

SINKRONISASI ANTARA HUKUM PIDANA LOKAL DALAM PERATURAN DAERAH DENGAN HUKUM PIDANA KODIFIKASI¹

Oleh: Gian Manuahe²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk: mengetahui apakah aspek kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah telah sinkron dengan hukum pidana kodifikasi dan strategi apa yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi. Berdasarkan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan bahwa: 1. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah. Peraturan Daerah mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Konsep dasar Pemerintahan Daerah dalam memformulasikan kebijakan kriminalisasi lebih menitik beratkan untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan belum memperhatikan alasan kriminalisasi sesuai dengan teori kriminalisasi, sehingga persyaratan untuk melakukan kriminalisasi tidak sepenuhnya dilakukan. Alasan Pemerintah Daerah merumuskan pidana dalam Peraturan Daerah atau bermuatan pidana tidak ada keseragaman tergantung dari peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar untuk pembuatan Peraturan Daerah, demikian juga dalam hal penentuan sanksi dalam Peraturan Daerah. 2. Belum terdapat sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan dengan hukum pidana kodifikasi, hal ini mengingat banyaknya aturan hukum yang dapat dirujuk sebagai dasar untuk pembuatan Peraturan Daerah, dan di antara masing-masing peraturan hukum tersebut terdapat rumusan sanksi yang

berbeda-beda, juga dimungkinkan adanya perbedaan penafsiran dari pembentuk Peraturan Daerah. Teori pemidanaan dan tujuan pemidanaan dalam konteks penetapan sanksi pidana pada tahap kebijakan legislasi belum dipahami secara utuh sehingga jenis dan bentuk-bentuk sanksi di dalam Peraturan Daerah bukan saja menimbulkan ketidak konsistenan Peraturan Daerah yang satu dengan yang lain, tetapi juga penetapan sanksi dirasakan kurang objektif dan rasional. Ketidaksinkronan Peraturan Daerah dapat dilihat masih terdapatnya Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun *Judicial Review* oleh Mahkamah Agung (MA). Strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi meliputi: aspek materi hukum Peraturan Daerah Pidana, Aspek Pidana dalam Peraturan serta (3) Aspek penegakan hukum, di mana dalam rangka menegakkan Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah dapat membentuk badan-badan yang ditugasi untuk menegakkan Peraturan Daerah tersebut dengan mengacu kepada peraturan Hukum Acara Pidana yang ada, sehingga dapat dihindari kerancuan penanganan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.

Kata kunci: hukum pidana lokal, hukum pidana kodifikasi

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Kajian terhadap kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah untuk mewujudkan sinkronisasi hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi dirasakan penting, paling tidak didasarkan pada beberapa alasan *Pertama*, munculnya persoalan di sekitar Perda "bermasalah" antara lain disebabkan adanya semangat berlebihan dari Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pendapatan daerah, dengan

¹ Artikel skripsi. Dosen pembimbing skripsi: Dr. Wempie Kumendong,SH,MH, Josephus Pinori,SH,MH, Daniel F. Aling,SH,MH.

² NIM: 080711073.

berlomba untuk sebanyak-banyaknya membuat Peraturan Daerah. Agar Peraturan Daerah itu ditaati maka masing-masing daerah merumuskan kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah, yang rumusannya berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainya. *Kedua*, ada sebagian Peraturan Daerah yang dipandang bermasalah karena dalam menentukan kebijakan kriminalisasi bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, hal ini terjadi karena ketiadaan aturan operasional yang mengaturnya, sehingga setiap daerah menafsirkan sendiri kewenangan apa saja yang ada pada dirinya.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Apakah aspek kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah telah sinkron dengan hukum pidana kodifikasi?
2. Strategi apa yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi?

C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif deskriptif, yaitu dengan cara berusaha memberikan gambaran mengenai permasalahan yang aktual saat ini berdasarkan fakta-fakta yang tampak. Selanjutnya, metode penelitian digunakan sesuai dengan rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian ini. Metode penelitian kualitatif deskriptif ini membuka peluang untuk pendekatan yuridis normatif bagi tergalinya keadilan dalam pengaturan peraturan daerah di Indonesia.

TINJAUAN PUSTAKA

A. PENGERTIAN KRIMINALISASI

Secara etimologis kriminalisasi berasal dari kata bahasa Inggris *criminalization*, yang mempunyai padanan dalam bahasa Belanda *criminalisatie*. Kriminalisasi bukan

hanya suatu kata, tetapi juga suatu peristilahan (terminologi) dalam hukum pidana materiil. Oleh karena itu, dalam pembentukan kaidah hukum pidana, kriminalisasi merupakan suatu obyek kajian yang penting. Ada bermacam-macam pengertian kriminalisasi, yang sekaligus dapat menjelaskan ruang lingkup kriminalisasi.

Kriminalisasi merupakan tindakan atau penetapan penguasa mengenai perbuatan-perbuatan tertentu yang oleh masyarakat atau golongan-golongan masyarakat dianggap sebagai perbuatan yang dapat dipidana menjadi perbuatan pidana. Kriminalisasi adalah proses penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut. Kriminalisasi dapat pula diartikan sebagai 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.

C. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Secara teoritik istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian, yaitu *pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, *kedua*, perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.³

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan salah satu bagian dari pembentukan hukum yang tertulis, Dikatakan demikian karena pembentukan hukum yang tertulis itu tidak

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 99.

hanya berupa peraturan perundang-undangan, tetapi juga mencakup pembentukan traktat dan yurisprudensi.⁴

PEMBAHASAN

A. KEBIJAKAN KRIMINALISASI DALAM PERATURAN DAERAH

1. Kewenangan Daerah Membuat Peraturan Daerah

Peraturan Daerah mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Materi muatan Perda mengandung asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kesusantaraan; f. bhineka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas ini Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan. Hal ini bisa dilihat dalam Pasal 138 ayat (1) (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di bidang otonomi, Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda, antara lain.

1. Kepala daerah menetapkan Perda setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
2. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otomoni daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan;

3. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
4. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
5. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah;
6. Keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda;
7. Perda dan keputusan kepala daerah yang mengatur dimuat dalam lembaran daerah;
8. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan keputusan kepala daerah).

Negara Indonesia adalah negara hukum dalam kerangka keberlakuan hukum dan ditaatinya norma yang telah ditetapkan, serta mendukung pemasukan uang bagi daerah, menurut ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Kriminalisasi/penalisasi Perda-Perda tersebut dapat diikuti dengan pengaturan atas perbuatan tertentu berupa pensifatan perbuatan sebagai perbuatan pidana, serta penetapan sanksi pidana bagi barang siapa yang mencocoki rumusan perbuatan yang dimaksudkan.

Pemberian kewenangan kepada daerah setelah UU No. 22 Tahun 1999 untuk membuat Perda dalam segala macam bidang kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9 UU NO 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ternyata

⁴Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm. 5.

masing-masing daerah berlomba untuk membuat Perda mengatur daerahnya,⁵ dari satu daerah dengan daerah lainya ada yang sama dan ada yang berbeda.

