

**PENERAPAN SANKSI PIDANA DALAM  
PERATURAN DAERAH<sup>1</sup>  
Oleh : Refelino Palit<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penegakan hukum dalam penerapan sanksi pidana pada peraturan daerah dan bagaimana pengaturan Hukum Pidana dalam penerapan sanksi pidana pada peraturan daerah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Pengaturan sanksi pidana terhadap pelanggaran peraturan daerah diatur dalam KUHP sebagaimana hukum pidana materiil dan diproses melalui KUHP sebagaimana hukum pidana formil. Pengaturan sanksi pidana dalam hukum administrasi (peraturan daerah) dalam rangka penegakan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian sanksi pidana menurut UU No. 12 Tahun 2011 perlu dimuat/dicantumkan dalam pembentukan UU atau peraturan daerah. 2. Penegakan hukum peraturan daerah terhadap pelanggarannya diancam dengan sanksi perdata dan sanksi pidana, dan sanksi administratif sesuai dengan berat, ringannya pelanggaran yang dilanggar oleh pelakunya dan penjatuhan sanksi-sanksi tersebut dilakukan oleh aparat penegak hukum yang mempunyai kewenangan pol PP, polisi dll untuk itu dengan berpegang kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur jenis pelanggaran. (UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, KUHP, KUHP, UU No. 8 Tahun 1981 dan UU lainnya yang terkait.

Kata kunci: Penerapan Sanksi, Pidana, Peraturan Daerah

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsi pnegara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, segala bentuk Keputusan dan/atau tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Dengan demikian tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri<sup>3</sup>

Penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau tindakan terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap keputusan dan/atau tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada warga masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri. Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang.

Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas, sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (citizen friendly), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>4</sup>

Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat, memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Lendy Siar, SH. MH; Refly Singal, SH. MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 120711122

<sup>3</sup> Penjelasan Umum UU No. 30 Tahun 2014, Jakarta.

<sup>4</sup> *Ibid.*

keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara. Peraturan Daerah merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis, dimana Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara pemerintahan daerah.

Penyelenggara pemerintahan daerah yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui Pengadilan diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepada Warga Masyarakat yang semula sebagai objek menjadi subjek dalam sebuah negara hukum yang merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan Warga Masyarakat dalam sebuah negara tidak dengan sendirinya baik secara keseluruhan maupun sebagian dapat terwujud. Peraturan daerah pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum.

Dengan memperhatikan uraian diatas, maka penulis akan mengkaji dan meneliti dengan seksama yang hasilnya dituangkan dalam Skripsi dengan judul "Penerapan Sanksi Pidana Dalam Peraturan Daerah".

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana penegakan hukum dalam penerapan sanksi pidana pada peraturan daerah?
2. Bagaimana pengaturan Hukum Pidana dalam penerapan sanksi pidana pada peraturan daerah?

## **C. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang dipakai dalam penulisan skripsi ini peneliti menggunakan pendekatan penelitian yuridis normative biasa dikenal dengan penelitian norma hukum yang bersifat kualitatif.

Chai Pedhisita menyebut penelitian yuridis normative adalah suatu penelitian normative adalah suatu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan, peraturan perundang-undangan, dan keputusan-keputusan hakim/pengadilan, dan norma-norma hukum yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat, adapun bersifat kualitatif adalah; menganalisis secara mendalam (komprehensif).<sup>5</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **A. Penegakan Hukum Dalam Penerapan Sanksi Pidana Pada Peraturan Daerah.**

#### **1. Penerapan Sanksi Pidana Dalam Peraturan Daerah Peraturan Daerah (KUHP).**

Penegakan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah ini dikenal adanya lembaga Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Lembaga inilah yang menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disertai kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 74 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menegaskan bahwa "Dengan Peraturan Daerah dapat Ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan peraturan daerah".<sup>6</sup> Diserahkan penyidikan pelanggaran peraturan daerah kepada lembaga selain kepolisian dimungkinkan didasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) dan peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2010 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Diserhkannya penyidikan pelanggaran peraturan daerah ke lembaga Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) ini, maka kewenangan penyidikan pelanggaran Peraturan Daerah yang dahulu diserahkan kepada "Hulp Magistrat" (yang kebanyakan terdiri dari Polisi Pamong Praja yang telah mendapatkan brevet dari Kejaksaan Agung berdasarkan HIR dan RIB) telah berakhir kewenangannya pada tanggal 1 Agustus 1985.

