

**KEBIJAKAN FORMULASI
HUKUM PIDANA DALAM PERATURAN DAERAH**

**(Tinjauan Terhadap Perda Pajak dan Perda Retribusi
Kabupaten/Kota di Provinsi Riau)**



TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Untuk Menyelesaikan Program
Magister Ilmu Hukum**

DISUSUN OLEH

M.MUSA,S.H

NIM: B4A004024

PEMBIMBING

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

EKO SUPANYONO, S.H.,M.H

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM STUDI SISTEM PERADILAN PIDANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

2006

KEBIJAKAN FORMULASI HUKUM PIDANA DALAM PERATURAN DAERAH

(Tinjauan Terhadap Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi
Riau)

TESIS

Telah Diterima Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum
Dipertahankan di Hadapan Dewan Penguji

Pada tanggal.....September 2006

Disusun oleh:

M.MUSA,S.H
NIM: B4A004024

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH.
NIP. 130 350 519

Eko Soponyono, SH., MH.
NIP. 130 675 155

Ketua Program
Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH.

MOTTO

“BERDAYUNG SAMPAI KEPULAU BERJALAN SAMPAI KEBATAS”

TULISAN INI KUPERSEMBAHKAN
KEPADA

**IBUNDA JAMIAH DAN AYAHANDA ABUBAKAR (ALM) YANG PENULIS
MULIAKAN**

*SEMBAH SUJUD ANANDA
ATAS KESALAHAN ANANDA DARI MULAI BALIGH HINGGA KINI,
DARI NILAI-NILAI KEBAIKAN DALAM HIDUP YANG EMAK DAN UAK TANAMKAN PADA
ANAK-ANAKMU, TELAH MENGUSUNG ANANDA KEPADA KEADAAN YANG
BERKEBAIKAN.
DOA ANAK YANG SHOLEH DALAM TUNTUNAN ADDIIN YANG HANYA DAPAT ANANDA
TADAHKAN SETIAP SAAT
KEPADA AR-RAHMAN DAN AR-RAHIM
SEMOGA DOA ANANDA UNTUK EMAK DAN UAK SETIAP SUJUD LIMA WAKTU
DIDENGAR DAN DIKABULKAN ALLAH SWT.*

**ISTRIKU DRA.LESMIAH
DAN KEPADA KETIGA ANAK-ANAKKU
AHMAD BAIKUNI, IKRAM ABDURRAZIQ, FITRA RAMADHAN**

*HANYA UCAPAN ALHAMDULILLAH YANG PAPA DAPAT PANJATKAN KEPADA-NYA
ATAS KESABARAN DAN DORONGAN KALIAN SEMUA KEPADA PAPA*

**KEBIJAKAN FORMULASI HUKUM PIDANA DALAM PERATURAN DAERAH (Tinjauan
Terhadap Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau)**

Oleh: M.Musa

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 jo Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 merupakan landasan dalam pembentukan Perda tentang Pajak dan Perda Retribusi Daerah, baik Perda provinsi maupun kabupaten/kota. Kedua perundang-undangan tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pembentukan Perda tentang Pajak dan Retribusi untuk menggunakan ketentuan hukum pidana berupa sanksi pidana selain sanksi administrasi. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau memformulasikan ketentuan hukum pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi dipandang sebagai sarana yang strategis untuk penegakan ketentuan hukum Perda yang dilanggar.

Sehubungan dengan hal yang disebutkan di atas, maka yang dirumuskan sebagai permasalahan dalam penelitian ini ada dua hal, yaitu pertama; untuk mengetahui tentang kebijakan formulasi hukum pidana dalam Perda Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau saat ini. Kedua; untuk mencari kebijakan formulasi hukum pidana dalam Perda Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau dimasa akan datang.

Metodologi dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normative, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada asas-asas hukum pidana tentang kriminalisasi dan penetapan sanksi pidana dari formulasi sanksi Perda, dengan melakukan penelitian terhadap data sekunder berupa Perda Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau. Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis kualitatif.

Dari hasil penelitian dapat digambarkan: *Pertama*; kebijakan pemerintah daerah menggunakan ketentuan hukum pidana dalam materi hokum Perda Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau, ternyata formulasi dari system pemidanaan tidak berpola kepada ketentuan/kaedah sistem pemidanaan KUHP secara integral, selain itu Perda juga tidak membuat pedoman/aturan dari ketentuan yang menyimpang dari Buku I KUHP sebagai induk Undang-undang Hukum Pidana Indonesia dan perundangan-undangan yang bersanksi pidana. *Kedua*; Kebijakan penggunaan hukum pidana dalam Perda Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau ditemukan banyak tidak secara selektif dan konsisten memisahkan pelanggaran yang berwarna administrasi dengan yang tergolong sebagai tindak pidana. Selain itu ditemukan pula sebagian besar penggunaan sanksi pidana utama berupa pidana denda, yang sebenarnya tidak berorientasi kepada tujuan Perda Pajak dan Retribusi dibuat dalam rangka untuk menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kata kunci: Perda Pajak dan Perda retribusi, formulasi hukum pidana.

*Sumber: Abstrak Thesis Penulis pada Universitas Diponegoro tahun 2006
Di bawah bimbingan Prof.Dr.H.Barda Nawawi Arief, S.H*

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang maha berilmu dan maha dari seru sekalian alam dibandingkan hambanya yang dhoif dan serba berkekurangan. Atas keredhoan-Nya telah memberikan rahmat yang tidak ternilai mengantarkan penulis untuk menyelesaikan penulisan tesis ini, dalam rangka memenuhi syarat untuk menyelesaikan studi Strata-2 pada Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang.

Tesis yang berjudul "KEBIJAKAN FORMULASI HUKUM PIDANA DALAM PERATURAN DAERAH (Tinjauan Terhadap Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau)", berusaha menengahkan pada pembaca isu tentang penggunaan hukum pidana/ sanksi pidana dalam ketentuan Perda, sebagaimana juga dalam perundang-undangan administrasi lainnya merupakan hal yang wajar sepanjang dipertimbangkan dengan pantas. Pertimbangan-pertimbangan yang matang untuk menggunakan kebijakan hukum pidana dalam perundang-undangan diluar hukum pidana, memerlukan ketelitian terhadap konsekwensi-konsekwensi yuridis dari sistem pemidanaan. Memformulasikan ketentuan hukum pidana dalam Perda harus berpedoman secara konsisten dari system pemidanaan yang ada dalam kaedah hukum pidana, sehingga tidak menimbulkan permasalahan dalam penerapan sanksi pidana Perda pada tahap aplikasinya.

Penulisan tesis ini tidak lepas dari bimbingan pembimbing penulis yang tidak bosan-bosannya memberikan bimbingan, arahan, pandangan, dan nasihat yang tidak ternilai harganya bagi penulis. Dari itu tidak ada kata lain yang dapat penulis sampaikan kepada beliau Prof.DR.H.Barda Nawawi Arief,S.H dan Bapak Eko Suponyono, S.H.M.H kecuali hanya ucapan terima kasih dan hormat yang mendalam. Dengan do'a yang tulus dari penulis agar nilai kebaikan itu hanya Allah SWT-lah yang membalasnya dikemudian hari. Semoga Allah SWT tetap memberikan kesehatan, memberkahi umur dan rahmat ilmu pengetahuan yang selalu bertambah sebagai amanah sekaligus sebagai kebajikan untuk beliau sumbangkan kepada anak bangsa ini.

Dalam kesempatan ini penulis juga tidak lupa mengutarakan terimakasih yang tidak terhingga, atas nasihat-nasihat yang berhubungan dengan penelitian ini, yang diberikan oleh Bapak Prof. DR. Nyoman Serikat Putra, S.H, Bapak Prof.DR.Paulus Hadisuprpto, S.H.,M.H, dari nasihat-nasihat beliau baik dibangku kuliah maupun pandangan-pandangan sewaktu penulis ingin menulis judul tesis ini.

Selanjutnya ucapan terimakasih tidak lupa pula penulis utarkan dan sampaikan kepada:

1. Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Prof.DR.H.Barda Nawawi Arief, S.H. yang telah memberikan kesempatan dan pasilitas kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Strata-2 pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;
2. Kepala bagian Akademis, Ibu Ani Purwanti, S.H.,M.Hum dan Kepala Bagian Keuangan, Bapak Eko Sabar Prihatin, S.H.,M.Hum;
3. Seluruh Staf dan Karyawan Tata Usaha Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
4. Rektor Universitas Islam Riau Pekanbaru, Prof.DR.Ir.Hasan Basri Jumin,M.Sc yang telah memberikan kesempatan dan izin kepada penulis mengikuti pendidikan Strata-2 di Universitas Diponegoro;
5. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Zulherman Idris,S.H.,M.H yang memberikan kemudahan untuk penulis mengikuti pendidikan.
6. Bapak H.Abd.Kadir Abbas,S.H., Bapak H.Ramli Zein,S.H.,M.S. (Alm), Bapak Affan Basri,S.H (Alm), yang telah menuntun penulis sebagai tenaga edukatif di Fakultas Hukum Universitas Islam Riau. Semoga Allah SWT memberikan ganjaran pahala atas kemuliaan hatinya.
7. Prof. DR. H.Syafrinaldi, S.H.,M.C.L, DR.H.Syaifuddin Syukur, S.H.,M.C.L, Arifin Bur, S.H,M.Hum, Zul Akrial, S.H.M.Hum dan DR.Hj.Sri Wahyuni, S.H.,M.Si, baik selaku guru

maupun sebagai teman yang sangat akrab, ikut memberi motivasi penulis untuk melanjutkan pendidikan lanjutan ini.

8. Semua teman-teman penulis, dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Riau;
9. Paramitra penulis, advokat/pengacara di Pekanbaru yang ikut membantu dan memberi motivasi penulis selama mengikuti pendidikan.

Atas partisipasi semuanya, penulis ucapkan terimakasih yang penuh kesungguhan semoga diberkahi rahmat oleh Allah SWT, Amiiin.

Semarang, September 2006

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	i
ABSTRAK	ii
ABSTARCT	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Kerangka Pemikiran	13
F. Metode Penelitian	25
G. Sistematika Penulisan	29
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	31
A. Kebijakan Kriminalisasi dalam Hukum Pidana	31
1. Pengertian kebijakan kriminalisasi	31
2. Kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan	35
3. Hubungan politik kriminal terhadap kebijakan pembangunan	40
a. Politik criminal bagian integral dari kebijakan untuk mencapai	

kesejahteraan sosial	40
b. Kontribusi politik criminal terhadap kebijakan pembangunan nasional	42
4. Penyelenggaraan Pembangunan Daerah	46
a. Pemerintah Daerah	46
b. Ruang lingkup urusan Pemerintah Daerah	49
c. Perencanaan Pembangunan Daerah dan APBD	52
d. Keuangan Daerah	54
e. Peraturan Daerah (Perda)	56
B. Stelsel Sanksi dalam Hukum Pidana Indonesia	58
1. Pidana dan Tindakan	59
2. Pola pemidanaan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	65
a. Pidana pokok.....	65
b. Pidana tambahan	76
3. Pola pemidanaan dalam ketentuan undang-undang di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana	81
4. Pola lamanya pemidanaan	91
5. Pola perumusan pidana	95
C. Teori-teori dan Tujuan Pemidanaan	97
1. Teori-teori pemidanaan	97
a. Teori absolute dan teori pembalasan	97
b. Teori tujuan	101
c. Teori gabungan	103
2. Tujuan pidana dan pemidanaan	106
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	110

A. Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Perda Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau.....	111
1. Formulasi kriminalisasi dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi	111
a. Formulasi kriminalisasi Perda Pajak	111
b. Formulasi kriminalisasi Perda Retribusi	117
2. Formulasi pertanggungjawaban pidana dalam tindak pidana Per- da Pajak dan Perda Retribusi	136
3. Formulasi sanksi pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retri- busi	145
B. Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau dimasa akan datang.....	172
1. Formulasi kriminalisasi (Formulasi Tindak Pidana) Perda Pajak dan Perda Retribusi.....	172
2. Formulasi pertanggungjawaban pidana Perda Pajak dan Perda Retribusi	180
3. Formulasi Sanksi Hukum Pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi.....	185
BAB IV: PENUTUP	222
A. Kesimpulan	212
B. Saran	217
DAFTAR PUSTAKA	218

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pemerintah terhadap otonomi daerah¹ dalam rangka pelaksanaan Rencana Pembangunan Nasional, dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 telah ditentukan dan disusun kewenangan otonomi daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kewenangan yang diberikan oleh ketentuan undang-undang tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi², yaitu merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di samping asas dekonsentrasi³ dan asas tugas pembantuan.⁴Pembentukan daerah otonom⁵ didasarkan dan bertumpu pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945⁶ yang menentukan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan uu.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

¹ Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perUU an (Pasal 1 burir (5) UU No.32 tahun 2004).

² Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 butir (7) UU No.32 tahun 2004).

³ Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertical di wilayah tertentu (Pasal 1 butir (8) UU No.32 tahun 2004).

⁴ Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Pasal 1 butir (9) UU No.32 tahun 2004).

⁵ Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 butir (6) UU No.32 tahun 2004).

⁶ Sempai dengan amandemen ke-4 UU D 1945, Pasal 18 UUD 1945 saat ini terdiri dari 7 ayat.

- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam uu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan Daerah⁷ diberi kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini Pemerintah Daerah,⁸ sebagaimana ditentukan dalam Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 berhak dan berwenang membuat Peraturan Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Kedudukan Peraturan Daerah⁹ pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan hirarki perundang-undangan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 sebagai berikut:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;

⁷ Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 butir (2) UU No.23 tahun 2004.

⁸ Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 butir (3) UU No.32 tahun 2004.

⁹ Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota (Pasal 1 butir (10) UU No.32 tahun 2004).

- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat di atur oleh peraturan daerah Kabupaten/ kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Peruuuan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Untuk pelaksanaan otonomi di daerah, kewenangan menetapkan Perda menjadi suatu hal penting guna menunjang program pembangunan di daerah, di samping untuk menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat di daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 32. Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah sebagaimana dituangkan dalam Pasal 10 sampai dengan 27, mengatur antara lain: Perhitungan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD), sumber pendapatan daerah¹⁰, kedudukan hukum pegawai daerah, susunan organisasi dan formasi dinas daerah, sekretariat daerah, sekretariat dewan, kedudukan keuangan dan protokoler Pimpinan DPRD. Selain itu peraturan daerah dapat mengatur hal-hal mengenai urusan rumah tangga daerah otonom yang bersangkutan maupun materi-materi dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan.

Kewenangan membuat Perda sebagaimana tersebut diatas merupakan wujud nyata dari pelaksanaan hak otonomi dari suatu daerah. Terutama Perda Kabupaten/Kota yang

¹⁰ Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan (Pasal 1 butir (15) UU No.32 tahun 2004.

berkaitan dengan Pajak dan Retribusi, adalah merupakan sarana utama untuk menggali potensi pendapatan asli daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹¹

Dalam ketentuan Undang-Undang No.34 Tahun 2000 sebagai perubahan dari Undang-Undang No.18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan selanjutnya dikeluarkan pula Peraturan Pemerintah No.65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah. Fungsi dari Peraturan Pemerintah ini adalah sebagai peraturan pelaksanaan yang menjelaskan tentang objek, subjek, dasar pengenaan pajak, dan ketentuan tarif dari pajak daerah yang berlaku, baik sebelum maupun sesudah berlakunya Undang-Undang No.34 Tahun 2000.

Jenis pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota dalam ketentuan Undang-Undang No.34 Tahun 2000 pada Pasal 2 ditentukan :

(1) Jenis Pajak Provinsi terdiri atas:

- 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 atas:

- a. Pajak Hotel;

¹¹ UU No.32 Tahun 2004 dalam:

Pasal 157; Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

a. pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:

- 1) hasil pajak daerah;
- 2) hasil retribusi daerah;
- 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- 4) lain-lain PAD yang sah.

b. dana perimbangan; dan

c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pasal 159 menyatakan ; Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 huruf b terdiri atas:

- a. Dana Bagi Hasil;
- b. Dana Alokasi Umum; dan
- c. Dana Alokasi Khusus.

- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;
- g. Pajak Parkir.

Sedangkan objek dan golongan retribusi daerah dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.34 Tahun 2000 menentukan objek retribusi adalah terdiri dari jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu. Retribusi tersebut terbagi atas tiga golongan yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

Dalam rangka untuk pemasukan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah selain dapat membuat Perda tentang jenis-jenis pajak sebagaimana ditentukan oleh Pasal 2 ayat (1) dan (2) maka dalam ketentuan ayat (4) dijelaskan, bahwa dengan Perda dapat pula ditetapkan jenis pajak kabupaten/kota selain yang telah ditetapkan dalam uu. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah kabupaten/kota dalam mengantisipasi situasi dan kondisi serta perkembangan perekonomian daerah pada masa mendatang.

Berkaitan dengan ketentuan sanksi pidana dalam Pajak dan Retribusi Daerah, Undang-Undang No.34 Tahun 2000 telah menentukan kaedah tersendiri dalam pasal-pasal undang-undang tersebut. Dalam ketentuan Pasal 37 ayat (1) menentukan tentang wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan surat pemberitahuan pajak daerah atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau denda paling banyak 2 (dua) kali jumlah pajak terutang. Sedangkan pada ayat (2) pasal tersebut menentukan jika dilakukan dengan sengaja yang ditentukan ayat

(1) dapat dipidana dengan penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak yang terutang. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 38 menentukan bahwa tindak pidana di bidang perpajakan daerah tidak dituntut setelah melampaui jangka waktu 10 (sepuluh) tahun sejak saat terutangnya pajak atau berakhirnya masa pajak atau berakhirnya bagian tahun pajak atau berakhirnya tahun pajak yang bersangkutan.

Berbeda dengan ketentuan pidana dalam pajak daerah, dalam ketentuan retribusi daerah Pasal 39 menentukan bahwa jika 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 yang terutang.

Berkaitan dengan ketentuan dalam Undang-Undang No.34 Tahun 2000 tersebut, dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah pula memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menggunakan ketentuan hukum pidana dalam membentuk materi Perda yaitu berupa kurungan atau denda. Formulasi hukum pidana tersebut dapat dibuat baik yang berhubungan dengan perpajakan daerah maupun retribusi daerah dan ketentuan Perda lainnya.

Pasal 143 UU Nomor 32 tahun 2004 menentukan:

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lain.

Dari ketentuan peruan sebagaimana tersebut di atas, terlihat bahwa untuk menegakkan ketentuan Perda Pajak dan Perda Retribusi Dareah, pengkriminalisasian suatu perbuatan serta penggunaan jenis sanksi pidana kurungan masih tetap dikedepankan untuk

penegakkan hukum Perda dalam rangka menunjang pelaksanaan pembangunan daerah. Namun demikian baik dalam ketentuan UU No.34 Tahun 2000 maupun UU No.32 Tahun 2004, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menggunakan ketentuan hukum pidana dalam pembentukan Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah menjadi suatu permasalahan tersendiri jika ditinjau dari sistem pemidanaan secara keseluruhan.

Fenomena demikian ini terjadi, oleh karena seperti yang dikatakan oleh Bassiouni seperti yang dikutip **Barda Nawawi Arief**, bahwa sebagai akibat kebijakan legislatif di Indonesia pada saat mengkriminalisasikan suatu perbuatan sebagai perbuatan pidana dalam peraturan peruu (termasuk peraturan daerah-pen) belum dikembangkan sebagai suatu kebijaksanaan ilmiah, dalam arti kebijaksanaan yang kebenarannya ditunjang oleh data-data empiris,¹² 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.

Menurut **Sudarto** bahwa 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 peruu pidana dalam arti yang sesungguhnya"¹³. Peraturan daerah dilihat dari dasar pembentukannya dan materi yang diatur sebenarnya termasuk dalam ruang lingkup peraturan hukum administrasi. Sehubungan

¹² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2000, halaman 75.

¹³ Sudarto membedakan sifat perUU an menjadi peraturan perUU an 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 UU tersendiri, ialah peraturan perUU an yang hanya dimaksudkan untuk memberi sanksi pidana terhadap aturan-aturan mengenai salah satu bidang yang terletak diluar hukum pidana (Sudarto, *Kapita Sesekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, halaman 59).

dengan itu keberadaan sanksi pidana dalam peraturan daerah yang merupakan bagian dari hukum administrasi dikatakan oleh **Muladi** hanyalah untuk memperkuat sanksi administrasi (*administration penal law*). Logikanya adalah hendaknya sanksi pidana tersebut didayagunakan apabila sanksi administrasi sudah tidak mempan .¹⁴

Barda Nawawi Arief dilain kesempatan menegaskan dalam bukunya bahwa:

Penggunaan sanksi pidana terhadap ketentuan peraturan peruruan yang termasuk pada lingkup hukum administrasi tersebut, maka **Barda Nawawi Arief** pernah menyatakan bahwa dengan mengamati penggunaan hukum/sanksi pidana dalam berbagai produk peruruan di Indonesia (yang bersifat hukum administrasi), maka menarik untuk dipermasalahkan apakah penggunaan hukum pidana dalam bidang adminstrasi di Indonesia itu dapat disebut sebagai *administrative penal law*, dan apakah delik yang diciptakannya dapat diidentikkan dengan istilah yang dikenal dalam kepustakaan, yaitu *adminstratief delikten, regulatory offences*. Lebih penting dari itu semua, masalah yang patut dikaji adalah bagaimana sebaiknya kebijakan hukum pidana adminstrasi di Indonesia.¹⁵

Dengan adanya dilema penegakan hukum perda yang demikian itu, maka formulasi kebijakan pengkriminalisasian perbuatan dengan mengedepankan penggunaan sanksi pidana kurungan dirasa perlu dilakukan pengkajian secara akademik dalam bentuk penelitian dengan pendekatan keilmuan. Untuk itu diharapkan formulasi hukum pidana dalam Perda dapat memberikan kontribusi dalam menunjang kelancaran pembangunan daerah. Terutama Perda yang mengatur untuk menggali pendapatan asli daerah dalam rangka pembiayaan pembangunan daerah. Perda dimaksud adalah Perda tentang Pajak dan Retribusi.¹⁶

¹⁴ Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, halaman 47.

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Cita Adiya Bakti, Bandung, 2003, halaman 15-16.

¹⁶ Dalam UU No.18 Tahun 1997 sebagaimana diubah terakhir dengan UU No.34 Tahun 2000, Pada Pasal 1 huruf (f) bahwa Pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perUU an yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Sehubungan dengan itu maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh, penggunaan hukum pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi sebagai sarana untuk penegakan Perda dalam pelaksanaan pembangunan daerah kabupaten/kota di Provinsi Riau.

Visi Pembangunan Daerah Riau untuk jangka panjang hingga tahun 2020 sebagai komitmen masyarakat Riau, maka untuk itu telah disepakati dan ditetapkan Perda Provinsi Riau No.36 Tahun 2001 Tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Provinsi Riau. Pola Dasar Pembangunan Daerah tersebut yaitu untuk terwujudnya Provinsi Riau sebagai pusat perekonomian dan kebudayaan melayu dalam lingkungan masyarakat yang agamis, sejahtera lahir dan batin di Asia Tenggara Tahun 2020. Sebagai upaya penjabaran dari Visi Pembangunan Riau 2020 tersebut, maka telah dibuat visi pembangunan jangka menengah agar dapat dicapai sesuai dengan kondisi, kemampuan, dan harapan yang ditetapkan berdasarkan ukuran-ukuran kinerja pembangunan. Perda No.1 Tahun 2004 Tentang Rencana Strategis Provinsi Riau tahun 2004-2008 yang berkaitan dengan hukum, telah ditentukan skala prioritas penyusunan Perda dalam rangka mendukung kewenangan otonomisasi sebagai landasan memperkuat pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan daerah berdasarkan ketentuan perundangan. Selain itu juga diupayakan kerjasama dan koordinasi antar instansi penegak hukum di daerah, sehingga ada kesamaan visi dan misi terhadap tugas institusi penegak hukum di daerah.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang penelitian di atas maka untuk menentukan permasalahan pokok pada penelitian ini, adalah terletak pada masalah kewenangan yang diberikan UU No.34 Tahun 2000 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah serta UU No.32 Tahun 2004 Tentang

Sedangkan Pasal 1 huruf (z) menentukan bahwa yang dimaksud Retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Pemerintahan Daerah untuk memformulasikan hukum pidana dalam Perda, yaitu tentang membuat kebijakan kriminalisasi dan sanksi pidana dalam materi Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah Kabupaten/Kota.

Memformulasikan hukum pidana mempunyai arti kewenangan pembuat/pembentuk undang-undang untuk membuat hukum pidana, dan dalam tulisan ini yang dimaksud formulasi hukum pidana penulis hanya membatasi terhadap formulasi hukum pidana materiil dalam ketentuan Perda.

Sebagai satu kesatuan proses, maka kebijakan legislatif atau tahap formulasi merupakan tahap yang paling strategis. Merumuskan perbuatan yang dapat dipidana dan sanksi yang tepat 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, dalam menunjang program pembangunan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis dalam penelitian ini hanya membatasi penelitian pada Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau yang menggunakan sanksi pidana, dalam rangka pemasukan pendapatan daerah sebagai penunjang pembangunan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau.

Sehubungan dari ruang lingkup dari tesis ini, maka permasalahan yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kebijakan formulasi hukum pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau saat ini?.
2. Bagaimanakah kebijakan formulasi hukum pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau dimasa akan datang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kontribusi kebijakan formulasi hukum pidana dalam Perda tentang Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau saat ini.
2. Mencari kebijakan formulasi hukum pidana dalam Perda tentang Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau di masa akan datang.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat dari segi teori.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi bahan bacaan di bidang ilmu hukum khususnya fungsionalisasi hukum pidana dalam lingkup hukum administrasi daerah, dengan demikian diharapkan 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 di Indonesia umumnya, khususnya dalam mengkriminalisasikan perbuatan menjadi perbuatan yang diancam pidana serta dalam merumuskan dan menetapkan sistem pemidanaan dalam peraturan daerah yang direncanakan.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam penjelasan umum huruf b UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, ditegaskan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam uu. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan

peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya dalam penjelasan umum huruf b angka 7 undang-undang tersebut bahwa penyelenggaraan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan peruruan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam 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 Peruruan, telah ditegaskan mengenai bentuk-bentuk peraturan peruruan 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 peruruan. Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Implementasi dari Ketetapan MPR sebagaimana tersebut di atas, selanjutnya dituangkan dalam UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Peruruan. Hierarki peraturan peruruan tersebut di dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUNomor 10 tahun 2004 dinyatakan :

Jenis dan hierarki peraturan peruruan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Uu;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

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 penerbitan garis sepadan.
4. Materi-materi lain yang telah ditentukan dalam peraturan perundangundangan yang derajat dan tingkatnya lebih tinggi, hands diatur dengan peraturan daerah.¹⁷

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.¹⁸

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*).

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 government, administration*). (b) "tata usaha negara" (c;) "administrasi" (administrasi, *Staatsbeheer* atau pengurusan rumah tangga negara (d) "pembangunan" (*ontwikkeling*) dan (e) "pengadilan lingkungan".¹⁹

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"

¹⁷ Soehino, *Hukum Tata Negara dan Penetapan Peraturan Daerah*, Edisi I, Cet. I, Liberty, Yogyakarta, 1977, halaman 8.

¹⁸ Philips M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, halaman 28.

¹⁹ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia*, Jakarta, 1984, halaman

atau hukum pidana dari aturan-aturan' ("*ordnungstrafrecht/Ordeningstrafrech*). 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 menyebutkan sebagai hukum pidana pemerintahan", sehingga dikenal pula istilah "*verwaltungstrafrecht*" ("*verwaltungs*"=administrasi/pemerintahan") dan "*BestUursstrafrecht*" ("*bestuur*"=pemerintahan).²⁰

Dengan demikian hukum administrasi dapat dikatakan sebagai seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi yang pada pokoknya berisi prosedur atau pengaturan dari lembaga yang bersangkutan dan sanksi diberikan apabila tidak memenuhi prosedur yang ditetapkan oleh lembaga tersebut. Seperti 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 Perda 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 perwujudan hukum administrasi mencantumkan sanksi pidana adalah untuk memperkuat sanksi administrasi (*administrative penal law*).²¹ Sedangkan menurut **Barda Nawawi Arief** kecenderungan demikian merupakan bentuk "fungsionalisasi/operasionalisasi, instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi, karena pada dasarnya hukum

²⁰ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, *Ibid* halaman 15.

²¹ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, *Ibid*, halaman 42.

pidana administrasi merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi.²²

Namun demikian tidak semua Perda mempunyai ketentuan yang mengatur tentang sanksi pidana. Untuk merumuskan ketentuan pidana dalam Perda perlu memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku Aturan Umum KUHP, Pasal 103 KUHP yang menentukan bahwa:

"Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII KUHP juga berlaku terhadap perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundangundangan 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.²³

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.²⁴ **Marc Ancel** sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief**, mendefinisikan politik

²² Barda Nawawi Arief, Kapita Selektu Hukum Pidana, *Op.Cit*, halaman 15.

²³ Barda Nawawi Arief, *Keijakan Legislatif Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *Ibid*, halaman 29.

²⁴ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977, halaman 104.

kriminal sebagai pengaturan atau penyusunan secara rasional usaha-usaha pengendalian kejahatan masyarakat.²⁵

Selain hal-hal di atas, hal yang patut diperhatikan dalam penggunaan hukum pidana yakni berkenaan 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 (*ditterent*), baik ditujukan kepada pelanggaran hukum itu sendiri maupun kepada mereka yang mempunyai potensi menjadi penjahat, perlindungan kepada masyarakat dari perbuatan jahat, perbaikan (reformasi) kepada penjahat. Hal 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.²⁶

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.²⁷

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.²⁸ Berkenaan dengan masalah pertama di atas, yang biasa dikenal dengan masalah kriminalisasi, menurut **Sudarto** harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

²⁵ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, halaman 56.

²⁶ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia dari Retribusi ke Reformasi*, Cetakan I, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, halaman 16..

²⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Op.Cit, halaman 35.

²⁸ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, *Ibid*, halaman 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 (*overbelastig*).

Menurut **Bassiouni**, sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief**,²⁹ keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam faktor, termasuk:

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 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.
- b. Krisis kemampuan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*), yakni usaha pengendalian dengan tidak menggunakan sanksi yang efektif.³⁰

²⁹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Op.Cit, halaman 37.

³⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit, halaman 35-37.

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.³¹

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 berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil peruruan yang paling baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu untuk masa-masa yang akan, datang dengan memenuhi syarat keadilan dan daya guna.³²

Lebih lanjut dikemukakan oleh **Sudarto** bahwa pembentukan undangundang 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 hurus bisa meramalkan apa yang akan terjadi

³¹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana, Op.Cit*, halaman 61.

³² Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Jakarta, 1983, halaman 109.

kalau undang-undang mulai diberlakukan. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang perlu mengetahui benar keadaan masyarakat yang sebenarnya dan peruruan yang ada.³³

Selanjutnya berkenaan dengan pembentukan peruruan 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 peruruan 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 hukum adalah faktor kepastian dan keajegannya diterapkannya sanksi. pidana itu.

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.³⁴

Sedangkan **Barda Nawawi Arief** mengemukakan perlunya pendekatan humanistik dalam penggunaan sanksi pidana, tidak hanya berarti bahwa pidana yang dikenakan kepada si

³³ Sudarto, Ibid, halaman 21

³⁴ Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, *Op.Cit*, halaman 39.

pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab, tetapi ,juga harus dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulatan hidup masyarakat.³⁵

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 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 puluh 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**³⁶ 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. 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.³⁷

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.³⁸

³⁵ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, *Op.Cit*, halaman 41-42.

³⁶ Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana, *Ibid*, halaman 80.

³⁷ *Op.Cit*, halaman 31

³⁸ *Op.Cit*.

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.³⁹

Selanjutnya para ahli hukum pidana terus berusaha keras untuk menunjukkan eksistensi hukum pidana dan penerapan sanksi pidana agar berdaya guna, yaitu dengan cara memperbaharui politik sosial dan politik kriminal dalam hubungannya dengan tujuan masyarakat. **Bangbang Purnomo** mengatakan bahwa, 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.⁴⁰

Secara fungsional sistem pemidanaan dapat diartikan sebagai keseluruhan sistem yang mengatur bagaimana hukum pidana ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi pidana, dari pengertian demikian maka menurut **Barda Nawawi Arief** bahwa sistem pemidanaan identik dengan sistem penegakan hukum pidana

³⁹ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Op.Cit.*, halaman 132.

⁴⁰ Bambang Punomo, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Liberty*, Yogyakarta, halaman 121.

yang terdiri dari sub-sistem hukum pidana materiel, sub-sistem hukum pidana formal dan sub-sistem hukum pelaksanaan pidana.⁴¹

F. Metode Penelitian

1. Metode pendekatan.

Penelitian ini mengkaji peruruan, yaitu Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah Kabupaten/Kota. Maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah pendekatan yuridis normatif. Penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan cara menelaah terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, menemukan hukum inkonkrito dan sinkronisasi vertikal dan horizontal.

Sejalan dengan itu **Ronny Hanitijo Soemitro**⁴² 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.⁴³

2. Spesifikasi penelitian.

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis, karena yang dilakukan adalah untuk mendeskripsikan secara analitis atau menggambarkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh terhadap kebijakan formulasi hukum pidana dalam Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Riau baik ditinjau dari sisi kebijakan kriminalisasinya maupun sistem pemidanaannya yang digunakan dalam formulasi Perda.

⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Bahan Sosialisasi RUU KUHP 2004*, Diselenggarakan oleh Depkumham, 23-24 Maret 2005, Hotel Sahid Jakarta.

⁴² Ronny Hanitidjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990, halaman 11.

⁴³ Ronny Hanitidjo Soemitro, *Ibid*, halaman 12.

3. Lokasi penelitian.

Penelitian ini dilakukan terhadap enam Kabupaten dan satu Kota yang dalam pembentukan Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah yang materinya menggunakan ketentuan hukum pidana dalam penegakan hukum Perda selain sanksi administrasi. Kabupaten dan Kota itu meliputi, Kota Pekanbaru, Kabupaten Siak, Kabupaten Kuantan Singingi, Kabupaten Indragiri Hulu, Kabupaten Indragiri Hilir, Kabupaten Rokan Hulu, dan Kabupaten Rokan Hilir. Alasan pengambilan jenis Perda tersebut karena dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, setiap kabupaten/kota dituntut untuk mencari sumber biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dari pendapatan asli daerah masing-masing. Untuk menggali potensi pendapatan asli daerah ini telah dibuat Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah dengan menggunakan sanksi pidana dalam penegakan hukumnya.

3. Teknik pengumpulan data.

Penelitian ini hanya dilakukan terhadap data sekunder, yaitu Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah yang ada dan masih berlaku pada masing-masing Kabupaten/Kota. Maka dengan demikian penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data yaitu studi kepustakaan atau dokumen.

Studi kepustakaan dalam mendapatkan bahan meliputi:

a. Bahan-bahan hukum primer, yang terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
- 4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004;
- 5) Perda Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2004;
- 6) Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Riau

- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan hukum primer dan menjadi bahan analisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini terdiri dari buku-buku teks yang memuat tulisan dan pendapat para sarjana/ahli, hasil penelitian, hasil seminar, jurnal yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Menurut **Soerjono Soekanto**⁴⁴ bahwa pada penelitian hukum normatif bahan pustaka merupakan data dasar yang digolongkan sebagai data sekunder. Data ini ada dalam keadaan siap terbuat yang bentuk dan isinya telah disusun peneliti-peneliti terdahulu, atau dapat diperoleh tanpa terikat waktu atau tempat.

Selanjutnya menurut **Soerjono Soekanto**⁴⁵ karena dalam penelitian hukum normatif data diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang disebut data sekunder tersebut mencakup:

- 1) Bahan hukum primer sebagai bahan-bahan hukum mengikat yang terdiri; norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan peruruan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

5. Metode analisis data

Dari data tentang Perda yang terkumpul, selanjutnya diidentifikasi dan dikelompokkan sesuai dengan permasalahan, selanjutnya disajikan secara sistematis sesuai dengan

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Wali, Jakarta, 1986, halaman 44.

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Ibid*, halaman 14.

sistematika yang telah dibuat dan dianalisis atau dibahas dengan bahan hukum yang ada. Dalam menganalisis data dipergunakan metode analisis kualitatif, yaitu dengan cara mendeskripsikan data dalam bentuk kalimat yang rinci dan tuntas (utuh) untuk menjawab semua permasalahan yang diteliti.

F. Sistematika Penulisan.

Tesis ini disusun dalam empat bab. BAB I adalah BAB PENDAHULUAN, yang uraiannya telah disebutkan di atas. BAB II tentang TINJAUAN PUSTAKA yang mengutarakan teori-teori/konsep sistem pemidanaan dan tata pemerintahan daerah yang berkaitan dengan pembentukan Perda, bab II disusun secara runtut terdiri dari beberapa sub-bab dan anak sub-bab. Sub-Bab A. Kebijakan Kriminalisasi dalam Hukum Pidana, terdiri dari anak sub-bab: 1. Pengertian kebijakan kriminalisasi; 2. Kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan; 3. Hubungan politik criminal terhadap kebijakan pembangunan; 4. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Sub-Bab B. Stelsel Sanksi dalam Hukum Pidana Indonesia, yang terdiri dari anak sub-bab: 1. Pidana dan tindakan; 2. Pola pemidanaan dalam KUHP; 3. Pola pemidanaan dalam ketentuan UUDi luar KUHP; 4. Pola lamanya pemidanaan; 5. Pola perumusan pidana. Sub-Bab C. Teori-teori dan Tujuan Pemidanaan, yang terdiri dari anak sub-bab: 1. Teori-teori pemidanaan; 2. Tujuan pidana dan pemidanaan. BAB III berisikan tentang HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, terdiri dari Sub-bab A, dan B. Sub-bab A menyajikan dan membahas data, tentang kebijakan formulasi hukum pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau. Perspektif pokok bahasannya. Pertama; menyangkut formulasi kriminalisasi Perda Pajak dan Perda Retribusi. Kedua; masalah formulasi pertanggungjawaban pidana dalam tindak pidana Perda Pajak dan Perda Retribusi. Ketiga; formulasi sanksi pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi. Sub-

bab B membicarakan masalah kebijakan formulasi hukum pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau di masa akan datang. Pertama; formulasi kriminalisasi (formulasi hukum pidana) Perda Pajak dan Perda Retribusi. Kedua; formulasi pertanggung jawaban pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi. Ketiga; formulasi sanksi hokum pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi. BAB IV merupakan BAB PENUTUP dari tesis ini berisikan tentang A. Kesimpulan, dan B. Saran atau Rekomendasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Kriminalisasi dalam Hukum Pidana

1. Pengertian kebijakan kriminalisasi

Berkaitan dengan pengertian kebijakan kriminalisasi sangat erat kaitannya dengan pengertian politik kriminal. Masalah kriminalisasi ini jauh sebelumnya telah ditegaskan dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional tahun 1980 di Semarang sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief**, bahwa:

“Masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat”.⁴⁶

Secara harfiah dan terminologi kata kebijakan dapat berarti suatu rangkaian konsep atau asas yang menjadi garis 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.⁴⁷ Dalam hal ini **Sudarto** mengemukakan definisi singkat, pengertian politik kriminal tersebut sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.⁴⁸ Sedangkan **Barda Nawawi Arief** mengemukakan bahwa kata kebijakan ini antara lain merupakan terjemahan dari istilah "*policy*" (Inggris) atau "*politiek*" (Belanda).⁴⁹ Sedangkan **Sutan Zanti Arbi** dan **Wayan Ardhana** menerjemahkan kata *policy* menjadi kebijakan.⁵⁰ Menurut **Robert R. Mayer** dan **Ernest**

⁴⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Cet.II (Edisi revisi)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 31.

