencabutan hak-hak tertentu ditentukan dalam Pasal 38 KUHP, yakni; untuk pidana penjara seumur hidup lamanya adalah seumur hidup. Pada pidana penjara atau kurungan sementara lamanya pencabutan paling sedikit 2 tahun dan paling banyak lima tahun lebih lama dari pidana

pokoknya. Dalam pidana denda, lamanya pencabutan hak mulai berlaku pada hari putusan hakim dapat dijalankan.

**b. Perampasan barang-barang tertentu.**

Seperti halnya pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu juga tidak untuk semua barang atau seluruh kekayaan. Mengenai barang-barang yang dapat dirampas, menurut ketentuan pasal 39 KUHP dapat dibedakan atas dua macam, yaitu:

1. Barang-barang (termasuk binatang) yang diperoleh dengan kejahatan.
2. Barang-barang (termasuk binatang) yang dengan sengaja dipakai melakukan kejahatan.

**c. Pengumuman putusan hakim.**

Pada dasarnya semua putusan hakim itu selalu diucapkan di muka umum, akan tetapi bila dianggap perlu disamping sebagai pidana tambahan, putusan tersebut secara khusus dapat diumumkan lagi sejelas-jelasnya dengan cara yang ditentukan oleh hakim misalnya melalui media cetak, elektronik maupun media lainnya. Pidana tambahan berupa pengumuman putusan hakim bagi pelaku tindak pidana telah diatur dalam pasal-pasal 127, 204, 205, 359, 360, 372, 375, 378, 396 KUHP.

Sementara itu ketentuan tentang pidana dalam konsep KUHP tahun 1999/2000 adalah sebagai berikut:

Jenis-jenis Pidana

Pasal 60

(1) Pidana pokok terdiri atas:

- a. Pidana penjara;
- b. Pidana tutupan;
- c. Pidana pengawasan;
- d. Pidana denda, dan
- e. Pidana kerja sosial.

(2) Urutan pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menentukan berat ringannya pidana.

Pasal 61

Pidana mati merupakan pidana yang bersifat khusus dan selalu diancam secara alternatif.

Pasal 62

(1) Pidana tambahan terdiri atas:

- a. Pencabutan hak-hak tertentu;
- b. Perampasan barang-barang tertentu dan atau tagihan;
- c. Pengumuman putusan hakim;
- d. Pembayaran ganti kerugian, dan
- e. Pemenuhan kewajiban adat.

(2) Pidana tambahan sebagaimana dimaksud ayat (1) hanya dijatuhkan jika terancam secara tegas dalam perumusan tindak pidana.

(3) Pidana tambahan berupa pemenuhan kewajiban adat atau pencabutan hak yang diperoleh korporasi dapat dijatuhkan walaupun tidak tercantum dalam perumusan tindak pidana.

(4) Pidana tambahan untuk percobaan dan pembantuan adalah sama dengan pidana tambahan untuk tindak pidananya.

#### Tindakan

#### Pasal 94

(1) Setiap orang yang memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 34 dan Pasal 35, dapat dikenakan tindakan berupa:

- a. perawatan di rumah sakit;
- b. penyerahan kepada pemerintah; atau
- c. penyerahan kepada seseorang.

(2) Tindakan yang dapat dikenakan bersama-sama dengan pidana pokok berupa:

- a. Pencabutan surat izin mengemudi;
- b. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
- c. Perbaikan akibat tindak pidana;
- d. Latihan kerja;
- e. Rehabilitasi, dan atau
- f. Perawatan di lembaga.

Selain itu, dalam Undang-undang Nomor 7 Darurat 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi, terdapat penambahan pidana tambahan dibandingkan yang diatur dalam Pasal 10 KUHP.

Pidana Tambahan yang diatur dalam pasal 7 Undang-undang Nomor 7 Drt 1955 adalah sebagai berikut:

- a. Pencabutan hak-hak tersebut dalam pasal 35 KUHP untuk waktu sekurang-kurangnya enam bulan dan selama-lamanya enam tahun lebih lama dari hukuman awal atau dalam hal dijatuhkan hukuman denda sekurang-kurangnya enam bulan dan selama-lamanya enam tahun.
- b. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan siterhukum, dimana tindak pidana ekonomi dilakukan untuk waktu selama lamanya satu tahun.
- c. Perampasan barang-barang tak tetap yang berujud dan tak berujud dengan mana atau mengenai mana tindak pidana ekonomi itu dilakukan atau yang seluruhnya atau sebagian diperolehnya dengan tindak pidana ekonomi itu.
- d. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, meniadakan apa yang dilakukan tanpa hak dan melakukan jasa-jasa untuk memperbaiki akibat-akibat satu sama lainnya, semua atas biaya siterhukum sekedar hakim tidak menentukan lain.

Sementara itu, dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dikenal dua jenis sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku tindak pidana lingkungan hidup, yaitu berupa sanksi pidana dan tindakan tata tertib.

Tindakan tata tertib dalam Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup diatur selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 47:

Selain ketentuan pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan undang-undang ini, terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat pula dikenakan tindakan tata tertib sebagai berikut:

1. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, dan/atau
2. Penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan, dan./atau
3. Perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau
4. Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
5. Meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/atau

6. Menempatkan perusahaan di bawah pengampunan paling lama 3 (tiga) tahun.

Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga mencantumkan pidana tambahan selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam KUHP. Ketentuan yang mengatur pidana tambahan terdapat dalam pasal 18 yang selengkapnya sebagai berikut:

- a. Perampasan barang bergerak yang berujud atau yang tidak berujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut.
- b. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.
- c. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun.
- d. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana.

Selain jenis-jenis sanksi yang telah dikemukakan di atas, dalam lapangan hukum administrasi juga dikenal adanya sanksi dalam upaya penegakan hukum.

Sanksi dalam hukum administrasi antara lain:<sup>142</sup>

- a. *Bestuurdwang* (paksaan pemerintahan)
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi)
- c. Pengenaan denda administrasi
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)

---

<sup>142</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Op.Cit., hlm.245

## **b. Pola Lama (Berat-Ringannya Pidana)**

### **1. Sistem penetapan jumlah ancaman pidana.**

Dalam menetapkan jumlah atau lamanya ancaman pidana, dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** terdapat dua alternatif sistem, yaitu;<sup>143</sup>

- a. Sistem atau pendekatan absolut, yakni untuk setiap tindak pidana ditetapkan bobot/kualitasnya sendiri-sendiri, yaitu dengan menetapkan ancaman pidana maksimum (dapat juga ancaman pidana minimum) untuk setiap tindak pidana. Penetapan maksimum pidana untuk tiap tindak pidana ini dikenal dengan sebutan sistem indefinite atau sistem maksimum. Sistem ini biasa digunakan dalam perumusan KUHP/WvS di berbagai negara termasuk dalam praktek legislatif di Indonesia, sehingga dikenal sebagai sistem tradisional.
- b. Sistem atau pendekatan relatif, yaitu untuk tiap-tiap tindak pidana tidak ditetapkan bobot/kualitasnya (maksimum pidananya) sendiri-sendiri, tetapi bobotnya direlatifkan, yaitu dengan melakukan penggolongan tindak pidana dalam beberapa tingkatan dan sekaligus menetapkan maksimum pidana untuk tiap kelompok tindak pidana.

### **2. Masalah maksimum dan minimum pidana.**

Menurut pola KUHP/WvS maksimum khusus pidana penjara yang paling rendah adalah berkisar 3 minggu dan 15 tahun yang dapat mencapai 20 tahun

---

<sup>143</sup> **Barda Nawawi Arief**, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.130 &

apabila ada pemberatan. Sedangkan maksimum yang di bawah 1 tahun sangat bervariasi dengan menggunakan bulan dan minggu. Menurut Konsep KUHP, ancaman pidana maksimum khusus yang paling rendah untuk pidana penjara adalah 1 (satu) tahun dan 15 tahun yang dapat juga mencapai 20 tahun apabila ada pemberatan. Menurut konsep, untuk delik yang dipandang tidak perlu diancam dengan pidana penjara atau bobotnya kurang dari 1 tahun penjara, digolongkan sebagai tindak pidana sangat ringan dan hanya diancam pidana denda. Pola maksimum khusus paling rendah 1 tahun menurut konsep dikecualikan untuk delik-delik yang selama ini dikenal sebagai kejahatan ringan. Menurut pola KUHP, maksimum penjara untuk delik-delik kejahatan ringan ini adalah 3 bulan, sedangkan menurut Konsep KUHP adalah 6 bulan yang dialternatifkan dengan pidana denda.<sup>144</sup>

Pola pidana denda dalam KUHP/WvS tidak mengenal “minimum khusus” dan “maksimum khusus”. Yang ada hanya “minimum umum” dan “maksimum khusus”. Maksimum khusus pidana denda yang paling tinggi untuk kejahatan ialah Rp150.000 dan untuk pelanggaran paling banyak Rp.75.000. Jadi maksimum khusus pidana denda yang paling tinggi untuk kejahatan adalah dua kali lipat yang diancamkan untuk pelanggaran.<sup>145</sup>

Pola pidana denda dalam Konsep KUHP mengenal minimum umum, minimum khusus dan maksimum khusus. Minimum umumnya sebesar Rp.1500. Ancaman maksimum khusus dibagi kategori I-IV antara Rp 150.000 sampai

---

<sup>144</sup> Ibid. hlm. 174 & 175

<sup>145</sup> Ibid. hlm. 177 & 178

dengan Rp 300 juta. Minimum khusus pidana denda juga ditentukan berdasarkan kategori tersebut.

Dari pola di atas, baik menurut KUHP maupun Konsep KUHP tidak ada maksimum umum untuk pidana denda. Hal inilah yang menyebabkan bervariasinya maksimum pidana denda dalam perundang-undangan diluar KUHP.

### 3. Pola pemberatan dan peringanan ancaman pidana

Menurut Konsep KUHP pola pemberatan dan peringanan pidana tidak berbeda dengan KUHP, yaitu ditambah atau dikurangi sepertiga. Namun menurut Konsep KUHP, pemberatan dan/atau peringanan sepertiga itu tidak hanya terhadap ancaman maksimum tetapi juga terhadap ancaman minimumnya. Dalam hal tertentu, pola peringanan menurut Konsep KUHP dapat juga dikurangi setengahnya, yaitu untuk anak dibawah 18 tahun dan percobaan tidak mampu.<sup>146</sup>

### 4. Pola ancaman pidana untuk delik dolus dan delik culpa.<sup>147</sup>

Pola umum ancaman untuk delik dolus dan culpa menurut KUHP sebagai berikut:

- a. Untuk perbuatan dengan culpa, diancam dengan pidana kurungan atau denda.
- b. Untuk yang menimbulkan akibat, ancaman maksimum untuk delik dolus bervariasi diancam penjara 7 tahun sampai dengan 20 tahun. Sedangkan

---

<sup>146</sup> Ibid. hlm.175

<sup>147</sup> Ibid.hlm 175-177

untuk delik culpa ada yang diancam penjara 4 bulan sampai dengan 1 tahun 4 bulan dan ada juga yang diancam kurungan 3 bulan sampai dengan 1 tahun atau di ancam dengan denda tergantung akibat yang ditimbulkan.

Pola ancaman pidana untuk delik dolus dan delik culpa menurut Konsep KUHP pada mulanya memakai pola relatif untuk keseragaman. Untuk pola relatif yang dipakai yaitu untuk perbuatan dengan culpa, maksimumnya seperenam dari maksimum delik dolusnya, untuk yang menimbulkan akibat, maksimumnya seperempat dari maksimum delik dolusnya. Tapi kemudian disepakati patokan atau pola sebagai berikut:

1. Untuk perbuatan dengan culpa 1 tahun dan untuk dolus  $y$  tahun.
2. Untuk yang menimbulkan akibat bahaya umum culpanya 2 tahun, sedangkan untuk dolusnya  $(y + 2)$  tahun
3. Untuk yang mengakibatkan bahaya kesehatan berat/nyawa culpanya 3 tahun sedangkan dolusnya  $(y + 3)$  tahun.
4. Untuk yang berakibat mati culpanya 5 tahun sedangkan dolusnya  $(y + 5)$  tahun.

#### c. Pola Perumusan Pidana.

Jenis pidana yang pada umumnya dicantumkan dalam perumusan delik menurut pola KUHP ialah pidana pokok dengan menggunakan 9 (sembilan) bentuk perumusan, yaitu:

- a. diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau penjara tertentu;

- b. diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara tertentu;
- c. diancam dengan pidana penjara tertentu;
- d. diancam dengan pidana penjara atau kurungan;
- e. diancam dengan pidana penjara atau kurungan atau denda;
- f. diancam dengan pidana penjara atau denda;
- g. diancam dengan pidana kurungan;
- h. diancam dengan pidana kurungan atau denda;
- i. diancam dengan pidana denda.

Dalam perumusan pidana pokok tersebut terlihat bahwa KUHP hanya menganut 2 sistem perumusan delik yakni perumusan tunggal (hanya diancam satu pidana pokok) dan perumusan alternatif. Pidana pokok yang dirumuskan secara tunggal, hanya pidana penjara, kurungan atau denda. Tidak ada pidana mati atau penjara seumur hidup yang diancam secara tunggal. Dalam perumusan alternatif dimulai dari delik yang paling berat sampai yang ringan. Untuk pidana tambahan bersifat fakultatif, namun pada dasarnya untuk dapat dijatuhkan harus tercantum dalam perumusan delik.<sup>148</sup>

Sementara di dalam konsep ditentukan bahwa jenis pidana yang dicantumkan dalam perumusan delik hanya pidana mati, penjara dan denda. Pidana pokok berupa pidana tutupan, pidana pengawasan dan pidana kerja sosial tidak dicantumkan.

---

<sup>148</sup> Ibid. hlm.179 & 180

Bentuk perumusan pidana tidak berbeda dengan KUHP/WvS, hanya dengan catatan bahwa di dalam konsep:<sup>149</sup>

- a. Pidana penjara dan denda ada yang dirumuskan ancaman minimumnya.
- b. Pidana denda dirumuskan dengan sistem kategori.
- c. Ada pedoman untuk menerapkan pidana yang dirumuskan secara tunggal dan secara alternatif yang memberi kemungkinan perumusan tunggal diterapkan secara alternatif dan perumusan secara alternatif diterapkan secara kumulatif.

---

<sup>149</sup> Ibid. hlm.180 & 181

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

##### **A. Kebijakan Perumusan Dasar-dasar Pertimbangan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah Ditinjau dari Sudut Kebijakan Kriminal**

Keadaan konstelasi dunia dewasa ini berkembang pesat sekali seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi ini kemudian melahirkan apa yang dinamakan dengan modernisasi. Pengaruh dari adanya modernisasi tersebut, masyarakat menjadi berkembang dan mengalami dinamika dalam kehidupannya. Perkembangan masyarakat tersebut akhirnya membawa perubahan-perubahan dalam semua aspek kehidupan baik ekonomi, sosial, politik maupun kebudayaan.

Perkembangan yang terjadi akibat modernisasi tersebut tidak selamanya berdampak positif dalam masyarakat, namun juga berdampak negatif seperti merebaknya kejahatan-kejahatan di dalam masyarakat. Dampak modernisasi yang negatif seperti itu memerlukan antisipasi dari penyelenggara negara agar tidak mengganggu perkembangan masyarakat.

Dalam kaitannya dengan usaha penanggulangan dan pencegahan kejahatan, politik hukum yang dijalankan penguasa diwujudkan ke dalam kebijakan kriminal (*criminal policy*), yang didefinisikan oleh **Marc Ancel** sebagai "*the rational organization of the control of crime by society*". Pengertian kebijakan kriminal tersebut oleh **Soedarto**, diartikan sebagai "suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan". Sedangkan tujuan

akhir dari politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Perumusan tujuan politik kriminal yang demikian ini sebagai konsekuensi bahwa setiap upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*)<sup>150</sup>. Dengan perumusan tujuan yang demikian tersebut, maka dapat dikatakan bahwa politik kriminal merupakan bagian dari kebijakan sosial (*social policy*).

Penanggulangan dan pencegahan kejahatan dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan apabila ada keterpaduan antara upaya-upaya yang ada. Sebab ciri dari suatu kebijakan adalah adanya perencanaan yang rasional dan terpadu melibatkan unsur-unsur terkait. Keterpaduan yang perlu diwujudkan dalam penanggulangan dan pencegahan kejahatan yakni keterpaduan yang mengarah kepada keseimbangan antara penggunaan sanksi pidana dan usaha-usaha lain yang bersifat *non penal*. Usaha-usaha *non penal* ini dapat meliputi bidang yang sangat luas sekali di seluruh sektor kebijakan sosial dan pembangunan nasional. Tujuan utama dari usaha-usaha *non penal* ini adalah memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu yang secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan. Penggarapan upaya-upaya *non penal* dalam kebijakan kriminal sangat perlu dilaksanakan karena memiliki kedudukan yang sangat strategis untuk

---

<sup>150</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.1-2

mengatasi masalah-masalah atau kondisi yang menyebabkan timbulnya kejahatan.<sup>151</sup>

Di samping karena alasan di atas, selama ini upaya-upaya *penal* dirasakan mempunyai keterbatasan-keterbatasan dalam penanggulangan kejahatan. Keterbatasan atau kelemahan upaya *penal* tersebut yakni bersifat fragmentaris/simplistik/ tidak struktural-fungsional, simptomatik/tidak kausatif/tidak eliminatif, individualistis atau *offender-oriented*/tidak *victim oriented*, lebih bersifat represif/tidak preventif; harus didukung oleh infrastruktur dengan biaya tinggi.<sup>152</sup> Dengan adanya keterbatasan-keterbatasan tersebut, maka munculah pendapat yang meragukan kegunaan hukum pidana beserta sanksinya. Efektifitas sarana *penal* masih diragukan dalam mencapai tujuan politik kriminal.

Namun demikian, diakui pula bahwa mencari pengganti sarana *penal* untuk membantu mengatasi masalah kejahatan tidaklah mudah. Berkenaan dengan hal ini, maka tindakan yang paling bijaksana untuk lepas dari kesulitan ini yakni membatasi diri terhadap penggunaan sarana *penal*. Roeslan Saleh<sup>153</sup> mengemukakan bahwa dalam menggunakan hukum pidana kita hendaknya menahan diri di samping teliti sekali dan sebaiknya hanya digunakan bilamana tidak dapat dielakkan lagi.

---

<sup>151</sup> Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op. Cit., hlm.33

<sup>152</sup> Barda Nawawi Arief, 2001, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.74

<sup>153</sup> Roeslan Saleh, 1984, Segi Lain Hukum Pidana, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.16

Ketelitian yang pertama-tama harus dilakukan dalam melaksanakan politik hukum pidana (*penal policy*)<sup>154</sup>, yakni dalam tahap kebijakan legislatif. Tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan proses kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana (*penal policy*). Pada tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijakan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus merupakan landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan pengadilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana. Kesalahan atau kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.

Di sisi lain, Bangsa Indonesia sebagai salah satu bangsa yang pluralistis mengalami dilema tersendiri dalam pembangunan hukum untuk mengantisipasi dampak negatif proses modernisasi tersebut. Persoalan hukum yang dihadapi dengan adanya pluralisme ini menjelma dalam bentuk berlakunya lebih dari satu sistem hukum di dalam satu wilayah. Hal demikian ini menjadi persoalan, ketika hukum yang pluralistis tersebut akan dialihkan menjadi hukum modern yang tunggal untuk seluruh wilayah. Ketunggalan hukum ini akan memberikan

---

<sup>154</sup> Menurut Soedarto, politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna (Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.28).

kepastian, kesederhanaan dan mempermudah orang untuk memperoleh wawasan yang menyeluruh<sup>155</sup>.

Untuk mewujudkan kebijakan legislatif yang mencakup aspek ketunggalan yang berlaku bagi keseluruhan sistem hukum tersebut tidaklah mudah. Bangsa Indonesia diharuskan mampu menyusun Sistem Hukum Nasional<sup>156</sup> yang mampu mengayomi dan menyerap nilai-nilai dan aspirasi yang hidup dalam masyarakat. Hukum yang dibangun seharusnya merupakan pencerminan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan<sup>157</sup>. Apabila Sistem Hukum Nasional yang dibangun tidak mencerminkan hukum yang hidup dalam masyarakat, sangat mungkin timbul perbedaan-perbedaan penafsiran undang-undang dalam aplikasinya, karena kondisi masyarakat Indonesia yang benar-benar *polyvalent*.<sup>158</sup>

Oleh karena itulah, sejalan dengan kondisi geografis Negara Indonesia yang sangat luas dan kondisi masyarakat Indonesia yang bersifat *polyvalent*,

---

<sup>155</sup> **Satjipto Raharjo**, 1977, Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, hlm.130

<sup>156</sup> Menurut **Satjipto Raharjo**, pengertian umum tentang sistem yakni suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Hukum merupakan sistem karena peraturan-peraturan hukum yang berdiri sendiri itu terikat dalam satu kesatuan disebabkan mereka itu bersumber pada satu induk penilaian etis tertentu (**Satjipto Raharjo**, 1986, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, hlm. 88-89). Sedangkan menurut **Soedikno Mertokusumo**, Sistem Hukum berarti suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama mencapai tujuan kesatuan tersebut. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan-peraturan hukum, asas-asas hukum dan pengertian hukum (**Soedikno Mertokusumo**, 1988, Mengenal Hukum, Liberty, Yogyakarta, hlm.115)

<sup>157</sup> **Soedarto**, Suatu Dilemma dalam Pembaharuan Sistem Pidana di Indonesia, Cet.II, F.H. UNDIP, Semarang, hlm.4

<sup>158</sup> Istilah *polyvalent* diartikan oleh **Soedarto**, yakni dalam masyarakat Indonesia berlaku sistem nilai yang tidak sama untuk seluruh penduduk Indonesia (**Soedarto**, 1983, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Op.Cit., hlm.12)

penyelenggara negara telah melaksanakan politik hukum<sup>159</sup>, khususnya dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan, dengan melaksanakan asas desentralisasi kewenangan pemerintahan. Perwujudan politik hukum dalam pelaksanaan asas desentralisasi tersebut yakni dengan pemberian otonomi kepada daerah otonom untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Politik hukum penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan memberi otonomi kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tersebut, sebenarnya mengandung kemungkinan untuk melaksanakan politik hukum pidana<sup>160</sup> bagi daerah. Kemungkinan untuk melaksanakan politik hukum pidana bagi daerah tersebut, yakni adanya celah-celah untuk menyusun peraturan perundang-undangan pidana dalam peraturan daerah. Namun tentunya kemungkinan pembuatan peraturan perundang-undangan pidana melalui peraturan daerah ini harus memperhatikan batas-batas yang diperbolehkan oleh asas-asas hukum maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan adanya kemungkinan tersebut, maka selanjutnya penyelenggara pemerintahan di daerah dapat membuat kebijakan legislatif berupa penyusunan peraturan daerah yang lebih memperhatikan nilai-nilai dan pandangan yang

---

<sup>159</sup> Politik hukum menurut Soedarto mempunyai makna kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang di cita-citakan (Soedarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Op.Cit., hlm.20)

<sup>160</sup> Politik hukum pidana di sini mempunyai makna usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang ( Soedarto, Ibid., hlm 93)

berkembang di masyarakat setempat. Penyelenggara pemerintahan di daerah dapat menampung aspirasi yang ada di masyarakat tentang apa yang dianggap sebagai "perbuatan pidana"<sup>161</sup> atau dengan istilah yang lain dikenal sebagai "tindak pidana" atau "delik". Penyelenggara pemerintahan dapat mengkriminalisasikan perbuatan-perbuatan yang dianggap sebagai perbuatan pidana tersebut dalam peraturan daerah dengan mengacu pada kondisi daerah setempat. Pandangan-pandangan hidup, falsafah, adat istiadat, nilai-nilai serta kebiasaan yang dianggap baik oleh masyarakat setempat dapat dilindungi dengan mengkriminalisasikan perbuatan-perbuatan yang mengancam eksistensi hal-hal tersebut. Hal demikian ini, sejalan dengan fungsi hukum pidana, sebagaimana dikemukakan oleh **Moelyatno**, yakni mengadakan dasar-dasar atau aturan-aturan untuk menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi pidana tertentu bagi yang melanggar larangan tersebut.<sup>162</sup> Pendapat demikian ini dikemukakan pula oleh **Soedarto**<sup>163</sup> bahwa hukum pidana sebagai sistem sanksi yang negatif memberi sanksi terhadap perbuatan-perbuatan yang tidak dikehendaki oleh masyarakat itu.

Dengan adanya proses kriminalisasi yang lebih memperhatikan kondisi masyarakat setempat tersebut, memungkinkan adanya perbedaan prioritas jenis perbuatan pidana yang diatur di dalam peraturan daerah antara daerah yang satu

---

<sup>161</sup> Menurut **Moelyatno**, perbuatan pidana adalah perbuatan-perbuatan apa yang dilarang dan diancam dengan pidana (kepada barangsiapa yang melanggar larangan tersebut), **Moelyatno**, 1993, *Asas-asas Hukum Pidana*, Cet.V, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.3

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> **Soedarto**, Suatu Dilemma dalam Pemabaharuan Sistem Pidana di Indonesia, Op.Cit., hlm.4

dengan daerah lainnya. Hal ini karena jenis-jenis perbuatan yang tidak dikehendaki oleh masyarakat dan dapat dipidana berubah dari waktu ke waktu dan berbeda dari tempat ke tempat. Perbuatan itu bisa hanya berupa membuang sampah di pinggir jalan, atau sampai pada perbuatan melanggar perizinan yang berlaku. Namun yang jelas, sebagaimana dikemukakan oleh **Moelyatno**, perbuatan-perbuatan pidana ini menurut ujud dan sifatnya adalah bertentangan dengan tata atau ketertiban yang dikehendaki oleh hukum, mereka adalah perbuatan yang "melawan/melanggar hukum"<sup>164</sup>. Tegasnya perbuatan-perbuatan itu merugikan masyarakat, dalam arti bertentangan dengan atau menghambat akan terlaksananya tata dalam pergaulan masyarakat yang baik dan adil. Dapat pula dikatakan bahwa perbuatan-perbuatan pidana itu bersifat merugikan masyarakat, jadi anti sosial.<sup>165</sup>

Selanjutnya untuk menetapkan perbuatan-perbuatan sebagai perbuatan pidana sebenarnya diperlukan ukuran-ukuran, sebab tidak semua perbuatan yang melawan hukum dapat dianggap sebagai perbuatan pidana. Hal ini akan sangat berhubungan dengan pandangan hidup, tatasusila dan moral keagamaan serta kepentingan dari penguasa yang bersangkutan. Dengan kata lain, sebagaimana dikemukakan oleh **Moelyatno**, ukuran untuk menentukan perbuatan melawan

---

<sup>164</sup> Menurut **Wirjono Prodjodikoro**, penyebutan melanggar /melawan hukum mempunyai beberapa pengertian, yakni: bertentangan dengan hukum, bertentangan dengan hak (subyektif) orang lain, dan tanpa hak. (**Wirjono Prodjodikoro**, 1980, *Tindak-tindak Pidana tertentu di Indonesia*, Cet II, Eresco, Bandung, hlm.2)

<sup>165</sup> **Moelyatno**, Loc.Cit.

hukum mana yang ditentukan sebagai perbuatan pidana adalah tergantung kebijaksanaan pemerintah, yang dipengaruhi oleh berbagai faktor.<sup>166</sup>

Untuk menyatakan suatu perbuatan sebagai perbuatan pidana dalam peraturan daerah sebenarnya diperlukan pemikiran yang luas dan mendalam. Segi-segi kehidupan masyarakat beserta perkembangannya harus senantiasa diserap untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam pembentukan peraturan daerah. Kemampuan pembentuk undang-undang untuk menyerap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat inilah yang menentukan keberhasilan pencapaian tujuan kriminalisasi dalam suatu peraturan daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat **Moelyatno**, bahwa merupakan kewajiban pemerintah untuk dengan bijaksana menyesuaikan apa yang ditentukan sebagai perbuatan pidana itu dengan perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat, selain tergantung pada pandangan apakah penjatuhan pidana itu adalah jalan yang utama untuk mencegah dilanggarnya larangan-larangan tersebut.<sup>167</sup>

Penggunaan hukum pidana beserta sanksinya untuk penanggulangan kejahatan memang harus dipertimbangkan secara matang. Hal berkaitan dengan adanya efek-efek negatif dari penggunaan hukum pidana disamping adanya keterbatasan kemampuan hukum pidana itu sendiri untuk menanggulangi kejahatan. Lebih dari itu, jangan sampai kemudian larangan-larangan dan sanksi pidana itu hanya menjadi tulisan belaka. Sebab dalam pembentukan perundang-

---

<sup>166</sup> Ibid., hlm.6

<sup>167</sup> Ibid., hlm.4

undangan ini, dikemukakan oleh Soedarto,<sup>168</sup> bahwa yang terpenting sebenarnya bukan hanya sudah terbentuknya undang-undang, melainkan apakah sesudah terbentuknya undang-undang itu tujuan yang dicita-citakan masyarakat itu bisa tercapai.

Isi dari suatu undang-undang mempunyai pengaruh yang luas terhadap masyarakat. Daya pengaruh perundang-undangan dalam masyarakat yang sebenarnya diharapkan oleh pembentuk undang-undang yakni daya pengaruh yang dapat mengarahkan masyarakat pada pencapaian cita-cita yang diharapkan oleh undang-undang yang bersangkutan. Untuk bisa memperhitungkan apa daya pengaruh bekerjanya undang-undang itu, maka perlu diketahui benar keadaan sebenarnya dari masyarakat dan perundang-undangan yang ada. Sehubungan dengan hal ini, Podgorecki sebagaimana dikutip oleh Soedarto mengemukakan empat prinsip yang harus diperhatikan pembentuk undang-undang, yakni:

1. Mempunyai pengetahuan yang cukup tentang keadaan senyatanya;
2. Mengetahui sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat, yang berhubungan dengan keadaan itu, dengan cara-cara yang diusulkan dan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, agar hal-hal ini dapat diperhitungkan dan agar dapat dihormati;
3. Mengetahui hipotesa yang menjadi dasar undang-undang yang bersangkutan, dengan perkataan lain mempunyai pengetahuan tentang hubungan kausal antara sarana (undang-undang dan misalnya sanksi yang ada di dalamnya) dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai;
4. Menguji hipotesa ini, dengan perkataan lain melakukan penelitian tentang efek dari undang-undang itu, termasuk efek sampingan yang diharapkan.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Soedarto, Op.Cit., hlm.21

<sup>169</sup> Ibid., hlm.23

Prinsip-prinsip tersebut di atas dalam prakteknya harus benar-benar diperhatikan dalam penyusunan suatu perundang-undangan (peraturan daerah), terutama dalam hal melakukan kriminalisasi. Penerapan prinsip-prinsip tersebut sangat penting dilakukan dalam tahap awal proses kriminalisasi, yakni pada saat perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi. Keberhasilan dalam menerapkan prinsip-prinsip tersebut, pada saat merumuskan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi, akan menghindarkan terjadinya apa yang dinamakan oleh **Bassiouni** dengan istilah “krisis kelebihan kriminalisasi” dan “krisis kelampauan batas dari hukum pidana”,<sup>170</sup> atau “inflasi pidana”<sup>171</sup>.

