KEBIJAKAN KRIMINALISASI PERATURAN DAERAH GUNA MEWUJUDKAN SINKRONISASI HUKUM PIDANA LOKAL DENGAN HUKUM PIDANA KODIFIKASI

DISERTASI

TEGUH PRASETYO
NIM. 03932001

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
YOGYAKARTA
2006

KEBIJAKAN KRIMINALISASI PERATURAN DAERAH GUNA MEWUJUDKAN SINKRONISASI HUKUM PIDANA LOKAL DENGAN HUKUM PIDANA KODIFIKASI

DISERTASI

Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
Dipertahankan di hadapan Ujian Terbuka (Promosi Doktor)
di bawah pimpinan Ketua Sidang/Rektor, Dr. Ir. Luthfi Hasan, M.S.
pada hari Sabtu, tanggal 21 Januari 2006, pukul 10.00 WIB
di Ruang Sidang Lantai III Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Oleh

TEGUH PRASETYO
NIM. 03932001

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
YOGYAKARTA
2006

KEBIJAKAN KRIMINALISASI PERATURAN DAERAH GUNA MEWUJUDKAN SINKRONISASI HUKUM PIDANA LOKAL DENGAN HUKUM PIDANA KODIFIKASI

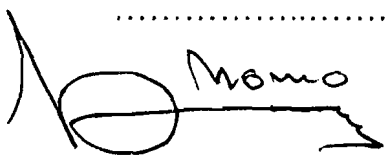
Oleh

TEGUH PRASETYO
03932001

DISERTASI

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Disertasi dalam Ujian Terbuka (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada
Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia

....., ...



Prof. Dr. Bambang Poernomo, S.H.
Promotor



Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.
Co Promotor

KEBIJAKAN KRIMINALISASI PERATURAN DAERAH GUNA MEWUJUDKAN SINKRONISASI HUKUM PIDANA LOKAL DENGAN HUKUM PIDANA KODIFIKASI

DISERTASI

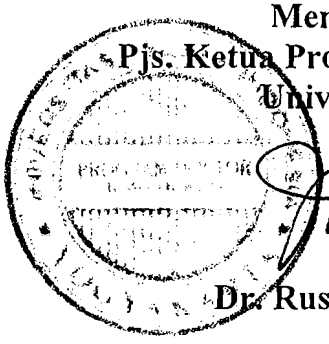
Oleh

TEGUH PRASETYO
NIM. 03932001

Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
Dipertahankan di hadapan Ujian Terbuka (Promosi Doktor)
di bawah pimpinan Ketua Sidang/Rektor, Dr. Ir. Luthfi Hasan, M.S.
pada hari Sabtu, tanggal 21 Januari 2006, pukul 10.00 WIB
di Ruang Sidang Lantai III Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Yogyakarta, ...

Mengetahui/Mengesahkan
Pjs. Ketua Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H.

DEWAN PENGUJI

Dr. Ir. Luthfi Hasan, M.S.	(Ketua Sidang-Rektor)
Prof. Dr. Bambang Poernomo, S.H.	(Promotor)
Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.	(Co Promotor)
Prof. Dr. Iswanto, S.H.	(Penguji Eksternal)
Prof. Dr. Setiono, S.H., M.S.	(Penguji Eksternal)
Prof. Dr. Soejadi, S.H., S.U.	(Penguji Internal)
Prof. Dr. Syamsul Anwar, M.A.	(Penguji Internal)
Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H.	(Penguji Internal-Ketua Program)

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadapan Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah melimpahkan karunia-Nya sehingga disertasi ini dapat selesai dan terhindar dari berbagai kesulitan.

Tiada gading yang tak retak, demikian kata pepatah, demikian pula dengan disertasi ini. Dengan melalui berbagai hambatan ditengah-tengah kesibukan, rutinitas kerja, yang menuntut kesabaran, ketabahan, dan keteguhan hati penulis dalam menyelesaikan disertasi ini, menyadari bahwa ini masih jauh dari sempurna. Tanpa dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, mustahil disertasi ini dapat terselesaikan.

Pada kesempatan ini penulis ingin menghaturkan rasa hormat dan terima kasih serta penghargaan yang tulus kepada Prof. Dr. H. Bambang Poernomo, S.H., yang berkenan menjadi Promotor atau Pembimbing Utama telah memberikan kesempatan dan dengan sabar membimbing, memberikan arahan, dorongan, nasehat dan teguran sehingga disertasi ini dapat terselesaikan. Terima kasih yang tulus penulis haturkan pula kepada Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si. selaku Co-Promotor atau Pembimbing Pendamping penulis, yang telah berkenan pula memberikan bimbingan, arahan, nasehat, dan teguran kepada penulis untuk kesempurnaan disertasi ini.

Penulis juga sangat berterima kasih kepada yang amat terpelajar Tim Penguji yang terdiri dari: Prof. Dr. H. Bambang Poernomo, S.H., Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si., Prof. Dr. Iswanto, S.H., Prof. Dr. Setiono, S.H., M.S.,

Prof. Dr. H. Soejadi, S.H., S.U., Prof. Dr. H. Syamsul Anwar, M.A., dan Dr. H. Rusli Muhammad, S.H., M.H. Masukan dan kritikan yang diberikan sangat bermanfaat membuka mata dan pikiran penulis bahwa ternyata masih banyak yang harus penulis ketahui dan pelajari lagi.