<sup>5</sup> Chai Pedhisita. 2012. Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, Grafindo Group. Jakarta hal. 71.

<sup>6</sup> Pasal 74 UU No. 23 Tahun 2014.

## 2. Penerapan Sanksi Pidana Dalam Peraturan Daerah (KUHAP).

Praktik selama ini dalam mengadili pelanggaran Peraturan Daerah dengan menggunakan acara pemeriksaan cepat merupakan penyimpangan dari ketentuan Pasal 205 KUHAP. Ketentuan Pasal 205 KUHAP dinyatakan bahwa pemeriksaan cepat hanya untuk tindak pidana ringan yang diancam pidana penjara atau kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya tujuh ribu lima ratus rupiah dan penghinaan ringan. Berdasarkan ketentuan Pasal 205 KUHAP tersebut, sebenarnya pelanggaran Peraturan Daerah yang ancamannya maksimalnya pidana kurungan 6 (enam) bulan harus diadili dengan acara pemeriksaan biasa.

Praktik penyimpangan tersebut juga menyimpangi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1986 yang pada intinya menentukan bahwa :

1. Batasan bagi suatu perkara untuk diperiksa menurut acara pemeriksaan tindak pidana ringan adalah yang berbatas maksimal ancaman pidana badan selama 3 bulan penjara atau kurungan dan hendaknya jangan menyimpangi ketentuan tersebut.
2. Adapun hal yang dapat disimpangi adalah ketentuan tentang batas maksimal ancaman pidana denda sebesar tujuh ribu lima ratus rupiah, karena jumlah tersebut sudah tidak lagi dengan kenyataan yang ada dan banyaknya peraturan-peraturan sekarang ini mengancam pelanggar dengan pidana denda sampai puluhan ribu rupiah.
3. Berdasarkan uraian tersebut, maka jumlah ancaman pidana denda sebanyak Rp. 15.000,- yang tercantum dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 18 Tahun 1983 adalah sekedar contoh yang menjelaskan ancaman pidana denda sebanyak Rp. 7.500,- yang tercantum dalam Pasal 205 ayat (1) KUHAP dapat disimpangi.
4. Sampai beberapa besar jumlah penyimpangan tersebut diserahkan pada kebutuhan praktik yang harus dilandasi oleh jiwa dari acara pemeriksaan "cepat" itu sendiri.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1986 seperti tersebut diatas, maka tampaklah bahwa yang boleh disimpangi hanyalah ancaman pidana denda sebesar Rp. 7.500,- dan hakim diberi kebebasan yang disesuaikan dengan kebutuhan dalam praktik, sedangkan mengenai ancaman pidana kurungannya tidak boleh menyimpangi ketentuan KUHAP.

## B. Pengaturan dan Penerapan Sanksi Pidana Pada Peraturan Daerah Pengaturan Kitab Hukum Pidana

Pasal 103 KUHP menyebutkan bahwa ketentuan-ketentuan dalam bab I sampai bab VII KUHP juga berlaku bagi pembuatan-pembuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain.<sup>7</sup> Ketentuan Pasal 103 tersebut menjadi pedoman pembentukn undang-undang dalam menentukan garis kebijakan pemidanaan dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berikut dengan peraturan pelaksanaannya (termasuk Peraturan Daerah). Garis kebijakan yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan hukum pidana substantive dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 dan peraturan pelaksanaannya mengacu pada ketentuan umum KUHP.

Kebijakan sanksi pidana Peraturan Daerah selama ini mengacu pada jenis-jenis pidana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP. Jenis pidana pokok yang digunakan yakni, pidana kurungan dan pidana denda. Pidana tambahan berupa perampasan barang-barang tertentu. Selain menggunakan sanksi pidana yang diatur dalam KUHP. Peraturan Daerah juga menggunakan sanksi administrasi. Penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi sifatnya merupakan pemberian peringatan (prevensi) agar substansi yang telah diatur didalam perundang-undangan tersebut tidak dilanggar. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga dalam perundang-undangan administrasi, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha Negara.<sup>8</sup> Jenis-jenis sanksi pidana yang digunakan dalam peraturan

<sup>7</sup> Pasal 103 KUHP.