⁴⁷ *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Team Penyusun Pusat Pembinaan dan Pengembangan bahasa, 1977, Balai Pustaka, Jakarta, halaman 131

⁴⁸ Barda Nawawi Arief, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Cetakan Kedua Edisi Revisi)*, halaman 1.

⁴⁹ Barda Nawawi Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm.27

⁵⁰ Barda Nawawi Arief, 2000, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op.Cit*, hlm.59

Greenwood, *policy* dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif.⁵¹

Soedarto mengemukakan bahwa pengertian kebijakan atau politik Hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundangan pidana sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.⁵² Berdasarkan pendapat tersebut, **Barda Nawawi Arief** selanjutnya mengemukakan bahwa politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundangan pidana yang baik.⁵³

Pengertian ini sejalan dengan definisi "*penal policy*" dari **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 sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian "kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana".⁵⁴

Dalam Kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) terdapat dua masalah sentral, yakni masalah penentuan:⁵⁵

a. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan

⁵¹ *Ibid*, hlm. 59

⁵² Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, *Op.Cit*, hlm. 93

⁵³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, *Op.Cit*, hlm. 28

⁵⁴ *Ibid*, hlm.29

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 32 & 33

b. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Masalah pertama di atas itulah yang disebut masalah kriminalisasi. Berkenaan dengan makna kriminalisasi, **Soetandyo Wignyosebroto** mengemukakan bahwa kriminalisasi ialah suatu pernyataan bahwa suatu perbuatan tertentu itu harus dibilang sebagai perbuatan pidana, "*Judgments*" dan "*decisions*" demikian itu, selalu dikonsepsikan sebagai hasil-hasil proses formal yang berlangsung dalam atau, lewat lembaga-lembaga politik dan atau pemerintahan (khususnya lembaga legislatif) dengan hasil akhirnya yang berupa produk-produk peruruan tepatnya peruruan hukum pidana.⁵⁶ Sedangkan menurut **Soedarto**, "kriminalisasi" berarti suatu proses dimana perbuatan yang semula bukan tindak pidana kemudian diancam dengan pidana dalam undang-undang.⁵⁷

Menurut **Barda Nawawi Arief** dalam penganalisan terhadap perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan kepada sipelangga, beliau menyatakan:

"Penganalisan terhadap 2 (dua) masalah sentral ini tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Maka pemecahan masalah-masalah tersebut harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial-politik yang telah ditetapkan. Dengan demikian, kebijakan hukum pidana termasuk pula kebijakan dalam menangani 2 (dua) masalah sentral diatas, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*).⁵⁸

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

⁵⁶ Soetandyo Wignyosebroto, 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.

⁵⁷ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat (Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana)*, Op.Cit, hlm.57

⁵⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit, hal.29

menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar⁵⁹ Hal ini dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**, 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.⁶⁰

Berpatokan pada ukuran-ukuran teori kriminalisasi di atas, maka dalam tulisan ini dapat diberikan batasan tentang kebijakan kriminalisasi. Yaitu 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 atau pelanggaran dalam ketentuan Perda.

2. Kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan.

Menurut **Sudarto**, 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*.⁶¹

Herbert L. Packer mengemukakan, bahwa usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan pidana pada seseorang yang bersalah merupakan suatu problem sosial yang

⁵⁹ Sudarto, 1977, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hal. 161

⁶⁰ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal. 37

⁶¹ Barda Nawawi Arief, 1966, *Op.Cit*, hal. 2

mempunyai dimensi hukum yang penting.⁶² Hal ini karena ada sementara 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 kemutlakan dalam bidang kebijakan, karena pada hakekatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif.⁶³

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.⁶⁴

- a. Perlu 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.

Sehubungan dengan itu, jauh sebelumnya **H.L. Packer** telah menyatakan dalam bukunya yang berjudul "*The limits of criminal sanction* ", antara lain beliau menyimpulkan bahwa :⁶⁵

⁶² Herbert L. Packer dalam Muladi dan Barda nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit, hal. 1992, hal. 148-149

⁶³ Sodarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Op.Cit, hal. 161

⁶⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal. 153-155

⁶⁵ Barda nawawi Arief, 1992, *Op.Cit*, hal. 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 go along without it*)
- b. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia yang kita miliki 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*).

Dari pendapat para ahli hukum tersebut dapat diambil suatu pedoman, bahwa dalam melakukan kebijakan hukum pidana, 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*). **Barda Nawawi Arief** pernah menyatakan, bahwa antara pendekatan kebijakan dan pendekatan yang berorientasi pada nilai itu, jangan dilihat sebagai suatu yang "*dichotomy*", karena dalam pendekatan kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor nilai.⁶⁶

Soedarto berpendapat, bahwa melakukan kriminalisasi sebagai masalah utama dalam kebijakan hukum pidana, harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :⁶⁷

- 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 penguguran 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 dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)

⁶⁶ Barda nawawi Arief, 1966, *Op.Cit*, hal.40

⁶⁷ *Ibid*, hal.33 dan 34

Berkenaan dengan kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, dalam Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang sebagaimana disebutkan **Barda Nawawi Arief**, kriteria umum dari kriminalisasi dan dekriminalisasi ada empat hal:

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 uu, 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 mengalami cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.⁶⁸

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 melakukan penelitian khususnya yang berhubungan dengan kemajuan teknologi dan perubahan sosial⁶⁹.

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.⁷⁰

⁶⁸ *Ibid*, hal. 34 dan 35

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, hal. 67

Untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi menurut **M.Cherif Bassiouni** harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang perlu dipertimbangkan antara lain⁷¹ :

- 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 peruruan di Indonesia kebijakan kriminalisasi ditetapkan terhadap perbuatan-perbuatan yang:

1. Bertentangan dengan kesusilaan, agama dan moral Pancasila;
2. Membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara;
3. Menghambat tercapainya pembangunan nasional.⁷²

Berdasarkan ketiga kriteria tersebut, **Barda Nawawi Arief** mengemukakan bahwa kebijakan kriminalisasi dalam praktek selama ini ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan.⁷³

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

⁷¹ *Ibid*, hal. 35 dan 36

⁷² Barda nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op.Cit, hal. 74 - 75

⁷³ *Idid*

mempertimbangkan efektifitas dari sanksi pidana itu sendiri, guna mencapai tujuan pemidanaan yang telah ditetapkan.⁷⁴

3. Hubungan Politik Kriminal Terhadap Kebijakan Pembangunan

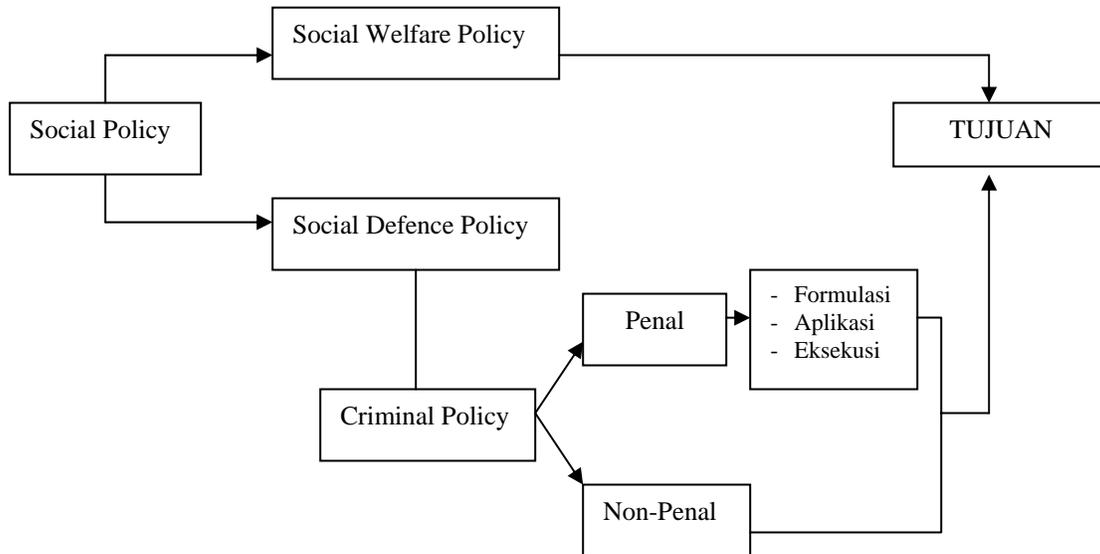
a. Politik kriminal bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan sosial

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu dapatlah dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Dari hubungan politik kriminal dengan politik sosial tersebut, **Barda Nawawi Arief**⁷⁵ secara skematis menggambarkan sebagai berikut.

⁷⁴ *Idid*

⁷⁵ Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, , 2001, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.3



Dari skema tersebut **Barda Nawawi Arief** telah mengidentifikasi bahwa:

- 1) Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus menunjang tujuan (“goal”), “social welfare” dan “social defence”. Aspek “social welfare” dan “social defence” yang sangat penting adalah aspek kesejahteraan/perlindungan masyarakat yang bersifat immateriel, terutama nilai kepercayaan, kebenaran/kejujuran/keadilan.
- 2) Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus dilakukan dengan “pendekatan integral”; ada keseimbangan sarana “penal” dan “non-penal”. Dilihat dari sudut politik kriminal, kebijakan paling strategis melalui sarana “non-penal” karena lebih bersifat preventif dan arena kebijakan “penal” mempunyai keterbatasan/kelemahan yaitu bersifat fragmentaris/simplistik/tidak struktural-fungsional, simptomatik/tidak kausatif/tidak eliminatif, individualistik atau “offender-oriented/tidak victim-oriented”, lebih bersifat represif/tidak preventif, harus didukung oleh infrastruktur dengan biaya tinggi.
- 3) Pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan sarana “penal” merupakan “penal policy” atau “penal-law enforcement policy” yang fungsionalisasi/operasionalisasinya melalui beberapa tahap, yaitu tahap formulasi, tahap aplikasi, dan tahap eksekusi. Dengan adanya tahap “formulasi”, maka upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegakan hukum, tetapi juga tugas aparat pembuat hukum; bahkan kebijakan legislatif merupakan tahap 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 tahap aplikasi dan eksekusi.⁷⁶

Dari uraian tersebut dapatlah diketahui bahwa upaya penanggulangan kejahatan tersebut perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan, yaitu harus adanya keterpaduan antara

⁷⁶ Barda Nawawi Arief, Masalah, *Op.Cit*, hal.75

politik kriminal dan politik sosial dalam dan keterpaduan antara upaya penanggulangan kejahatan dengan “*penal*” dan “*non-penal*”.

b. Kontribusi politik kriminal terhadap kebijakan pembangunan nasional

Sehubungan dengan politik kriminal dalam konteks pelaksanaan pembangunan nasional, maka diperlukan penanggulangan kejahatan tersebut diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan itu sendiri. Pada suatu kesempatan **Sudarto** pernah mengemukakan, bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat modernisasi, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning*, dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.⁷⁷ Kongres PBB ke-4 mengenai *Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* tahun 1970 yang tema sentralnya membicarakan masalah “*Crime and Development*” juga pernah menegaskan, sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief⁷⁸ bahwa “*any dichotomy between a country’s policies for social defence and its planning for national development was unreal by definitions*”. Berturut-turut pada Kongres PBB ke-5 tahun 1975 juga menegaskan: “*The many aspects of criminal policy should be coordinated and the whole should be integrated into the general social policy of definitions*”. Kongres PBB ke-6 tahun 1980 di Caracas, Kongres PBB ke-7 tahun 1985 di Milan, dan Kongres PBB ke-8 tahun 1990 di Havana Cuba, juga masih mengakui perlunya pendekatan kebijakan integral seperti yang digariskan dalam kongres-kongres terdahulu.

Bertolak dari konsepsi kebijakan integral yang demikian itu, maka kebijakan penanggulangan kejahatan tidak banyak artinya apabila kebijakan sosial atau kebijakan

⁷⁷ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, *Op.Cit*, Hal.104.

⁷⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, *Op.Cit*, hal.5

pembangunan itu sendiri justru menimbulkan faktor-faktor kriminogen dan victimogen. Sehubungan dengan ini dalam Laporan I Kongres PBB ke-6 tahun 1980 dalam pertimbangan resolusi mengenai “*Crime trend and crime prevention strategies*”, sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief** antara lain dikemukakan:⁷⁹

- bahwa masalah kejahatan merintang kemajuan untuk pencapaian kualitas hidup yang pantas bagi semua orang; (*the crime problem impedes progress towards the attainment of an acceptable quality of life for all people*);
- bahwa strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan; (*crime prevention strategies should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime*);
- bahwa penyebab utama dari kejahatan di banyak negara ialah ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran dan kebutuhurufan (kebodohan) diantara golongan besar penduduk; (*the main causes of crime in many countries are social inequality, racial and national discrimination, low standard of living, unemployment and illiteracy among broad sections of the population*);

Pembangunan itu sendiri pada hakikatnya memang tidak bersifat kriminogen, khususnya apabila hasil-hasil itu didistribusikan secara pantas dan adil kepada semua rakyat serta menunjang seluruh kondisi sosial. Namun demikian pembangunan itu menurut **Barda Nawawi Arief**⁸⁰, dapat bersifat kriminogen atau dapat meningkatkan kriminalitas apabila pembangunan itu:

1. tidak direncanakan secara rasional;
2. perencanaannya timpang atau tidak seimbang;
3. mengabaikan nilai-nilai cultural dan moral; serta
4. tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang integral.

Kebijakan integral dengan penekanan pada pengurangan atau penghapusan kondisi-kondisi yang memberikan kesempatan untuk timbulnya kejahatan juga sangat mendapatkan perhatian dari Kongres PBB ke-7 tahun 1985. ditegaskan di dalam dokumen Kongres

⁷⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit, hal.8.

⁸⁰ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal.9

mengenai “*Crime prevention on the context of development*” (dokumen A/CONNF.121/L.9), bahwa upaya penghapusan sebab-sebab dan kondisi yang menimbulkan kejahatan harus merupakan “strategi pencegahan yang mendasar”. Sikap dan strategi yang demikian juga dilanjutkan dalam Kongres ke-8 tahun 1990 di Havana, Cuba. Dalam dokumen kongres No.A/CONF.144/L/17 (tentang “*Social aspects of crime prevention and kriminal justice in the context of development*”) sebagaimana dikutip **Barda nawawi Arief**, antara lain:⁸¹

- bahwa aspek-aspek sosial dari pembangunan merupakan faktor penting dalam mencapai tujuan strategi penanggulangan kejahatan dan harus diberikan prioritas paling utama;
- bahwa tujuan pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan kerja sama ekonomi internasional hendaknya ditujukan untuk menjamin hak-hak asasi manusia untuk suatu kehidupan yang bebas dari kelaparan, kemiskinan, kebutuhurufan, kebodohan, penyakit dan ketakutan akan perang serta memberi kemungkinan bagi manusia untuk hidup dalam lingkungan yang sehat.

Berkaitan dengan itu **G.P.Hoefnagels** pernah mengatakan, bahwa suatu politik kriminal harus rasional karena kalau tidak demikian tidak sesuai dengan defenisinya sebagai “*a rational total of the responses to crime*”. Dari “*Guiding Principles*” yang dihasilkan oleh Kongres PBB ke-7 tahun 1985 sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief** antara lain menyatakan:⁸²

“Proyek-proyek dan program-program pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan sesuai dengan kenyataan-kenyataan lokal, regional dan nasional, hendaknya didasarkan pada penelitian yang dapat diandalkan dan perkiraan akan perkembangan atau kecenderungan sosial ekonomi pada saat ini maupun dimasa yang akan datang, termasuk kecenderungan kejahatan, dan juga hendaknya didasarkan pada studi/penelitian mengenai pengaruh dan akibat-akibat sosial dari keputusan-keputusan serta investasi-investasi kebijakan (dalam arti pelaksanaankebijakan-pen). Studi-studi kelayakan juga harus meliputi faktor-faktor sosial dan dilengkapi dengan penelitian mengenai kemungkinan timbulnya akibat-akibat kriminogen serta strategi alternatif untuk menghindarinya”

⁸¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit. hal.11

⁸² Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.* hal 12

Berhubungan dengan pernyataan tersebut di atas, maka perlu pula diperhatikan berbagai aspek sosial dan dampak negatif dari pembangunan serta kecenderungan timbulnya kejahatan (*crime trend*). Sehubungan dengan hal itu **Barda Nawawi Arief** menyatakan, bahwa sebagai suatu kebijakan integral dalam menanggulangi kejahatan, juga berarti perlunya memperhatikan korban kejahatan. Hak-hak korban harus juga dilihat sebagai bagian integral dari keseluruhan kebijakan criminal.⁸³ Selanjutnya beliau menyatakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan yang integral mengandung arti pula, bahwa masyarakat dengan seluruh potensinya harus juga dipandang sebagai bagian dari politik criminal.⁸⁴

4. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

a. Pemerintah Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUD 1945, telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan peruruan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah. undang-undang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Secara substantif undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan secara normatif dari undang-undang itu telah dianggap mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai zamannya.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi disebut gubernur,

⁸³ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal.17

⁸⁴ *Op.Cit*, hal.18

untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota dan masing-masing kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Masing-masing wakil kepala daerah tersebut, pada tingkat provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.

Tugas dan wewenang kepala daerah tersebut dalam ketentuan peruruan sebagaimana dikatakan **Siswanto Sunarno**:⁸⁵

- 1) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarakan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - 2) mengajukan rancangan Perda;
 - 3) menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
 - 4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
 - 5) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
 - 6) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan peruruan;
 - 7) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan peruruan.
- Sementara bagi wakil kepala daerah bertugas membantu kepala daerah dalam hal:

- 1) menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- 2) mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian *social* budaya dan lingkungan hidup;
- 3) emmantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- 5) memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;

⁸⁵ Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan daerah di Indonesia, 2006, Sinar Grafika, Jakarta, hal.55

6) melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah;

7) melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada kepala daerah, dan dapat menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Gubernur karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil pemerintahan di wilayah provinsi, dan bertanggungjawab kepada presiden. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di daerah, gubernur mempunyai tugas dan wewenang :

- 1) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kotamembina;
- 2) koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- 3) koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di provinsi dan kabupaten/kota.

b. Ruang lingkup urusan Pemerintah Daerah

Pembagian urusan pemerintahan pada hakikatnya dibagi menjadi tiga kategori, yaitu urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah); urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi; urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, meliputi:

- 1) urusan politik luar negeri;

- 2) pertahanan;
- 3) keamanan;
- 4) yustisi;
- 5) moneter dan fiskal nasional;
- 6) agama

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa. Selain itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan di atas sebagaimana dikatakan **Siswanto Sunarno**⁸⁶, bahwa pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah. Dapat pula menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib berarti penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Adapun untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

⁸⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, *Ibid*, hal.35

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi dan dalam skala kabupaten/kota tersebut meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertahanan;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. urusan wajib lainnya yang diamankan oleh peraturan peruruan.⁸⁷

Selanjutnya dalam menyelenggarakan otonomi daerah, sebagaimana disebutkan

Siswanto Sunarno bahwa daerah mempunyai hak:⁸⁸

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapaytkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah;
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan peruruan.

Adapun kewajiban daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan dan kesatuan serta kerukunan nasional, dan keutuhan NKRI;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;

⁸⁷ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hal.35

⁸⁸ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hal.57

- g. menyediakan fasilitas sosial/ dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menetapkan peraturan peruuhan sesuai dengan kewenangannya;
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan peruuhan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut, diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah, yang dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan peruuhan.

c. Perencanaan Pembangunan Daerah dan APBD

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan disusun oleh pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).

Perencanaan pembangunan daerah disusun secara berjangka, yaitu:

- 1) rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJP) daerah untuk jangka waktu 20 tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional;
- 2) rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJM) untuk jangka waktu 5 tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional;
- 3) RPJM tersebut memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja

perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif;

- 4) Rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 tahun yang memuat rancangan kerja ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada rencana kerja pemerintah.

Efektifitas dan efisiensi perencanaan pembangunan daerah diperlukan sumber daya berupa data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data informasi dimaksud mencakup:

- 1) penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 2) organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah;
- 3) kepala daerah, DPRD, perangkat daerah, dan PNS daerah;
- 4) keuangan daerah;
- 5) potensi sumber daya daerah;
- 6) produk hukum daerah;
- 7) kependudukan;
- 8) informasi dasar kewilayahan;
- 9) informasi lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, untuk tercapainya daya guna dan hasil guna, pemanfaatan data dan informasi tersebut dikelola dalam sistem informasi daerah yang terintegrasi secara nasional. Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Tahapan tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah diukur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

d. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara. Dibidang penyelenggaraan keuangan daerah, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan ini, didasarkan atas prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima dan mengeluarkan uang.

Siswanto Sunarno⁸⁹ mengetakan bahwa sumber pendapatan daerah tersebut terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri dari: hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah;
- b. Dana perimbangan;
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya untuk di daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan di luar yang telah ditetapkan uu.

Selain sumber keuangan daerah tersebut diatas, pemerintah daerah juga mendapatkan sumber keuangan dari dana perimbangan yang terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Dana bagi hasil tersebut bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak diantaranya meliputi: Pajak

⁸⁹ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hal.78

Bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan atas hak tanah dan bangunan, pajak penghasilan (PPh), penerimaan kehutanan, penerimaan pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak dan gas serta lainnya.

Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan criteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang formula dan penghitungan DAU ditetapkan sesuai uu. Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk mendanai kegiatan khusus yang ditentukan pemerintah atas dasar prioritas nasional, dan juga untuk mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu. Penyusunan kegiatan khusus yang ditentukan oleh pemerintah tersebut dikoordinasikan dengan gubernur, sedangkan penyusunan kegiatan khusus dilakukan setelah dikoordinasikan oleh daerah yang bersangkutan.

e. Peraturan Daerah

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Substansi atau muatan materi Perda adalah penjabaran dari peraturan peruu yang tingkatnya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan peruu yang lebih tinggi. Peraturan daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lebaran daerah, dan pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundangan.

Asas pembentukan perundangan secara garis besar mengatut tentang:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau jenis dan materi muatan;
- c. dapat dilaksanakan;
- d. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- e. kejelasan rumusan;
- f. keterbukaan.

Dalam muatan materi peraturan daerah haruslah mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum;
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;
- k. asas-asas lain sesuai substansi perda yang bersangkutan.⁹⁰

Dalam proses pembuatan peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah harus berpedoman kepada peraturan peruuuan. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota. Sehubungan dengan itu **Siswanto Sunarno**⁹¹ menyatakan jika dalam satu masa siding, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda, mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Ketentuan tentang tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden, sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan Perda oleh DPRD diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.

⁹⁰ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hal.37

⁹¹ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hal. 38

Rancangan Perda agar memperoleh masukan dari masyarakat atau para pakar maka untuk rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD, sedangkan Perda yang berasal dari gubernur, atau bupati/walikota disebarluaskan oleh sekretariat daerah.

Muatan materi Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya peksaan penegakan hukum (dwangsom) seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan peruan. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan kurungan paling lama 6 bulan, atau denda paling lama Rp 50.000.000,-. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur, atau bupati/walikota, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh gubernur, bupati/walikota paling lama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersma. Apabila rancangan Perda yang tidak ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lama 30 hari, Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah. Pengesahan Perda harus dirumuskan dengan kalimat pengesahan yang berbunyi “Perda ini dinyatakan sah”, dengan mencantumkan tanggal sahnya dalam kalimat pengesahan itu harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda, sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Untuk menegakkan Perda, dibentuk satuan polisi pamong praja yang bertugas membantu kepada daerah untuk menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Anggota satuan polisi pamong praja (Satpol PP) dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil untuk melakukan tindakan penyidikan serta penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda sesuai dengan ketentuan uu.

B. Stelsel Sanksi dalam Hukum Pidana Indonesia

Stelsel sanksi atau pidana adalah merupakan bagian dari hukum panitensier yang meliputi jenis pidana, batas-batas penjatuhan pidana, cara penjatuhan pidana, cara dan dimana menjalankannya, termasuk pula mengenai pengurangan, penambahan dan pengecualian penjatuhan pidana.⁹² Stelsel pidana Indonesia pada dasarnya diatur dalam Buku I KUHP dalam bab ke-2 dari Pasal 10 sampai Pasal 43, yang kemudian juga diatur lebih jauh mengenai hal-hal tertentu dalam beberapa peraturan. Peraturan tersebut dikatakan Adami Chazawi, yaitu Reglemen Penjara (Stb 1917 No.708) yang telah diubah dengan LN 1948 No.77),⁹³ Ordonansi Pelepasan Bersyarat (Stb 1917 No.749), Reglemen Pendidikan Paksaan (Stb 1917 No.741), dan UUNo.20 Tahun 1946 Tentang Pidana Tutupan.⁹⁴ Stelsel pidana Indonesia berdasarkan KUHP mengelompokkan jenis-jenis pidana ke dalam Pidana Pokok dan Pidana Tambahan. Dari luasnya cakupan stelsel pidana tersebut, maka dapat diuraikan beberapa hal tentang stelsel pidana Indonesia tersebut sebagai berikut:

1. Pidana dan tindakan

Pidana (*straf*) merupakan salah satu sarana yang dapat digunakan dalam kebijakan hukum pidana, tetapi **Roeslan Saleh** pernah mengatakan bahwa untuk mencapai tujuan hukum pidana itu tidaklah semata-mata menjatuhkan pidana, tetapi juga ada kalanya menggunakan tindakan-tindakan. Tindakan adalah suatu sanksi juga, tetapi tidak ada sifat pembalasan padanya dan ditujukan sebagai prevensi khusus dengan maksud untuk menjaga keamanan masyarakat terhadap orang-orang yang dipandang berbahaya, dan dikhawatirkan akan melakukan perbuatan-perbuatan pidana.⁹⁵

⁹² Adami Chazawi, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-teori Pidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana (Pelajaran Hukum Pidana)*, PT.raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, halaman 23.

⁹³ Reglemen Penjara dan (Stb 1917 No.708 dan LN 1948 No.77 tersebut saat ini telah diganti dengan UU No.12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan.

⁹⁴ Adami Chawazi, *Ibid*, halaman 26.

⁹⁵ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1987, halaman 47.

Batas antara pidana dan tindakan walaupun secara teoritis agak sukar dibedakan tetapi secara praktis batasannya cukup jelas seperti yang ditentukan dalam Pasal 10 KUHP merupakan lingkup pidana, sedangkan selain dari itu adalah termasuk tindakan. Roeslan Saleh dalam hal ini mengutarakan, walaupun tindakan itu juga merampas dan menyinggung kemerdekaan seseorang, tetapi jika bukan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 10 KUHP bukanlah pidana. Seperti pendidikan paksa pada anak-anak, penempatan seseorang dalam rumah sakit jiwa.⁹⁶

Berbicara tentang stelsel pidana adalah juga berbicara masalah sistem pemidanaan yang memiliki pengertian sangat luas. **L.H.C Hulsman** sebagaimana dikutip oleh **Barda Nawawi Arief** pernah mengemukakan bahwa sistem pemidanaan (*the sentencing sistem*) adalah "aturan peruruan yang berhubungan dengan sanksi pidana & pemidanaan" (*the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*).⁹⁷ 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 peruruan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalisasikan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana). Ini berarti semua aturan peruruan mengenai hukum pidana substantif, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan.⁹⁸

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 sebaliknya.

⁹⁶ Roeslan Saleh, *Ibid*, halaman 48.

⁹⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana, Op.Cit*, halaman 129.

⁹⁸ *Ibid*

Sementara itu, istilah "pidana" merupakan istilah yang khusus, karena memiliki pengertian atau makna sentral yang; dapat menunjukkan ciri-ciri atau sifatnya yang khas.⁹⁹

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

a. 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, or for his omission of a duty enjoined by law.*¹⁰⁰

b. Roeslan Saleh

Pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan Negara pada pembuat delik itu.¹⁰¹

c. H.L.A. Hart

Punishment must:

1. *involve pain or other consequences normally considered unpleasant;*
2. *be for an actual or supposed offender for his offence;*
3. *be for an offence against legal rules;*
4. *be intentionally administered by human beings other than the offender;*
5. *be imposed and administered by an authority constituted by a legal sistem against with the offence is committed.*¹⁰²

d. Sudarto

⁹⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Op.Cit, hal.2

¹⁰⁰ Dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Ibid, hal. 3.

¹⁰¹ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Cet.4, Jakarta, 1983, hal.9

¹⁰² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Op.Cit, hal.3

Menyatakan secara tradisional pidana adalah nestapa yang dikenakan oleh negara kepada seorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Uu, sengaja agar dirasakan sebagai nestapa.¹⁰³

e. **Alf Ross**, *Punishment is that social response which* .¹⁰⁴

- 1) *occurs where is violation of legal a rule;*
- 2) *is imposed and carried out by authorized persons on behalf of the legal of the legal order to which the violated rule belong;*
- 3) *involves suffering or at least other consequences normally considered unpleasant;*
- 4) *expresses disapproval of the violator*

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, **Muladi** dan **Barda Nawawi Arief** selanjutnya merumuskan ciri-ciri pidana sebagai berikut:¹⁰⁵

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 uu.

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 menyatakan bahwa pidana adalah "reaksi atas delik, dan ini berwujud suatu nestapa yang sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu."¹⁰⁶

Namun demikian, tidak semua sarjana berpendapat bahwa pidana pada hakikatnya merupakan suatu penderitaan atau nestapa. Menurut **Hulsman**, hakikat pidana adalah

¹⁰³ Sudarto, *Kapita Selektu Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal.109-110

¹⁰⁴ Muladi dan Barda nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal.3

¹⁰⁵ *Ibid*, hal.4

¹⁰⁶ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1978, hal.5

"menyerukan untuk tertib".¹⁰⁷ Sedangkan **G.P.Hoefnagels** tidak setuju dengan pendapat bahwa pidana merupakan suatu pencelaan atau suatu penjeraan atau merupakan suatu penderitaan. 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.¹⁰⁸

Selanjutnya berkenaan dengan perbedaan antara pemidanaan ("*punishment*") dan tindakan ("*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 diperlakukan. 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*).¹⁰⁹

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.¹¹⁰

¹⁰⁷ Sudarto, *Op.Cit*, hal.81

¹⁰⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal.9

¹⁰⁹ *Ibid*, hal.5-6

¹¹⁰ *Ibid*, hal.8

Berkenaan dengan masalah perbedaan antara pidana dan tindakan ini, perlu kiranya diperhatikan pendapat dari **Roeslan Saleh**, bahwa batasan antara pidana 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 dikenal tindakan dan kerap kali pula dirasakan sebagai pidana, karena berhubungan erat sekali dengan pencabutan atau pembatasan kemerdekaan.¹¹¹

Selanjutnya dapat dikemukakan di sini, bahwa baik pidana maupun tindakan pada hekekatnya 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 bervariasinya bentuk sanksi, maka dapat dipilih bentuk sanksi yang tepat untuk kejahatan tertentu sebagai upaya penanggulangannya.

2. Pola Pemidanaan dalam KUHP

Menurut KUHP, pidana dibedakan dalam pidana pokok dan pidana tambahan, urutannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 KUHP. Dalam hal ini **Roeslan Saleh** menjelaskan bahwa urutan pidana ini dibuat menurut beratnya pidana, dan yang terberat disebut lebih di depan.¹¹²

Pasal 10 Kitab UUHukum Pidana (KUHP) tersebut terdapat 2 (dua) jenis pidana, yaitu :

1. Pidana Pokok
 - a. Pidana Mati
 - b. Pidana Penjara
 - c. Pidana Kurungan
 - d. Pidana Denda

¹¹¹ Roeslan Saleh, 1983, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, hal.9

¹¹² Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia, Op.Cit*, halaman 48.

- e. Pidana Tutupan
2. Pidana Tambahan
- a. Pencabutan hak-hak tertentu
 - b. Perampasan barang-barang tertentu
 - c. Pengumuman putusan hakim

Secara rinci dari jenis-jenis pidana yang terdapat dalam Pasal 10 Kitab UUHukum Pidana tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Pidana Pokok

1) Pidana Mati

Pidana mati merupakan pidana yang terberat. Eksistensi pidana mati masih menjadi perdebatan, mengingat keberadaannya 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.¹¹³

Di dalam KUHP Indonesia, pidana mati diatur dalam Pasal 11 KUHP, yang menyatakan bahwa pidana mati dijalankan dengan menjerat tali yang terikat di tiang hantungan 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, pidana mati dijalankan dengan menembak mati terpidana.

¹¹³ Roeslan saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara baru, Jakarta, 1983, halaman 20.

Alasan dalam KUHP mengapa pidana mati tersebut masih dicantumkan, pada penjelasan KUHP disebutkan secara sederhana sebagaimana di ungkapkan

Roeslan Saleh, yaitu:

“Pidana mati masih diperlukan karena beberapa sebab, antara lain karena adanya keadaan khusus yaitu bahaya gangguan terhadap ketertiban hukum di sini yang adalah besar. Alasan lain adalah karena wilayah Indonesia luas dan penduduknya terdiri dari beberapa macam golongan yang mudah bentrokan, sedangkan alat-alat kepolisian tidak begitu kuat.”¹¹⁴

2). Pidana Penjara

Pidana penjara merupakan pidana utama diantara pidana kehilangan kemerdekaan, yang mana pidana ini dapat dijatuhkan untuk seumur hidup atau untuk sementara waktu. Berbeda dengan jenis pidana lainnya, maka pidana penjara ini 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 pemasyarakatan. **Andi Hamzah** pernah mengemukakan bahwa pidana penjara disebut juga dengan pidana hilang kemerdekaan, bukan saja dalam arti sempit bahwa ia tidak merdeka bepergian, tetapi juga narapidana kehilangan hak-hak tertentu, seperti hak memilih dan dipilih, hakim memangku jabatan publik, dan beberapa hak sipil lain.¹¹⁵

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. **Roeslan Saleh** menjelaskan bahwa banyak para pakar memiliki keberatan terhadap penjara seumur hidup ini, keberatan ini disebabkan karena dengan putusan demikian

¹¹⁴ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia, Op.Cit*, halaman 61.

¹¹⁵ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia, Op.Cit*, hlm 28

terhukum tidak akan mempunyai harapan lagi kembali dalam masyarakat. Padahal harapan tersebut dapat dipulihkan oleh lembaga grasi, dan lembaga remisi.¹¹⁶

Maka dari itu 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.¹¹⁷ Suatu hal berkenaan dengan pidana penjara ini yang masih terus mendapatkan sorotan, yakni masalah penerapan pidana penjara dalam jangka waktu yang pendek.¹¹⁸ Sebagaimana diketahui, bahwa menurut banyak kalangan pidana penjara jangka waktu yang pendek (maksimal 6 bulan) ini, mempunyai dampak yang negatif bagi narapidana.

Sehubungan dengan pidana penjara pendek dimaksud, dalam ketentuan KUHP memberikan kewenangan kepada hakim untuk menerapkan pidana penjara pendek tersebut dengan menggunakan lembaga pidana bersyarat dan pelepasan bersyarat.

Roeslan Saleh menjelaskan tentang pidana bersyarat ini secara gamblang dengan membuat batasan sbb:

¹¹⁶ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia, Op.Cit*, hlm 62.

¹¹⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op.Cit*, hlm 43 dan 46.

¹¹⁸ 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 panitensier 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.

“ Apabila hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama satu atau kurungan, tetapi tidak termasuk kurungan pengganti, maka dalam putusannya dapat memerintahkan pula bahwa pidana tidak usah dijalani kecuali jika dikemudian hari ada putusan hakim yang menentukan lain, disebabkan karena terhukum melakukan suatu perbuatan pidana sebelum masa percobaan yang ditentukan dalam perintah tersebut di atas habis atau karena terhukum selama masa percobaan tidak memenuhi syarat khusus yang mungkin ditentukan dalam perintah itu. Inilah yang disebut pidana bersyarat. Jadi pidana bersyarat dapat diadakan bila mana hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama satu tahun. Yang menentukan bukanlah pidana yang diancamkan atas delik yang dilakukan melainkan pidana yang dijatuhkan.”¹¹⁹

Sementara pelepasan bersyarat dapat dilakukan jika terhukum telah menjalani duapertiga dari lamanya pidana penjara yang dijatuhkan kepadanya, yang sekurang-kurangnya adalah sembilan bulan. Maka kepadanya dapat diberikan pelepasan bersyarat, dan jika terhukum harus menjalani beberapa pidana berturut-turut maka pidana itu dianggap sebagai satu pidana.

Dalam hal ini **Roeslan Saleh** menerangkan dalam tulisannya, bahwa:

“Untuk memberikan penglepasan bersyarat juga ditentukan suatu masa percobaan, serta syarat-syarat yang harus dipenuhi selama masa percobaan. Masa percobaan itu lamanya sama dengan sisa waktu pidana penjara yang belum dijalani ditambah satu tahun. Jika terhukum ada dalam tahanan maka waktu itu tidak termasuk masa percobaan. Inilah yang disebut penglepasan bersyarat, yaitu yang bagian akhir dari pidana tidak dijalankan. Penglepasan bersyarat ini tidak dapat diberikan terhadap mereka yang dijatuhkan pidana penjara seumur hidup. Tentunya terkecuali bila mana pidana penjara seumur hidup tersebut dengan grasi diubah menjadi pidana penjara sementara waktu, dan kemudian dilakukan penglepasan bersyarat. Penglepasan bersyarat juga tidak mungkin diberikan terhadap mereka yang dikenakan pidana kurungan.”¹²⁰

Beberapa kritik-kritik berkenaan dengan pidana penjara jangka pendek ini dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** dalam bukunya “Kapita Selekta Hukum Pidana” antara lain :¹²¹

¹¹⁹ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia, Op.Cit*, hlm 64.

¹²⁰ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia, Op.Cit*, hlm 68.

¹²¹ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm 34-42.

b. Wolf Middendorf mengemukakan bahwa :

....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.

c. 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 dari pada 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 humanistis dan ekonomis."

d. 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 dari pada penjara pendek....

e. Sir Rupert Cross menyatakan bahwa :

Ada alasan yang bersifat humanistis 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.....

f. **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 tersebut, maka issue pidana penjara jangka pendek tersebut telah menimbulkan kecenderungan internasional yang sangat eksklusif dalam dekade terakhir ini.

Sebagaimana dikatakan **Muladi**, bahwa:

“ Pada saat ini sudah berkembang 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 pidanaan 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.¹²²

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 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.

¹²² Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, hal 32.

3) Pidana kurungan

Walaupun pidana kurungan sama halnya dengan pidana penjara yang membatasi kemerdekaan bergerak bagi seorang terpidana, akan tetapi pidana kurungan lebih ringan dibandingkan pidana penjara. Sebagai pembedaan itu dalam ketentuan Pasal 69 KUHP disebutkan, bahwa perbandingan beratnya pidana pokok yang tidak sejenis ditentukan menurut urutan dalam Pasal 10 KUHP.

Dalam hal ini **Roeslan Saleh** menjelaskan bahwa:

“ Dari urutannya dalam Pasal 10 KUHP ternyata pidana kurungan disebutkan sesudah pidana penjara, sedangkan Pasal 69 (1) KUHP menyebutkan bahwa perbandingan beratnya pidana pokok yang tidak sejenis ditentukan menurut urutan-urutan dalam Pasal 10. demikian pula jika diperhatikan bahwa pekerjaan yang diwajibkan kepada orang yang dipidana kurungan juga lebih ringan daripada mereka yang menjalani pidana penjara.”¹²³

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 tindak pidana berdasarkan yang ditentukan pasal 52 KUHP. Dengan demikian jangka waktu pidana kurungan lebih pendek dari pidana penjara, sehingga pembuat UUmemandang pidana kurungan lebih ringan dari pidana penjara. Oleh karena itu, pidana kurungan diancamkan kepada delik-delik yang dipandang ringan seperti delik culpa dan pelanggaran.¹²⁴

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

1. 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;

¹²³ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia, Op.Cit*, hal 71.