Disamping itu, ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta;
2. Ketua Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta Bapak Dr. H. Rusli Muhammad, S.H., M.H., beserta Sekretaris Program Bapak Zairin Harahap, S.H., M.Si yang selalu memberikan motivasi dan arahan serta kebijakan yang dirasakan oleh semua peserta program;
3. Dosen-dosen Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum UII yang telah banyak memberikan ilmunya kepada penulis antara lain: Prof. Dr. H. Taufik Sri Soemantri M, S.H., Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LLM., Ph.D., Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H., Prof. Dr. H. Mahfud MD., S.H., S.U., Prof. Dr. Koesnadi Harjasoemantri, S.H., M.L., Prof. H. Amin Abdullah, M.A., Ph.D., Prof. Drs. H. Ahmad Minhaji, M.A., Ph.D., Prof. Dr. Lili Rasjidi, S.H., S.Sos., LLM., Prof. Dr. H. Syamsul Anwar, M.A., Prof. Dr. Juhaya S. Praja., Dr. S.F. Marbun, S.H, Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., Dr. Mudzakkir, S.H., M.H., dan guru besar lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam kesempatan ini;

4. Bapak KP. Budi Maknawi, S.H., CN., M.M., Rektor Universitas Slamet Riyadi (UNISRI) Surakarta dan Bapak Soemari Wongsoprawiro, Ketua Yayasan UNISRI Surakarta, yang telah memberikan ijin studi Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum UII kepada penulis sehingga penulis berkesempatan melanjutkan studi di Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
5. Rekan-rekan Penulis Dosen Universitas Slamet Riyadi (UNISRI), yang selalu memberikan semangat dan menghibur penulis dalam mengerjakan tugas, penelitian dan penulisan disertasi;
6. Rekan-rekan penulis di Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum UII yang sangat bersimpati dan mengulurkan bantuan untuk melengkapi bahan bacaan penulis, diantaranya Ibu Hj. Ni'matul Huda, H. Mulyoto, Hj. Heru Iriani, Boby, Sudi Fahmi, Warsito, Bu Elly, dan terutama pada adikku, temanku dan sahabatku Abdul Halim Barkatullah yang telah membantu dan memberikan semangat dalam penulisan disertasi, Tim peneliti lapangan Ine Lembah Satriawan, S.H. dan Sudarmana yang banyak membantu dalam penyusunan pengetikan disertasi. Seluruh staf administrasi Yusri, S.E., Mbak Nanik, Mas Juri, yang ikut membantu penulis memberikan pelayanan administrasi yang terbaik selama penulis mengikuti pendidikan di Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum UII.

Khusus kepada ayahnda Setyo Tjipto dan Ibunda Ratinah yang ada di Pati dan Adik-adiku Dr. Ristiyanto Wibowo, Sp.OG dan Setyo Rahayu Ningtyas, S.Si yang selalu memberikan dukungan dalam doa, semangat dan dorongan, sehingga

disertasi ini dapat terselesaikan. Diucapkan terima kasih secara khusus pula, kepada isteri tercinta Sri Indarti, S.H., dan anakku Kristiawan Indriyanto yang telah dengan penuh pengorbanan, pengertian, ketabahan, doa, dan semangat, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini, peluk sayang dan ucapan terima kasih yang tulus penulis sampaikan.

Akhirnya, dengan penuh harapan kiranya karya sederhana dan penuh dengan kekurangan ini, mudah-mudahan dapat memenuhi harapan dan tujuannya.

Yogyakarta, Januari 2006

Teguh Prasetyo

DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL i
LEMBARAN PENGESAHAN PEMBIMBING iii
LEMBARAN PENGESAHAN KETUA PROGRAM iv
LEMBARAN NAMA DEWAN PENGUJI v
KATA PENGANTAR vi
DAFTAR ISI x
ABSTRAK xiii
ABSTRACT xv
BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Perumusan Masalah 22
C. Tujuan Penelitian 22
D. Manfaat Penelitian 23
E. Landasan Teori 23
F. Keaslian Penelitian 40
G. Sistematika Penulisan 41

BAB II TINJAUAN PUSTAKA 44
A. Konsepsi Kebijakan Kriminalisasi 44
1.Hal-hal yang mempengaruhi kebijakan kriminalisasi 50
2.Permasalahan penentuan kebijakan kriminalisasi..... 54
3.Alasan suatu perbuatan dilarang 58
4.Hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan 67
B. Konsepsi Sinkronisasi 74
Sinkronisasi dalam urutan Perundang-undangan 74
C. Teori Otonomi 77
D. Legalitas Pemerintahan Daerah Untuk Merumuskan Peraturan

Daerah dan Polemik Peraturan Daerah Bermasalah 81
Kewenangan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi dengan
Delegasi Undang-undang 87
E. Penentuan Sanksi Dalam Hukum Pidana 92
1. Bentuk sanksi dalam Hukum Pidana..... 94
2. Jenis Hukum Pidana 96
3. Pilihan Jenis Sanksi Pidana 100
4. Penegakan Hukum Pidana 130
BAB III METODE PENELITIAN 133
A. Lokasi Penelitian 134
B. Objek Penelitian 134
C. Bahan Penelitian 135
D. Pengumpulan Bahan Penelitian 137
E. Metode Berpikir 139
F. Kajian Hukum 140
G. Definisi Operasional 142
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN 145
A. Hasil Penelitian 145
1. Konsep dasar kebijakan kriminalisasi dalam
Peraturan Daerah di Jawa Tengah 145
2. Sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan
Hukum Pidana Kodifikasi 217
3. Strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan
sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum
kodifikasi 220
B. Pembahasan 221
1. Konsep dasar kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan
Daerah Di Jawa Tengah 221
2. Sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum
pidana kodifikasi 232

3. Strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum kodifikasi 243

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI 255

A. Simpulan 255

B. Rekomendasi 257

DAFTAR PUSTAKA 260

RINGKASAN DISERTASI 269

DAFTAR RIWAYAT HIDUP 303

ABSTRAK

Penelitian terhadap "Kebijakan Kriminalisasi Peraturan Daerah Guna Mewujudkan Sinkronisasi Hukum Pidana Lokal Dengan Hukum Pidana Kodifikasi", didasarkan pada alasan munculnya persoalan disekitar Peraturan Daerah bermasalah yang disebabkan adanya semangat berlebihan dari Pemerintahan Daerah dalam rangka mengatur dan meningkatkan pendapatan daerah. Agar Peraturan Daerah itu ditaati, masing-masing daerah merumuskan kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah, yang rumusannya berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainya. Sebagian Peraturan Daerah dipandang 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 pembentuk Peraturan Daerah. Berdasarkan latar belakang tersebut, yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian: (1) Adalah konsep dasar kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah? (2) Apakah aspek kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah telah sinkron dengan hukum pidana kodifikasi? (3) Strategi apa yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan Sinkronisasi hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi?

Landasan teori penelitian ini menggunakan pendekatan integratif yang mengintegrasikan beberapa teori sebagai satu kesatuan yaitu teori otonomi daerah, teori kebijakan kriminal, teori per undang-undangan dan asas legalitas. Selanjutnya kerangka konsep pembetukan Peraturan Daerah pidana dilandasi oleh teori otonomi daerah dan teori kebijakan kriminal sebagai bagian dari perkembangan dinamika hukum.

Penelitian dilakukan dengan metode yuridis-normatif dikaji dengan metode dogmatika hukum. Fokus penelitian dikembangkan upaya sinkronisasi hukum pidana lokal dan hukum pidana kodifikasi terhadap kebijakan kriminal dalam pembentukkan Peraturan Daerah Pidana oleh Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengundangan dan alasan pembuatan Peraturan Daerah, menitik beratkan untuk menambah Pendapatan Asli Daerah, daripada untuk penegakan hukum dan ketertiban masyarakat. Perumusan Peraturan Daerah belum ada keseragaman dalam merumuskan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah. Sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi dalam Peraturan Dearah yang memuat sanksi pidana dalam Peraturan Daerah belum terwujud, karena adanya perbedaan dalam perumusan sanksi hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi, hal itu bertentangan dengan prinsip *"lex superiore derogat legi inferiore"*, dan prinsip hukum tesebut belum menjadi pertimbangan Menteri Dalam Negeri/Pemerintah dalam membatalkan suatu Peraturan Daerah yang bermasalah. Perkembangan ilmu hukum dan perluasan teori otonomi daerah seharusnya dimungkinkan Sinkronisasi dengan menggunakan Hukum Pidana, karena masih banyak Peraturan Daerah jika dikaji dari ukuran Sinkronisasi dalam merumuskan sanksi pidana bertentangan

dengan undang-undang di atasnya tetap diberlakukan tidak dibatalkan oleh Menteri Dalam Negari. Pengujian Sinkronisasi Peraturan Daerah kurang tepat jika diuji oleh lembaga eksekutif, karena sudah ada lembaga lain, dalam hal ini Mahkamah Agung yang lebih berwenang untuk mengadakan pengujian, sesuai dengan ketentuan Undang-undang No: 18 tahun 2001 tentang Otonomi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Strategi yang perlu dikembangkan terdiri dari beberapa aspek, antara lain Peraturan Daerah Pidana atau bermuatan Pidana, di samping Sinkronisasi dengan hukum yang berada di atasnya dengan menggunakan prinsip *"lex superiore derogat legi inferiore"*, juga harus diperhatikan pengembangan dan kesetaraan dengan menggunakan prinsip *"lex specialis derogat legi generalis"*. Kebijakan Pemerintahan Daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah Pidana perlu dipertimbangkan untuk mengefektifkan pelaksanaan sanksi denda di masa akan datang yang berguna untuk mengurangi beban sistem peradilan pidana dan dapat menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Supaya tidak ada kerancuan dalam proses penyelidikan dan penyidikan hanya di tangani oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintahan Daerah itu, diperlukan acara pemeriksaan singkat khusus perkara pelanggaran Peraturan Daerah sehingga terciptalah sistem peradilan pidana yang tidak saling bertentangan dalam rangka harmonisasi hukum.

ABSTRACT

The research of "Criminalization policy toward Regional Regulation in order to emerge the synchronization between local criminal law and codification criminal law" is based on the reason that there are some problems about the regulation which arise because the local government is very keen in regulating and increasing the regional income. In order to make the regulation becomes effective; each region applies criminalization policy, which formulas vary among the regions. Some regional regulations are considered to apply different criminalization policies which are not inline with the higher regulations. This happen because there is no standard operational procedure, therefore each region interprets its own authority in composing the regional regulation. Based on that background, the problems formulized in this research are: (1) Is there any basic concept of the criminalization policy in the Regional Regulation in Central Java? (2) Are the aspects of the criminalization policy in the Regional Regulation in Central Java synchronized with the codification law aspects? (3) What strategy needs to be developed to synchronize the local criminal law and the codification criminal law?

The theoretical background of this research uses integrative approach which integrates several theories such as regional autonomy theory, criminal policy theory, legal theory and legality aspect. The framework of the concept is based on the regional autonomy theory and criminal policy theory as a part of dynamic law movement.

The research approach is conducted in juridical-normative analysis using qualitative descriptive method. The research focus is the synchronization between local criminal law and codification criminal law in the development of criminalization policy in composing criminal regulation law by the Province/Regency/City governments.