Beberapa pemikiran yang mendorong pelaksanaan otonomi daerah, pada negara modern di dunia menyatakan diri sebagai negara yang bersistem pemerintahan demokrasi, sistem pemerintahan yang bersumber pada kedaulatan rakyat wilayah negara Indonesia sangat luas dan terdiri dari berbagai satuan daerah yang memiliki sifat-sifat khusus tersendiri. Sulit bagi pemerintah untuk dapat melihat dan menangani sifat khusus yang ada di pelosok-pelosok daerah tersebut. Masyarakat daerah yang mengetahui kepentingan serta aspirasi mereka, maka secara ideal hana dapat mengatur dan mengurus kepentingan secara efektif dan efisien. Sedangkan pemerintah pusat memberikan dorongan, bimbingan dan bantuan jika diperlukan, untuk menjadi rangsangan dan diharapkan untuk senantiasa mengembangkan kemampuannya agar dapat melaksanakan pembangunan di daerah selaras dengan tuntutan dan kepentingan yang ada di daerah, serta berdasarkan prakarsa atau inisiatif sendiri.

Perkembangan hukum pidana ternyata semakin banyak digunakan dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Dinamika hukum dapat terlihat dari adanya kebijakan penggunaan sanksi

⁵ Objek Pengaturan Perda, yang dikeluarkan setelah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 di Indonesia, antara lain: Pajak restoran, pajak hotel, ijin usaha jasa konstruksi, tanda daftar gudang, penyediaan fasilitas pada bangunan umurn dan lingkungan, pendaftaran kependudukan dan akta catatan sipil, pengelolaan kualitas air dan pengelolaan pencemaran air, SIUP, pajak parkir, pengelolaan pasar kabupaten, pengelolaan sampah, usaha rekreasi dan hiburan umum, pajak pertambahan nilai, ijin usaha perikanan, miras, perjudian, pelacuran, retribusi tera, retribusi penjualan produksi

pidana melalui pencantuman bab tentang "ketentuan sanksi pidana" pada bagian akhir scbagian besar produk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pencantuman bab tentang ketentuan sanksi pidana tersebut tidak hanya terlihat dalam produk peraturan perundang-undangan pusat yang berbentuk "Undang-undang", melainkan dapat terlihat pula dalam produk peraturan perundang-undangan lokal yang berbentuk "Peraturan Daerah".⁶

Pembentukan Perda oleh Pemerintah Daerah dapat pula melakukan kebijakan kriminalisasi Perda dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut.⁷

- 1) Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu meujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila;
- 2) 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;
- 3) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitunb kan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit*

⁶ Produk peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mencantumkan bab tentang "ketentuan pidana" antara lain dapat dijumpai pada Undang-Undang No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan masih banyak lagi produk peraturan perundang-undangan yang lain.

⁷ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 33-34.

principles) juga *sosial cost* atau biaya sosial;

- 4) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas.

Empat syarat kebijakan kriminalisasi dalam pembuatan Peraturan Daerah tersebut perlu ditambah satu syarat lagi yaitu mengenai karakteristik daerah atau potensi-potensi sumber daya alam daerah yang belum terlindungi oleh peraturan perundang-undangan, hal ini berkaitan dengan adanya otonomi daerah.

Dalam Perda dan penegakannya membentuk pejabat-pejabat yang diberi wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap dugaan pelanggaran atas Perda. Sebagai pedoman dalam pembuatan Peraturan Daerah pidana atau Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana, tertuang di dalam Pasal 143 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, bahwa:

" Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)".

Pasal 143 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004:

"Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya".

Kebijakan kriminalisasi dalam Perda yang terlihat tumpang tindih di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi lima (5) macam.

1. Kebijakan kriminalisasi dari delegasi Undang-undang, contohnya Perda Retribusi dan Pajak.
2. Tindak pidana yang sudah diatur dalam hukum pidana nasional, contohnya Perda miras, pelacuran.

3. Kebijakan kriminalisasi dari hukum Islam, contohnya Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syari'at Islam.

4. Kebijakan kriminalisasi dari hukum adat, contohnya Perda mengenai tradisi adat yang masih dipertahankan di daerah itu.

5. Kebijakan kriminalisasi berdasarkan inisiatif lokal di mana peraturan perundang-undangan belum ada yang mengatur, misalnya Perda tentang larangan merokok di tempat umum.

Perbedaan kebijakan formulasi sanksi pidana masing-masing daerah dalam menentukan jenis atau maksimumnya sanksi pidana dalam Perda dikarenakan tidak ada pedoman yang pasti dan perbedaan antara satu undang-undang dengan undang-undang lain, sebagai contoh pada Pasal 143 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004. Apabila dihubungkan dengan UU No. 18 Tahun 1997, ternyata tidak adanya kesetaraan. Jenis pidana maupun maksimum sanksi yang ditetapkan Pasal 37 sampai dengan Pasal 41 UU No. 18 Tahun 1997 yang menunjukkan bahwa maksimum sanksi pidana berkisar antara 6 bulan sampai dengan 2 tahun, sehingga ancaman pidana yang dijatuhkan dalam hal sanksi pidana pajak dan sanksi retribusi daerah dapat berupa jenis pidana kurungan atau pidana penjara. Keadaan ini tentu saja dapat menimbulkan persoalan utama ketika Pemerintah Daerah memformulasikan perbuatan yang dikenai sanksi pidana ke dalam Perda khususnya mengenai pajak dan retribusi daerah.

Apabila merujuk pada UU No. 22 Tahun 1999, maka Perda hanya dimungkinkan memuat ancaman sanksi pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyakbanyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah), yang berbeda dengan Undang-

undang No. 32 Tahun 2004 Pasa1143, yang memungkinkan ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), tetapi apabila merujuk pada UU No. 18 Tahun 1997 ancaman pidana pada Perda dapat melampaui 6 bulan, dan pidananya dapat berupa pidana penjara. Adapun menurut ketentuan-ketentuan KUHP pidana perampasan kemerdekaan berupa jenis pidana kurungan maksimal hanya 1 (satu) tahun, maskimum ancaman pidana yang melebihi 1 tahun berupa pidana penjara. Namun banyaknya Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah di Indonesia juga menimbulkan banyak persoalan krusial, karena banyak Peraturan Daerah yang telah dibatalkan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Peraturan Daerah.

Pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri sebenarnya kurang tepat. Mengingat dilihat dari pembuatnya Perda adalah merupakan hukum lokal yang dibuat oleh legislatif (DPRD bersama Pemerintah Daerah/Kota). Apabila Perda itu dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya maka pembatalan Perda harus melalui proses *Judicial Review* ke Mahkamah Agung, jadi dalam hal ini Departemen Dalam Negeri sebagai eksekutif tidak tepat apabila membatalkan Perda yang dianggap bermasalah dan Perda merupakan produk undang-undang yang bersifat lokal.

Kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang "ketentuan pidana" dalam suatu Peraturan Daerah (Perda), pada dasarnya dapat dibenarkan dari perspektif hukum pidana, khususnya dilihat dari aspek-aspek yang terkandung dalam asas legalitas.⁸

⁸ D. Schaffmeister, *et.al.*, *Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1995, hal. 6-7. Asas legalitas tersebut mengandung tujuh aspek, yaitu tidak dapat

Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada sifatnya perbuatan yang dilarang oleh hukum, dan pertanggung jawaban pidana (kesalahan) menunjuk kepada orang yang melanggar dengan dapat dijatuhi pidana sebagaimana diancamkan. Rumusan di dalam suatu pasal sedapat-dapainya disesuaikan atau konsisten dengan pemikiran bahwa yang dilarang oleh aturan hukum adalah perbuatannya, dan yang diancam dengan pidana adalah orangnya yang melanggar larangan.⁹

Sebagai alat untuk mengatur masyarakat, di belakang hukum terdapat alat pelengkap yang diberi wewenang oleh masyarakat agar supaya hukum dapat berlaku dan dipatuhi sebagaimana mestinya.¹⁰ Dalam pelaksanaan hukum dapat dipaksakan daya berlaku oleh aparatur negara untuk menciptakan masyarakat yang damai, tertib, dan adil. Berdasarkan perundang-undangan yang tidak sama pengaturan penegakan hukum untuk Perda, bukan mustahil di lingkungan Pemerintah akan terjadi duplikasi pengaturan tentang pejabat yang diberi wewenang menegakkan peraturan daerah, yaitu antara PPNS dan Satuan Polisi Pamongpraja. Upaya mencegah duplikasi pengaturan itu ada kemungkinan pemerintah daerah akan menempuh kebijakan melakukan pembagian kewenangan antara PPNS dengan Satuan Polisi Pamong Praja. Apabila pemerintah

dipidana kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang, tidak ada penerapan undangundang pidana berdasarkan analogi, tidak dapat dipidana hanya berdasarkan kebiasaan, tidak boleh ada perumusan delik yang kurang jelas, tidak ada kekuatan surut dari ketentuan pidana, tidak ada pidana lain kecuali yang ditentukan undang-undang dan penuntutan pidana hanya menurut cara yang ditentukan undang-undang.

⁹ Bambang Poernomo, *Asas-asas Hukum Pidana*, Cet. ke-VI, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 132.

¹⁰ Bambang Poemomo, *Pola Dasar Teori dan Azas Umum Hukum Acara Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 9.

daerah mengambil kebijakan seperti ini maka diperlukan kajian atau dilakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana pembagian kewenangan itu dilaksanakan, karena di dalam Hukum Acara Pidana berlaku asas umum, yaitu hanya pejabat yang diberi wewenang khusus oleh UU saja yang berhak melaksanakan proses pemeriksaan perkara pidana.

Kebijakan kriminalisasi dan penegakan hukum pidana dalam Perda yang substansi pengaturannya berbeda-beda juga menimbulkan persolan hierarki peraturan perundang-undangan. Di dalam Tap. No. III/MPR/2000 yang selanjutnya diperbaharui dengan UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Jadi setiap Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum di atasnya.

Tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan ini penting karena berpengaruh terhadap derajat kekuatan masing-masing peraturan perundang-undangan. Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 merumuskan:

Jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- 1) UUD 1945;
- 2) UU/ Perpu;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah.

Sesuai dengan tata urutan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan atauran hukum yang lebih tinggi.

Pengaturan di atas sesuai dengan asas hukum, tentang: "*lex superiore derogat lege inferiore*" artinya hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya. Dimaksudkan agar tercipta

kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Ajaran tentang tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip.¹¹

- 1) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
- 2) Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah ticiak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Di samping itu, dalam pelaksanaan prinsip "*lex superiore derogat lege inferiore*" dan prinsip "*lex specialis derogat lege generalis*"; bahwa norma hukum yang khusus, baik materinya maupun wilayah berlakunya ataupun waktu berlakunya, dapat saja mengatur yang berbeda dari norma hukum yang bersifat umum tersebut.¹²

2. Kebijakan Kriminalisasi Dalam Peraturan Daerah

Kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah pada hakikatnya dapat dikatakan pula sebagai bagian "politik kriminal" atau "*criminal policy*". Menurut Marc Ancel, "*criminal policy*" dapat diberikan pengertian sebagai *the rational organization of the control of crime by society*.

Dalam hubungan dengan masalah kriminalisasi, Muladi mengingatkan mengenai beberapa ukuran yang secara

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, Jakarta, 2010, hlm. 63.

¹² *Ibid*, ha1.13.

doktrinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu sebagai berikut.¹³

1. Kriminalisasi tidak boleh terkesan menimbulkan "overkriminalisasi" yang masuk kategori *the misuse of criminal sanction*.
2. Kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc*.
3. Kriminalisasi harus mengandung unsur korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial.
4. Kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip *ultimum remedium*.
5. Kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang *enforceable*.
6. Kriminalisasi harus mampu memperoleh dukungan publik
7. Kriminalisasi harus mengandung unsur "*subsosialitet*" (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat, sekalipun kecil sekali).
8. Kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.

Mengingat pentingnya tahap formulasi dalam fungsionalisasi atau operasionalisasi kebijakan hukum pidana (*penal policy*), maka kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sudah seharusnya memperhatikan ukuran atau kriteria tersebut di atas. Dasar pertunbangan adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah melalui pencantuman ketentuan (ancaman) pidana seharusnya tidak boleh melepaskan dari ukuran atau kriteria dalam kebijakan kriminalisasi.

Pembentuk peraturan tidak hanya menetapkan tentang perbuatan-perbuatan yang dapat dikenai hukum pidana, tetapi juga menunjuk macam-macam sanksi yang dapat diterapkan, begitu pula maksimum ukuran pidana.

Penentuan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar mempunyai hubungan yang erat dengan sistem pidana dan ppidanaan. Sistem pidana dan ppidanaan tersebut dapat mencakup ruang lingkup yang cukup luas.

Kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah merupakan kompetensi/kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat Peraturan Daerah, untuk mengetahui kompetensi ini, maka penulis menggunakan teori kompetensi/kewenangan. Prajudi Atmosudirjo¹⁴ membedakan antara wewenang (*competence, bevoegdheid*) atau kewenangan (*authority, gezag*). Dimaksud "kewengari" adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Selanjutnya dikatakan, kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu hal tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin drai seorang pejabat atas nama menteri.¹⁵

Peraturan Daerah merupakan bagian dari tata urutan perundangundangan, jadi

¹³ Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 256.

¹⁴ Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 76.

¹⁵ *Ibid.*

dalam merumuskan suatu Peraturan Daerah yang memiliki sinkronisasi dengan perundang-undangan nasional haruslah menggunakan teori perundang-undangan.

Dalam teori perundang-undangan juga harus tunduk pada asas-asas tertentu, yaitu:¹⁶

1. Asas yang bersumber pada politik konstitusi dan ketentuan UUD (asas konstitusional dalam penerapan hukum);
2. Asas tidak berlaku surut (*nonretroaktif*);
3. Asas peralihan hukum;
4. Asas pertingkatan peraturan perundang-undangan (*lex superior derogat legi inferiori*);
5. Asas aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum (*lex specialis derogat legi generali*);
6. Asas aturan hukum yang baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama (*lex posterior derogat legi priori*);
7. Asas mengutamakan atau mendahulukan hukum tertulis dari hukum tidak tertulis;
8. Asas kepatuhan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum.