¹²⁴ Barda nawawi Arief, *Loc.Cit*.

2. 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.¹²⁵

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*.
4. Pidana kurungan tidak ada kemungkinan pelepasan bersyarat seperti pada pidana penjara.¹²⁶

4) **Pidana denda.**

Dalam keadaan tertentu pidana denda lebih baik dan lebih berfaedah untuk digunakan dalam memberikan sanksi pidana kepada pelaku dari pada perampasan kemerdekaan. Dalam hal ini **Roeslan Saleh** menyatakan bahwa secara umum telah diakui pidana penjara atau kurungan mempunyai pengaruh tidak baik terhadap diri terhukum.¹²⁷Selanjutnya beliau mengatakan, pidana denda merupakan pidana yang diancamkan kepada harta benda orang.

¹²⁵ Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Amrico, Bandung, 1984, hal. 69.

¹²⁶ *Ibid*, hal. 40 & 41.

¹²⁷ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara baru, *Op.Cit*, Jakarta, 1987, hlm.74

Kitab UU Hukum Pidana, menentukan bahwa besarnya pidana denda sekurang-kurangnya adalah 25 sen, sedangkan ketentuan maksimum umumnya tidak ada.¹²⁸ Pidana denda selalu diancamkan pada banyak jenis pelanggaran, baik sebagai alternatif dari pidana kurungan maupun berdiri sendiri. Begitu pula terhadap jenis kejahatan-kejahatan ringan maupun kejahatan culpa, pidana denda sering diancamkan sebagai alternatif dari pidana kurungan.¹²⁹ Sementara itu bagi kejahatan-kejahatan selebihnya jarang sekali diancam dengan pidana denda baik sebagai alternatif dari pidana penjara maupun yang berdiri sendiri.

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 1961 (L.N. Tahun 1960 No.1) maupun dalam ketentuan-ketentuan pidana lainnya yang dikeluarkan sebelum 17 Agustus 1945, sebagaimana harus di baca dalam mata uang rupiah dan dilipatgandakan menjadi 15 kali.

5) Pidana Tutupan.

Pidana tutupan merupakan pidana pokok baru yang dimasukkan dalam Pasal 10 KUHP yang sebelumnya dalam WVS belum dikenal, dengan diundangkannya UUNomor 20 tahun 1946 tanggal 31 Oktober 1946 yang menambah jenis pidana pokok yaitu pidana tutupan. Tujuan dari diadakannya pidana ini sebagaimana ditegaskan:

Pasal 2:

1. dalam mengadili orang yang melakukan kejahatan yang diancam dengan pidana penjara karena terdorong oleh maksud yang patut dihormati, maka hakim boleh menjatuhkan pidana pidana tutupan.

¹²⁸ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, 1983, Jakarta, hal. 25

¹²⁹ Adami Chazawi, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, 2005, Jakarta, hlm.40

2. Pidana tutupan tidak dijatuhkan apabila perbuatan yang merupakan kejahatan itu, cara melakukan perbuatan itu atau akibat dari perbuatan itu adalah sedemikian rupa sehingga hakim berpendapat bahwa pidana penjara lebih tepat.

Tempat menjalani pidana tutupan serta segala sesuatu yang perlu untuk melaksanakan Undang-Undang No.20 Tahun 1946 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No.8 tahun 1948 yang dikenal dengan Peraturan Pemerintah tentang Rumah Tutupan.

Di dalam Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1948 tersebut menurut **Adami Chazawi** bahwa rumah tutupan itu berbeda dengan rumah penjara, karena keadaan fasilitasnya lebih baik dari yang ada pada penjara, seperti yang ditentukan Pasal 55 ayat 2, 5, Pasal 36 ayat 1 dan 3, Pasal 37 ayat 2, Pasal 33 menentukan bahwa makanan orang dipidana tutupan harus lebih baik dari makanan orang dipidana penjara. Uang rokok bagi yang tidak merokok diganti dengan uang seharga rokok tersebut.¹³⁰

b. Pidana tambahan

1) Pencabutan hak-hak tertentu.

Secara hukum, pencabutan seluruh hak yang dimiliki seseorang yang dapat mengakibatkan kematian perdata (*burgerlijke daad*) tidaklah dibenarkan oleh hukum sebagaimana ditentukan Pasal 3 KUH Perdata. UU hanya memberikan kepada Negara wewenang tersebut melalui lembaga aparat penegak hukum yang berwenang untuk melakukan pencabutan hak tertentu saja.

Dalam Pasal 35 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dinyatakan bahwa hak-hak tertentu yang dapat dicabut tersebut adalah:

- a. Hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan tertentu;

¹³⁰ Adami Chazawi, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-teori Pemidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.43.

- b. Hak memasuki angkatan bersenjata;
- c. Hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan 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 pengampunan atas anak sendiri;
- f. Hak menjalankan pencaharian yang tertentu.

Sifat hak-hak tertentu yang dapat dicabut oleh hakim tidak untuk selamanya melainkan dalam waktu tertentu saja, kecuali bila yang bersangkutan dijatuhi pidana penjara seumur hidup atau pidana mati.

Lamanya jangka waktu pencabutan hak-hak tertentu ditentukan dalam Pasal 38 KUHP, yakni:

- a. Bila pidana pokok yang dijatuhkan hakim pada yang bersangkutan berupa pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, maka lamanya pencabutan hak-hak tertentu itu berlaku seumur hidup.
- b. Jika pidana pokok yang dijatuhkan berupa pidana penjara sementara atau kurungan, maka lamanya pencabutan hak-hak tertentu itu maksimum lima tahun dan minimum dua tahun lebih lama dari pada pidana pokoknya.
- c. Jika pidana pokok yang dijatuhkan adalah berupa pidana denda, maka pidana pencabutan hak-hak tertentu adalah paling sedikit dua tahun dan paling lama lima tahun.

Dalam pidana denda, lamanya pencabutan hak mulai berlaku pada hari putusan hakim dapat dijalankan, dan hakim baru boleh menjatuhkan pidana pencabutan hak-hak

tertentu tersebut jika secara tegas diberi wewenang oleh UU yang diancamkan pada rumusan tindak pidana yang bersangkutan.

Roeslan Saleh dalam hal pencabutan hak tertentu tersebut telah menegaskan:

“Hakim tidak berwenang memecat seorang pejabat dari jabatannya jika dalam aturan-aturan khusus ditentukan penguasa lain untuk pemecatan itu. Sedangkan hak memegang jabatan tertentu, dan hak memasuki angkatan bersenjata dapat dicabut dalam hal pemidanaan karena kejahatan jabatan atau kejahatan yang melanggar kewajiban khusus suatu jabatan atau karena memakai kekuasaan, kesempatan atau sarana yang diberikan kepada terpidana karena jabatannya.”¹³¹

Adami Chazawi¹³² merinci rumusan pasal-pasal tindak pidana yang diancam dengan pidana pencabutan hak-hak tertentu antara lain adalah tindak pidana yang dirumuskan dalam pasal: 317, 318, 334, 347, 348, 350, 362, 363, 365, 372, 374, 375 KUHP

2) Perampasan barang-barang tertentu.

Perampasan barang-barang tertentu mempunyai arti perampasan barang-barang yang tidak meliputi semua barang atau seluruh harta kekayaan. Mengenai barang-barang yang dapat dirampas, menurut ketentuan pasal 39 KUHP dapat diberikan atas dua macam, yaitu:

- a. Barang-barang (termasuk binatang) yang diperoleh dengan kejahatan.
- b. Barang-barang (termasuk binatang) yang dengan sengaja dipakai melakukan kejahatan.

Dalam hal ini **Roeslan Saleh** menegaskan bahwa:

“Barang-barang kepunyaan terpidana yang diperoleh dari kejahatan atau yang sengaja digunakan untuk melakukan kejahatan dapat dirampas. Disebutkan bahwa barang-barang tersebut adalah kepunyaan terpidana. Tentu saja mungkin pula tidak kepunyaan, sebagai perkecualian bila mana UU menentukan demikian.

¹³¹ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia, Op.Cit*, hlm 79.

¹³² Adami Chazawi, *Op.Cit*, hlm.44

Perhatikan Pasal 250 bis KUHP, dimana disebutkan bahwa harus dirampas, juga apabila barang-barang itu bukan kepunyaan terpidana.”¹³³

Selanjutnya **Roeslan Saleh** menyatakan bahwa:

“Terhadap anak di bawah umur enam belas tahun yang mempunyai, memasukkan atau mengangkut barang-barang dengan melanggar aturan mengenai penghasilan dan persewaan negara, aturan-aturan mengenai larangan memasukkan, mengeluarkan, dan meneruskan pengangkutan barang-barang maka hakim dapat menjatuhkan pidana perampasan atas barang-barang itu juga dalam hal yang bersalah diserahkan kembali kepada orang tuanya, walinya tau pemeliharanya tanpa pidana apapun.

Perampasan terhadap barang yang tidak disita sebelumnya diganti menjadi kurungan apabila barang-barang itu tidak diserahkan atau harganya menurut taksiran dalam putusan hakim tidak dibayar. Kurungan pengganti ini paling sedikit satu hari dan paling lama enam bulan. Kurungan pengganti ini juga hapus jika barang-barang yang dirampas diserahkan.”¹³⁴

3) 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.

Pengumuman putusan hakim sebagai salah satu dari tiga jenis pidana tambahan dalam ketentuan KUHP, dimana pidana inipun hanya dapat dikenakan dalam hal-hal yang ditentukan dalam uu. Dalam hal ini **Roeslan Saleh**¹³⁵ mencontohkan ketentuan pasal 127 KUHP yang menentukan “barang siapa dalam masa perang menjalankan tipu muslihat dalam penyerahan barang-barang keperluan angkatan bersenjata diancam dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun.” Maka Pasal 128 KUHP yang berhubungan dengan

¹³³ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia, Op.Cit*, hlm. 80

¹³⁴ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hlm. 81.

¹³⁵ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia, Op.Cit*, hlm.81

Pasal 127 KUHP menentukan bahwa yang bersalah dapat dilarang menjalankan pencarian yang dijalankannya ketika melakukan kejahatan itu, dicabut hak-haknya berdasarkan Pasal 35 KUHP dan dapat diperintahkan supaya putusan hakim diumumkan.

3. Pola pemidanaan dalam ketentuan UUDi luar KUHP

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

Pidana Tambahan yang diatur dalam pasal 7 UUNomor 7 Drt 1955 adalah sebagai berikut:

- a. Pencabutan hak-hak tersebut dalam pasal 35 KUHP untuk waktu sekurang-kurangnya - 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 diakukan 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 mem^Perbaiki 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 selengkapya 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 pengampuan paling lama 3 (tiga) Tahun.

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

- a. Perampasan barang bergerak yang berjud atau yang tidak berjud 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 jari barang yang menggantikan barangbarang 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 menegakkan hukum. Sanksi dalam hukum administrasi antara lain:¹³⁶

- a. *BestUurdwang* (paksaan pemerintahan)

¹³⁶ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Op.Cit*, hal.245

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

Selain itu dapat pula di dilihat pada berbagai bab ketentuan pidana dalam kebijakan legislatif yang mengandung aspek hukum administrasi di Indonesia selama ini, tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan penal. Dalam hal ini **Barda Nawawi Arif**¹³⁷ pernah mengidentifikasi kebijakan legislatif dalam Hukum Administrasi dengan menggunakan hukum/ sanksi pidana. Dari penggunaan sanksi pidana dalam ketentuan hukum administasi tersebut pola kebijakan penal yang digunakan:

- a. Ada yang menganut *double track sistem* (pidana dan tindakan) dan ada pula yang menganut *single track sistem* (hanya sanksi pidana), serta ada pula yang bersifat semu (hanya menyebutkan sanksi pidana tetapi terkesan sebagai sanksi tindakan);
- b. Dalam menggunakan sanksi pidana, ada yang hanya pidana pokok dan ada yang menggunakan pidana pokok dan pidana tambahan.
- c. Dalam hal menggunakan pidana pokok, ada yang hanya menggunakan pidana denda, dan ada yang menggunakan pidana penjara/kurungan dan denda; malahan ada yang diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup (seperti UUNo.31 Tahun 1964 tentang Tenaga Atom);
- d. Perumusan sanksi pidananya bervariasi (ada tunggal; kumulasi, alternatif, dan gabungan kumulasi-alternatif);
- e. Ada yang menggunakan pidana minimal (khusus) ada yang tidak;
- f. Ada sanksi administratif yang berdiri sendiri, tetapi ada juga yang dioperasionalkan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana/pemidanaan.
- g. Dalam hal sanksi administrasi berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah “ sanksi administratif” (misalnya UUKonsumen, UUPasar Modal, UUPerbankan) dan ada yang menggunakan istilah “ tindakan administratif” (misalnya UUMonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat);
- h. Dalam hal sanksi administratif dioperasionalkan melalui sistem pidana, ada yang menyebutnya (dimasukkan) sebagai “pidana tambahan” dan ada yang menyebutnya sebagai “tindakan tata tertib” atau “sanksi administratif);
- i. Ada “pidana tambahan” yang terkesan sebagai (mengandung) “tindakan”, dan sebaliknya ada sanksi “tindakan” yang terkesan sebagai (mengandung) “pidana tambahan”;
- j. Ada yang mencantumkan “ korporasi” sebagai subjek tindak pidana dan ada yang tidak; dan ada yang memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya dan ada yang tidak;
- k. Ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya (“kejahatan” atau “pelanggaran”), dan ada yang tidak (misal UU No.31 tahun 1964; UU No.4 tahun 1992, Undang-Undang No.5

¹³⁷ Barda Nawawi Arif, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 17 *et. seq*

Tahun 1999, Undang-Undang No.8 tahun 1999); malahan ada Undang-Undang yang semula mencantumkan pasal mengenai kualifikasi deliknya, tetapi kemudian dalam perubahan uu pasal itu dihapuskan (misal UU No.9 Tahun 1994 menghapus pasal 42 UU No.6 Tahun 1983).

Dari bervariasinya ketentuan pidana dalam kebijakan legislatif yang mengandung aspek hukum administrasi di Indonesia dapat dilihat pada beberapa ketentuan UU hukum administrasi sebagai berikut.

1. UUTPE No.7 Tahun 1955, dalam ketentuan pidana menganut *double-track* sistem. Ketentuan Pidana Pokok diatur Pasal 6 dan Pasal 7 mengatur pidana tambahan, tindakan Tata Tertib diatur Pasal 8. Ada kualifikasi delik sebagai kejahatan dan pelanggaran ditentukan Pasal 2. sedangkan ketentuan mengenai pertanggungjawaban badan hukum diatur Pasal 15.
2. UU No.31 Tahun 1964 Tentang UU Pokok Tenaga Atom: menganut *single track* sistem dengan pidana pokok dan pidana tambahan diatur Pasal 23 dan Pasal 24 dan tidak ada kualifikasi delik.
3. UU No.11 Tahun 1976 Tentang UU Pokok Pertambangan: hanya ada sanksi pidana pokok diatur Pasal 31 – Pasal 34, tidak terdapat pidana tambahan atau tindakan. Ada ketentuan kualifikasi delik sebagai kejahatan dan pelanggaran diatur Pasal 34.
4. UU No.5 Tahun 1983 Tentang ZEEI: hanya terdapat sanksi pidana, dan dalam ketentuan pasal 16 ayat (2) terdapat ketentuan kewenangan hakim dapat menetapkan perampasan hasil kegiatan, kapal dan/atau alat perlengkapan lain yang digunakan untuk melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud Pasal 16 ayat (1). Kualifikasi delik yang diatur dalam undang-undang ini adalah kejahatan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18. menurut Barda Nawawi Arief¹³⁸ ketentuan sanksi dalam Pasal 16 ayat (2) terkesan

¹³⁸ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Op.Cit*, hal 20

sebagai pidana tambahan yang bersifat tindakan administratif walaupun tidak disebut secara tegas dalam pasal yang bersangkutan.

5. UUNo.5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian: hanya mengatur jenis sanksi pidana pokok dan tambahan. pidana tambahan adalah pencabutan izin usaha industri yang diatur Pasal 24 dan Pasal 26 dimana sebenarnya sanksi ini bersifat administratif dan disebut secara tegas sebagai pidana tambahan. ada menentukan kualifikasi delik sebagai kejahatan dan pelanggaran ditentukan dalam Pasal 28.
6. UU No.12 Tahun 1985 jo UU No.12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan: hanya terdapat pidana pokok sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 24 dan Pasal 25, ada penegasan ketentuan kualifikasi delik sebagai kejahatan dan pelanggaran yang tercantum dalam Pasal 27.
7. UU No.13 Tahun 1985 Tentang Bea Meterai: dalam ketentuan pidana mengacu kepada ketentuan KUHP sebagaimana digariskan Pasal 13, dalam ketentuan Pasal 14 menentukan kualifikasi delik dalam UUini sebagai kejahatan.
8. UU No.16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun: dalam ketentuan Pasal 21 dan Pasal 22 menentukan pidana pokok dan pidana tambahan, khusus untuk delik culpa melanggar Pasal 21 ayat (3) berupa pemenuhan kewajiban (yang bersifat administrasi) dan ketentuan yang dilanggar, yaitu: memenuhi persyaratan teknis dan administratif dalam membangun rumah susun diatur Pasal 16, pemberitahuan tertulis dan diumumkan di surat kabar atau media cetak mengenai pelaksanaan penjualan rumah susun yang dibebani hipotik/fidusia diatur Pasal 17 ayat (2), mengurus izin kelayakan untuk dihuni diatur Pasal 18 ayat (1). Dalam UUini ada menentukan kualifikasi delik sebagai kejahatan dan pelanggaran diatur Pasal 21, ada pendelegasian dan pembatasan kewenangan menetapkan sanksi pidana oleh Peraturan Pemerintah diatur Pasal 23, tetapi dalam undnag-undang tidak ada ketentuan pertanggungjawaban pidana untuk korporasi.

9. UU No.3 Tahun 1992 Tentang Jamsostek: dalam hal ketentuan pidana , menurut Pasal 29 bahwa pidana pokok berupa pidana kurungan atau denda, juga menurut Pasal 30 dapat pula dikenakan sanksi administratif, ganti rugi atau denda administrasi terhadap pengusaha dan Badan Penyelenggara Tenaga Kerja. Kualifikasi delik menurut Pasal 29 UU ini adalah pelanggaran.
10. UU No.4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman: dalam ketentuan undang-undang ini hanya ada sanksi pidana pokok diatur Pasal 36 dan 37, dan tidak ada kualifikasi delik.
11. UU No. 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian: hanya ada sanksi pidana pokok sebagaimana diatur Pasal 48 – Pasal 61, kualifikasi delik diatur Pasal 62 adalah sebagai kejahatan dan pelanggaran.
12. UU No.14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas: dalam ketentuan pidana ada terdiri dari pidana pokok diatur Pasal 54 – Pasal 69 dan dan pidana tambahan diatur Pasal 70 berupa pencabutan SIM, kualifikasi delik dalam UU ini menurut Pasal 68 adalah sebagai pelanggaran. Tidak ada ketentuan tentang pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi.
13. UU No.15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan : mengenai ketentuan pidana hanya terdapat pidana pokok yang diatur pasal 54 – Pasal 72, kualifikasi delik dalam ketentuan Pasal 73 adalah sebagai kejahatan dan pelanggaran, tidak ada ketentuan pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi.
14. UU No.21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran: Dalam Pasal 100 – Pasal 128 hanya ada pidana pokok dan Pasal 129 menentukan kualifikasi delik dalam UU ini adalah kejahatan dan pelanggaran, dan Pasal 28 UU ini ada subjek “badan hukum” tetapi tidak ada ketentuan umum tentang siapa yang bertanggung jawab.
15. UU No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan: hanya ada menentukan pidana pokok sebagaimana ditentukan Pasal 80 – Pasal 84, kualifikasi delik dalam Pasal 85 menentukan

adalah kejahatan dan pelanggaran, dan Pasal 86 mengatur pendelegasian dan pembatasan kewenangan menetapkan pidana oleh Peraturan Pemerintah.

16. UU No.8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal: hanya ada sanksi pidana, sanksi berupa “tindakan” yang disebut “sanksi administratif” diatur Pasal 102, tetapi tidak diintegrasikan dalam sistem pertanggungjawaban pidana karena hanya dapat dijatuhkan oleh BAPEPAM. Kualifikasi delik dalam undang –undang ini berdasar Pasal 110 adalah kejahatan dan pelanggaran, dan UU tidak ada mengatur ketentuan pertanggungjawaban pidana korporasi.
17. UU No.23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup: menganut doble- track sistem yaitu terdiri dari pidana dan tindakan tata tertib, tetapi ketentuan pidana hanya pidana pokok dan tidak ada mengatur pidana tambahan. namun di dalam “tindakan tata tertib” dalam Pasal 47 menurut Barda Nawawi Arief¹³⁹ adalah terkesan ada sanksi yang menyerupai pidana tambahan. kualifikasi delik dalam Pasal 48 menentukan sebagai kejahatan dan pelanggaran, dan ada menentukan pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi yang ditentukan dalam Pasal 46.
18. UU No. 7 Tahun 1997 jo UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan: dalam UU ini berkaitan dengan ketentuan pidana ini menurut Barda Nawawi Arief¹⁴⁰ hal yang diatur adalah:
 - a. Hanya ada pidana pokok (Pasal 46 – Pasal 50A) ; tidak ada pidana tambahan atau sanksi tindakan ;
 - b. Ada sanksi administratif dan pencabutan izin usaha bank (Pasal 52 – Pasal 53), tetapi tidak diintegrasikan dalam sistem pertanggungjawaban pidana karena hanya dapat ditetapkan oleh Bank Indonesia.

¹³⁹ Barda nawawi Arief, *Kapita Selektu Hukum Pidana, Op.Cit*, hal.21

¹⁴⁰ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selektu Hukum Pidana, Op.Cit*, hal 22

- c. Ada ketentuan mengenai penuntutan pidana terhadap badan hukum yang melakukan tindak pidana dalam Pasal 46, tetapi yang dapat dituntut hanya mereka “yang memberi perintah” dan yang bertindak sebagai pimpinan”, bukan “badan hukum”nya.
- d. Ada kualifikasi delik (“kejahatan/ pelanggaran”); Pasal 51.
- e. UUNomor 7 Tahun 1992 tidak memuat ancaman pidana minimal, tetapi dalam perubahan UUNomor 10 Tahun 1998, ada sanksi minimalnya.
- f. Walau dalam UUNomor 10 Tahun 1998 ada pidana minimal khusus, tetapi tidak ada aturan/pedoman penerapannya.

23. UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Sehat: hanya mengenal pidana pokok denda seperti diatur Pasal 48 dan pidana tambahan diatur Pasal 49. Walaupun tidak secara tegas menyebut adanya sanksi tindakan, tetapi pidana tambahan dalam Pasal 49 ini menurut pendapat Barda Nawawi Arief¹⁴¹ adalah terkesan berbentuk tindakan yaitu: pencabutan izin usaha; larangan menduduki jabatan direksi/komisaris; pengertian penghentian kegiatan / tindakan tertentu.

Dalam UU ini ada ketentuan pidana minimum khusus tentang denda tetapi tidak ada pedoman penerapannya, dan ganti rugi tidak dimasukkan sebagai pidana tambahan tetapi sebagai tindakan administratif. Tindakan administratif ini dalam Pasal 47 ditentukan berupa:

- a. Penetapan pembatalan penjanjian;
- b. Perintah menghentikan integrasi vertikal;
- c. Perintah menghentikan kegiatan praktek monopoli /persaingan usaha tidak sehat;
- d. Perintah menghentikan penyalahgunaan posisi dominan;
- e. Penerapan pembatalan penggabungan/peleburan badan usaha dan pengambilan saham;
- f. Penetapan ganti rugi;

¹⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Op.Cit*, hal. 22

g. Pengenaan denda minimal Rp 1.000.000.000,00 dan maksimal Rp 25.000.000.000,00.

Dalam hal tindakan administratif dalam ketentuan Pasal 47 sub c dan f ini menurut **Barda Nawawi Arief**¹⁴² dalam UUNo.8 Tahun 1999 dimasukkan sebagai pidana tambahan.

Tindakan administrasi hanya dapat dijatuhkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan tidak diintegrasikan dalam sistem pertanggungjawaban pidana, disamping itu dalam ketentuan UU ini tidak ada ketentuan pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi dan tidak menentukan kualifikasi delik.

24. UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen:

ada beberapa hal yang dapat diketahui dari ketentuan pidana dalam UU ini, yaitu:

- a. Hanya ada sanksi pidana.
- b. Pidana tambahan dalam ketentuan Pasal 63 ditentukan; pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu yang merugikan konsumen, kewajiban penarikan barang dari peredaran, dan pencabutan izin usaha.
- c. Selain ketentuan tersebut adapula sanksi administratif sebagai mana ditentukan Pasal 60 yaitu berupa “penetapan ganti rugi” oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang berdiri sendiri dan tidak diintegrasikan dalam sistem pertanggungjawaban pidana.
- d. Ada ketentuan mengenai “penuntutan pidana “ terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya diatur Pasal 61, tetapi tidak ada ketentuan tentang kapan atau dalam hal bagaimana suatu badan usaha/badan hukum dikatakan telah melakukan tindak pidana.
- e. Undang-undang ini tidak menentukan kualifikasi delik.

¹⁴² Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Op.Cit*, hal. 22

25. UU No. 6 Tahun 1983 jo UUNo. 9 Tahun 1994 jo UU No.16 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan:

- a. Undang-undang ini hanya ada menentukan pidana pokok sebagaimana ditentukan Pasal 38 – Pasal 41B.
- b. Pada mulanya ada kualifikasi delik yaitu kejahatan dan pelanggaran diatur Pasal 42, tetapi pasal ini kemudian dihapus oleh Pasal 1 sub-34 UU No.9 Tahun 1994.

Dalam hal ini menurut **Barda nawawi Arief**¹⁴³ walaupun Undang-undang Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan tersebut telah mengalami dua kali perubahan, namun pola jenis sanksi pidananya tetap tidak berubah dan tetap tidak ada ketentuan mengenai pertanggungjawaban pidana untuk korporasi.

4. Pola lamanya pembedaan

- a. Sistem penetapan jumlah ancaman pidana.

Dalam menetapkan jumlah atau lamanya ancaman pidana, dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** terdapat dua alternatif sistem, yaitu :¹⁴⁴

- 1) 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 indefinite 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.
- 2) 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.

- b. Ketentuan maksimum dan minimum pidana.

¹⁴³ Barda nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Op.Cit*, hal.23

¹⁴⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit*, hal 131-132

Menurut pola KUHP/WvS maksimum khusus pidana penjara yang paling rendah adalah berkisar 3 minggu dan 15 tahun yang dapat mencapai 20 tahun 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.¹⁴⁵

Pola pidana denda dalam KUHP/WvS tidak mengenal "minimum khusus", pola pidana denda dalam KUHP menggunakan "minimum umum" dan "maksimum khusus". Maksimum khusus pidana denda paling tinggi untuk kejahatan ialah Rp 150.000 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.¹⁴⁶

Pola pidana denda dalam Konsep Rancangan KUHP tahun 2005 mengenal minimum umum, minimum khusus dan maksimum khusus. Pasal 77 ayat (2) menentukan "Jika tidak ditentukan minimum khusus maka pidana denda paling sedikit Rp 15.000,00 (lima belas ribu rupiah", sedangkan ketentuan pidana denda maksimum khusus ditentukan berdasarkan VI kategori. Pasal 77 ayat (3) menentukan bahwa pidana denda paling banyak ditetapkan berdasarkan kategori, yaitu:

¹⁴⁵ *Ibid*, hal.174-175

¹⁴⁶ *Ibid*, hal.177-178

- a. kategori I Rp 1.500.000,00 (satu juta lima ratus ribu rupiah);
- b. kategori II Rp 7.500.000,00 (tujuh juta lima ratus ribu rupiah);
- c. kategori III Rp 30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah);
- d. kategori IV Rp 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah);
- e. kategori V Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah);
- f. kategori VI Rp 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah).

Dari pola di atas, baik menurut KUHP maupun konsep KUHP tidak ada maksimum umum untuk pidana denda. Akibat tidak adanya ketentuan maksimum umum pidana denda dalam KUHP tersebut, akibatnya timbul variasi maksimum pidana denda dalam peruan diluar KUHP.

c. 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 pidana menurut Konsep KUHP dapat juga dikurangi setengahnya dari pidana pembatasan bagi anak, yaitu untuk anak yang berusia 12-18 tahun.¹⁴⁷

d. Pola ancaman pidana untuk delik dolus dan delik culpa.¹⁴⁸

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

1. Untuk perbuatan dengan culpa, diancam dengan pidana kurungan (maksimum 1 – 3 bulan) atau denda.

¹⁴⁷ *Ibid*, hal. 175

¹⁴⁸ *Ibid*, hal.175-177

2. Untuk yang menimbulkan akibat ancaman maksimum pidana untuk delik dolus bervariasi, yaitu delik dolus yang diancam penjara 7 tahun sampai dengan 20 tahun. Sedangkan 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 diancam 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 seperenama dari maksimum delik dolusnya, untuk yang menimbulkan akibat, maksimumnya seperempat dari maksimum delik dolusnya. Tapi kemudian disepakati patokan atau pola absolute sebagai berikut:

- 1) Untuk perbuatannya delik 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.

5. 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:

- 1) diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau penjara tertentu;
- 2) diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara tertentu;
- 3) diancam dengan pidana penjara (tertentu);
- 4) diancam dengan pidana penjara atau kurungan;
- 5) diancam dengan pidana penjara atau kurungan atau denda;
- 6) diancam dengan pidana penjara atau denda;
- 7) diancam dengan pidana kurungan;
- 8) diancam dengan pidana kurungan atau denda;

9) diancam dengan pidana denda.¹⁴⁹

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.¹⁵⁰

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.

Bentuk perumusan pidana tidak berbeda dengan KUHP/WvS, hanya dengan catatan bahwa di dalam konsep :¹⁵¹

- 1) Pidana penjara dan denda ada yang dirumuskan anacam minimalnya.
- 2) Pidana denda dirumuskan dengan sistem kategori
- 3) 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.

C. Teori-teori dan Tujuan Pidanaan

Perlu dikemukakan di sini, bahwa pengetahuan tentang teori-teori pidanaan akan membawa kepada pemahaman tentang dasar-dasar pembedaan penjatuhan pidana disamping

¹⁴⁹ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit, hal 165

¹⁵⁰ *Ibid*, hal. 179-180

¹⁵¹ *Ibid*, hal. 180-181

mengetahui tujuan dari pidana. 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, keberadaan teori-teori pidana juga menunjukkan perkembangan pemikiran tentang hukum pidana itu sendiri sesuai dengan perkembangan masyarakat.

1. Teori-teori pidana

Dalam ilmu pengetahuan pidana, menurut **Muladi** dan **Barda Nawawi Arief** secara tradisional teori-teori pidana secara garis besar terbagi dalam 12(dua) kelompok teori, yakni:¹⁵²

a. Teori absolut dan teori pembalasan (*retributive/vergelings theorie*)

Menurut teori ini pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana. 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 yang 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.¹⁵³

¹⁵² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Op.Cit*, hal. 10

¹⁵³ Andi Hamzah, 1986, *Sistem Pidana dan Pidanaan Indonesia dari Retribusi ke Reformasi, Cet.I*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal.17

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 pengaruh-pengaruhnya yang menguntungkan adalah sekunder. Sedangkan Immanuel Kant memandang pidana sebagai “*Kategorische Imperatief*” yakni seseorang harus dipidana oleh karena telah melakukan kejahatan. Toko lain yakni **Frederich Hegel**, berpendapat bahwa pidana merupakan keharusan logis sebagai konsekuensi dari adanya kejahatan yang telah dilakukan.

Menurut **Nigel Walker** para Penganut teori retributive ini dapat pula dibagi dalam beberapa golongan, yaitu :¹⁵⁴

1. Penganut teori retributive 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 retributive tidak murni (dengan modifikasi) yang dapat dibagi dalam :
 - a) Penganut teori retributive 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.
 - b) Penganut teori retributive yang distributive (*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

¹⁵⁴ Muladi dan Barda nawawi Arief, *Op.Cit*, hal.13

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 retributive, mereka yang telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh negara, sudah sepantasnya negara memberikan balasan. Selanjutnya dalam kaitannya dengan dasar pembenaran pidana, **Herbert L. Packert** menyatakan :

- a. sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup, sekarang maupun simasa yang akan datang tanpa pidana;
- b. sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi bahaya-bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya;
- c. sanksi pidana suatu ketika merupakan “penjamin yang utama atau 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.¹⁵⁵

Dalam bukunya **John Kaplan** sebagaimana dikutip **Muladi** dan **Barda Nawai Arief**, teori *retribution* ini dibedakan lagi menjadi dua teori yakni :¹⁵⁶

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

Pembalasan mengandung arti bahwa hutang si penjahata “telah dibayarkan kembali” sedangkan penebusan mengandung arti bahwa si penjahat “membayar kembali hutangnya”.

¹⁵⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op.Cit, hal.28

¹⁵⁶ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal. 13

Sekarang ini menurut **Soedarto**, sebagaimana dikutip **Muladi dan Barda Nawawi Arief**¹⁵⁷, sebenarnya sudah tidak ada lagi penganut ajaran pembalasan klasik, dalam arti bahwa pidana merupakan suatu keharusan demi keadilan belaka. Penganut teori pembalasan yang sekarang ini dikatakan Penganut pembalasan yang modern. Pembalasan disini 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 pengimbangan 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 membenaran 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”¹⁵⁸.

Dalam bukunya Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, **Andi Hamzah** mengemukakan teori tujuan ini mencari dasar hukum pidana dalam 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.¹⁵⁹

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

¹⁵⁷ *Ibid*, hal.14

¹⁵⁸ *Ibid*, hal.16

¹⁵⁹ Andi Hamzah, *Op.Cit*, hal. 20

- 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 (*bijzonder 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.¹⁶⁰

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 beveligend werking*).

Dalam hal ini dijelaskan bahwa merupakan kenyataan, khususnya pidana pencabutan kemerdekaan lebih mengamankan masyarakat terhadap kejahatan selama penjahatan tersebut berada di dalam penjara daripada kalau dia tidak dalam penjara.¹⁶¹

Menurut teori dari **Von Lizst** yang disebutnya sebagai *suatu kumpulan dari berbagai teori tujuan yang berbeda* atau sebagai suatu “*vereniging van verschillende andere doeltheorieen*”,¹⁶² bahwa hukum itu gunanya adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan hidup manusia yang oleh hukum telah diakui dengan 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,

¹⁶⁰ Muladi dan Barda nawawi Arief, *Op.Cit*, hal. 18

¹⁶¹ *Ibid*

¹⁶² Simons, Lamintang, *Leerboek van Het Nederlandches (Kitab Pelajaran Hukum Pidana*, Pioner Jaya, Bandung, 1992, hal.15

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.¹⁶³

- a. Tujuannya adalah untuk menegakkan tertib hukum;
- b. Diputuskan dalam batas-batas kebutuhan;
- c. Dapat mencegah kemungkinan dilakukan kejahatan lain oleh pelakunya;
- d. Dijatuhkan berdasarkan suatu penelitian yang tuntas menurut *criminele aetiologi* dan dengan menghormati kepentingan-kepentingan yang bersifat hakiki dari terpidana.

c. Teori Gabungan (*verenegings theorieen*)

Andi Hamzah dalam bukunya Sistem Pidana dan Pidanaan, 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 yang tidak boleh menutup mata pada pembalasan”. Memang pidana dapat dibedakan dengan sanksi-sanksi lainnya tetapi tetap pada 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.¹⁶⁴

¹⁶³ Lamintang, *Hukum Panitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 984, hal. 30

¹⁶⁴ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pidanaan di Indonesia*, Op.Cit, hal. 22

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

Mengenai teori gabungan ini, **Mayer** menyebutkan dengan teori yang dinamakan *verdelingstheorie* atau *distributive theorie distributive theorie* yang artinya pembagian.¹⁶⁵ Menurut **Mayer**, pidana itu sebenarnya merupakan suatu akibat hukum dari dilakukannya delik, yang menyebutkan pembalasan itu menjadi perlu untuk dilaksanakan. Selanjutnya **Mayer** mengatakan adalah tidak mungkin 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**¹⁶⁶, 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 tujuan dan dasar pemikiran mengenai pidana menurut **George F. Fletcher** terdapat kecenderungan adanya kebangkitan kembali teori retributive. **George F. Fletcher** ini membagi dua kelompok pandangan mengenai tujuan atau dasar pemikiran pidana. Kelompok teori retributive mendasarkan pikirannya mengenai pidana semata-mata sebagai reaksi atau respons sosial yang pantas terhadap

¹⁶⁵ Simons, Lamintang, *Op.Cit*, hal. 17

¹⁶⁶ Simons, Lamintang, *Op.Cit*, hal. 18

kejahatan. Adanya kebangkitan kembali teori retributive 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 pengamalan kepada pelanggar. Berkenaan dengan akibat atau tujuan pidana yang spekulatif, yaitu (1) pencegahan umum (*general deterrence*), (2) pencegahan khusus (*special deterrence*), (3) perbaikan (*rehabilitation of reform*), sedangkan akibat yang pasti dari pidana yaitu (4) untuk mengasingkan atau mengisolir dari pergaulan masyarakat agar tidak mengancam orang lain.¹⁶⁷

Menurut teori retributive, sebagaimana dikemukakan **George F. Fletcher**, dengan hanya melihat kebaikan yang akan terjadi dari pidana, menyebabkan tidak jelaskan 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, yaitu prinsip (1) bahwa hanya orang yang bersalah sajalah yang seharusnya dipidana, dan (2) bahwa luasnya pembedaan harus sesuai atau harus proposional dengan kejahatan yang dilakukan.¹⁶⁸

2. Tujuan pidana dan pembedaan

¹⁶⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op.Cit, hal. 91

¹⁶⁸ Ibid, hal.92

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.¹⁶⁹ 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 tolak ukur keberhasilan penggunaan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana.

Dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional tahun 1980 dalam salah satu laporan dinyatakan bahwa sesuai dengan politik hukum pidana maka tujuan pemidanaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dengan memperlihatkan kepentingan-kepentingan masyarakat, negara korban dan pelaku.¹⁷⁰

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.¹⁷¹

Adapun identifikasi dari tujuan utama dari pidana dan pemidanaan yakni perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dapat dikemukakan sebagai berikut :¹⁷²

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”

¹⁶⁹ Sudarto, 1981, *Kapita Selektta Hukum Pidana, Op.Cit*, hal. 106

¹⁷⁰ Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional BPHN DepKeh, 1980, hal.6-7

¹⁷¹ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal. 85

¹⁷² *Ibid*

- (*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 berbahaya orang (si pelaku). Istilah-istilah lain yang digunakan untuk 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 Monteror” yang 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 untuk 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 pengimbalan atau pengembangan.¹⁷³

Konsep Rancangan KUHP tahun 2005 merumuskan tentang tujuan pemidanaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51, yaitu:

- (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 keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
 - d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.
- (2) Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

¹⁷³ Muladi, *Pidana Mati Ditinjau dari Sudut Pemidanaan, Makalah Simposium Nasional Tentang "Relevansi Pidana Mati di Indonesia"*, penyelenggara Fakultas Hukum UNMUH Surakarta, tanggal 15 Juni 1989.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

.Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah menentukan jenis pajak dan retribusi daerah sebagai pedoman pemerintah daerah untuk diatur dalam Perda. Pasal 2 ayat (2) UU.No.34 Tahun 2000 menentukan jenis pajak daerah untuk Kabupaten/Kota yaitu pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C, dan pajak parkir.