The research result shows that the enactment and the reason of composing regional regulation emphasize in increasing the regional income rather than law enforcement and community discipline. There is no concordance in formulating criminal sanction in Regional regulation. The synchronization between local criminal law and codification criminal law in Regional Regulation which accommodates the criminal sanction in Regional Regulation is not yet materialized, since there are differences in formulating the local criminal law sanction and codification criminal law. These differences are contradictory to the "lex superiore derogat legi inferiore" principle, and this law principle has not yet becomes a consideration for the Ministry/Government in annulling an inaccurate regional regulation. The development of jurisprudence and the regional autonomy theory should be able to be synchronized using criminal law, since in fact there are plenty regional regulations which according to synchronization measurement are not inline with the higher regulations but yet are not annulled by the Minister of National Affairs. The synchronization measurement is quite irrelevant if

conducted by executive institution as based on Regulation No. 18 year 2001 about autonomy of Nangroe Aceh Darussalam Province, there is another proper institution, the Supreme Court which has more authority to conduct the measurement.

The strategy which needs to be developed consists of several aspects, such as the criminal regional regulation or regulation which accommodates criminal entity as well as synchronization with higher regulation based on the "lex superiore derogat legi inferiore" principle. The development and commensuration also must be noticed based on the "lex specialis derogate legi generalis" principle. The local government policy in formulating the criminal regional regulation needs to be considered in order to make the sanction effective and can increase the regional income. In order that there will be no bias in the investigating efforts which in these cases are only handled by the civil servant officers in that regional government, a specific case investigation needs to be conducted in order to create a consistent criminal justice system.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi Daerah[1] adalah Daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh pemerintah setempat, karena itu otonomi lebih menitikberatkan aspirasi masyarakat setempat daripada kondisi.[2]

Menurut Rondinell, dikutip oleh Oentarto Sindung Mawardi, praktik desentralisasi memiliki varian yakni: dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi. Rondinell mengulas bagaimana kekuasaan (kewenangan) yang ada pada pemerintah dikelola dalam rangka memberikan pelayanan *(services)* kepada masyarakat. Dalam konteks ini, *pertama,* apabila kewenangan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat itu oleh Pemerintah diserahkan kepada pejabat, maka konsep itu dimaknai sebagai dekonsentrasi, *kedua,* sebaliknya, apabila kewenangan itu diserahkan kepada daerah otonom, maka konsep itu dimaknai sebagai devolusi yang konsekuensinya akan ada otonomi daerah, k*etiga,* untuk hal-hal tertentu, kewenangan itu diberikan kepada badan atau lembaga tertentu untuk mengelolanya,

---

[1] Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan . Jadi ada dua ciri hakekat dari otonomi, yakni *self sufficiency* dan *actual independence.* Otonomi Daerah adalah Daerah yang memiliki legal *self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh Pemerintah setempat. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (5), Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

[2]Syaukani HR. *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah,* Kutai: Lembaga Pengembangan Pemberdayaan Kutai, t.t., hal. 147.

konsep ini dimaknai sebagai delegasi. Varian yang *keempat*, adalah apabila kewenangan itu diserahkan kepada swasta untuk mengelolanya, maka konsepnya dimaknai sebagai privatisasi.[3]

Di pihak lain terdapat pengertian desentralisasi politik yaitu: "pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu".[4] Pengertian desentralisasi politik tersebut di atas tidak lain adalah desentralisasi teritorial, karena faktor "daerah" menjadi salah satu unsurnya.[5]

Adapun pelimpahan desentralisasi kewenangan itu dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam beberapa bentuk.[6] *Pertama*, desentralisasi teritorial, yaitu desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum *(openbaar lichaam)* seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkait dari golongan-golongan penduduk biasanya terbatas dalam suatu wilayah tertentu yang mereka tinggali bersama. *Kedua*, Desentralisasi fungsional adalah ide untuk memisahkan negara atau daerah untuk dipercayakan penyelenggaraannya kepada suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu. *Ketiga*, Desentralisasi

---

[3] Oentarto Sindung Mawardi, "Permasalahan Implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 23-Nomor 1-Tahun 2004, Jakarta, hal. 21,

[4] Amrah Muslimah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, hal 15.

[5] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal 54.

[6] Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 30-35

administratif, yaitu pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, memelihara kesinambungan fiskal nasional,[7] serta pelaksanaan kedaulatan rakyat.[8]

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 ayat (7) mendefinisikan "desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Tidak ada definisi tunggal dan universal mengenai arti kata desentralisasi menurut akar kata bahasa latinnya, desentralisasi berarti 'jauh dari pusat'.[9] Konsekuensi logis dari pelaksanaan asas desentralisasi adalah adanya distribusi kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah otonom. Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah secara universal dikenal dua pola besar yaitu pola otonomi luas *(General Competence)* dan otonomi

---

[7]HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otomom,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 3.

[8] Dahlan Thaib, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat menurut Undang-undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan: Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya", *Disertasi,* Program Pacasarjana, UNPAD, Bandung 2000, hal 131.

[9]Jha, S. N. dan Mathur, P.C., *Decentralization and Local Politics,* Sage Publications, New Delhi, 1999, hal. 55.

terbatas *(Ultra Vires)*. Dalam pola otonomi luas dirumuskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, sedangkan dalam pola otonomi terbatas adalah urusan-urusan daerah ditentukan secara limitatif dan sisanya menjadi wewenang pusat.[10]

Eksistensi Pemerintah Daerah dengan otonominya merupakan konsekuensi logis dari diterapkannya kebijakan desentralisasi (devolusi). Tentu kebijakan ini dipilih dan diterapkan dengan berbagai tujuan yang ingin dicapai. Pemerintah Daerah pada dimensi politik, sebagai instrumen pendidikan politik dalam rangka mengembangkan demokratisasi. Pemberian otonomi dan pembentukan institusi Pemerintah Daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah kecenderungan *sentrifugal* dalam bentuk pemisahan diri.