Menurut Barda Nawawi Arief¹⁷ dua pokok pikiran dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan saran hukum pidana adalah masalah penentuan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya dikenakan kepada pelanggar. Mendasarkan teori di atas dapat diketahui indikator-indikator konsep dasar kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah. Indikatornya adalah :

- (1) Alasan kebijakan kriminalisasi, baik alasan Peraturan Daerah yang tidak dilegasi undang-undang terhadap Peraturan Daerah tentang Pajak atau Retribusi Daerah;
- (2) Jenis kriminalisasi dan jumlah Peraturan Daerah yang telah diundangkan oleh Pemeintah Daerah;
- (3) Sanksi pidana yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah baik sanksi pidana Peraturan Daerah yang tidak dilegalisasi undang-undang maupun sanksi pidana pada delegasi undang-undang yang terdiri dari Peraturan Daerah Pajak dan Peraturan Daerah Izin dan Retribusi,
- (4) Perbuatan yang dilarang di dalam Peraturan Daerah, baik yang tidak delegasi undang-undang, maupun yang delegasi undang-undang;
- (5) Peraturan Daerah yang mempunyai karakteristik daerah dan alasan pembuatan Peraturan Daerah disesuaikan dengan keadaan di daerah tempat Peraturan Daerah masing-masing diundangkan.

Pada prinsipnya tentang alasan pengundangan Peraturan Daerah yang tidak ada delegasi Undang-Undang yang bersumber dari larangan norma agama, dan norma sosial dan berbagai faktor yang mempengaruhi lingkungan:

- (a) Jenis Peraturan Daerah minuman keras karena alasan bertentangan dengan norma agama dan norma sosial, serta berbahaya untuk kesehatan jasmani-rohani;
- (b) Jenis Peraturan Daerah tuna susila karena alasan-alasan berdampak negatif bagi kehidupan masyarakat;
- (c) Pengaturan pedagang kaki lima, karena alasan perlu menciptakan suasana tertib indah dan bersih di lingkungan kota;

¹⁶ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 52-65.

¹⁷ Barda Nawawi Arief, *Op., Cit*

- (d) Usaha pertambangan umum, karena alasan sumber daya alaxn yang tidak dapat diperbaharui untuk itu harus dikelola oleh Pemerintah Daerah;
- (e) Perjudian karena alasan gangguan ketertiban, keamanan serta dampak sosial yang negatif.

Sedangkan pada alasan Peraturan Daerah delegasi undang-undang, pengundangan Peraturan Daerah yang bersumber untuk kepentingan Pajak Daerah dan pendapatan usaha potensi daerah secara ekonomis, dengan klaifikasi: (a) hotel, hiburan, reusturan, penerangan jalan, parkir, karena alasan untuk pajak dan retrebusi daerah; (b) usaha sarang burung untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Demikian pula terhadap alasan Peraturan Daerah untuk ijin dan retribusi dengan delegasi undang-undang mencakup 6 (enam) obyek; pengujian kendaraan bermotor, rekreasi dan olah raga, pelayanan kesehatan, retribusi teminal, ijin trayek, usaha jasa konstruksi. Ke enam Peraturan Daerah tersebut diatas menitik beratkan untuk alasan merubah Pendapatan Ash Daerah (PAD), dan hanya untuk sebagian kecil untuk alasan penegakan hukum dan ketertiban masyarakat sebagai pelengkap norma hukum lokal yang akan dikembangkan pada Peraturan Daerah selanjutnya.

Berbagai aspek pertimbangan dalam menentukan kriminalisasi sebagaimana telah dikemukakan Barda Nawawi Arief tidak sepenuhnya dilakukan, penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian, penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil,

penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kemampuan penegak hukum. Penulis mengusulkan dalam pembuatan kriminalisasi di samping memperhatikan empat pertimbangan di atas, perlu ditambah dengan pertimbangan karakteristik daerah.

Alasan kriminalisasi Peraturan Daerah yang bukan merupakan delegasi undang-undang dilihat dari teori alasan kriminalisasi sudah mempertimbangkan alasan suatu perbuatan dilarang, yaitu tujuan pembangunan nasional, merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki dan memperhitungkan prinsip biaya dan hasil, namun dalam perumusan Peraturan Daerah tidak menjelaskan tentang penegakan hukumnya, dalam penegakan hukum harus pula diperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegakan hukum. Alasan kriminalisasi Peraturan Daerah yang merupakan delegasi undang-undang karena adanya perubahan undang-undang, jadi Peraturan Daerah belum memperhatikan alasan kriminalisasi sesuai dengan teori krimuialisasi.

Konsep dasar dari pemerintah daerah dalam merumuskan sanksi pidana di dalam Peraturan Daerah yang tidak dilegasi undang-undang ternyata tidak ada keseragaman, sebagian Peraturan Daerah merumuskan sanksi dengan mencantumkan jumlah pidana minimal dan maksimal, sedangkan sebagian Peraturan Daerah hanya mencaniumkan batas maksimal sanksi pidana yang dikenakan, dan jumlah denda yang dikenakan.

Perumusan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota belum ada keseragaman ukuran sanksi pidana dan Pemerintahan Daerah belum memalami bagaimana merumuskan penentuan sanksi yang baik, sehingga terjadi banyak perbedaan antara satu Peraturan daerah dengan Peraturan Daerah daerah lain yang

mengatur hal yang sama, dengan akibat terjadi kebingungan masyarakat dalam mentaati aturan yang ada dalam Peraturan Daerah.

Sanksi pidana dalam Peraturan Daerah masih menekankan pada sanksi pidana pembalasan (*teori retributif*), yang memandang bahwa ppidanaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan bertujuan memberikan penderitaan kepada pelanggar supaya ia merasakan akibat perbuatannya, dilihat dari jenis sanksi Peraturan Daerah yang ada pada umumnya.

Pedoman umum sanksi dalam hukum pidana dapat dibagi menjadi sanksi pidana dan sanksi tindakan. Keduanya bersumber dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bersumber pada ide dasar: "mengapa diadakan ppidanaan", sedangkan sanksi tindakan bertolak dari ide dasar: "untuk apa diadakan ppidanaan itu". Berdasarkan tujuannya, sanksi pidana dan sanksi tindakan juga bertolak dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bertujuan memberi penderitaan istimewa kepada pelanggar supaya merasakan akibat perbuatannya, sedangkan sanksi tindakan tujuannya lebih bersifat mendidik.

Sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan hendaknya lebih menitikberatkan pada sanksi tindakan, sanksi itu merupakan sanksi yang tidak membalas, semata-mata ditujukan pada prevensi khusus, terhadap perlindungan masyarakat dari ancaman yang dapat merugikan kepentingan masyarakat itu.

Penetapan sanksi dalam Peraturan Daerah, apapun jenis dan bentuk sanksi harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan pada daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah pidana dan diorientasikan pada standar tujuan ppidanaan. Setelah tujuan ppidanaan ditetapkan, barulah jenis dan bentuk

sanksi apa yang paling tepat bagi pelanggaran Peraturan Daerah itu.