Untuk penegakan hukum terhadap pelanggaran Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah, Pasal 37 dan Pasal 39 UU Nomor 34 Tahun 2000 memberikan pedoman penggunaan ketentuan sanksi pidana untuk diformulasikan dalam Perda.

Pasal 37 berbunyi:

- (1) Wajib Pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau denda paling banyak 2 (dua) kali jumlah pajak terutang;
- (2) Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak yang terutang.

Pasal 39 berbunyi:

“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 yang terutang.”

Pembentukan Perda dalam mendukung program pembangunan di daerah Riau yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah yang dibuat, diharapkan dapat mendukung terlaksananya pembangunan daerah yang berkisenambungan. Untuk itu Perda yang dibuat pada tahap aplikasinya dapat berlaku dengan efektif dan dapat berperan sebagaimana mestinya perlu didukung dengan norma-norma hukum pidana sesuai dengan ketentuan peraturan.

Kebijakan Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Riau yang menggunakan ketentuan hukum pidana dapat diketahui sebagai berikut:

A. Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau

Kebijakan penggunaan hukum pidana dalam ketentuan Perda Pajak dan Perda Retribusi pada Perda Kabupaten/Kota, merupakan kebijakan yang telah ditetapkan dalam UU Nomor 18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 untuk menjadi pedoman pembuatan Perda Pajak dan Perda Retribusi Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia, yang mencakup ketentuan tindak pidana, pertanggungjawaban pidana, maupun ketentuan sanksi pidananya.

Formulasi pertanggungjawaban pidana, dan formulasi sanksi pidana yang dirumuskan terhadap pelanggaran Perda dapat diketahui sebagai berikut.

1. Formulasi kriminalisasi dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi

a. Formulasi kriminalisasi Perda Pajak

Ketentuan hukum pidana yang digunakan pada Perda Pajak dapat digambarkan sebagaimana dalam tabel berikut.

Tabel 1

Formulasi hukum pidana Perda Pajak
Kabupaten/Kota di Provinsi Riau

NO	PERDA KAB/KOTA	KRIMINALISASI	SANKSI PIDANA	
			Kurungan	Denda
1	<u>KAB.INHIL</u> Perda Pajak No.54/2000 Tentang Pajak Sarang Burung Walet	Pasal 9: Wajib Pajak Melanggar ketentuan dalam Perda	Pasal 9 (1): Pidana kurungan 1 tahun di alternatifkan dengan denda	Pasal 9 (1): 4 x pajak terutang
2	<u>KAB.INHU</u> Perda Pajak No.4 /1998. Tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah Air Permukaan	Pasal 31 ayat: (1) Wajib Pajak Karena kealpaan tidak menyampaikan SPPD, atau mengisi dengan tidak benar, tidak lengkap, melampirkan keterangan yang tidak benar yang merugikan keuangan daerah. (2). Karena kesengajaan melakukan yang dimaksud ayat (1)	Pasal 31 (1) Pidana Kurungan 1 tahun dikumulatif- alternatifkan dengan denda Pasal 31 (2) Pidana Penjara 2 th Dikumulatif- alternatifkan Dengan denda	Pasal 31 (1) 2 x jumlah pajak terutang Pasal 31 (2) 4 x jumlah pajak terutang
3	<u>KAB.ROHIL</u> Perda Pajak No.26/2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan	Pasal 32 ayat: (1) barang siapa karena kealpaan tidak menyampaikan SPPD, atau mengisi dengan tidak benar, tidak lengkap, melampirkan keterangan yang tidak benar yang merugikan keuangan daerah. (2). Karena kesengajaan melakukan yang dimaksud ayat (1)	Pasal 32 : (1) pidana kurungan 3 bulan. (1) Pidana penjara 6 bl kumulatif-alternatif dengan pidana denda	Pasal 32 (1) Rp.2.500 .000,- (dua juta limaratus ribu) Pasal 32 (2) Rp.5.000. 000,- (lima juta rupiah)
4	<u>KAB.ROHUL</u> Perda Pajak No.21/2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan	Pasal 29 ayat: (1) Wajib Pajak Karena kealpaan tidak menyampaikan SPTPD, atau mengisi dengan tidak benar, tidak lengkap, melampirkan keterangan yang tidak benar yang merugikan keuangan daerah. (2). Karena kesengajaan melakukan yang dimaksud ayat (1)	Pasal 29 (1) Pidana kurungan 6 tahun (sic). Pasal 29 (2) Pidana penjara 2 th kumulatif-alternatif dengan pidana denda	Pasal 29 (1) 2 x jumlah pajak terutang Pasal 29 (2) 4 x pajak terutang
5	<u>KAB.SIAK</u> Perda Pajak No.14/2002 Tentang Pajak Restoran.	Pasal 29 ayat: (1) Wajib Pajak Karena kealpaan tidak menyampaikan SPTPD, atau mengisi dengan tidak benar, tidak lengkap, melampirkan keterangan yang tidak benar yang merugikan keuangan daerah. (2). Karena kesengajaan melakukan yang dimaksud ayat (1)	Pasal 29 (1) Pidana kurungan 1 th Pasal 29 (2) Pidana penjara 2 th Kumulati-alternatif dengan pidana denda	Pasal 29 (1) 2 x jumlah pajak terutang Pasal 29 (2) 4 x pajak terutang

Untuk dapat dikatakan sebagai perbuatan melanggar ketentuan hukum pidana, perbuatan-perbuatan tersebut harus dinyatakan terlebih dahulu oleh suatu UU sebagai suatu

tindak pidana¹⁷⁴ yang memiliki unsur-unsur tersendiri untuk membedakan dengan tindak pidana lainnya yang ada dalam peraturan. Terkait dengan itu, Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Indragiri Hilir telah melakukan kebijakan pembuatan Perda Pajak terhadap usaha penangkaran walet yang dilakukan orang perorangan maupun yang dilakukan badan usaha yaitu Perda No.54 Tahun 2000 Tentang Pajak Sarang Burung walet. Kebijakan menetapkan pajak sarang burung walet hasil dari penangkaran walet sebagaimana disebutkan dalam konsiderans Perda, merupakan salah satu sumber yang mempunyai potensi untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka layak untuk dibuat aturan dalam Perda tentang pajak sarang burung walet. Dalam ketentuan dasar hukum Perda Pajak Sarang Burung Walet selain merujuk kepada peraturan yang terkait dengan Perda, sebagai dasar Perda Pajak dan Perda Retribusi maka dalam Perda No.54 Tahun 2000 telah mencantumkan UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai payung Perda Pajak dan Perda Retribusi di Indonesia.

Formulasi kriminalisasi Perda No.54 Tahun 2000 tidak ditentukan secara tegas bentuk pelanggaran Perda yang tergolong sebagai tindak pidana, tetapi Perda merumuskan sebagai tindak pidana adalah semua bentuk pelanggaran ketentuan dalam Perda No.54 Tahun 2000 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 Perda No.54 Tahun 2000. UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 perumusan tindak pidana pajak daerah ditentukan dengan tegas unsur perbuatan yang membedakan dengan pelanggaran administrasi ketentuan Perda .

Pasal 37 UU No18 Tahun 1997 telah merumuskan tindak pidana pajak daerah adalah sebagai berikut:

Pasal 37 berbunyi:

- (1) wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPPD) atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga

¹⁷⁴ Barda Nawawi Arief , dalam Muladi dan Barda nawawi Arief, Op.Cit, hal.127

- merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau denda paling banyak 2 (dua) kali jumlah pajak yang terutang;
- (2) wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak yang terutang.

Ketentuan Pasal 9 Perda No.54 Tahun 2000 membuat formulasi tindak pidana tersendiri yang berbeda dengan Pasal 37 UU No.18 Tahun 1997. Pasal 9 berbunyi:

- (1) Barang siapa melanggar ketentuan dalam Perda ini diancam pidana kurungan paling lama 1 tahun atau denda sebanyak-banyaknya 4 kali Pajak Terutang;
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran.

Dari ketentuan formulasi kriminalisasi (tindak pidanan) dalam Pasal 9 Perda No.54 Tahun 2000, tidak disebutkan unsur yang jelas tentang "melanggar ketentuan Perda". Ketentuan melanggar Perda dapat diketahui dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Perda No.54 Tahun 2000.

Pasal 2 ayat (2) berbunyi "Objek Pajak adalah pengambilan sarang burung walet".

Pasal 3 berbunyi:

- (1) Setiap orang atau Badan Hukum yang mengusahakan sarang burung walet harus mendapat izin dari Bupati Indragiri Hilir.
- (2) Setiap orang atau Badan Hukum yang secara sengaja atau tidak sengaja, rumah atau bangunan lain yang ditempati/dimiliki menjadi tempat bermukim burung walet, wajib melaporkan kepada Bupati Indragiri Hilir.

Maka untuk mengetahui unsur dari tindak pidana dalam Perda Sarang Burung walet tidak hanya melihat rumusan Pasal 9 tetapi meliputi juga Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Perda No.54 Tahun 2000. Dengan demikian unsur tindak pidana dalam Perda ini adalah mengusahakan sarang burung walet (menangkar) tanpa mendapat izin Pemda, mengambil sarang walet tanpa mendapat izin, dan tidak

melaporkan kepada Pemda terhadap bersarangnya burung walet di rumah atau bangunan yang ditempati/dimiliki.

Berbeda dengan Perda Sarang Burung Walet di Indragiri Hilir, dalam ketentuan Perda Pajak Kabupaten Indragiri Hulu No.4 Tahun 1998 Tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan ketentuan kriminalisasi diformulasikan dalam Pasal 31 yang berbunyi:

- (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 dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau denda paling banyak 2 (dua) kali jumlah pajak yang terutang;
- (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 pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak yang terutang.

Formulasi kriminalisasi dalam Perda No.4 Tahun 1998 Kabupaten Indragiri Hulu sama dengan ketentuan Pasal 37 UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000. dengan demikian penetapan perbuatan sebagai tindak pidana dalam Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan adalah wajib pajak yang ” tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan Daerah.”, atau dengan kata lain bentuk pelanggaran lainnya dari ketentuan Perda No.4 Tahun 1998 hanya merupakan pelanggaran administrasi. Namun ketentuan kriminalisasi dalam bentuk perbuatan ”tidak menyampaikan SPTPD dalam jangka waktu yang ditentukan dan setelah ditegur secara tertulis, maka dapat dikenakan beban berupa bunga sebesar 2% perbulan. Atau keterlambatan membayar paling lama 24 bulan dihitung sejak saat terutang masih dikategorikan pelanggaran administrasi sebagaimana ditentukan pasal 13 ayat (3) Perda Kabupaten Indragiri Hulu No.4 Tahun 1998.

Ketentuan Pasal 32 Perda Kabupaten Rokan Hilir No.26 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan, formulasi kriminalisasi berpedoman kepada Pasal 37 UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000, namun khusus perbuatan pidana dalam bentuk tidak menyampaikan SPTPD atau menyampaikan tidak sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan menurut Pasal 11 Perda No.26 Tahun 2002 dapat dikenakan denda administrasi sebesar 2% dihitung sejak pajak terutang.

Ketentuan Perda Pajak Kabupaten Rokan Hulu No.21 Tahun 2002 dan Perda Pajak Kabupaten Siak No.14 Tahun 2002 terhadap perbuatan tidak menyampaikan SPTPD merupakan perbuatan tindak pidana yang tidak ditentukan dapat diselesaikan secara administrasi.

Dari ketentuan formulasi kriminalisasi Perda Pajak dari kelima kabupaten tersebut terdapat tiga variasi merumuskan kriminalisasi pajak daerah, ada yang merumuskan kriminalisasi yang meliputi seluruh pelanggaran ketentuan Perda (Perda Pajak Sarang Walet Kab.Indragiri Hilir), .Perda Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah Kab.Indragiri Hulu dan Perda Pajak Penerangan Jalan Kab.Rokan Hulu merumuskan kriminalisasi tentang tidak menyampaikan SPTPD yang dapat pula diselesaikan secara administrasi.

b. Formulasi kriminalisasi Perda Retribusi

Dalam ketentuan UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 Retribusi selain mengatur ketentuan hal-hal yang berkaitan tentang pajak daerah sebagai pedoman dalam pembuatan Perda Pajak, undang-undang tersebut juga mengatur tentang retribusi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah daerah dengan membuat ketentuan Perda Retribusi. Terhadap pelanggaran retribusi yang dilakukan wajib retribusi dapat pula dikenakan sanksi pidana berupa pidana kurungan dan pidana denda. Gambaran ketentuan sanksi pidana dalam Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau sebagai berikut.

Tabel 2
Formulasi hukum pidana Perda Retribusi
Kabupaten/Kota di Provinsi Riau

NO	PERDA KAB/KOTA	KRIMINALISASI	SANKSI PIDANA	
			KURUNGAN	DENDA
1	<u>KAB.INHIL</u> Perda Retribusi No.13/2005 Tentang Retribusi Izin Pengelolaan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.	Pasal 29: Wajib Retribusi tidak melakukan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	Pasal 29: 6 bulan dialternatifkandengan denda	Pasal 29 : 4 x retribusi terutang
2	<u>KAB.INHU</u> Perda Retribusi No.15/2004 Tentang Retribusi PenggantianBiaya Cetak KTP, KK dan Akta Catatan Sipil	Pasal 31 ayat: (1) Melanggar ketentuan Perda	Pasal 31 (1) Pidana Kurungan 6 bulan di alternatifkan dengan pidana denda	Pasal 31 (1) Rp 5.000.000,-
3	<u>KAB.ROHUL</u> Perda Retribusi No.20/2002 Tentang Retribusi Hasil Pertanian	Pasal 12 (1): Melanggar ketentuan dalam Perda	Pasal 12 (1) Kurungan 6 bulan Dialternatifkan dengan denda	Pasal 12 (1) Denda Rp 5.000.000,-
4	<u>KAB.SIAK</u> Perda Ratribusi No.26/2002 Tentang Izin Mendirikan Bangunan	Pasal 31 (1) Tidak melaksanakan kewajiban sehingga merugikan keuangan daerah	Pasal 31 (1) Kurungan 6 bulan Dialternatifkan dengan pidana denda	Pasal 31 (1) 4 x retribusi terutang
5	<u>KAB. KUANSING</u> Perda Retribusi No.2/2003 Tentang Retribusi Izin Usaha Pertambangan dan Energi	Pasal 36 (1) Sengaja melanggar Pasal 2,5,7,11,20,21 sehingga merugikan keuangan daerah	Pasal 36 (1) Pidana kurungan 6 bulan Dialternatifkan dengan pidana denda	Pasal 36 (1) Pidana denda Rp5.000.000,-
6	<u>KOTA PEKANBARU</u> Perda Retriusi No.14/2000 Tentang Izin Bangunan Dalam Daerah Kota Pekanbaru	Pasal 110 (1) Pelanggaran terhadap ketentuan Perda	Pasal 110 (1) Pidana kurungan 6 bulan, dialternatifkan dengan pidana denda	Pasal 110 (1) Pidana denda Rp 5.000.000,- (2) biaya paksaan penegakan hukum.

1) Perda Kabupaten Indragiri Hilir No.13 Tahun 2005 Tentang Retribusi Izin Pengelolaan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Perda No.13 tahun 2005 memformulasikan tindak pidana retribusi dan sanksi pidananya ditentukan Pasal 29 yang berbunyi:

- (1) Wajib retribusi yang tidak melakukan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah diancam pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda paling banyak 4 kali jumlah retribusi terhutang.
- (2) Tindak pidana dimaksud ayat (1) pasal ini adalah pelanggaran.

Dari rumusan Pasal 29 Perda No.13 Tahun 2005 tersebut dapat diketahui unsur-unsurnya adalah:

1. tidak melakukan kewajiban retribusi;
2. sehingga merugikan keuangan daerah.

Subjek dari tindak pidana retribusi dalam Pasal 29 Perda No.13 Tahun 2005 adalah wajib retribusi. Dalam ketentuan Pasal 5 Perda No.13 Tahun 2005 menentukan subjek retribusi adalah orang pribadi, kelompok atau badan yang melakukan pengeboran dan pengambilan air bawah tanah/air permukaan serta eksplorasi air bawah tanah untuk berbagai keperluan di Kabupaten Indragiri Hilir. Selanjutnya yang dikatakan sebagai wajib retribusi ditentukan Pasal 6 yang berbunyi:

”Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang mengelola, mengambil dan memanfaatkan air bawah tanah dan/atau air permukaan.”

Dari ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Perda No.13 Tahun 2000 dikaitkan dengan ketentuan Pasal 29 Perda No.13 Tahun 2000, maka dapat diketahui subjek hukum pidana dalam ketentuan Perda No.13 Tahun 2000 ini adalah ”Orang pribadi, kelompok, atau badan”.

2). Perda Kabupaten Indragiri Hulu No.15 Tahun 2004 Tentang RetribusiPenggantian Biaya Cetak KTP, KK,, dan Akta Catatan Sipil.

Perumusan kriminalisasi dan sanksi pidana diatur dalam Bab XIV Pasal 31 yang berbunyi:

- (1) Barang siapa yang melanggar ketentuan Perda ini diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah).
- (2) Tindak pidana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini adalah pelanggaran.

3) Perda Kabupaten Rokan Hulu No. 20 Tahun 2002 Tentang Retribusi Hasil Pertanian.

Ketentuan kriminalisasi dan sanksi pidana diatur dalam Bab IX Pasal 12.

Pasal 12 berbunyi:

- (1) Barang siapa melanggar ketentuan dalam Perda ini diancam pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah pelanggaran.

4) Perda Kabupaten Siak No.26 Tahun 2002 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.

Pasal 31 berbunyi:

- (1) Wajib Retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan Daerah yang diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang;
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada pasal (1) (sic) adalah pelanggaran.

5) Perda Kabupaten Kuantan Singingi No.2 Tahun 2003 Tentang Retribusi Izin Usaha Pertambangan dan Energi.

Ketentuan kriminalisasi dan sanksi pidana diatur dalam Bab XXIII pada Pasal 36:

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan Pasal 2, 5, 7, 11, 20 dan Pasal 21 sehingga merugikan keuangan daerah, dipidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp.5.000.00,- (lima juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, adalah tindak pidana pelanggaran.

6) Perda Kota Pekanbaru No. 14 Tahun 2000 Tentang Izin Bangunan Dalam Daerah Kota Pekanbaru.

Ketentuan kriminalisasi dan sanksi pidana serta tindakan lainnya dalam Bab VII

Ketentuan Pidana dan Sanksi Lainnya diatur Pasal 110 – 112.

Pasal 110 berbunyi:

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan dalam Perda ini, diancam pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah);
- (2) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini, terhadap pelanggaran dimaksud dapat dikenakan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian;
- (3) Walikota menetapkan pelaksanaan dan besarnya biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini.

Pasal 111 berbunyi:

- (1) Selain ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada Pasal 110 Walikota atau petugas yang ditunjuk berwenang mengeluarkan perintah untuk membongkar, menyegel dan menghentikan dengan segera pekerjaan dan atau penggunaan atas sebagian atau seluruh bangunan, bangunan-bangunan, instalasi dan perlengkapan bangunan yang bertentangan dengan ketentuan dalam Perda ini;
- (2) Dalam hal dilakukan pembongkaran secara paksa, biaya pembongkaran dibebankan kepada pemilik bangunan;
- (3) Petunjuk pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) Pasal ini ditetapkan oleh Walikota

Pasal 112 berbunyi:

- ” Selain ancaman hukuman sebagaimana dimaksud pada Pasal 110 dan 111 terhadap pelanggaran ketentuan dalam Perda ini dapat dikenakan tindakan berupa:
- a. Pembekuan IMB;
 - b. Pembekuan IPB;
 - c. Pencabutan IMB;
 - d. Pencabutan IPB;

- e. Teguran atau skorsing atau penurunan golongan atau pencabutan izin untuk bekerja perancang, perencana, direksi pengawas dan pemborong.”

Formulasi kriminalisasi yang dirumuskan dalam Perda Retribusi Kabupaten kesemuanya mengacu kepada ketentuan Pasal 39 UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 yang menentukan semua pelanggaran dalam Perda Retribusi sebagai tindak pidana, namun Perda menentukan penggolongan kualifikasi tindak pidana sebagai pelanggaran yang dalam Pasal 39 UU No.18 Tahun 1997 jo UU No. 34 Tahun 2000 tidak menentukan demikian.

Secara keseluruhan kriminalisasi yang dirumuskan dalam ketentuan pasal-pasal tentang tindak pidana pada Perda Pajak dan Perda Retribusi tidak menggambarkan keseragaman. Dalam Pasal 37 dan 39 UU No.18 Tahun 1997 jo UUNo.34 Tahun 2000 telah memberikan pedoman formulasi sanksi pidana Perda Pajak dan Perda Retribusi, namun dalam prakteknya oleh pembentuk Perda tidak secara keseluruhan Kabupaten/Kota yang berpedoman kepada ketentuan UU No.18 Tahun 1997 jo UU No. 34 Tahun 2000.

Perda Pajak Kabupaten Indragiri Hilir No. 54 tahun 2000, ketentuan perbuatan pidana tidak berpola kepada ketentuan Pasal 37 UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000. Undang-undang tersebut menetapkan sebagai perbuatan pidana adalah “ tidak menyampaikan SPPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah”, baik dilakukan dengan kealpaan maupun dengan sengaja. Ketentuan kriminalisasi itu merupakan patokan perumusan kriminalisasi Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah. Perda Indragiri Hilir No.54 Tahun 2000 menentukan rumusan kriminalisasi tersendiri seperti pada Pasal 9 ayat (1) menentukan: “Barang siapa melanggar ketentuan dalam Perda ini diancam pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda sebanyak-

banyaknya 4 kali pajak terutang.”Rumusan Pasal 9 tersebut tidak menggambarkan secara jelas unsur-unsur yang dikandung dalam hal yang dilarang/dilanggar sebagai tindak pidana.

Ketentuan Perda Pajak Kabupaten Rokan Hilir No.26 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan, Perda Pajak Kabupaten Siak No. 14 Tahun 2002 Tentang Restoran, Perda Pajak Kabupaten Rokan Hulu No.21 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan , dan Perda Pajak Kabupaten Indragiri Hulu No. 4 Tahun 1998 Tentang Pemanfaatan Air Bawah Tanah Air Permukaan, tetap berpegang kepada ketentuan kriminalisasi dalam UUNo.18 Tahun 1997 jo UUNo.34 Tahun 2000.

Perda Retribusi dari keseluruhan Kabupaten/Kota, merumuskan kriminalisasi tidak menentukan unsur tindak pidana secara tegas seperti ketentuan Pasal 39 UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 sebagai pedoman Perda Pajak dan Perda Retribusi.

Selanjutnya ketentuan umum pedoman pembuatan Perda, dalam lampiran UUNo.10 tahun 2004, sebagaimana yang dimaksud Pasal 44 ayat (2) bahwa dalam batang tubuh peraturan jika diperlukan untuk membuat ketentuan pidana, maka dalam perumusannya harus memperhatikan dan mempertimbangkan:

“Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab UUHukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan peruruan lain (Pasal 103 Kitab UUHukum Pidana). Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku”¹⁷⁵

Sehubungan dengan perkembangan tentang subjek hukum dalam hal ini UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 serta Perda Perpajakan telah menjadikan

¹⁷⁵ UU Otonomi Daerah 2004, Penyusun Tim Redaksi Fokusmedia, Penerbit Fokusmedia, Bandung, 2004, hal.359

subjek hukum pidana selain orang juga termasuk badan hukum atau badan usaha-badan usaha lainnya yang bukan badan hukum.

Kualifikasi delik atau tindak pidana dalam ketentuan KUHP hanya dikenal dua jenis yaitu kejahatan dan pelanggaran, tetapi dalam ketentuan UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 tidak menentukan kualifikasi delik dalam tindak pidana perpajakan daerah. Perda Pajak dan Perda Retribusi yang ada dalam penelitian ini sebagian menyebutkan kualifikasi delik dari ketentuan tindak pidana dalam Perda sebagai pelanggaran. Jenis delik pajak daerah dalam ketentuan Pasal 37 UU No.18 Tahun 1977 jo UU No.34 Tahun 2000 menggunakan jenis perbuatan tindak pidana kesengajaan dan kealpaan, tetapi untuk tindak pidana retribusi daerah yang diatur Pasal 39 UUNo.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 tidak mengenal jenis tindak pidana bentuk kealpaan dan kesengajaan.

Wirjono Prodjodikoro menjelaskan bahwa:

Kitab UUHukum Pidana terdiri dari tiga buku, Buku I memuat “ketentuan-ketentuan Umum” (*Algemene Leerstukken*), yaitu ketentuan-ketentuan untuk semua “tindak pidana”, baik yang disebutkan dalam Buku II dan Buku III maupun yang disebutkan dalam UU lain. Buku II menyebutkan tindak pidana yang dinamakan misdrijfven atau “kejahatan”, dalam Buku III menyebutkan tindak-tindak pidana yang dinamakan overtredingen atau “pelanggaran”. Disamping itu ada pula ajaran-ajaran dalam ilmu pengetahuan hukum yang tidak termuat dalam suatu uu, seperti misalnya mengenai “kesengajaan”, “kurang berhati-hati”, atau culpa yang diisyaratkan dalam pelbagai peraturan hukum pidana, termasuk pasal-pasal dari KUHP itu sendiri.¹⁷⁶

Pembedaan antara kejahatan (*misdrijfven*) dan pelanggaran (*overtredingen*) ini dimaksudkan berdasarkan penjelasan (*memorie van toelichting*) yang menyertai rancangan KUHP Belanda sebagaimana dikutip **Wirjono Prodjodikoro** adalah:

Ada perbuatan yang oleh hukum, dan ada pula yang oleh UUDinyatakan sebagai tindak pidana. Ada kalanya diadakan ancaman pidana terhadap suatu perbuatan,

¹⁷⁶ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia, Op.Cit*, hal.4

yang sudah merupakan pelanggaran hukum (*onrecht*) sebelum pembentuk Undang-Undang berbicara, dan yang kita anggap tidak baik (*onrechtvaardig*), meskipun pembentuk Undang-Undang tidak berbicara. Dalam hal ini ada “kejahatan” (*misdrif*), ada kalanya ada suatu perbuatan yang dalam arti “filsafat hukum” (*rechtsphilosofisch*) baru menjadi pelanggaran hukum (*onrecht*) oleh karena dinyatakan demikian oleh uu. Jadi yang “tidak baik”-nya hanya dikenal dari bunyi UU itu, dalam hal ini adalah ada “pelanggaran” (*overtrading*).

Berhubungan dengan *memorie van toelichting* ini, para sarjana hukum mengadakan penggolongan “tindak pidana berdasarkan hukum” (*rechts-delicten*) dan “tindak pidana berdasarkan uu”.

Dilain pihak **Hazewinkel-Suringa** mempunyai pandangan sebagaimana dikutip **Wirjono Prodjodikoro**, bahwa perbedaan itu tidaklah bersifat kualitatif melainkan hanya ada perbedaan kuantitatif, yaitu kejahatan pada umumnya diancam dengan hukuman lebih berat daripada pelanggaran. Dasar pertimbangan ini terletak pada sifat beratnya kejahatan dari pada pelanggaran.¹⁷⁷

Pentingnya penegasan dari pembedaan kualifikasi tindak pidana dalam ketentuan peruruan termasuk didalamnya Perda, karena ada beberapa prinsip dalam ketentuan Buku I KUHP yang hanya berlaku bagi kejahatan yang tidak berlaku pada pelanggaran ataupun berlaku secara berlainan. **Wirjono Prodjodikoro** mengutarakan prinsip tersebut berdasarkan konsekwensi dari ketentuan Buku I KUHP, yaitu:

- a. perbuatan percobaan (*poging*) dan membantu (*medeplichtigheid*) untuk pelanggaran pada umumnya tidak merupakan tindak pidana;
- a. waktu untuk daluarsa (*verjaring*) bagi kejahatan adalah lebih panjang dari pada untuk pelanggaran;
- b. pengaduan (*klacht*) untuk penuntutan di muka hakim hanya ada terhadap beberapa kejahatan tidak ada terhadap pelanggaran;

¹⁷⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia, Op.Cit*, hal.32

c. peraturan tentang penggabungan tindak pidana (*samenloop*) adalah berlainan bagi kejahatan dengan pelanggaran.

Maka dalam tiap ketentuan hukum pidana dalam UUDi luar KUHP harus ditentukan, apakah tindak pidana yang bersangkutan adalah kejahatan atau pelanggaran. Sehubungan dengan itu pula tindak pidana yang mungkin termuat dalam peraturan legislatif dari daerah otonom, semua masuk golongan pelanggaran.¹⁷⁸

Sehubungan dengan yang dinyatakan di atas sebagai hal yang mendasar untuk diperhatikan dalam melakukan kriminalisasi adalah nilai-nilai yang ada, seperti apa yang dikatakan **Sudarto**¹⁷⁹, bahwa dalam pembentukan hukum pidana harus memperhatikan nilai-nilai karena hukum pidana itu menyangkut nilai-nilai kehidupan manusia, tidak hanya yang mengenai hal-hal kebendaan belaka tetapi juga mengenai diri pribadi, rasa dan kejiwaan seseorang serta nilai-nilai kemasyarakatan pada umumnya.

Kesulitan bagi pembentuk UU untuk mencari kriteria yang positif bagi penentuan pidana itu, **Hulsman**¹⁸⁰ menyatakan walaupun belum mungkin untuk menunjukkan kriteria positif bagi suatu penentuan pidana. Tetapi kiranya perlu sekali dapat ditunjukkan kriteria positif yang akan memaksa pembentuk UU menentukan perbuatan sebagai perbuatan pidana. Untuk bagian-bagian terpenting dalam hal delik-delik yang berat kriteria positif itu datang dari dasar semua hukum, yang oleh **Langemeyer** dirumuskan sebagai “*gulden regel*”.¹⁸¹ Tetapi “*gulden regel*” bukanlah satu-satunya dasar bagi penentuan pidana. Dapat pula difahami jika sejumlah besar kepentingan hukum yang memerlukan perlindungan dengan sendirinya mengakibatkan

¹⁷⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, *Op.Cit*, hal.33

¹⁷⁹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, *Ibid*, hal.35

¹⁸⁰ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hal 81

¹⁸¹ Langemeyer, Dalam bukunya “*Inleiding tot de studie van de wijsbegeerte des rechts*”, 2 edruk, p.207. bahwa untuk menentukan perbuatan pidana dengan menimbang-nimbang kepentingan-kepentingan sendiri dan kepentingan orang lain dengan timbangan yang sama untuk dapat meyakinkan orang lain. Justeru kepentingan-kepentingan kita pribadi yang harus ditimbang lebih berat daripada kepentingannya jika senyatanya kepentingan-kepentingan itu adalah sama. Alasan inilah yang disebut orang “*gulden regel*”.(dalam Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hal 81).

suatu **inkriminasi**¹⁸² dengan aneka macam dasar. Banyak sekali jumlah konflik kepentingan yang memerlukan pengaturan secara tertentu, yang dengan satu atau lain cara harus dijamin mengenai ditaatinya. Demikianlah dalam hukum lingkungan, hukum ekonomi, hukum pajak,¹⁸³ (termasuk peraturan lainnya seperti Perda-*pen*).

Penggunaan hukum pidana beserta sanksinya dalam Perda memang sangat dibutuhkan untuk penegakan Perda, atau dengan kata lain kriminalisasi dan sanksi pidana sangat diperlukan dalam rangka penegakan hukum terhadap perbuatan-perbuatan yang menyimpang dari norma hukum yang dirumuskan dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi dalam rangka memperlancar pelaksanaan pembangunan daerah.

Dalam peraturan-peraturan hukum ketatanegaraan atau hukum tata pemerintahan yang mengandung sanksi pidana ini diadakan dimaksudkan untuk memperkokoh berlakunya aturan-aturan tersebut, namun ukuran untuk melakukan kriminalisasi tidaklah mudah. Tampaknya tindakan mengadakan kriminalisasi tersebut disebabkan terdorong oleh atau hanya didasarkan atas peranggapan-peranggapan yang tidak diselidiki secara luas sampai dimana kebenarannya.¹⁸⁴ Berkaitan dengan pernyataan **Sudarto** tersebut, dalam keputusan Seminar Nasional III tahun 1974 menyarankan agar setiap peraturan yang diadakan hendaknya didukung oleh penelitian. Maksud dari keputusan tersebut tentunya untuk memperoleh hasil legislatif yang optimal efeknya, dan menghindari adanya peraturan yang terlanjur dibuat dengan memakan waktu dan biaya yang besar tetapi tidak dapat dilaksanakan atau secara ekstrim malah mendatangkan ketidak tenteraman dan ketidak bahagiaan masyarakat.

Dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional tahun 1980 di Semarang sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief**, bahwa:

¹⁸² Roeslan Saleh selalu menggunakan "*Inkriminasi*" sebagai padanan *kriminalisasi*.

¹⁸³ Roeslan Saleh, *Op.Cit* 84

¹⁸⁴ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal.33

“Masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat”.¹⁸⁵

Penetapan kriminalisasi terhadap perilaku/perbuatan dalam ketentuan Perda, Menurut Barda Nawawi Arief,¹⁸⁶ kriminalisasi pada hakikatnya merupakan kebijakan untuk “mengangkat/menetapkan/menunjuk” suatu perbuatan yang semula tidak merupakan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana (delik/tindak kriminal).

Kebijakan kriminalisasi dengan menetapkan perbuatan sebagai tindak pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di provinsi Riau dapat diketahui dari ketentuan sanksi pidananya sebagai satu kesatuan dari perumusan kriminalisasi.

Sudarto menyatakan sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief** bahwa ada empat hal yang perlu dipertimbangkan dalam mengkriminalisasikan sesuatu hal tersebut dalam rumusan peraturan perundangan yang dibuat.

1. penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiel spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan payoman masyarakat.
2. perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiel dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
3. penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*).
4. penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).¹⁸⁷

¹⁸⁵ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Cet.II (Edisi revisi)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 31.

¹⁸⁶ Barda Nawawi Arief, Makalah Seminar “Kriminalisasi Atas Kebebasan Pribadi dan Pornografi/Porno Aksi. Penyelenggara Kerjasama FH UNDIP dan Komnas HAM, Semarang, 20 Desember 2005.

¹⁸⁷ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Ed.Rev), Citra Aditya, Bandung, 2002, hal. 30.

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 hukum mana yang ditentukan sebagai perbuatan pidana adalah tergantung kebijaksanaan pemerintah yang dipengaruhi oleh berbagai faktor.

Menetapkan suatu perbuatan sebagai kriminalisasi dalam peraturan daerah diperlukan pemikiran yang tepat, segi-segi kehidupan masyarakat beserta perkembangannya harus senantiasa diserap untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam pembentukan peraturan daerah. Kemampuan pembentukan UU 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.¹⁸⁸

Keberhasilan dalam mempertimbangkan dengan seksama 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”¹⁸⁹ atau

¹⁸⁸ Moeljatno, *Op.Cit*, hal 38

¹⁸⁹ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal. 37

“inflasi pidana”.¹⁹⁰ Dengan demikian dapat dimengerti hakikat suatu kebijakan kriminalisasi itu adalah upaya untuk melakukan penilaian dan pemilihan secara sengaja dan sadar, dari sekian banyak alternatif dengan menggunakan pendekatan rasional untuk menjadikan suatu perbuatan yang semula bukan perbuatan pidana menjadi perbuatan pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan dan pelanggaran.

Maka perlu tidaknya suatu formulasi kriminalisasi dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi terletak pada rasa keadilan (*sence of justice*) dan kepentingan hukum dalam masyarakat itu sendiri yang harus diselidiki oleh badan pembentuk peruruan. Dengan demikian eksistensi Perda dapat menjadi sarana yang efektif dalam mendukung pembangunan daerah dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Sehubungan dengan kriminalisasi dalam ketentuan Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah yang diuraikan di atas, **Barda Nawawi Arief**, bahwa dalam praktek peruruan selama ini seolah-olah merupakan suatu yang wajar perbuatan yang melanggar ketentuan ditetapkan sebagai tindak pidana dan kemudian secara “begitu saja” ditetapkan sanksi pidana.¹⁹¹ Kenyataan demikian ini menurut penulis dapat dimengerti, sebab Perda terutama yang menyangkut perpajakan/retribusi, perizinan maupun penataan objek tertentu, bukanlah peraturan peruruan pidana dalam arti sesungguhnya melainkan merupakan bagian dari peraturan hukum administrasi.

Penggunaan hukum pidana beserta sanksinya untuk penanggulangan kejahatan memang harus dipertimbangkan secara matang. Hal yang berkaitan dengan adanya efek-efek negatif dari penggunaan hukum pidana di samping 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

¹⁹⁰ Moeljatno, *Op.Cit*, hal.4

¹⁹¹ Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, *Op.Cit*, hal.71.

dalam pembentukan peruan ini, dikemukakan oleh **Soedarto**, bahwa yang penting sebenarnya bukan hanya sudah terbentuknya Undang-Undang melainkan apakah sesudah terbentuknya Undang-Undang itu tujuan yang dicita-citakan masyarakat itu bisa tercapai.

Podgorecki sebagaimana dikutip oleh **Soedarto** mengemukakan empat prinsip yang harus diperhatikan pembentuk uu, 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 UU yang bersangkutan, dengan perkataan lain mempunyai pengetahuan tentang hubungan kausal antara sarana (UU 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 UU itu, termasuk efek sampingan yang diharapkan.¹⁹²

Berkaitan dengan pertimbangan-pertimbangan melakukan kriminalisasi dalam ketentuan Perda Pajak dan Perda Retribusi, sejalan dengan apa yang dikatakan **Roeslan Saleh**¹⁹³ tentang pertimbangan untuk mengkriminalisasikan perbuatan, bahwa tindakan pembentuk peruan dalam menyatakan suatu perbuatan sebagai delik adalah karena didorong oleh keinginan untuk melindungi “kepentingan”. Berkaitan dengan ukuran kepentingan ini **Simons-Pompe** telah mengadakan ukuran, bahwa kepentingan-kepentingan itu secara langsung atau tidak langsung juga harus merupakan kepentingan masyarakat. Tetapi juga menimbulkan kesulitan kepentingan yang tidak dianggap sebagai kepentingan subjektif, karena kepentingan manusia sering pula saling bertentangan.¹⁹⁴

Prinsip-prinsip tersebut di atas dalam prakteknya harus benar-benar diperhatikan dalam penyusunan suatu peruan (perda), terutama dalam hal melakukan kriminalisasi.

¹⁹² Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, *Op.Cit*, hal.35

¹⁹³ Roeslan Saleh, Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hal.74

¹⁹⁴ Roeslan Saleh, *Ibid*, hal.75

Penerapan prinsip-prinsip tersebut sangat penting dilakukan dalam tahap awal proses kriminalisasi, yakni pada saat perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi.