Selanjutnya, berkenaan dengan penelitian ini yang hendak mengkaji dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam peraturan daerah, maka untuk memudahkan analisis terhadap hasil penelitian, terlebih dahulu akan dilakukan pengklasifikasian peraturan daerah yang memuat ancaman pidana. Berdasarkan hasil penelitian, dapat diketahui bahwa tidak semua peraturan daerah memuat ancaman pidana. Peraturan-peraturan daerah yang memuat ancaman pidana secara garis besar, dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Peraturan daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah  
(PERDA Pajak/Retribusi)

---

<sup>170</sup> **Barda Nawawi Arief**, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.35-37

<sup>171</sup> **Moelyatno**, Op.Cit., hlm.4

Dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang RI Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, ditentukan dalam Pasal 1 bahwa yang dimaksud dengan:

- a. Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah;
- b. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Sedangkan dalam Pasal 2 diatur tentang jenis-jenis pajak daerah, sebagai berikut:

1. Jenis pajak propinsi terdiri dari:
  - (a). Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air;
  - (b). Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air;
  - (c). Pajak bahan bakar kendaraan bermotor;
  - (d). Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.
2. Jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari:
  - (a). Pajak hotel;
  - (b). Pajak restoran;
  - (c). Pajak hiburan;
  - (d). Pajak reklame;
  - (e). Pajak penerangan Jalan;
  - (f). Pajak pengambilan bahan Galian Golongan C;
  - (g). Pajak parkir.

Selain pajak-pajak tersebut, dimungkinkan mengadakan jenis pajak lain asalkan memenuhi kriteria yang ditentukan Pasal 2 ayat (4) sebagai berikut:

- 1). Bersifat pajak dan bukan retribusi;

- 2). Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- 3). Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- 4). Obyek pajak bukan merupakan obyek propinsi dan/atau obyek pajak pusat;
- 5). Potensi memadai;
- 6). Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- 7). Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- 8). Menjaga kelestarian lingkungan.

Sementara itu, dalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 34 tahun 2000

ditentukan obyek dan jenis retribusi, terdiri dari:

- a). Retribusi Jasa Umum;
  - (1).Retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu;
  - (2).Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
  - (3).Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan umum dan kemanfaatan umum;
  - (4).Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi;
  - (5).Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;
  - (6).Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial;
  - (7).Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan /atau kualitas pelayanan yang lebih baik.
- b). Retribusi Jasa Usaha;
  - (1).Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu;
  - (2).Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah.
- c). Retribusi perizinan tertentu;
  - (1).Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi;

- (2). Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum;
- (3). Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tentang pajak daerah dan retribusi daerah tersebut di atas, maka diambil sampel PERDA Pajak/Retribusi sebagaimana tersebut dalam Tabel 1.

## 2. Peraturan daerah yang mengatur tentang Perizinan (Perda Perizinan)

Peraturan daerah yang dikelompokkan dalam peraturan daerah tentang perizinan ini, adalah peraturan daerah yang ancaman pidananya berkenaan dengan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan perizinan. Dalam Tabel 1 dikemukakan sampel peraturan daerah tentang perizinan.

## 3. Peraturan daerah yang mengatur tentang penataan/pengaturan obyek tertentu (Perda Penataan/Pengaturan Obyek Tertentu)

Peraturan daerah yang dikelompokkan dalam peraturan daerah tentang pengaturan obyek tertentu, adalah peraturan daerah yang ancaman pidananya berkenaan dengan pelanggaran terhadap persyaratan-persyaratan, tata tertib, kewajiban-kewajiban maupun larangan-larangan. Dikelompokkannya kedua jenis peraturan daerah ini ke dalam satu kelompok, karena dalam peraturan daerah tentang pengaturan/penataan obyek tertentu ini biasanya juga dijumpai ketentuan-ketentuan tentang larangan-larangan. Di dalam Tabel 1 dikemukakan sampel peraturan daerah tentang pengaturan obyek tertentu.

Pengklasifikasian PERDA tersebut didasarkan pada materi yang diatur dan diancam dengan sanksi pidana. Pengklasifikasian ini tidak didasarkan pada judul PERDA yang bersangkutan, sebab dalam keadaan tertentu PERDA memuat beberapa materi, misalnya PERDA tentang Retribusi Izin Gangguan, apabila melihat judul maka PERDA ini memuat materi tentang pengaturan izin dan retribusi. Padahal apabila melihat materi yang diatur dan diancam dengan pidana hanyalah materi tentang retribusinya saja. Peraturan daerah yang demikian ini selanjutnya dikelompokkan ke dalam PERDA tentang retribusi.

Berdasarkan klasifikasi PERDA yang memuat ancaman pidana di atas, maka selanjutnya dapat diketahui dasar-dasar pertimbangan kriminalisasinya secara umum. Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang dikemukakan di sini, meliputi pertimbangan kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana, menurut klasifikasi PERDA di atas. Jadi pembahasan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi di sini, erat kaitannya dengan pembahasan tentang alasan-alasan mengapa perbuatan-perbuatan yang melanggar ketentuan perpajakan/retribusi daerah, perizinan, pengaturan/penataan obyek tertentu dalam PERDA perlu diancam dengan sanksi pidana.

Dari hasil penelitian terhadap PERDA-PERDA yang dijadikan sampel penelitian, secara umum diperoleh gambaran bahwa baik di dalam PERDA itu sendiri maupun di dalam risalah-risalah pembentukan PERDA yang bersangkutan, tidak ditemukan adanya rumusan-rumusan yang secara tegas

mengarah kepada rumusan dasar-dasar pertimbangan perlunya suatu perbuatan dikriminalisasikan dalam PERDA. Tidak adanya perumusan dasar-dasar pertimbangan secara jelas ini, nampak sekali dalam PERDA pajak/retribusi maupun PERDA perizinan. Pengaturan dan pengancaman dengan sanksi pidana terhadap perbuatan yang melanggar PERDA pajak/retribusi maupun perizinan ini, berlaku seolah-olah sudah sebagaimana mestinya, tanpa perlu dipersoalkan dasar-dasar pertimbangannya lagi. Kenyataan seperti ini, sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**, bahwa dalam praktek perundang-undangan selama ini seolah-olah merupakan suatu yang wajar perbuatan yang melanggar ketentuan ditetapkan sebagai tindak pidana dan kemudian secara “begitu saja” ditetapkan sanksi pidananya<sup>172</sup>. Kenyataan demikian ini menurut penulis “dapat dimengerti”, sebab PERDA (terutama yang menyangkut perpajakan/retribusi, perizinan maupun penataan obyek tertentu), bukanlah peraturan perundang-undangan pidana dalam arti sesungguhnya, melainkan merupakan bagian dari peraturan hukum administrasi.

Untuk memperoleh rumusan-rumusan mengenai dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA ini upaya yang dilakukan penulis adalah menganalisis konsiderans, penjelasan umum, maupun risalah-risalah pembentukan PERDA. Rumusan-rumusan pertimbangan tentang pentingnya pengaturan suatu materi dalam PERDA tersebut, penulis anggap juga sebagai

---

<sup>172</sup> **Barda Nawawi Arief**, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, Op.Cit., hlm.71

dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi. Anggapan penulis yang demikian ini, didasari asumsi bahwa sanksi pidana dipandang oleh pembentuk undang-undang merupakan “bagian yang tidak terpisahkan” dari PERDA itu sendiri, yang eksistensinya dan penerapannya untuk mendukung berlakunya PERDA tidak perlu dipersoalkan lagi. Arti pentingnya sanksi pidana ini terletak pada fungsinya untuk mengancam perbuatan-perbuatan yang melanggar ketentuan PERDA. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam peraturan daerah **identik** dengan dasar-dasar pertimbangan pentingnya suatu materi diatur dalam PERDA yang memuat ancaman pidana tersebut.

Perumusan perbuatan-perbuatan yang diancam dengan pidana dalam PERDA sesuai dengan klasifikasinya beserta dasar-dasar pertimbangan kriminalisasinya dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut ini:

**TABEL 1**

**PERUMUSAN TINDAK PIDANA DAN DASAR-DASAR PERTIMBANGAN KRIMINALISASINYA DALAM PERATURAN DAERAH**

NO	Keterangan PERDA	Rumusan Tindak Pidana dan Perbuatan Yang diancam Pidana	Dasar-dasar Pertimbangan Kriminalisasi dan Tujuan Peraturan Daerah
1.	<p><u>PERDA Pajak / Retribusi</u></p> <p>PERDA Kota Semarang No 1 Thn 2002 tentang Pajak Penggalan Bahan Galian Golongan C.</p>	<p>Dengan mengacu pada ketentuan Pasal 37 Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 maka kemudian terdapat keseragaman perumusan tindak pidana dan perbuatan-perbuatan yang diancam pidana dalam PERDA Pajak sebagai berikut:</p> <p>1. Wajib Pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar</p>	<p><b>Tujuan Umum PERDA Pajak/Retribusi:</b> Untuk mengatur partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pelaksanaan otonomi daerah yang bersangkutan melalui pembayaran pajak daerah dan retribusi daerah.</p> <p><b>Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi Perda Pajak/retribusi:</b></p>
2.	<p>PERDA Kab Demak No 16 Thn 2002 tentang Pajak Hotel, Losmen dan</p>		

<p>Penginapan.</p> <p>3. PERDA Kab Magelang No 9 Thn 2000 tentang Pajak Pencernangan Jalan.</p> <p>4. PERDA Kab Rembang No 7 Thn 2000 tentang Pajak Hotel, Losmen dan Penginapan.</p> <p>5. PERDA Prop Jawa Tengah No 9 thn 2002 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan.</p> <p>6. PERDA Kota Semarang No 8 Thn 2002 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;</p> <p>7. PERDA Kab Demak No 10 Thn 1998 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP;</p> <p>8. PERDA Kab Magelang No 10 thn 2000 tentang Retribusi Pasar;</p> <p>9. PERDA Kab Pekalongan No 3 Thn 1999 Tentang Retribusi Parkir di Jalan Umum;</p> <p>10. PERDA Prop Jawa Tengah No 13 Thn 2002 tentang Retribusi Penginapan/Pesanggrahan/Villa</p>	<p>sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau denda paling banyak 2 (dua) kali jumlah pajak terutang.</p> <p>2. Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan penjara paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.</p> <p>Sedangkan Perbuatan yang diancam sanksi administrasi berdasarkan ketentuan Pasal 10 UU No. 18 Th 1997 yakni Penyampaian Surat Ketetapan Pajak Daerah yang tidak atau kurang dibayar setelah jatuh tempo pembayaran dikenakan sanksi administrasi berupa bunga 2 % (dua persen) sebulan.</p> <p>Demikian juga dalam PERDA Retribusi berdasarkan ketentuan Pasal 39 UU No. 18 Th 1997 terdapat keseragaman perumusan tindak pidana dan perbuatan-perbuatan yang diancam pidana sebagai berikut:</p> <p>Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi terutang”</p> <p>Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 27 UU No. 18 Th.1997 sanksi administrasi dikenakan terhadap :</p> <p>Wajib retribusi tertentu yang tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administrasi 2% (dua persen) perbulan dari retribusi terutang.</p>	<p>Perpajakan sebagai salah satu perwujudan kewajiban kenegaraan yang merupakan sarana peran serta dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional;</p> <p>(Konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah).</p> <p>Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab;</p> <p>(Konsiderans huruf b Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah).</p> <p>Mengingat pentingnya penerimaan pajak bagi daerah, maka dengan adanya sanksi pidana diharapkan timbulnya kesadaran wajib pajak dan wajib retribusi untuk memenuhi kewajibannya; Terhadap delik yang dilakukan dengan sengaja dikenakan sanksi lebih berat daripada alpa;</p> <p>(Penjelasan Pasal 37, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997)</p> <p>Kesengajaan dan kealpaan dalam melaksanakan kewajiban membayar pajak dan retribusi daerah dianggap merugikan keuangan daerah.</p> <p>(Rumusan delik dalam peraturan daerah yang bersangkutan)</p>
<p><b>PERDA PERIZINAN</b></p>		<p><b>Tujuan Umum PERDA Perizinan:</b> Sebagai peraturan pelaksanaan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan untuk mengatur rumah tangga daerah guna melindungi kepentingan umum, ketertiban umum dan kelestarian lingkungan akibat kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana dan sarana, ataupun fasilitas tertentu</p>

		<b>Dasar-dasar</b>	<b>Pertimbangan</b>
1.	PERDA Prop Jawa Tengah No 21 thn 2002 tentang Pengendalian Pemanfaatan Flora dan Fauna Yang Tidak Dilindungi Lintas Kab/Kota di Prop Jawa Tengah;	Barang siapa melanggar Pasal 9 Perda No.21/2002, yaitu: 1. melakukan usaha tanpa izin. 2. memindahtangankan izin tanpa persetujuan. 3. memperoleh izin tanpa melalui prosedur. Diancam pidana kurungan maksimal 6 bulan atau denda Rp 5 juta, dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk negara.	<b>Kriminalisasi PERDA Perizinan:</b> - bahwa perizinan dimaksudkan untuk penertiban, pengendalian, penataan dan pengawasan sumber daya alam hayati yang harus dilindungi dan dimanfaatkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat; (Konsideran huruf a PERDA Prop Jawa Tengah No 21 / 2002 tentang Pengendalian Pemanfaatan Flora dan Fauna yang Tidak Dilindungi Lintas Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah).  - bahwa perizinan dimaksudkan untuk mengatur pengendalian pemanfaatan flora dan fauna dengan memperhatikan kelangsungan potensi, daya dukung, keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa liar; (Penjelasan Umum, PERDA Prop Jawa Tengah No 21 / 2002).
2.	PERDA Kab Klaten No 1 / 2002 tentang Pengaturan Perubahan Pemanfaatan Lahan;	Pasal 47 Perda No.1 / 2002 menyatakan: Diancam dengan pidana kurungan 6 bulan atau denda maks Rp 5 juta apabila: melakukan perubahan pemanfaatan lahan tanpa izin.	- Bahwa dengan adanya peraturan daerah yang mengatur perizinan ini, agar setiap kegiatan dapat dikendalikan sehingga dapat mendorong laju pembangunan daerah, dan memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, tidak merugikan masyarakat, tidak merugikan pemerintah, serta mendorong pertumbuhan perekonomian; (Pasal 3 PERDA Kab Klaten Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pengaturan Perubahan Pemanfaatan lahan).
3.	PERDA Kab Magelang No 11 / 2002 tentang Izin Pengelolaan Dan Pengusahaan Sarang Burung;	Barangsiapa melanggar Pasal 4 Perda 11/2002, yaitu: 1. Melakukan usaha tanpa izin; 2. Memperoleh izin tanpa mengindahkan persyaratan; 3. Memindahtangankan izin tanpa persetujuan. Pasal 8; tidak melaksanakan kewajiban menjaga kebersihan, menyediakan pemadam kebakaran, memenuhi perjanjian kerja, membuat pembukuan, Diancam dengan sanksi administrasi peringatan tertulis sampai dengan pencabutan izin.	- Bahwa dalam rangka budi daya/produktifitas, penataan dan pelestarian lingkungan serta untuk menumbuhkan perekonomian daerah, maka pengusahaan sarang burung harus mempunyai izin; (Konsiderans huruf a, PERDA Kab Magelang No 1 / 2002 tentang Izin Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung).
4.	PERDA Kab Wonosobo No 22 / 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Kabupaten Wonosobo;	Dalam Pasal 46 Perda 22/ 2001 ini ditentukan diancam dengan pencabutan Izin barangsiapa yang tidak mampu melaksanakan pengelolaan sumberdaya hutan berbasis masyarakat sesuai dengan rencana yang telah disetujui.	- Bahwa perizinan merupakan bentuk pengesahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, sebagai bentuk jaminan kepastian hukum pemegang izin; (Pasal 14, PERDA Kab Wonosobo No 22 / 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Kabupaten Wonosobo).
5.	PERDA Prop. Jateng No. 8 / 2002 tentang Pengambilan dan Pemanfaatan Air	Dalam Pasal 32 ditentukan: Barang siapa melanggar Pasal 2 Perda No.8 / 2002, yaitu: 1. melakukan usaha tanpa izin. 2. memindahtangankan izin tanpa	- Bahwa izin penggunaan air permukaan tanah dimaksudkan untuk pengendalian pengambilan dan pemanfaatan air permukaan yang berasaskan

5.	PERDA Prop. Jateng No. 8 / 2002 tentang Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan.	<p>Dalam Pasal 32 ditentukan: Barang siapa melanggar Pasal 2 Perda No.8 / 2002, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. melakukan usaha tanpa izin.</li> <li>2. memindahtangankan izin tanpa persetujuan.</li> <li>3. memindahtangankan izin tanpa persetujuan</li> </ol> <p>Diancam pidana kurungan maksimal 6 bulan atau denda Rp 5 juta, dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk negara.</p>	<p>permukaan yang berasaskan kemanfaatan, kesinambungan dan kelestarian fungsi air permukaan ; (Konsiderans huruf a Perda No. 8 Tahun 2002)</p>
	<p><b>PERDA PENATAAN / PENGATURAN OBYEK TERTENTU</b></p> <p>1. PERDA Prop Jawa Tengah No 9 / 1999 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung di Prop Jawa Tengah.</p> <p>2. PERDA Prop Jawa Tengah No 4 / 2001 tentang Tertib Pemanfaatan Jalan dan pengendalian Kelebihan Muatan;</p> <p>3. PERDA Kota Semarang No 11 / 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima;</p>	<p>Dalam Ps. 46 Perda No 9/ 1999 ditentukan larangan budidaya dikawasan:</p> <p>Ps. 34 (3) hutan lindung, Ps. 35 (2) di luar hutan lindung, Ps. 36 (2) bergambut, Ps. 37 (3) resapan air, Ps. 38 (6) sempadan air dan pantai, dan kawasan hijau, Ps. 39 (3) suaka alam, Ps. 40 (2) pelestarian alam, Ps. 41 (2) memindahkan, mengambil benda cagar budaya dan merusak situs arkeologi dikawasan cagar budaya, Ps. 42 (6) di kawasan rawan bencana alam, Ps. 43 (6) Taman Buru, Daerah Plasma Nutfah, Daerah Pengungsian Satwa.</p> <p>Diancam dengan sanksi pidana sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.</p> <p>Dalam Ps. 12 Perda No. 4/ 2001 ditentukan barang siapa melanggar:</p> <p>Ps. 2 larangan menggunakan jalan yang kelasnya di bawah yang ditetapkan dalam buku uji kendaraan bermotor,</p> <p>Ps. 3 kewajiban ditimbang pada alat penimbangan,</p> <p>Ps. 8 kewajiban membayar retribusi ijin dispensasi kelebihan muatan.</p> <p>Diancam pidana kurungan maks 6 bulan atau denda Rp. 5 juta dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah.</p> <p>Dalam Ps. 12 Perda No. 11/ 2000 ditentukan barang siapa melanggar:</p> <p>Ps. 4 (1) keharusan setiap PKL mendapat ijin tertulis; Ps. 5 kewajiban membayar retribusi; Ps. 7 kewajiban memelihara kebersihan dll, menata dagangan agar tidak mengganggu, mencegah kebakaran, menempati lokasi sesuai ijin, menyerahkan lokasi apabila dibutuhkan daerah; Ps. 8 larangan merombak dll fasilitas PKL, mendirikan bangunan tetap, memindahkan ijin, melakukan usaha di luar lokasi yang ditetapkan,menempati lokasi PKL untuk tempat tinggal;</p> <p>Diancam pidana kurungan maks 6 bulan atau denda Rp. 5 juta serta sanksi administrasi pembongkaran, penyitaan, pencabutan ijin (Ps. 13)</p>	<p><b>Tujuan Umum PERDA Pengaturan / Penataan Obyek tertentu:</b> Untuk mewujudkan ketertiban umum, melindungi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, maupun menjaga kelestarian lingkungan masyarakat setempat.</p> <p><b>Dasar-dasar Pertimbangan Kriminalisasi PERDA Pengaturan / penataan Obyek tertentu:</b></p> <p>- Bahwa pemanfaatan sumber daya alam untuk pembangunan terus meningkat dapat menimbulkan dampak lingkungan yang merugikan sehingga pemanfaatan sumber daya alam perlu diatur agar terjamin kelestarian fungsinya; (Penjelasan umum Perda No,9 Thn. 1999)</p> <p>- Bahwa jalan mempunyai peranan penting untuk perkembangan daerah dan pemerataan pembangunan sehingga pemanfaatannya perlu dipelihara dan dijaga dari pelnaggaran muatan lebih guna menjamin keselamatan orang dan barang; (Konsiderans Perda No.4/2001)</p> <p>- Maraknya pertumbuhan PKL disatu sisi mendukung perekonomian sector informal, menmpung tenaga kerja, peluang untuk meningkatkan pendapatan daerah, namun keberadaanya perlu diatur agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan; (Pendapat akhir fraksi Golkar terhadap Rapereda Pengaturan PKL yang ada dalam Risalah pembentukan Perda No.11/2000)</p> <p>- Keberadaan PKL menyangkut rakyat kecil, sehingga kalau diterapkan larangan-larangan hendaknya harus dibarengi dengan solusi agar tidak muncul kebijakan Pemda yang terkesan plin-plan; (Pendapat Akhir Fraksi Persatuan Pembangunan dalam</p>

4.	PERDA Kab Demak Nomor 9 / 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Wilayah Kab Demak;	Dalam Pasal 7 Perda No. 9/ 2001 ditentukan barang siapa melanggar: Ps. 3 mengkoordinasi atau menyediakan sarana dan tempat untuk menampung gelandangan untuk maksud dieksploitasi diancam pidana kurungan sekurang-kurangnya 7 hari atau maks 6 bulan atau denda Rp. 5 juta; Ps. 2 melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis diancam pidana kurungan sekurang-kurangnya 7 hari atau maks 3 bulan atau denda maks Rp. 5 juta.	Pemahasan Raperda No.11/2000)  -Bahwa pergelandangan dan pengemis merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan norma-norma dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945; (Konsiderans huruf a dan penjelasan Umum, PERDA Kab Demak No 9 Tahun 2001) - Bahwa pergelandangan dan pengemis dianggap dapat mengganggu kebersihan, keamanan, ketentraman, serta ketertiban masyarakat; (Konsiderans huruf a dan penjelasan Umum, PERDA Kab Demak No 9 Tahun 2001) - Bahwa penanggulangan dan pencegahan gelandangan dan pengemis melalui upaya preventif dan represif dimaksudkan juga untuk melakukan rehabilitasi agar mampu mencapai taraf hidup yang layak; (Penjelasan Umum, PERDA Kab Demak No 9 Tahun 2001)  - Pelanggaran terhadap Perda ini berarti menghalangi tercapainya tujuan Rencana Detail Tata Ruang Kota dimaksudkan untuk memberi kejelasan pemanfaatan ruang, mempercepat pembangunan secara tertib dan terkendali, pengaturan pemanfaatan kawasan lindung, serta mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggualngi dampak negatif terhadap lingkungan (Pasal 4 Perda No.2/1999)  - bahwa kebersihan lingkungan bukan saja tanggung jawab Pemda, tetapi juga merupakan tanggung jawab seluruh warga masyarakat; (Konsiderans huruf b Perda No.6/1993)  - bahwa untuk menjaga kelestarian sumber daya hayati perikanan laut, agar tercapai pengelolaan sumber daya ikan yang rasional dan dalam rangka mendorong peningkatan produksi yang dihasilkan oleh para nelayan tradisional yang berakibat meningkatnya kesejahteraan nelayan serta untuk
5.	PERDA Kota Semarang No 2 / 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kotamadya Dati II Semarang Bag Wilayah I;	Dalam Ps. 51 (1) ditentukan barang siapa melanggar pemanfaatan lokasi diancam dengan pidana kurungan maks 6 bulan atau denda Rp. 5 juta; Ps. 51 (2) tindak pidana selain ayat (1) (tidak dirinci-pen) diancam pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	
6.	PERDA Kota Semarang No 6 / 1993 tentang Kebersihan dalam Wilayah Kota Semarang;	Dalam Ps. 3 (1) Perda 6/ 1993 ditentukan barang siapa melanggar: Ps. 3 (1), (2) dan (5) kewajiban membuang sampah di tempat yang ditentukan dan kewajiban setiap pemilik persil memelihara kebersihan dan kewajiban menyediakan tempat sampah bagi pedagang keliling; Ps. 6 kewajiban melengkapi tempat usaha dengan unit pengolahan limbah bagi pengusaha industri/ pabrik/ rumah sakit; Ps. 7 larangan membakar sampah yang dapat menimbulkan kebakaran, membuang sampah di luar tempat yang ditentukan, membuang sisa-sisa bangunan dan atau sampah berbahaya ke dalam tempat sampah, membuang batang ranting pohon besar ke dalam tempat sampah; Diancam pidana kurungan maks 3 bulan atau denda Rp. 50 ribu.	
7.	PERDA Kab Rembang No 14 / 2001 tentang Larangan Penggunaan Jaring	Dalam Ps. 3 (1) Perda No. 14/2001 ditentukan barang siapa melanggar larangan penggunaan jaring cotok dan sejenisnya di perairan Rembang yang berjarak 4 mil laut diancam dengan pidana kurungan maks 6 bulan dan atau	

	Cotok Untuk Menangkap Ikan di Perairan Laut Rembang;	denda sebanyak- banyaknya Rp.5 juta.	meningkatkan pendapatan asli daerah; (Konsiderans huruf a, PERDA Kab Rembang No 14 Tahun 2001). bahwa untuk menghindari terjadinya ketegangan-ketegangan sosial;  (Konsiderans huruf a, PERDA Kab Rembang No 14 Tahun 2001)
8.	PERDA Kota Magelang No 16 / 2002 tentang Minuman Beralkohol/minuman Keras;	Dalam Ps. 10 Perda No. 16/ 2002 ditentukan barang siapa melanggar larangan; Ps. 4: Memproduksi, mengoplos, membuat; Mengedarkan, menjual, menyediakan, menyajikan, menimbun; Minum minuman keras yang kadar etanolnya lebih dari 5%; Ps. 5; tanpa ijin menyediakan, menyajikan dan menggunakan minuman keras tersebut, diancam dengan pidana kurungan maks 6 bulan atau denda maks Rp. 5 juta.	bahwa minuman beralkohol/ minuman keras pada hakekatnya membahayakan kesehatan jasmani dan rohani, mengancam kehidupan masa depan generasi bangsa, dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat serta menjadi pendorong terjadinya tindak kekerasan dan kriminalitas, sehingga perlu adanya pengendalian, penertiban dan pengawasan; (Konsiderans huruf a, PERDA Kota Magelang No 16 / 2002 tentang Minuman Beralkohol/ Minuman Keras)
9.	PERDA Kab Demak No 10 / 2001 tentang Larangan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Demak;	Dalam Ps. 5 Perda No. 10/ 2001 ditentukan barang siapa melanggar; Ps. 3: mengkoordinasi atau menampung pelacur dan atau menyediakan sarana dan tempat yang digunakan untuk menampung pelacur, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan pelacuran diancam pidana kurungan min 7 hari atau paling lama 6 bulan atau denda maks Rp. 5 juta; Ps.2 dan Ps. 4: melakukan kegiatan pelacuran dan karena tingkah lakunya menimbulkan anggapan ia seorang pelacur dan yang bersangkutan dilarang mangkal atau mondar mandir di tempat-tempat tertentu dan keramaian umum diancam dengan pidana kurungan min 7 hari atau denda maks Rp. 5 juta.	Bahwa pelacuran merupakan perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma dalam kehidupan masyarakat dan dapat mengganggu keamanan, ketertiban, masyarakat; (Konsiderans huruf a Perda No.10/2001) Bahwa pelacuran pada hakekatnya adalah dilarang agama, bertentangan dengan hukum, kesusilaan dan moral Pancasila serta dapat mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat; (Penjelasan Umum Perda No. 10 Tahun 2001)
10.	PERDA Kab Demak No 33 / 2002 tentang Larangan Perjudian di Wilayah Kabupaten Demak.	Dalam Ps. 8 Perda No. 33/ 2002 ditentukan barang siapa melanggar dengan melakukan perjudian meliputi yang diatur dalam Ps. 3 antara lain: Turut serta menyediakan sarana, bertindak sebagai bandar atau penyandang dana, sebagai agen perjudian, sebagai penjual, pengedar kupon perjudian dan bertindak sebagai pembeli kupon perjudian, melindungi perbuatan perjudian, diancam sanksi pidana berdasarkan Ps. 303 dan Ps. 303 bis KUHP jo UU No. 7/ 1974.	Bahwa Demak adalah sebagai Kota Wali, kota santri dan pernah menjadipusat kerajaan Islam yang terbesar di kawasan Nusantara pada jamannya, merupakan suatu keprihatinan kita bersama apabila kota Wali tersebut pada perkembangannya dicemari dengan berbagai kegiatan perjudian, sehingga dapat merubah citra sebagai kota agamis; (Penjelasan Umum, PERDA Kab Demak No 31 / 2002 tentang Larangan Perjudian di Wilayah Kabupaten Demak).

Berdasarkan rumusan-rumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang diidentikkan dengan pertimbangan-pertimbangan pentingnya suatu materi diatur dalam PERDA sebagaimana diuraikan dalam Tabel 1 di atas, selanjutnya dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi tersebut akan dianalisis menggunakan tolok ukur tertentu. Tolok ukur yang digunakan dalam tulisan ini antara lain meliputi tujuan peraturan daerah, kajian berdasarkan pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai, serta tujuan pemidanaan. Ketiga hal tersebut akan menjadi tolok ukur untuk menilai tepat atau tidaknya perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA. Yang dimaksud dengan tolok ukur di sini,<sup>173</sup> yakni kriteria yang dipakai untuk menilai suatu situasi yang dikehendaki, dan untuk menilai jalan-jalan yang harus atau dapat ditempuh untuk membawakan situasi yang ada ke situasi yang diinginkan.