B. STRATEGI UNTUK MEWUJUDKAN SINKRONISASI ANTARA HUKUM PIDANA LOKAL DENGAN HUKUM PIDANA KODIFIKASI

1. Sinkronisasi Antar Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Kodifikasi

Bahwa banyak di antara Peraturan Daerah yang dimintakan pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri. Demikian juga mengenai Peraturan Perundang-Undangan yang dijadikan dasar hukum bagi pembuatan Peraturan Daerah masih belum ada keseragaman, sehingga Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda. Pencantuman ancaman pidana yang berbeda-beda diantara Peraturan Daerah yang ada karena peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan pemberian sanksi pidana juga berbeda-beda.

Asas legalitas dicantumkan memakai Pasal 1 ayat (1) KUHP, asas ini merupakan salah satu asas yang paling fundamental dalam hukum pidana. Berdasarkan asas legalitas seseorang tidak dapat dijatuhi pidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan. Konsekuensi dari asas legalitas peraturan hukum pidana tidak boleh berlaku surut, tidak boleh analogi, dan harus tertulis~

Pidana diatur dalam ketentuan Pasal 10 KUHP yang menurut ketentuan pasal tersebut pidana dibagi menjadi dua yaitu pertama pidana pokok yang terdiri dari pidana mati, pidana penjara, kurungan, dan denda. Kedua pidana tambahan terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu perampasan, perampasan barang-barang tertentu pengumuman putusan hakim.

Ketentuan Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) KUHP mengatur pidana penjara. Pidana penjara adalah seumur hidup atau selama

waktu tertentu. Pidana penjara selama waktu tertentu adalah satu hari dan apaling lama lima belas tahun berturut-turut. Pasal 18 ayat (1) KUHP mengatur tentang kurungan, kurungan paling sedikit satu hari palaing lama satu tahun. Dalam Pasa130 KUHP ayat (1), (2), (3) diatur tentang denda. Denda paling sedikit dua puluh lima sen jika tidak dibayar lalu diganti dengan kurungan. Lamanya kurungan pengganti paling sedikit satu hari dan paling lama enam bulan.

2. Strategi yang Perlu Dikembangkan untuk Mewujudkan Sinkronisasi antara Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Pidana Kodifikasi

Peraturan Daerah yang ideal materi muatannya baik perumusan tindak pidana maupun sanksinya merupakan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, memuat kondisi daerah yang bersangkutan, tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Banyak Peraturan Daerah yang dibatalkan karena perumusan tindak pidananya tidak memenuhi standar hukum, demikian juga tentang sanksi yang dirumuskan. Apabila proses pembuatan Peraturan Daerah sesuai dengan standar hukum yang ideal, Peraturan Daerah dapat berlaku efektif, karena telah memenuhi unsur yuridis, sosiologis dan fisiologis. Kenyataan berlakunya Peraturan Daerah tidak sepenuhnya sesuai dengan yang diidealkan, banyak produk hukum dalam hal ini Peraturan Daerah tidak memenuhi semua elemen berlakunya hukum secara efektif.

Strategi yang perlu dikembangkan meliputi tiga bagian, aspek meteri hukum, aspek sanksi, dan aspek penegakan hukum. Sebagian Peraturan Daerah pada umumnya tidak mencantumkan kualifikasi suatu perbuatan masuk pelanggaran atau kejahatan. Pembagian dua jenis tindak

pidana ini sangat penting karena menjadi dasar konvensional. Seluruh sistem pidana di Indonesia, sekalipun akan ditinggalkan dalam penyusunan pembaharuan KUHP dan merupakan pemilihan yang juga penting dari sudut pandang hukum acara pidana, berkaitan dengan kompetensi absolut.

Merumuskan Peraturan Daerah pidana sedapat-dapatnya sinkron dengan hukum yang berada di atasnya dengan menggunakan prinsip "*lex superiore derogat legi inferiore*", juga harus diperhatikan aspek kesetaraan dan penyimpangan hukum dengan menggunakan prinsip "*lex specialis derogat legi generalis*", seperti Peraturan Daerah Nanggo Aceh Darusalam (NAD).

Pembagian sanksi pidana dalam Peraturan Daerah dapat dikualifikasikan sebagai menjadi sanksi kurungan, sanksi denda dan sanksi tindakan yang di sarankan dengan sanksi administrasi pada sanksi pidana dalam Peraturan Daerah pada umumnya menggunakan sanksi kurungan dan denda, walaupun ada beberapa Peraturan Daerah yang mencantumkan sanksi administratif. Pemerintahan Daerah dalam merumuskan sanksi pidana Peraturan Daerah harus memperhatikan batasan wewenang yang telah diberikan oleh peraturan di atasnya, dalam perumusan sanksi pidana tidak boleh bertentangan dengan wewenang yang telah di berikan, baik oleh undang-undang atau hukum pidana kodifikasi. Sanksi kurungan harus merujuk pada hukum pidana kodifikasi tidak boleh melebihi 1 (satu) tahun, karena sanksi pidana dalam Peraturan Daerah umumnya bukanlah kejahatan tetapi hanya pelanggaran kecuali sanksi pidana pada Peraturan Daerah di Nangro Aceh Darusalam (NAD).

Kebijakan Pemerintahan Daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah pidana perlu dipertimbangkan untuk mengefektifkan pelaksanaan sanksi

pidana denda di masa akan datang yang berguna untuk mengurangi beban sistem peradilan pidana dan secara tidak langsung dapat menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Mengenai penetapan jumlah pidana denda, perlu kiranya dipikirkan suatu perumusan kebijakan Pemerintahan Daerah yang lebih longgar, mengingat pidana denda, berbeda dengan jenis pidana pokok lainnya, merupakan jenis pidana yang bernilai uang dan mempunyai nilai ekonomis. Pertimbangan yang utama tentang pidana denda mudah berubah nilainya karena pengaruh perkembangan moneter maupun perkembangan ekonomi suatu masyarakat, baik secara nasional maupun internasional. Setiap kebijakan Pemerintahan Daerah yang menaikkan jumlah pidana denda, akan tetapi mempunyai nilai relatif yang ada pada suatu waktu akan tetap dirasakan sebagai sanksi pidana yang ringan.

Menurut sistem KUHP, kurungan pengganti merupakan satu kesatuan sistem dengan pidana denda karena perhitungan didasarkan pada jumlah denda yang dijatuhkan. Kebijakan Pemerintahan Daerah mengenai jumlah pidana denda mudah berubah, maka hal ini harus pula diikuti dengan perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah dalam perhitungan lamanya kurungan pengganti denda.

Penegakan hukum perbuatan pidana sebagai pelaksanaan Peraturan Peraturan daerah di daerah akan menjadi sangat penting, dalam era otonomi daerah, untuk membantu Pemerintah Daerah mempunyai keleluasaan dalam mengurus dan mengatur tertib hukum di wilayah pemerintahan di daerah.

Upaya mencegah duplikasi pengaturan itu ada kemungkinan pemerintah daerah akan menempuh kebijakan melakukan

pembagian kewenangan antara PPNS dengan Satuan Polisi Pamongpraja.