Menurut **Roeslan saleh**, para pembentuk undang-undang biasanya tidak memperlihatkan adanya persoalan pertentangan kepentingan ini jika mereka merumuskan delik-delik. Beberapa kelakuan dilarangnya tanpa syarat, dan melakukannya itu seakan-akan ia secara mutlak melindungi beberapa kepentingan tertentu. Ternyata tidaklah demikian keadaan sebenarnya. Hal ini yang menyebabkan pembentuk undang-undang menghadapi kesulitan dalam menentukan perbuatan pidana adalah kesulitan dalam menimbang-nimbang nilai dari kepentingan-kepentingan tertentu dari satu terhadap yang lain. Pembentuk UUmenghadapi kesulitan dalam menimbang-nimbang nilai kepentingan-kepentingan tertentu dalam abstracto sedangkan hakim dalam konkreto. Keterbenturan pada masalah urutan tingkat dari nilai-nilai ini oleh **Nicolai Hartmann**¹⁹⁵ disebut berdimensi banyaknya nilai-nilai, maka tinggi dan kuatnya nilai-nilai itu haruslah dibedakan untuk menentukan kepentingan dalam menimbang-nimbang perumusan delik.

Menimbang-nimbang nilai dan kepentingan-kepentingan ini lebih meruwetkan pembentuk peruan oleh karena banyaknya kepentingan yang juga dilindungi oleh bagian-bagian hukum lain, seperti lapangan hukum perdata, hukum administrasi termasuk pula peraturan-peraturan daerah.

Terhadap kepingta-kepentingan hukum lain terhadap hukum pidana ini,

Roeslan Saleh menyatakan bahwa:

Mengingat hukum pidana selalu harus dipandang sebagai ultimum remedium, maka dalam membuat kketentuan-ketentuan pidana pembentuk UUselalu harus mempertanyakan apakah bagian hukum yang lain tidak telah memberikan perlindungan yang cukup bagi kepentingan tersebut dan apakah suatu sanksi pidana memang diperlukan sekali di samping sanksi-sanksi yang telah ada dalam bagian-bagian hukum lainnya itu. Dalam menimbang-nimbang itu pembentuk UUberkali-kali harus memperhatikan apakah

¹⁹⁵ *Op.Cit*, hal.76

sanksi-sanksi lain itu dapat memberikan perlindungan yang cukup terhadap kepentingan masyarakat.¹⁹⁶

Kebijakan kriminalisasi pada ketentuan Perda Pajak dan Perda Retribusi yang dibuat oleh pemerintah daerah, tidak dapat dilepaskan dari rambu-rambu kebijakan daerah dan kebijakan nasional dalam rangka pembangunan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) dan pendekatan nilai (*value oriented approach*) juga merupakan masalah yang penting dalam rangka kebijakan kriminalisasi tersebut.

Kebijakan nasional dari ketentuan Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dianggap sebagai perbuatan/tindak pidana dalam perpajakan daerah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 37 UU No.34 Tahun 2000. ketentuan kriminalisasi terhadap ketentuan Retribusi Daerah diatur Pasal 39 UUNo.34 Tahun 2000 yaitu apabila wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah.

Berpedoman kepada ketentuan kriminalisasi dalam UU No. 34 Tahun 2000, maka kriminalisasi dipandang oleh pembentuk Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau seolah-olah merupakan “bagian yang tidak terpisahkan”, atau satu kesatuan yang integral dari Perda itu sendiri. Dengan demikian eksistensi dan penerapannya untuk mendukung berlakunya Perda tidak perlu dipersoalkan lagi. 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.

¹⁹⁶ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hal. 77

2. Formulasi Pertanggungjawaban Pidana dalam Tindak Pidana Perda Pajak dan Perda Retribusi

Subjek tindak pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi telah bergeser dari aturan umum KUHP, dari hanya mengenal orang sebagai subjek telah ditambah dengan badan hukum dan sejenisnya. Sebagai pedoman Perda tersebut, subjek hukum Pajak dan Retribusi Daerah berpola pada ketentuan UU No.18 Tahun 1997 yang telah diubah dengan UU No.34 Tahun 2000. UU No.34 Tahun 2000 pada Pasal 1 huruf (h) menentukan bahwa subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang dapat dikenakan pajak daerah, selanjutnya Pasal 1 huruf (i) bahwa wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan peruruan perpajakan daerah diwajibkan untuk melakukan pembayaran pajak yang tertuang, termasuk pemungutan atau pemotongan pajak tertentu. Sedangkan retribusi daerah dalam ketentuan Pasal 1 huruf (z) adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Badan yang dimaksud dalam ketentuan ini UU No.34 Tahun 2000, ditentukan dalam Pasal 1 huruf (g):

badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi yang sejenis, lembaga, bentuk usaha tetap, dan bentuk badan lainnya.

Penentuan subjek hukum dalam hukum pidana terkait dengan penentuan pertanggungjawaban pidana. Dalam ketentuan Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota sebagaimana di utarakan terdahulu, penentuan subjek hukum pidana selain

dirumuskan dalam pasal tindak pidana dan sanksi pidana, adapula yang merumuskan dengan tidak secara tegas subjeknya tetapi berada pada pasal- pasal lainnya.

Dalam Perda Pajak Kabupaten Indragiri Hilir No.54 Tahun 2000 Tentang Pajak Sarang Burung Walet, perumusan subjek hukum tindak pidana dirumuskan dengan kata-kata "barang siapa" seperti dicantumkan dalam Pasal 9 ayat (1). Karena unsur tindak pidananya adalah tidak mendapat izin mengambil sarang burung walet, menangkap tanpa izin, yang ditujukan kepada orang atau badan hukum sebagaimana diatur Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 ayat (1) dan (2) Perda No.54 Thun 2000, maka pengertian barang siapa sebagai subjek tindak pidana untuk dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana adalah subjek pajak yaitu orang dan badan hukum yang melakukan tindak pidana Pajak Sarang Burung Walet No.54 tahun 2000.

Pasal 31 Perda Pajak Kabupaten Indragiri Hulu No.4 Tahun 1998 Tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, merumuskan dengan kata-kata "wajib pajak" yang karena kealpaannya, atau dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD. Pasal 4 ayat (1)) menentukan subjek bajak adalah orang dan badan sedang Pasal 4 ayat (2) menentukan wajib pajak adalah orang dan badan hukum.

Berbeda dengan Perda Pajak Indragiri Hulu, dalam ketentuan Perda Pajak Kabupaten Rokan Hilir No.26 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan, Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) merumuskan subjek tindak pidana dengan kata-kata "barang siapa" karena kealpaannya, atau dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD. Pengertian barang siapa sebagai pelaku tindak pidana dalam rumusan pasal ini ditujukan kepada subjek pajak yang melakukan tindak pidana pajak penerangan jalan. Pengertian ketentuan subjek tindak pidana pasal 32 dapat ditemukan dalam Pasal 4 ayat (1) bahwa subjek pajak adalah orang pribadi atau badan, Pasal 4 ayat (2) merumuskan tentang wajib pajak adalah orang pribadi atau badan.

Pemda Rokan Hulu dalam memformulasikan subjek tindak pidana dengan kata-kata "wajib pajak" seperti yang dirumuskan Pasal 29 Perda Pajak Penerangan Jalan, sama dengan pengertian wajib pajak dalam Perda Pajak Kabupaten Siak No.14 Tahun 2002 Tentang Pajak Restoran. Perda Pajak dari kedua kabupaten ini memformulasikan ketentuan subjek tindak pidana dengan diawali kata-kata "Wajib Pajak", yaitu orang dan badan hukum.

Dari ketentuan Perda Pajak tersebut, secara keseluruhan tetap memformulasikan subjek tindak pidana selain orang dikenal pula badan atau badan hukum sebagai pelaku tindak pidana yang harus mempertanggungjawabkan tindak pidana yang dilakukan, namun keseluruhan Perda yang menjadikan badan hukum sebagai subjek tindak pidana belum ada pedoman pelaksanaan tentang cara untuk membebankan pertanggungjawaban pidana kepada badan hukum tersebut. Hal ini karena UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 sebagai payung Perda Pajak dan Perda retribusi tidak ada membuat pedoman bagaimana operasionalisasi/pelaksanaan pidana kepada selain orang tersebut.

Berkaitan dengan pertanggungjawaban badan hukum tersebut, ada doktrin pertanggungjawaban pidana korporasi, yaitu:

1. Doktrin pertanggungjawaban langsung (*direct liability doctrine*) atau teori identifikasi (*identification theory*);
2. Doktrin pertanggungjawaban pidana pengganti (*vicarious liability*);
3. Doktrin pertanggungjawaban pidana yang ketat menurut uuan (*strict liability*).

Jan Rimmelink menjelaskan, bahwa yang disamakan dengan korporasi adalah persekutuan bukan badan hukum, *de maatschap, de rederij en het doelvermogen*. Persekutuan

bukan badan hukum mencakup *vennootschap onder firma* (perseroan firma) dan *commanditaire vennootschap* (CV; perseroan komanditer).¹⁹⁷

Oemar Seno Adji berpendapat bahwa kemungkinan adanya pemidanaan terhadap persekutuan-persekutuan, didasarkan tidak saja atas pertimbangan-pertimbangan utilitas, melainkan pula atas dasar-dasar teoretis dapat dibenarkan.¹⁹⁸

Sejalan dengan pendapat tersebut, dalam perkembangan hukum pidana Indonesia, menurut **Hamzah Hatrik** ada tiga sistem pertanggungjawaban korporasi sebagai subjek tindak pidana, yaitu:

1. pengurus korporasi sebagai pembuat, maka penguruslah yang bertanggung jawab;
2. korporasi sebagai pembuat, maka pengurus yang bertanggung jawab;
3. korporasi sebagai pembuat dan yang bertanggung jawab.¹⁹⁹

Sehubungan dengan sistem yang pertama tersebut, **Setiyono** menjelaskan bahwa

pengurus korporasi yang berbuat dan sekaligus adalah sebagai yang bertanggung jawab adalah sebagai usaha agar sifat tindak pidana yang dilakukan korporasi dibatasi pada perorangan. Dengan demikian jika suatu tindak pidana terjadi dalam lingkungan korporasi, maka tindak pidana itu dianggap dilakukan pengurus korporasi itu. Sistem ini membedakan tugas pengurus dari pengurus.²⁰⁰

Dengan demikian berarti tindak pidana itu hanya dilakukan oleh manusia, Pasal 59

KUHP telah menentukan yang berbunyi:

Dalam hal-hal dimana karena pelanggaran ditentukan pidana terhadap pengurus, anggota-anggota badan pengurus atau komisaris-komisaris, maka pengurus, anggota badan pengurus atau komisaris yang ternyata tidak ikut campur melakukan pelanggaran tidak dipidana."²⁰¹

¹⁹⁷ Jan Rimmelink, *Hukum Pidana Komentar atas pasal-pasal terpenting dari KUHP Belanda dan padanannya dalam KUHP Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hal.102.

¹⁹⁸ Op.Cit, hal.160

¹⁹⁹ Hamzah Hatrik, *Azaz Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hal.30.

²⁰⁰ Setiyono, *Kejahatan Korporasi Analisis Viktimologis dan Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia*, Bayu Media Publishing, Malang, 2005, hal.12.

²⁰¹ KUHP dan KUHPA, dihimpun oleh Redaksi Sinar Grafika, Cet.V, 2005

Jika dilihat dari ketentuan KUHP sebagaimana disebut di atas, tindak pidana hanya dapat dilakukan oleh manusia atau orang pribadi. Oleh karena itu sebagaimana dikatakan **M.Hamdan** bahwa hukum pidana selama ini hanya mengenal orang perorangan atau kelompok orang sebagai subjek hukum, yaitu sebagai pelaku dari suatu tindak pidana. Hal ini dapat dilihat dalam perumusan pasal-pasal KUHP yang selalu dimulai dengan kata “Barang siapa”, ini dimaksudkan adalah untuk mengacu kepada orang atau manusia sebagai pelaku tindak pidana.²⁰² Sehubungan dengan itu jelas berpengaruh terhadap unsur subjektif dan kebebasan dalam melakukan perbuatan dari subjek hukum manusia dengan badan hukum tersebut. **Fred B.G.Tumbuan**²⁰³ dalam hal ini mengatakan bahwa, manusia dapat melakukan apa saja yang tidak dilarang oleh hukum, sedangkan badan hukum hanya dapat melakukan apa yang secara eksplisit atau implisit diizinkan oleh hukum atau anggaran dasarnya.

Sistem kedua yang menentukan bahwa korporasi sebagai pembuat dan pengurus yang bertanggung jawab. Dalam sistem pertanggung jawaban ini korporasi dapat menjadi pembuat tindak pidana, akan tetapi yang bertanggung jawab adalah para anggota pengurus asal saja dinyatakan dengan tegas dalam ketentuan peruan tersebut. Dalam Hal ini dapat ditemukan dalam beberapa peruan, diantaranya:

1. UU No.22 Tahun 1957 Tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, dalam Pasal 27 ayat (1) berbunyi : ”Jika sesuatu hal yang diancam dengan hukuman dalam UU ini dilakukan oleh badan hukum atau perserikatan, maka tuntutan ditujukan atau hukuman ditujukan terhadap pengurus atau pemimpin badan hukum atau perserikatan itu”.
2. UUNo.2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal, Pasal 34 yang merumuskan bahwa sekalipun korporasi diakui dapat melakukan tindak pidana , namun yang bertanggung jawab adalah pengurus dari badan hukum, sekutu aktif, pengurus yayasan, wakil atau kuasa di Indonesia dari perusahaan yang berkedudukan diluar wilayah Indonesia, dan mereka yang sengaja memimpin perbuatan yang bersangkutan.

²⁰² M.Hamdan, *Op.Cit*, hal.62.

²⁰³ Fred B.G.Tumbuan, “Perseroan Terbatas dan Organisasi-organisasinya (sebuah Sketsa)”, Makalah, Diselenggarakan Ikatan Notaris Indonesia, Surabaya, 1988. hal 5

3. UUNo.3 Tahun 1982 Tentang Waji Daftar Perusahaan, Pasal 35 mengakui korporasi sebagai pelaku tindak pidana, namun pertanggung jawaban pidana tetap dibebankan kepada pengurus korporasi.²⁰⁴

Sistem pertanggungjawaban yang ketiga, yaitu korporasi sebagai pembuat dan yang bertanggung jawab. Dasar pemikiran ini menurut **Hamzah Hetrik** karena dalam berbagai tindak pidana ekonomi dan fiskal, keuntungan yang diperoleh korporasi dan kerugian yang diderita masyarakat dapat sedemikian rupa besar dan tidak seimbang jika pidana hanya dijatuhkan kepada pengurusnya. Selain itu tidak ada jaminan bahwa korporasi tidak akan mengulangi tindak pidana.²⁰⁵

Peraturan peruan yang menempatkan korporasi sebagai subjek tindak pidana dan secara langsung dapat dipertanggung jawabkan secara pidana, diantaranya:

1. Pasal 15 UU No.7 Dr. Tahun 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.
2. Pasal 24 UU No.2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian;
3. Pasal 108 UU No.10 Tahun 1995 Tentang Kepabeang;
4. Pasal 61 UU No.11 Tahun 1995 Tentang Cukai;
5. Pasal 46 UU No.23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
6. Pasal 20 UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana yang telah diubah UU No.20 Tahun 2001.

Di Indonesia, badan hukum dijadikan subjek hukum pidana (tertulis) mulai dikenal sejak tahun 1951, menurut **Andi Hamzah**²⁰⁶ yaitu terdapat dalam undang-undang penimbunan barang, UU No.17 tahun 1951 yang telah diganti dengan UUNo.8 tahun 1962

²⁰⁴ Setiyono, *Ibid*, hal. 14

²⁰⁵ *Ibid*, hal.30

²⁰⁶ Andi Hamzah, *Hukum Pidana Ekonomi*, Erlangga, Jakarta, 1986, hal.28

dan mulai dikenal secara luas pada tahun 1955 dengan keluarnya UU Tindak Pidana Ekonomi (UU No.7/Drt/1955), dan UU Tindak Pidana Subversi (UU No11/PNPS/1963).

Sehubungan dengan perkembangan subjek hukum dalam lapangan dunia ekonomi dimana korporasi sangat berperan sebagai subjek, maka dalam Rancangan KUHP yang akan datang yang dalam Konsep tahun 2005 telah merobah paradigma subjek hukum selain “orang” juga adalah “korporasi”.

Rancangan Konsep KUHP Tahun 2005 tentang korporasi sebagai subyek hukum diatur dalam beberapa pasal, yaitu:

Pasal 44 “Korporasi merupakan subyek tindak pidana”.

Pasal 45 :

“Tindak pidana dilakukan oleh korporasi apabila dilakukan oleh orang-orang yang bertindak untuk dan atas nama korporasi atau demi kepentingan korporasi, berdasarkan hubungan kerja atau berdasar hubungan lain, dalam lingkup usaha korporasi tersebut, baik sendiri-sendiri atau bersama-sama.”

Pasal 46:

Jika tindak pidana dilakukan oleh korporasi, pertanggungjawaban pidana dikenakan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya.

Pasal 47:

Korporasi dapat dipertanggungjawabkan secara pidana terhadap suatu perbuatan yang dilakukan untuk dan/atau atas nama korporasi, jika perbuatan tersebut termasuk dalam lingkup usahanya sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasar atau ketentuan lain yang berlaku bagi korporasi yang bersangkutan.

Pasal 48:

Pertanggungjawaban pidana pengurus korporasi dibatasi sepanjang pengurus mempunyai kedudukan fungsional dalam struktur organisasi korporasi.

Pasal 49:

- (3) Dalam mempertimbangkan suatu tuntutan pidana, harus dipertimbangkan apakah bagian hukum lain telah memberikan perlindungan yang lebih berguna daripada menjatuhkan pidana terhadap suatu korporasi.
- (4) Pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dinyatakan dalam putusan hakim.

Pasal 50:

Alasan pemaaf atau alasan pembenar yang dapat diajukan oleh pembuat yang bertindak untuk dan/atau atas nama korporasi, dapat diajukan oleh korporasi sepanjang alasan tersebut langsung berhubungan dengan perbuatan yang didakwakan kepada korporasi.

4. Formulasi Sanksi Pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi

Formulasi sanksi pidana Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau tidak berpedoman secara utuh kepada UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000, baik jenis sanksi maupun bobot dan cara merumuskan sanksi. Ada Perda membuat ketentuan sanksi pidana yang ditujukan terhadap seluruh pelanggaran materi Perda, dan ada pula menentukan perbuatan tertentu yang dikenakan sanksi pidana sebagaimana digambarkan pada analisis perumusan kriminalisasi Perda Pajak dan Perda Retribusi pada Sub-bab A.2 di atas yang sekaligus menentukan rumusan sanksi pidana pada satu kesatuan pasal.

Dari ketentuan Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau, dapat diidentifikasi formulasi sanksi pidana yang berkaitan dengan sistem pemidanaan hukum pidana substantif tersebut dalam dua hal, yaitu;

1. Formulasi jenis (stelsel) sanksi pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota;

2. Formulasi sistem pola sanksi pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota.

Formulasi ketentuan jenis sanksi hukum pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau dibandingkan dengan ketentuan sanksi dalam KUHP dapat diketahui sebagai berikut:

Jenis pidana dalam Perda

- a. Pidana pokok berupa pidana kurungan dan pidana denda diformulasikan secara alternatif dan ada pula secara alternatif-kumulatif.
- b. Pidana tambahan berupa tindakan/ administrasi penal dapat pula dikenakan, selain sanksi administrasi murni.

Cara perumusan jenis pidana pokok tersebut dapat ditemukan dalam:

Perda Pajak:

1. Perda Kab.Inhil No.54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet, sanksi pidana kurungan 1 tahun dan pidana denda 4 x pajak terutang diformulasikan secara alternatif.
2. Perda Kab.Rohil No.26/2002 tentang Pajak Penerangan Jalan, sanksi pidana kurungan 3 bulan dan pidana denda Rp 2.500.000,- diformulasikan secara kumulatif-alternatif.
3. Perda Kab.Siak No.14/2002 tentang Pajak Restoran. Karena kealpaan, sanksi pidana kurungan 1 tahun dan pidana denda 2 x jumlah pajak terutang diformulasikan secara kumulatif-alternatif. Tetapi jika kesengajaan pidana penjara 2 tahun dan pidana denda 4 x pajak terutang diformulasikan secara alternatif.
4. Perda Kab.Rohul No.21/2002 tentang Pajak Penerangan Jalan, karena kealpaan dipidana kurungan 6 (enam) tahun (*sic*) dan pidana denda 2 x pajak terutang diformulasikan kumulatif-

alternatif. Jika karena kesengajaan dipidana penjara 2 tahun dan denda 4 x pajak terutang diformulasikan secara kumulatif-alternatif.

5. Perda Kab. Inhu No.4/1998 tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah Air Permukaan, karena kealpaan dipidana kurungan 1 tahun dan pidana denda 2 x pajak terutang diformulasikan kumulatif-alternatif. Jika karena kesengajaan dipidana penjara 2 tahun dan denda 4 x pajak terutang diformulasikan secara kumulatif-alternatif.

Perda Retribusi:

1. Perda Kab.Inhil No.13/2005 tentang Retribusi Izin Pengelolaan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Wajib retribusi tidak melakukan kewajiban dikenakan sanksi pidana kurungan 6 bulan dan pidana denda 4 x jumlah retribusi terutang diformulasikan secara alternatif.
2. Perda Kota Pekanbaru No.14/2000 tentang Izin Bangunan dalam Kota Pekanbaru, Wajib retribusi tidak melakukan kewajiban dikenakan sanksi pidana kurungan 6 bulan dan pidana denda Rp 5.000.000,- diformulasikan secara alternatif.
3. Perda Kab.Siak No.26/2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Wajib retribusi tidak melakukan kewajiban dikenakan sanksi pidana kurungan 6 bulan dan pidana denda 4 kali jumlah retribusi terutang diformulasikan secara alternatif.
4. Perda Kab.Rohul No.20/2002 tentang Retribusi Hasil Pertanian, Wajib retribusi tidak melakukan kewajiban dikenakan sanksi pidana kurungan 6 bulan dan pidana denda Rp.5.000.000,- diformulasikan secara alternatif.
5. Perda Kab.Inhu No.15/2004 tentang Retribusi Biaya Cetak KTP, KK, Akta Kelahiran, Wajib retribusi tidak melakukan kewajiban dikenakan sanksi pidana kurungan 6 bulan dan pidana denda Rp.5.000.000,- diformulasikan secara alternatif.

6. Perda Kuansing No.2/2003 tentang Retribusi Izin Usaha Pertambangan dan Energi, Wajib retribusi tidak melakukan kewajiban dikenakan sanksi pidana kurungan 6 bulan dan pidana denda Rp.5.000.000,- diformulasikan secara alternatif.

Jenis sanksi pidana Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau yang mengacu kepada UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 secara hirarki merupakan suatu kewajiban. Namun berkaitan dengan sanksi pidana yang ditentukan undang-undang pajak dan retribusi daerah tersebut formulasinya dalam Perda menimbulkan permasalahan yuridis ditinjau dari sistem pemidanaan yang ditentukan KUHP.

Perumusan jenis sanksi pidana kurungan dan denda dalam Perda tetap berpola pada ketentuan umum KUHP, karena dalam ketentuan UU No.32 tahun 2004 atau undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya tidak ada ketegasan penyimpangan dari pola sanksi minimum kurungan yang ditentukan Pasal 18 ayat (1) KUHP yaitu pidana kurungan paling sedikit satu hari dan paling lama 1 (satu) tahun. Batas maksimum umum kurungan yang dapat dibuat dalam Perda oleh Pasal 143 ayat (2) UU No.32 tahun 2004 menentukan paling lama adalah 6 bulan, namun jika ada pemberatan pidana yang disebabkan oleh pembarengan atau pengulangan tidak diatur untuk dapat ditambah hingga melebihi selama 6 bulan kurungan tersebut. Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) KUHP batas maksimum pidana kurungan 1 (satu) tahun tersebut dapat ditambah menjadi 1 (satu) tahun 4 (empat) bulan apabila disebabkan oleh pembarengan atau pengulangan atau karena ketentuan Pasal 52.

Ketentuan formulasi Perda Pajak dan Perda Retribusi yang berlaku dari kabupaten/kota di Provinsi Riau, dalam menetapkan jumlah jenis sanksi berdasarkan pendekatan absolute²⁰⁷ dirumuskan secara alternatif dan ada pula yang dirumuskan secara kumulatif antara pidana kurungan dengan denda.

²⁰⁷ Menurut Barda Nawawi Arief, dalam Bukunya Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, bahwa pada Konsep KUHP ada dua pendekatan/sistem dalam menetapkan jumlah atau lamanya ancaman pidana, yaitu:

Jika dilihat dari formulasi jenis sanksi yang digunakan dalam Perda tersebut, terdapat variasi sanksi selain memformulasikan sanksi pidana pokok berupa pidana kurungan dan pidana denda yang ditentukan oleh uu. Perda Pajak dan Perda Retribusi pada masing-masing Kabupaten/Kota secara keseluruhan menggunakan sanksi administrasi, hal ini dapat dimaklumi sebab Perda Pajak dan Perda Retribusi merupakan hukum administrasi yang sifatnya “hukum pengatuan”. Namun sanksi administrasi kadangkala selalu diintegrasikan dengan sanksi pidana dan tidak memiliki formulasi sanksi yang sama antara Perda yang satu dengan yang lainnya, yaitu:

1. ada yang memformulasikan sanksi administrasi murni berupa pengenaan denda uang, pembebanan bunga (%) dihitung dari pajak terutang sebagai sanksi tambahan di samping menggunakan sanksi pidana kurungan atau pidana denda sebagai pidana pokok;
2. ada yang memformulasikan sanksi administrasi penal (tindakan) berupa eksekusi riil²⁰⁸ di samping pidana pokok;

-
1. sistem atau pendekatan absolute: yaitu setiap tindak pidana ditetapkan “bobot/kualitas”nya sendiri-sendiri, yaitu dengan menetapkan ancaman pidana maksimum (dapat juga ancaman minimumnya) untuk setiap tindak pidana. Sistem ini disebut juga “*system indefinite*” atau “sistem maksimum”. Dapat juga disebut dengan sistem atau pendekatan tradisional. Selama ini biasa digunakan dalam perumusan KUHP berbagai Negara termasuk dalam praktek legislatif di Indonesia. Sistem lainnya adalah “*definite sentence*” yang merupakan ciri aliran klasik yang ingin mengobjektifkan hukum pidana dengan merumuskan sistem tunggal yang bersifat kaku tidak memberi kesempatan kepada hakim untuk menentukan jenis pidana yang dianggap paling sesuai untuk terdakwa. Tidak ada memberikan kesempatan kepada hakim untuk melakukan individualisasi pidanaan yang berorientasi kepada orang dalam menentukan jenis pidana.
 2. sistem atau pendekatan relative: yaitu untuk setiap tindak pidana tidak ditetapkan bobot/kualitas (maksimum pidana) nya sendiri-sendiri, tetapi bobotnya di-“relative”-kan, yaitu dengan melakukan penggolongan tindak pidana dalam beberapa tingkatan dan sekaligus menetapkan maksimum pidana untuk tiap kelompok tindak pidana itu. Sistem atau pendekatan relative ini selalu disebut juga sebagai pendekatan atau *system imaginative*.

²⁰⁸ Sanksi eksekusi riil ini, menurut S.Prajudi Atmosudirjo, eksekusi riil di dalam praktek di Indonesia disebut penertiban, atau penertiban oleh pemerintah. Sebelum perintah eksekusi riil dijalankan, warga atau instansi yang melakukan pelanggaran diberikan peringatan untuk diberi kesempatan melakukan koreksi sendiri, jika diabaikan denan waktu yang ditentukan eksekusi dilakukan atas biaya risiko si pelanggar. Sanksi ini hanya berlaku dan hanya dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:

- 1) mencabut, mengambil atau menghilangkan apa yang merupakan pelanggaran;
- 2) mencegah untuk melakukan atau melanjutkan apa yang merupakan larangan atau pelanggaran;
- 3) mengoper pekerjaan yang tidak boleh dilakukan oleh siapapun kecuali pejabat administrasi yang bersangkutan yang berwenang khusus untuk itu menurut UU ;
- 4) memulihkan kembali keadaan sesuatu yang diubah tanpa izin yang sah, seperti: ditambahkan, dibuat, dijalankan, tidak dijalankan, dirusak, atau dihilangkan.

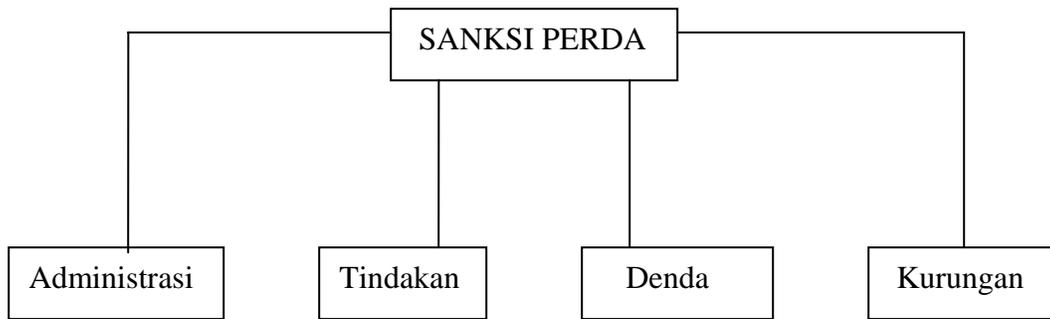
3. ada pula memformulasikan kedua sanksi administrasi yaitu administrasi murni dan administrasi penal (tindakan) disamping sanksi pidana pokok;
4. ada yang hanya memformulasikan sanksi administrasi murni tanpa sanksi pidana kurungan atau denda.

Sanksi pidana dan administrasi penal (tindakan) serta sanksi administrasi murni yang diformulasikan dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi tersebut, merupakan kebijakan pemerintah daerah sebagai suatu kebutuhan upaya regulasi dalam rangka pendapatan asli daerah.

Pada tahap formulasi pembentuk Perda menganggap secara yuridis tidak diperlukan suatu pembedaan antara pelanggaran bersanksi administrasi dengan pelanggaran yang bersanksi pidana. Dengan demikian jika terjadi pelanggaran Perda Pajak dan Perda Retribusi berarti sebagai pelanggaran administrasi dan pelanggaran ketentuan pidana, namun penyelesaian terhadap pelanggaran tersebut mengutamakan penyelesaian administrasi dan penggunaan jalur hukum pidana sebagai *ultimum remedium*.

Namun sudah menjadi kebiasaan formulatif bahwa karena dalam masyarakat lebih populer sanksi itu adalah hanya bersifat negatif, karena hal demikianlah yang biasa tertulis secara formal dalam peraturan perundangan. Selain itu sanksi negatif dalam Perda dipandang lebih efektif untuk mewujudkan tujuan pembedaan yang konvensional yang bersifat preventif yaitu untuk menakut-nakuti, walaupun ternyata belum tentu berhasil sebagaimana yang diharapkan para formulator dari Perda tersebut.

Jenis-jenis sanksi yang digunakan dalam Perda untuk penegakan hukumnya, dapat penulis rayangkan sebagai berikut.



Dari keseluruhan sanksi formal dalam ketentuan Perda merupakan sanksi negatif, dan tidak ada satupun Perda yang menggunakan sanksi positif dalam bentuk penghargaan atau rangsangan untuk para subjek Pajak dan Retribusi yang taat membayar pajak. Sepantasnya pula sanksi positif perlu dipertimbangkan dalam rangka memberikan rangsangan terhadap para wajib pajak, yang telah membantu kelancaran pemasukan pendapatan asli daerah dalam rangka menunjang pembangunan daerah.

Mengutamakan penyelesaian terhadap pelanggaran Perda dengan sanksi administrasi adalah suatu hal yang pantas, karena aturan yang terdapat dalam Perda merupakan bagian dari hukum administrasi. Dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau telah ditemukan beberapa jenis sanksi administrasi, yaitu:

- a. denda;
- b. bunga; pencabutan izin;
- c. pembatalan izin;
- d. penutupan tempat usaha;
- e. biaya paksa penegakan hukum;
- f. pembongkaran; dan
- g. pembekuan izin.

Dalam ketentuan sanksi administrasi dalam UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 sebagai payung pembentukan Perda Pajak dan Perda Retribusi Provinsi dan Kabupaten/Kota, ditentukan UU No.18 Tahun 1997 jo UUNo.34 Tahun 2000 dalam Pasal 9 yaitu:

- (1) Dalam jangka waktu lima tahun sesudah saat terutangnya pajak, kepala daerah dapat menerbitkan:
 - a. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar dalam hal:
 - 1) Apabila berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain, pajak yang terutang tidak atau kurang dibayar;
 - 2) Apabila surat pemberitahuan pajak daerah tidak disampaikan kepada kepala daerah dalam jangka waktu tertentu dan setelah ditegur secara tertulis;
 - 3) Apabila kewajiban mengisi Surat Pemberitahuan Pajak Daerah tidak dipenuhi, pajak yang terutang dihitung secara jabatan.
 - b. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan apabila ditemukan data baru atau data yang semula belum terungkap yang menyebabkan penambahan jumlah pajak yang terutang.
 - c. Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil apabila jumlah pajak yang terutang sama besarnya dengan jumlah kredit pajak.
- (2) Jumlah kekurangan pajak yang terutang dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 1 dan angka 2 dikenakan sanksi administrasi berupa bunga 2 % sebelum dihitung dari pajak yang kurang atau terlambat dibayar untuk jangka waktu paling lama 24 bulan dihitung sejak saat terutangnya pajak (kursif-pen).
- (3) Jumlah kekurangan pajak yang terutang dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan sebagai mana dimaksud pada ayat (1) huruf b dikenakan sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 100% dari jumlah kekurangan pajak tersebut (kursif-pen).
- (4) Kenaikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dikenakan apabila wajib pajak melaporkan sendiri sebelum dilakukan tindakan pemeriksaan.
- (5) Jumlah pajak yang terutang dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 3 dikenakan sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 25% dari pokok pajak ditambah sanksi administrasi berupa bunga dari pokok pajak ditambah sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% sebelum dihitung dari pajak yang kurang atau terlambat dibayar untuk jangka waktu paling lama 24 bulan dihitung sejak saat terutangnya pajak (kursif-pen).

Selanjutnya Pasal 10 menentukan:

- (1) Kepala Daerah dapat menerbitkan Surat Tagihan Pajak Daerah apabila:
 - b. pajak dalam tahun berjalan tidak atau kurang dibayar;
 - c. dari hasil penelitian Surat Pemberitahuan Pajak Daerah terdapat kekurangan pembayaran sebagai akibat salah tulis dan atau salah hitung;
 - d. wajib pajak dikenakan sanksi administrasi berupa bunga dan atau denda (kursif-pen).

- (2) Jumlah kekurangan pajak yang terutang dalam Surat Tagihan Pajak daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf a dan b ditambah dengan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% setiap bulan untuk paling lama 15 bulan sejak saat terutangnya pajak (kursif-pen);
- (3) Surat ketetapan Pajak Daerah yang tidak atau kurang dibayar setelah jatuh tempo pembayaran dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% sebulan dan ditagih melalui Surat Tagihan Pajak Daerah (kursif-pen).

Kepala daerah mempunyai kewenangan untuk mengurangi atau menghapus sanksi administrasi yang dikenakan pada wajib pajak, sebagaimana diatur dalam Pasa 17 ayat (2) yaitu, kepala Daerah dapat:

- a. mengurangkan atau menghapuskan sanksi administrasi berupa bunga, denda, dan kenaikan pajak yang terutang menurut peraturan peruuhan perpajakan daerah, dalam hal sanksi tersebut dikenakan karena kekhilafan wajib pajak atau bukan karena kesalahannya (kursif-pen);
- b. mengurangi atau menambahkan ketetapan pajak yang tidak benar.

Pasal 27 UU No.34 Tahun 2000, menentukan jenis sanksi administrasi pelanggaran terhadap Perda Retribusi, yaitu:

- (1) Retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah atau dokumen lain yang dipersamakan.
- (2) Dalam hal wajib Retribusi tertentu tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% setiap bulan dari Retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah.

Selain sanksi administrasi, UU No.34 Tahun 2000 juga menggunakan sanksi pidana terhadap pelanggaran Pajak dan Retribusi Daerah. Pasal 37 menentukan:

- (1) wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau denda paling banyak 2 (dua) kali jumlah pajak terutang;
- (2) wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak yang terutang.

Sanksi pidana terhadap pelanggaran Retribusi Daerah dalam UU No.34 Tahun 2000 diatur dalam Pasal 39, yaitu: “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 yang terutang.”

Dari ketentuan sanksi pidana terhadap pelanggaran Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menunjukkan perbuatan yang dikriminalisasikan dalam Pajak Daerah adalah karena kealpaan atau dengan sengaja wajib pajak melakukan perbuatan sehingga merugikan keuangan daerah, yaitu:

1. tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah;
2. mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap SPPD;
3. melampirkan keterangan yang tidak benar dalam SPPD.

Sehubungan dengan temuan formulasi jenis stelsel sanksi pada beberapa Perda tersebut, dengan membandingkan pada pendapat ahli hukum tatanegara/administrasi negarapa dengan ahli hukum pidana di atas. Seolah-olah terjadi kuasi kewenangan memutus administrasi (pemerintah) dalam menggunakan sanksi tindakan. Hal ini dapat penulis gambarkan dalam ragaan table berikut:

Tabel .3

Kewenangan Pemerintah menggunakan sanksi Tindakan dalam Perda

No	Jenis Pelanggaran Perda	Lembaga berwenang	Jenis sanksi (KUHP)	Sanksi Tindakan Administrasi Daerah ²⁰⁹

²⁰⁹ Menurut S.Prajudi Atmosudirjo, Administrasi = pemerintah. Administrasi (pemerintah tidak memerlukan perantaraan hakim pengadilan umum untuk menjalankan sanksi hukum administrasi Negara, tindakan adminitrasi ini **disebut eksekusi riel**. (S.Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, *Op.Cit*, hal 141)

1	Kriminalisasi (Tindak Pidana)	Yudikatif (Peradilan Umum)	Pidana pokok Pasal 10 -pidana penjara; -pidana kurungan; - pidana denda.	Tindakan: 1. pencabutan izin 2.pembatalan izin 3.penutupan tempat usaha 4.biaya paksa penegakkan hukum
2	Non Kriminalisasi	Administrasi Daerah	Sanksi administrasi berupa: - denda; - bunga.	5.pembongkaran; 6.pembekuan izin.

Dari kenyataan penggunaan pola sanksi dan tindakan dalam Perda sebagaimana diragakan pada table di atas, menunjukkan kewenangan administrasi telah masuk dalam kompetensi absolute hukum pidana. Kuasi sanksi administrasi ini seolah-olah sudah menjadi bagian dari hukum administrasi dan tidak dipermasalahkan lagi, padahal secara prinsip terdapat hal yang mendasar tentang lembaga yang berkewenangan menggunakan sanksi dan tindakan tersebut jika ditilik dari sistem hukum pidana.

Fenomena kuasi administrasi ini terjadi karena adanya pandangan baru tentang kebijakan penggunaan sarana penal tersebut, maka kaedah hukum tata Negara dan tatusaha Negara yang berada diluar kaedah hukum pidana dalam kebijakan menggunakan hukum pidana tertu lebih bersifat fakultatif. Pandangan mengenai hal itu telah dikemukakan **Wirjono Prodjodikoro**²¹⁰:

“ Bahwa norma-norma atau kaidah-kaidah dalam bidang hukum tata negara dan hukum tata usaha Negara haruslah pertama-tama ditanggapi dengan sanksi administrasi, begitu pula norma-norma dalam bidang hukum perdata pertama-tama harus ditanggapi dengan sanksi perdata. Hanya apabila sanksi administrasi dan sanksi perdata ini belum mencukupi untuk mencapai tujuan meluruskan neraca kemasyarakatan, maka baru diadakan juga sanksi pidana sebagai ultimum remedium”.