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah pada pelaksanaan desentralisasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menganut pola *General Competences* atau otonomi luas, dengan kekecualian sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (3), "Urusan pemerintah[11] menjadi urusan pemerintah meliputi:

---

[10] Oentarto Sindung Mawardi, *Op., Cit.*, hal. 22.

[11] Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagain urusan pemerintah kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di

kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama".

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Pasal 1 butir 5 ditegaskan bahwa otonomi daerah[12] adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Agar supaya daerah otonom dapat mengurus rumah tangga sendiri dengan sebaik-baiknya, perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup.[13] Undang-Undang yang mengatur otonomi daerah itu telah memberikan ruang gerak yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahan daerah[14] dan sumber-sumber keuangan guna membiayai pembangunan di daerah.

---

daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa. Lihat Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[12] 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 Undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan perinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus bener-bener sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Lihat Penjelasan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dasar pemikiran huruf (b).

[13] Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Cet. Ke-VI, Liberty, Yogyakarta, 2002, hal. 150.

[14] Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, wewenang DPRD membentuk Peraturan Daerah[15] dilakukan bersama gubernur, bupati, dan walikota *(joint authority)*[16]. Menurut Pasal 136 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pembentukan Peraturan Daerah dengan menyebutkan: *"Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD"*.

Setelah dikeluarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi dasar pertama otonomi daerah, melalui Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000 telah dikeluarkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelesaian Otonomi Daerah, yang ditujukan kepada Pemerintah dan DPR agar ditindaklanjuti. Isi rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut.[17]

1. Daerah yang belum mempunyai kesanggupan melaksanakan otonomi secara penuh dapat memulai pelaksanaannya secara bertahap sesuai kemampuan yang dimilikinya.
2. Apabila keseluruhan peraturan belum diterbitkan sampai dengan akhir Desember 2000, daerah yang mempunyai kesanggupan penuh untuk

---

dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[15] Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; g. keterbukaan. Lihat Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[16] Berbeda dengan pengertian *concurrent powers*, yaitu masing-masing dapat bertindak sendiri mengatur obyek yang sama.

[17] Ketetapan-ketetapan MPR RI Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000, Penerbit CV. Eko Jaya, Jakarta, 2000, hal. 53.

> menyelenggarakan otonomi diberikan kesempatan untuk *menerbitkan Peraturan Daerah* yang mengatur pelaksanaannya. Jika peraturan pemerintah telah diterbitkan, Peraturan Daerah yang terkait harus disesuaikan dengan peraturan pemerintah dimaksud.

Apabila mendasarkan pada Tap MPR tersebut sesungguhnya daerah memiliki dasar yang kuat untuk membentuk Peraturan Daerah, karena sampai batas waktu yang ditentukan (akhir Desember 2000) belum semua Peraturan Pemerintah dikeluarkan. Rekomendasi MPR tersebut mungkin dimaksudkan jangan sampai terjadi kekosongan hukum di daerah setelah Undang-Undang Pemerintahan Daerah melimpahkan semua urusan ke daerah dan menghindari terjadinya kesewenang-wenangan Pemerintah Daerah dalam mengelola potensi dan kekayaan daerah. Guna menghindari permasalahan tersebut maka daerah diberi kesempatan untuk membuat Peraturan Daerah. Peraturan Daerah harus dibahas dan disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota. Dengan kata lain, supaya tindakan Bupati/Walikota atau DPRD sah dan dapat diterima oleh rakyat di daerahnya, maka semua kebijakan di daerah harus ada dasar pijakan yuridisnya, sehingga memudahkan daerah mengatur dirinya sesuai aspirasi masyarakatnya.

Peraturan Daerah[18] mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Peraturan daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.[19]

---

[18] Materi muatan Peraturan daerah mengandung asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinika tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas ini Peraturan daerah dapat memuat asas lain sesuai dengan

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah, sebagai berikut. [20]

1. Kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD.
2. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupatan/kota dan tugas pembantuan.
3. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
4. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Peraturan Daerah 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 Peraturan Daerah.
7. Peraturan Daerah dan keputusan kepala daerah yang mengatur dimuat dalam lembaran daerah.
8. Peraturan Daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Peraturan Daerah (PPNS Peraturan Daerah dan keputusan kepala daerah).

Negara Indonesia adalah negara hukum[21] dalam kerangka keberlakuan hukum dan ditaatinya norma yang telah ditetapkan, serta mendukung pemasukan uang bagi daerah, menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Kriminalisasi/penalisasi Peraturan Daerah dapat diikuti dengan

---

substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Lihat Pasal 138 ayat (1) (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[19] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otomoni Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal. 72.

[20] *Ibid*, hal. 136.

[21] Dahlan Thaib, "Konsepsi Kedaulatan, *Op., Cit.*, hal. 128.

pengaturan atas perbuatan tertentu berupa pensifatan perbuatan sebagai perbuatan pidana, serta penetapan sanksi pidana bagi barang siapa yang mencocoki rumusan perbuatan yang dimaksudkan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk membuat Peraturan Daerah. Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan berdasarkan kewenangan tersebut ternyata masing-masing daerah berlomba untuk membuat Peraturan Daerah mengatur daerahnya,[22] dari satu daerah dengan daerah lain, ada peraturan daerah yang sama dan ada yang berbeda, dilihat dari subtansi pengaturannya.