Apabila pemerintah daerah mengambil kebijakan seperti ini maka diperlukan kajian keberlakuan hukum untuk mengetahui bagaimana pembagian kewenangan itu dilaksanakan, agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan hukum di daerah. Dalam Hukum Acara Pidana berlaku asas umum, bahwa hanya pejabat yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang saja yang berhak melaksanakan pemeriksaan perkara pidana dalam proses penegakan hukum.

Suatu model kebijakan peradilan dan peradilan penal (*Penal Policy*) perlu dikembangkan untuk penegakan hukum peraturan daerah sehubungan dengan ketentuan sebagaimana diatur di dalam Pasal 6 KUHP.

Ketentuan acara pemeriksaan di persidangan, mengenai tindak pidana pelanggaran dalam Peraturan Daerah yang ancaman hukumannya di bawah 1 (satu) tahun, maka dapat dilakukan acara pemeriksaan singkat dalam proses beracara di pengadilan.

Konsep harmonisasi hukum antara bidang hukum pusat dan hukum lokal dalam hukum acara penyelesaian perkara pidana berdasarkan hukum Peraturan Daerah agar supaya tercipta didaerah guna memperlancar sistem desentralisasi daerah otonom dan demokratisasi peradilan pidana yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah di kabupaten/kota seluruh Republik Indonesia.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dan hukum pidana kodifikasi yaitu aspek meteri hukum, aspek sanksi, dan aspek penegakan hukum. Berikut ini penulis akan memaparkannya secara terperinci.

1. Aspek materi hukum

Perda sering tidak mencantumkan apakah suatu perbuatan yang dilarang masuk pelanggaran atau kejahatan. Pembagian antara pelanggaran dan kejahatan ini sangat penting, karena akan mendasari seluruh sistem pidana di Indonesia, sekalipun akan ditinggalkan dalam penyusunan KUHP yang baru. Ini merupakan pemilihan yang juga penting dari sudut pandang hukum acara pidana, karena berkaitan dengan kompetensi absolut.

Untuk kesinkronan antara Perda sebagai hukum lokal dengan hukum pidana kodifikasi, pengkualifikasian Perda harus ditulis secara tegas apakah masuk pelanggaran atau kejahatan. Dilihat dari pengkualifikasian ketentuan pidana di dalam KUHP, sepanjang berkenaan dengan delik-delik yang termaktub dalam KUHP, petunjuk tentang apakah suatu tindakan pidana masuk kategori kejahatan atau pelanggaran dapat ditemukan dari penempatannya. Buku Kedua hanya mengatur kejahatan, sedangkan Buku ketiga hanya memuat pelanggaran. Selanjutnya, berkenaan dengan ketentuan pidana yang dicantumkan dalam perundangundangan khusus, dan Perda apakah perbuatan tersebut merupakan pelanggaran atau kejahatan harus ditetapkan tersendiri. Hal ini harus dilakukan untuk memungkinkan proses peradilan terhadap tindak pidana yang bersangkutan.

Perlu diperhatikan dalam setiap langkah kebijakan, termasuk dalam hal kebijakan untuk melakukan proses kriminalisasi perda, tentu dapat menimbulkan konsekuensi logis tertentu. Konsekuensi logis yang mungkin akan muncul sebagai akibat dari kriminalisasi Perda sepanjang yang mampu diidentifikasi menurut penulis adalah sebagai berikut.

- a. Reaksi masyarakat. Masyarakat dapat merespon dan memberikan reaksi atas setiap proses

kriminalisasi, baik yang bersifat menyetujui (dengan atau tanpa persyaratan tertentu), atau bahkan berupa penolakan. Materi tertentu yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan jika merupakan sesuatu yang sangat sensitif misalnya menyangkut masalah agama, kepercayaan, ideologi, atau menyangkut hajat hidup orang banyak, seringkali dapat menimbulkan suasana perdebatan (pro-kontra) yang jika kepentingan masyarakat akan terkena peraturan tersebut tidak diakomodasi dengan baik dapat menimbulkan keadaan yang kontra produktif.

- b. Tambahan beban terhadap sistem peradilan pidana. Bagaimanapun setiap ada pertambahan perundangundangan pidana (dalam hal ini Perda pidana atau bermuatan pidana) dapat menyebabkan tambahan beban terhadap sistem peradilan pidana, baik beban administratif, keuangan, dan kemampuan aparatur untuk melaksanakan upaya penegakan hukum pidana.
- c. Kesiapan masyarakat untuk menerima peraturan baru. Masyarakat perlu dipersiapkan dengan sebaik-baiknya untuk menerima kehadiran suatu peraturan baru, apalagi ketentuan ini berbentuk Perda yang hanya mengatur dalam wilayah lokal baik Provinsi/Kabupaten/Kota, sehingga dengan demikian diperlukan langkah-langkah sosialisasi sebelum suatu peraturan diberlakukan.

Berkaitan dengan materi hukum yang diatur Perda dalam proses kriminalisasi harus memperhatikan berbagai aspek pertimbangan, sebagai berikut:

- a. penggunaan hukum pidana dalam Perda harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material spritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan perbaikan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
 - b. perumusan hukum pidana dalam Perda harus memperhatikan batasan wewenang yang diberikan undang-undang di atasnya, baik Perda pidana yang delegasi undang-undang atau tidak delegasi undang-undang;
 - c. perumusan Pidana dalam Perda memperhatikan aspirasi dan potensi yang ada di daerah/ karakteristik daerah, di mana perda itu dikeluarkan;
 - d. perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana di dalam Perda harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spritual) atas warga masyarakat;
 - e. penggunaan hukum pidana dalam Perda harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principles*) juga *social cost* atau biaya sosial;
 - f. penggunaan hukum pidana dalam Perda harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas.
- Merumuskan Perda Pidana atau bermuatan Pidana, di samping sinkronisasi

dengan hukum yang berada di atasnya dengan menggunakan prinsip "*lex superiore derogat legi inferiore*", juga harus diperhatikan aspek kesetaraan dengan menggunakan prinsip "*lex specialis derogat legi generalis*", contoh seperti Perda Nanggo Aceh Darusalam (NAD), jika dilihat dari sinkronisasi dengan peraturan di atasnya Perda NAD tidak sinkron dengan hukum pidana kodifikasi, tetapi jika dilihat dari wewenang kekhususan yang di berikan dengan menggunakan prinsip "*lex specialis derogat legi generalis*", hal itu juga mempunyai dasar wewenang untuk merumuskan Perda Pidana atau bermuatan Pidana, karena telah menunjukkan kesetaraan.

2. Aspek sanksi

Sanksi Pidana dalam Perda dapat dikualifikasikan sebagai berikut:

- a. sanksi kurungan;
- b. sanksi denda;
- c. sanksi administratif.

Pada sanksi pidana Perda delegasi undang-undang dan tidak delegasi undang-undang pada umumnya menggunakan sanksi kurungan dan denda, walaupun ada beberapa Perda yang mencantumkan sanksi administratif.