²¹⁰ Wirjono Prodjodikoro, Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia, *Op.Cit*, hal.15

M.Hamdan,²¹¹ dalam tulisannya mengatakan bahwa sanksi administratif tentunya hanya dapat diterapkan oleh lembaga eksekutif sesuai dengan peraturan administrasi, sedangkan sanksi perdata dan pidana serta tindakan tata tertib harus ditegakkan melalui lembaga pengadilan sebagai lembaga yudikatif.

Kebijakan formulasi sanksi hukum pidana dalam Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Riau saat ini terkesan tidak berpola²¹², karena pembebanan sanksi pidana berupa kurungan atau denda diformulasikan sama ditujukan kepada subjek hukum baik orang perorangan maupun suatu badan. Penyimpangan pola sanksi dalam Perda dari ketentuan aturan hukum pidana induk (KUHP) yang tidak tegas itu, mempunyai konsekwensi dalam sistem pemidanaan secara keseluruhan dari penegakan hukum Perda yang menggunakan sanksi pidana.

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas, penggunaan hukum pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau saat ini penggunaan sanksi pidana menyimpang dari kaidah sistem pemidanaan KUHP, dapat diragakan sebagai berikut.

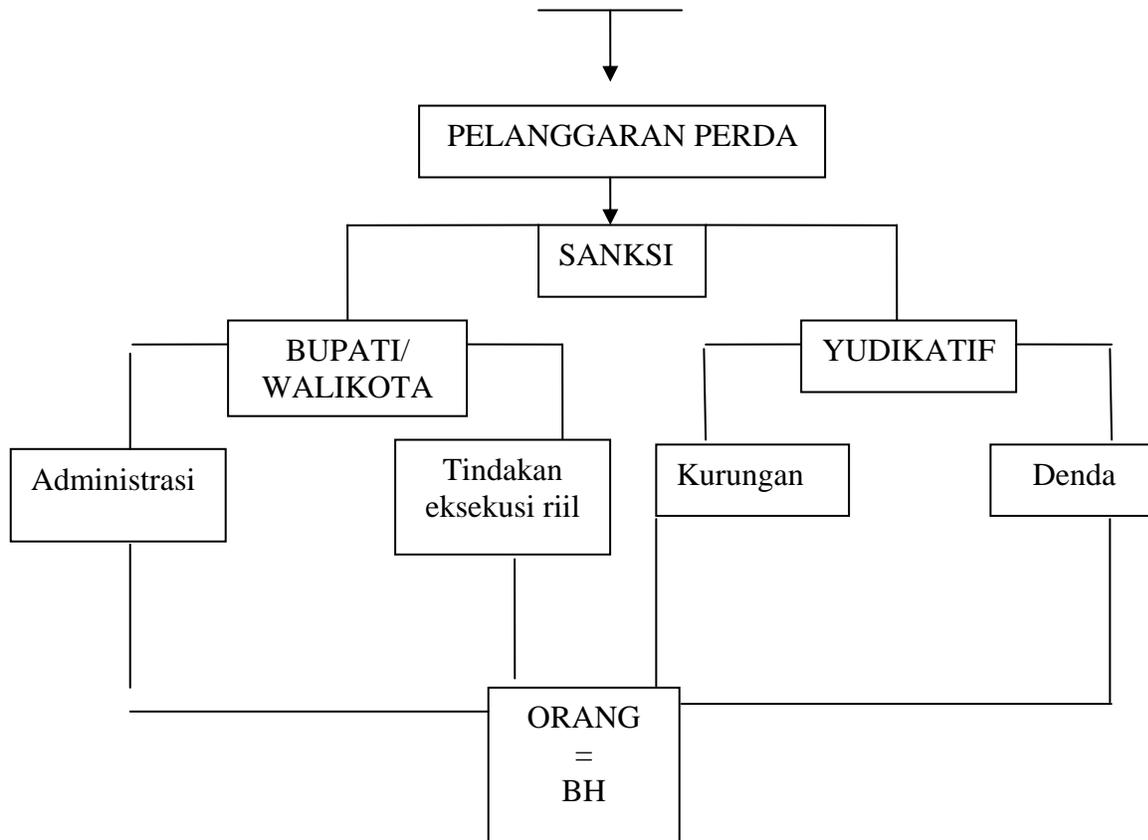
²¹¹ M.Hamdan, *Op.Cit*, hal 17

²¹² Istilah pola diartikan **Barda Nawawi Arief** adalah, untuk menunjukkan sesuatu yang dapat digunakan sebagai model, acuan, pegangan atau pedoman untuk membuat atau menyusun sesuatu. Pola pemidanaan adalah mempunyai arti “acuan, pegangan atau pedoman untuk membuat atau menyusun sistem sanksi (hukum) pidana”. (Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op.Cit*, hal.153)

**BAGAN PENGGUNAAN HUKUM PIDANA DALAM PERDA PAJAK DAN PERDA
RETRIBUSI KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI RIAU**

UNDANG-UNDANG
NO.18/1997
UNDANG-UNDANG
NO.34/2000

UNDANG-UNDANG
NO.22/1999
UNDANG-UNDANG
NO.32/2004



Dari ragaan di atas UUNo.32 tahun 2004 hanya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dalam pembentukan materi Perda dapat menggunakan sanksi pidana, sepanjang hal itu memang dibutuhkan tetapi sifatnya fakultatif. Namun tentu dalam formulasinya harus diletakkan pada kewenangan lembaga yang benar untuk dapat dilakukan dalam tahap aplikasinya. Sanksi pidana kurungan, pidana denda, dan

tindakan dalam konteks hukum pidana adalah merupakan kewenangan yudikatif, tetapi dalam lapangan hukum administrasi, sanksi tindakan dapat pula dibenarkan sebagai kewenangan pemerintah (administratif) di samping sanksi administrasi (murni).

Maria Farida Indrati Soeprapto,²¹³ menegaskan bahwa hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan yang menggunakan ketentuan hukum pidana dalam materi peraturan itu, yaitu:

1. ketentuan dalam Pasal 103 KUHP, yang menentukan bahwa ketentuan-ketentuan dalam delapan title yang pertama dari Buku I KUHP berlaku juga terhadap perbuatan-perbuatan yang dalam peraturan peraturan lain diancam pidana, kecuali apabila di dalam UU ditentukan lain;
2. dirumuskan dengan jelas, tegas, dan cermat, karena ketentuan pidana ini berhubungan erat dengan kepastian hukum bagi seseorang. Dalam hal ini sanksi pidana tersebut harus jelas perumusannya, apakah sanksi pidana tersebut bersifat kumulatif, alternatif atau kumulatif/alternatif;
3. bagi tindak pidana yang dilakukan oleh suatu badan hukum, perseroan, yayasan, atau suatu perserikatan lainnya, harus dijelaskan apakah sanksi pidana tersebut diberikan pada:
 - a. badan hukum perseroan, yayasan, atau perserikatan tersebut, atau;
 - a. mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana itu, atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan atau kelalaian itu, atau;
 - b. kedua-duanya.

Sehubungan dengan ragaan di atas, maka dalam ketentuan formulasi sanksi pidana yang digunakan dalam Perda pada dasarnya tetap ber pola kepada stelsel sanksi yang terdapat dalam ketentuan KUHP, kecuali mengadakan sanksi lain dengan membuat pedoman pelaksanaannya yang berbeda dengan ketentuan KUHP. Namun terlihat bahwa ketentuan stelsel sanksi pidana dalam Perda telah digariskan dalam pola yang ditentukan oleh undang-undang otonomi daerah, dalam UU ini terakhir adalah UU No.32 tahun 2004 yang dalam Pasal 143 telah memberikan keluesan kepada Pemerintah Daerah menggunakan stelsel sanksi dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran materi Perda. Namun terlihat pemerintah daerah dalam hal memformulasikan stelsel sanksi dalam membentuk Perda lebih

²¹³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit*, hal.164

mengedepankan sanksi pidana kurungan dan pidana denda untuk penegakan hukum terhadap pelanggaran Perda.

Sebagaimana diketahui bahwa tujuan diadakannya hukum pidana dalam Perda bukan sebagai tujuan utama, sanksi pidana dalam Perda digunakan sebagai alat terakhir (*ultimum remedium*) dan “subsidiar” jika upaya administrasi dinilai oleh pemerintah daerah tidak dapat lagi diterapkan kepada subjek hukum Perda yang melakukan pelanggaran dengan cara penyelesaian administrasi.

Dalam membicarakan sanksi hukum pidana adalah tidak terlepas dari masalah sistem pemidanaan yang memiliki pengertian yang luas. **L.H.C Hulsman** sebagaimana dikutip oleh **Barda Nawawi Arief** pernah mengemukakan bahwa sistem pemidanaan (*the sentencing system*) adalah "aturan peruan yang berhubungan dengan sanksi pidana & pemidanaan" (*the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*).²¹⁴ **Barda Nawawi Arief** menegaskan bahwa semua aturan peruan mengenai hukum pidana substantif, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan.²¹⁵

Sistem pemidanaan tersebut menurut **Barda Nawawi Arief**,²¹⁶ merupakan keseluruhan peraturan peruan (*statutory rules*) dibidang hukum pidana substantif yang terdiri dari “aturan umum” (*general rules*) dan “aturan khusus” (*special rules*). Aturan umum terdapat di dalam Buku I KUHP, dan aturan khusus terdapat di dalam Buku II dan III KUHP maupun dalam UU Khusus di luar KUHP. Aturan khusus ini pada umumnya memuat perumusan tindak pidana tertentu, namun dapat pula memuat aturan khusus yang menyimpang dari aturan umum.

²¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana, Op.Cit*, halaman 129.

²¹⁵ *Ibid*

²¹⁶ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 136

Bertolak dari uraian di atas maka ketentuan sistem pemidanaan dalam ketentuan Perda Kabupaten/Kota, juga merupakan bagian khusus (subsistem) dari keseluruhan sistem pemidanaan dalam ketentuan hukum pidana substantif. Konsekwensi yuridis dari sistem pemidanaan tersebut, maka sistem pemidanaan Perda harus terintegrasi dalam aturan umum (*general rules*). Sebagai pengecualian Perda dapat membuat ketentuan lain yang berbeda dari aturan umum (*general rules*) dalam bentuk aturan khusus (*special rules*) tersendiri, namun harus disertai pedoman yang tegas untuk menerapkan ketentuan yang menyimpang dari aturan umum tersebut.

Pedoman pemidanaan dibuat dalam rangka membuat aturan baru dalam peraturan tersebut karena peraturan telah membuat sebagian ketentuan yang secara prinsip tidak terdapat dalam ketentuan umum KUHP. Secara fungsional dan operasional, menurut **Barda Nawawi Arief**:²¹⁷

” Pemidanaan merupakan suatu rangkaian proses dan kebijaksanaan yang konkritisasinya sengaja direncanakan melalui tahap “formulasi” oleh pembuat uu, tahap “aplikasi” oleh badan/aparat yang berwenang dan tahap “eksekusi” oleh aparat/instansi pelaksana pidana. Agar ada keterjalinan dan keterpaduan antara ketiga tahap itu sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan diperlukan perumusan tujuan dan pedoman pemidanaan.”

Ketentuan dalam stelsel sanksi hukum pidana Indonesia sebagai usaha hukum pidana untuk mencapai tujuannya, bukanlah semata-mata melakukan penjatuhan pidana. **Roeslan Saleh** telah mengemukakan bahwa untuk mencapai tujuan hukum pidana itu tidaklah semata-mata menjatuhkan pidana, tetapi juga ada kalanya menggunakan tindakan-tindakan.²¹⁸ Dalam membicarakan stelsel sanksi pidana adalah tidak terlepas dari masalah sistem pemidanaan yang memiliki pengertian yang luas.

²¹⁷ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, *Op.Cit*, hal.107

²¹⁸ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1987, halaman 47.

Dari lingkup pengertian stelsel sanksi pidana yang begitu luas, penelitian terhadap kebijakan formulasi stelsel sanksi pidana dalam Perda ini adalah hanya stelsel sanksi dalam arti sempit, yaitu sebatas penggunaan jenis sanksi pidana dan konsekwensi hukumnya dalam kesatuan sistem hukum pidana substantif.

Berbicara masalah penentuan sanksi pidana dalam hukum pidana terkait dengan empat aspek, menurut **Mudzakkir** yaitu, pertama, penetapan perbuatan yang dilarang; kedua, penetapan ancaman sanksi pidana terhadap perbuatan yang dilarang; ketiga, tahap penjatuhan pidana pada subjek hukum (seseorang atau korporasi); keempat, tahap pelaksanaan pidana. Keempat aspek tersebut terkait antara satu dengan lainnya dan merupakan satu jalinan dalam wadah sistem hukum pidana.²¹⁹

Bagian penting dalam sistem pemidanaan adalah menetapkan suatu sanksi, keberadaannya akan memberikan arah dan pertimbangan mengenai apa yang seharusnya dijadikan sanksi dalam suatu tindak pidana untuk menegakkan berlakunya norma.

Pemidanaan dapat diartikan sebagai tahap penetapan sanksi dan pemberian sanksi dalam hukum pidana. **Sudarto** menyatakan, bahwa pemberian pidana in abstrakto adalah menetapkan stelsel sanksi hukum pidana yang menyangkut pembentuk uu. Pemberian pidana inkonkreto menyangkut berbagai badan yang kesemuanya mendukung dan melaksanakan stelsel sanksi hukum pidana itu.²²⁰

Dalam masalah penetapan jenis sanksi pidana pada tahap kebijakan legislasi pertimbangan perumusannya tentu dipengaruhi berbagai aspek yang perlu dipikirkan secara tepat. Maka dari itu pernah **Barda Nawawi Arief** mengatakan, bahwa strategi kebijakan pemidanaan dalam kejahatan-kejahatan yang berdimensi baru harus memperhatikan hakikat permasalahannya, bila hakikat permasalahannya lebih dekat dengan masalah masalah dibidang

²¹⁹ Mudzakkir, "*Sistem Pengancaman Pidana dalam Hukum Pidana*", Makalah Seminar Nasional Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 15 Juli 1993, hal.2

²²⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana, Op.Cit*, hal.42

hukum perekonomian dan perdagangan maka lebih diutamakan penggunaan sanksi tindakan dan/atau pidana denda.²²¹

Sehubungan dengan itu, apapun jenis dan bentuk sanksi pidana yang ada dalam Perda, sebagaimana diketahui Perda Pajak dan Perda Retribusi merupakan lingkup bidang hukum administrasi. Penyelesaian pelanggaran terhadap hukum administrasi, selain menggunakan sanksi administrasi dalam penegakan hukumnya digunakan pula ketentuan hukum sanksi pidana sebagai ultimum remedium. Hukum pidana yang digunakan dalam menyelesaikan pelanggaran-pelanggran hukum administrasi, oleh **Barda Nawawi Arief** disebut “Hukum pidana administrasi”.²²²

Sehubungan dengan itu Philipus M.Hadjon menyatakan bahwa jenis-jenis sanksi administrasi itu adalah:

- a. Bestuursdwang (paksaan pemerintah);
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- c. Pengenaan denda administratif;
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).²²³

Pola pemidanaan mempunyai arti acuan atau pedoman dalam menyusun sistem sanksi pidana oleh pembuat peruruan²²⁴ termasuk dalam pembuatan Perda. Sebagai pola pemidanaan dalam membuat sanksi (hukum) pidana, maka setiap peruruan tersebut harus berpedoman pada “hukum payung” hukum pidana sebagai satu kesatuan sistem hukum pidana. KUHP dalam sistem pemidanaan merupakan satu-satunya induk peraturan pidana, dengan demikian dalam pembentukan peruuu termasuk Perda yang mengedepankan sanksi pidana harus berpedoman pada ketentuan umum KUHP.

²²¹ *Op.Cit*, hal.84

²²² Barda Nawawi Arief, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, *Op.Cit*, hal.14

²²³ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, *Op.Cit*, hal.245

²²⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, *Op.Cit*, hal. 153

Sebagaimana dimaklumi bahwa aturan/sistem pemidanaan dalam KUHP menurut

Barda Nawawi Arief²²⁵, adalah mengandung ciri-ciri antara lain:

- a. Berorientasi pada “orang” sebagai pelaku/subjek tindak pidana, tidak berorientasi pada “badan hukum/korporasi” maupun “korban”.
- b. Berorientasi pada sistem pidana minimal umum, maksimal umum, dan maksimal khusus; tidak berorientasi pada sistem pidana minimal khusus;
- c. Berorientasi pada adanya perbedaan kualifikasi tindak pidana berupa “kejahatan” dan “pelanggaran”.

Dengan semakin berkembang kebutuhan tentang perlindungan hukum, tidak dapat lagi untuk menghindari dilakukannya perubahan pandangan baru tentang norma hukum pidana, sehingga menimbulkan perluasan dan penyimpangan dari asas-asas umum dan aturan umum hukum pidana dalam rangka memenuhi kebutuhan hukum pidana diluar kodifikasi.

Dalam hal ini **Bambang Poenomo** pernah mengatakan yang berkaitan dengan terjadinya penyimpangan dari kodifikasi ini, yaitu:

Perluasan dan penyimpangan hukum (hukum eksepsional) ini meliputi bidang hukum pidana yang material dan formal, seperti objek hukum, subyek pembuat delik, perbuatan pidana, pertanggungjawaban pidana, pemidanaan, alat pembuktian, beban pembuktian, pemeriksaan perkara, proses beracara, dan ketentuan-ketentuan lainnya. Hukum pidana di luar kodifikasi ini jumlahnya tidak sedikit yang dituangkan dalam peruruan dan digolongkan menjadi hukum pidana khusus atau hukum pidana eksepsional. Hukum pidana khusus mempunyai cirri mengatur hukum pidana material dan formal yang berada di luar hukum kodifikasi, dengan memuat norma, sanksi, dan azas hukum yang disusun khusus menyimpang karena kebutuhan masyarakat terhadap hukum pidana yang mengandung, peraturan dari anasir-anasir kejahatan inkonvensional.²²⁶

Sejalan dengan formulasi sanksi pidana dalam peruuu (termasuk Perda) diluar KUHP, **Oemar Seno Adji** berpandangan bahwa pembedangan hukum pidana khusus menjadi tiga kelompok, yaitu hukum pidana militer, hukum pidana fiskal, dan hukum pidana ekonomi, kemudian baru dibidang politik.²²⁷

²²⁵ Barda Nawawi Arief, Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi XI tahun 2005, Kerjasama FH UBAYA, Forum Pemantau Pemberantasan Korupsi, dan ASPEHUPIKI, tanggal 14-16 Maret 2005, Surabaya, hal.19

²²⁶ Bambang Poenomo, *Op.Cit*, hal.10

²²⁷ Oemar Seno Adji, *Hukum (Acara) Pidana Dalam Prospekti*, Erlangga, Jakarta, 1973, hal. 167.

Sebab yang kedua adalah karena memang merupakan tuntutan dari pembangunan di bidang hukum itu sendiri yang memiliki aspek ganda. Menurut **Satjipto Rahardjo**, aspek ganda tersebut yaitu:

2. modernisasi hukum, yaitu memperbaharui hukum positif sesuai dengan kebutuhan untuk melayani masyarakat seiring dengan perkembangan masyarakat;
3. fungsionalisasi hukum, yaitu memberikan peranan pada hukum itu dalam mengadakan perubahan pada masa pembangunan.²²⁸

Sejalan dengan konfigurasi sanksi dalam Perda tersebut, **Sudarto**²²⁹ pernah mengatakan, bahwa agar supaya suatu norma atau suatu peraturan peruuhan itu dapat dipatuhi oleh setiap warga masyarakat, maka di dalam norma atau peraturan peruuhan biasanya diadakan sanksi atau penguat. Sanksi tersebut bisa bersifat negatif bagi mereka yang melakukan pelanggaran, akan tetapi juga bisa bersifat positif bagi mereka yang mematuhi atau mentaatinya.

Dari jenis sanksi dalam ketentuan Perda tersebut, **Roeslan Saleh** pernah mengatakan dari perkembangan/penyimpangan pola sanksi dalam ketentuan Perda tersebut:

Dalam penerapan UUkhusus di luar KUHP jika diperlukan ketentuan pidana diharuskan bahwa mengenai ancaman pidana dan ukurannya adalah banyak atau sedikit sama, sehingga mengenai penentuan pidananya haruslah dilakukan secara uniform pula dalam UUdalam arti formal yang dimaksud. Dengan itu lalu dimungkinkan diterbitkannya “UUblanket” yang mengenai pidananya sehubungan dengan semua aturan peruuhan yang akan diterbitkan mempunyai dasar yang sama pula. Begitu pula dengan aturan peruuhan badan-badan otonom, UUformal itu cukup dengan menentukan mengenai macam pidana yang mungkin ditetapkan dan menentukan maksimumnya yang umum. Pembentuk UUyang lebih rendah dapat dapat memilih sendiri dari sanksi-sanksi ini dan menetapkan maksimum khususnya. Mengenai penentuan macam sanksi dan maksimum sanksinya diserahkan kepada pembentuk UUyang lebih rendah itu, oleh karena ketentuan-ketentuan pidananya menurut sifat dan jangkauannya masih dapat sangat beraneka ragam yang memerlukan diversifikasi ancaman pidananya.²³⁰

²²⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1983, hal.231

²²⁹ Soedarto, *Hukum Pidana I*, Penerbit Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hal. 3

²³⁰ Roeslan Saleh, *Perkembangan Pokok-pokok Pemikiran dalam Konsep KUHP*, Ibid, hal.52-53

Menurut **Barda Nawawi Arief**, bahwa sanksi pidana harus disepadankan dengan kebutuhan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan-kepentingan ini. Pidana hanya 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 berdasar kepentingan-kepentingan ini dan nilai-nilai yang mewujudkannya.

Dari variasi formulasi stelsel sanksi yang terdapat pada Perda tersebut merupakan kenyataan apa yang dikatakan oleh **Sudarto**²³¹, bahwa perkembangan hukum pidana dewasa ini di Indonesia terutama undang-undang pidana khusus²³² atau peruan pidana di luar KUHP, terdapat suatu kecenderungan penggunaan sistem dua jalur dalam stelsel sanksinya yang berarti sanksi pidana dan sanksi tindakan diatur sekaligus. Dalam hukum pidana modern menurut **Muladi**, bahwa hukum pidana berorientasikan pada perbuatan dan pelaku (*daad-dader strafrecht*), stelsel sanksinya tidak hanya meliputi pidana (*straf, punishment*) yang bersifat penderitaan, tetapi juga tindakan tata-tertib (*maatregel, treatment*) yang secara relative bermuatan pendidikan.²³³

Sehubungan dengan hal tersebut, **Ted Honderich** pernah menyatakan bahwa suatu pidana dapat disebut sebagai alat pencegah yang ekonomis (*economical deterrents*) apabila dipenuhi syarat-syarat, yaitu:

1. pidana itu sungguh-sungguh mencegah;
2. pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dikenakan;

²³¹ Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana , *Op. Cit.* hal.63

²³² Berkaitan dengan pengertian UU pidana khusus Sudarto mengemukakan tiga kelompok yang bias dikualifikasikan sebagai UU pidana khusus, yaitu: UU yang tidak dikodifikasikan, peraturan-peraturan hukum administrasi yang memuat sanksi pidana dan UU yang memuat hukum pidana khusus (*ius speciale*) yang memuat delik-delik untuk kelompok orang tertentu atau berhubungan dengan perbuatan tertentu. (Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, hal.63).

²³³ Muladi, Lembaga Pidana Bersyarat, Alumni, Bandung, 1985, hal. 25

3. tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih kecil.²³⁴

Dari pandangan **Ted Honderich** tersebut berkaiatan dengan pertimbangan dalam menetapkan untuk membuat atau formulasi sanksi dengan pendekatan rasional pragmatis tersebut, terkandung pula pendekatan kemanfaatan (utilitas).

Sehubungan dengan itu penggunaan hukum pidana dalam lapangan hukum administrasieitu, **S.Prajudi Atmosudirjo** menegaskan:

Sanksi pidana dapat dikenakan kepada warga masyarakat tidak memenuhi keterikatannya kepada ikatan –hukum administrasi tertentu, sehingga dia dikenakan dua sanksi, yakni sanksi hukum administrasi dan sanksi hukum pidana. Sanksi hukum pidana tersebut pada umumnya tidak dilakukan oleh karena kegunaannya terhadap seseorang yang segera memenuhi perintah, hanya baru dipakai terhadap orang yang tidak mentaati perintah pemerintah.²³⁵

Sanksi administrasi merupakan salah satu instrument yuridis, memiliki keragaman jenis sanksi²³⁶ dan prosedur penerapan sanksi yang banyak ditemukan dalam kepustakaan hukum administrasi. Menurut **Asep Warlan Yusuf**, beberapa sanksi administrasi telah digunakan dalam peraturan peruruan. Dalam kepustakaan dan peraturan peruruan disebutkan berbagai jenis sanksi administrasi, antara lain yaitu:

- (1) penolakan izin;
- (2) penundaan izin;
- (3) pembekuan izin;
- (4) pembatalan izin;
- (5) pencabutan izin;
- (6) audit wajib;
- (7) peringatan dan atau teguran;
- (8) penutupan sementara usaha/kegiatan;

²³⁴ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, *Op.Cit*, hal 35

²³⁵ S. Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi (Ed.Rev), Cet-Ke-10, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hal. 142

²³⁶ Menurut Soerjono Soekanto, sanksi secara konvensional dapat diadakan pembedaan antara sanksi positif yang merupakan imbalan, dengan sanksi negatif yang berupa hukuman (Soerjono Soekanto, Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi, Penerbit Remaja Karya, Bandung, 1985, hal 82

- (9) uang jaminan;
- (10) melakukan perbuatan tertentu yang diperintahkan;
- (11) paksaan pemerintahan;
- (12) uang paksa;
- (13) pembayaran sejumlah uang tertentu;
- (14) denda administrasi;
- (15) disinsentif.²³⁷

Kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan sanksi tindakan atau administrasi penal diluar yang ditentukan Pasal 143 UU No.32 tahun 2004 tersebut, menurut **Rozali Abdullah** bahwa:²³⁸

Perda tersebut selain memuat sanksi pidana dapat pula membuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, atau biaya paksaan pemeliharaan hukum seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar. Paksaan penegakan hukum atau paksaan pemeliharaan hukum itu pada umumnya berwujud mengambil atau memindahkan, mencegah, melakukan atau memperbaiki segala sesuatu yang telah dibuat, diadakan, dijalankan, dialpakan atau ditiadakan yang bertentangan dengan hukum. Paksaan itu harus didahului oleh suatu perintah tertulis oleh penguasa eksekutif kepada pelanggar. Paksaan penegakan hukum hendaknya dilakukan dalam hal yang sangat perlu saja sesuai dengan berat pelanggaran, karena paksaan tersebut pada umumnya dapat menimbulkan kerugian atau penderitaan. Jumlah denda atau biaya paksaan penegakan hukum dapat disesuaikan dengan perkembangan tingkat kemahalan hidup.

Dalam lapangan hukum administrasi menurut **Philipus M.Hadjon**, juga dikenal adanya sanksi dalam upaya menegakkan hukum. Sanksi dalam hukum administrasi antara lain:²³⁹

- a. *BestUurdwang* (paksaan pemerintahan);
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- c. Pengenaan denda administrasi;

²³⁷ Asep Warlan Yusuf, Pengenaan Sanksi Administrasi Dalam Kasus Lingkungan Hidup, Jurnal Gloria Juris, Volume 5, No.3, September-Desember 2005, hal.179

²³⁸ Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cet.III, 2002, Hal.42

²³⁹ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Op.Cit, hal.245

d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)

Perda sebagai bagian hukum administrasi, undang-undang telah memberikan kewenangannya kepada pemerintah daerah membuat kebijakan formulasi sanksi pidana dalam Perda. Sehubungan dengan hal ketentuan pembentukan hukum administrasi termasuk Perda dalam kebijakan legislatif yang mengandung aspek hukum pidana di Indonesia selama ini, **Barda Nawawi Arief** telah melakukan identifikasi yang ternyata tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan penal. Dari hasil identifikasi **Barda Nawawi Arief** tersebut ditemukan:

1. ada yang menganut “*double track sistem*” (pidana dan tindakan), ada yang “*single track sistem*” (hanya sanksi pidana), dan bahkan ada yang “semu” (hanya menyebut sanksi pidana, tetapi mengandung/terkesan sebagai sanksi tindakan);
2. dalam hal menggunakan sanksi pidana, ada yang hanya pidana pokok dan ada yang menggunakan pidana pokok dan pidana tambahan;
3. dalam hal menggunakan pidana pokok, ada yang hanya menggunakan pidana denda, dan ada yang menggunakan pidana penjara/kurungan dan denda; bahkan ada yang diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup (seperti UU No.31 tahun 1964 tentang Tenaga Atom);
4. perumusan sanksi pidananya bervariasi (ada tunggal; kumulasi, alternatif, dan gabungankumulasi-alternatif);
5. ada yang menggunakan pidana minimal (khusus) ada yang tidak;
6. ada sanksi administratif yang berdiri sendiri, tetapi ada juga yang dioperasionalkan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana/pemidanaan;
7. dalam hal sanksi administrasi berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah “sanksi administratif” (UU Konsumen, UU Pasar Modal, UU Perbankan) dan ada yang menggunakan istilah “tindakan administratif” (UU Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat);
8. dalam hal sanksi administratif dioperasionalkan melalui sistem pidana, ada yang menyebutnya (dimasukan) sebagai “pidana tambahan” dan ada yang menyebutnya sebagai “tindakan tata tertib” atau “sanksi administratif”;
9. ada “pidana tambahan” yang terkesan sebagai (mengandung) “tindakan”, dan sebaliknya ada sanksi “tindakan” yang terkesan sebagai (mengandung) “pidana tambahan”.
10. ada yang mencantumkan “korporasi” sebagai subjek tindak pidana dan ada yang tidak; dan ada yang memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya dan ada yang tidak;
11. ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya (“kejahatan” atau “pelanggaran”), dan ada yang tidak (UU No.31 tahun 1964; UU No.4 tahun 1992 dll.); bahkan ada UU yang

semula mencantumkan pasal mengenai kualifikasi deliknya, tetapi kemudian dalam perubahan uu, pasal itu dihapuskan (UU No.9 Tahun 1994 menghapus Pasal 42 UU No.6 Tahun 1983).²⁴⁰

Bambang Poernomo pernah menyatakan bahwa jika penerapan sanksi pidana yang diutamakan, jika terlampau keras dan penjatuhan pidana yang tidak mengena sasarannya, akan dapat membawa akibat makin banyak penjahat yang berani melanggar hukum pidana, makin kebal terhadap sanksi pidana, dan pada akhirnya terjadi demoralisasi dalam masyarakat karena menurunnya nilai-nilai hukum pidana.²⁴¹

B. Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau dimasa akan datang

Penggunaan hukum pidana dalam ketentuan Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota dalam ketentuan UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 sebagai pedoman bagi pembuatan Perda Pajak dan Perda Retribusi Provinsi dan Kabupaten/Kota, formulasi kriminalisasi tidak dilakukan pemisahan secara tegas dengan pelanggaran administrasi. Formulasi kriminalisasi dalam UU tersebut diikuti pembentuk Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Riau dalam merumuskan tindak pidana dan sanksi pidana pada bab pasal-pasal ketentuan sanksi pidana Perda. Tidak adanya pemisahan secara tegas formulasi pelanggaran administrasi dengan kriminalisasi (tindak pidana) dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi tersebut menimbulkan kesan sebagai norma (aturan) hukum pidana, yang terlebih dahulu diselesaikan secara administrasi. Di lain sisi, formulasi sanksi administrasi selalu pula menggunakan sanksi “tindakan” (eksekusi riil) selain pembayaran denda dan bunga.

1. Formulasi Kriminalisasi Perda Pajak dan Perda Retribusi

²⁴⁰ Barda Nawawi Arief, Kapita Selekta Hukum Pidana, *Op.Cit*, hal.16-17

²⁴¹ Bambang Poernomo, *Op.Cit*, hal. 25

Formulasi tindak pidana dalam ketentuan Perda Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau seperti diutarakan pada Sub-A, dirumuskan dengan tidak skematis untuk menggambarkan secara abstrak perbuatan pidana yang dilarang, kecuali dicari kembali pada pasal-pasal sebelumnya. Perumusan ini dilakukan akibat ketentuan UU No.18 Tahun 1997 dan UU No.34 Tahun 2000 telah memberikan pedoman formulasi sedemikian rupa. Formulasi tindak pidana selanjutnya memuat unsur-unsur tindak pidana yang jelas sebagai perbuatan yang dilarang, dengan demikian akan memudahkan dalam menentukan perbuatan subjek hukum melanggar ketentuan perbuatan yang dilarang.

Dalam kaidah hukum pidana, suatu perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana **Sudarto** mengatakan, rumusan delik UU harus melukiskan perbuatan yang dimaksud secara skematis, menggambarkan secara skematis syarat-syarat apa yang harus ada pada suatu perbuatan agar dapat dipidana berdasarkan pasal dari yang dirumuskan UU tersebut.²⁴²

Dalam ketentuan KUHP, unsur pertama tindak pidana adalah perbuatan orang, pada dasarnya yang dapat melakukan tindak pidana itu manusia, KUHP tidak mengenal subjek hukum selain manusia. Namun ajaran ini dalam hukum positif Indonesia telah mulai ditinggalkan.

Tindak pidana merupakan suatu pengertian dasar dalam hukum pidana dan merupakan pengertian yuridis. Moeljatno sebagai penganut aliran dualistis, memisahkan antara pengertian “perbuatan pidana” (criminal act) dan “pertanggungjawaban pidana” (*criminal responsibility atau criminal liability*). Konsekuensi dari pemisahan ini maka pengertian perbuatan pidana tidak meliputi pertanggung jawaban pidana. Pandangan ini merupakan pandangan yang dualistis yang berbeda dengan pandangan monoistis yang melihat keseluruhan syarat untuk adanya pidana itu kesemuanya merupakan sifat dari perbuatan.

²⁴² Sudarto, Hukum Pidana I, Yayasan Sudarto, Undip, Semarang, tahun 1990, hal.52

Syarat untuk memungkinkan adanya penjatuhan pidana ialah adanya perbuatan (manusia) yang memenuhi rumusan delik dalam uu, sebagai konsekuensi dari asas legalitas. Rumusan delik (tindak pidana) penting artinya sebagai prinsip kepastian, di dalam rumusan delik harus dapat diketahui dengan pasti tentang apa yang dilarang atau tentang apa yang diperintahkan.

Penggunaan ketentuan hukum pidana dalam formulasi Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah merupakan suatu kebijakan yang strategis, sepanjang dipertimbangkan secara seksama yang tidak saja dipandang dari aspek berlakunya secara yuridis semata. Dalam mengupayakan untuk peningkatan PAD, dalam pembuatan Perda perlu juga perlu memperhatikan nilai-nilai²⁴³ baik nilai filosofis dan maupun nilai sosiologis dalam masyarakat lokal, serta mempertimbangkan kebutuhan pengguna jasa Pemda maupun investor sebagai penggali potensi sumber daya alam. Dengan demikian keberadaan Perda yang dibuat dapat berlaku secara fungsional dalam aplikasinya.

Sehubungan dengan itu **Sudarto** pernah mengatakan dalam suatu kesempatan bahwa:

Suatu peraturan UU yang dalam prakteknya tidak dijalankan akan menurunkan kewibawaan dari penguasa sebagai salah satu sumber krisis kewibawaan. Maka hendaknya selalu disadari oleh pembentuk uu, bahwa penggunaan hukum pidana harus hemat dan bahwa pidana itu bersifat subsidair, dalam arti bahwa apabila sarana-sarana lain lebih bermanfaat dalam mempertahankan sesuatu nilai atau norma hendaknya jangan digunakan hukum pidana.²⁴⁴

Dengan demikian untuk Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah Kabupaten/Kota dimasa akan datang perlu mempertimbangkan secara cermat dan bijaksana berdasarkan

²⁴³ Nilai adalah sesuatu yang dipandang baik atau buruk, benar atau salah, adil atau tidak adil (zhalim), patut atau tidak patut dan lain sebagainya. Nilai baik, benar, adil dan patut selalu dianjurkan, karena diinginkan oleh masyarakat dalam kehidupannya. Sebaliknya nilai buruk, salah, zhalim dan tidak patut dilarang untuk dilakukan, atau dianjurkan untuk di jauhi karena tidak diinginkan oleh masyarakat menguasai kehidupannya. (Poernadi Poerbacaraka dan Soerjono Soekanto, Perihal Kaedah Hukum, Alumni, Bandung, 1985, hal.5).

²⁴⁴ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Op.Cit, hal.58

pandangan/ pedoman yang jelas, tentang kewajaran untuk mengkriminalisasikan atau menggunakan hukum pidana dalam formulasi Perda. Pertimbangan urgensi, dampak positif dan negatif terhadap masyarakat dari pengkriminalisasian pelanggaran ketentuan Perda, sehingga tidak menimbulkan stagnasi/kemandekan dalam penegakan hukum Perda itu sendiri

Saat ini dalam lapangan hukum administrasi, termasuk juga di dalamnya UUpajak dan retribusi daerah dan Perda terkesan kurang sempurna jika didalamnya tidak ada ketentuan pidana, dengan latar belakang itu seolah-olah menimbulkan kesepakatan sikap bagi legislator daerah dalam memformulasikan tindak pidana dalam Perda tanpa mempertimbangkan konsekwensi yuridis dalam pada perumusan Perda. Hal ini terlihat dari pertimbangan/konsiderans pembentukan Perda yang diteliti, tidak sedikitpun mengemukakan latar belakang apa pentingnya mengkriminalisasikan perbuatan yang melanggar ketentuan Perda. Dari fenomena formulatif ini terkesan dalam pandangan legislator kriminalisasi itu seolah-olah sebagai “senjata” yang paling tepat untuk digunakan pada semua produk Perda. Keadaan ini sesuai dengan apa yang dikatakan **Barda nawawi Arief**, bahwa terkadang dilatarbelakangi oleh suatu sikap atau asumsi, “kurang aman” atau “kurang ada jaminan” apabila suatu produk peruruan tanpa ada ketentuan (ancaman) pidananya.²⁴⁵

Penggunaan hukum pidana baru dianggap layak dalam Perda untuk mengatur masyarakat jika benar-benar dipandang tidak mampu lagi digunakan sarana lain. Maka sarana hukum pidana sebagai salah satu strategi dari langkah kebijakan dalam mendukung pembangunan daerah (*local development policy*) dapat digunakan. Hal ini karena sejalan apa yang dikatakan **Barda Nawawi Arief**, bahwa penggunaan sarana penal dalam mengatur masyarakat pada hakikatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*). Ia merupakan bagian dari kebijakan social (*social policy*) atau kebijakan pembangunan nasional

²⁴⁵ Barda Nawawi Arief, Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, Op.Cit, hal.139.

(*national development policy*), bagian dari kebijakan atau politik kriminal (*criminal policy*) dan juga bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).²⁴⁶ Penggunaan hukum pidana secara selektif dan berhati-hati merupakan sikap yang lebih tepat untuk berfungsinya Perda itu dalam tahap aplikasi.

Untuk itu Perda Pajak dan Perda Retribusi dimasa akan datang perlu pemisahan dengan tegas dan selektif dalam memformulasikan pelanggaran administrasi dengan pelanggaran pidana (formulasi tindak pidana), dengan demikian dari tahap awal kompetensi penyelesaian pelanggaran Perda Pajak dan Perda Retribusi ditangani oleh aparat yang berkompeten secara konsisten.