<sup>8</sup> Philip. M. Hadjon. Op.Cit, hal. 245

daerah ini erat kaitannya dengan bobot dan kualifikasi tindak pidana yang diatur dalam Peraturan Daerah. Mengacu pada pembagian kualifikasi delik dalam KUHP yang membagi kejahatan dan pelanggaran maka UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara umum mengkualifikasikan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah sebagai pelanggaran.<sup>9</sup>

Terhadap kualifikasi yang demikian, secara umum legislative daerah dalam merumuskan jenis sanksi pidana dalam Peraturan Daerah lebih menekankan kepada pidana kurungan di alternatifkan dengan pidana denda. Hanya dalam Peraturan Daerah tertentu seperti Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan pidana penjara.

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, hal ini disebutkan pada :

Pasal 174 ayat (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 atau pidana denda paling banyak 4 (empat kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar).<sup>10</sup>

Pasal 177 :

1. Pejabat atau tenaga ahli yang ditunjuk oleh Kepala Daerah yang karena kealpaannya tidak memenuhi kewajiban merahasiakan hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 172 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000,00 (empat juta rupiah).
2. Pejabat atau tenaga ahli yang ditunjuk oleh Kepala Daerah yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajibannya atau seseorang yang menyebabkan tidak dipenuhinya kewajiban pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 172 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) tahun dan pidana denda paling banyak

Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).<sup>11</sup>

Undang-undang No. 23 tahun 2014 Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tentu dengan memperbaiki Pasal yang multi tafsir dengan menyebutkan : Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut terlihat bahwa perumusan sanksi pidana kurungan maupun pidana denda dalam Peraturan Daerah ditentukan dengan menggunakan system sanksi maksimum.

Kedua Undang-Undang tersebut mengikuti pola KUHP yang menganut system atau pendekatan absolut. Arti dari system atau pendekatan absolut ini adalah untuk setiap tindak pidana ditetapkan "bobot/kualitas"-nya sendiri-sendiri, yaitu dengan menetapkan ancaman pidana maksimum (dapat juga ancaman minimumnya) untuk setiap tindak pidana, penetapan maksimum pidana untuk tiap tindak pidana ini menurut Colin Howard sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief dikenal dengan istilah system indefinite atau system maksimum.<sup>12</sup>

Mengikuti pola KUHP tersebut, berarti pembentuk undang-undang beranggapan bobot atau tingkat keseriusan atau kualitas tindak pidana yang diatur dalam Peraturan Daerah tidak begitu serius. Hal ini didasarkan pada pendapat yang dikemukakan Barda Nawawi Arief bahwa masalah pemberian bobot dengan menetapkan kualifikasi ancaman pidana maksimumnya menunjukkan tingkatan atau gradasi nilai-nilai dan norma-norma sentral masyarakat dan kepentingan-kepentingan hukum yang dilindungi.<sup>13</sup>

Disisi lain, perumusan jumlah sanksi pidana kurungan dalam Peraturan Daerah tidak mengenal adanya minimum khusus sebagaimana yang diatur dalam Konsep KUHP dan beberapa undang-undang diluar KUHP. Ketentuan umum dan maksimum umum pidana

<sup>9</sup> Op.Cit. hal. 192-193.

<sup>10</sup> Pasal 174 ayat (2) (21) UU No. 28 Tahun 2009

<sup>11</sup> Pasal 177

<sup>12</sup> Barda Nawawi Arief, Op.Cit., hlm. 130-131

<sup>13</sup> Barda Nawawi Arief, Ibid Hal. 132

kurungan dalam Peraturan Daerah mengikuti KUHP sebagai induknya. Untuk pidana kurungan minimum dan maksimum umumnya mengikuti ketentuan Pasal 19 ayat (1) KUHP yakni paling sedikit 1 hari dan paling lama 1 tahun. Maksimum khusus pidana kurungan dalam Peraturan Daerah yakni mengikuti undang-undang Pemerintahan Daerah diatas yakni 6 bulan.

Pidana denda tidak mengenal minimum khusus dan maksimum umum. Pidana denda hanya menganal minimum umum dan maksimum khusus. Berdasarkan Pasal 30 ayat 1 (KUHP) minimum pidana denda sebesar banya "25 sen" yang berdasarkan UU No. 18 Prp. Tahun 1960 dilipat gandakan menjadi 15 kali sehingga menjadi Rp. 7,75 (tiga rupaiah tujuh pulu lima sen). Maksimum khusus pidana denda berbeda antara kejahatan dan pelanggaran. Untuk maksimum khusus pidana denda terhadap pelanggaran Rp. 4.500.