Pemerintahan Daerah dalam merumuskan sanksi pidana harus memperhatikan batasan wewenang yang telah diberikan oleh peraturan di atasnya, dalam perumusan sanksi pidana tidak boleh melebihi wewenang yang telah di berikan, baik oleh undang-undang pemerintahan daerah atau hukum pidana kodifikasi, sanksi kurungan yang diberikan jika merujuk pada hukum pidana kodifikasi tidak boleh melebihi 1 (satu) tahun, karena sanksi pidana dalam Perda umumnya bukanlah kejahatan tetapi hanya pelanggaran kecuali sanksi pidana pada Perda di Nangroe Aceh Darusalam (NAD).

Sanksi administratif, merupakan sanksi alternatif untuk memperlancar jalannya pembangunan. Sanksi administratif memiliki

kekhasan dengan bersumber dari hubungan pemerintah-warga. Tanpa perantara seorang hakim, sanksi itu dapat langsung dijatuhkan oleh pemerintah. Dalam hal penjatuhan sanksi administratif instansi penuntut umum (jaksa) tidak dilibatkan.

Sanksi-sanksi administratif juga bertujuan untuk mengenakan derita atau azab terhadap si pelanggar. Di sini unsur kesalahan memainkan peran penting. Kendati demikian, dapat dikatakan terlepas dari tujuan yang ingin dicapai, sanksi administratif lebih ringan dibandingkan dengan sanksi pidana dan sanksi administratif tidak diperlukan adanya campur tangan hakim. Kendati demikian, kedua sanksi itu mengenal sanksi denda, dan berkenaan dengan hal ini tidak selamanya sanksi-sanksi pidana lebih berat. Meski begitu, dalam pidana denda yang dijatuhkan hakim terkandung unsur pelanggaran. Sekalipun suatu perkara pidana hanya berakhir dengan penjatuhan denda, perbuatan yang dilakukan mengandung unsur kriminalitas lebih tinggi daripada tindak pelanggaran norma-norma (hukum) administrasi.

Kebijakan Pemerintahan Daerah dalam merumuskan Perda Pidana atau bermuatan Pidana perlu dipertimbangkan untuk mengaktifkan pelaksanaan sanksi denda di masa akan datang yang berguna untuk mengurangi beban sistem peradilan pidana dan dapat menambah pendapatan asli daerah (PAD).

Putusan hakim pada pelanggaran Perda supaya mengutamakan pidana denda, apabila itu tidak efektif maka baru diterapkan sanksi kurungan. Kebijakan Pemerintahan Daerah yang hanya meningkatkan jumlah ancaman pidana denda bukanlah suatu jaminan untuk dapat mengaktifkan sanksi pidana denda. Kebijakan legislatif yang perlu dipikirkan ialah kebijakan yang mencakup keseluruhan sistem sanksi pidana itu sendiri. Penetapan jumlah atau besarnya

sanksi pidana denda hanya merupakan bagian saja dari keseluruhan sistem sanksi pidana denda.

Merumuskan suatu sistem sanksi pidana denda dalam Perda, harus pula mencakup kebijakan-kebijakan yang dapat diharapkan menjamin pelaksanaan pidana denda Perda, perlu dipertimbangkan antara lain mengenai:

- a. sistem penetapan jumlah atau besarnya pidana denda;
- b. batas waktu pelaksanaan pembayaran denda;
- c. tindakan-tindakan paksaan yang diharapkan dapat menjamin terlaksananya pembayaran denda dalam hal pelanggar tidak dapat membayar dalam batas waktu yang telah ditetapkan;
- d. pelaksanaan pidana denda dalam hal-hal khusus (misalnya terhadap seorang anak yang belum dewasa atau belum kerja dan masih dalam tanggungan orang tua);
- e. pedoman atau kriteria untuk menjatuhkan pidana denda.

Mengenai penetapan jumlah pidana denda, perlu kiranya dipikirkan suatu perumusan dalam kebijakan Pemerintahan Daerah yang lebih longgar. Hal ini mengingat pidana denda, berbeda dengan jenis pidana pokok lainnya, merupakan jenis pidana yang bernilai uang dan mempunyai nilai ekonomis. Dengan demikian pidana denda mudah berubah nilainya karena pengaruh perkembangan moneter maupun perkembangan ekonomi suatu masyarakat, baik dilihat secara nasional maupun internasional. Ini berarti setiap kebijakan Pemerintahan Daerah yang menaikkan jumlah pidana denda, akan tetapi mempunyai nilai relatif yang ada pada suatu waktu akan tetap dirasakan sebagai sanksi pidana yang ringan.

Menurut sistem KUHP, kurungan pengganti merupakan satu kesatuan sistem dengan pidana denda karena perhitungan

didasarkan pada jumlah denda yang dijatuhkan. Secara logis ini berarti bahwa apabila kebijakan Pemerintahan Daerah mengenai jumlah pidana denda berubah, maka hal ini harus pula diikuti dengan perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah dalam perhitungan lamanya kurungan pengganti denda.

Kebijakan untuk memperpanjang masa kurungan pengganti sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari kebijakan Pemerintahan Daerah yang berkembang selama ini diluar KUHP, yang menaikkan jumlah sanksi pidana denda. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah dalam perhitungan lamanya kurungan pengganti denda maupun ketentuan pelaksanaan lainnya, jelas merupakan kewenangan sepenuhnya dari Pemerintahan Daerah untuk menentukan dan mengefektifkan sanksi pidana denda dalam Perda.

Ketentuan di atas dapatlah ditarik beberapa kriteria atau pedoman dalam menjatuhkan pidana denda, yang pokok-pokoknya yaitu sebagai berikut.

- a. Pidana denda baru dijatuhkan apabila:
 - 1) dengan memperhatikan sifat pelanggaran dan riwayat hidup serta watak pelanggar, pemberian pidana denda kepada pelanggar cukup memberikan perlindungan kepada masyarakat;
 - 2) pelanggar telah memperoleh keuntungan materiil dari pelanggaran yang dilakukannya atau pengadilan berpendapat bahwa pidana denda itu sendiri dapat mencegah terjadinya pelanggaran dan dapat memperbaiki si pelanggar;
 - 3) pelanggar dapat atau mampu membayar dan denda yang dijatuhkan tidak akan mencegah pelanggar untuk memberikan ganti rugi atau mengadakan

perbaikan terhadap orang yang menjadi korban;

- b. Dalam menetapkan jumlah dan cara pembayaran denda, hendaknya diperhitungkan sumber-sumber keuangan pelanggar dan beban/besarnya pembayaran yang akan dikenakan.

Dengan memperhatikan beberapa kriteria diatas, maka jelaslah bahwa agar pidana denda itu dapat menjadi sarana yang efektif perlu diperhatikan:

- 1) faktor tujuan dari pidana itu sendiri (perlindungan masyarakat, pencegahan kejahatan, perbaikan si pelanggar dan sebagainya);
- 2) faktor kemampuan dari si pelanggar; dan
- 3) faktor orang yang menjadi korban pelanggaran.

3. Aspek penegakan hukum

Penegakan hukum perbuatan pidana pada Perda di daerah akan menjadi sangat penting, karena dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai keleluasaan dalam mengurus dan mengatur pemerintahan di daerah.