Sinkronisasi antara perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dengan tujuan PERDA dapat menunjukkan bahwa penggunaan hukum pidana beserta sanksinya dalam PERDA memang sangat diperlukan guna pencapaian tujuan PERDA. Hal ini berarti bahwa untuk mencapai keberhasilan tujuan PERDA itu, hukum pidana beserta sanksinya sangat diperlukan dalam rangka penegakan hukum. Perbuatan-perbuatan yang diancam pidana dalam PERDA memang sudah selayaknya dikriminalisasikan, sebab jika tidak diancam dengan ancaman pidana dapat mengganggu terwujudnya aturan-aturan yang ada di dalam PERDA.

---

<sup>173</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Dasar-dasar Administrasi Negara*, Op.Cit., hlm.161

Untuk menunjukkan rasionalitas kriminalisasi sebagai suatu langkah kebijakan, maka dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi harus dapat pula dikaji secara logis berdasarkan pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai. Kedua pendekatan ini memuat kriteria-kriteria yang harus dipenuhi, sebagai tolok ukur suatu kebijakan yang rasional. Kriteria-kriteria tersebut dirumuskan oleh para ahli berdasarkan pengamatan dan penelitian yang seksama, sehingga sudah menjadi teori-teori dalam hukum pidana berkenaan dengan kriminalisasi. Apabila dalam perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi telah mencakup kriteria-kriteria kriminalisasi tersebut, maka perumusan suatu perbuatan menjadi perbuatan pidana dalam peraturan daerah akan berdaya guna dan berhasil guna.

Kajian berikutnya yang harus diperhatikan, yakni apakah penggunaan sanksi pidana dalam peraturan daerah sudah sesuai dengan tujuan atau filosofi dari pembedaan itu sendiri. Hal ini sangat penting diperhatikan dalam perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi, agar penggunaan sanksi pidana dalam PERDA tidak bertentangan dengan tujuan pembedaan itu sendiri. Efek-efek negatif dari penggunaan hukum pidana beserta sanksinya, jangan sampai berpengaruh negatif kepada para pelaku pelanggaran PERDA. Oleh karena itu, dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA perlu mengacu pada tujuan pembedaan itu sendiri. Sebab bagaimanapun hukum pidana beserta sanksinya memang harus digunakan sebagai *ultimum remedium*.

Setelah dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dianalisis dengan menggunakan beberapa tolok ukur di atas, diharapkan PERDA yang bersangkutan

memiliki landasan berlaku baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Landasan-landasan itulah yang kemudian menjadi persyaratan kekuatan berlakunya undang-undang yang bersangkutan, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>174</sup>

1. Kekuatan berlaku yuridis (*Juridische Geltung*).

Undang-undang mempunyai kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formal terbentuknya undang-undang itu telah terpenuhi.

2. Kekuatan berlaku sosiologis (*sosiologische geltung*).

Hal ini berkaitan dengan efektifitas atau hasil guna kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Yang dimaksudkan adalah bahwa berlakunya atau diterimanya hukum di dalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan hukum itu terbentuk menurut persyaratan formal atau tidak. Jadi di sini berlakunya hukum merupakan kenyataan dalam masyarakat.

3. Kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*).

Hukum itu mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*Rechtside*) sebagai nilai positif tertinggi (*uberpositiven werte*; Pancasila, masyarakat adil dan makmur)

---

<sup>174</sup> Soedikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, Op.Cit., hlm. 87

Selain ketiga landasan kekuatan berlaku tersebut, masih terdapat landasan politis yakni PERDA dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.<sup>175</sup>

### **1. Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah ditinjau dari tujuan Peraturan Daerah**

Pada hakekatnya peraturan perundang-undangan merupakan produk dari penguasa yang memegang kekuasaan negara pada saat itu. Penguasa dalam menetapkan perundang-undangan melalui badan-badan yang berwenang mempunyai maksud tertentu. Dengan memakai perundang-undangan yang dibuatnya, penguasa ingin mengadakan tata tertib dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang diinginkannya. Penguasa melalui pembentukan undang-undang akan mempengaruhi arah mana pola keseluruhan nilai-nilai kehidupan masyarakat akan berkembang dan dikembangkan.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuknya. Dalam hal seperti ini, perundang-undangan kemudian akan menjadi bagian dari suatu kebijaksanaan tertentu seperti kebijaksanaan ekonomi, sosial, kebudayaan, fiskal dan moneter. Perundang-undangan akan menjelma menjadi salah satu dari serangkaian alat-alat yang ada pada pemerintah untuk dapat melakukan

---

<sup>175</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-Produk Hukum Daerah.

kebijaksanaan. Selain itu menurut **Roeslan Saleh**, perundang-undangan juga sebagai sesuatu yang menentukan kebijaksanaan dan menggariskan kebijaksanaan, yang sama pula artinya dengan “merancang” suatu kebijaksanaan.<sup>176</sup>

Selanjutnya dalam hubungannya antara undang-undang dan kebijaksanaan, terlihat tidak sedikit perundang-undangan yang menciptakan wewenang tertentu. Wewenang tersebut misalnya, menetapkan suatu kebijaksanaan yang sebenarnya lebih banyak merupakan pemberian wewenang tertentu kepada Presiden atau alat-alat pembantunya, untuk menciptakan ketentuan/aturan tertentu yang sifatnya penunjang baik prosedur, maupun sanksi yang memungkinkan terlaksananya wewenang/kebijaksanaan yang telah diberikan oleh perundang-undangan kepada badan-badan tersebut. Dalam hal seperti ini, menurut **Roeslan Saleh**<sup>177</sup>, maka perundang-undangan akan merupakan dasar yuridis atas ditegakannya pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini berarti juga sah atau tidaknya tindakan yang diambil oleh pemerintah akan diuji dengan perundang-undangan. Dengan kata lain, dalam arti yuridisnya perundang-undangan merupakan “konsitusi dari kebijaksanaan”.

Konsepsi-konsepsi yang telah dikemukakan di atas, sebenarnya meliputi pula peraturan perundang-undangan dalam tingkatan yang paling bawah, yakni Peraturan Daerah. Di dalam uraian Bab Tinjauan Pustaka telah dikemukakan

---

<sup>176</sup> **Roeslan Saleh**, Segi-segi lain Hukum Pidana, op.Cit., hlm.45

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm.46

bahwa PERDA merupakan peraturan hukum administrasi. Oleh karena sifat dan kedudukannya sebagai peraturan hukum administrasi itulah, maka PERDA secara umum mempunyai "tujuan untuk mengatur". Ketentuan-ketentuan yang ada di dalam PERDA lebih banyak berisikan ketentuan-ketentuan tentang pengaturan kebijaksanaan pemerintahan di daerah<sup>178</sup>.

Berdasarkan hal tersebut, maka setiap penetapan PERDA selalu mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang disesuaikan dengan kebijaksanaan pemerintah daerah. Oleh karenanya, untuk menilai isi dari suatu *policy* dapat dilihat dari segi "tujuan-tujuan" yang ingin dicapai melalui kebijaksanaan tersebut. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh **Prajudi Atmosudirjo**,<sup>179</sup> bahwa isi dari suatu *policy* sangat tergantung kepada tolok ukur yang meliputi tujuan-tujuan yang harus dicapai, sarana-sarana yang dipergunakan, dan waktu (masa, saat) yang akan dijalankan. Selanjutnya dikemukakan oleh Beliau, bahwa tujuan dalam hal ini mempunyai makna sesuatu, atau suatu keinginan, yang diputuskan oleh seseorang atau sekelompok orang-orang untuk direalisasi (untuk diwujudkan, untuk dicapai).<sup>180</sup> Kebijakan yang memuat tujuan yang hendak diwujudkan oleh pemerintah daerah tersebut, biasanya isi atau materinya dituangkan dalam bentuk PERDA. Peraturan daerah inilah yang kemudian menjadi acuan bagi pelaksanaan kebijaksanaan di daerah.

---

<sup>178</sup> Lihat table 1.

<sup>179</sup> Prajudi Atmosudirjo, Loc. Cit.

<sup>180</sup> Ibid., hlm.162

Sebenarnya lebih banyaknya materi-materi PERDA yang berisi tentang pengaturan kebijaksanaan pemerintahan di daerah, tidak dapat dilepaskan dari tujuan diadakannya PERDA itu sendiri dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Adapun tujuan diadakannya PERDA ini sebagaimana telah diuraikan dalam sub bab terdahulu, yakni “untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.<sup>181</sup> Yang dimaksud dengan penyelenggaraan otonomi daerah yakni kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.<sup>182</sup> Atas dasar maksud pembentukan PERDA yang demikian, maka dapatlah dimengerti apabila materi-materi dalam PERDA lebih banyak berisi ketentuan tentang pengaturan pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah daerah.

Peraturan daerah sebagai peraturan hukum administrasi, dalam kenyataannya sebagian besar PERDA dilengkapi dengan sanksi pidana. Keberadaan sanksi pidana dalam hukum administrasi dimaksudkan memperkuat ketentuan-ketentuan administrasi yang ada di dalamnya. Begitu juga dengan adanya ancaman pidana dalam PERDA ini, keberadaannya juga dimaksudkan untuk mendukung berlakunya ketentuan yang diatur dalam PERDA yang bersangkutan. Dengan adanya ancaman pidana dalam PERDA ini, yang tentunya akan dikenakan kepada siapapun yang melanggarnya, diharapkan tujuan dari ditetapkannya PERDA yang bersangkutan dapat tercapai.

---

<sup>181</sup> Pasal 18 angka (6) UUD 1945 (Hasil Amandemen ke-4, -pen), sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 69 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>182</sup> Pasal 1 huruf h UU Nomor 22 Tahun 1999

Kebijakan untuk mencantumkan ancaman pidana dalam PERDA, menunjukkan bahwa legislatif daerah berkeinginan untuk melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan tertentu dalam PERDA. Perbuatan-perbuatan ini yakni perbuatan-perbuatan yang dipandang kontra produktif dengan tujuan PERDA.

Yang menjadi persoalan berkaitan dengan kriminalisasi dalam PERDA ini, yakni apabila ditinjau dari sisi tujuan ditetapkannya PERDA bersangkutan, apakah perumusan dasar-dasar pertimbangan untuk mengancamkan ancaman pidana terhadap perbuatan-perbuatan tertentu yang bertentangan dengan PERDA sudah tepat. Sebab dalam banyak hal, tidak semua perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan perlu diancam dengan sanksi pidana. Ada sarana lain di luar sanksi pidana yang dapat digunakan untuk mendukung berlakunya perundang-undangan, seperti melalui sarana pengawasan atau kontrol, maupun sanksi administratif.

Terlebih lagi berkenaan dengan kedudukan PERDA sebagai bagian dari hukum administrasi yang sifatnya hanya mengatur pelaksanaan kebijaksanaan pemerintahan dan hanya merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pengancamkan sanksi pidana yang berlebihan akan dirasakan tidak sesuai dengan tujuan PERDA itu sendiri. Misalnya, peraturan daerah tentang retribusi pedagang kaki lima yang tujuannya untuk meningkatkan sumber pendapatan daerah yang nantinya akan digunakan untuk mensejahterakan masyarakat setempat, namun dalam penegakan hukumnya harus menyengsarakan masyarakat itu sendiri dengan adanya sanksi pidana yang diterapkan kepada wajib retribusi yang tidak membayar retribusi. Dalam hukum administrasi ini,

penggunaan sanksi pidana seharusnya hanya digunakan sebagai *ultimum remedium*.<sup>183</sup> Artinya ialah apabila sanksi-sanksi dari hukum administrasi belum atau tidak dapat digunakan secara efektif dalam usaha menegakan norma-norma hukum administrasi, maka sanksi pidana baru digunakan.

Selanjutnya, untuk membahas lebih lanjut kesesuaian antara perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dengan tujuan PERDA, akan dikemukakan analisis hasil penelitian yang disusun berdasarkan tujuan masing-masing PERDA menurut klasifikasi di atas. Penyusunan hasil penelitian berdasarkan masing-masing klasifikasi tersebut, dilaksanakan karena masing-masing klasifikasi PERDA mempunyai tujuan spesifik sendiri sesuai dengan materi yang diatur.

**a. Kesesuaian antara dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dengan tujuan PERDA perizinan.**

Lembaga perizinan merupakan salah bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*). Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 1, yang dimaksud Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan (kegiatan yang bersifat eksekutif).

---

<sup>183</sup> *Ultimum remedium* secara harfiah berarti obat yang terakhir.

Lembaga perizinan sebagai bagian dari keputusan eksekutif dalam pelaksanaannya di lapangan harus berdasarkan perundang-undangan. Sebab setiap keputusan eksekutif tentu akan mempunyai dampak kepada siapa keputusan tersebut ditujukan. Oleh karenanya, dalam setiap keputusan eksekutif akan selalu diukur dengan perundang-undangan.

Dalam perizinan ini, sistem yang berlaku adalah bahwa undang-undang melarang suatu tindakan tertentu atau tindakan-tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan ini tidak berlaku mutlak, namun hanya untuk mengendalikan masyarakat. Selanjutnya agar masyarakat dapat bertindak, maka dikeluarkan izin oleh pejabat tata usaha negara.<sup>183</sup> Sedangkan menurut **Prajudi Atmosoedirdjo**, sebagaimana dikutip **Philipus M. Hadjon**, dkk dikemukakan bahwa sebenarnya izin beranjak dari ketentuan-ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu harus dilalui. Dengan kata lain, menurut beliau izin adalah “dispensasi dari suatu larangan”.<sup>184</sup>

Fungsi utama dari lembaga perizinan yakni, untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian serta pengawasan kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana dan sarana, atau fasilitas tertentu. Fungsi utama dari perizinan tersebut dijalankan oleh pemerintah dengan

---

<sup>183</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Adminitrasi Indonesia, Op.Cit., hlm.126

<sup>184</sup> Ibid., hlm.143

tujuan untuk melindungi kepentingann umum, ketertiban umum maupun kelestarian lingkungan.<sup>185</sup>

Perlindungan tersebut dilakukan melalui perizinan dengan cara menetapkan dalam pasal-pasal perundang-undangan tentang pembatasan-pembatasan, larangan-larangan, prosedur, syarat-syarat, maupun standar-standar yang harus dipenuhi untuk mendapatkan suatu izin. Ketentuan-ketentuan tersebut diadakan untuk mencegah agar setelah izin diberikan dan kegiatan yang berkenaan dengan izin tersebut dilakukan, tidak menimbulkan bahaya, gangguan maupun kerugian bagi pihak lain.

Selanjutnya, atas dasar fungsi utama dari lembaga perizinan sebagaimana telah diuraikan di atas, dikaitkan dengan tujuan PERDA, maka dapat dirumuskan definisi kerja tentang tujuan PERDA perizinan, yakni “sebagai peraturan pelaksanaan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan untuk mengatur rumah tangga daerah guna melindungi kepentingan umum, ketertiban umum dan kelestarian lingkungan akibat kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana dan sarana, ataupun fasilitas tertentu.”

Atas dasar tujuan PERDA perizinan seperti dikemukakan di atas dikaitkan dengan perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA perizinan, maka berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa dasar-dasar pertimbangan yang diambil kiranya relevan untuk dijadikan landasan guna

---

<sup>185</sup> Penjelasan Peraturan Pemerintah RI Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

menetapkan perbuatan-perbuatan yang melanggar perizinan diancam dengan suatu sanksi pidana. Hal ini dapat dilihat sebagaimana tercantum dalam Tabel 1 (lihat lampiran sub bab ini) yang menggambarkan kesesuaian antara perbuatan yang diancam pidana, dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang diambil, dan tujuan peraturan daerah.

Berdasarkan Tabel 1 di muka, secara umum dapat diketahui bahwa untuk mencapai tujuan peraturan daerah yang mengatur tentang perizinan memang diperlukan adanya ancaman sanksi pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang melanggar tentang ketentuan-ketentuan perizinan. Perbuatan-perbuatan yang melanggar ketentuan tentang perizinan tersebut secara umum patut dianggap mengganggu tercapainya tujuan PERDA, karena mengancam kepentingan umum, ketertiban umum, dan kelestarian lingkungan.

Namun demikian, mencermati materi-materi yang diatur dalam PERDA perizinan, sebenarnya ada materi-materi yang apabila ada pelanggaran tidak perlu diancam dengan sanksi pidana. Pelanggaran tersebut yakni apabila hanya menyangkut tidak dipenuhinya prosedur administrasi, sehingga belum menimbulkan akibat hukum yang nyata. Materi-materi PERDA perizinan yang sebenarnya tidak perlu diancam dengan sanksi pidana ini, yakni materi perizinan yang kemungkinan untuk menimbulkan akibat adanya bahaya, kerugian, maupun ancaman bagi kepentingan pihak lain tidak terlalu besar. Terhadap materi PERDA Perizinan seperti ini seharusnya pengancaman sanksi pidana seharusnya dilakukan secara selektif. Artinya terhadap materi perizinan seperti ini, hukum pidana digunakan sebagai *ultimum remedium* dan lebih dikedepankan pengancaman sanksi administrasi. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh van

Wijk/W. Koninjenbelt seperti yang dikutip oleh Indroharto, bahwa sanksi administrasi merupakan reaksi terhadap ketidaktaatan/ketidakpatuhan terhadap norma hukum administrasi (*reactie op niet naleving in het norm administratieve recht*).<sup>187</sup>

**b. Kesesuaian antara dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dengan tujuan PERDA Pajak/Retribusi.**

Pajak dan retribusi mempunyai kedudukan yang strategis dalam pembiayaan pembangunan. Mengingat pentingnya kedudukan pajak dan retribusi dalam pembangunan dan karena sifatnya yang memaksa, maka keduanya perlu diatur dalam perundang-undangan. Perlunya pajak dan retribusi diatur dalam undang-undang ini telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.<sup>185</sup>

Pajak dan retribusi beserta pungutan lainnya, yang sifatnya memberi beban kepada masyarakat dan karena sifatnya memaksa, dalam pelaksanaannya harus melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan ini diwujudkan melalui perundang-undangan yang dibentuk yang menjadi dasar pengenaan pajak.

Di sisi lain, perpajakan sebagai salah satu perwujudan kewajiban kenegaraan, juga dapat dijadikan sarana untuk mengukur partisipasi masyarakat dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Kepatuhan dan ketaatan masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi dapat menjadi ukuran akan kepedulian masyarakat terhadap program-program pembangunan. Warga masyarakat sebagai wajib pajak dan wajib retribusi yang tidak patuh dalam

---

<sup>187</sup> Indroharto, 1994, Usaha memahami Undang-Undang tentang Pradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. hlm.238

<sup>188</sup> Diatur dalam Pasal 23 A Undang-Undang Dasar 1945 (hasil amandemen sampai dengan ke-4)

melaksanakan kewajibannya membayar pajak dan retribusi dapat dianggap lalai dan tidak peduli terhadap pembangunan. Menyadari pentingnya kedudukan pajak seperti itu, maka dikemukakan oleh **Ismail Saleh** bahwa setiap usaha menghindari pembayaran pajak, baik disengaja maupun hanya sekedar keteledoran dapat dianggap sebagai perbuatan kriminal. Hal ini didasarkan pada hukum yang berbunyi, bahwa setiap kelalaian yang menyebabkan kerugian pada negara atau kelalaian dan kecerobohan yang mengakibatkan kematian seseorang, merupakan suatu tindak pidana.<sup>187</sup>

Selanjutnya, selain diatur dalam Undang-undang, pajak dan retribusi yang menyangkut daerah dan menjadi sumber pendapatan daerah perlu diatur dalam PERDA. Yang diatur dalam PERDA ini adalah pajak dan retribusi yang diatur dan ditentukan oleh undang-undang sebagai pajak daerah dan retribusi daerah. Kedua jenis pungutan ini ditentukan oleh Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang RI Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menjadi kewenangan daerah sebagai sumber pendapatan daerah.

Adapun tujuan PERDA pajak/retribusi ini tidak dapat dilepaskan kaitannya, antara kedudukan PERDA itu sendiri sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sebagai peraturan yang mengatur rumah tangga daerah di satu sisi, dengan kedudukan pajak dan retribusi daerah

---

<sup>187</sup> **Ismail Saleh**, 1988, *Ketertiban dan Pengawasan*, Cet.I, Haji Masagung, Jakarta, hlm.50

sebagai sarana partisipasi masyarakat dalam meningkatkan sumber pendapatan daerah di sisi yang lain. Atas dasar keterkaitan kedua hal tersebut, maka dapat dirumuskan “tujuan PERDA pajak/retribusi, yakni untuk mengatur partisipasi masyarakat dalam mensukseskan pelaksanaan otonomi daerah yang bersangkutan melalui pembayaran pajak daerah dan retribusi daerah.” Dengan peran serta masyarakat dalam membayar pajak daerah dan retribusi daerah akan meningkatkan sumber pendapatan daerah yang pada akhirnya akan mensukseskan pelaksanaan otonomi daerah.

Selanjutnya, untuk menunjang tercapainya tujuan PERDA yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dikemukakan di atas, dalam kebijakan legislatif daerah selama ini banyak PERDA yang menyertakan ancaman pidana. Perbuatan-perbuatan tertentu yang dipandang melanggar PERDA tentang pajak daerah dan retribusi daerah akan dikenakan ancaman pidana. Kebijakan kriminalisasi demikian ini dapat dibenarkan, apabila perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasikan benar-benar telah mengganggu tercapainya tujuan PERDA yang bersangkutan. Dengan kata lain, dasar-dasar pertimbangan kriminalisasinya telah sesuai dengan tujuan ditetapkan PERDA pajak/ retribusi tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap sampel PERDA pajak/retribusi, dapat diketahui seberapa jauh kesesuaian antara dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA pajak/retribusi dengan tujuan ditetapkan PERDA yang bersangkutan. Kesesuaian yang dimaksudkan di sini, yakni adanya hubungan yang logis antara dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi untuk

mendukung tercapai tujuan-tujuan yang diharapkan oleh PERDA yang bersangkutan. Gambaran berkenaan dengan tingkat kesesuaian di atas, dapat dilihat dalam Tabel 1 di muka.

Berdasarkan Tabel 1 tersebut, dapat diketahui bahwa dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dari dari tiap-tiap sampel PERDA yang diambil, secara umum telah menggambarkan pentingnya perbuatan-perbuatan tertentu diancam dengan sanksi pidana dalam PERDA pajak/retribusi. Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang dikemukakan telah menunjukkan bahwa perbuatan-perbuatan tersebut baik sengaja maupun karena kelalaian telah dianggap mengakibatkan kerugian keuangan daerah. Kerugian keuangan daerah yang dimaksudkan disini, yakni berupa hilangnya penerimaan pendapatan daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi yang tidak dibayarkan oleh wajib pajak ataupun wajib retribusi.

Selain itu, perbuatan baik sengaja maupun kelalaian tidak membayar pajak tersebut dianggap menghambat program pembangunan dan menunjukkan tidak adanya wujud partisipasi masyarakat dalam membiayai pembangunan. Hambatan yang ditimbulkan akibat perbuatan-perbuatan tersebut, yakni tidak tercapainya peningkatan sumber pendapatan daerah melalui pajak daerah dan retribusi daerah. Padahal peningkatan sumber pendapatan daerah tersebut merupakan tujuan ditetapkannya peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Sebagai contoh dapat dikemukakan tentang pengajuan Rancangan PERDA Kota Semarang tentang Parkir, bahwa dengan alasan untuk meningkatkan sumber

pendapatan daerah, pemerintah daerah mengajukan usul untuk membedakan tarif parkir antara daerah padat dan kurang padat serta menetapkan parkir berlangganan. Hal ini ditempuh agar potensi yang bersumber dari retribusi perpajakan dapat digali secara maksimal guna meningkatkan pendapatan daerah.<sup>188</sup>

Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang dikemukakan di atas, dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa untuk pelaksanaan undang-undang pajak maupun retribusi, wajib pajak atau wajib retribusi mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi. Kewajiban tersebut apabila tidak dilakukan diancam dengan sanksi pidana. Bahkan lebih dari itu menurut **Rochmat Soemitro**,<sup>189</sup> jika wajib pajak tidak memenuhi kewajiban yang oleh undang-undang diletakkan kepadanya, maka wajib pajak atau wajib retribusi tersebut dapat dipaksa dengan berbagai cara. Paksaan ada yang berupa paksaan administrasi yang letaknya di bidang hukum Administrasi Negara seperti denda administrasi atau surat paksa, tetapi ada pula paksaan di bidang hukum pidana. Kewajiban yang dianggap sangat serius diancam dengan sanksi pidana.

Berkaitan dengan tingkat keseriusan suatu kewajiban untuk membayar pajak atau retribusi ini, kiranya patut dijadikan sebagai dasar-dasar pertimbangan untuk mengancam suatu perbuatan dengan ancaman pidana dalam PERDA pajak/

---

<sup>188</sup> Suara Merdeka, Rabu 11 Februari 2004, "Pansus DPRD Tolak Pembedaan Tarif Parkir", hlm.19

<sup>189</sup> Rochmat Soemitro, 1991, Asas dan Dasar Perpajakan, Jilid 3, Eresco, Bandung, hlm.22

retribusi. Hal ini penting agar tidak semua perbuatan yang melanggar ketentuan PERDA pajak/retribusi diancam dengan pidana. Menurut **Rochmat Soemitro** ada beberapa klasifikasi kewajiban dalam bidang perpajakan yang diancam dengan sanksi pidana, antara lain:

1. Kewajiban untuk memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan memasukan SPT dan melakukan pembukuan.
2. Wajib pajak telah menyampaikan SPT tetapi yang isinya tidak benar, palsu atau dipalsukan dan tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.
3. Wajib pajak menolak atau tidak memberi kesempatan kepada pejabat yang dengan surat tugas, ditugaskan untuk mengadakan pemeriksaan pada wajib pajak atau perusahaan wajib pajak.
4. Wajib pajak yang menolak memperlihatkan atau meminjamkan pembukuannya kepada pejabat untuk diperiksa lebih lanjut.
5. Wajib pajak yang mengadakan pembukuan palsu atau memalsukan pembukuan.
6. Wajib pajak yang melakukan bermacam-macam perbuatan pidana di bidang perpajakan, yang perumusannya terdapat dalam KUHP, seperti penyuapan, penipuan, paksaan atau kekerasan, penggelapan maupun pemalsuan<sup>190</sup>

Selain yang dikemukakan di atas, dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi terhadap pelanggaran dalam PERDA pajak, juga dirumuskan dalam Penjelasan Pasal 37 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang menyatakan sebagai berikut:

- Ayat (1) Dengan adanya sanksi pidana, diharapkan timbulnya kesadaran wajib pajak untuk memenuhi kewajibannya.
- Ayat (2) Perbuatan atau tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat ini yang dilakukan dengan sengaja dikenakan sanksi yang lebih berat daripada alpa, mengingat pentingnya penerimaan pajak bagi daerah.

---

<sup>190</sup> Ibid., hlm 23-24

Berkenaan dengan retribusi, dalam penjelasan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, dikemukakan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasinya terhadap pelanggaran ketentuan retribusi sebagai berikut:

“Pengajuan tuntutan ke pengadilan pidana terhadap wajib retribusi dilakukan dengan penuh kearifan serta memperhatikan kemampuan wajib retribusi dan besarnya retribusi yang terutang yang mengakibatkan kerugian daerah.”

Di sisi lain, ada hal yang patut diperhatikan dalam menyusun dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA pajak/retribusi ini. Adanya kemungkinan untuk mengkriminalisasikan perbuatan yang melanggar PERDA pajak/retribusi ini, jangan sampai digunakan secara berlebihan. Selama ini ada kecenderungan pemerintah daerah terlalu banyak mengeluarkan PERDA terutama yang berkenaan dengan pajak. Kenyataan demikian ini tentu sangat membebani masyarakat, karena beban kewajiban untuk membayar pajak bertambah.<sup>191</sup> Padahal kewajiban tersebut disertai ancaman pidana. Hal demikian ini tentu sangat tidak efektif bagi berfungsinya hukum pidana.

**c. Kesesuaian antara dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dengan tujuan PERDA Penataan/Pengaturan Obyek tertentu.**

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah digariskan bahwa keberadaan PERDA dimaksudkan untuk mengatur rumah tangga daerah otonom dan menampung kondisi khusus dari

---

<sup>191</sup> Suara Merdeka, Kamis, 26 Februari 2004, “Perda dan Pajak Makin Beratkan Dunia Usaha”, hlm.5

tersebut, maka terhadap hal-hal tertentu yang dipandang oleh pemerintah dan masyarakat setempat mengganggu ketertiban umum, mengganggu rasa kesusilaan masyarakat maupun merusak kelestarian lingkungan setempat dapat diatur dengan PERDA. Terhadap hal-hal tersebut pemerintah daerah dapat membuat larangan-larangan agar perbuatan-perbuatan tersebut ditiadakan.

Larangan-larangan tersebut agar mempunyai kekuatan hukum biasanya dimuat dalam PERDA. Selain dengan tujuan agar mempunyai kekuatan hukum, pengaturan larangan-larangan tersebut dalam PERDA juga dimaksudkan agar dapat disertai ancaman pidana bagi siapa yang melanggar. Bertolak dari uraian di atas, dapat dirumuskan "tujuan diadakannya PERDA penataan/pengaturan obyek tertentu, yakni untuk mewujudkan ketertiban umum, melindungi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, maupun menjaga kelestarian lingkungan masyarakat setempat.

Atas dasar tujuan PERDA Penataan/Pengaturan Obyek tertentu seperti dikemukakan di atas dikaitkan dengan perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasinya, maka berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa dasar-dasar pertimbangan yang diambil kiranya relevan untuk dijadikan landasan guna menetapkan perbuatan-perbuatan yang melanggar ketentuan tentang kewajiban-kewajiban, larangan-larangan, maupun persyaratan-persyaratan diancam dengan suatu sanksi pidana. Hal ini dapat dilihat sebagaimana tercantum dalam Tabel 1 di muka, yang menggambarkan kesesuaian antara perbuatan yang diancam pidana,

dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang diambil, dan tujuan peraturan daerah.

Dalam perumusan tujuan pembentukan PERDA penataan/pengaturan obyek tertentu demikian tersebut, maka sebenarnya terkandung maksud untuk melindungi kepentingan-kepentingan, baik kepentingan masyarakat, kepentingan umum maupun kepentingan individu. Perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan itu dalam praktek pelaksanaan hukum, menurut **Bambang Purnomo**<sup>192</sup> merupakan tatanan tentang tata tertib yang timbul karena kenyataan dan tetap dipertahankan adanya serta perkembangannya sebagai aturan tingkah laku manusia dalam hidup bermasyarakat.