Mengingat KUHP dan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 yang menjadi acuan pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan belum mengatur adanya ketentuan minimum khusus, maka ketentuan minimum khusus yang ada dalam peraturan daerah tidak dapat diberlakukan. Untuk memberlakukan ketentuan minimum khusus tersebut baru dapat dilaksanakan apabila diatur dengan undang-undang. Sebab apabila hanya diatur dalam peraturan daerah, berlaku asas peraturan yang lebih tinggi mengenyampingkan ketentuan yang lebih rendah apabila mengatur hal yang sama. Praktek legislative daerah demikian tersebut kiranya perlu mendapat perhatian dikemudian hari apabila KUHP baru maupun Undang-Undang Pemerintahan daerah yang baru telah terbentuk.

Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah, untuk pidana pokoknya yaitu pidana kurungan dan pidana denda dirumuskan dengan menggunakan perumusan alternatif. Rumusan sanksi pidana kurungan dan denda secara alterntif ini merupakan salah satu bentuk perumusan pidana pokok yang ada dalam KUHP disamping 8 (delapan) bentuk perumusan lainnya. Perumusan yang ada dalam peraturan daerah tersebut diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang di dalam Pasal 143 ayat (2) menyatakan sebagai berikut :

"Peraturan dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)".<sup>14</sup>

Rumusan pidana poko berupa kurungan sudah disebutkan terlebih dahulu daripada denda yakni untuk mewujudkan bahwa pidana kurungan dianggap lebih berat dibandingkan pidana denda. Pidana tambahan berupa perampasan barang-barang etrtentu pencantumannya hanya bersifat fakultatif, namun untuk dapat dijatuhkan harus tercantum dalam delik.

Permusan sanksi pidana secara alternative tersebut dimaksudkan agar hakim dalam menjatuhkan putusan memiliki kesempatan untuk emmilih jenis pidana yang ditentukan dalam pasal yang bersangkutan. Konsekuensi dengan adanya kesempatan memilih jenis pidana tersebut, pada kenyataan hakim lebih cenderung untuk memilih pidana kurungan daripada pidana denda.

Ketentuan pedoman penerapan pidana alternative tersebut apabila dapat diterapkan dalam peraturan daerah yang selama ini ada, maka kecenderungan untuk menjatuhkan pidana kurungan (perampasan kemerdekaan jangka pendek) dapat dihindari. Selain itu, ketentuan demikian akan lebih mengefektifkan pelaksanaan pidana denda terutama yang menyangkut pelanggaran peraturan daerah.<sup>15</sup>

Bertolak dari uraian tentang perumusan pidana diatas, maka dalam perumusan pidana untuk tindak pidana yang diatur dalam peraturan daerah, harus lebih tepat dirumuskan pidana pokoknya secara alternative antara pidana denda dan pidana social. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 79 ayat (1) konsep rancangan KUHP tahun 2000 yang menyatakan sebagai berikut :

"Jika pidana penjara yang akan dijatuhkan tidak lebih adari 6 (enam) bulan atau pidana denda tidak lebih dari denda I, maka pidana penjara atau pidama denda dapat diganti dengan pidana kerja social".<sup>16</sup>

Perumusan tersebut, maka pidana kerja social tidak hanya digunakan sebaga pidana pengganti denda yang tidak bayar, melainkan juga sebagai alternative pidana denda yang

<sup>14</sup> Pasal 143 ayat (2)

<sup>15</sup> Barda Nawawi Arief, Op.Cit. hal. 161

<sup>16</sup> Pasal 79 ayat (1). RUU

diancamkan terhadap delik pelanggaran peraturan daerah. Adanya pidana kerja social yang diancamkan terhadap pelaku pelanggaran peraturan daerah memberikan “fleksibilitas atau elastisitas pembedaan” karena memberikan kesempatan pada hakim untuk menjatuhkan pidana yang lebih sesuai dengan kondisi terdakwa dan perbuatan yang dilakukan (individualisasi pidana).