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,[23] wilayah negara Indonesia sangat luas dan terdiri dari berbagai satuan daerah yang memiliki sifat-sifat khusus tersendiri. Sulit bagi pemerintah untuk dapat melihat dan

---

[22] Objek Pengaturan Peraturan Daerah dari penelitian penulis dari berbagai Peraturan Daerah, yang dikeluarkan setelah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 di Indonesia, yaitu: Pajak restoran, pajak hotel, ijin usaha jasa konstruksi, tanda daftar gudang, penyediaan fasilitas pada bangunan umum dan lingkungan, pendaftaran kependudukan dan akta catatan sipil, pengelolaan kualitas air dan pengelolaan pencemaran air, SIUP, pajak parkir, pengelolaan pasar kabupaten, pengelolaan sampah, usaha rekriasi dan hiburan umum, pajak pertambahan nilai, ijin usaha perikanan, miras, perjudian, pelacuran, retribusi tera, retribusi penjualan produksi

[23] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Leberty, Yogyakarta, 1999, hal. 1.

menangani sifat khusus yang ada di pelosok-pelosok daerah tersebut. Masyarakat daerah yang mengetahui kepentingan serta aspirasi mereka, maka secara ideal harus 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.

Hukum Pidana dalam perkembangannya 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 pidana melalui pencantuman bab tentang "ketentuan sanksi pidana" pada bagian akhir sebagian 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".[24]

[24] Produk peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mencantumkan bab tentang "ketentuan pidana" yaitu dapat dijumpai pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan masih banyak lagi produk peraturan perundang-undangan yang lain.

Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah dapat dilakukan untuk kebijakan kriminalisasi[25] dalam Peraturan Daerah dan untuk penegakannya dapat membentuk pejabat-pejabat yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan terhadap dugaan pelanggaran atas Peraturan Daerah.

Sebagai pedoman dalam pembuatan Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana tertuang di dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa:

> "Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan".

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Materi muatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 143 ayat (2).

> "Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)".

---

[25] Menurut Barda Nawawi Arief proses kriminalisasi harus memperhatikan berbagai aspek pertimbangan sebagai berikut:

a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu meujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila;
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 spritual) atas warga masyarakat;
c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil *(cost and benafit principles)* juga *sosial cost* atau biaya sosial;
d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas *(overbelasting)*. Lihat Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 33-34.

Kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah yang tidak sinkron di Indonesia, dapat di kelompokan menjadi empat macam, yaitu:

1. kebijakan kriminalisasi dari delegasi undang-undang, contohnya Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi;
2. kebijakan kriminalisasi yang sudah diatur dalam hukum pidana kodifikasi, contohnya Peraturan Daerah tentang miras, pelacuran;
3. kebijakaran kriminalisasi dari hukum Islam, contohnya Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syari'at Islam;
4. kebijakan kriminalisasi dari hukum adat, contohnya Peraturan Daerah megenai tradisi adat yang masih dipertahankan di daerah itu. Contohnya Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 1999 Tentang Penggalian Jalan, Mengubah Trotoar dan Pemancangan di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Badung.

Perbedaan kebijakan formulasi sanksi pidana masing-masing daerah dalam menentukan jenis atau maksimumnya sanksi pidana dalam Peraturan Daerah karena tidak ada pedoman yang pasti dan perbedaan antara satu undang-undang dengan undang-undang lain, sebagai contoh pada Pasal 143 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Apabila dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, ternyata tidak adanya kesetaraan. Jenis pidana maupun maksimum sanksi yang

ditetapkan Pasal 37 sampai dengan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah 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 Peraturan Daerah khususnya mengenai pajak dan retribusi daerah.

Apabila merujuk pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, menurut ketentuan Pasal 71 ayat (2) Peraturan Daerah hanya dimungkinkan memuat ancaman sanksi pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah), yang berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 143 ayat (2) 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 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah ancaman pidana pada Peraturan Daerah dapat melampaui 6 bulan, dan pidananya dapat berupa pidana penjara. Adapun menurut ketentuan KUHP pidana perampasan kemerdekaan berupa jenis pidana kurungan maksimal hanya 1 (satu) tahun, maskimum ancaman pidana yang melebihi satu tahun berupa pidana penjara.

Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah di Indonesia juga menimbulkan banyak permasalahan. Dalam penjajagan awal penelitian ternyata penulis menemukan beberapa Peraturan Daerah berasal dari Jawa Tengah yang telah dibatalkan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Peraturan Daerah.

Pertama, Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor I Tahun 2003 tentang Kepelabuhan, Peraturan Daerah ini dibatalkan karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2000 Tentang Kenavigasian dan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 Tentang Kepelabuhan, karena pembinaan sistem, tatanan, keselamatan kepelabuhan dan keselamatan pelayaran masih merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

Kedua, Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 9 Tahun 2001 Tentang Pajak Televisi, dibatalkan karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena saat pembelian telah dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sehingga terjadi pungutan ganda.

Ketiga, Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Retribusi Ijin Pembangunan dan Pengangkutan Kayu, dibatalkan karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000

Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, karena kegiatan pungutan atas izin tebang dan angkut kayu desa/hutan rakyat dan kayu olahan merupakan urusan Pemerintahan Umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.

Keempat, Peraturan Daerah Kabupaten Blora Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Restribusi Ijin Usaha Angkutan, dibatalkan karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1994 Tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha, karena tidak memberikan kemudahan dalam berusaha dan seharusnya pemberian izin berlaku sepanjang usaha tersebut perjalan dan didaftar ulang 5 (lima) tahun sekali.

Kelima, Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 9 Tahun 2002 Tentang Ijin Bongkar Muat dibatalkan karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, karena kegiatan bongkar muat barang tidak seharusnya dikenakan retribusi sebab tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi, dan lain-lain.