Ketentuan tentang larangan-larangan yang diatur dalam PERDA, selain dimaksudkan untuk mewujudkan tata tertib, juga dimaksudkan untuk melindungi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat setempat. Sistem nilai-nilai budaya ini, menurut **Hermien Hadiati Koeswadji**, terdiri dari konsep-konsep yang hidup dalam alam pikiran sebagian besar warga masyarakat budaya yang bersangkutan, yaitu mengenai hal-hal yang mereka anggap penting dan bernilai dalam hidup.<sup>193</sup> Karena itu dikemukakan lebih lanjut oleh beliau, suatu sistem nilai budaya biasanya berfungsi sebagai pedoman untuk berbuat yang penting, yaitu sebagai suatu sistem yang mengontrol perbuatan-perbuatan manusia dalam hidup

---

<sup>192</sup> **Bambang Poernomo**, 1982, *Hukum Pidana Kumpulan Karangan Ilmiah*, Bina Aksara, Jakarta, hlm.64

<sup>193</sup> **Hermien Hadiati Koeswadji**, 1995, *Perkembangan Macam-macam Pidana dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.111

bermasyarakat. Di dalam mengontrol tersebut masyarakat mempunyai pola untuk mengukur apakah suatu perbuatan itu sesuai atau tidak dengan pola yang memperbolehkan atau tidak oleh masyarakat terhadap anggotanya.

Di dalam masyarakat adat, pola sistem kontrol yang dikembangkan dalam masyarakat, terhadap perbuatan yang tidak diperbolehkan oleh sistem nilai yang ada tersebut dikenal dengan istilah "delik adat". Secara singkat dapat dikemukakan bahwa delik adat merupakan suatu perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana barangsiapa yang melanggar larangan masyarakat tersebut. Larangan ini harus disebutkan dan dikenal dalam dan oleh kehidupan masyarakat sehari-hari, demikian pula ancamannya. Dikenakannya larangan ini karena dalam kenyataan hidup sehari-hari yang dikenal oleh masyarakat menimbulkan kerugian (baik material maupun non material/psikologis) bagi satu atau lebih anggota masyarakatnya. Oleh karenanya terhadap pelakunya patut harus menanggung akibatnya.<sup>194</sup>

Selanjutnya, apabila eksistensi delik adat tersebut dikaitkan dengan tujuan ditetapkannya suatu PERDA guna menampung kondisi-kondisi khusus yang ada di daerah, maka tidak menutup kemungkinan untuk mengatur delik adat tersebut dalam PERDA. Adanya kemungkinan ini sejalan dengan pendapat **Sunarjati Hartono** yang mengemukakan bahwa:

"Hukum Nasional yang akan kita bentuk bersama ini merupakan suatu cara untuk mengatur tindak-tanduk manusia Indonesia, melalui saluran-saluran atau lembaga-lembaga hukum yang telah tersedia dan atau dapat diadakan,

---

<sup>194</sup> Ibid. hlm.114

sesuai dengan falsafah hidup kita, yaitu Pancasila. Karena Pancasila itu antara lain juga digali dari hukum adat yang sesungguhnya tidak lain dari hukum asli bangsa kita, maka dengan sendirinya hukum nasional kita yang bersama-sama kita bentuk itu harus berakar pada hukum adat itulah".<sup>195</sup>

Sejalan dengan pendapat tersebut, **Satjipto Rahardjo** juga mengemukakan bahwa hukum adat merupakan suatu kenyataan yang hidup dalam masyarakat, sehingga ia merupakan sektor yang turut menentukan, baik dalam hal pembentukan maupun penerapan hukumnya di Indonesia.

Hal lain yang perlu diperhatikan, sebagai dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA, yang bersumber dari ketentuan hukum tidak tertulis dan yang hidup dalam masyarakat, yakni perbuatan-perbuatan yang dilarang tersebut harus betul-betul dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak boleh dan tidak patut dilakukan. Kerugian material dan rohaniah akan menghambat tercapainya tata dalam pergaulan masyarakat sebagaimana dicita-citakan oleh masyarakat tersebut, yaitu keadaan yang tertib dan damai.<sup>196</sup>

## 2. Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah ditinjau dari pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai.

Kriminalisasi sebagai suatu langkah kebijakan tentu mengandung tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Rangkaian tujuan-tujuan dari kriminalisasi tersebut harus mengarah kepada tujuan kebijakan sosial. Keterpaduan antara tujuan kriminalisasi dan tujuan kebijakan sosial diharapkan

---

<sup>195</sup> Sunarjati Hartono, *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, Alumni, Bandung, 1997, hlm.16

<sup>196</sup> Hermien Hadiati Koeswadji, *Op.Cit.*, hlm.116

dapat mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan. Konsep demikian ini dilandasi pada pemikiran bahwa kriminalisasi sebagai salah satu masalah sentral dalam penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana, dalam implementasinya harus integral dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Dengan kata lain, pemecahan masalah kriminalisasi harus diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial politik yang telah ditetapkan.<sup>197</sup> Oleh karena itulah, menurut **Barda Nawawi Arief** dalam menangani masalah kriminalisasi tersebut harus dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*).<sup>198</sup>

Berkaitan dengan masalah dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam peraturan daerah ini, dalam penyusunan dasar-dasar pertimbangannya pun harus dapat dianalisis dari sudut pandang pendekatan kebijakan. Perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi harus menggunakan pendekatan kebijakan, karena memang hal tersebut merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan atau *policy* (yaitu bagian dari politik hukum/penegakan hukum, politik hukum pidana, politik kriminal, dan politik sosial). Oleh karena dalam setiap kebijakan (*policy*) terkandung pula pertimbangan nilai, maka dalam perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi pun harus pula berorientasi pada pendekatan nilai.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> Lihat **Barda Nawawi Arief**, Kebijakan Legislatif Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op.Cit., hlm.35

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Bandingkan dengan **Barda Nawawi Arief**, Bunga Rampai Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.31

Bertolak dari pendekatan kebijakan itu, menurut **Soedarto** dalam melakukan kriminalisasi harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:<sup>200</sup>

1. Tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila.
2. Perbuatan tersebut merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spiritual).
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip "biaya dan hasil" (*cost benefit principle*).
4. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Dari beberapa ketentuan tentang pendekatan kebijakan tersebut, dikaitkan dengan praktek legislatif daerah selama ini dalam mengkriminalisasikan perbuatan di dalam peraturan daerah, terlihat bahwa kebijakan kriminalisasi dalam peraturan daerah tersebut lebih dominan menggunakan pendekatan kebijakan dibandingkan dengan pendekatan nilai. Hal ini jelas sekali tercermin dalam pola perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi di dalam PERDA pajak/retribusi maupun PERDA perizinan. Berkenaan dengan hal ini, akan dikemukakan contoh-contoh perumusan dasar-dasar kriminalisasi yang lebih dominan menggunakan pendekatan kebijakan.

Dalam PERDA pajak/retribusi, perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang menggunakan pendekatan kebijakan antara lain terlihat dalam rumusan sebagai berikut:

---

<sup>200</sup> **Sudarto**, Hukum dan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.44-48

- Perpajakan sebagai salah satu perwujudan kewajiban kenegaraan yang merupakan sarana peran serta dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional;<sup>201</sup>
- Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab;<sup>202</sup>

Sementara itu, dalam PERDA perizinan, perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang menggunakan pendekatan kebijakan antara lain terlihat dalam rumusan sebagai berikut:

- bahwa perizinan dimaksudkan untuk penertiban, pengendalian, penataan dan pengawasan sumber daya alam hayati yang harus dilindungi dan dimanfaatkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat;<sup>203</sup>
- bahwa perizinan dimaksudkan untuk mengatur pengendalian pemanfaatan flora dan fauna dengan memperhatikan kelangsungan potensi, daya dukung, keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa liar;<sup>204</sup>
- Bahwa dengan adanya peraturan daerah yang mengatur perizinan ini, agar setiap kegiatan dapat dikendalikan sehingga dapat mendorong laju pembangunan daerah, dan memberi manfaat bagi kesejahteraan masyarakat,

---

<sup>201</sup> Konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

<sup>202</sup> Ibid., huruf (b)

<sup>204</sup> Penjelasan Umum, Ibid.

tidak merugikan masyarakat, tidak merugikan pemerintah, serta mendorong pertumbuhan perekonomian,<sup>205</sup>

- Bahwa dengan perizinan diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat serta memberikan perlindungan dan keselamatan masyarakat.<sup>206</sup>
- Bahwa perizinan merupakan bentuk pengesahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, sebagai bentuk jaminan kepastian hukum pemegang izin.<sup>207</sup>
- Bahwa dalam rangka budi daya/produktifitas, penataan dan pelestarian lingkungan serta untuk menumbuhkan perekonomian daerah, maka semua pengelolaan dan pengusahaan sarang burung harus mempunyai izin.<sup>208</sup>

Berdasarkan perumusan dasar-dasar pertimbangan PERDA pajak/retribusi daerah maupun PERDA perizinan seperti tersebut di atas, nampak jelas sekali bahwa kriminalisasi yang dilakukan didasari atas pertimbangan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan pembangunan nasional. Maksudnya adalah bahwa pemerintah dalam rangka melaksanakan kebijakan yang direncanakannya merasa perlu untuk menetapkan perbuatan-perbuatan yang melanggar PERDA perizinan maupun PERDA pajak/retribusi tersebut sebagai perbuatan pidana yang diancam

---

<sup>205</sup> Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pengaturan Perubahan Pemanfaatan lahan.

<sup>206</sup> Konsiderans huruf a dan Penjelasan umum, Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 16 tahun 2001 tentang penyelenggaraan Angkutan orang Dan jalan dengan Kendaraan Umum.

<sup>207</sup> Pasal 14, Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Kabupaten Wonosobo.

<sup>208</sup> Konsiderans huruf a, Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 11 Tahun 2002 tentang Izin Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung.

sanksi pidana. Dengan demikian, kriminalisasi dalam PERDA tersebut didasari alasan praktis untuk menunjang kebijakan pemerintah daerah.

Begitu dominannya penggunaan pendekatan kebijakan dalam perumusan dasar-dasar kriminalisasi dalam peraturan daerah tentang perpajakan/retribusi daerah, sampai terkesan bahwa pendekatan nilai dikesampingkan. Indikasi pengesampingan pendekatan nilai nampak nyata karena perlindungan wajib pajak/retribusi tidak begitu diatur secara detail. Padahal wajib pajak/retribusi memiliki hak-hak yang harus dijamin dan dilindungi dalam peraturan daerah yang bersangkutan juga.<sup>211</sup>

Di sisi lain, apabila pemerintah daerah atau aparat yang memungut pajak melalaikan kewajiban atau melanggar ketentuan tidak pernah diatur ancaman pidananya dalam peraturan daerah. Jadi dapat dikemukakan bahwa perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi tersebut hanya bersifat sepihak bagi kepentingan penguasa. Hal ini berarti masalah nilai-nilai seperti keadilan, jaminan hak-hak, maupun perlindungan hukum masyarakat kurang diperhatikan dalam perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam peraturan daerah tentang perpajakan/retribusi daerah ini.

Sementara itu, dalam peraturan daerah yang mengatur tentang obyek tertentu, penggunaan pendekatan nilai nampak lebih banyak diterapkan disamping pendekatan kebijakan dalam perumusan dasar-dasar pertimbangan

---

<sup>211</sup> Dalam pembahasan Raperda Parkir Kota Semarang, dalam konsideransnya telah dimasukkan UU tentang perlindungan konsumen sebagai dasar hukum, namun dalam pengaturan materinya belum ada pengaturan hak-hak wajib pajak/retribusi dalam peraturan daerah yang bersangkutan, lihat Suara Merdeka, Rabu 11 Februari 2004, "Hak-hak Pengguna Jasa Parkir Belum Dijamin Perda", hlm.19

kriminalisasinya. Artinya penggunaan pendekatan nilai dan pendekatan kebijakan digunakan secara selaras dan seimbang. Hal ini nampak dalam perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam peraturan daerah di bawah ini:

- bahwa untuk menjaga kelestarian sumber daya hayati perikanan laut, agar tercapai pengelolaan sumber daya ikan yang rasional dan dalam rangka mendorong peningkatan produksi yang dihasilkan oleh para nelayan tradisional yang berakibat meningkatnya kesejahteraan nelayan serta untuk meningkatkan pendapatan asli daerah;<sup>210</sup>
- bahwa untuk menghindari terjadinya ketegangan-ketegangan sosial;<sup>211</sup>
- bahwa pergelandangan dan pengemisan merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan norma-norma dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;<sup>212</sup>
- bahwa pergelandangan dan pengemisan dianggap dapat mengganggu kebersihan, keamanan, ketentraman, serta ketertiban masyarakat;<sup>213</sup>
- bahwa penanggulangan dan pencegahan gelandangan dan pengemis melalui upaya preventif dan represif dimaksudkan juga untuk melakukan rehabilitasi agar mampu mencapai taraf hidup yang layak.<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> Konsiderans huruf a, Peraturan Daerah Kabupten Rembang Nomor 14 Tahun 2001, Ibid.

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Konsiderans huruf a dan penjelasan Umum, Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 9 Tahun 2001, Op.Cit.

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Penjelasan umum, Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 9 Tahun 2001, Ibid.

- Bahwa Demak adalah sebagai Kota Wali, kota santri dan pernah menjadi pusat kerajaan Islam yang terbesar di kawasan Nusantara pada jamannya, merupakan suatu keprihatinan kita bersama apabila kota Wali tersebut pada perkembangannya dicemari dengan berbagai kegiatan perjudian, sehingga dapat merubah citra sebagai kota agamis;<sup>215</sup>
- bahwa minuman beralkohol/minuman keras pada hakekatnya membahayakan kesehatan jasmani dan rohani, mengancam kehidupan masa depan generasi bangsa, dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat serta menjadi pendorong terjadinya tindak kekerasan dan kriminalitas, sehingga perlu adanya pengendalian, penertiban dan pengawasan;<sup>216</sup>

Dari perumusan-perumusan tersebut nampak bahwa masalah-masalah yang berhubungan dengan nilai-nilai dijadikan bahan perumusan dasar-dasar kriminalisasi dalam PERDA, antara lain seperti nilai-nilai keadilan, nilai-nilai religius, maupun norma-norma kesusilaan. Sedangkan penggunaan pendekatan kebijakan dalam perumusan dasar-dasar kriminalisasi dapat tercermin dari pertimbangan untuk meningkatkan kesejahteraan warga, menjaga kelestarian lingkungan, menghambat kriminalitas, menjaga kebersihan maupun ketertiban dan keamanan, maupun menyelamatkan kehidupan generasi muda.

---

<sup>215</sup> Penjelasan Umum, Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 31 Tahun 2002 tentang Larangan Perjudian di Wilayah Kabupaten Demak.

<sup>216</sup> Konsiderans huruf a, Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 16 Tahun 2002 tentang Minuman Beralkohol/Minuman Keras.

Masalah nilai ini patut diperhatikan dalam penentuan kebijakan kriminalisasi PERDA yang mengatur tingkah laku manusia, karena nilai inilah yang menjiwai manusia dalam bertindak atau bersikap. Dikemukakan juga oleh **Satjipto Rahardjo**, bahwa nilai tersebut merupakan unsur rohaniah (sebagai suara batin) yang dapat memberi motif pada manusia dalam perbuatannya. Keberadaan dunia nilai ini menurut **Parson** sebagai mana dikutip **Satjipto Raharjo**, disebut sebagai "*ultimate reality*" merupakan sumber tertinggi yang mengalirkan nilai-nilai yang mengontrol manusia dan kehidupannya dalam masyarakat, yaitu yang menimbulkan kesadaran diskriminatif pada mereka untuk membedakan mana yang boleh dan mana yang tidak diperbolehkan.<sup>219</sup>

Pentingnya masalah nilai ini dipertimbangkan dalam kebijakan penggunaan hukum pidana, sejalan dengan pendapat **Barda Nawawi Arief** yang mengatakan, nilai merupakan aspek dalam atau aspek batiniah/kejiwaan yang ada dibalik atau dibelakang norma. Oleh karenanya, menurut beliau dikatakan hukum pidanalah yang paling dekat dan paling sarat dengan nilai-nilai kejiwaan/moralitas.<sup>220</sup>

Hukum sebagai bagian dari petunjuk hidup yang bersumber pada tata nilai etis, maka hukum mengandung nilai-nilai etis. Nilai-nilai itu memberikan suatu pengertian tentang hal-hal apa saja yang patut dijunjung tinggi, karena itu harus dicapai dan dipelihara. Menurut **G. Radbruch** sebagaimana dikutip **Theo**

---

<sup>219</sup> **Satjipto Raharjo**, 1986, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, hlm.63

<sup>220</sup> **Barda Nawawi Arief**, Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia), Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar F.H. UNDIP, Semarang, 1994, hlm.1

**Huijbers** adanya berbagai nilai inilah yang dituju melalui pembentukan hukum.<sup>221</sup>

Berkenaan masalah nilai-nilai yang ingin dicapai atau dilindungi oleh hukum pidana, menurut **Bassiouni** sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief**, bahwa tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pidana pada umumnya terwujud dalam kepentingan-kepentingan sosial yang mengandung nilai-nilai tertentu yang perlu dilindungi. Kepentingan-kepentingan sosial tersebut menurut **Bassiouni** ialah:<sup>222</sup>

1. Pemeliharaan tertib masyarakat;
2. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain;
3. Memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum;
4. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu.

Dikemukakan lebih lanjut oleh **Bassiouni**, bahwa sanksi pidana harus disepadankan dengan kebutuhan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan-kepentingan ini. Pidana hanya dapat dibenarkan apabila ada kebutuhan yang berguna bagi masyarakat, pidana yang tidak diperlukan, tidak dapat dibenarkan dan berbahaya bagi masyarakat. Selain itu, batas-batas sanksi pidana ditetapkan pula berdasarkan kepentingan-kepentingan ini dan nilai-nilai yang mewujudkannya. Oleh karena itu, menurut **Bassiouni** hukum pidana bukan hanya bersifat pragmatis tetapi juga suatu disiplin yang berdasar dan berorientasi pada nilai (*not only pragmatic but also value based and value-oriented*)<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> **Theo Huijbers**, 1991, Filsafat Hukum, Kanisius, Yogyakarta, hlm.118

<sup>222</sup> **Barda Nawawi Arief**, Op.Cit., hlm 40

<sup>223</sup> *Ibid.*

Selanjutnya berkenaan dengan kriminalisasi dalam PERDA, dalam kasus-kasus tertentu, penggunaan pendekatan nilai lebih dominan dijadikan dasar kriminalisasi dalam PERDA pengaturan/penataan obyek tertentu. Hal ini sering terjadi dalam kriminalisasi masalah-masalah yang menyangkut nilai-nilai moral/kesusilaan. Dampak dari dominannya pendekatan nilai ini, maka pendekatan kebijakan cenderung diabaikan. Dalam melakukan kriminalisasi tidak lagi dipertimbangkan, misalnya kemampuan aparat penegak hukum dalam menegakan aturan maupun perhitungan antara "biaya dan hasil" (*cost and benefit principle*) dalam penggunaan hukum pidana.

Padahal pertimbangan tentang kemampuan aparat penegak hukum dalam menegakan aturan ini sangat penting dipertimbangkan dalam melakukan kriminalisasi perbuatan di dalam PERDA. Jumlah personil aparat penegak hukum yang terbatas menjadi kendala bagi penegakan PERDA. Penegak hukum terkadang harus menerapkan skala prioritas dalam melakukan penegakan suatu aturan hukum. Prioritas penegakan hukum ini umumnya ditujukan kepada aturan-aturan hukum yang benar-benar mendesak untuk melindungi kepentingan masyarakat ataupun kepentingan negara. Oleh karena itu, apabila materi yang diancam dengan sanksi pidana dalam peraturan daerah dipandang oleh aparat penegak hukum kurang begitu mendesak untuk ditegakan, maka PERDA tersebut biasanya tidak diprioritaskan penegakan hukumnya.

Uraian di atas sebagaimana yang dikemukakan **Bassiouni**, seperti yang dikutip oleh **Barda Nawawi Arief**, bahwa faktor-faktor kebijakan tertentu yang harus diperhatikan sebelum melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi, antara lain termasuk:

1. Keseimbangan sarana-sarana yang dipergunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai;
2. Analisa biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari;
3. Penilaian atau penaksiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber daya manusia;
4. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.<sup>224</sup>

Selain pertimbangan kemampuan aparat penegak hukum, aspek pendekatan kebijakan lainnya yang sering dilupakan dalam kriminalisasi PERDA yakni adanya perhitungan biaya dan hasil dalam penggunaan hukum pidana. Sebagaimana diketahui untuk melakukan penegakan hukum terkadang diperlukan upaya-upaya tertentu, yang terkadang memakan korban baik jiwa maupun harta yang tidak sedikit jumlahnya. Biaya operasional yang tinggi untuk penegakan PERDA yang tidak sebanding dengan hasil yang akan dicapai jarang diperhitungkan dalam kriminalisasi PERDA. Padahal kondisi inilah yang sebenarnya menjadi penyebab munculnya keengganan dalam menegakan ketentuan PERDA.

Akibat dari adanya kelebihan kriminalisasi yang disebabkan tidak digunakannya beberapa pendekatan kebijakan seperti di atas, nampak dalam ketentuan PERDA yang berkaitan dengan ketentuan moral yang dianggap abnormal, seperti kumpul kebo, homoseksualitas, perzinahan, dan segala bentuk perbuatan seksual abnormal. Dalam hal ini perlu diperhatikan apa yang dikemukakan oleh **Thurman Arnold** yang dikutip **Muladi** sebagai berikut;

“ bahwa sebagian besar peraturan-peraturan di dalam hukum pidana yang tidak dapat diterapkan biasanya meliputi peraturan-peraturan yang ditujukan

---

<sup>224</sup> Ibid., hlm.37

untuk memuaskan tujuan-tujuan moral. Peraturan-peraturan ini tidak dapat dijalankan karena orang akan selalu meneruskan perbuatan-perbuatan tersebut, dan peraturan-peraturan tersebut tidak dicabut karena orang ingin melindungi perasaan moral".<sup>225</sup>

Patut pula diperhatikan apa yang dikemukakan oleh **Sahetapy** sebagaimana dikutip **Topo Santoso**, yang menyatakan sebagai berikut:

"Bahwa nilai-nilai sakral dan agama harus dijunjung tinggi, tidak perlu dipersoalkan lagi. Tetapi untuk membedah dan menarik pisau pidana ke dalam kamar rumah tangga pribadi, sungguh keterlaluhan dalam kasus berzina."<sup>226</sup>

Untuk mendukung pendapatnya tersebut, selanjutnya **Saheptapy** mengemukakan uraian dari **Mannheim** sebagaimana dikutip **Han Bin Siong**, bahwa kelakuan tertentu sekalipun anti sosial, tidak boleh dijadikan tindak pidana, karena:

1. Oleh karena *the efficient administration of justice of criminal justice has to dependent on the widest possible backing of the community at large*, maka harus diselidiki apakah tentang kelakuan yang bersangkutan itu ada sikap yang sama dalam masyarakat.
2. Sekalipun ada sikap yang sama itu, harus diselidiki pula apakah kelakuan yang bersangkutan merupakan kelakuan yang pemindaannya *'technically too difficult'* atau tidak.
3. Juga mungkin kelakuan yang bersangkutan merupakan *unsuitable object of the criminal law...because penalizing them would mean interfering too much with the private lives of individuals*<sup>227</sup>.

Selanjutnya patut direnungkan apa yang dikemukakan oleh **Bassiouni**, bahwa pendekatan yang berorientasi pada kebijakan ini seharusnya dipertimbangkan sebagai salah satu *scientific device* dan digunakan sebagai alternatif dari pendekatan pertimbangan nilai yang bersifat emosional (*the*

<sup>225</sup> Muladi, 1985, Lembaga Pidana bersyarat, Alumni, Bandung, hlm.137

<sup>226</sup> Topo Santoso, 1997, Seksualitas dan Hukum Pidana, Ind-hill Co., Depok, hlm.105

<sup>227</sup> Ibid.

*emosionally laden value judgment approach*). Hal ini dikarenakan pendekatan kebijakan mempunyai kecenderungan untuk menjadi pragmatis dan kuantitatif serta tidak memberi kemungkinan untuk masuknya faktor-faktor yang bersifat subyektif.<sup>228</sup>

Sebaliknya suatu kebijakan kriminal juga tidak dapat dilepas sama sekali dari masalah nilai, karena seperti dikatakan oleh **Christiansen** sebagaimana yang dikutip **Barda Nawawi Arief**, *the conception of problem 'crime and punishment' is an essential part of the culture of any society*. Sedangkan menurut **Barda Nawawi Arief**, bagi Bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan garis kebijakan pembangunan nasionalnya bertujuan membentuk "manusia Indonesia seutuhnya", maka masalah nilai harus benar-benar dipertimbangkan dalam kebijakan kriminal.<sup>229</sup>

Berdasarkan uraian di atas, selanjutnya dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**, bahwa menurut **Bassiouni** dalam melakukan kebijakan hukum pidana (kriminalisasi-pen) diperlukan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) yang bersifat pragmatis dan rasional, dan juga pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value judgement approach*). Namun sisi lain, dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**, antara pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai-nilai jangan terlalu dilihat sebagai suatu *dichotomy*, karena

---

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> Ibid.hlm.41

dalam suatu pendekatan kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor nilai.<sup>230</sup>

### 3. Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah ditinjau dari tujuan pemidanaan.

Penyusunan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi harus mengarah pada tujuan yang hendak dicapai melalui sarana yang dipilih. Dalam hal kriminalisasi ini, mengingat sarana yang digunakan untuk menanggulangi kejahatan adalah hukum pidana, maka dasar-dasar yang dijadikan pertimbangan hendaknya searah dengan tujuan pemidanaan itu sendiri. Sebagaimana telah diketahui, bahwa penetapan tujuan merupakan prasyarat bagi suatu politik kriminal yang rasional.<sup>231</sup> Oleh karena itu agar kriminalisasi merupakan suatu kebijakan yang rasional, harus pula diketahui tujuan pemidanaan, sebab sarana yang digunakan dalam kriminalisasi adalah sarana pidana. Dengan mengetahui tujuan pemidanaan ini, maka dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang digunakan pun harus searah dengan tujuan pemidanaan tersebut. Apabila dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang dirumuskan tidak sejalan dengan tujuan sarana yang digunakan, maka kebijakan tersebut tentu tidak rasional. Hal sebagaimana dikemukakan oleh **Karl O. Christiansen** yang dikutip oleh **Barda Nawawi Arief**

---

<sup>230</sup> *ibid.*

<sup>231</sup> Lihat **Karl O. Christiansen** sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief** dalam *Kebijakan Legislatif Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op.Cit., hlm.80

bahwa kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang memakai metode-metode (dasar-dasar, sarana-sarana dan tujuan -pen) yang rasional.<sup>232</sup>

Bertolak dari pemikiran tersebut di atas, dalam pembahasan ini terlebih dahulu akan diuraikan tujuan pemidanaan sebagai tolok ukur untuk menilai apakah dasar-dasar kriminalisasi dalam peraturan daerah sudah sejalan dengan tujuan sarana yang digunakan. Lebih tegasnya, apakah dasar-dasar pertimbangan untuk mengancam suatu perbuatan yang melanggar peraturan daerah dengan sanksi pidana tersebut dapat menunjang tercapainya tujuan pemidanaan.

Di Indonesia masalah tujuan pemidanaan belum pernah diatur dalam hukum positif yang ada. Namun dalam Konsep Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tahun 2000 (yang selanjutnya disebut Konsep KUHP) telah dirumuskan konsep tujuan pemidanaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 50 Konsep KUHP. Pasal 50 Konsep KUHP menyatakan sebagai berikut:

- (1) Pemidanaan bertujuan:
  - b. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
  - c. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan dapat berguna;
  - d. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat;
  - e. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.
- (2) Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

Perumusan keempat tujuan pemidanaan yang diatur dalam Konsep KUHP tersebut tidak dapat dilepaskan dari perkembangan aliran-aliran pemikiran dalam

---

<sup>232</sup> Ibid.38

hukum pidana, yakni aliran klasik, aliran modern atau aliran positif dan aliran neo klasik.<sup>233</sup> Keseluruhan aspek dari teori-teori tentang tujuan pemidanaan yang tumbuh dalam aliran-aliran tersebut telah dirumuskan dalam Konsep KUHP tersebut.

Di sisi lain, dalam uraian terdahulu telah dikemukakan bahwa tujuan umum dari politik kriminal adalah “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan”. Bertolak dari tujuan politik kriminal yang demikian tersebut, maka menurut **Barda Nawawi Arief**, tujuan utama yang ingin dicapai pidana dan hukum pidana sebagai salah satu politik kriminal adalah “perlindungan masyarakat”.<sup>234</sup> Pendapat **Barda Nawawi Arief** yang demikian tersebut mengacu pada Seminar Kriminologi ketiga Tahun 1976, yang dalam kesimpulannya menyatakan:

“Hukum pidana hendaknya dipertahankan sebagai salah satu sarana untuk *social defence* dalam arti melindungi masyarakat terhadap kejahatan dengan memperbaiki atau memulihkan kembali (*rehabilitatie*) si pembuat tanpa mengurangi keseimbangan kepentingan perorangan (pembuat) dan masyarakat”.

Selain itu, pendapat tersebut juga didasarkan pada salah satu Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional Tahun 1980, yang menyatakan:

- Sesuai dengan politik hukum pidana maka tujuan pemidanaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kejahatan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat/negara, korban dan pelaku.

---

<sup>233</sup> Pembahasan Aliran-aliran Pemikiran dalam Hukum Pidana ini, dapat dilihat dalam Bab Tinjauan Pustaka.