Kendala di lapangan dalam pelaksanaan Perda, yakni dengan dapat dipaksakan daya berlaku oleh aparaturnegara untuk menciptakan masyarakat yang damai, tertib, dan adil. Berdasarkan perundang-undangan yang tidak sama pengaturan penegakan hukum untuk Perda, bukan mustahil di lingkungan Pemerintah akan terjadi duplikasi pengaturan tentang pejabat yang diberi wewenang menegakkan peraturan daerah, yaitu antara PPNS dan Satuan Polisi Pamong Praja.

Upaya mencegah duplikasi pengaturan itu ada kemungkinan pemerintah daerah akan menernpuh kebijakan melakukan pembagian kewenangan antara PPNS dengan Satuan Polisi Pamongpraja. Apabila pemerintah daerah mengambil kebijakan seperti ini maka diperlukan kajian atau dilakukan penelitian untuk mengetahui

bagaimana pembagian kewenangan itu dilaksanakan, karena di dalam Hukum Acara Pidana berlaku asas umum, yaitu hanya pejabat yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang saja yang berhak melaksanakan proses pemeriksaan perkara pidana.

Penegakan hukum khususnya di dalam hukum pidana merupakan pelaksanaan hukum, untuk menentukan tentang apa yang menurut hukum dan apa yang bertentangan/ melawan hukum, menentukan tentang perbuatan mana yang dapat dihukum/dipidana menurut ketentuan hukum pidana materiil, dan petunjuk tentang bertindak serta upaya-upaya yang diharuskan untuk kelancaran berlakunya hukum, baik sebelum maupun sesudah perbuatan melanggar hukum itu terjadi sesuai dengan ketentuan hukum pidana formil. Dalam pengertian penegakan hukum (hukum pidana) terkandung makna kekuatan yaitu kekuasaan yang harus ada untuk dapat dijalankannya fungsi hukum, sehingga penegakan hukum mempunyai kaitan antara hukum dan kekuasaan.

Penegakan hukum Perda dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk mewujudkan atau menerapkan ketentuan hukum ke dalam peristiwa-peristiwa yang nyata. Jika berhadapan dengan hukum pidana, maka penegakan hukum pidana berarti upaya untuk mewujudkan atau menerapkan hukum pidana itu ke dalam perbuatan-perbuatan konkret. Penegakan hukum pidana demikian dapat pula di lihat sebagai suatu upaya penanggulangan kejahatan.

Perda Pidana atau yang bermuatan pidana supaya tidak ada kerancuan dalam proses penyelidikan dan penyidikan, hanya di tangani oleh Pejabat pegawai negeri sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintahan Daerah itu.

Sebagaimana diatur di dalam KUHAP Pasal 6, sebagai berikut:

(1) Penyidik adalah:

- a. Pejabat polisi negara Republik Indonesia;
- b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang,.

Acara pemeriksaan di persidangan, mengingat tindak pidana dalam Perda adalah pelanggaran yang ancaman hukumannya di bawah 1 (satu) tahun, maka dapat dilakukan acara pemeriksaan singkat dalam proses beracara di pengadilan, yang tata cara acara pemeriksaan singkat sebagai.tnana diatur pada Pasa1203 KUHAP, sebagai berikut:

- (i) Yang diperiksa menurut acara pemeriksaan singkat ialah perkara kejahatan atau pelanggaran yang tidak termasuk ketentuan Pasa1205 dan yang menurut penuntut umum pembuktian serta penerapan hukumnya mudah dan sifatnya sederhana.

Dipergunakannya acara pemeriksaan singkat dalam perkara Perda untuk mempermudah jalannya pemeriksaan dan kesinkronan dengan peraturan di atasnya, sehingga terciptalah sistem peradilan pidana yang tidak saling bertentangan dan dapat dijalankan.

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah. Peraturan Daerah mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Konsep dasar Pemerintahan Daerah dalam memformulasikan kebijakan kriminalisasi lebih menitik beratkan untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan belum memperhatikan alasan kriminalisasi sesuai dengan teori kriminalisasi, sehingga persyaratan untuk melakukan kriminalisasi tidak sepenuhnya dilakukan. Alasan

Pemerintah Daerah merumuskan pidana dalam Peraturan Daerah atau bermuatan pidana tidak ada keseragaman tergantung dari peraturan perundangan-undangan yang dijadikan dasar untuk pembuatan Peraturan Daerah, demikian juga dalam hal penentuan sanksi dalam Peraturan Daerah.

2. Belum terdapat sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan dengan hukum pidana kodifikasi, hal ini mengingat banyaknya aturan hukum yang dapat dirujuk sebagai dasar untuk pembuatan Peraturan Daerah, dan di antara masing-masing peraturan hukum tersebut terdapat rumusan sanksi yang berbeda-beda, juga dimungkinkan adanya perbedaan penafsiran dari pembentuk Peraturan Daerah. Teori pemidanaan dan tujuan pemidanaan dalam konteks penetapan sanksi pidana pada tahap kebijakan legislasi belum dipahami secara utuh sehingga jenis dan bentuk-bentuk sanksi di dalam Peraturan Daerah bukan saja menimbulkan ketidak konsistenan Peraturan Daerah yang satu dengan yang lain, tetapi juga penetapan sanksi dirasakan kurang objektif dan rasional. Ketidaksinkronan Peraturan Daerah dapat dilihat masih terdapatnya Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun *Judicial Review* oleh Mahkamah Agung (MA). Strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi meliputi: aspek materi hukum Peraturan Daerah Pidana, Aspek Pidana dalam Peraturan serta (3) Aspek penegakan hukum, di mana dalam rangka menegakkan Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah dapat membentuk badan-badan yang ditugasi untuk menegakkan Peraturan

Daerah tersebut dengan mengacu kepada peraturan Hukum Acara Pidana yang ada, sehingga dapat dihindari kerancuan penanganan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.

B. SARAN

Bahwa aspek materi hukum Peraturan Daerah Pidana harus ditumbuhkan acuan dalil di samping sinkronisasi dengan hukum yang berada di atasnya dengan menggunakan prinsip "*lex superior derogat legi inferiori*", juga harus diperhatikan aspek kesetaraan dengan menggunakan prinsip "*lex specialis derogat legi generali*"; serta memperhatikan jenis perbuatan masuk pelanggaran atau kejahatan. Dalam rangka menegakkan Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah dapat membentuk badan-badan yang ditugasi untuk menegakkan Peraturan Daerah tersebut dengan mengacu kepada peraturan Hukum Acara Pidana yang ada, sehingga dapat dihindari kerancuan penanganan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi., *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Asshiddiqie, Jimly., *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, Jakarta, 2010.
- Astawa, I Gde Pantja dan Na'a, Suprin., *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Atmosudirdjo, Prayudi., *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Ekatjahjana, Widodo., *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008.

- Hamidi, Jazim., *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah Menggagas Peraturan Daerah Yang Responsif dan Berkesimbangan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2011.
- Manan, Bagir., *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Jakarta : Bina Aksara, 1985.
- Poernomo, Bambang., *Asas-asas Hukum Pidana*, Cet. ke-VI, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Rosidin, Utang., *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2010.
- Schaffmeister, D., *et.al.*, *Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1995 Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
- Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986.