Berkenaan dengan perumusan sanksi administrasi dalam peraturan daerah selama ini, dapat diketahui bahwa perumusan sanksi administrasi tidak terintegrasi dengan sanksi pidana. Artinya, sanksi administrasi itu tidak merupakan salah satu jenis sanksi pidana yang dapat dijatuhkan oleh hakim/pengadilan. Perumusan sanksi administrasi yang tidak terintegrasi dengan sanksi pidana tersebut menjadikan kendala tersendiri bagi upaya untuk menerapkan sanksi administrasi karena akan menambah rantai birokrasi dan menimbulkan efishensi.<sup>17</sup> Sanksi administrasi yang dirumuskan berdiri sendiri tersebut menyebabkan penjatuhannya hanya dapat dilakukan oleh lembaga yang ditunjuk di luar hakim/pengadilan.

Kebijakan legislative yang demikian tersebut mengikuti dan bersumber dari system KUHP yang membagi tindak pidana menjadi kejahatan dan pelanggaran. Menurut Memorie van Toelichting dimasukkannya pidana kurungan ke dalam KUHP ini terdorong oleh dua macam kebutuhan, yaitu :

- a. Kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana yang sangat sederhana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak atau suatu *vrijheidsstraf* yang sangat sederhana bagi delik-delik yang sifatnya ringan; dan
- b. Kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak yang sifatnya tidak begitu mengekang bagi delik-delik yang menurut sifatnya “tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental atau adanya suatu maksud yang sifatnya jahat pada pelakunya”, ataupun yang sering disebut suatu *custodial honesia belaka*.<sup>18</sup>

Berdasarkan kedua pertimbangan diatas, maka dapat diasumsikan bahwa pembentuk undang-undang pemerintahan daerah juga beranggapan bahwa delik-delik yang diatur dalam peraturan daerah juga beranggapan bahwa delik-delik yang diatur dalam peraturan daerah adalah delik yang menurut sifatnya ringan, tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental serta tidak menunjukkan adanya sifat jahat pada pelakunya, sehingga hanya diancam dengan pidana kurungan.

Pasal 18 ayat (1) KUHP dinyatakan bahwa pidana kurungan paling sedikit 1 hari dan paling lama 1 tahun, selanjutnya ayat (2) dinyatakan bahwa dalam hal ada pemberantasan kurungan dapat ditambah menjadi 1 tahun 4 bulan. Berdasarkan waktu menjalani pidana tersebut, maka pidana kurungan sebenarnya termasuk dalam kategori pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek.<sup>19</sup>

Pidana erampasan kemerdekaan jangka waktu pendek ini menurut beberapa kalangan memiliki kelemahan-kelemahan. Salah satu kritik-kritik berkenaan dengan pidana penjara jangka pendek ini dikemukakan oleh Johannes Andenaes dalam bukunya berjudul “Punishment and Deterrence” seperti yang dikutip oleh Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa :

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

1. Tidak membantu/menunjang secara efektif fungsi memuat tidak mampu (“it does not effectively serve an incapacitative function”) dan
2. Sebagai suatu pencegahan umum, ia lebih rendah mulutnya daripada pidana lama (“as a general deterrent it is inferior to longer sentences”).<sup>20</sup>

Kelemahan tersebut tentunya secara tidak langsung akan menghambat maksud dijatuhkannya pidana itu sendiri. Menurut Soedarto maksud dijatuhkannya pidana perampasan kemerdekaan adalah dengan pidana agar dapat dilakukan pembinaan sedemikian rupa sehingga setelah selesai

<sup>17</sup> Op.Cit, halm 162

<sup>18</sup> Lamintang, 1984, Hukum Indonesia, Armico, Bandung, hlm.72

<sup>19</sup> Pasal 18 ayat (1) dan (2). KUHP.

<sup>20</sup> Barda Nawawi Arief, Op.Cit, hal. 36-38

menjalani pidana, terpidana menjadi orang yang lenih baik dari sebelumnya.<sup>21</sup> Sedangkan menurut Soemadi Pradja tujuan dan alasan pembedaan dari pidana perampasan kemerdekaan adalah untuk melindungi masyarakat. Tujuan ini hanya bias dicapai bila masa hilangnya kemerdekaan itu diarahkan secara maksimal agar terpidana dapat kembali ke masyarakat atau resosiliasi.<sup>22</sup>

Penerapan ancaman kurungan terhadap delik-delik yang menurut sifatnya ringan dan tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental atau adanya suatu maksud yang sifatnya jahat pada pelakunya, perlu dibahas efektifitasnya apabila ditinjau dari aspek pokok tujuan pemidanaan yakni untuk perlindungan masyarakat dan pembinaan individu pelaku. Alasannya adalah tujuan pemidanaan ini merupakan pengendalian atau control dan sekaligus pemberian dasar filosofis, dasar moralitas dan motivasi yang terarah dan jelas berkenaan dengan pidana kurungan/denda yang bersangkutan.