Dalam sistem hukum pidana, suatu perbuatan merupakan tindak pidana hanyalah apabila suatu ketentuan pidana yang telah ada menentukan bahwa perbuatan itu merupakan tindak pidana. Ketentuan ini merupakan prinsip asas legalitas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang berbunyi:

“Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali berdasarkan aturan pidana dalam peruruan yang sebelum perbuatan itu dilakukan telah ada.”

Dalam ketentuan KUHP hanya manusia yang dapat melakukan tindak pidana (subjek tindak pidana) dengan frasa “barang siapa” sebagai terjemahan dari “*hij die*”, yang berarti “siapapun” yang mempunyai arti setiap orang. Pada saat ini pembuat peruruan yang menggunakan istilah “barang siapa” bukan hanya untuk pengertian “setiap manusia” atau “setiap orang perorangan”, melainkan juga untuk pengertian baik “setiap orang perorangan” maupun “setiap korporasi”.

Berdasarkan Pasal 59 KUHP, korporasi sebagai subjek hukum pidana tidak dikenal. Apabila pengurus korporasi melakukan tindak pidana yang dilakukan dalam rangka mewakili atau dilakukan untuk dan atas nama korporasi, pertanggungjawaban pidana dibebankan

²⁴⁶ Op.Cit, hal. 139

hanya kepada pengurus yang melakukan tindak pidana itu. Korporasi tidak dibebani pertanggungjawaban pidana karena KUHP tidak mengenal korporasi sebagai subjek hukum pidana. Jadi subjek hukum dalam hukum pidana umum sebagaimana diatur dalam KUHP adalah manusia.

Pasal 59 KUHP berbunyi:

Dalam hal-hal dimana pelanggaran ditentukan pidananya diancamkan kepada pengurus, anggota-anggota badan pengurus atau komisaris-komisaris, maka tidak pidana pengurus, anggota badan pengurus atau komisaris yang ternyata tidak ikut campur melakukan pelanggaran tersebut.

Di dalam KUHP Indonesia tidak terdapat satu pasalpun yang menentukan tindak pidana dapat dilakukan oleh suatu korporasi., namun dalam perkembangan hukum pidana diluar KUHP telah memperluas pelaku tindak pidana yang tidak hanya terbatas kepada manusia tetapi juga kepada korporasi. Perkembangan ini sejalan dengan perkembangan hukum pidana di negara-negara lain. Hal ini dapat dilihat dari berbagai uu yang dibuat sejak tahun 1951, yaitu sejak diberlakukannya UU Drt No.17 tahun 1951 tentang Penimbunan Barang-Barang. RUU KUHP 2005 juga telah berpendirian korporasi sebagai subjek tindak pidana, seperti yang terdapat dalam Pasal 44 RUU KUHP Tahun 2005 yang berbunyi “Korporasi merupakan subjek tindak pidana”.

Sehubungan dengan adagium “*actus non facit reum, nisi mens sit rea*” atau “tidak ada pidana tanpa kesalahan”, maka konsekuensinya adalah bahwa hanya manusia yang dapat dibebani pertanggungjawaban pidana. Namun demikian, dalam perkembangan hukum pidana dan termasuk pula hukum pidana Indonesia, telah menerima pendirian bahwa korporasi dapat pula dibebani pertanggungjawaban pidana. Pasal 165 RUU KUHP Tahun 2005 berbunyi:

“Setiap orang adalah orang perorangan, termasuk korporasi”.

RUU KUHP Tahun 2005 mengadopsi pendirian untuk menjadikan korporasi sebagai pelaku tindak pidana telah memberikan batasan pengertian, seperti diatur Pasal 166 RUU KUHP Tahun 2005 yang berbunyi:

“Korporasi adalah kumpulan terorganisasi dari orang dan/atau kekayaan, baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum”.

Dari pengakuan perundang-undangan hukum pidana di luar KUHP tentang subjek hukum pidana selain orang termasuk juga korporasi, oleh UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 sebagai pedoman Perda Pajak dan Perda Retribusi di Indonesia., maka terlihat pula dalam formulasi subjek tindak Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau.

Mempertimbangkan secara hati-hati memformulasikan hukum pidana dalam Perda didasarkan kepada pertimbangan pemikiran bahwa sarana “*penal*” mempunyai keterbatasan dan mengandung beberapa kelemahan jika secara “serta merta” di cantumkan begitu saja dalam Perda.

Sehubungan dengan keterbatasan atau kelemahan dari penggunaan hukum pidana pada tiap produk peruan itu, sejalan dengan apa yang pernah dikatakan oleh **Barda Nawawi Arief**, bahwa sarana penal mempunyai keterbatasan dan mengandung beberapa kelemahan (sisi negatif) antara lain:

- a. dilihat secara dogmatis/idealis, sanksi pidana merupakan jenis sanksi yang paling tajam/keras (oleh karena itu juga sering disebut sebagai “*ultimum remedium*”);
- b. dilihat secara fungsional/pragmatis, operasionalisasi dan aplikasinya memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi (antara lain: berbagai UU organik, lembaga/aparat pelaksana) dan lebih menuntut “biaya tinggi”;
- c. sanksi hukum pidana merupakan “*remedium*” yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsure atau efek sampingan yang negatif;
- d. penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan “*kurieren am symptom*” (menanggulangi/menyembuhkan gejala); jadi hukum/sanksi pidana hanya merupakan “pengobatan simptomatik” dan bukan “pengobatan kausatif” karena sebab-sebab kejahatan yang demikian kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana;

- e. hukum/sanksi pidana hanya merupakan bagian kecil (subsistem) dari sarana control social yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosio-ekonomi, sosio-kultural dan sbaginya.);
- f. sistem pidana bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat structural atau fungsional;
- g. efektivitas pidana masih bergantung pada banyak faktor dan oleh karena itu masih sering dipermasalahkan.²⁴⁷

Dari beberapa keterbatasan/kelemahan hukum pidana tersebut, penggunaannya sebagai alat penegakan terhadap pelanggaran Perda, kriminalisasi tidak perlu digunakan pada setiap formulasi Perda.

Nigel Walker pernah membuat beberapa prinsip-prinsip pembatas dalam menggunakan sarana penal, sebagaimana dikutip **Brada Nawawi Arief**, yaitu:

- a. jangan hukum pidana digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan/retributive;
- b. jangan menggunakan hukum pidana untuk memidana perbuatan yang tidak merugikan/membahayakan;
- c. jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai suatu tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana lain yang lebih ringan;
- d. jangan menggunakan hukum pidana apabila kerugian/bahaya yang timbul dari pidana lebih besar daripada kerugian/bahaya dari perbuatan/tindak pidana itu sendiri;
- e. larangan-larangan hukum pidana jangan mengandung sifat lebih berbahaya daripada perbuatan yang akan dicegah;
- f. hukum pidana jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapat dukungan kuat dari public;
- g. hukum pidana jangan memuat larangan/ketentuan-ketentuan yang tidak dapat dilaksanakan/dipaksakan ("*unenforceable*").²⁴⁸

2. Formulasi Perangjawab Pidana dalam Perda Pajak dan retribusi

UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 Tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah, telah menentukan subjek hukum dalam Perda Pajak Daerah dan Perda Retribusi Daerah adalah orang dan badan hukum, ketentuan ini oleh Pemerintah daerah sebagai

²⁴⁷ Barda Nawawi Arief, Op.Cit, hal.140

²⁴⁸ Barda Nawawi Arief, Op.Cit, hal.141

pembuat Perda berpedoman kepada ketentuan UU No.18 Tahun 1997 jo Uu No.34 Tahun 2000 tersebut.

Dalam tindak pidana, sebagai unsur pertama dari tindak pidana adalah perbuatan orang. Pada dasarnya yang dapat melakukan tindak pidana itu manusia karena KUHP tidak mengenal subjek hukum diluar selain orang, maka rumusan delik dalam Uu lazim dimuali dengan kata-kata: “barang siapa” yang tidak dapat diartikan lain dari pada orang. Rumusan tindak pidana seperti itu dalam Perda Pajak dan Retribusi dalam ketentuan pasal-pasal sanksi pidananya selalu dirumuskan sama dengan perumusan yang ada pada ketentuan pasal-pasal KUHP, seperti Pasal 9 Perda Kabupaten Indragiri Hilir No.54 Tahun 2000 merumuskan subjek hukum pidana dengan kata-kat “barang siapa”. Demikian pula Pasal 32 Perda Pajak Kabupaten Rokan Hilir No.26 Tahun 2002. Pasal 36 Perda Retribusi Kabupaten Kuantan Singingi No.2 Tahun 2003 dan Pasal 31 Perda Retribusi Kabupaten Indragiri Hulu No.15 Tahun 2004. Perumusan subjek tindak pidana dalam ketentuan Perda tersebut mengandung pengertian unsur perbuatan orang dan badan hukum sebagai pelaku tindak pidana.

B.Mardjono Reksodipuro²⁴⁹ berpandangan pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi ada tiga sistem, yaitu:

1. pengurus korporasi sebagai pembuat dan penguruslah yang bertanggungjawab.
2. korporasi sebagai pembuat dan pengurus bertanggung jawab;
3. korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggung jawab.

Barda Nawawi Arief menyatakan teori-teori pertanggungjawaban pidana korporasi sebagai berikut:²⁵⁰

²⁴⁹ B. Mardjono Reksodiputro, *Pertanggungjawaban Pidana Koporasi dalam Tindak Pidana Korporasi*, Semarang, FH.UNDIP, 1989, hal.4

²⁵⁰ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, *Op.Cit*, hal 233-238

1. Doktrin Pertanggungjawaban Pidana Langsung (*Direct Liability Doctrine*) atau Teori Identifikasi (*Identification Theory*).
 - Perbuatan/kesalahan "pejabat senior" ("*senior officer*") diidentifikasi sebagai perbuatan/kesalahan korporasi;
 - Disebut juga teori/doktrin "alter ego" atau "teori organ":
 - a. Arti sempit (Inggris): "hanya perbuatan pejabat senior (otak korporasi) yang dapat dipertanggungjawabkan kepada korporasi.
 - b. Arti luas (Amerika Serikat): tidak hanya pejabat senior/direktur, tetapi juga agen di bawahnya.
2. Doktrin pertanggungjawaban pidana pengganti (*vicarious liability*)
Didasarkan pada "*employment principle*", bahwa majikan ("*employer*") adalah penanggung jawab utama dari perbuatan para buruh/karyawan.
3. Doktrin pertanggungjawaban pidana yang ketat.
Pertanggungjawaban pidana korporasi dapat juga semata-mata berdasarkan uu, terlepas dari dua doktrin di atas, yaitu dalam hal korporasi melanggar atau tidak memenuhi kewajiban/kondisi/situasi tertentu yang ditentukan oleh uu. Pelanggaran kewajiban/kondisi/situasi tertentu oleh korporasi ini dikenal dengan istilah "*Companies offence*", "*situational offence*", atau "*strict liability offence*".

Pengertian tindak pidana tidak termasuk pertanggungjawaban pidana. Tindak pidana hanya menunjuk kepada dilarangnya perbuatan sebagai ditetapkan dalam suatu peraturan peruan. Moeljatno menyebutkan, bahwa kesalahan merupakan pengertian tersendiri terlepas dari perbautaan pidana. Dalam perbuatan pidana, yang menjadi pusat perhatiannya adalah "perbuatan", sedangkan dalam hal pertanggungjawaban (kesalahan) yang menjadi pusat perhatiannya adalah orang yang melakukan perbuatan.²⁵¹ Meskipun perbuatannya memenuhi rumusan delik dalam uu dan tidak dibenarkan (*an objective breach of a penal provision*), namun hal tersebut belum memenuhi syarat untuk menjatuhkan pidana. Untuk pemidanaan masih perlu adanya syarat, bahwa orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan atau bersalah (*subjective guilt*).²⁵² Dengan demikian, seseorang dapat dipidana tidak hanya karena telah melakukan tindak pidana sesuai dengan rumusan tindak pidana dalam uu, hal tersebut belum memenuhi syarat untuk penjatuhan pidana, karena masih diperlukan adanya syarat lain yaitu harus adanya kesalahan.

²⁵¹ Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban dalam Hukum Pidana*, Naskah Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, Bina Aksara, 1983, hal.25.

²⁵² Moeljatno, *Op.Cit*, hal.85.t

Kesalahan dalam pengertian hukum menurut **Mezger**, adalah keseluruhan syarat yang memberi dasar untuk adanya pencelaan pribadi terhadap sipembuat tindak pidana.²⁵³

Simons mengartikan kesalahan itu sebagai pengertian yang “*social-ethisch*” yaitu: sebagai dasar untuk pertanggung jawab dalam hukum pidana ia berupa keadaan *psychisch* dari sipembuat dan hubungannya terhadap perbuatannya, dan dalam arti bahwa berdasarkan keadaan *psychisch* (jiwa) itu perbuatan-perbuatannya dapat dicelakan kepada sipembuat.²⁵⁴

Kesalahan dalam arti yang luas dapat disamakan dengan pengertian “pertanggung jawaban dalam hukum pidana” di dalamnya terkandung makna dapat dicelanya sipembuat atas perbuatannya (bukan pengertian sempit yaitu kealpaan). Moeljatno mengatakan bahwa unsur-unsur dari kesalahan dalam arti yang seluas-luasnya adalah:

- a. adanya kemampuan bertanggung jawab pada si pembuat; artinya keadaan jiwa sipembuat harus normal;
- b. hubungan batin antara sipembuat dengan perbuatannya, yang berupa kesengajaan (dolus) atau kealpaan (culpa); ini disebut bentuk-bentuk kesalahan;
- c. tidak adanya alasan yang menghapus kesalahan atau tidak ada alasan pemaaf.²⁵⁵

Pembebanan unsur kesalahan dalam pemberian pidana, berarti ada pengakuan atas berlakunya “asas tiada pidana tanpa kesalahan” (*geen straf zonder schuld*), asas ini secara singkat sering disebut sebagai “asas kesalahan”. Asas kesalahan seperti juga asas legalitas, merupakan asas yang fundamental dalam pertanggungjawaban pidana, namun dalam KUHP saat ini tidak memuat asas kesalahan. UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dalam Pasal 6 ayat (2) disebutkan:

“Tiada seorang juapun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila Pengadilan, karena alat pembuktian yang sah menurut uu mendapat keyakinan bahwa yang dianggap dapat bertanggungjawab telah bersalah atas perbuatan yang dituduhkan kepadanya”.

²⁵³ Sudarto, Hukum Pidana I, *Op.Cit*, hal.88

²⁵⁴ Sudarto, *Op.Cit*.

²⁵⁵ Sudarto, *Op.Cit*

Dalam RUU KUHP Tahun 2005 pertanggungjawaban pidana dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 34 yang berbunyi:

“Pertanggungjawaban pidana ialah diteruskannya celaan yang objektif yang ada pada tindak pidana dan secara subjektif kepada seseorang yang memenuhi syarat untuk dapat dijatuhi pidana karena perbuatannya itu”.

Subjek hukum dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi mengakui orang dan badan hukum, atau badan lainnya sebagai subjek pajak dan retribusi yang berpedoman kepada UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000, merupakan ketentuan yang tidak dikenal dalam KUHP. Diformulasikannya ketentuan pertanggungjawaban pidana korporasi dalam UU Perpajakan Daerah dapat dijadikan pedoman Pemerintah Daerah dalam pembuatan Perda Pajak dan Perda Retribusi.

3. Formulasi Sanksi Hukum Pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi

Formulasi sanksi pidana penjara dan pidana kurungan serta pidana denda dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi saat ini merupakan sanksi pidana yang berpedoman kepada Pasal 10 KUHP. Namun subjek hukum pidana dalam Perda yang mengakui selain orang juga korporasi, konsekuensinya tidak bisa begitu saja formulasi tindak pidana dan sanksi dirumuskan seperti perumusan dalam KUHP. Di Inggris satu-satunya jenis sanksi pidana (criminal penalty) yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi adalah pidana denda (fine).²⁵⁶ Korporasi sebagai pelaku tindak pidana tidak mungkin dapat dituntut berdasarkan suatu peruan pidana (Perda) apabila dalam peruan tersebut ditentukan bahwa asanksi pidana yang dapat dijatuhkan kepada pelaku pidana adalah kumulasi pidana pejjara atau pidana kurungan dengan pidana (kedua sanksi pidana tersebut bersifat kumulatif, yaitu harus kedua sanksi tersebut dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana yang bersangkutan). Dengan kata lain,

²⁵⁶ Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Op.Cit, Hal.205

korporasi hanya mungkin dituntut dan dijatuhi pidana apabila sanksi pidana penjara atau pidana kurungan dan pidana denda di dalam peruruan itu ditentukan sebagai sanksi pidana bersifat alternatif. Apa bila kedua sanksi pidana itu bersifat alternatif, maka kepada pengurusnya dapat dijatuhkan sanksi pidana penjara, atau sanksi pidana denda, atau kedua sanksi tersebut dijatuhkan secara kumulatif. Sementara itu kepada korporasinya hanya dijatuhkan sanksi pidana denda karena korporasi tidak mungkin menjalani sanksi pidana penjara atau pidana kurungan.

Sebagai suatu perbandingan terhadap ketentuan sanksi pidana denda dalam Rancangan KUHP Tahun 2005, pidana denda memiliki kategori pilihan yang lebih banyak untuk digunakan sebagai menggantikan pidana penjara dan kurungan. Kategori pidana denda ditentukan dalam Rancangan KUHP Tahun 2005 sebagai berikut.

Pasal 77

- (1) Pidana denda merupakan pidana berupa sejumlah uang yang wajib dibayar oleh terpidana berdasarkan putusan pengadilan.
- (2) Jika tidak ditentukan minimum khusus maka pidana denda paling sedikit Rp 15.000,00 (lima belas ribu rupiah);
- (3) Pidana denda paling banyak ditetapkan berdasarkan kategori, yaitu:
 - a. kategori I Rp 1.500.000,00 (satu juta lima ratus ribu rupiah);
 - b. kategori II Rp 7.500.000,00 (tujuh juta lima ratus ribu rupiah);
 - c. kategori III Rp 30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah);
 - d. kategori IV Rp 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah);
 - e. kategori V Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah); dan
 - f. kategori VI Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
- (4) Pidana denda paling banyak untuk korporasi adalah kategori lebih tinggi berikutnya.

- (5) Pidana denda paling banyak untuk korporasi yang melakukan tindak pidana yang diancam dengan:
- a. pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun adalah denda Kategori V.
 - b. pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun adalah denda Kategori VI.
- (6) Pidana denda paling sedikit untuk korporasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) adalah denda Kategori IV.
- (7) Dalam hal terjadi perubahan nilai uang, ketentuan besarnya denda ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Mengenai pelaksanaan pidana denda diatur dalam Pasal 78

- (1) Denda dapat dibayar dengan cara mencicil dalam tenggang waktu sesuai dengan putusan hakim.
- (2) Jika denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dibayar penuh dalam tenggang waktu yang ditetapkan, maka untuk denda yang tidak dibayar tersebut dapat diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana.

Pidana Pengganti Denda Kategori I

Pasal 79

- (1) Jika pengambilan kekayaan atau pendapatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (2) tidak memungkinkan, maka denda yang tidak dibayar tersebut diganti dengan pidana kerja sosial, pidana pengawasan, atau pidana penjara, dengan ketentuan denda tersebut tidak melebihi denda Kategori I.
- (2) Lamanya pidana pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. untuk pidana kerja sosial pengganti, berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3) dan ayat (4);

- b. untuk pidana pengawasan, paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun;
 - c. untuk pidana penjara pengganti, paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun;
 - d. untuk pidana penjara pengganti, paling lama 1 (satu) tahun 4 (empat) bulan jika ada pemberatan pidana denda karena pembarengan atau karena adanya pemberatan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131.
- (3) perhitungan lamanya pidana pengganti didasarkan pada ukuran, untuk tiap denda Rp 2.500.,00 (dua ribu lima ratus rupiah) atau kurang, disepadankan dengan:
- a. 1 (satu) jam pidana kerja sosial pengganti;
 - b. 1 (satu) hari pidana pengawasan atau pidana penjara pengganti.
- (4) Setelah menjalani pidana pengganti, sebagian pidana denda dibayar, maka lamanya pidana pengganti dikurangi menurut ukuran yang sepadan sebagaimana ketentuan dalam ayat (3).

Pidana Pengganti Denda Melebihi Kategori I

Pasal 80:

- (1) Jika pengambilan kekayaan atau pendapatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (2) tidak dapat dilakukan, maka untuk denda di atas kategori I yang tidak dibayar diganti dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama sebagaimana yang diancamkan untuk tindak pidana yang bersangkutan.
- (2) Ketentuan Pasal 79 ayat (4) berlaku untuk pasal ini sepanjang mengenai pidana penjara pengganti.

Pidana Pengganti Denda untuk Korporasi

Pasal 81:

Jika pengambilan kekayaan atau pendapatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (2) tidak dapat dilakukan maka untuk korporasi dikenakan pidana pengganti berupa pencabutan izin usaha atau pembubaran korporasi.

Pasal 82:

- (1) Dalam penjatuhan pidana denda, wajib dipertimbangkan kemampuan terpidana.
- (2) Dalam menilai kemampuan terpidana, wajib diperhatikan apa yang dapat dibelanjakan oleh terpidana sehubungan dengan keadaan pribadi dan kemasyarakatannya.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak mengurangi untuk tetap diterapkan minimum khusus pidana denda yang ditetapkan untuk tindak pidana tertentu.

Berangkat dari kenyataan itu, penulis berpandangan dalam penggunaan hukum pidana pada formulasi Perda Pajak dan Perda Retribusi dimasa akan datang perlu memperhatikan sistem pemidanaan yang konsisten. UU yang mendelegasikan penggunaan sanksi pidana kepada pemerintah daerah dalam pembentukan Perda, implementasinya perlu memisahkan secara tegas antara pelanggaran administrasi yang menggunakan sanksi administrasi dengan pengaturan perbuatan kriminalisasi yang dikenakan sanksi pidana atau tindakan. Karena tujuan Perda juga untuk menertibkan administrasi terhadap pendapatan asli daerah, maka sanksi positif dalam Perda juga perlu diformulasikan. Dengan demikian para wajib pajak mendapatkan motivasi sebagai warga yang andil dalam pembangunan daerah.

Perda Pajak dan Perda Retribusi dari produk pemerintah daerah (legislatif) yang menggunakan hukum pidana saat ini, seperti diragakan pada skema terdahulu dalam ban ini, terseksan menempatkan penggunaan sanksi pidana yang tidak ber pola atau tidak konsisten berdasarkan sistem pemidanaan yang berlaku. Implementasi dari penggunaan hukum pidana, sebagaimana diberikan kewenangan dalam ketentuan UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.34 Tahun 2000 tersebut, perlu dijabarkan dalam formulasi Perda dengan mengacu pada sistem pemidanaan yang integral/ konprehensif. Legislatur daerah memformulasikan sanksi dan

tindakan pada Perda perlu memisahkan kewenangan dengan tegas, antara yudikatif dan eksekutif dalam penegakan Perda yang dilanggar. Dengan pengertian lain perlunya dirumuskan secara eksplisit norma pelanggaran administrasi sebagai kewenangan pemerintah (Bupati/Walikota) untuk mengenakan sanksi administrasi, sedangkan rumusan norma kriminalisasi, sanksi dan tindakan menjadi kewenangan yudikatif.

Menggunakan kebijakan *non penal* (penyelesaian secara administrasi) terhadap pelanggaran Perda Pajak dan Perda Retribusi, merupakan sarana strategis dan praktis untuk digunakan dibanding penyelesaian dengan hukum pidana. Upaya-upaya merangsang kepatuhan wajib pajak dalam bentuk penghargaan dan kemudahan-kemudahan sebagai sanksi positif di formulasikan sebagai sanksi Perda Pajak dan Perda Retribusi Daerah, adalah bentuk upaya kebijakan *non penal*.

Dari batasan yang disebutkan di atas menunjukkan dalam ketentuan hukum administrasi yang menggunakan hukum pidana untuk penerapannya bersifat *ultimum remedium*, walaupun telah memenuhi unsur pelanggaran yang dibebankan sanksi pidana namun jika pelaku segera melaksanakan perintah untuk mengembalikan keadaan seperti semula (sanksi administrasi) tidak perlu lagi digunakan ketentuan hukum pidana. Dengan demikian sanksi/hukum pidana itu adalah mempunyai fungsi “subsidiar”, sebagai sarana/upaya pengganti yang terakhir apabila sarana atau upaya-upaya lain sudah tidak memadai lagi, atau dianggap/dinilai oleh formulator sanksi administrasi tidak mampu lagi untuk digunakan dalam menanggulangi pelanggaran Perda.

UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 selain memformulasikan sanksi pidana sebagai lingkup hukum pidana substantif, diatur pula dalam uu tersebut ketentuan hukum pidana formal untuk melaksanakan penegakan hukum terhadap pelanggaran Perda Pajak dan Perda Retribusi yang dipedomani Pemda dalam memformulasikan kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dari aparat Satuan Polisi Pamong Praja atau PPNS

berdasar ketentuan diangkat sebagai penyidik. Ketentuan Pasal 42 UUNo.18 Tahun 1997 jo UUNo.34 Tahun 2000.

Pasal 42 berbunyi:

1. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan pemerintah daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana dibidang perpajakan daerah atau retribusi, sebagaimana dimaksud dalam UU hukum acara pidana yang berlaku.
2. Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
 - a. menerima, mencari, mengumpulkan, dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lebih lengkap dan jelas.
 - b. Meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana perpajakan daerah dan retribusi;
 - c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi;
 - d. Memeriksa buku-buku, catatan-catatan, dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi;
 - e. Melakukan pengeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen-dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
 - f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dibidang perpajakan daerah dan retribusi;
 - g. Menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan/ atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf e;
 - h. Memotret seseorang yang berakaitan dengan tindak pidana perpajakan daerah dan retribusi;
 - i. Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - j. Menghentikan penyidikan;
 - k. Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana dibidang perpajakan daerah dan retribusi menurut hukum yang bertanggungjawab.
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui pejabat Polisi Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU Hukum Acara Pidana yang berlaku.

pidana denda disetorkan ke kas negara oleh wajib pajak dan wajib retribusi melalui aparat perpajakan, sebagaimana ditentukan UU No.34 Tahun 2000. Pasal 41 menentukan bahwa “Denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, Pasal 39, dan Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) merupakan penerimaan negara.”

Ketentuan Pasal 18 UU No.34 Tahun 2000 menentukan prosedur hukum pidana formal dalam penegakan hukum Pajak dan Retribusi Daerah, yang pada dasarnya proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tetap menggunakan ketentuan UU No.8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, walaupun terdapat beberapa perbedaan pengetahuan. Ketentuan Pasal 18 ayat (3) UU No.34 Tahun 2000 memberikan sinyal bahwa dalam proses penuntutan pelanggaran Perda tetap dilakukan Penuntut Umum. Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (3) ini tidak menegaskan, apakah dalam penuntutan di sidang pengadilan terhadap perkara pelanggaran Perda Pajak dan Perda Retribusi menggunakan Acara Pemeriksaan Biasa sebagaimana diatur dalam Pasal 152 sampai dengan Pasal 202 KUHP, atau Acara Pemeriksaan Singkat yang ditentukan Pasal 203 sampai dengan Pasal 204 KUHP, atau menggunakan pemeriksaan dengan Acara Pemeriksaan Cepat sebagaimana ditentukan Pasal 205 sampai dengan Pasal 210 mengenai Acara Tindak Pidana Ringan. Tidak adanya pola acara pemeriksaan dipersidangan yang tegas dari ketentuan Pasal 18 ayat (3) UU No.34 Tahun 2000 karena akibat tidak adanya penentuan kualifikasi delik dalam undang-undang.

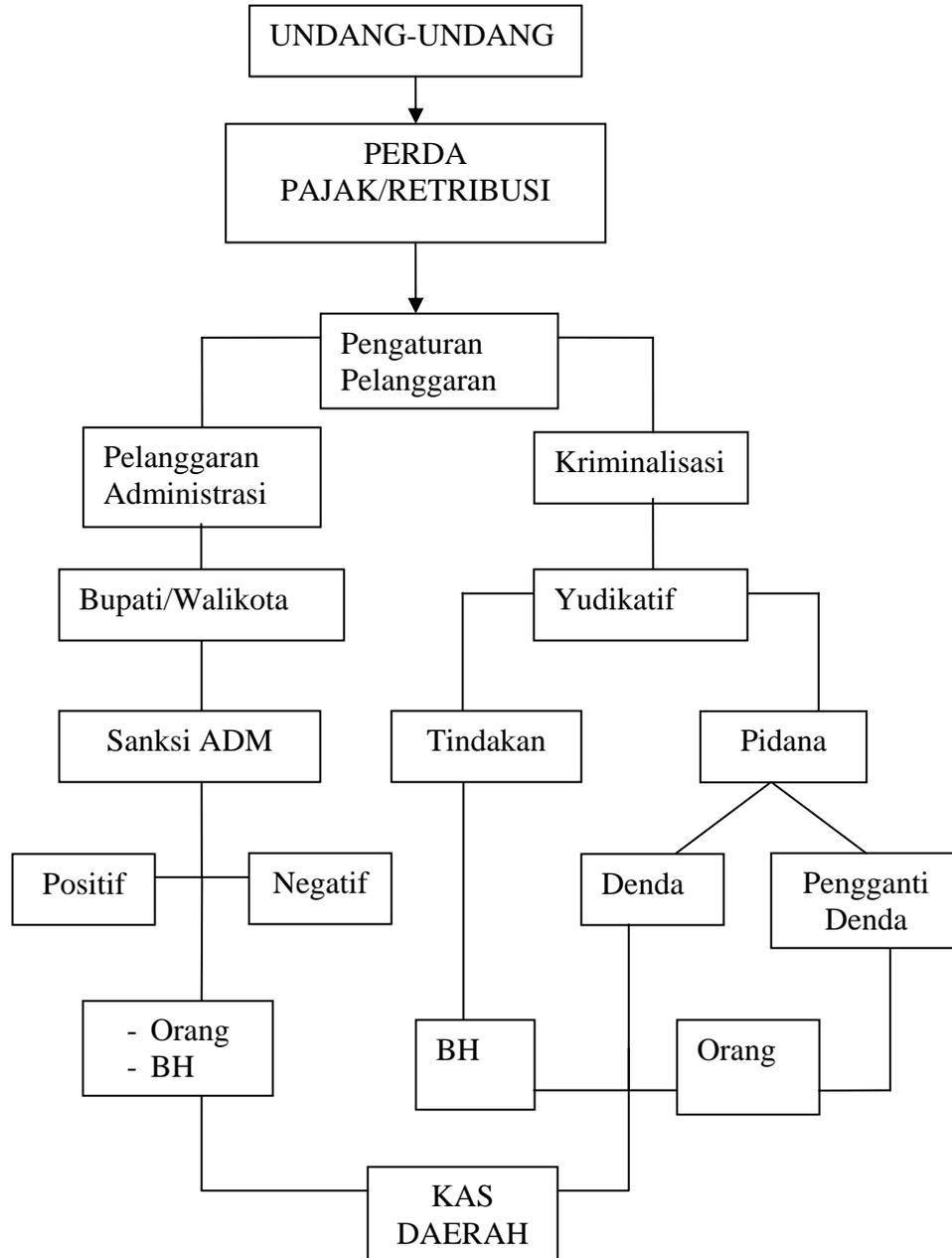
Dalam ketentuan sanksi pidana terurama tentang Pajak Daerah sebagaimana diatur Pasal 37 ayat (1) dan (2), bahwa jika wajib pajak tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah, atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah, dapat dipidana kurungan paling lama 1 tahun atau denda paling banyak 2 kali jumlah pajak terutang jika karena kealpaan, tetapi jika dengan sengaja dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 tahun atau denda paling banyak 4 kali jumlah pajak yang terutang. Bobot sanksi pidana Pajak Daerah dalam ketentuan UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000, dalam ketentuan KUHP kualifikasi delik tersebut adalah kejahatan yang diatur Buku II KUHP karena ancaman pidananya 2 tahun. Sebaliknya Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi

Riau sebagaimana menentukan kualifikasi delik dalam Perda sebagai pelanggaran. Pidana denda dari pelanggaran Pajak dan Retribusi Daerah yang terbukti secara sah merugikan keuangan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 37, Pasal 39, berdasarkan ketentuan Pasal 41 UU No.34 Tahun 2000 sanksi denda yang dijatuhkan kepada terpidana tersebut merupakan penerimaan negara, dan bukan menjadi pemasukan terhadap Kas Daerah.

Penulis berpandangan untuk perundang-undangan Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota dimasa akan datang perlu ditetukan secara eksplisit kualifikasi delik sebagai pelanggaran, dan pemeriksaan menggunakan ketentuan acara pemeriksaan cepat dengan acara pemeriksaan tindak pidana ringan sehingga sesuai dengan prinsip pemeriksaan sederhana, cepat dan biaya murah. Kecuali itu, karena filosofi dibentuknya Undang-undang Pajak dan Retribusi Daerah untuk dapat diimplementasikan dalam Perda dalam rangka pemasukan keuangan daerah, maka hasil pelaksanaan pidana denda perlu ditegaskan merupakan penerimaan daerah yang berbeda dari ketentuan Pasal 41 UU No.34 Tahun 2000.

Sebagai gambaran yang penulis maksud pada uraian di atas diragakan pada halaman berikut.

**BAGAN PENGGUNAAN HUKUM PIDANA DALAM PERDA PAJAK DAN
PERDA RETRIBUSI KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI RIAU UNTUK MASA AKAN
DATANG MENURUT PENULIS**



Penulis berpandangan pidana penjara pendek dan pidana kurungan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37, dan 39 UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 yang menjadi patokan sanksi pidana dalam ketentuan Perda, tidak layak lagi untuk digunakan/dikedepankan sebagai sanksi pidana dalam Perda, karena:

1. pidana penjara pendek dan pidana kurungan tidak sesuai dengan filosofi tujuan diadakannya perda, terutama Perda tentang Pajak dan Retribusi sebagai sarana untuk menggali potensi/mengupayakan pendapatan asli daerah.
2. karena Perda sebagai bagian dari hukum administrasi yang lebih menekankan untuk melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugas pengaturan dari lembaga pemerintahan daerah, sehingga jika menerapkan pidana kurungan bukanlah bertujuan untuk perlindungan/keamanan terhadap masyarakat;
3. penerapan pidana penjara pendek dan pidana kurungan terhadap tindak pidana pelanggaran Perda tidak akan mencapai hakikat tujuan pidana itu sendiri jika dihubungkan dengan tujuan Perda.
4. pidana penjara pendek dan pidana kurungan lebih berdampak negatif pada pribadi pelaku dan keluarga serta status sosial, karena dicap pernah dipenjara/dikurung dalam tahanan.
5. penerapan pidana penjara pendek dan pidana kurungan akan menjadi beban terhadap Negara, karena tidak ada sarana khusus pada pemerintah daerah.

Aspek positif dari mengedepankan sanksi pidana denda dalam Perda, menurut pandangan penulis akan lebih bermanfaat, karena:

1. sejalan dengan filosofi diadakannya Perda khusus tentang Perda Pajak dan Perda Retribusi, untuk menggali potensi pendapatan daerah, maka dengan diterapkannya pidana denda akan bermakna untuk PAD;
2. jika Konsep KUHP telah menjadi hukum positif, maka pidana kerja sosial dapat dijadikan sebagai pidana pengganti denda dalam Perda adalah lebih realistis karena bermanfaat untuk kepentingan umum.
3. tidak merendahkan nilai-nilai kemanusiaan pelanggar.
4. tidak membebankan Negara.

Selain alasan-alasan penulis di atas, perlu juga penulis kemukakan beberapa pandangan ahli hukum yang keberatan penggunaan pidana penjara pendek dan alternatif pengganti dengan pidana denda dalam peraturan, termasuk menurut penulis dalam ketentuan Perda.

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.²⁵⁷

Suatu hal berkenaan dengan pidana penjara ini yang masih terus mendapatkan sorotan, yakni masalah penerapan pidana penjara dalam jangka waktu yang pendek.²⁵⁸ Sebagaimana diketahui, bahwa menurut banyak kalangan pidana penjara jangka waktu yang pendek (maksimal 6 bulan) ini, mempunyai dampak yang negatif bagi narapidana.

Berkaitan dengan itu ada beberapa alternatif bagi pengganti pidana penjara pendek, wacana tentang pencabutan hak-hak tertentu, denda, atau kerja sosial yang dimasukkan dalam aturan peraturan untuk memberikan kewenangan kepada hakim memilih untuk menjatuhkan sanksi merupakan alternatif pengganti pidana penjara pendek masak yang akan datang.

Menurut **Roeslan Saleh**, di Negara Portugal, Inggris dan Jerman, bekerja untuk kepentingan umum tanpa pembayaran itu dapat pula sebagai ganti denda. Dibanyak Negara pidana penjara atau denda dapat melalui grasi selanjutnya dirobah menjadi pidana bekerja untuk kepentingan umum tanpa dibayar.²⁵⁹

²⁵⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op.Cit, hlm 43 dan 46.

²⁵⁸ 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 panitensier 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.

²⁵⁹ Roeslan Saleh, *Pidana Lain Sebagai Pengganti Pidana Penjara*, UIR Pres, Pekanbaru, 1989, hal.3

Pidana bekerja tanpa dibayar menurut **Roeslan Saleh**,²⁶⁰ telah dikenal di beberapa Negara Eropa:

Di Italia, atas permintaan terhukum dengan pidana denda, pidana ini dapat diroboh menjadi yang disebut *lavoro sosti tutifo*. Dengan bekerja satu hari maka denda yang dijatuhkan dapat dikurangi dengan 50.000 lire. Mengenai waktunya maksimum ditentukan 60 hari, terhukum dapat pula meminta untuk diroboh dengan yang disebut *liberta controllata*, suatu pidana yang oleh banyak mereka dirasakan lebih ringan daripada *lavorososti tutivo*. Karena ada pilihan demikian ini, maka dalam prakteknya kebanyakan terhukum menyukai untuk menjadi *liberta controllata*. Begitu pula di Portugal bekerja tanpa bayaran dapat berfungsi sebagai alternatif bagi denda 90 kesatuan denda harian. Ini tercantum dalam Pasal 60 Kitab UUHukum Pidana Portugal.

Roeslan saleh,²⁶¹ menjelaskan lebih lanjut tentang pidana pengganti penjara pendek ini seperti juga di Spanyol bahwa:

Pada waktu mereka mempersiapkan rancangan suatu KUHP baru pada tahun 1980, banyak dibicarakan mengenai sanksi baru ini. Tetapi ternyata tidak ada pelaksanaan lebih jauh mengenai ide tersebut. Alasannya adalah kenyataan bahwa infrastruktur yang harus ada untuk ini terutama suatu reklassering yang terorganisasi dengan baik yang akan mempersiapkan dan membina kerja tanpa pembayaran itu tidak ada. Sebagai akibat daripadanya dan sebagai ganti dari saran-saran kerja tanpa bayar sebagai alternatif bagi pidana penjara yang pendek waktunya itu dalam rancangan KUHP Kedua tahun 1983 diusulkanlah bahwa pidana penjara di bawah enam bulan menjadi ditiadakan.

Dalam KUHP Portugis menurut **Roeslan Saleh**,²⁶² selanjutnya menjelaskan yaitu bahwa:

Pada dasarnya semua pidana penjara sampai dengan enam bulan harus diroboh menjadi pidana denda, kecuali jika pelaksanaan pidana penjara itu dipandang mutlak sekali untuk mencegah dilakukannya tindak pidana baru. Ternyata pula bahwa ada tiga rancangan UU yang baru meneruskan garis yang telah dirintis Portugal ini, yaitu dari Prancis, Swiss dan Belgia. Tetapi dalam rancangan UU suatu KUHP baru di Prancis yang permulaan tahun 1986 telah diajukan pada Senat, mengenai pidana penjara lebih singkat dari empat bulan. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa dengan memperhatikan aturan perundangan Negara-negara lain, pidana penjara yang singkat waktunya itu tidak dihapuskan, tetapi hanya dalam kejadian khusus saja dapat dijatuhkan.