<sup>234</sup> **Barda Nawawi Arief**, Op.Cit., hlm.82

- Atas dasar tujuan tersebut maka pembedanaan harus mengandung unsur-unsur yang bersifat:
  1. Kemanusiaan, dalam arti bahwa pembedanaan tersebut menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang;
  2. Edukatif, dalam arti bahwa pembedanaan itu mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang sportif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan;
  3. Keadilan, dalam arti bahwa pembedanaan tersebut dirasakan adil oleh terdakwa maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat.<sup>235</sup>

Dalam pengertiannya yang masih sangat luas, dikemukakan lebih lanjut oleh **Barda Nawawi Arief** bahwa tujuan pidana dan hukum pidana berupa “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat” merupakan induk dari keseluruhan pendapat atau teori-teori yang berhubungan dengan pidana. Dengan kata lain, semua pendapat dan teori yang berhubungan dengan tujuan pidana dan pembedanaan sebenarnya hanya merupakan perincian atau pengidentifikasian dari tujuan umum.<sup>236</sup>

Tujuan-tujuan pembedanaan yang sebenarnya merupakan identifikasi dari tujuan umum pidana dan hukum pidana berupa perlindungan masyarakat tersebut, menurut **Barda Nawawi Arief** sebenarnya mengandung dua aspek pokok yakni:

- (1) aspek perlindungan masyarakat terhadap tindak pidana, meliputi tujuan-tujuan:
  - a. mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana;
  - b. memulihkan keseimbangan masyarakat yang perwujudannya sering dikemukakan dalam berbagai ungkapan, antara lain: menyelesaikan konflik, mendatangkan rasa aman, memperbaiki kerugian atau kerusakan yang timbul, menghilangkan noda-noda yang ditimbulkan, memperkuat kembali nilai-nilai hidup dalam masyarakat.

---

<sup>235</sup> Ibid., hlm.82

<sup>236</sup> Ibid., hlm.85

- (2) aspek perlindungan terhadap individu atau pelaku tindak pidana, yang bertujuan memperbaiki si pelaku yang sering dikemukakan dalam berbagai ungkapan seperti melakukan rehabilitasi dan memasyarakatkan kembali si pelaku, membebaskan si pelaku, mempengaruhi tingkah laku si pelaku untuk tertib atau patuh pada hukum, melindungi si pelaku dari pengenaan sanksi atau pembalasan yang sewenang-wenang di luar hukum.<sup>237</sup>

Dalam kaitannya aspek pokok tujuan pemidanaan tersebut dengan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA, maka dapat dikemukakan di sini bahwa dasar-dasar pertimbangan untuk mengancam suatu perbuatan dengan sanksi pidana dalam PERDA dapat dikatakan tepat apabila dapat menunjang tercapainya kedua aspek tujuan pemidanaan tersebut.

Berdasarkan hasil-hasil penelitian sebagaimana dikemukakan di muka bahwa dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA pajak/retribusi, pada intinya mengandung pokok pertimbangan bahwa pengancaman terhadap perbuatan-perbuatan yang melanggar ketentuan perpajakan dan retribusi yakni dimaksudkan untuk:

1. melindungi kepentingan pemerintah dan masyarakat berkenaan dengan sumber-sumber pendapatan daerah dari pajak dan retribusi untuk pembangunan dan mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat;
2. menyadarkan wajib pajak/retribusi akan kewajibannya membayar pajak (patuh pada hukum).

Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi demikian ini apabila dikaitkan dengan aspek pokok tujuan pemidanaan jelas menunjukkan adanya arah yang sama, baik

---

<sup>237</sup> Ibid., hlm.93-94

dengan aspek pokok perlindungan masyarakat maupun aspek perlindungan individu.

Pertimbangan kriminalisasi yang menyatakan bahwa untuk melindungi kepentingan pemerintah dan masyarakat berkenaan dengan sumber pendapatan daerah guna menunjang pelaksanaan pembangunan dan mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat, jelas menunjukkan arah yang sama dengan aspek pokok perlindungan masyarakat terutama berkenaan dengan tujuan mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana perpajakan/retribusi yang pada akhirnya akan merugikan keuangan daerah.

Sedangkan pertimbangan kriminalisasi yang menyatakan untuk menyadarkan wajib pajak/retribusi akan kewajibannya, jelas menunjukkan tujuan yang sama dengan aspek pokok yang kedua yakni perlindungan individu atau pelaku tindak pidana, terutama yang menyangkut tujuan pemidanaan berupa membimbing pelaku tindak pidana insyaf dan menjadi anggota masyarakat yang baik, mempengaruhi tingkah laku si pelaku untuk tertib atau patuh pada hukum.

Selanjutnya berkenaan dengan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA perizinan, sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, yang pada intinya memuat pertimbangan pokok untuk:

1. melindungi individu, negara maupun masyarakat dari kerugian yang timbul;
2. melindungi kelestarian lingkungan;
3. melindungi keselamatan masyarakat dari bahaya yang timbul serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

4. melindungi dan memberikan kepastian hukum bagi pemegang izin, maka pertimbangan-pertimbangan kriminalisasi di atas mempunyai dasar pemikiran yang sejalan dengan kedua aspek pokok tujuan pidanaaan.

Namun kiranya patut juga dicermati, bahwa pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA perizinan lebih dominan kepada aspek perlindungan masyarakat, terutama berkenaan dengan tujuan untuk mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana maupun memulihkan keseimbangan masyarakat serta memperbaiki kerugian yang timbul. Sedangkan aspek perlindungan individu yang cukup relevan hanyalah membebaskan rasa bersalah para terpidana, dimana tujuan ini sejalan dengan dasar kriminalisasi untuk melindungi dan memberi kepastian hukum bagi pemegang izin.

Selanjutnya pada bagian di muka telah dikemukakan bahwa dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam PERDA pengaturan/penataan obyek tertentu, mempunyai pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. melindungi kepentingan masyarakat dan negara berkenaan dengan ketertiban dan kelestarian lingkungan;
2. menghindari ketegangan-ketegangan sosial; mewujudkan ketertiban dan keamanan; mencegah kriminalitas
3. melindungi norma-norma kehidupan masyarakat;
4. melindungi dan melakukan rehabilitasi terhadap warga masyarakat yang kurang mampu.

Pemikiran-pemikiran dasar yang melandasi kebijakan kriminalisasi dalam PERDA pengaturan/penataan obyek tertentu di atas, apabila dikaitkan dengan kedua aspek pokok tujuan pemidanaan menunjukkan arah pemikiran yang sama.

Pemikiran-pemikiran untuk melindungi kepentingan masyarakat terhadap ketertiban dan kelestarian lingkungan, menghindari ketegangan-ketegangan sosial, mewujudkan ketertiban dan keamanan, mencegah kriminalitas, melindungi norma-norma kehidupan masyarakat, kiranya sangat sinkron dengan aspek pokok tujuan pemidanaan untuk perlindungan masyarakat. Kesesuaian tersebut nampak dengan tujuan pemidanaan untuk mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana, menyelesaikan konflik, mendatangkan rasa aman, memperkuat kembali nilai-nilai hidup masyarakat.

Di sisi lain, aspek pokok perlindungan individu melalui pemidanaan juga tercermin dalam dasar-dasar kriminalisasi di atas, terutama yang menyangkut pemeliharaan/rehabilitasi individu pelaku tindak pidana pelanggaran peraturan daerah. Aspek pokok tujuan pemidanaan berupa perlindungan individu pelaku, yang sejalan dengan dasar pertimbangan kriminalisasi untuk mengadakan rehabilitasi, sering dinyatakan dengan istilah melakukan rehabilitasi dan memasyarakatkan kembali pelaku tindak pidana.

## **B. Kebijakan Sanksi Pidana dalam Peraturan daerah dalam Kerangka Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia.**

### **B.1. Kebijakan sanksi pidana dalam peraturan daerah ditinjau dari tujuan pemidanaan**

Selama ini terdapat kebijakan umum dalam pengoperasionlisasian pidana perampasan kemerdekaan dalam perundang-undangan di Indonesia, yakni bahwa pidana penjara terutama ditujukan atau diancamkan terhadap tindak pidana kejahatan. Sedangkan terhadap tindak pidana pelanggaran pada umumnya hanya diancam dengan pidana perampasan kemerdekaan yang lebih ringan berupa pidana kurungan. Garis kebijakan demikian inilah yang diikuti oleh pembentuk undang-undang pemerintahan daerah dalam membuat ketentuan umum yang kemudian dijadikan pedoman oleh legislatif daerah dalam membuat aturan pemidanaan peraturan daerah. Ketentuan umum demikian ini dinyatakan secara tegas dalam Pasal 71 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa:

“Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan”

Garis kebijakan legislatif yang demikian tersebut mengikuti dan bersumber dari sistem KUHP yang membagi tindak pidana menjadi kejahatan dan pelanggaran. Menurut *Memorie van Toelichting* dimasukkannya pidana kurungan ke dalam KUHP itu terdorong oleh dua macam kebutuhan, yaitu:

- a. Kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana yang sangat sederhana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak atau suatu *vrijheidsstraf* yang sangat sederhana bagi delik-delik yang sifatnya ringan; dan
- b. Kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak yang sifatnya tidak begitu mengekang bagi delik-delik yang menurut sifatnya "tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental atau adanya suatu maksud yang sifatnya jahat pada pelakunya", ataupun yang sering disebut sebagai suatu *custodial honesta* belaka.<sup>238</sup>

Berdasarkan kedua pertimbangan di atas, maka dapat diasumsikan bahwa pembentuk undang-undang pemerintahan daerah juga beranggapan bahwa delik-delik yang diatur dalam peraturan daerah adalah delik yang menurut sifatnya ringan, tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental serta tidak menunjukkan adanya sifat jahat pada pelakunya, sehingga hanya diancam dengan pidana kurungan.

Di dalam Pasal 18 ayat (1) KUHP dinyatakan bahwa pidana kurungan paling sedikit 1 hari dan paling lama 1 tahun. Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa dalam hal ada pemberatan kurungan dapat ditambah menjadi 1 tahun 4 bulan. Berdasarkan waktu menjalani pidana tersebut, maka pidana kurungan sebenarnya termasuk dalam kategori pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek.

Pidana perampasan kemerdekaan jangka waktu pendek ini menurut beberapa kalangan memiliki kelemahan-kelemahan. Salah satu kritik-kritik berkenaan dengan pidana penjara jangka pendek ini dikemukakan oleh **Johannes**

---

<sup>238</sup> Lamintang, 1984, Hukum Penitensier Indonesia, Armico, Bandung, hlm.72

**Andenaes** dalam bukunya berjudul *"Punishment and Deterrence"* seperti yang dikutip oleh **Barda Nawawi Arief** menyatakan bahwa:

....Pidana pendek seperti itu tidak memberikan kemungkinan untuk merehabilitasi si pelanggar, tetapi cukup mencap dia dengan stigma penjara dan membuat kontak-kontak yang tidak menyenangkan.....Ada 2 keterbatasan dari pidana penjara pendek, yaitu:

- a. Tidak membantu/menunjang secara efektif fungsi membuat tidak mampu (*"it does not effectively serve an incapacitative function"*) dan
- b. Sebagai suatu pencegahan umum, ia lebih rendah mutunya daripada pidana lama (*"as a general deterrent it is inferior to longer sentences"*)<sup>239</sup>

Adanya kelemahan-kelemahan tersebut tentunya secara tidak langsung akan menghambat maksud dijatuhkannya pidana itu sendiri. Menurut **Soedarto** maksud dijatuhkannya pidana perampasan kemerdekaan adalah dengan pidana agar dapat dilakukan pembinaan sedemikian rupa sehingga setelah selesai menjalani pidana, terpidana menjadi orang yang lebih baik dari sebelumnya.<sup>240</sup> Sedangkan menurut **Soemadipradja** tujuan dan alasan pembeda dari pidana perampasan kemerdekaan adalah untuk melindungi masyarakat. Tujuan ini hanya bisa dicapai bila masa hilangnya kemerdekaan itu diarahkan sebanyak mungkin agar terpidana dapat kembali ke masyarakat atau resosialisasi.<sup>241</sup>

Oleh karena itulah, penerapan ancaman pidana kurungan terhadap delik-delik yang menurut sifatnya ringan dan tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental atau adanya suatu maksud yang sifatnya jahat pada pelakunya, kiranya perlu dibahas efektifitasnya apabila ditinjau dari aspek pokok tujuan

<sup>239</sup> **Barda Nawawi Arief**, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Op.Cit., hlm.36-38

<sup>240</sup> **Sodarto**, *Hukum dan Hukum Pidana*, Op.Cit., hlm.81

<sup>241</sup> **Soemadipradja**, **S. Achmad** dan **Romli Atmasasmita**, *Sistem Pemasyarakatan di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, hlm.2

pidana yakni untuk perlindungan masyarakat dan pembinaan individu pelaku. Alasannya adalah mengingat tujuan pidana ini merupakan pengendali atau kontrol dan sekaligus memberikan dasar filosofis, dasar moralitas dan motivasi yang terarah dan jelas berkenaan dengan pidana kurungan/denda yang bersangkutan.

Dilihat dari aspek perlindungan kepentingan masyarakat, maka suatu pidana dikatakan efektif apabila pidana ini sejauh mungkin dapat mencegah atau mengurangi kejahatan. Jadi efektifitasnya dilihat dari seberapa jauh frekuensi kejahatan dapat ditekan. Dengan kata lain, kriterinya terletak pada seberapa jauh efek "pencegahan umum" (*general prevention*) dari pidana perampasan kemerdekaan dalam mencegah warga masyarakat pada umumnya tidak melakukan kejahatan.<sup>242</sup>

Berkenaan dengan aspek *general prevention* dari pidana kurungan (yang juga merupakan bagian dari pidana perampasan kemerdekaan), perlu dikemukakan kesimpulan dari **Barda Nawawi Arief** yang didasarkan pada pendapat dari **Schultz**, **Roger Hood** dan **Richard Sparks** maupun **Karl O. Christiansen**, pada saat membahas aspek *general prevention* dari pidana penjara, sebagai berikut.<sup>243</sup>

"bahwa indikator naik turunnya frekuensi kejahatan tidak dapat begitu saja digunakan sebagai ukuran untuk menentukan efektif tidaknya pidana penjara

---

<sup>242</sup> **Barda Nawawi Arief**, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.247

<sup>243</sup> **Barda Nawawi Arief**, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op.Cit., hlm.100

(pidana kurungan-pen). Terlebih lagi ada sisi lain dari aspek perlindungan masyarakat, yaitu pemidanaan bertujuan juga untuk "memulihkan keseimbangan masyarakat". Seberapa jauh efektifitas pidana penjara (pidana kurungan-pen) untuk mencapai tujuan ini jelas tidak dapat diukur dengan indikator naik turunnya kejahatan yang lebih bersifat kuantitatif. Indikator telah pulihnya keseimbangan masyarakat antara lain: telah ada penyelesaian konflik, telah ada kedamaian dan rasa aman dalam masyarakat, telah hilangnya noda-noda di masyarakat atau telah pulihnya kembali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Indikator-indikator ini lebih bersifat kualitatif dan hal ini pulalah yang menurut **Roger Hood** dan **Richard Sparks** merupakan aspek lain dari general prevention yang sulit diteliti".

Di sisi lain berkenaan dengan aspek perbaikan si pelaku, maka ukuran efektifitas terletak pada aspek "pencegahan khusus" (*special prevention*) suatu pidana. Jadi ukurannya terletak seberapa jauh pidana itu (pidana kurungan) mempunyai pengaruh terhadap si pelaku. Ada dua aspek pengaruh pidana terhadap terpidana, yaitu aspek pencegahan awal (*deterent aspect*) dan aspek perbaikan (*reformative aspect*)<sup>244</sup>

Aspek pertama pencegahan awal biasanya diukur dengan menggunakan indikator residivis. Berdasarkan indikator inilah **R.M. Jackson** sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa suatu pidana adalah efektif apabila si pelanggar tidak dipidana lagi dalam suatu periode tertentu. Penelitian dengan indikator residivis ini sulit dilakukan di Indonesia, karena data yang ada biasanya sangat sumir, yaitu hanya mengemukakan jumlah residivis pada tiap akhir bulan atau akhir tahun.<sup>245</sup> Sedangkan aspek kedua, yaitu aspek perbaikan (*reformatif aspect*) yang berhubungan dengan masalah perubahan sikap dari

<sup>244</sup> Barda Nawawi Arief, Op.Cit., hlm.251-252

<sup>245</sup> Ibid.252

terpidana. Dalam aspek yang kedua inipun sangat sulit diteliti mengingat adanya problem metodologis dalam menetapkan ukuran untuk menentukan adanya perubahan sikap maupun lamanya periode tertentu. Berdasarkan masalah-masalah metodologis yang dikemukakan di atas, dapatlah dinyatakan bahwa penelitian-penelitian selama ini belum dapat membuktikan secara pasti apakah pidana penjara (pidana kurungan -pen) itu efektif atau tidak.<sup>246</sup>

Berkenaan dengan aspek perbaikan pelaku ini, menurut pendapat penulis pidana kurungan tidak dapat untuk mencapai tujuan tersebut. Hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa untuk pelaksanaan pembinaan tersebut diperlukan waktu yang cukup. Program pembinaan dan metode pembinaan akan bergantung pada waktu yang tersedia, yang pada akhirnya akan mempengaruhi hasil akhir dari pemidanaan. Dengan mengesampingkan faktor-faktor lainnya, waktu yang pendek dalam pidana kurungan ini akan menghambat usaha pencapaian tujuan tersebut. Pidana kurungan, sebagai pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek, memiliki kelemahan utama yakni bahwa dengan waktu yang pendek kesempatan untuk melakukan pembinaan narapidana tidak memadai.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, perlu diperhatikan rekomendasi Konggres ke-2 PBB mengenai "*The Prevention of Crime and Treatment of Offenders*" tahun 1960 di London menyatakan antara lain:

1. Konggres mengakui bahwa dalam banyak hal, pidana penjara pendek mungkin berbahaya, yaitu si pelanggar dapat terkontaminasi dan sedikit atau tidak memberi kesempatan untuk menjalani pelatihan yang konstruktif. dan

---

<sup>246</sup> Barda Nawawi Arief, Op.Cit., hlm.103-105

- oleh karena itu penggunaannya secara luas tidak dikehendaki. Namun demikian Konggres mengakui bahwa dalam hal-hal tertentu penjatuhan pidana penjara pendek mungkin diperlukan dilihat dari tujuan keadilan.
2. Konggres menyadari bahwa dalam prakteknya penghapusan menyeluruh pidana penjara pendek tidaklah mungkin, pemecahannya yang realistik hanya dapat dicapai dengan mengurangi jumlah penggunaannya.
  3. Pengurangan berangsur-angsur itu dengan meningkatkan bentuk-bentuk pengganti (pidana bersyarat, pengawasan/probation, denda, pekerjaan di luar lembaga dan tindakan-tindakan lain yang tidak mengandung perampasan kemerdekaan).
  4. Dalam hal pidana penjara pendek tidak dapat dihindari pelaksanaannya harus terpisah dari yang dijatuhi pidana penjara untuk waktu lama dan pembinaannya harus konstruktif, pribadi dan dalam lembaga terbuka (*open institution*).<sup>247</sup>

Sejalan dengan rekomendasi PBB tersebut, maka Konsep KUHP telah meniadakan eksistensi pidana kurungan ini dalam sistem pidana di Indonesia. Selanjutnya dalam rumusan Konsep KUHP ditentukan kebijakan sanksi pidana bahwa terhadap tindak pidana yang mempunyai bobot "sangat ringan" diancam dengan pidana denda secara tunggal. Selain itu, rumusan Konsep KUHP juga mengatur adanya jenis-jenis pidana lain yang dapat dijatuhkan terhadap tindak pidana yang bobotnya "sangat ringan" tersebut.

Kebijakan sanksi pidana dalam Konsep KUHP yang lebih mengedepankan pidana denda terhadap tindak pidana yang bobotnya "sangat ringan" ini apabila dikaitkan dengan tujuan pemidanaan, maka pidana denda juga dirasakan sifat penderitaannya bagi mereka yang dijatuhi. Namun apabila ditinjau dari efektifitasnya, maka pidana denda menjadi kurang efektif dibandingkan dengan pidana perampasan kemerdekaan jika ditinjau dari segi penjeraannya terhadap

---

<sup>247</sup> Barda Nawawi Arief, Kapita Selekta Hukum Pidana, Op.Cit., hlm34-35

terpidana. Hal ini disebabkan karena pidana denda dapat dibayarkan oleh orang lain, sedangkan dalam pidana penjara tidak dapat digantikan orang lain. Di samping itu, terpidana dapat saja mengumpulkan uang darimana saja untuk melunasi/membayar denda tersebut.<sup>248</sup>

Oleh karena itulah, untuk menunjang efektifitas pidana denda tersebut maka di dalam Konsep KUHP dirumuskan kebijakan bahwa pembayaran denda dapat dicicil dalam tenggang waktu yang ditentukan (Pasal 76 ayat (1)). Sedangkan di dalam ayat (2) ditentukan bahwa jika denda tidak dibayar dalam tenggang waktu yang telah ditentukan, maka denda yang tidak dibayar tersebut dapat diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana. Terhadap denda yang tidak dapat dibayar dapat diganti dengan pidana kerja sosial, pidana pengawasan maupun pidana penjara, dengan ketentuan denda tersebut tidak melebihi denda kategori I (Pasal 76 ayat 93)). Di dalam ayat ((4) lamanya pidana pengganti denda adalah sebagai berikut:

- a. Untuk pidana kerja sosial pengganti untuk terpidana yang berumur kurang 18 tahun yakni selama 180 jam, sedangkan untuk terpidana 18 tahun atau lebih selama 240 jam;
- b. Untuk pidana pengawasan paling singkat 1 bulan dan paling lama 1 tahun;
- c. Untuk pidana penjara pengganti paling singkat 1 bulan dan paling lama 1 tahun.

Selanjutnya kebijakan untuk menggolongkan pidana denda ke dalam kategori tersebut dilatarbelakangi pertimbangan sebagai berikut:

---

<sup>248</sup> Niniek Suparni, 1996, Eksistensi Pidana Denda dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.60-61

- a. Diperoleh pola yang jelas tentang maksimum denda yang dicantumkan untuk berbagai tindak pidana; dan
- b. Lebih mudah melakukan penyesuaian apabila terjadi perubahan ekonomi dan moneter.

## B.2. Kebijakan sanksi pidana dalam peraturan daerah ditinjau dari aspek penegakan hukum

Sebagaimana telah dikemukakan dimuka, bahwa kebijakan kriminalisasi adalah kebijakan untuk menentukan perbuatan-perbuatan mana yang perlu diancam dengan sanksi pidana. Dalam kriminalisasi ini berarti ada perbuatan-perbuatan yang sifatnya melawan hukum yang harus ditanggulangi dengan sanksi pidana. Penggarapan perbuatan-perbuatan yang melawan hukum itulah yang menurut **Soedarto** disebut sebagai penegakan hukum. Perbuatan melawan hukum ini baik perbuatan melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin terjadi (*onrecht in potentie*).<sup>249</sup> Sedangkan kalau menurut **Satjipto Rahardjo**, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan....<sup>250</sup>

Perbuatan-perbuatan melawan hukum yang diancam dengan sanksi pidana ini terdapat pengaturannya juga di dalam peraturan daerah. Perbuatan-perbuatan melawan hukum yang diatur dalam peraturan daerah ini adalah perbuatan-perbuatan yang melanggar ketentuan peraturan daerah. Terhadap perbuatan-

---

<sup>249</sup> **Soedarto**, Kapita Selekta hukum Pidana, Op.Cit., hlm.111

<sup>250</sup> **Satjipto Rahardjo**, 1983, Masalah Penegakan Hukum, Sinar Baru, Bandung, hlm.26

perbuatan yang melanggar ketentuan peraturan daerah ini diperlukan juga penegakan hukum.

Dalam penegakan hukum peraturan daerah ini hal yang perlu diingat bahwa ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah ini adalah ketentuan yang bersifat administratif yang berfungsi untuk mengatur perekonomian dan kebijakan pemerintahan. Namun dalam formulasinya terhadap pelanggaran-pelanggaran peraturan daerah ini diancamkan dua macam sanksi, yakni sanksi administrasi dan sanksi pidana. Oleh karena itulah, dalam membahas penegakan hukum peraturan daerah ini perlu diperhatikan adanya sistem penegakan hukum yang ada dalam tata hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh Soedarto, dalam tata hukum dikenal ada 3 sistem penegakan hukum yakni, sistem penegakan hukum perdata, sistem penegakan hukum administrasi, dan sistem penegakan hukum pidana. Sejalan dengan itu terdapat berturut-turut sistem sanksi hukum perdata, sistem sanksi hukum administrasi, dan sistem sanksi hukum pidana. Ketiga sistem penegakan hukum tersebut masing-masing didukung dan dilaksanakan oleh aparatur penegak hukum yang mempunyai aturannya sendiri-sendiri.<sup>251</sup>

Dalam penegakan sanksi pidana dalam peraturan daerah ini dikenal adanya lembaga Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Lembaga inilah yang menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>251</sup> Ibid.

diserahi kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 74 UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa "Dengan Peraturan Daerah dapat ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan peraturan daerah". Diserahkannya penyidikan pelanggaran peraturan daerah kepada lembaga selain kepolisian dimungkinkan berdasarkan Pasal 6 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP. Dengan diserahkannya penyidikan pelanggaran peraturan daerah ke PPNS ini, maka kewenangan penyidikan pelanggaran peraturan daerah yang dahulu diserahkan kepada "*Hulp Magistat*" (yang kebanyakan terdiri dari Polisi Pamong Praja yang telah mendapatkan brevet dari Kejaksaan Agung berdasarkan HIR dan RIB) telah berakhir kewenangannya pada tanggal 1 Agustus 1985.

Keberadaan PPNS dalam rangka penegakan hukum peraturan daerah menjadi penting selain dimaksudkan untuk membantu mengatasi jumlah personel penyidik POLRI yang jumlahnya terbatas juga dimaksudkan agar penyidik ini lebih profesional mengingat sebagian besar substansi yang diatur dalam peraturan daerah menyangkut bidang pemahaman, kesadaran hukum masyarakat, ketertiban masyarakat dan pungutan daerah.

Namun mengingat keberadaan PPNS ini baik secara personel maupun kelembagaan belum siap (walaupun misalnya di Kota Semarang telah dibentuk Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1983 tentang PPNS di lingkungan Pemerintah Kota Semarang), penegakan hukum peraturan daerah selama ini masih dilakukan oleh kepolisian dibantu oleh aparat ketertiban umum dari pemerintah daerah. Konsekuensi dari hal ini penegakan hukum peraturan daerah menjadi terhambat. Banyak pelanggaran peraturan daerah yang kemudian tidak tersentuh oleh penegakan hukum.

Selama ini jumlah aparat penyidik POLRI yang terbatas menjadi alasan utama terhambatnya penegakan hukum. Dengan jumlah aparat penyidik POLRI yang terbatas tersebut, secara kelembagaan lebih diprioritaskan untuk menangani masalah tindak pidana yang menurut bobot/kualitasnya lebih berat mengancam ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara itu, mengingat bobot pelanggaran peraturan daerah dianggap hanya merupakan tindak pidana "ringan", maka aktifitas penegakan hukumnya pun kurang diprioritaskan. Hal ini nampak dalam kenyataan selama ini banyak pelanggaran peraturan daerah yang jarang dilakukan penegakan hukum, apalagi sampai diajukan ke sidang pengadilan.

Sebenarnya masalah keterbatasan aparat penegak hukum dan adanya skala prioritas itu adalah masalah klasik yang ada dalam suatu penegakan hukum. Masalah utama lain yang sebenarnya menghambat penegakan hukum pelanggaran peraturan daerah ini, sebenarnya terletak pada masalah *culture* atau budaya

hukum yang ada pada aparat penegak hukum itu sendiri. Berkaitan dengan masalah budaya hukum ini oleh **Lawrence M. Friedman** dikemukakan, bahwa budaya hukum adalah sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum, bersama-sama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang berkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaganya baik secara positif maupun negatif....<sup>252</sup> Atas dasar pengertian tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa dalam melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan daerah aparat penegak hukum sebenarnya juga dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti kepribadian, sikap dan moral penegak hukum tersebut.

Pendapat demikian ini dibuktikan dengan hasil penelitian yang dilakukan **Budi Gutami**<sup>253</sup> yang menyatakan bahwa dalam menangani masalah pelanggaran peraturan daerah yang dilaksanakan oleh POLRI dibantu aparat ketertiban umum dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, budaya dan lain sebagainya, sehingga baik polisi maupun aparat ketertiban umum dalam melakukan tugasnya menonjolkan pendekatan secara kekeluargaan didasari rasa belas kasihan dan ewuh pakewuh, sehingga apabila ada pelanggar peraturan daerah diusahakan diselesaikan pula secara kekeluargaan atau damai misalnya dengan memberikan teguran atau peringatan secara lisan. Adanya budaya kekeluargaan dan belas kasihan tersebut membuat seorang penegak hukum tidak dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan kehendak hukum yang berlaku dan

---

<sup>252</sup> **Satjipto Rahardjo**, Masalah Penegakan Hukum, Op.Cit., hlm.82

<sup>253</sup> **Budi Gutami**, Hasil Penelitian Penegakan Hukum Peraturan Daerah di Kodya Semarang, Op.Cit., hlm.79-89

cenderung sesuai dengan kehendaknya sendiri. Budaya ewuh pakewuh itu pula yang dapat merubah sikap para penegak hukum menjadi tidak berdaya untuk menegakan hukum dan cenderung menjadi lemah atau lunak dan subyektif.

Mengemukanya budaya kekeluargaan yang didasari atas rasa belas kasihan dan ewuh pakewuh dalam penegakan hukum peraturan daerah tersebut juga sangat dipengaruhi oleh persepsi aparat penegak hukum terhadap komposisi sanksi pidana yang ada dalam peraturan daerah selama ini. Aparat penegak hukum cenderung merasa kasihan apabila para pelanggar peraturan daerah dikenakan sanksi pidana sebagaimana yang tercantum dalam peraturan daerah. Pidana kurungan ataupun denda yang ada dalam peraturan daerah dipandang berat apabila dikenakan kepada para pelanggar peraturan daerah. Persepsi terhadap sanksi pidana yang demikian ini kemudian diaktualisasikan dalam praktek penegakan hukum peraturan daerah. Adanya persepsi yang demikian inilah yang selama ini mengganggu penegakan hukum peraturan daerah. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh **Satjipto Rahardjo**, bahwa para penegak hukum tersebut sebagai manusia selalu cenderung keluar dari konstruksi organisasinya atau terjatuh di luar organisasi disebabkan oleh karena ia cenderung memberikan tafsirannya sendiri mengenai fungsinya dalam organisasi, berdasarkan kepribadiannya, asal-usul sosialnya, tingkat pendidikannya, kepentingan ekonominya, keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri....<sup>254</sup>

---

<sup>254</sup> Satjipto Rahardjo, Op.Cit., hlm.26

Adanya persepsi terhadap sanksi pidana yang demikian ini tidak dapat dilepaskan dari anggapan penegak hukum bahwa pelanggaran peraturan daerah hanya dianggap sebagai pelanggaran ringan. Perbuatan yang dilakukan oleh para pelanggar itu pun menurut aparat (hakim) lebih didorong oleh adanya kebutuhan ekonomi bukan didasarkan atas adanya motif jahat yang ada pada pelaku.<sup>255</sup> Bertolak dari adanya persepsi yang demikian tersebut, kebijakan sanksi pidana dalam peraturan daerah yang lebih mengedepankan pidana kurungan dan pidana denda secara maksimum dipandang oleh aparat penegak hukum terlalu berat diterapkan terhadap pelaku pelanggaran peraturan daerah. Akibatnya pidana kurungan dan pidana denda selama ini hanya menjadi pajangan dan hanya untuk menakut-nakuti saja.