Dilihat dari aspek perlindungan kepentingan masyarakat, maka suatu pidana dikatakan efektif apabila pidana ini dapat mencegah atau mengurangi kejahatan. Efektifitasnya dilihat dari seberapa jauh frekuensi kejahatan dapat ditekan. Kriterianya terletak pada seberapa jauh efek "pencegahan umum"(general prevention) dari pidana perampasan kemerdekaan dalam mencegah warga masyarakat pada umumnya tidak melakukan kejahatan.<sup>23</sup>

Berkenaan dengan aspek perbaikan si pelaku, maka ukuran efektifitas terletak pada aspek pencegahan khusus (special prevention) suatu pidana. Ukurannya terletak seberapa jauh pidana itu (pidana kurungan) mempunyai pengaruh terhadap si pelaku. Ada 2 aspek pengaruh pidana terhadap terpidana yaitu aspek pencegahan awal (deterrent aspect) dan aspek perbaikan (reformative aspect).

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Pengaturan sanksi pidana terhadap pelanggaran peraturan daerah diatur dalam KUHP sebagaimana hukum pidana materiil dan diproses melalui KUHPA sebagaimana hukum pidana formil. Pengaturan sanksi pidana dalam hukum administrasi (peraturan daerah) dalam rangka penegakan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian sanksi pidana menurut UU No. 12 Tahun 2011 perlu dimuat/dicantumkan dalam pembentukan UU atau peraturan daerah.
2. Penegakan hukum peraturan daerah terhadap pelanggarannya diancam dengan sanksi perdata dan sanksi pidana, dan sanksi administratif sesuai dengan berat, ringannya pelanggaran yang dilanggar oleh pelakunya dan penjatuhan sanksi-sanksi tersebut dilakukan oleh aparat penegak hukum yang mempunyai kewenangan pol PP, polisi dll untuk itu dengan berpegang kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur jenis pelanggaran. (UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, KUHP, KUHPA, UU No. 8 Tahun 1981 dan UU lainnya yang terkait.<sup>3</sup>

### B. Saran

1. Kepada pemangku pembentuk peraturan daerah diharapkan mampu menampung aspirasi masyarakat/public, karena Peraturan daerah dibentuk tidak untuk kepentingan masyarakat/public secara adil dan berkepastian hukum.
2. Kepada masyarakat/public sebagai obyek peraturan daerah diharapkan dapat melakukan pengawasan dalam penerapan peraturan daerah oleh pejabat publik terutama penerapan sanksi administrasi dan sanksi pidana bagi pejabat penyelenggara pemerintahan yang melanggar peraturan daerah maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

### DAFTAR PUSTAKA

Agus Salim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta

<sup>21</sup> Soedarto, Op.Cit, hlm.81

<sup>22</sup> Soemadi Praja, S. Achmad dan Romli Atmasasmita, Sistem Pemasyarakatan di Indonesia, Bina Cipta, Bandung, hlm 2.

<sup>23</sup> Barda Nawawi Arief. Op.Cit, hal. 247

- Andi Hamzah, Hukum Pidana Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2001
- Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana
- Chai Pedhisita. 2012. Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, Grafindo Group. Jakarta
- Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- J.E. Lokollo, Perkembangan Pidana Denda di Indonesia, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1988
- ....., Pidana Denda dalam KUHP Baru, Disampaikan dalam Lokakarya Bab-Bab Kodifikasi Hukum Pidana Indonesia tentang Sanksi Pidana, BPHN, Jakarta, 1986
- Satjito Rahardjo.1983. Masalah Penegakan Hukum. Sinar Baru. Bandung
- Sudibyo Triatmojo, Pelaksanaan Penahanan dan Kemungkinan yang ada dalam KUHP. Alumni, Bandung, 1982
- Sodomo. 2000 Kapita Selekta Hukum Pidana. Sinar Grafika. Jakarta
- Soemadi Praja, S. Achmad dan Romli Atmasasmita, Sistem Pemasarakatan di Indonesia, Bina Cipta, Bandung
- W. F. Prins, 1983Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Pradnya Paramita, Jakarta

Sumber – Sumber Lain.

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014
- Undang-Undang No. 28 Tahun 2009
- Konsep Rancangan KUHP Tahun 2002/2003.