²⁶⁰ Roeslan Saleh, *Pidana Lain Sebagai Pengganti Pidana Penjara*, *Ibid*, hal.4.

²⁶¹ Roeslan Saleh, *Pidana Lain Sebagai Pengganti Pidana Penjara*, *Op.Cit*, hal.8

²⁶² Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hal.9

Lain halnya di Turki, menurut **Roeslan Saleh**²⁶³ bahwa sejak tahun 1981 pidana penjara sampai satu bulan selalu dirobah menjadi pidana denda. Selanjutnya **Roeslan Saleh** menjelaskan tentang alternatif pengganti pidana penjara pendek di beberapa Negara antara lain:

Beberapa sanksi akhir-akhir ini disarankan orang untuk menggantikan pidana penjara yang waktunya singkat. Sebenarnya tahun 1975 telah ada usul saran dari William Rentzmann, seorang direktur jenderal pemasyarakatan Denmark, yang berisikan daftar 23 pemidanaan alternatif. Beberapa diantaranya telah merupakan hal biasa dalam aturan perundangan Eropa Barat dan Negara-negara yang mengikuti modelnya, seperti pidana denda dan penghukuman bersyarat. Tetapi beberapa lain lagi memang merupakan hal baru dan diterapkan secara terbatas.²⁶⁴

Beberapa kritik-kritik berkenaan dengan pidana penjara jangka pendek ini dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** dalam bukunya “Kapita Selekta Hukum Pidana” antara lain :²⁶⁵

a. **Wolf Middendorf** mengemukakan bahwa :

.....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.

b. **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 :

- 1) Tidak membantu/menunjang secara efektif fungsi membuat tidak mampu (“*it does not effectively serve an incapacitative function*”) dan;

²⁶³ Roeslan Saleh, *Op.Cit*, hal.10

²⁶⁴ Roeslan Saleh, *Pidana Lain Sebagai Pengganti Pidana Penjara*, Penerbit UIR Press, Pekanbaru, 1989, hal.1.

²⁶⁵ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Op.Cit*, hlm 34-42.

2) Sebagai suatu pencegahan umum, ia lebih rendah mutunya dari pada 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 humanistis dan ekonomis.”

c. **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 dari pada penjara pendek....

d. **Sir Rupert Cross** menyatakan bahwa :

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

- 1) Untuk meminimalkan penderitaan si pelanggar dan keluarganya.
- 2) 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...

e. **Christiansen dan Bernsten** menyimpulkan bahwa :

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

- 2) dalam keadaan khusus;
- 3) untuk tipe-tipe pelanggar tertentu;
- 4) ketika digunakan sebagai langkah awal ; dalam proses resosialisasi

Dengan adanya kelemahan-kelemahan dalam pidana penjara jangka pendek tersebut, maka issue pidana penjara jangka pendek tersebut telah menimbulkan kecenderungan internasional yang sangat eksklusif dalam dekade terakhir ini.

Sebagaimana dikatakan **Muladi**, bahwa:

“ Pada saat ini sudah berkembang 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 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.²⁶⁶

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 Treatment of Offenders*” 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.

Pidana denda adalah salah satu jenis pidana yang telah lama dikenal dan diterima dalam sistem hukum masyarakat bangsa-bangsa di dunia, walaupun tentu saja pengaturan dan cara penerapan pidana denda tersebut bervariasi sesuai dengan kondisi dan perkembangan masyarakat.

Dalam sistem hukum Islam maupun hukum adat, pidana denda juga dikenal walaupun lebih bersifat ganti kerugian. Demikian pula di dunia Barat, pidana denda merupakan pidana yang tua. Sebagai suatu perbandingan **Loebby Loqman**²⁶⁷ menyatakan bahwa di Skotlandia, menurut sejarahnya kejaksasan adalah sebagai “*prosecutor fiscal*”, juga adalah sebagai pemungut uang denda dari terpidana sebagai sumber pendapatan Negara.

²⁶⁶ Muladi, 1995, *Kapita Selektia Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, hal 32.

²⁶⁷ Loebby Loqman, *Laporan Pengkajian Hukum Tentang Penerapan Pidana Denda*, BPHN. Dep.Keh.RI, Jakarta, 1992, hal.10.

Menurut **Sutherland dan Cressey**,²⁶⁸ sebagaimana yang disadur oleh

Soedjono D, bahwa:

Pidana denda ini bermula dari hubungan keperdataan. Dikatakan bahwa: “Ketika seorang dirugikan oleh yang lain, maka ia boleh menuntut penggantian rugi kerusakannya. Jumlahnya tergantung dari besarnya kerugian yang diderita serta posisi sosialnya yang dirugikan itu. Penguasapun selanjutnya menuntut pula sebagian dari pembayaran ini atau pembayaran tambahan untuk ikut campur tangan pemerintah dalam pengadilan atau atas tindakan pemerintah terhadap yang membuat gangguan. Pada akhir-akhir abad ke-12 yang dirugikan mendapat pembagian hasil ganti kerugian yang menurun, sedangkan penguasa mendapat pembagian yang semakin baik. Akhirnya penguasa mengambil seluruh pembayaran ganti kerugian tersebut.

Penerapan pidana denda sebagai salah satu pidana pokok dalam ketentuan hukum pidana di Indonesia, seluruh pidana denda yang dijatuhkan hakim dalam pelaksanaan eksekusinya oleh jaksa berdasarkan ketentuan peruan adalah masuk ke kas Negara.

Walaupun pidana denda (*fine*) sudah lama dikenal dan diterima dalam sistem pemidanaan berbagai negara, namun pengkajian mengenai pidana denda dalam dunia ilmu hukum pidana di Indonesia intensitasnya masih jarang dan tergolong baru. Kondisi ini salah satunya merupakan refleksi dari kenyataan bahwa masyarakat pada umumnya masih menganggap pidana denda merupakan pidana yang paling ringan dalam kategori pidana pokok.

Muladi dan Barda Nawawi Arief²⁶⁹ pernah menyatakan yang berhubungan dengan pidana denda ini, bahwa:

Sistem KUHP yang sekarang berlaku, pidana denda dipandang sebagai jenis pidana pokok yang paling ringan disebabkan: pertama, hal ini dapat dilihat dari kedudukan urutan pidana pokok di dalam Pasal 10 KUHP. Kedua, pada umumnya pidana denda dirumuskan sebagai pidana alternatif dari pidana penjara atau kurungan. Sedikit sekali tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda. Ketiga, jumlah ancaman pidana denda di dalam KUHP pada umumnya relatif ringan.

²⁶⁸ Sutherland dan Cressey. *The Control Crime: Hukuman Dalam Perkembangan Hukum Pidana*. Terjemahan Sudjono D, Tarsito, Bandung, 1974, hal.45

²⁶⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Keijakan Pidana*. Ed.Rev, Alumi, Bandung, 1992, hal.178

Dewasa ini banyak para ahli yang mempersoalkan kembali manfaat dan dasar-dasar moral dari pidana penjara itu. Perkembangan kejahatan yang semakin meningkat mendorong orang mempertanyakan efektivitas pidana penjara tersebut bagi pencapaian tujuan pemidanaan, di samping munculnya akibat-akibat negatif dari penjatuan pidana penjara yang tidak memberikan kontribusi yang diharapkan terhadap perbaikan diri pelaku.

Pemikiran-pemikiran itu telah dirintis oleh gerakan-gerakan semisal aliran abolisionisme, yang memandang pidana dan hukum pidana adalah peninggalan zaman primitive. Dari kondisi seperti itu maka perlu dilakukan pembaharuan-pembaharuan dalam hukum pidana (aturan penitensier) untuk mencari dan menetapkan berbagai alternatif lain di samping tetap mempertahankan pidana penjara untuk kondisi-kondisi tertentu.

Sejalan dengan pandangan dualisme pemidanaan dan berkembangnya pengertian subjek hukum dalam lapangan hukum pidana, maka posisi pidana denda dipandang sebagai salah satu alternatif yang potensial untuk dikedepankan dalam mengantisipasi jenis dan kualitas kejahatan-kejahatan tertentu dalam rangka perlindungan pelaku dan memenuhi keadilan masyarakat. Kecenderungan perkembangan tindak pidana dalam bidang perekonomian dengan diterimanya korporasi sebagai pelaku tindak pidana dalam ranah hukum pidana, telah mendorong usaha para ahli hukum pidana dalam konsep akademis untuk mengefektifkan penerpan pidana denda dalam formulasi peruruan.

Untuk melihat manfaat (*utility*) pidana denda sebagai pengganti pidana penjara dapat ditinjau dari berbagai aspek:

Pidana denda merupakan salah satu jenis pidana dalam stelsel pidana, sementara pidana penjara dan kurungan sarannya ditujukan pada kemerdekaan orang yang berbeda dengan pidana denda objeknya berupa "harta benda" dari terpidana. Sebagai salah satu jenis pidana, pidana denda bukan dimaksudkan sekedar untuk tujuan-tujuan ekonomis dalam arti untuk menambah pemasukan keuangan Negara semata melainkan harus dikaitkan dengan tujuan-tujuan pemidanaan itu sendiri (*goals of punishment*). Dalam rangka untuk mencapai tujuan pemidanaan yang efektif maka pengaturan dan penerapan pidana denda baik dalam tahap legislatif, tahap yudikatif, dan tahap eksekutif perlu dilakukan saling bersinergi atau selaras dan seimbang. Dengan demikian, maka penerapan pidana denda akan dapat bermanfaat sebagaimana yang diharapkan bagi tujuan pelaksanaan peradilan dan bermanfaat pula bagi masyarakat.

Ababila diperhatikan perkembangan hukum pidana dewasa ini di Indonesia, terutama hukum pidana khusus maupun ketentuan-ketentuan pidana dalam berbagai peraturan lainnya terdapat suatu kecenderungan memperluas penggunaan pidana denda sebagai alternatif penggunaan pidana perampasan kemerdekaan. Baik dengan meningkatkan jumlah pidana denda maksimum yang diancamkan, atau kumulasi pidana penjara atau kurungan dengan denda, maupun mengancam pidana denda secara tunggal seperti diatur dalam UU Drt No.7 tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi dan UU No.14 tahun 1997 tentang UULAJR.

Kecenderungan tersebut tentu saja didorong oleh berbagai faktor dan situasi yang memerlukan penelitian yang lebih akurat dalam rangka mempelajari permasalahan pidana pokok. Namun dari berbagai literature dan hasil penelitian Tim Pengkajian Hukum Tentang Penerapan Pidana Denda, dapat dikemukakan beberapa faktor pendorong meningkatkan dan berkembangnya pidana denda. **Y.E.Lokollo**

mengemukakan sebagaimana dikutip **Loebby Loeqman**,²⁷⁰ bahwa penyebab perkembangan pidana denda antara lain disebabkan oleh membaiknya secara tajam tingkat kemampuan finansial dan kesejahteraan masyarakat di bidang materi. Sebagai akibat membaiknya tingkat kesejahteraan masyarakat membawa akibat terhadap perubahan watak (karakter) dari kriminalisasi.

Selain itu perkembangan pidana denda ini didorong pula oleh perkembangan delik-delik khusus dalam masyarakat dibidang perekonomian yang terkait dengan “*White collar crime*” dan “*professional crime*”, yang dapat menghasilkan keuntungan materil dalam jumlah besar. Apabila si pelaku hanya dikenakan pidana penjara, maka ia masih mempunyai kemungkinan untuk menikmati hasil kejahatan tersebut. Dalam hal inilah pidana denda dapat didayagunakan untuk mengejar kekayaan hasil dari tindak pidana yang dilakukan terpidana. Tentu saja untuk maksud dini harus didukung oleh sarana-sarana untuk melaksanakan keputusan pidana denda yang dijatuhkan.

Ketentuan demikian telah diikuti oleh berbagai Undang-undang sektoral lainnya yang mengancamkan sanksi pidana denda lebih banyak jumlahnya dari pada mencantumkan pidana penjara ataupun kurungan. Kurang dikedepankannya pidana penjara saat ini juga berangkat dari pandangan “*cost and benefit*” yang berkaitan dengan masalah efisiensi. Dengan semakin banyak penghuni penjara berarti semakin banyak biaya yang harus dikeluarkan oleh Negara, dan jumlah biaya dari Negara yang dikeluarkan untuk itu tidak sebanding dengan pengeluaran yang diperoleh dari pidana perampasan kemerdekaan. Begitu pula halnya dengan pidana penjara pendek atau kurungan yang tidak mendapatkan hasil yang diharapkan dalam memperbaiki karakter dan mentalitas pelaku dengan masa yang singkat untuk pembinaan di lembaga pemasyarakatan.

²⁷⁰ Loebby Loeqman, Ibid, hal.11

Barda Nawawi Arief,²⁷¹ mengemukakan bahwa pidana penjara saat ini sedang mengalami masa krisis, karena termasuk jenis pidana yang kurang disukai. Banyak kritik tajam ditujukan terhadap jenis pidana perampasan kemerdekaan ini, baik dilihat dari sudut efektivitasnya maupun dilihat dari akibat-akibat lainnya menyertai atau berhubungan dengan dirampasnya kemerdekaan seseorang.

Berkaitan dengan itu, **Utrecht**²⁷² telah pula mengemukakan, bahwa ilmu hukum pidana modern telah berpendapat bahwa dalam hal-hal tertentu satu pidana denda yang berat adalah lebih baik dan lebih bermanfaat daripada satu hukuman penjara jangka pendek atau satu hukuman kurungan jangka pendek. Aliran modern ini di Negara Belanda telah melahirkan suatu peraturan peruan yang dinamakan *Geldboetewet* 1925 yang antara lain memberikan wewenang kepada hakim untuk menetapkan pidana denda dalam hal-hal andaikata ia menetapkan pidana penjara atau kurungan yang lamanya tidak lebih dari tiga bulan.

Dengan diakuinya pelaku tindak pidana selain orang termasuk juga korporasi dalam ketentuan tindak pidana dalam Perda, maka untuk ketentuan sanksi pidana selain pidana denda korporasi dalam hal tertentu dapat pua dikenakan tindakan. Tindakan dapat dikenakan kepada orang atau korporasi disamping sanksi pidana. *Double track system* merupakan sistem dua jalur mengenai sanksi dalam hukum pidana yang digunakan pada peruan, jenis sanksi pidana disatu sisi dan jenis sanksi tindakan dilain sisi. Dalam peruan saat ini telah banyak menggunakan sistem dua jalur sanksi tersebut dalam kebijakan formulasi sanksi yang dilakukan dalam legislasi.

²⁷¹ Barda Nawawi Arief, *Pidana Penjara Terbatas: Suatu Gagasan Penggabungan Antara Pidana Penjara dan Pidana Pengawasan*, Tanpa tahun dan Penerbit.

²⁷² Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hal.317

Alf Ross berpendapat yang dikutip **Sudarto**, bahwa untuk dapat dikategorikan sebagai sanksi pidana (punishment), suatu sanksi harus memenuhi dua syarat atau tujuan.

1. pidana ditujukan pada pengenaan penderitaan terhadap orang yang bersangkutan;
2. pidana itu merupakan suatu pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku.²⁷³

Jadi sanksi pidana itu selain ditujukan pada pelaku, sekaligus dimaksudkan untuk mencela perbuatan si pelaku. Untuk membedakan secara jelas antara sanksi pidana dan sanksi tindakan menurut **Alf Ross**, pada prinsipnya harus didasarkan pada ada tidaknya unsure pencelaan, bukan pada ada tidaknya unsur penderitaan.

Pandangan **Alf Ross** ini tetap melihat bahwa pada sanksi tindakan masih melekat unsur penderitaan, tetapi sanksi tindakan itu tidak dimaksudkan untuk mencela perbuatan si pelaku. Tetapi menurut **Sholehudin** bahwa pendapat **Alf Ross** ini dapat diterima karena pada hakikatnya, apa pun jenis dan bentuk sanksi dalam hukum pidana tetap mengandung unsur-unsur penderitaan.²⁷⁴

Dalam penetapan sanksi pidana dan sanksi tindakan dalam formulasi Perda sebagai kebijakan legislatif yang penulis temui, terdapat suatu inkonsistensi/ketidakseragaman prinsip penggunaan sanksi pidana dan sanksi tindakan, yaitu:

1. Ada Perda yang menggunakan prinsip *double track* sistem dan ada pula yang menggunakan prinsip *single track* sistem;
2. Fungsionalisasi sanksi tindakan dalam Perda menjadi kewenangan administari (pemerintah) dalam hal ini Bupati atau Wali Kota pada Perda Kabupaten/Kota.

²⁷³ Sudarto dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Op.Cit, hal.5

²⁷⁴ Sholehuddin, *Op.Cit*, hal 144

Hal ini terjadi mungkin saja disebabkan sanksi dalam lapangan administrasi lebih menekankan pada pengaturan, sedangkan kewenangan pengaturan itu merupakan otoritas administratif yang berada ditangan kepala pemerintahan/pemerintahan daerah.

Barda Nawawi Arief pernah mengatakan dalam suatu kesempatan, mengenai hukum pidana dalam bidang administrasi ini, yaitu:

“hukum pidana administrasi” dapat dikatakan sebagai “hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi”. Oleh karena itu “kejahatan/tindak pidana administrasi dinyatakan sebagai *“An offence consisting of a violation of an administrative rule or regulation and carrying with it a criminal sanction”*. Di samping itu, karena hukum administrasi pada dasarnya “hukum mengatur atau hukum pengaturan (*“regulatory rules”*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan (*“regulatory powers”*), maka “hukum pidana administrasi” sering disebut pula “hukum pidana (mengenai) pengaturan” atau “hukum pidana dari aturan-aturan (*“Ordnungstrafrecht/Ordeningstrafrecht”*). Selain itu, karena istilah hukum administrasi terkait juga dengan tata pemerintahan (sehingga istilah “hukum administrasi Negara” sering juga disebut “hukum tata pemerintahan”), maka istilah “hukum pidana administrasi” juga ada yang menyebutnya sebagai “hukum pidana pemerintahan”, sehingga dikenal pula istilah *“Verwaltungsstrafrecht”* (*Verwaltungs*= “administrasi/pemerintahan”) dan *“Bestuursstrafrecht”* (*“bertuur”*= pemerintahan).”²⁷⁵

Selanjutnya **Barda Nawawi Arief** menegaskan, bahwa hukum pidana administrasi pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi. Jadi merupakan bentuk “fungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi.”²⁷⁶

²⁷⁵ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Op.Cit.*, hal.14

²⁷⁶ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Secara umum untuk pencegahan dan penanggulangan kejahatan dalam menunjang tujuan pembangunan yaitu mencapai kesejahteraan social dan perlindungan masyarakat, harus dilakukan dengan pendekatan secara integral keseimbangan dalam menggunakan sarana penal dan non-penal. Jika ditilik dari politik criminal, kebijakan paling strategis melalui sarana non-penal karena lebih bersifat preventif dibandingkan dengan menggunakan sarana penal yang memiliki keterbatasan selain bersifat fragmentaris/simplistic dan kausatif/tidak eliminatif dan individualistic, juga lebih bersifat represif yang harus didukung oleh infrastruktur dengan biaya yang tinggi.

Dari formulasi hukum pidana dalam Perda Kabupaten/Kota di Provinsi Riau yang diteliti dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kebijakan kriminalisasi Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau, adalah:

a. Untuk dapat diketahui bagaimana hukumnya tentang sesuatu perbuatan yang dilarang sebagai tindak pidana, maka aturan hukum pidana itu harus dirumus dengan tertulis secara jelas dalam perundang-undangan. Dalam rumusan perundang—undangan itu harus dapat melukiskan perbuatan yang dimaksud digambarkan secara skematis tentang syarat-syarat apa yang harus ada pada perbuatan agar dapat dipidana berdasarkan pasal perundang-undangan tersebut.

Formulasi kriminalisasi dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau tidak ada keseragaman merumuskan kriminalisasi (tindak pidana) pada pasal-pasal tindak pidana yang telah diberikan pedoman perumusannya dalam UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000. Ada Perda Pajak dan Perda Retribusi yang membuat perumusan tindak pidana dengan model tersendiri yang tidak menggambarkan secara skematis syarat-syarat yang perlu ada dalam suatu perbuatan sebagai unsur tindak pidana yang dirumuskan dalam pasal tindak pidana Perda Pajak dan Perda Retribusi. Konsekuensi tidak tegas dan tidak jelasannya gambaran unsur-unsur tindak pidana yang dirumuskan sebagai tindak pidana dalam Perda akan menyulitkan untuk membuktikan tentang perbuatan wajib pajak dan wajib retribusi yang tergolong sebagai tindak pidana.

b. Syarat untuk dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku tindak pidana, di samping perbuatan pelaku telah memenuhi ketentuan rumusan tindak pidan, pada diri pelaku juga harus ada terdapat kesalahan.

Dalam formulasi pertanggungjawaban tindak pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi, hanya dirumuskan berdasarkan kesalahan yang dibatasi pada perbuatan “dengan sengaja” dan “karena kealpaan”. Pembatasan pertanggungjawaban pidana seperti ini terdapat pada 3 (tiga) Perda Pajak dan 1 (satu) Perda Retribusi, yaitu:

Pasal 31 Perda Pajak Kabupaten Indragiri Hulu No.4 Tahun 1998 Tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan; Pasal 29 Perda Kabupaten Siak No.14 Tahun 2002 Tentang Pajak Restoran, Pasal 29 Perda Pajak Kabupaten Rokan Hilir No.21 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan, Pasal 32 Perda Kabupaten Rohil No.26 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan, serta Pasal 36 Perda Retribusi Kabupaten Kuantan Sengingi No.2 Tahun 2003 Tentang Izin Usaha Pertambangan. Formulasi pertanggungjawaban pidana selain dengan pembatasan atas kesalahan tersebut tidak ada dirumuskan secara tegas dalam ketentuan hukum pidana yang digunakan Perda pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota di Provinsi Riau, hal ini disebabkan dalam ketentuan UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 sebagai induk Perda Pajak dan Perda Retribusi tidak merumuskan dengan konkrit tentang pertanggungjawaban pidana terhadap tindak pidana perpajakan daerah.

- c. Formulasi sanksi pidana dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi dirumuskan bervariasi dari masing-masing Perda Kabupaten/Kota. Perumusan jenis sanksi pidana penjara maupun pidana kurungan dengan pidana denda dalam Perda berbeda dengan ketentuan Pasal 37 dan Pasal 39 UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000 sebagai undang-undang payung perpajakan daerah maupun ketentuan jenis sanksi pidana yang terdapat dalam KUHP sebagai induk hukum pidana substantif, yaitu:

1) Perda Pajak;

- ada yang merumuskan pidana kurungan 1 (satu) tahun yang dialternatifkan dengan pidana denda 4 (empat) kali pajak terutang (Perda Kabupaten Indragiri Hilir).

- ada yang merumuskan pidana kurungan kurungan 3 (tiga) yang dirumuskan secara kumulatif-alternatif dengan pidana denda berupa uang karena kealpaan, dan pidana penjara selama 6 (enam) bulan yang dikumulatif-alternatifkan dengan pidana denda berupa uang (Perda Pajak Penerangan Jalan Kabupaten Rokan Hilir), yang berbeda dengan Perda Pajak Penerangan Jalan Kabupaten Rohul dalam perumusan sanksi pidana yang lebih lama yaitu 6 tahun (sic) bulan karena kealpaan dan 2 tahun jika dilakukan dengan sengaja serta dirumuskan secara kumulatif-alternatif dengan pidana denda berupa pajak terutang. Perda Pajak kabupaten lainnya diformulasi berpedoman kepada UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000.

Terjadinya perbedaan formulasi jenis dan bobot sanksi Perda Pajak masing-masing kabupaten selain disebabkan adanya perbedaan jenis objek pajak, juga karena dipengaruhi faktor kebijakan Pemerintah Daerah untuk menentukan pembebanan kewajiban wajib pajak yang berimbas kepada bobot penentuan sanksi pidana.

2) Perda Retribusi masing-masing Kabupaten/Kota terdapat keseragaman dalam memformulasikan bobot sanksi pidana kurungan yaitu 6 (enam) bulan, namun jenis sanksi pidana denda sebagai alternatif pidana kurungan dirumuskan beragam, ada dalam bentuk uang dan ada pula berupa kelipatan retribusi terutang yang berpedoman kepada UU No.18 Tahun 1997 jo UU No.34 Tahun 2000.

2. Untuk kebijakan formulasi hukum pidana Perda Pajak dan Perda Retribusi Kabupaten/Kota masa akan datang:

a. Penggunaan hukum pidana perlu memperhatikan tujuan pembangunan nasional dan daerah, yaitu mewujudkan keadilan dan kemakmuran masyarakat yang merata. Formulasi kriminalisasi (formulasi hukum pidana) dirumuskan terpisah dengan pelanggaran

administrasi. Perbuatan yang ditetapkan sebagai tindak pidana dirumuskan skematis menggambarkan abstraksi unsur perbuatan yang dilarang. Perumusan tindak pidana pada Perda Pajak dan Perda Retribusi yang berlaku saat ini dengan menggunakan rumusan tindak pidana dengan kata-kata “barang siapa melanggar ketentuan Perda ini” merupakan perumusan yang tidak mencerminkan unsur perbuatan yang dilarang dalam Perda yang bersangkutan.

- b. Perda Pajak dan Perda Retribusi yang mengakui subjek hukum selain orang dikenal pula badan hukum, untuk menentukan dapat dipidanya perbuatan maka pertanggungjawaban pidana tidak hanya dilihat dari asas kesalahan (“*Liability based on fault*”), pertanggungjawaban yang ketat (“*Strict liability*”), dan pertanggungjawaban pengganti (“*Vicarious liability*”) diformulasikan dalam bentuk pasal-pasal tersendiri dalam Perda Pajak dan Perda Retribusi .
- c. Saksi pidana yang efektif dan bermanfaat bagi pembangunan daerah serta melindungi martabat manusi, mengedepankan sanksi pidana denda dalam ketentuan Perda lebih tepat. Sanksi pidana denda sebagai pidana pokok dan pidana pengganti denda dalam bentuk kerja sosial dirumuskan untuk subjek pajak dan retribusi berupa orang. Sanksi pidana denda dan pengambilan asset wajib pajak untuk disita pengganti denda terhadap korporasi selain tindakan tertentu dirumuskan dengan jelas dalam ketentuan Perda.

B. Saran

1. Kepada legislatif daerah dalam pembentukan Perda menggunakan ketentuan hukum pidana perlu mempertimbangkan secara selektif yang dianggap perlu untuk dikriminalisasikan. Sehingga tidak menimbulkan kelebihan kriminalisasi yang dianggap tidak perlu yang sebenarnya lebih pantas hanya menggunakan sanksi administrasi.

2. Dalam merumuskan sanksi pidana perlu berorientasi pada pertimbangan manfaatnya baik bagi masyarakat dan pembangunan daerah, bukan hanya semata-mata sanksi pidana dianggap hanya sebagai alat untuk menegakkan hukum Perda yang perlu digunakan pada setiap produk perundang-undangan.
3. Dalam merumuskan Perda dengan menggunakan sanksi pidana dan tindakan perlu konsisten berpegang pada aturan sistem pidana dalam hukum pidana, sehingga tidak menimbulkan kerancuan sistem hukum yang akan berdampak dalam penegakan hukumnya pada tahap aplikasi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Cet III, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- Atmosudirjo, Pradjudi *Hukum Administrasi Negara*, , Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- Farida, Maria, IS, *Ilmu Peruruan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius,1998
- Chazawi, Adami, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-teori Pemidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Gutami,Budi, *Penerapan Sanksi Pidana dalam Penegakan PERDA di Kodya Dati II Semarang*, Hasil Penelitian, Lembaga Penelitian UNDIP 1991/1992
- Hadisuprpto, Paulus, *Metode Penelitian Hukum Empirik (Ringkasan Sajian)*, Bahan Kuliah , Non Publisir, Semarang, 2005
- Hadjon , Philipus M., dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2002
- Hamdan, M, *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup*, Mandar Maju, Bandung,2000
- , *Politik Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997
- 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
- Hatrik, Hamzah., Azaz. *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996

- Huda, Chairul, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Kencana, Jakarta, 2006
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1991
- Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif (Cet-II)*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006
- Indroharto, *Usaha Memahami UUTentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Jeddawi, Murtir., *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Koesnadi, Hermein Hadiati, *Perkembangan Macam-macam Pidana Dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995
- , *Hukum Panitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1984
- Kurniawan, Panca, dan Agus Purwanto., *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia*, Bayu Media Phublising, Malang, 2004
- Lamintang, P.A.F, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997
- Latief, Abdul., *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- 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
- Mahmud, Peter, Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005
- Makarao, Mohammad Taufik., *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia Studi Tentang Bentuk-bentuk Pidana Khusus Cambuk Sebagai Suatu Bentuk Pemidanaan*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2005
- Mertokusumo, *Soedikno, Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988

- Moelyatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Cet.V, Rineka Cipta, Jakarta, 1993
- Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1988
- , *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995
- , *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1985
- , *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002
- , *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002
- Nawawi Arief, Barda, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- , *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2000
- , *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998
- , *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*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- , *Beberapa Masalah Perbandaingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003

- , *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- , *Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005
- Nursadi, Harsanto., *Perubahan Paradigma Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Hukum dan Pembangunan No.4 Tahun XXXIV Oktober- Desember 2004, UI, Jakarta, 2004
- Poernomo, Bambang, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1988
- , *Hukum Pidana Kumpulan Karangan Ilmiah*, Bina Aksara, Jakarta, 1982
- , *Pertumbuhan Hukum Penyimpangan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1984
- Prakoso, Djoko, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985
- Prakoso, Kesit Bambang, *Pajak dan Retribusi Daerah (Ed.Rev)*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Pustaka Pelajar, Cet.II, Yogyakarta, 2005
- Prins, W.F., *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, 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
- , *Relevansi Hukum Pidana Adat Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005
- Rahardjo, 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 Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Air
Langga University Press, Surabaya, 1996
- Rasjidi, Lili dan I.B.Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003
- Remmelink, Jan., *Hukum Pidana Komentor atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab UUHukum
Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab UUHukum Pidana Indonesia*, Gramedia
Pustaka Utama, Jakarta, 2003
- Saleh, Roeslan, *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
- , *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Cet.4, Jakarta, 1983
- , *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- , *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988
- , *Pidana Lain Sebagai Pengganti Pidana penjara*, UIR Press, Pekanbaru, 1989
- , *Perkembangan Pokok-pokok Pemikiran dalam Konsep KUHP*, UIR Press,
Pekanbaru, 1989
- , *Tentang Delik Penyertaan*, UIR Press, Pekanbaru, 1989
- Santoso, Topo, *Membumikan Hukum Pidana Islam Penegakan Syariah Dalam Wacana dan
Agenda*, Gema Insani, Jakarta, 2003
- Seno Adji, Oemar, *Hukum (Acara) Pidana Dalam Prospekti*, Erlangga, Jakarta, 1973
- Setiyono, *Kejahatan Korporasi Analisis Viktimologis dan Pertanggungjawaban Korporasi dalam
Hukum Pidana Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005
- Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Huklum Pidana Ide Dasar Double Track Sistem dan
Implementasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003

- 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
- , *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung, 1985
- Soemitro, Ronny Hanitidjo, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Soemitro, Rochmat, *Asas dan dasar Perpajakan*, Jilid 3, Eresco, Bandung, 1991
- , *Pajak Ditinjau Dari Segi Hukum*, Eresco, Bandung, 1991
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977.
- , *Dilema dalam Pembaharuan Sistem Pidana di Indonesia*, Cet.II, FH.UNDIP, Semarang, 1974
- , *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Jakarta, 1983
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Suparni, Niniek, *Eksistensi Pidana Denda dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996
- Suradinata, Ermaya., *Otonomi Daerah dan Paradigma Baru Kepemimpinan Pemerintahan dalam Politik dan Bisnis*, Suara Bebas, Jakarta, 2006
- Tedjosaputro, Liliana., *Etika Profesi dan Profesi Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang, 2003
- Walran, Asep, Yusuf., *Pengenaan Sanksi Administrasi dalam Kasus Lingkungan Hidup*, Gloria Juris -Jurnal Hukum FH UNIKA ATMA JAYA, Jakarta, Vol.5 No.3. September-Desember, 2005
- 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

KAMUS

Kamus Besar Bahasa Indonesia/Team Penyusun Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa,
Cet.9, Balai Pustaka, Jakarta, 1997

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak dan Retribusi daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Perda Nomor 36 Tahun 2001 Tentang Pola Dasar Pembangunan daerah Provinsi Riau

Perda Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Rencana Strategis (Renstra) Provinsi Riau Tahun 2004-
2008

Perda Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 54 Tahun 2000 Tentang Pajak Sarang Burung Walet

----- Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Retribusi Izin Pengelolaan dan
Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

Perda Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah
Tanah Air Permukaan

----- Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Retribusi Penggantian Biaya
Cetak KTP, KK, dan Akta Catatan Sipil.

Perda Kabupaten Rokan Hilir Nomor 26 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan

Perda Kabupaten Rokan Hulu Nomor 21 Tahun 2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan

----- Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Retribusi Hasil Pertanian

Perda Kabupaten Siak Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pajak Restoran

----- Nomor 26 Tahun 2002 Tentang Izin Mendirikan Bangunan

Perda Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Retribusi Izin Usaha
Pertambangan dan Energi

Perda Kota Pekanbaru Nomor 14 Tahun 2000 Tentang Izin Bangunan Dalam Daerah Kota
Pekanbaru

Lampiran

**Tabel Kriminalisasi Perda Pajak
Kabupaten/Kota di Provinsi Riau**

NO	PERDA KAB/KOTA	KRIMINALISASI	SANKSI PIDANA	
			Kurungan	Denda
1	<u>KAB.INHIL</u> Perda Pajak No.54/2000 Tentang Pajak Sarang Burung Walet	Pasal 9: Wajib Pajak Melanggar ketentuan dalam Perda	Pasal 9 (1): 1 tahun di alternatifkan dengan denda	Pasal 9 (1): 4 x pajak terutang
2	<u>KAB.INHU</u> Perda Pajak No.4 /1998. Tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah Air Permukaan	Pasal 3 ayat: (1) Wajib Pajak Karena kealpaan tidak menyampaikan SPPD, atau mengisi dengan tidak benar, tidak lengkap, melampirkan keterangan yang tidak benar yang merugikan keuangan daerah. (2). Karena kesengajaan melakukan yang dimaksud ayat (1)	Pasal 31 (1) Pidana Kurungan 1 tahun dikumulatif- alternatifkan dengan denda Pasal 31 (2) Pidana Penjara 2 th Dikumulatif- alternatifkan Dengan denda	Pasal 31 (1) 2 x jumlah pajak terutang Pasal 31 (2) 4 x jumlah pajak terutang
3	<u>KAB.ROHIL</u> Perda Pajak No.26/2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan	Pasal 32 ayat: (1) barang siapa karena kealpaan tidak menyampaikan SPPD, atau mengisi dengan tidak benar, tidak lengkap, melampirkan keterangan yang tidak benar yang merugikan keuangan daerah. (2). Karena kesengajaan melakukan yang dimaksud ayat (1)	Pasal 32 : (1) pidana kurungan 3 bulan. (2) Pidana penjara 6 bl kumulatif-alternatif dengan pidana denda	Pasal 32 (1) Rp.2.500 .000,- (dua juta limaratus ribu) Pasal 32 (2) Rp.5.000. 000,- (lima juta rupiah)
4	<u>KAB.ROHUL</u> Perda Pajak No.21/2002 Tentang Pajak Penerangan Jalan	Pasal 29 ayat: (1) Wajib Pajak Karena kealpaan tidak menyampaikan SPTPD, atau mengisi dengan tidak benar, tidak lengkap, melampirkan keterangan yang tidak benar yang merugikan keuangan daerah. (2). Karena kesengajaan melakukan yang dimaksud ayat (1)	Pasal 29 (1) Pidana kurungan 6 tahun (sic). Pasal 29 (2) Pidana penjara 2 th kumulatif-alternatif dengan pidana denda	Pasal 29 (1) 2 x jumlah pajak terutang Pasal 29 (2) 4 x pajak terutang
5	<u>KAB.SIAK</u> Perda Pajak No.14/2002 Tentang Pajak Restoran.	Pasal 29 ayat: (1) Wajib Pajak Karena kealpaan tidak menyampaikan SPTPD, atau mengisi dengan tidak benar, tidak lengkap, melampirkan keterangan yang tidak benar yang merugikan keuangan daerah. (2). Karena kesengajaan melakukan yang dimaksud ayat (1)	Pasal 29 (1) Pidana kurungan 1 th Pasal 29 (2) Pidana penjara 2 th Kumulati-alternatif dengan pidana denda	Pasal 29 (1) 2 x jumlah pajak terutang Pasal 29 (2) 4 x pajak terutang

**Tabel Kriminalisasi Perda Retribusi
Kabupaten/Kota di Provinsi Riau**

NO	PERDA KAB/KOTA	KRIMINALISASI	SANKSI PIDANA	
			KURUNGAN	DENDA
1	<u>KAB.INHIL</u> Perda Retribusi No.13/2005 Tentang Retribusi Izin Pengelolaan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.	Pasal 29: Wajib Retribusi tidak melakukan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	Pasal 29: 6 bulan dialternatifkandengan denda	Pasal 29 : 4 x retribusi terutang
2	<u>KAB.INHU</u> Perda Retribusi No.15/2004 Tentang Retribusi PenggantianBiaya Cetak KTP, KK dan Akta Catatan Sipil	Pasal 31 ayat: (1) Melanggar ketentuan Perda	Pasal 31 (1) Pidana Kurungan 6 bulan di alternatifkan dengan pidana denda	Pasal 31 (1) Rp 5.000.000,-
3	<u>KAB.ROHUL</u> Perda Retribusi No.20/2002 Tentang Retribusi Hasil Pertanian	Pasal 12 (1): Melanggar ketentuan dalam Perda	Pasal 12 (1) Kurungan 6 bulan Dialternatifkan dengan denda	Pasal 12 (1) Denda Rp 5.000.000,-
4	<u>KAB.SIAK</u> Perda Ratribusi No.26/2002 Tentang Izin Mendirikan Bangunan	Pasal 31 (1) Tidak melaksanakan kewajiban sehingga merugikan keuangan daerah	Pasal 31 (1) Kurungan 6 bulan Dialternatifkan dengan pidana denda	Pasal 31 (1) 4 x retribusi terutang
5	<u>KAB. KUANSING</u> Perda Retribusi No.2/2003 Tentang Retribusi Izin Usaha Pertambangan dan Energi	Pasal 36 (1) Sengaja melanggar Pasal 2,5,7,11,20,21 sehingga merugikan keuangan daerah	Pasal 36 (1) Pidana kurungan 6 bulan Dialternatifkan dengan pidana denda	Pasal 36 (1) Pidana denda Rp5.000.000,-
6	<u>KOTA PEKANBARU</u> Perda Retriusi No.14/2000 Tentang Izin Bangunan Dalam Daerah Kota Pekanbaru	Pasal 110 (1) Pelanggaran terhadap ketentuan Perda	Pasal 110 (1) Pidana kurungan 6 bulan, dialternatifkan dengan pidana denda	Pasal 110 (1) Pidana denda Rp 5.000.000,- (2) biaya paksaan penegakan hukum.