Oleh karena itulah, dalam penyusunan peraturan daerah yang akan datang hendaknya dapat dirumuskan sanksi pidana yang lebih fleksibel diterapkan terhadap pelanggar peraturan daerah dengan melihat bobot pelanggaran, motif pelanggar, maupun keadaan/latar belakang pelanggar dan sebagainya. Untuk menunjang perumusan sanksi pidana dalam peraturan daerah yang demikian tersebut, maka dalam Konsep KUHP dirumuskan beberapa pokok pikiran yang berkaitan dengan sanksi pidana yang lebih memenuhi aspek individualisasi pidana.

---

<sup>255</sup> Dalam penelitian yang dilakukan Budi Gutami diambil contoh penanganan pelanggaran Perda No.U.163/1/5 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Pelacuran di jalan di Kota Semarang., Op.Cit.

Salah satu aspek penting dari individualisasi pidana yang terdapat dalam Konsep KUHP yang perlu diperhatikan dalam penyusunan sanksi pidana dalam peraturan daerah yakni adanya keleluasaan bagi hakim dalam memilih dan menentukan sanksi apa (pidana dan tindakan) yang sekiranya tepat untuk individu pelaku tindak pidana pelanggaran peraturan daerah. Jadi dalam hal ini Konsep KUHP berpandangan perlu adanya "*fleksibilitas atau elastisitas pemidanaan*", walaupun tetap dalam batas-batas kebebasan menurut undang-undang<sup>256</sup>. Dengan adanya sanksi pidana yang lebih fleksibel tersebut para penegak hukum tidak perlu merasa kasihan menerapkan prosedur penegakan hukum kepada pelanggar peraturan daerah. Dengan adanya sanksi pidana yang fleksibel tersebut aparat penyidik dapat berharap hakim sebagai pintu terakhir penjatuhan sanksi dapat lebih memperhatikan keadaan individu pelanggar peraturan daerah. Mengenai aspek individualisasi pidana yang lain dalam perumusan sanksi pidana dalam peraturan daerah diuraikan dalam sub bab lain.

Untuk mendukung hakim agar dalam menjatuhkan sanksi pidana terhadap pelanggaran peraturan daerah lebih memperhatikan individu pelaku, maka dalam Konsep KUHP juga telah dirumuskan adanya pedoman pemidanaan. Mengenai pedoman pemidanaan ini telah diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Konsep KUHP tahun 2002/2003 yang meliputi:

- a. kesalahan pembuat tindak pidana;
- b. motif dan tujuan melakukan tindak pidana;
- c. cara melakukan tindak pidana:

---

<sup>256</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.102

- d. sikap batin pembuat tindak pidana;
- e. riwayat hidup dan keadaan sosial ekonomi pembuat tindak pidana
- f. sikap dan tindakan pembuat setelah melakukan tindak pidana;
- g. pengaruh tindak pidana terhadap masa depan pembuat tindak pidana;
- h. pandangan masyarakat terhadap tindak pidana yang dilakukan;
- i. pengaruh tindak pidana terhadap korban atau keluarga korban dan atau;
- j. apakah tindak pidana dilakukan berencana.

Dengan adanya pedoman pemidanaan ini, maka hakim setelah mempertimbangkan hal-hal tersebut dalam menjatuhkan pidana lebih proporsional dan lebih dapat dipahami baik secara subyektif yaitu menyangkut orangnya/pembuat dan secara obyektif yang menyangkut hal-hal di luar pembuat.

### **B.3. Kebijakan sanksi pidana dalam peraturan daerah ditinjau dari aspek hukum acara pidana.**

Kebijakan sanksi pidana yang telah dirumuskan dalam hukum pidana materiil dalam pelaksanaannya memerlukan hukum pidana formil. Hukum pidana formil adalah hukum yang mengatur tentang bagaimana caranya beracara apabila hukum pidana material dilanggar. Pendapat yang lebih lengkap lagi berkenaan dengan hukum pidana formil dikemukakan oleh Moeljatno sebagaimana dikutip Sudibyo Triatmojo, yakni bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang memberi dasar-dasar, aturan-aturan yang menentukan dengan cara dan prosedur macam apa, ancaman pidana yang ada pada sesuatu perbuatan pidana dapat dilaksanakan, apabila ada sangkaan bahwa orang telah melakukan

delik tersebut<sup>257</sup>. Hukum pidana formil ini dalam perkembangannya lebih dikenal dengan hukum acara pidana. Di Indonesia hukum acara pidana telah dikodifikasikan dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Kebijakan sanksi pidana yang selama ini diformulasikan dalam peraturan daerah yang mengacu pada ketentuan umum KUHP, dalam operasionalisasi atau fungsionalisasinya perlu dituang dengan ketentuan hukum pidana formil. Sebagaimana diketahui bahwa selama ini proses beracara yang menyangkut pelanggaran peraturan daerah dilakukan dengan memakai prosedur acara tindak pidana ringan (tipiring)<sup>258</sup>. Dalam hal penanganan perkara Tipiring ini ditetapkan dalam Pasal 205 KUHAP menggunakan acara pemeriksaan cepat.

Sebenarnya praktek selama ini dalam mengadili pelanggaran peraturan daerah dengan menggunakan acara pemeriksaan cepat merupakan penyimpangan dari ketentuan Pasal 205 KUHAP. Di dalam ketentuan Pasal 205 KUHAP dinyatakan bahwa pemeriksaan cepat hanya untuk tindak pidana ringan yang diancam pidana penjara atau kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya tujuh ribu lima ratus rupiah dan penghinaan ringan. Berdasarkan ketentuan Pasal 205 KUHAP tersebut, sebenarnya pelanggaran peraturan daerah yang ancaman maksimalnya pidana kurungan 6 (enam) bulan harus diadili dengan acara pemeriksaan biasa. Praktek penyimpangan tersebut.

---

<sup>257</sup> Sudibyo Triatmojo, 1982, Pelaksanaan Penahanan dan Kemungkinan Yang Ada dalam KUHP. Alumni, Bandung, hlm.12

<sup>258</sup> Hasil Penelitian Budi Gutami, Op.Cit.

juga menyimpangi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1986 yang pada intinya menentukan bahwa:

1. Yang menjadi patokan bagi suatu perkara untuk diperiksa menurut acara pemeriksaan tindak pidana ringan adalah yang berbatas maksimal ancaman pidana badan selama 3 bulan penjara atau kurungan dan hendaknya jangan menyimpangi ketentuan tersebut.
2. Yang dapat disimpangi adalah ketentuan tentang batas maksimal ancaman pidana denda sebesar tujuh ribu lima ratus rupiah, karena jumlah tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan kenyataan yang ada dan banyaknya peraturan-peraturan sekarang ini yang mengancam para pelanggar dengan pidana denda sampai puluhan ribu rupiah.
3. Berdasarkan uraian tersebut, maka jumlah ancaman pidana denda sebanyak Rp 15.000,- yang tercantum dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 18 Tahun 1983 adalah sekedar contoh yang menjelaskan ancaman pidana denda sebanyak Rp 7.500,- yang tercantum dalam Pasal 205 ayat (1) KUHP dapat disimpangi.
4. Sampai berapa besar jumlah penyimpangan tersebut diserahkan pada kebutuhan praktek yang harus dilandasi oleh jiwa dari acara pemeriksaan "cepat" itu sendiri.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1986 seperti tersebut di atas, maka tampaknya bahwa yang boleh disimpangi hanyalah ancaman pidana denda sebesar Rp 7.500,- dan hakim diberi kebebasan yang disesuaikan

dengan kebutuhan dalam praktek, sedangkan mengenai ancaman pidana kurungannya tidak boleh menyimpangi ketentuan KUHAP.

Praktek penyimpangan demikian ini menurut hasil penelitian **Budi Gutami** dilakukan atas dasar kesepakatan tidak tertulis antara penegak hukum baik penyidik, penuntut umum dan hakim atas izin ketua pengadilan dengan pemerintah daerah serta DPRD setempat. Argumentasi yang dijadikan dasar adanya kesepakatan tersebut, yakni apabila pelanggaran peraturan daerah dtangani dan diproses sesuai dengan ketentuan yang ada maka akan menambah beban berat aparat penegak hukum.<sup>259</sup> Kesepakatan tersebut walaupun pada hakekatnya merupakan suatu bentuk penyimpangan namun tetap dilaksanakan karena adanya tuntutan kebutuhan dalam praktek penegakan hukum. Dalam pemeriksaan cepat untuk tindak pidana ringan (tipiring) hal-hal yang menyimpang dari acara pemeriksaan biasa dikemukakan oleh **Andi Hamzah** sebagai berikut:

- a. Penyidik langsung menghadapkan terdakwa beserta barang bukti, saksi, ahli, dan atau juru bahasa ke pengadilan, atas kuasa penuntut umum.
- b. Pengadilan mengadili dengan hakim tunggal pada tingkat pertama dan terakhir, kecuali dalam hal dijatuhkan pidana perampasan kemerdekaan terdakwa dapat minta banding.
- c. Saksi dalam pemeriksaan tindak pidana ringan tidak mengucapkan sumpah atau janji kecuali hakim menganggap perlu.
- d. Berita acara pemeriksaan sidang tidak dibuat, kecuali jika dalam pemeriksaan tersebut ternyata ada hal yang tidak sesuai dengan berita acara pemeriksaan yang dibuat oleh penyidik.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> **Budi Gutami**, Op.Cit., hlm.75

<sup>260</sup> **Andi Hamzah**, 2001, Hukum Acara Pidana Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.243

Selanjutnya, bertolak dari adanya praktek penyimpangan di muka, sekaligus dihubungkan adanya keinginan untuk memperbaharui KUHP, maka nantinya diperlukan juga pembaharuan hukum acara pidananya. Selanjutnya perlu dikemukakan bahwa Konsep KUHP tidak mengenal adanya pembagian jenis tindak pidana pelanggaran dan kejahatan, melainkan hanya mengenal pengklasifikasian bobot atau kualitas delik menjadi “sangat ringan”, “berat” dan “sangat serius”. Berdasarkan kriteria pengklasifikasian yang dikemukakan dalam Konsep KUHP tersebut, maka tindak pidana pelanggaran peraturan daerah (yang selama ini dikualifikasikan sebagai pelanggaran dan ancaman maksimumnya 6 (enam) bulan kurungan atau denda Rp 5 juta), dapat diklasifikasikan tindak pidana “sangat ringan” dan “berat”. Adanya sebagian delik pelanggaran peraturan daerah yang digolongkannya ke dalam delik “berat” tersebut karena sebagian peraturan daerah memang diancam dengan pidana berupa kurungan maksimal 6 bulan. Pengklasifikasian delik “seperti pelanggaran peraturan daerah” ini ke dalam klasifikasi delik “berat” merupakan bentuk pengecualian yang ada dalam Konsep KUHP, untuk mengancam adanya semacam bentuk “kejahatan ringan” seperti dalam KUHP. Menurut KUHP bentuk “kejahatan ringan” ini diancam dengan pidana penjara maksimum 6 bulan. Sedangkan menurut Konsep KUHP pola ancaman pidana untuk kejahatan ringan ini adalah :

“Maksimum 6 bulan penjara dengan alternatif denda kategori II.”<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.352-353.

Bertolak dari uraian di atas, kriteria “Tipiring” dalam Pasal 205 KUHAP tidak perlu direvisi sekiranya proses acara pemeriksaan cepat menurut pasal 205 KUHAP memang hanya ingin diterapkan terhadap delik-delik yang dipandang “sangat ringan” yang menurut Konsep KUHP yakni delik-delik yang hanya diancam dengan pidana denda kategori I. Delik-delik yang hanya diancam dengan denda kategori I ini pada umumnya berasal dari tindak pidana “pelanggaran”, yang menurut KUHP yang diancam dengan pidana kurungan 3 bulan ke bawah. Delik pelanggaran demikian ini, menurut **Andi Hamzah** dikenal di Jerman sebagai pelanggaran peraturan atau *ordnungswidrigkeiten* yang sanksinya administrasi (denda) tanpa pemeriksaan pengadilan.<sup>262</sup>

Namun, apabila mengacu pada rumusan Pasal 205 KUHAP sekarang ini, maka **tidak semua** pelanggaran peraturan daerah dapat diadili dengan pemeriksaan cepat ini, sebab ada sebagian peraturan daerah yang ancaman pidananya maksimumnya 6 bulan kurungan dan denda maksimal Rp 5 juta (yang berarti melebihi kategori I dan II).

Oleh karena itu, apabila Pasal 205 KUHAP juga ingin diterapkan terhadap delik seperti pelanggaran peraturan daerah tertentu (yang ancamannya maksimal 6 bulan kurungan dan denda maksimal Rp 5 juta), maka kriterianya harus identik dengan “tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 6 bulan atau denda kategori II”.

---

<sup>262</sup> **Andi Hamzah**, Op.Cit., hlm.244

Apabila kedua kriteria itu dirumuskan secara terpisah atau sendiri-sendiri, akan dirasakan janggal untuk delik yang hanya diancam pidana denda kategori II karena delik inipun menurut Konsep KUHP tergolong “sangat ringan”. Oleh karena itu, sekiranya kedua kriteria itu digunakan, seyogyanya perumusan di dalam Pasal 205 KUHP menjadi sebagai berikut:

“Yang diperiksa menurut acara pemeriksaan tindak pidana ringan ialah perkara/tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda dan tindak pidana yang ancaman pidana penjaranya paling lama 6 bulan”<sup>263</sup>.

Dengan perumusan yang demikian ini, perkara pelanggaran peraturan daerah tertentu yang ancamannya mencapai maksimal 6 bulan kurungan atau maksimal denda Rp 5 juta atau tindak pidana yang dalam konsep diancam dengan pidana penjara maksimal 6 bulan penjara atau denda kategori II, dapat diadili dengan acara pemeriksaan cepat.

Sebenarnya untuk penegakan hukum pelanggaran peraturan daerah atau tindak pidana “sangat ringan” lainnya yang hanya diancam dengan pidana denda kategori I, diperlukan prosedur beracara yang lebih sederhana daripada acara pemeriksaan cepat. Maksudnya untuk menyelesaikan perkara seperti pelanggaran daerah yang hanya diancam pidana denda kategori I semacam ini sebenarnya tidak harus melalui pemeriksaan pengadilan. Penyelesaian tindak pidana seperti ini cukup diberikan kewenangan kepada aparat tertentu (misalnya polisi atau jaksa) untuk menyelesaikannya tanpa harus menyerahkan ke lembaga peradilan.

---

<sup>263</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.356

Kewenangan yang diberikan kepada lembaga tersebut yakni kewenangan untuk menentukan berapa denda yang harus dibayar dan kewenangan untuk menerima pembayaran denda, dan kewenangan lain berdasarkan ketentuan yang ada. Tentunya, kewenangan demikian ini harus diatur secara limitatif dalam perundang-undangan.

Sistem penjatuhan pidana demikian tersebut di atas dikenal dengan sistem transaksi. Pada sistem transaksi dilakukan penyelesaian perbuatan pidana oleh polisi dan Jaksa di luar pengadilan, setelah syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-undang dipenuhi terlebih dahulu oleh pelaku pidana. Sistem transaksi ini diterapkan oleh Belanda dalam undang-undang pidananya. Dalam Pasal 74 WvS Belanda dan dengan *Wet Vermogenssanctie* tanggal 31 Maret 1983 Stb. 153, mulai berlaku tanggal 1 Mei 1983, Belanda memperluas dan melengkapi wewenang Jaksa (dan polisi) untuk menyelesaikan secara transaksi (*schikking*) jenis-jenis kejahatan yang diancam dengan pidana denda atau dengan pidana penjara yang tidak lebih dari enam tahun.<sup>264</sup>

Sistem transaksi ini dikatakan **J.E. Lokollo**, merupakan upaya mengatasi keadaan aparat justisial yang semakin *overload*. Dasar hukum sistem ini diatur dalam Buku I KUHP, sedang pelaksanaannya, diatur melalui keputusan pejabat yang berwenang. Kepada polisi dan Jaksa disediakan daftar tariff pidana denda, yang isinya terdiri dari jenis-jenis tindak pidana, tarif tuntutan dan tarif transaksi supaya memudahkan pelaksanaan transaksi.<sup>265</sup>

---

<sup>264</sup> **J.E. Lokollo**, 1988, *Perkembangan Pidana Denda di Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 215

<sup>265</sup> **J.E. Lokollo**, 1986, *Pidana Denda dalam KUHP Baru*, Disampaikan dalam Lokakarya Bab-bab Kodifikasi Hukum Pidana Indonesia tentang Sanksi Pidana, BPHN, Jakarta, hlm.15.

#### **B.4. Kebijakan sanksi pidana dalam peraturan daerah ditinjau dari aspek hukum pidana substantif**

Di dalam Pasal 103 KUHP dinyatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII KUHP juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain. Ketentuan Pasal 103 tersebut menjadi pedoman pembentuk undang-undang dalam menentukan garis kebijakan pemidanaan dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berikut dengan peraturan pelaksanaannya (termasuk peraturan daerah). Garis kebijakan yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan hukum pidana substantif dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan pelaksanaannya mengacu pada ketentuan umum KUHP.

Kebijakan sanksi pidana yang demikian ini tidak dapat dilepaskan dari anggapan yang memandang bahwa KUHP sebagai induk dari keseluruhan peraturan pidana, sehingga praktek legislatif tampaknya menggunakan pola pemidanaan menurut KUHP sebagai acuan atau pedoman dalam membuat peraturan perundang-undangan pidana lainnya.

Beberapa ketentuan hukum pidana substantif dalam KUHP yang dijadikan acuan atau pedoman antara lain berkenaan dengan kualifikasi tindak pidana, perumusan sanksi pidana, jenis sanksi pidana, jumlah atau lamanya ancaman pidana. Namun dalam kenyataannya, ada beberapa ketentuan hukum pidana substantif dalam KUHP yang diterapkan dalam pemidanaan di peraturan daerah

mengalami kendala dalam penerapannya. Atas dasar hal tersebut kiranya perlu dilakukan pembaharuan hukum pidana substantif yang ada dalam KUHP.

Dalam Konsep KUHP 2000, ketentuan hukum pidana substantif dalam KUHP yang selama ini digunakan sebagai dasar dalam pembentukan peraturan daerah mengalami perubahan yang mendasar. Seberapa jauh perubahan mendasar hukum pidana substantif tersebut mampu menunjang kebijakan sanksi pidana dalam peraturan daerah, akan dibahas dalam uraian di bawah ini.

#### **B.4.1. Pola jenis sanksi pidana**

Dalam kebijakan sanksi pidana peraturan daerah selama ini, jenis sanksi pidana yang digunakan mengacu pada jenis-jenis pidana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP. Jenis pidana pokok yang digunakan yakni, pidana kurungan dan pidana denda. Sedangkan untuk pidana tambahan berupa perampasan barang-barang tertentu. Selain menggunakan sanksi pidana yang diatur dalam KUHP, peraturan daerah juga menggunakan sanksi administrasi.

Penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi sifatnya merupakan pemberian peringatan (prevensi) agar supaya substansi yang telah diatur di dalam perundang-undangan tersebut tidak dilanggar. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga dalam perundang-undangan administrasi, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.<sup>266</sup>

---

<sup>266</sup> Philipus, M. Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Op.Cit., hlm.245

Seperti kata **W.F Prins** seperti yang dikutip **Philipus M. Hadjon** "hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri "*in Cauda Venenum*" dengan sejumlah ketentuan pidana ("*in cauda venenum*" secara harfiah berarti: ada racun di ekor/buntut ).<sup>267</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, **Paul Scholten** mengemukakan pula bahwa hukum pidana memberikan sanksi luar biasa, baik kepada beberapa kaidah hukum umum, maupun kepada peraturan hukum administrasi.<sup>268</sup>

Keberadaan sanksi pidana dalam hukum administrasi ini menurut **Barda Nawawi Arief** pada hakekatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi atau dengan kata lain merupakan bentuk "fungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi."<sup>269</sup> Sedangkan **Siti Sundari Rangkuti** mengemukakan bahwa fungsi sanksi (pidana-pen) administrasi terutama mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Disamping itu, sanksi (pidana-pen) administrasi ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut.<sup>270</sup> Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa keberadaan sanksi pidana dalam hukum administrasi sangat erat kaitannya dengan usaha-usaha pencapaian tujuan peraturan-peraturan hukum administrasi itu sendiri.

<sup>267</sup> Philipus .M. Hadjon., dkk., Op. Cit. hlm.45 & 46

<sup>268</sup> W.F. Prins, P1983, Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Pradnya Paramitha, Jakarta, hlm.17

<sup>269</sup> Barda Nawawi Arief, Loc.Cit.

<sup>270</sup> Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional, Op. Cit., hlm.192-193.

Selanjutnya, perlu dikemukakan terlebih dahulu bahwa jenis-jenis sanksi pidana yang digunakan dalam peraturan daerah ini erat kaitannya dengan bobot atau kualifikasi tindak pidana yang diatur dalam peraturan daerah. Dengan mengacu pada pembagian kualifikasi delik dalam KUHP yang membagi kejahatan dan pelanggaran, maka Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara umum mengkualifikasikan tindak pidana pelanggaran peraturan daerah sebagai pelanggaran.

Namun terhadap kualifikasi yang demikian tersebut, secara umum legislatif daerah dalam merumuskan jenis sanksi pidana dalam peraturan daerah lebih menekankan kepada pidana kurungan dialternatifkan dengan pidana denda. Hanya dalam peraturan daerah tertentu seperti peraturan daerah tentang pajak daerah diancam dengan pidana penjara. Dalam Tabel 2 di bawah ini dikemukakan contoh-contoh perumusan sanksi pidana dalam peraturan daerah, sebagai berikut:

**TABEL 2**  
**PERUMUSAN TINDAK PIDANA DAN PERUMUSAN SANKSI PIDANANYA DALAM PERATURAN DAERAH**

NO	KETERANGAN PERDA	PERBUATAN-PERBUATAN YANG DIKRIMINALISASIKAN	PERUMUSAN SANKSI PIDANA/ ADMINISTRASI
1.	<p style="text-align: center;"><u>PERDA Pajak / Retribusi</u></p> <p>PERDA Kota Semarang No 10 Thn 2001 tentang Pajak Parkir</p>	<p>Pasal 37 Ayat (1): Wajib Pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah.</p> <p>Pasal 37 Ayat (2): Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan</p>	<p>Pelanggaran tersebut dalam Pasal 37 ayat (1) dapat dipidana dengan kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau denda paling banyak 2 (dua) kali jumlah pajak terutang.</p>

		<p>SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah.</p> <p>(Perumusan tindak pidana dalam pasal di atas mengacu pada ketentuan Pasal 37 UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah)</p>	<p>Pelanggaran tersebut dalam pasal 37 ayat (2) dapat dipidana dengan penjara paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.</p> <p>Pelanggaran diatur dalam Pasal 36 PERDA No.10/2001 ini diancam dengan sanksi administrasi berupa penutupan dan pencabutan izin.</p>
2.	PERDA Kota Semarang No. 12 /2001 tentang Pajak Penerangan jalan	<p>Dalam Pasal 36 Perda No.12 / 2001 ini perumusan perbuatan yang diancam sanksi pidana mengacu pada ketentuan Pasal 37 UU No. 18/ 1997 di atas.</p>	<p>Sanksi Pidana: Ancaman sanksi pidana dalam Pasal 36 Perda ini sama dengan di atas.</p> <p>Sanksi Administrasi: Sama dengan di atas namun ditambah penyeselaran pemutusan sambungan listrik.</p>
3.	PERDA Kab Demak No 16 Thn 2002 tentang Pajak Hotel, Losmen dan Penginapan.	<p>Dalam Pasal 30 Perda No. 16 Tahun 2002 ini perumusan tindak pidana yang diancam dengan sanksi pidana mengacu pada Pasal 37 UU No. 18 /1997.</p> <p>Sedangkan Perbuatan yang diancam sanksi administrasi diatur dalam Pasal 11 sebagai berikut: Tidak atau kurang membayar pajak yang ditetapkan dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah dalam jangka waktu 30 hari.</p>	<p>Sanksi Pidana: Ancaman Sanksi pidana dalam Pasal 30 Perda No. 30 ini sama dengan di atas.</p> <p>Sanksi Administrasi: Perbuatan yang diatur dalam Pasal 11 Perda ini diancam dengan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2 % perbulan (mengacu pada ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU No. 18 th 1997).</p>
4.	PERDA Kota Semarang No 8 Thn 2002 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;	<p>Dalam Pasal 23 Perda No. 8 Th 2002 ini ditentukan perbuatan yang diancam sanksi pidana yaitu wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibanya sehingga merugikan keuangan daerah (Perumusan demikian ini mengacu pada ketentuan Pasal 39 UU No. 18 Th 1997).</p> <p>Sedangkan Perbuatan yang diancam sanksi administarsi ditentukan dalam Pasal 18 yaitu: wajib retribusi tidak membayar tepat waktu atau kurang membayar (Perumusan ini mengacu pada ketentuan pasal 27 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1997).</p>	<p>Perbuatan sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Perda ini diancam dengan sanksi pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda paling banyak 4 kali jumlah retribusi terutang.</p> <p>Sedangkan Pelanggaran pasal 18 Perda ini diancam dengan sanksi administrasi denda 2% perbulan</p>
5.	PERDA Kota Semarang No 9 Thn 1998 tentang Retribusi Pasar	<p>Dalam Pasal 26 Perda No. 9 th 1998 ini ditentukan perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana yaitu wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibanya sehingga merugikan keuangan daerah (Perumusan demikian ini mengacu pada ketentuan Pasal 39 UU No. 18 Th 1997).</p>	<p>- s. d. a.-</p>

		Sedangkan perbuatan yang diancam sanksi administrasi ditentukan dalam Pasal 14 yaitu: wajib retibusi tidak membayar tepat waktu atau kurang membayar (Perumusan ini mengacu pada ketentuan pasal 27 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1997).	-S.d.a.-
	<b>PERDA PERIZINAN</b>		
1.	PERDA Prop Jawa Tengah No 21 thn 2002 tentang Pengendalian Pemanfaatan Flora dan Fauna Yang Tidak Dilindungi Lintas Kab/Kota di Prop Jawa Tengah;	Di dalam Pasal 35 ditentukan bahwa barangsiapa melanggar Pasal 9 Perda No.21/2002, yaitu: 1. melakukan usaha tanpa izin. 2. memindahtangankan izin tanpa persetujuan. 3. meperoleh izin tanpa melalui prosedur.	Pelanggaran Pasal 9 Perda No,21 th 2002 ini Diancam pidana kurungan maksimal 6 bulan atau denda Rp 5 juta, dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk negara.  Sanksi administrasi : tidak ada
2.	PERDA Kab Klaten No 1 / 2002 tentang Pengaturan Perubahan Pemanfaatan Lahan;	Di dalam Pasal 47 Perda No.1 / 2002 ditentukan perbuatan yang di ancam dengan pidana yakni: melakukan perubahan pemanfaatan lahan tanpa izin	Pelanggran Pasal 47 Perda No.1 th 2000 ini Diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda paling banyak Rp 5 juta. Sanksi administrasi: -
3.	PERDA Kab Magelang No 11 / 2002 tentang Izin Pengelolaan Dan Pengusahaan Sarang Burung;	Barangsiapa melanggar Pasal 4 Perda 11/2002, yaitu: a. Melakukan usaha tanpa izin; b. Memperoleh izin tanpa mengindahkan persyaratan; c. Memindahtangankan izin tanpa persetujuan. Pasal 8; tidak melaksanakan kewajiban menjaga kebersihan, menyediakan pemadam kebakaran, memenuhi perjanjian kerja, membuat pembukuan,	Pelanggran Pasal 4 dan Pasal 8 Perda No 11/2002 ini Diancam dengan sanksi administrasi peringatan tertulis sampai dengan pencabutan izin.  Sanksi Pidana: tidak ada
4.	PERDA Kab Wonosobo No 22 / 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Kabupaten Wonosobo;	Dalam Pasal 46 Perda 22/ 2001 ini ditentukan perbuatan yang diancam dengan sanksi yakni: barangsiapa yang tidak mampu melaksanakan pengelolaan sumberdaya hutan berbasis masyarakat sesuai dengan rencana yang telah disetujui.	Pelanggran Pasal 46 Perda No,22 /2001 hanya diancam dengan sanksi administrasi berupa peringatan tertulis, pemanggilan sampai dengan pencabutan izin
5.	PERDA Prop. Jateng No. 8 / 2002 tentang Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan.	Dalam Pasal 32 ditentukan: Barang siapa melanggar Pasal 2 Perda No.8 / 2002, yaitu: 1. melakukan usaha tanpa izin. 2. memindahtangankan izin tanpa persetujuan. 3. memindahtangankan izin tanpa persetujuan	Pelanggaran Pasal 2 diancam dengan sanksi pidana: -Pidana kurungan selamalamanya 3 bulan atau denda setinggi-tinginya Rp 5 juta dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah.

	<p style="text-align: center;"><b>PERDA PENATAAN / PENGATURAN OBYEK TERTEHTU</b></p>		
1.	<p>PERDA Prop Jawa Tengah No 9 / 1999 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung di Prop Jawa Tengah.</p>	<p>Dalam Ps. 46 Perda No 9/ 1999 ditentukan larangan budidaya dikawasan: Ps. 34 (3) hutan lindung, Ps. 35 (2) di luar hutan lindung, Ps. 36 (2) bergambut, Ps. 37 (3) resapan air, Ps. 38 (6) sempadan air dan pantai, dan kawasan hijau, Ps. 39 (3) suaka alam, Ps. 40 (2) pelestarian alam, Ps. 41 (2) memindahkan, mengambil benda cagar budaya dan merusak situs arkeologi dikawasan cagar budaya, Ps. 42 (6) di kawasan rawan bencana alam, Ps. 43 (6) Taman Buru, Daerah Plasma Nutfah, Daerah Pengungsian Satwa yang dapat mengubah bentang alam dan mengganggu fungsi lindung.</p>	<p>Pelanggaran terhadap ketentuan yang disebutkan dalam Pasal 46 tersebut Diancam dengan sanksi pidana sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.</p> <p>Apabila perbuatan tersebut dilakukan oleh korporasi maka sanksi pidana dijatuhkan kepada pengurusnya (Pasal 46 ayat (1))</p>
2.	<p>PERDA Prop Jawa Tengah No 4 / 2001 tentang Tertib Pemanfaatan Jalan dan pengendalian Kelebihan Muatan;</p>	<p>Dalam Ps. 12 Perda No. 4/ 2001 ditentukan barang siapa melanggar: Ps. 2 larangan menggunakan jalan yang kelasnya di bawah yang ditetapkan dalam buku uji kendaraan bermotor, Ps. 3 kewajiban ditimbang pada alat penimbangan, Ps.8 kewajiban membayar retribusi ijin dispensasi kelebihan muatan,</p>	<p>Pelanggaran Pasal 2,3 dan 8 tersebut diancam pidana kurungan maksimal 6 bulan atau denda Rp 5 juta, dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk negara.</p>
3.	<p>PERDA Kota Semarang No 11 / 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima;</p>	<p>Dalam Pasal 12 ayat (1) Perda No. 11/ 2000 ditentukan barang siapa melanggar: Ps. 4 (1) keharusan setiap PKL mendapat ijin tertulis; Ps. 5 kewajiban membayar retribusi; Ps. 7 kewajiban memelihara kebersihan dll, menata dagangan agar tidak mengganggu, mencegah kebakaran, menempati lokasi sesuai ijin, menyerahkan lokasi apabila dibutuhkan daerah; Ps. 8 larangan merombak dll fasilitas PKL, mendirikan bangunan tetap, memindahkan ijin, melakukan usaha di luar lokasi yang ditetapkan,menempati lokasi PKL untuk tempat tinggal;</p>	<p>Sanksi Pidana: Pelanggaran Pasal-pasal tersebut diancam pidana kurungan maksimal 6 bulan atau denda Rp. 5 juta.</p> <p>Sanksi administrasi: Pelanggaran Pasal-pasal tersebut juga dapat dikenakan sanksi administrasi berupa Pembongkaran tempat usaha, penyitaan barang dagangan, dan pencabutan izin.</p>
4.	<p>PERDA Kab Demak Nomor 9 / 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Wilayah Kab Demak;</p>	<p>Dalam Pasal 7 Perda No. 9/ 2001 ditentukan barang siapa melanggar: Ps. 3 mengkoordinasi atau menyediakan sarana dan tempat untuk menampung gelandangan untuk maksud dieksploitasi. Ps. 2 melakukan kegiatan menggelandang atau mengemis.</p>	<p>Pelanggaran pasal 3 diancam pidana kurungan sekurang-kurangnya 7 hari atau maks 6 bulan atau denda Rp. 5 juta;</p> <p>Melanggar Pasal 2 diancam pidana kurungan sekurang-kurangnya 7 hari atau maks 3 bulan atau denda maks Rp. 5 juta.</p>
5.	<p>PERDA Kota Semarang No 2 / 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK)</p>	<p>Dalam Pasal 51 (1) ditentukan barang siapa melanggar pemanfaatan lokasi. Ps. 51 (2) tindak pidana selain ayat (1) (tidak dirinci-pen).</p>	<p>Pelanggaran Pasal 51 ayat (1) diancam dengan pidana kurungan maks 6 bulan atau denda Rp. 5 juta;</p>

	Kotamadya Dati II Semarang Bag Wilayah I;		Pelanggrana Ps. 51 (2) diancam pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6.	PERDA Kota Semarang No 6 / 1993 tentang Kebersihan dalam Wilayah Kota Semarang;	Dalam Ps. 14 Perda 6/ 1993 ditentukan barangsiapa melanggar: Ps. 3 (1), (2) dan (5) kewajiban membuang sampah di tempat yang ditentukan dan kewajiban setiap pemilik persil memelihara kebersihan dan kewajiban menyediakan tempat sampah bagi pedagang keliling; Ps. 6 kewajiban melengkapi tempat usaha dengan unit pengolahan limbah bagi pengusaha industri/ pabrik/ rumah sakit; Ps. 7 larangan membakar sampah yang dapat menimbulkan kebakaran, membuang smpah di luar tempat yang ditentukan, membuang sisa-sisa bangunan dan atau sampah berbahaya ke dalam tempat sampah, membuang batang ranting pohon besar ke dalam tempat sampah;	Pelanggaran Pasal-pasal tersebut dalam Pasal 14 Perda No. 6 tahun 1993 diancam pidana kurungan maksimal 3 bulan atau denda Rp. 50 ribu.
7.	PERDA Kab Rembang No 14 / 2001 tentang Larangan Penggunaan Jaring Cotok Untuk Menangkap Ikan di Perairan Laut Rembang;	Dalam Ps. 3 (1) Perda No. 14/2001 ditentukan barang siapa melanggar larangan penggunaan jaring cotok dan sejenisnya di perairan Rembang yang berjarak 4 mil laut.	Pelanggaran Pasal 3 ayat (1) Diancam dengan pidana kurungan maksimal 6 bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5 juta.
8.	PERDA Kota Magelang No 16 / 2002 tentang Minuman Beralkohol/ minuman Keras;	Dalam Ps. 10 Perda No. 16/ 2002 ditentukan barang siapa melanggar larangan; Ps. 4: Memproduksi, mengoplos, membuat; Mengedarkan, menjual, menyediakan, menyajikan, menimbun; Minum minuman keras, yang kadar etanolnya lebih dari 5%;	Pelanggaran Pasal 4 Diancam dengan pidana kurungan maks 6 bulan atau denda maksimal Rp. 5 juta.  Apabila pelanggaran ini dilakukan oleh anak-anak diancam sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.  Sanksi Administrasi; Pelanggaran Pasal 4 tersebut juga dikenakan sanksi pencabutan izin
9.	PERDA Kab Demak No 10 / 2001 tentang Larangan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Demak;	Dalam Ps. 5 Perda No. 10/ 2001 ditentukan barang siapa melanggar: Ps. 3: mengkoordinasi atau menampung pelacur dan atau menyediakan sarana dan tempat yang digunakan untuk untuk menampung pelacur, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan palacuran. Ps.2 dan Ps. 4: melakukan kegiatan pelacuran dan karena tingkah lakunya menimbulkan anggapan ia seorang pelacur dan yang bersangkutan dilarang mangkal atau mondar mandir di tempat-tempat tertentu dan keramaian umum.	Pelanggaran Pasal 3 diancam pidana kurungan min 7 hari atau paling lama 6 bulan atau denda maks Rp. 5 juta;  Pelanggaran Pasal 2 dan 4 diancam dengan pidana kurungan sekurang-kurangnya 7 hari atau maksimal 3 bulan atau denda maks Rp. 5 juta.
10.	PERDA Kab Demak No 33 / 2002 tentang	Dalam Ps. 8 Perda No. 33/ 2002 ditentukan barang siapa melanggar dengan melakukan perjudian meliputi yang	Pelanggaran Pasal 3 tersebut diancam sanksi pidana

	Larangan Perjudian di Wilayah Kabupaten Demak.	diatur dalam Ps. 3 antara lain: Turut serta menyediakan sarana, bertindak sebagai bandar atau penyandang dana, sebagai agen perjudian, sebagai penjual, pengedar kupon perjudian dan bertindak sebagai pembeli kupon perjudian, melindungi perbuatan perjudian.	berdasarkan Ps. 303 dan Ps. 303 bis KUHP jo UU No. 7/1974.
--	--	--	--

Seperti telah dikemukakan pada bagian terdahulu bahwa jenis sanksi pidana kurungan yang dialternatifkan dengan pidana denda tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan. Perumusan pidana yang demikian ini menjadikan hakim dalam menjatuhkan putusan hanya terikat pada kedua jenis sanksi tersebut. Hakim tidak memiliki kebebasan memilih alternatif sanksi pidana untuk menjatuhkan putusan. Padahal sebagaimana telah dikemukakan di muka bahwa pidana kurungan memiliki kelemahan-kelemahan mendasar. Sedangkan untuk pidana denda walaupun pidana ini cukup efektif, namun mengingat dalam perumusannya hanya dialternatifkan dengan pidana kurungan, maka hakim lebih cenderung memilih menjatuhkan pidana perampasan kemerdekaan karena dipandang lebih efektif. Hal ini tentu tidak mendukung upaya-upaya untuk mengefektifkan penjatuhan pidana denda.

Sementara itu, berkenaan dengan adanya kelemahan-kelemahan dalam pidana kurungan, maka Konsep KUHP 2000 tidak lagi mengatur adanya sanksi pidana kurungan ini. Biasanya dalam KUHP sanksi pidana kurungan ini diancamkan terhadap delik-delik pelanggaran. Mengingat dalam Konsep KUHP

tidak mengenal lagi pembagian kualifikasi delik kejahatan dan pelanggaran, maka ketiadaan pidana kurungan ini pun tidak menjadikan masalah. Untuk tindak pidana yang dulu dalam KUHP dikualifikasikan sebagai pelanggaran dan diancam dengan kurungan, maka dalam Konsep KUHP tindak pidana yang demikian ini diberi bobot "sangat ringan", yang kemudian hanya diancam dengan pidana denda secara tunggal kategori I dan II. Pengaturan demikian ini erat kitannya dengan pandangan baru dalam konsep yang tidak lagi mengkualifikasikan tindak pidana dalam kejahatan dan pelanggaran, melainkan hanya memberi bobot tindak pidana dalam 3 (tiga) tingkatan, yakni sangat ringan, berat dan sangat serius.

Tindak pidana yang digolongkan sangat ringan ini selanjutnya hanya diancam dengan pidana denda secara tunggal. Namun mengingat pertimbangan bahwa tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda secara tunggal ini pada umumnya sangat ringan, maka dipandang perlu untuk memberi kemungkinan pada hakim untuk menjatuhkan pidana tambahan atau tindakan-tindakan tertentu saja khususnya yang bernilai uang seperti denda.<sup>271</sup> Hal ini kemudian dirumuskan dalam Pasal 55 ayat (1) Konsep KUHP yang menyatakan:

"Dalam hal tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda, hakim dapat menjatuhkan pidana tambahan atau tindakan-tindakan tertentu".

Selain ketentuan Pasal 55 ayat (1) di atas, perlu juga diperhatikan ketentuan Pasal 55 ayat (2) Konsep KUHP yang menyatakan sebagai berikut:

"Terhadap orang yang telah berulang kali dijatuhi pidana denda untuk tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda, dapat dijatuhi pidana

---

<sup>271</sup> Barda Nawawi Arief, *bunga Rampai Hukum Pidana*, Op.Cit., hlm.160

penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana pengawasan bersama-sama dengan pidana denda”.

Pertimbangan ketentuan ayat (2) ini yakni untuk mencegah kemungkinan tidak efektifnya pidana denda bagi orang-orang tertentu (misalnya yang telah berulang kali melakukan tindak pidana yang diancam dengan denda saja atau yang telah berulang kali dijatuhi pidana denda).<sup>272</sup>

Dari ketentuan Pasal 55 Konsep KUHP tersebut, dapat diketahui bahwa terhadap tindak pidana yang bobotnya sangat ringan, kemungkinan dapat dijatuhi jenis-jenis pidana antara lain:

- a. Pidana denda saja.
- b. Pidana tambahan saja.
- c. Tindakan-tindakan tertentu saja.
- d. Dalam hal residivis dapat dijatuhi pidana penjara maksimum 1 (satu) tahun, atau pidana pengawasan dan pidana denda.

Pidana tambahan yang dimaksudkan disini diatur dalam Pasal 62 Konsep KUHP yang meliputi:

- a. pencabutan hak-hak tertentu;
- b. Perampasan barang tertentu dan atau tagihan;
- c. Pengumuman putusan hakim;
- d. Pembayaran ganti kerugian;
- e. Pemenuhan kewajiban adat;

Dari berbagai jenis pidana tambahan tersebut, selain perampasan barang tertentu dan atau tagihan seperti yang selama ini ada, kiranya ancaman pidana

---

<sup>272</sup> Ibid., hlm.160

tambahan dalam peraturan daerah perlu ditambah dengan pidana pembayaran ganti kerugian dan pidana pemenuhan kewajiban adat. Menurut penulis pidana pemenuhan kewajiban adat sangat sesuai apabila dirumuskan dalam peraturan daerah karena sesuai dengan tujuan diadakannya peraturan daerah itu sendiri yakni untuk menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Selain perlunya diatur pidana tambahan, dalam peraturan daerah kiranya perlu juga diatur adanya sanksi tindakan yang dapat dijatuhkan bersama-sama dengan pidana pokok atau sanksi tindakan itu sendiri. Beberapa sanksi tindakan yang mungkin diatur dalam peraturan daerah yakni sebagaimana diatur dalam pasal 94 ayat (1) yang meliputi:

- a. pencabutan surat izin mengemudi;
- b. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
- c. perbaikan akibat tindak pidana;
- d. latihan kerja;
- e. rehabilitasi; dan atau;
- f. perawatan di lembaga.

Sanksi tindakan ini sangat sesuai diancamkan dalam peraturan daerah karena tidak bersifat menderitakan terpidana. Sifat sanksi tindakan yang demikian ini sangat cocok dengan kedudukan peraturan daerah sebagai hukum administrasi yang berfungsi mengatur kegiatan perekonomian dan kebijaksanaan pemerintahan.

Selain hal-hal tersebut di atas, hal menonjol lainnya yang diatur dalam Konsep KUHP berkenaan dengan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang bobotnya sangat ringan ini, yakni ketentuan Pasal 79 ayat (1) Konsep KUHP 2000 yang menentukan bahwa:

“jika pidana penjara yang akan dijatuhkan tidak lebih dari 6 bulan atau pidana denda tidak lebih dari kategori I, maka pidana penjara atau denda tersebut dapat diganti dengan pidana kerja sosial”.

Pelaksanaan pidana kerja sosial ini harus memperhatikan ketentuan ayat (2) sebagai berikut:

- a. Pengakuan terdakwa terhadap tindak pidana yang dilakukan;
- b. Usia layak kerja terdakwa menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Persetujuan terdakwa sesudah dijelaskan mengenai tujuan dan segala hal yang berhubungan dengan pidana kerja sosial;
- d. Riwayat sosial terdakwa;
- e. Perlindungan keselamatan kerja terdakwa;
- f. Tidak boleh dikomersialkan;
- g. Tidak boleh bertentangan dengan keyakinan agama dan politik terdakwa;
- h. Kemampuan terdakwa membayar denda;

Dalam ayat (3) ditentukan bahwa pidana kerja sosial dijatuhkan paling lama 240 jam untuk terdakwa yang telah berusia 18 tahun, dan 120 jam untuk terdakwa yang berumur dibawah 18 tahun. Sedangkan dalam ayat (4) ditentukan minimum pidana kerja sosial yakni 7 jam. Pelaksanaan pidana sosial dapat diangsur dalam waktu paling lam 12 bulan dengan memperhatikan kegiatan terpidana dalam menjalankan mata pencahariannya dan atau kegiatan lain yang bermanfaat. Jika terpidana tidak memenuhi seluruh atau sebagian kewajiban

menjalankan pidana kerja sosial tanpa alasan yang sah, maka ditentukan dalam ayat (6) bahwa terpidana diperintahkan:

- a. Mengulangi seluruh atau sebagian pidana kerja sosial tersebut;
- b. Menjalani seluruh atau sebagian pidana penjara yang diganti dengan pidana kerja sosial tersebut;
- c. Membayar seluruh atau sebagian pidana denda yang diganti dengan pidana kerja sosial atau menjalani pidana penjara sebagai pengganti denda yang tidak dibayar.

Apabila memperhatikan ketentuan-ketentuan tentang pidana kerja sosial tersebut, memang keberadaan pidana kerja sosial dimaksudkan untuk memidana tindak pidana yang bobotnya sangat ringan. Yang dalam hal ini pidana kerja sosial dimaksudkan menjadi alternatif pidana penjara pendek dan denda yang ringan<sup>273</sup>.

Sementara itu, berkenaan dengan subyek hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dalam sebagian PERDA meliputi juga badan hukum atau korporasi, maka perlu juga dirumuskan sanksi yang berbeda dengan pelaku perseorangan. Dari jenis sanksi pidana yang diancamkan dalam PERDA selama ini yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi atau badan hukum hanyalah pidana denda. Seharusnya perumusan sanksi pidana untuk korporasi atau badan hukum harus benar-benar dapat dirasakan oleh korporasi itu sendiri, pengurus maupun pemegang saham. Menurut **Barda Nawawi Arief** perumusan sanksi pidana untuk korporasi tersebut dapat dilakukan dengan pembedaan pidana denda, yakni dengan menentukan maksimum denda yang berbeda, atau dengan menentukan

---

<sup>273</sup> Ibid.120

jumlah minimum khusus pidana denda untuk badan hukum/korporasi.<sup>274</sup> Selain itu, terhadap korporasi ini juga bisa diancamkan pidana tambahan maupun sanksi tindakan.

Dari berbagai uraian tentang jenis-jenis pidana di atas, penulis berpendapat bahwa perumusan ancaman pidana dalam peraturan daerah perlu digunakan "*double track system*", yakni dapat diterapkan sanksi pidana dan tindakan secara bersama-sama. Lebih dari itu, sanksi pidana dalam PERDA perlu direformulasi kembali terutama menyangkut pidana pokok yakni, dengan menghilangkan ancaman pidana kurungan dan menggantikannya dengan jenis pidana yang lain. Jenis pidana pokok yang seyogyanya diancamkan dalam peraturan daerah terhadap pelaku perseorangan adalah pidana kerja sosial dan pidana denda. Sedangkan untuk pidana tambahan berupa perampasan barang-barang tertentu dan atau tagihan, penggantian kerugian maupun pemenuhan kewajiban adat. Selain itu perlu juga diancamkan sanksi tindakan antara lain berupa pencabutan surat izin mengemudi, perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, perbaikan akibat tindak pidana, latihan kerja, rehabilitasi maupun perawatan di lembaga. Sementara untuk pelaku pelanggaran PERDA badan hukum atau korporasi, jenis sanksi pidana pokoknya dapat berupa pidana denda yang ditentukan maksimum dan minimum yang berbeda dengan pelaku perseorangan. Selain itu terhadap korporasi perlu juga diancamkan semua jenis

---

<sup>274</sup> Barda Nawai Arief, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Op.Cit., hlm.173.

pidana tambahan dalam konsep KUHP maupun dikenakan sanksi tindakan berupa perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana maupun perbaikan akibat tindak pidana.

Selain sanksi pidana sebagaimana dikemukakan di atas, dalam peraturan daerah sanksi yang bersifat pokok sebenarnya adalah sanksi administrasi. Hal ini erat kaitannya dengan kedudukan peraturan daerah itu sendiri sebagai bagian dari hukum administrasi, yang maksud pembentukannya memang digunakan mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Ditegaskan oleh **Barda Nawawi Arief**, bahwa hukum administrasi pada dasarnya "hukum mengatur" atau hukum pengaturan ("*regulatory rules*"), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan (*regulatory powers*).<sup>275</sup> Penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi hanya sebagai "*ultimum remedium*". Artinya, apabila sanksi-sanksi dari hukum administrasi belum atau tidak dapat digunakan secara efektif untuk menegakkan norma hukum administrasi, maka sanksi pidana baru digunakan.

Sanksi administrasi ini, menurut **van Wijk/W. Konijnenbelt** sebagaimana dikutip oleh **Indroharto** ialah sarana-sarana kekuatan menurut hukum publik yang dapat diterapkan oleh badan atau jabatan Tata Usaha negara sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak mentaati norma-norma tata usaha negara.<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> **Barda Nawawi Arief**, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Op.Cit., hlm.14-15

<sup>276</sup> **Indroharto**, 1994, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.238

Selanjutnya menurut Van Wijk/Konijnenbelt macam sanksi administrasi meliputi:

- a. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*);
- b. Pencabutan keputusan yang menguntungkan;
- c. Pembebanan uang paksa (*dwangsom*);
- d. Denda administrasi (*administrative boete*);
- e. Bentuk-bentuk khusus.<sup>277</sup>

Dari berbagai macam sanksi administrasi tersebut, berdasarkan hasil penelitian sebagaimana tercantum dalam Tabel 2, jenis sanksi administrasi yang biasa diancamkan tersendiri dalam ketentuan sanksi administrasi PERDA meliputi, *Bestuursdwang* (paksaan pemerintahan), penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi), pengenaan denda administrasi, pengenaan uang paksa oleh pemerintah atau *dwangsom*.

Di sisi lain, sebagaimana diungkapkan oleh Philipus M.Hadjon, sebenarnya terdapat perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dalam ragaan berikut ini:<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> Ibid.

<sup>278</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Op.Cit., hlm.247

	<b>SANKSI ADMINISTRASI</b>	<b>SANKSI PIDANA</b>
<b>SASARAN</b>	Perbuatan	Pelaku
<b>SIFAT</b>	Reparatoir/Condemnatoir	Condemnatoir
<b>PROSEDUR</b>	Langsung	Pengadilan

Memperhatikan peragaan bagan di atas, maka dapat dijelaskan bahwa:<sup>279</sup>

- a. Sanksi administrasi senantiasa diarahkan kepada sasaran perbuatan untuk mengakhiri pelanggaran, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada sasaran pelaku pelanggaran dengan cara memberi hukuman berupa nestapa;
- b. Sifat sanksi administrasi adalah reparatoir, artinya memulihkan kepada keadaan semula yang dilakukan dengan mengakhiri perbuatan pelanggaran. Selanjutnya sanksi administrasi dapat memiliki pula sifat condemnatoir dengan cara memberi hukuman sesuai dengan jenis sanksi dan bobot pelanggaran yang dilakukan, seperti halnya sanksi pidana yang memiliki sifat condemnatoir.
- c. Dilihat dari segi penegakan hukumnya, maka sanksi administrasi prosedurnya diterapkan secara langsung oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, dengan wewenang pemerintahan yang dimiliki/melekat pada jabatan, sedangkan sanksi pidana penegakan hukumnya harus melalui prosedur peradilan.

Berdasarkan uraian di atas, dikaitkan dengan jenis sanksi dalam peraturan daerah, maka terhadap pelanggaran peraturan daerah akan lebih baik jika mengedepankan pengenaan sanksi administrasi. Jika dilihat dari sasaran sanksi administrasi yang lebih ditujukan kepada perbuatan, sangat sesuai diancamkan terutama kepada pelanggaran PERDA Pajak/Retribusi maupun PERDA Perizinan,

<sup>279</sup> Sri Nur Hari Susanto, 1995, Memahami Asas *Ne Bis Vexari Rule* dan Penggunaannya dalam Sanksi Hukum Administrasi, Majalah masalah-Masalah Hukum, Tahun XXV No.7. FH. UNDIP, Semarang, hlm.28

karena pada dasarnya tindak pidananya dilakukan oleh pelaku bukan karena sifat batin yang jahat atau adanya kebobrokan mental. Dilihat dari sifatnya, sanksi administrasi yang lebih bersifat reparatoir, lebih sesuai diancamkan terhadap pelanggaran PERDA Pajak/Retribusi dan PERDA Perizinan, dimana sanksi memang dimaksudkan untuk mengakhiri pelanggaran dan memulihkan pada keadaan semula. Sedangkan dilihat dari prosedur penegakan hukumnya, sanksi administrasi akan lebih mudah diterapkan pelanggaran PERDA, karena tidak melalui prosedur peradilan yang relatif lama.

Namun demikian, hal yang perlu difikirkan untuk mengefektifkan sanksi administrasi terhadap pelanggaran PERDA ini, yakni bagaimana memodifikasi sanksi administratif tersebut supaya lebih memiliki efek preventif. Selain itu, dengan adanya kemungkinan untuk menjatuhkan sanksi administrasi secara kumulatif dengan sanksi pidana, maka akan lebih baik jika terhadap sanksi administrasi tertentu dalam penjatuhannya juga diberikan kewenangan kepada hakim/pengadilan. Dengan adanya hal-hal demikian, kemungkinan untuk menerapkan sanksi pidana sebagai "*ultimum remedium*" dalam penegakan PERDA dapat tercapai.

#### **B.4.2. Pola jumlah atau lama (berat-ringannya) pidana**

Dalam praktek legislatif daerah selama ini, terdapat perkembangan dalam penentuan jumlah atau lamanya sanksi pidana dalam peraturan daerah. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari adanya penggantian Undang-undang Nomor 5 Tahun

1974 tentang Pemerintahan Daerah yang lama dan digantikan dengan yang baru yakni Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua undang-undang inilah yang menjadi dasar perumusan sanksi pidana dalam peraturan daerah dalam dua masa waktu yang berlainan ini. Ketentuan sanksi pidana dalam peraturan daerah yang diatur berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai berikut:

**“Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan”.**

Sedangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur ancaman pidana dalam peraturan daerah adalah sebagai berikut:

**“Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan”.**

Berdasarkan kedua undang-undang tersebut terlihat bahwa perumusan sanksi pidana kurungan maupun pidana denda dalam peraturan daerah ditentukan dengan menggunakan sistem maksimum.

Pola yang dianut oleh kedua undang-undang tersebut mengikuti pola KUHP yang menganut sistem atau pendekatan absolut. Arti dari sistem atau pendekatan absolut ini adalah untuk setiap tindak pidana ditetapkan “bobot/kualitas”-nya sendiri-sendiri, yaitu dengan menetapkan ancaman pidana maksimum (dapat juga ancaman minimumnya) untuk setiap tindak pidana. Penetapan maksimum pidana untuk tiap tindak pidana ini, menurut Collin

**Howard** sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief** dikenal dengan istilah sistem *indifinite* atau sistem maksimum.<sup>280</sup>

Dengan mengikuti pola KUHP tersebut berarti bahwa pembentuk undang-undang beranggapan bobot atau tingkat keseriusan atau kualitas tindak pidana yang diatur dalam peraturan daerah tidak begitu serius. Hal ini didasarkan pada pendapat yang dikemukakan **Barda Nawawi Arief** bahwa masalah pemberian bobot dengan menetapkan kualifikasi ancaman pidana maksimumnya menunjukkan tingkat atau gradasi nilai-nilai dan norma-norma sentral masyarakat dan kepentingan-kepentingan hukum yang dilindungi.<sup>281</sup>

Di sisi lain, perumusan jumlah sanksi pidana kurungan dalam peraturan daerah tidak mengenal adanya minimum khusus sebagaimana yang diatur dalam Konsep KUHP dan beberapa undang-undang diluar KUHP. Namun untuk minimum umum dan maksimum umum pidana kurungan dalam peraturan daerah mengikuti KUHP sebagai induknya. Untuk pidana kurungan minimum dan maksimum umumnya mengikuti ketentuan Pasal 18 ayat (1) KUHP yakni paling sedikit 1 hari dan paling lama 1 tahun. Sedangkan untuk maksimum khusus pidana kurungan dalam peraturan daerah yakni mengikuti kedua undang-undang pemerintahan daerah di atas yakni 6 bulan.

Sedangkan untuk pidana denda tidak mengenal minimum khusus dan maksimum umum. Pidana denda hanya mengenal minimum umum dan

---

<sup>280</sup> **Barda Nawawi Arief**, Bunga Rampai Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.130-131

<sup>281</sup> *Ibid.* hlm.132

maksimum khusus. Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) KUHP minimum umum pidana denda sebesar "25 sen" yang berdasarkan Undang-Undang No.18 Prp 1960 dilipatgandakan menjadi 15 kali sehingga menjadi Rp 3,75 (tiga rupiah tujuh puluh lima sen). Maksimum khusus pidana denda berbeda antara kejahatan dan pelanggaran. Untuk maksimum khusus pidana denda terhadap pelanggaran berkisar antara Rp 225 (dulu 15 gulden) dan Rp 75.000 (dulu 5.000 gulden), namun yang terbanyak hanya diancam dengan denda sebesar Rp 375 (dulu 25 gulden) dan Rp 4.500 (dulu 300 gulden). Maksimum khusus denda untuk kejahatan berkisar antara Rp 900 (dulu 60 gulden) dan Rp 150.000 (dulu 10.000 gulden), namun ancaman pidana denda yang sering diancamkan ialah sebesar Rp 4.500 (dulu 500 gulden).

Berdasarkan pola perumusan jumlah pidana yang telah diuraikan diatas, dapat diketahui bahwa ketentuan maksimum khusus pidana denda dalam peraturan daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 yakni sebesar Rp 50.000 ternyata masih dibawah maksimum khusus pidana denda yang dikenakan terhadap pelanggaran seperti yang diatur dalam KUHP yakni sebesar Rp 75.000.

Perlu juga dikemukakan, adanya perubahan ketentuan maksimum khusus pidana denda dalam peraturan daerah yakni dari Rp 50.000 berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974 kemudian menjadi Rp 5 juta berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1999 dapat dikatakan tidak menunjukan adanya perubahan bobot atau kualitas delik pelanggaran peraturan daerah, melainkan hanyalah menyesuaikan

dengan nilai mata uang rupiah yang berlaku saat itu. Ketentuan pidana denda ini memang pada kenyataannya cepat berubah karena erat kaitannya dengan perubahan nilai mata uang yang berlaku pada saat itu.<sup>282</sup> Hal inilah yang juga merupakan salah satu kelemahan dari stelsel pidana denda.

Selain itu, perubahan jumlah pidana denda dalam kedua undang-undang tersebut juga tidak menjamin semakin efektifnya pidana denda. Sebab sebagaimana dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**, pembuat undang-undang yang hanya meningkatkan jumlah ancaman pidana denda bukanlah jaminan untuk dapat mengefektifkan pidana denda. Kebijakan yang perlu dipikirkan ialah kebijakan yang mencakup keseluruhan sistem sanksi pidana denda itu sendiri dan kebijakan pembuat undang-undang yang berhubungan dengan pelaksanaan pidana denda tersebut antara lain:

1. Sistem penetapan jumlah atau besarnya pidana denda;
2. Batas waktu pelaksanaan pembayaran denda;
3. Tindakan paksaan yang diharapkan dapat menjamin terlaksananya pembayaran denda dalam hal terpidana tidak dapat membayar dalam batas waktu yang telah ditetapkan;
4. Pelaksanaan pidana denda dalam hal-hal khusus (misalnya terhadap seorang yang belum dewasa atau belum bekerja dan masih dalam tanggungan orang tua);
5. Pedoman atau kriteria untuk menjatuhkan pidana denda....<sup>283</sup>

Sementara itu, berkenaan dengan tidak adanya ketentuan minimum khusus baik pidana denda maupun pidana kurungan dalam PERDA selama ini, cukup mempunyai pengaruh juga dalam penegakan hukum peraturan daerah. Hal ini

<sup>282</sup> **Barda Nawawi Arief**, Bunga Rampai Hukum Pidana, Op.Cit., hlm.140

<sup>283</sup> **Barda Nawawi Arief**, dalam Muladi & Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Op.Cit., hlm.181

dapat dilihat dari putusan hakim yang mengadili perkara pelanggaran peraturan daerah menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara kecilnya jumlah pidana yang dijatuhkan dengan besarnya pidana yang diancamkan.<sup>284</sup>

Dari hasil penelitian diperoleh data tentang adanya kemajuan pemahaman yang ada di lembaga legislatif daerah berkenaan dengan pentingnya pola minimum khusus dalam peraturan daerah. Hal ini ditunjukkan oleh pihak legislatif daerah Kabupaten Demak pada waktu menyusun Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2001 tentang Larangan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Demak. Di dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan daerah tersebut dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Barangsiapa terbukti melanggar Pasal 3 Peraturan Daerah ini diancam **pidana kurungan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hari** atau paling lama 6 (enam) bulan kurungan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000 (lima juta rupiah);
- (2) Barangsiapa terbukti melanggar Pasal 2 dan 4 Peraturan Daerah ini diancam **pidana kurungan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hari** atau paling lama 3 (tiga) bulan kurungan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000 (lima juta rupiah)

Ketentuan minimum khusus pidana kurungan yang ada dalam peraturan daerah di atas dilatarbelakangi adanya ketidakpuasan terhadap putusan pengadilan dalam menjatuhkan pidana terhadap para pelaku tindak pidana pelacuran di Kabupaten Demak. Pidana yang dijatuhkan selama ini terhadap para pelaku pelacuran tersebut hanya berkisar antara 2 sampai dengan 5 hari kurungan atau denda Rp

---

<sup>284</sup>Berdasarkan hasil penelitian Budi Gutami dikemukakan bahwa putusan pengadilan dalam kasus pelanggaran perda tentang Pemberantasan Pelacuran di Jalan di Kota Semarang besarnya denda sangat jauh dari yang diancamkan, Lihat hasil penelitian Budi Gutami tentang Penegakan PERDA di Kodya Dati II Semarang, Lembaga Penelitian UNDIP 1991/1992.

5.000 sampai dengan Rp 20.000. Pidana yang demikian ini menurut pandangan pihak legislatif kurang membuat jera para pelaku, sehingga kemudian dirumuskan ancaman pidana minimumnya dalam peraturan daerah seperti tersebut di atas.

Namun, mengingat KUHP dan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang menjadi acuan pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan belum mengatur adanya ketentuan minimum khusus, maka ketentuan minimum khusus yang ada dalam PERDA tidak dapat diberlakukan. Untuk memberlakukan ketentuan minimum khusus tersebut baru dapat dilaksanakan apabila diatur dengan undang-undang. Sebab apabila hanya diatur dengan PERDA akan berlaku asas peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah apabila mengatur hal yang sama. Praktek legislatif daerah demikian tersebut kiranya perlu mendapat perhatian dikemudian hari apabila KUHP baru maupun undang-undang pemerintahan daerah yang baru telah terbentuk

Sementara itu, dalam Konsep KUHP 2000 juga dikenal sistem perumusan minimum umum, minimum khusus maupun maksimum khusus untuk pidana penjara dan pidana denda. Sedangkan untuk maksimum umum hanya dikenal dalam pidana pidana penjara. Pidana denda dalam Konsep KUHP tidak mengenal adanya ketentuan maksimum umum. Akibat tidak adanya ketentuan maksimum

umum ini, maka jumlah maksimal ancaman pidana denda diluar KUHP bervariasi.<sup>285</sup>

Di dalam Konsep KUHP tidak mengenal adanya pidana kurungan, sehingga pidana penjara merupakan pidana perampasan kemerdekaan satu-satunya yang diatur dalam Konsep KUHP. Sedangkan ancaman pidana maksimum khusus yang paling rendah untuk pidana penjara adalah 1 (satu) tahun. Mengingat cukup berat dan memerlukan waktu yang cukup lama dalam pembinaan/pemasyarakatan dalam pidana penjara ini, maka terhadap tindak pidana yang bobotnya "sangat ringan" dipandang tidak perlu di ancam dengan pidana penjara yang sangat singkat. Oleh karenanya digunakan ukuran waktu 1 tahun bukan perhitungan bulan dan minggu untuk menetapkan maksimum khusus yang paling rendah bagi pidana penjara.<sup>286</sup> Bertolak dari pertimbangan tersebut, maka pidana penjara maksimum 1 tahun kemudian hanya dikenakan terhadap tindak pidana yang sangat ringan apabila ada pengulangan (Pasal 55 ayat (2)) Konsep KUHP.

Berkaitan dengan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang "sangat ringan" tersebut, maka selanjutnya hanya diancam dengan sanksi pidana secara tunggal. Terhadap tindak pidana "sangat ringan" ini, Konsep KUHP menetapkan denda Kategori I dan II untuk sanksi pidananya. Pidana denda minimal umumnya adalah Rp 15.000 jika tidak ditentukan minimum khusus (Pasal 75 ayat (2)).

---

<sup>285</sup>Ibid., hlm.179

<sup>286</sup> Ibid., hlm.137

Sedangkan maksimal pidana denda untuk kategori ke-1 adalah Rp 150.000 (seratus lima puluh ribu rupiah) dan maksimal untuk kategori ke-2 adalah Rp 750.000 (tujuh ratus lima puluh ribu rupiah). Jumlah besarnya denda maksimum untuk kategori I tersebut dihitung kelipatan seratus kali dari jumlah upah maksimum harian. Untuk kategori II dihitung kelipatan 500 kali jumlah upah maksimum harian (Penjelasan Pasal 75 ayat (2) dan (3)).

Perumusan denda secara tunggal untuk tindak pidana yang bobotnya sangat ringan tersebut dilatarbelakangi pemikiran bahwa delik-delik yang diancam umumnya dipandang "sangat ringan". Bahkan karena dipandang sangat ringan, berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat (1) Konsep KUHP hakim diberi kemungkinan untuk menjatuhkan pidana tambahan atau tindakan-tindakan saja terhadap tindak pidana yang diancam denda secara tunggal tersebut. Dengan adanya ketentuan Pasal 55 ayat (1) tersebut, maka selanjutnya ada beberapa kemungkinan yang dapat diambil oleh hakim pengadilan dalam menjatuhkan pidana terhadap orang yang melakukan tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda secara tunggal, yakni:

- a. menjatuhkan pidana denda, atau
- b. menjatuhkan pidana tambahan saja, atau
- c. menjatuhkan tindakan-tindakan tertentu saja, atau
- d. untuk residivis dapat menjatuhkan:
  - pidana penjara maksimum 1 (satu) tahun, atau
  - pidana pengawasan dan pidana denda.

Adanya kemungkinan-kemungkinan untuk menjatuhkan pidana seperti di atas, apabila dikaitkan dengan praktek penegakan hukum pelanggaran PERDA selama ini tentunya akan sangat mendukung.

Selama ini dalam praktek penegakan hukum terhadap pelanggaran PERDA sebagaimana dikemukakan **Budi Gutami**<sup>287</sup>, bahwa dalam menyelesaikan kasus pelanggaran PERDA para penegak hukum lebih mengedepankan cara kekeluargaan, misalnya dengan memberi teguran atau peringatan saja. Hal ini dikarenakan secara pribadi para penegak hukum merasa kasihan terhadap pelanggar PERDA apabila dijatuhi pidana sesuai yang diancamkan. Di dalam praktek pengadilan pun, hakim mempunyai kecenderungan untuk menjatuhkan pidana kurungan atau denda yang sangat sedikit. Oleh karena itu, dengan adanya ketentuan di atas tentu sangat membantu hakim maupun penegak hukum lainnya dalam memilih sanksi yang tepat untuk pelaku pelanggaran PERDA.

Oleh karena itulah, penulis menyarankan apabila nantinya KUHP Nasional yang baru telah terbentuk serta diadakan pembaharuan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, maka ancaman pidana dalam PERDA hendaknya dirumuskan dalam bentuk perumusan denda secara tunggal dengan memakai perumusan minimum khusus dan maksimum khusus seperti diatur dalam Pasal 55 Konsep KUHP 2000 di atas. Sementara untuk pelaku pelanggaran PERDA kategori badan hukum atau korporasi, jenis sanksi pidana denda yang

---

<sup>287</sup> Hasil Penelitian **Budi Gutami**, Op.Cit.

ditentukan maksimum khusus dan minimum khusus yang berbeda dengan pelaku perseorangan.

#### B.4.3 Pola perumusan sanksi pidana

Jenis pidana yang diancamkan dalam peraturan daerah, untuk pidana pokoknya yaitu pidana kurungan dan pidana denda dirumuskan dengan menggunakan perumusan alternatif. Perumusan sanksi pidana kurungan dan denda secara alternatif ini merupakan salah satu bentuk perumusan pidana pokok yang ada dalam KUHP disamping 8 (delapan) bentuk perumusan lainnya. Pola perumusan yang ada dalam peraturan daerah tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang di dalam Pasal 71 ayat (2) menyatakan sebagai berikut:

“Peraturan daerah dapat memuat ancaman **pidana kurungan** paling lama enam bulan **atau denda** sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah) **dengan atau tidak merampas barang tertentu** untuk daerah, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan”.

Dalam perumusan di atas, pidana pokok berupa kurungan disebutkan terlebih dahulu daripada denda yakni untuk menunjukkan bahwa pidana kurungan dianggap lebih berat dibandingkan pidana denda. Sedang pidana tambahan berupa perampasan barang-barang tertentu pencantumannya hanya bersifat fakultatif, namun untuk dapat dijatuhkan harus tercantum dalam perumusan delik.

Selanjutnya sebagaimana diketahui bahwa perumusan sanksi pidana secara alternatif tersebut dimaksudkan agar hakim dalam menjatuhkan putusan

memiliki kesempatan untuk memilih jenis pidana yang ditentukan dalam pasal yang bersangkutan. Konsekuensi dengan adanya kesempatan memilih jenis pidana tersebut, pada kenyataannya hakim lebih cenderung memilih pidana kurungan daripada pidana denda. Hal ini dikarenakan hakim biasanya memandang pidana kurungan dianggap lebih berat daripada pidana denda, sehingga pidana kurungan dianggap lebih efektif untuk dijatuhkan pada terpidana. Ketentuan seperti ini tentu sangat tidak mendukung upaya untuk menghindari dijatuhkannya pidana perampasan kemerdekaan dalam jangka waktu yang pendek seperti yang selama ini dikembangkan.

Hal-hal yang disebutkan di atas bisa terjadi sebab selama ini di dalam KUHP tidak ada ketentuan umum yang mengatur mengenai pedoman penerapan perumusan sanksi pidana alternatif. Kondisi ini berbeda dengan Konsep KUHP yang sudah mengatur tentang pedoman penerapan perumusan pidana alternatif. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 56 ayat (1) Konsep KUHP yang menyatakan sebagai berikut:

“Jika suatu tindak pidana diancam dengan pidana pokok secara alternatif, maka penjatuhan pidana pokok yang lebih ringan harus lebih diutamakan apabila hal itu dipandang telah sesuai dan dapat menunjang tercapainya tujuan pemidanaan”.

Dari ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa dalam menghadapi perumusan pidana alternatif hakim seharusnya mengingat hal-hal sebagai berikut:

1. Selalu berorientasi pada tujuan pemidanaan, dan

2. Lebih mengutamakan/mendahulukan jenis pidana yang lebih ringan sekiranya pidana yang lebih ringan itu telah didukung atau telah memenuhi tujuan pembedaan.<sup>288</sup>

Di sisi lain, jika ketentuan pedoman penerapan pidana alternatif tersebut dapat diterapkan dalam PERDA yang selama ini ada, maka kecenderungan untuk menjatuhkan pidana kurungan (perampasan kemerdekaan jangka waktu pendek) dapat dihindari. Selain itu, ketentuan demikian akan lebih mengefektifkan pelaksanaan pidana denda terutama yang menyangkut pelanggaran PERDA.

Selanjutnya perlu dikemukakan di sini, bahwa Konsep KUHP 2000 dalam merumuskan pidana terhadap tindak pidana yang memiliki bobot "sangat ringan" (sebagaimana yang diatur dalam peraturan daerah -pen), hanya mengancam dengan pidana denda yang dirumuskan secara tunggal. Latar belakang perumusan pidana denda secara tunggal ini, karena delik-delik yang diancam umumnya dipandang sangat ringan. Perumusan secara tunggal ini sekilas nampak kaku dan tidak memberi kesempatan kepada hakim untuk menentukan jenis pidana selain denda yang dianggap paling sesuai dengan terdakwa. Kesan demikian ini oleh perancang Konsep KUHP diantisipasi dengan merumuskan ketentuan Pasal 55 ayat (1) yang menyatakan:

"Jika tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda, maka dapat dijatuhkan pidana tambahan atau tindakan".

---

<sup>288</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Hukum Pidana, Op.Cit., hlm161

Dengan adanya ketentuan tersebut, maka kesan kaku yang ada dalam perumusan pidana tunggal tersebut tidak ada karena hakim diberi kesempatan untuk menjatuhkan pidana tambahan atau tindakan-tindakan tertentu saja, khususnya yang juga bernilai uang seperti denda.<sup>289</sup>

Ketentuan lain yang perlu diperhatikan ialah berkenaan dengan pengulangan tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda secara tunggal. Terhadap tindak pidana demikian ini terdapat ketentuan yang diatur dalam Pasal 55 ayat (2) Konsep KUHP yang menyatakan:

“Terhadap orang yang telah berulang kali dijatuhi pidana denda untuk tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda, dapat dijatuhi pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana pengawasan bersama-sama dengan pidana denda”.

Perlu dikemukakan bahwa alasan untuk menjatuhkan pidana pengawasan bersama-sama pidana denda ini yakni, mengingat seandainya hanya dijatuhi pidana pengawasan saja, maka pidana ini kelihatan seperti bukan pidana.

Bertolak dari uraian tentang perumusan pidana di atas, baik yang diatur berdasarkan KUHP maupun Konsep KUHP, maka penulis berpendapat bahwa dalam perumusan pidana untuk tindak pidana yang diatur dalam PERDA, kiranya lebih tepat dirumuskan pidana pokoknya secara alternatif antara pidana denda dan pidana kerja sosial. Hal ini di dasarkan pada ketentuan Pasal 79 ayat (1) Konsep KUHP tahun 2000 yang menyatakan sebagai berikut:

“Jika pidana penjara yang akan dijatuhkan tidak lebih dari 6 (enam) bulan atau pidana denda tidak lebih dari denda kategori I, maka pidana penjara atau pidana denda tersebut dapat diganti dengan pidana kerja sosial”.

---

<sup>289</sup> Ibid., hlm.160

Dengan perumusan demikian tersebut, maka pidana kerja sosial tidak hanya digunakan sebagai pidana pengganti denda yang tidak dibayar, melainkan juga sebagai alternatif pidana denda yang diancamkan terhadap delik pelanggaran peraturan daerah. Adanya pidana kerja sosial yang diancamkan terhadap pelaku pelanggaran PERDA memberikan “fleksibilitas atau elastisitas pemidanaan” karena memberikan kesempatan kepada hakim untuk menjatuhkan pidana yang lebih sesuai dengan kondisi terdakwa dan perbuatan yang dilakukannya (individualisasi pidana).

Sementara itu, berkenaan dengan perumusan sanksi administrasi dalam PERDA selama ini, dapat diketahui bahwa perumusan sanksi administrasi tidak terintegrasi dengan sanksi pidana. Artinya, sanksi administrasi itu tidak merupakan salah jenis sanksi pidana yang dapat dijatuhkan oleh hakim /pengadilan. Perumusan sanksi administrasi yang tidak terintegrasi dengan sanksi pidana tersebut menjadikan kendala tersendiri bagi upaya untuk menerapkan sanksi administrasi karena akan menambah rantai birokrasi dan menimbulkan inefisiensi.<sup>290</sup> Sanksi administrasi yang dirumuskan berdiri sendiri tersebut menyebabkan penjatuhannya hanya dapat dilakukan oleh lembaga yang ditunjuk diluar hakim/pengadilan.

---

<sup>290</sup> Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Op. Cit., hlm.182

Oleh karena itu, sejalan dengan pendapat **Barda Nawawi Arief** bahwa seyogyanya jenis sanksi administratif diintegrasikan dalam sistem sanksi pidana atau sistem pertanggungjawaban pidana,<sup>291</sup> maka dalam perumusan sanksi administrasi dalam PERDA yang akan datang, penulis beranggapan perlunya perumusan sanksi administrasi diintegrasikan dalam ketentuan pidana, baik sebagai pidana tambahan maupun sanksi tindakan administrasi. Dengan perumusan demikian, hakim dapat sekaligus mempertimbangkan kedua macam sanksi tersebut, baik sanksi pidana maupun sanksi administrasi dalam menjatuhkan putusan. Jika sanksi administrasi saja dipandang cukup, hakim tentunya tidak perlu menjatuhkan sanksi pidana. Namun apabila hakim berpendapat bahwa pelanggaran cukup serius misalnya pelanggaran PERDA oleh korporasi, maka hakim dapat menjatuhkan sanksi administrasi bersama-sama sanksi pidana.

---

<sup>291</sup> Ibid.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Sebagaimana telah diuraikan dalam sub bab perumusan masalah, bahwa dalam penulisan karya ilmiah ini dirumuskan 2 (dua) pokok permasalahan. Selanjutnya, berdasarkan penelitian dan pembahasan di atas dapat dirumuskan beberapa kesimpulan yang akan diuraikan di bawah ini.

1. Berkaitan dengan pokok permasalahan yang pertama, dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:
  - a. Kebijakan legislatif daerah dalam mengkriminalisasikan perbuatan yang diancam pidana dalam Peraturan Daerah (PERDA) tidak pernah didahului dengan pembahasan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi secara mendalam.
  - b. Dasar-dasar pertimbangan perlunya suatu perbuatan yang melanggar/bertentangan dengan PERDA diancam sanksi pidana pembahasannya tercakup dalam pertimbangan pentingnya suatu materi diatur dalam PERDA tersebut. Kebijakan demikian ini dapat dipahami mengingat kedudukan PERDA bukan merupakan bagian dari peraturan pidana dalam arti yang sesungguhnya, namun hanya merupakan bagian dari hukum administrasi yang di dalamnya mengandung ketentuan sanksi pidana.
  - c. Berdasarkan adanya pertimbangan pentingnya suatu materi diatur dalam PERDA tersebut dapat dikemukakan bahwa pengancaman

sanksi pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang melanggar PERDA tersebut cukup relevan dengan tujuan umum dari politik kriminal yakni perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, pengancaman sanksi pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang melanggar PERDA tersebut terdapat kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

- 1). Pengancaman sanksi pidana dalam PERDA Perizinan dan PERDA Perpajakan/Retribusi belum dilakukan secara selektif hanya terhadap materi perizinan yang benar-benar dapat menimbulkan bahaya, kerugian maupun ancaman bagi kepentingan masyarakat, individu, maupun negara secara luas.
  - 2). Pengancaman sanksi pidana dalam PERDA tidak menggunakan pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai secara seimbang. Hal ini tercermin dalam PERDA Perpajakan/Retribusi dan PERDA Perizinan yang lebih dominan menggunakan pendekatan kebijakan, sedangkan dalam PERDA Pengaturan/Penataan obyek tertentu cenderung lebih menggunakan pendekatan nilai.
2. Berkaitan dengan pokok permasalahan yang kedua dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:
- a. Dalam kebijakan legislatif daerah selama ini, perumusan sanksi pidana dalam PERDA adalah sebagai berikut:
    - 1). Ancaman secara maksimum pidana kurungan yang dialternatifkan dengan pidana denda, didasarkan pada ketentuan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,

yang mengacu pada ketentuan umum KUHP. Perumusan sanksi pidana demikian tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

(a) Perumusan demikian tersebut tidak menciptakan adanya fleksibilitas atau elastisitas pemidanaan dan individualisasi pidana dalam penjatuhan sanksi pidana terhadap pelanggaran PERDA.

(b) Pengancaman sanksi pidana secara alternatif antara pidana kurungan dan pidana denda yang tidak disertai pedoman penerapan sanksi pidana mendorong munculnya efek-efek negatif dari penerapan pidana penjara jangka pendek yang terkandung dalam pidana kurungan.

2). Keberadaan sanksi administrasi belum didayagunakan dan dirumuskan secara maksimal untuk mengancam pelanggaran-pelanggaran PERDA, sehingga mengakibatkan perumusan sanksi di dalam PERDA tidak mendorong dijadikan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium* dalam hukum administrasi.

3). Kebijakan sanksi pidana dalam peraturan daerah selama ini belum didukung oleh hukum acara pidana yang memungkinkan diselenggarakannya peradilan terhadap pelanggaran PERDA secara cepat.

b. Di waktu yang akan datang, jika Konsep KUHP telah disahkan menjadi KUHP Nasional, maka kebijakan sanksi pidana dalam PERDA maupun dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang menjadi acuan pembentukan PERDA, sebaiknya dirumuskan sebagai berikut:

- 1). Jenis sanksi pidana pokok yang dirumuskan sebaiknya hanya pidana denda dan pidana kerja sosial, sedangkan pidana tambahannya adalah perampasan barang-barang tertentu/tagihan, pembayaran ganti kerugian maupun pemenuhan kewajiban adat. Jenis sanksi lain yang lebih utama diancamkan adalah sanksi tindakan dan sanksi administrasi khususnya yang bernilai uang.
- 2). Penentuan berat-ringannya pidana denda dengan memakai perumusan minimum khusus dan maksimum khusus. Sedangkan untuk pelaku pelanggaran baik badan hukum atau korporasi ancaman maksimum khusus maupun minimum khusus pidana denda ditentukan berbeda dengan pelaku perseorangan.
- 3). Perumusan sanksi pidana hendaknya menggunakan perumusan alternatif antara pidana denda dan pidana kerja sosial, namun harus disertai dengan pedoman penerapan perumusan sanksi pidana secara alternatif. Selain itu, dalam merumuskan sanksi administrasi hendaknya diintegrasikan dengan sanksi pidana, agar hakim/pengadilan dapat mempertimbangkan penjatuhannya sekaligus dengan sanksi pidana.

## B. Saran-saran

1. Dalam kebijakan kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana di dalam peraturan daerah kiranya perlu dilandasi dengan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang mendalam dengan mengacu pada teori-teori yang ada dalam hukum pidana yang menyangkut masalah kriminalisasi bahkan jika memungkinkan perlu didahului dengan penelitian ilmiah berkenaan dengan perbuatan-perbuatan yang hendak dikriminalisasikan.
2. a. Dalam kaitannya dengan kedudukan PERDA sebagai bagian dari hukum administrasi, maka perumusan sanksi pidana dalam PERDA hendaknya lebih mengedepankan sanksi administrasi atau tindakan sehingga mendorong penggunaan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*.
- b. Kebijakan sanksi pidana di dalam Pasal 71 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 perlu direformulasikan kembali, baik meliputi pola jenis sanksi pidananya, pola lama (berat-ringanya) pidana maupun pola perumusan pidananya, dengan mengacu pada konsep KUHP, agar pola pemidanaan dalam PERDA dapat memenuhi ide fleksibilitas atau elastisitas pemidanaan maupun individualisasi pidana.

## DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1990
- Farida, Maria, I.S, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998
- Gutami, Budi, *Penerapan Sanksi Pidana dalam Penegakan PERDA di Kodya Dati II Semarang*, Hasil Penelitian, Lembaga Penelitian UNDIP 1991/1992
- Hadjon, Philipus M., dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 2002
- Hamzah, Andi, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia dari Retribusi ke Reformasi*, Cetakan I, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986
- \_\_\_\_\_, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001
- \_\_\_\_\_, dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1985
- Hartono, Sunarjati, *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, Alumni, Bandung, 1997
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1991
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Kamus Besar Bahasa Indonesia/Team Penyusun Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Cet.9, Balai Pustaka, Jakarta, 1997
- Koeswadji, Hermien Hadiati, *Perkembangan Macam-macam Pidana dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995
- Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1984
- Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1989

- Lokollo, J.E., *Perkembangan Pidana Denda di Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1988
- Loqman, Loebby, *Pidana dan Pemidanaan*, Datacom, Jakarta, 2002
- \_\_\_\_\_, *Pidana Denda dalam KUHP Baru*, Disampaikan dalam Lokakarya Bab-bab Kodifikasi Hukum Pidana Indonesia tentang Sanksi Pidana, BPHN, Jakarta, 1986
- Mertokusumo, Soedikno, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988
- Moelyatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Cet.V, Rineka Cipta, Jakarta, 1993
- \_\_\_\_\_, *KUHP*, Bina Aksara, Yogyakarta, 1985
- Muladi & Arief, Barda Nawawi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998
- \_\_\_\_\_, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995
- \_\_\_\_\_, *Pidana Mati Ditinjau dari Sudut Tujuan Pemidanaan, Makalah pada Simposium Nasional Tentang "Relevansi Pidana Mati di Indonesia"*, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Tanggal 15 Juni 1989.
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1985
- \_\_\_\_\_, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2002
- Nawawi Arief, Barda, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar F.H. UNDIP, Semarang, 1994
- \_\_\_\_\_, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- \_\_\_\_\_, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998
- \_\_\_\_\_, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2000

- \_\_\_\_\_, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001
- \_\_\_\_\_, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
- \_\_\_\_\_, *Upaya Non Penal dalam Kebijakan Penanggulangan Kejahatan.*, Semarang, 1991
- \_\_\_\_\_, *Perbandingan Hukum Pidana*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002
- Nur, Sri, HS, *Memahami Azas Ne Bis Vexari Rule dan Penggunaannya dalam Sanksi Hukum Administrasi*, Majalah Masalah-Masalah Hukum, No.7 Tahun XXV, FH. UNDIP, Semarang, 1995
- Packer, Herbert L., *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford University Press, Stanford, California
- Poernomo, Bambang, *Hukum Pidana Kumpulan Karangan Ilmiah*, Bina Aksara, Jakarta, 1982
- \_\_\_\_\_, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1988
- Prakoso, Djoko, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985
- Prins, W.F., *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1983
- Prodjodikoro, Wirjono, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Cet II, Eresco, Bandung, 1980
- Putra Jaya, Nyoman Serikat, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 2001
- Raharjo, Satjipto, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977
- \_\_\_\_\_, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1983
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986
- \_\_\_\_\_, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1976

- Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996
- S. Achmad, Soemadipradja, dan Atmasasmita, Romli, *Sistem Pemasyarakatan di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung
- Santoso, Topo, *Seksualitas dan Hukum Pidana*, Ind-hill Co., Depok, 1997
- Saleh, Ismail, *Ketertiban dan Pengawasan*, Cet.I, Haji Masagung, Jakarta, 1988
- Saleh, Roeslan, *Arah dan Asas dlam Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Makalah disajikan dalam Seminar Nasional Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Tanggal 15 Juli 1993
- \_\_\_\_\_, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Cet. 4, Jakarta, 1983
- \_\_\_\_\_, *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- Schaffmeister, D., *Pidana badan Singkat Sebagai Pidana di Waktu Luang* (diterjemahkan oleh Tristam Pascal Moeljono), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991
- Soehino, *Hukum Tata Negara dan Penetapan Peraturan Daerah*, Edisi I, Cet.I, Liberty, Yogyakarta, 1997
- Soejito, Irawan, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Press, Jakarta, 1985.
- Soemitro, Ronny Hanitidjo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- \_\_\_\_\_, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Empiris*, Majalah Masalah-masalah Hukum, UNDIP, Nomor 9, Semarang, 1991
- \_\_\_\_\_, *Suplemen Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum*, 2001
- Soemitro, Rochmat, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Jilid 3, Eresco, Bandung, 1991

Sudarto, *Dilema dalam Pembaharuan Sistem Pidana di Indonesia*, Cet.II, F.H. UNDIP, Semarang, 1974

—————, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Jakarta, 1983

—————, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986

Suara Merdeka, Rabu 11 Februari 2004, "Pansus DPRD Tolak Pembedaan Tarif Parkir"

—————, Kamis, 26 Februari 2004, "Perda dan Pajak Makin Beratkan Dunia Usaha"

—————, Rabu 11 Februari 2004, "Hak-hak Pengguna Jasa Parkir Belum Dijamin Perda"

Suparni, Niniek, *Eksistensi Pidana Denda dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996

Triatmojo, Sudiby, *Pelaksanaan Penahanan dan Kemungkinan Yang Ada dalam KUHP*, Alumni, Bandung, 1982

Waluyo, Bambang, *Tindak Pidana Perpajakan*, Cetakan kedua, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1994

Wignyosoebroto, Soetandyo, Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia (Perspektif Sosiologi dan Kontribusinya dalam Penyusunan Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi), Seminar Nasional "Kriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Yogyakarta, 15 Juli 1993.

#### **PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar 1945, Hasil amandemen ke-4

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Pemerintah RI Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah

Peraturan Pemerintah RI Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-Produk Hukum Daerah.

Konsep KUHP Nasional Tahun 2002

Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung di Prop Jawa Tengah

Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Tertib Pemanfaatan Jalan dan pengendalian Kelebihan Muatan

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 9 Tahun 2001 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Wilayah Kab Demak

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kotamadya Dati II Semarang Bag Wilayah I

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 1993 tentang Kebersihan dalam Wilayah Kota Semarang

Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Larangan Penggunaan Jaring Cotok Untuk Menangkap Ikan di Perairan Laut Rembang

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 16 Tahun 2002 tentang Minuman Beralkohol/minuman Keras

Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 10 Tahun 2001 tentang Larangan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Demak

Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 33 Tahun 2002 tentang Larangan Perjudian di Wilayah Kabupaten Demak

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pajak Parkir  
Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pajak  
Penerangan jalan  
Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pajak  
Hotel, Losmen dan Penginapan  
Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2002 tentang Retribusi  
Pengujian Kendaraan Bermotor  
Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Retribusi  
Pasar  
Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 21 thn 2002 tentang  
Pengendalian Pemanfaatan Flora dan Fauna Yang Tidak Dilindungi  
Lintas Kab/Kota di Prop Jawa Tengah  
Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pengaturan  
Perubahan Pemanfaatan Lahan  
Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 11 Tahun 2002 tentang Izin  
Pengelolaan Dan Pengusahaan Sarang Burung  
Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 22 Tahun 2001 tentang  
Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Kabupaten  
Wonosobo  
Peraturan Daerah Propinsi Jateng Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pengambilan  
dan Pemanfaatan Air Permukaan