Keenam, Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Retribusi Izin Keselamatan dan Kesehatan Kerja, dibatalkan karena

bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah, karena tidak ada kepentingan umum yang harus dilindungi dan merupakan kewajiban pemerintah untuk menjamin keselamatan kerja.

Kesembilan, Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Retribusi Izin Penyimpangan Waktu Kerja dan Waktu Istirahat Bagi Perusahaan, dibatalkan karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena izin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi pekerja sehingga Pemerintah Daerah tidak perlu memberikan izin.

Kedelapan, Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 10 Tahun 2001 Tentang Retribusi Izin Penebangan dan Pengangkutan Kayu, dibatalkan karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, karena kegiatan pungutan atas izin penebangan dan pengangkutan kayu merupakan urusan pemerintahan umum

yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.

Kesembilan, Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan, dibatalkan karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah yang tidak dibatalkan, tetapi sanksi yang diberikan bertentangan dengan undang-undang di atasnya, yaitu Peraturan Daerah Provinsi Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Perhubungan dan Telekomunikasi, dengan perbuatan yang dilarang melanggar ketentuan penyelenggaraan Pos yang terdiri dari pembukaan agen dan cabang dan melanggar penyelenggaraan Telekomunikasi, sedangkan sanksi yang dikenakan sebagaimana pada Pasal 73 diancam pidana paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp 20.000.000,- (dua puluh juta) atau pidana kurungan paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah), sanksi pidana dalam Peraturan Daerah ini mempunyai karakteristik yang berbeda dari Peraturan Daerah yang lain, dengan hukuman pidana 2 (dua) dan 4 (empat) tahun dan denda Rp 20.000.000,- (dua ratus juta) dan Rp 400.000.000,- (empat ratus juta).

Kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang "ketentuan pidana" dalam suatu Peraturan Daerah, pada dasarnya dapat dibenarkan dari perspektif hukum pidana, khususnya dilihat dari aspek-aspek yang terkandung dalam asas legalitas.[26]

Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada sifatnya perbuatan yang dilarang oleh hukum, dan pertanggungan jawab pidana (kesalahan) menunjuk kepada orang yang melanggar dengan dapat dijatuhi pidana sebagaimana diancamkan. Rumusan di dalam suatu pasal sedapat-dapatnya disesuaikan atau konsisten dengan pemikiran bahwa yang dilarang oleh aturan hukum adalah perbuatannya, dan yang diancam dengan pidana adalah orangnya yang melanggar larangan. [27]

Sebagai alat untuk mengatur masyarakat, di dalam hukum terdapat alat pelengkap yang diberi wewenang oleh masyarakat agar supaya hukum dapat berlaku dan dipatuhi sebagai mana mestinya.[28] Dalam pelaksanaan hukum dapat dipaksakan daya berlaku oleh aparatur negara untuk menciptakan masyarakat yang damai, tertib, dan adil.[29] Berdasarkan perundang-undangan yang tidak sama dapat menyebabkan pengaturan penegakan hukum untuk Peraturan Daerah, di lingkungan

---

[26] D. Schaffmeister, *et.al., Hukum Pidana,* Liberty, Yogyakarta, 1995, hal. 6-7. Asas legalitas tersebut mengandung tujuh aspek, yaitu tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang, tidak ada penerapan undang-undang 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.

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

[28] Bambang Poernomo, *Pola Dasar Teori dan Azas Umum Hukum Acara Pidana,* Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 9.

[29] Dahlan Thaib, *et. al, Teori dan Hukum Konstitusi,* Cet. Ke-IV, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 76.

Pemerintah akan terjadi duplikasi pengaturan tentang pejabat yang diberi wewenang menegakkan Peraturan Daerah, yaitu antara Pejabat Pegawai Negeri Sipill (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 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.

Kebijakan kriminalisasi dan penegakan hukum pidana dalam Peraturan Daerah yang subtansi pengaturannya berbeda-beda juga menimbulkan persoalan hierarki peraturan perundang-undangan. Di dalam Tap. Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan 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 Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum di atasnya.

Tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan[30] ini penting karena berpengaruh terhadap derajat kekuatan masing-masing peraturan perundang-

[30] Tata ututan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia menurut Tap. Nomor XX/ MPRS/1966, yaitu UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang /Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan -peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi

undangan. Pasal 4 Tap. Nomor III/MPR/2000[31] Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan:

> Sesuai dengan tata urutan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan 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.[32]

Ajaran tentang tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip, yaitu:[33]

1. peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;

Menteri dan lain-lainnya. Dalam tata Urutan Perudang-undangan menurut Tap. Nomor XX/MPRS/1966 belum mencantumkan Peraturan daerah dalam tata urutan Perundangan. Tap. Nomor III/MPR/2000 pada Pasal 2 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah: UUD 1945, Ketetapan MPR, UU, Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah. Disini sudah menempatkan Peraturan daerah dalam tata urutan perundangan RI. Rapat Panitia Kerja (Panja) tanggal 13 Mei 2003 DPR telah menyetujui hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu: UUD 1945; Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden/ Peraturan Lembaga Negara; Peraturan Menteri; Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Departemen/ Peraturan Pendidikan Tinggi; Peraturan Daerah Provinsi; Peraturan Gubernur Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota; Peraturan Bupati/ Walikota; Peraturan Desa.

[31] Tap. Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sudah tidak berlaku dengan di undangkannya Undang-Undang No. 10 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[32] Syihabudin,"Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia", *Jurnal Hukum FH-UII*, Nomor 23 vol. 10 -2003, hal. 63.

[33] Jimly Asshiddiqie, "Tata Urutan Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah", *Makalah dalam Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia*, diselenggarakan oleh LP3HET, Jakarta, 22 Oktober 2000, hal. 8.

2. isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak 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.[34]

Kondisi faktual dengan adanya Peraturan Daerah yang bermasalah karena belum memperhatikan teori kebijakan kriminalisasi dalam perumusan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang dibatalkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, kepentingan umum, juga tidak menggunakan standar hukum. Peraturan Daerah harus diukur dengan standar hukum nasional maupun internasional. Standar internasional seperti *petty crime* atau kejahatan ringan, di banyak negara *petty crime* tidak di jatuhi sanksi pidana hanya di proses di pengadilan dan ditunjukan kesalahannya, apabila dijatuhi pidana pelaksanaan pidananya bisa ditangguhkan *(suspended sentence)*, bahkan bisa di beri maaf atau *pardonnable* setelah dimaafkan ia bebas, akan tetapi apabila mereka melakukan lagi maka sanksi hukuman yang sekarang dan yang terdahulu digabung. Standar nasional Peraturan Daerah termasuk kejahatan ringan jenis pelanggaran, perkara cepat dengan sanksi pidana penjara tidak boleh lebih 1 (satu) tahun dan pidana kurungan atau alternatif benda dan dalam hal tertentu pidana bersyarat

[34] *Ibid*, hal. 13.

B. Perumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang permasalahan di atas perlu diadakan penelitian yang mendalam tentang "Kebijakan Kriminalisasi Peraturan Daerah Guna Mewujudkan Sinkronisasi Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Pidana Kodifikasi", dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut.

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

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menemukan konsep dasar kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah.
2. Mengetahui kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah telah sinkron dengan hukum pidana kodifikasi.
3. Mengetahui dan menemukan strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini dapat di bagi dua, yaitu :

a. Manfaat Teoretik

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam rangka pemantapan pengembangan studi hukum dan pembangunan ilmu hukum secara interdisiplin, sehingga studi hukum tidak hanya dipahami dari sudut legalitas formal tetapi perlu dikaitkan dengan sub sistem kemasyarakatan yang lain.

b. Manfaat Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai masukan bagi pembuat kebijakan hukum dalam hal ini Peraturan Daerah agar sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah yang berbeda kepentingannya dengan di Pusat.

E. Landasan Teori

Penelitian ini menggunakan pendekatan integratif yang mengintegrasikan beberapa teori sebagai kerangka berpikir untuk menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi otonomi untuk mengatur rumah tangganya sendiri, paling tidak dikenal lima macam teori otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara yaitu teori otonomi organik, teori otonomi formal, teori otonomi material, teori otonomi riil, dan teori otonomi nyata, bertanggung jawab dan

dinamis. Prinsip otonomi yang dianut oleh pemerintah Indonesia adalah otonomi nyata, bertanggung jawab dan dinamis.

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.*

Definisi politik kriminal tersebut tidak berbeda dengan pendapat G. Peter Hoefnagels yang menyatakan bahwa *criminal policy is the rational organization of the sosial reaction to crime.*[35] Berarti bahwa "politik kriminal" dapat dirumuskan sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam penanggulangan tindak pidana.

Kebijakan penanggulangan tindak pidana dengan menggunakan sarana hukum pidana *(penal policy)* sering dikenal dengan istilah "kebijakan hukum pidana" atau "politik hukum pidana". Marc Ancel, berpendapat bahwa kebijakan hukum pidana *(penal policy)* merupakan suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, melainkan juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para pelaksana putusan pengadilan. Kebijakan hukum pidana (penal policy) tersebut

[35] G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology,* Kluwer Deventer, Holland, 1973, hal. 57.

merupakan salah satu komponen dari *modern criminal science* di samping *criminology* dan *criminal law.*

Sudarto berpendapat bahwa melaksanakan "politik hukum pidana" berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.[36] Dalam kesempatan lain dikemukakan pula, bahwa melaksanakan "politik hukum pidana" mempunyai arti sebagai usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.[37]

Bertolak dari uraian tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah pada hakikatnya termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana *(penal policy)*, yang di dalamnya terkandung makna tentang "bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu peraturan perundang-undangan pidana yang baik", dalam hal ini Peraturan Daerah yang memuat ketentuan sanksi pidana.

Dalam hubungan dengan masalah kriminalisasi, Muladi mengingatkan mengenai beberapa ukuran yang secara doktrinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu sebagai berikut. [38]

1. Kriminalisasi tidak boleh terkesan menimbulkan "*overkriminalisasi*" yang masuk kategori *the misuse of criminal sanction.*
2. Kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc.*

---

[36] Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana, op.cit.*, hal. 151.
[37] Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat,* Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 20.
[38] Muladi, *Op., Cit.*, hal. 256.

3. Kriminalisasi harus mengandung unsur korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial.
4. Kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip *ultimatum 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 pertimbangan 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.[39]

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

[39] Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 18.

luas. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh L.H.C. Hulsman, bahwa "*the sentencing sistem is the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*". (sistem pemidanaan adalah aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pemidanaan).[40] Sistem pidana dan pemidanaan tersebut dapat mencakup beberapa sub-sistem pidana dan pemidanaan. Sub-sistem pidana dan pemidanaan tersebut yaitu dapat dilihat dari masalah jenis sanksi pidana, masalah perumusan sanksi pidana dan masalah jumlah atau lamanya ancaman pidananya.

Kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah merupakan kompetensi/kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat Peraturan Daerah, untuk mengetahui kompetensi ini, maka penulis menggunakan teori kompetensi/kewenangan. Prajudi Atmosudirjo[41] membedakan antara wewenang *(competence, bevoegdheid)* atau kewenangan *(authority, gezag)*. Dimaksud 'kewenangan' adalah apa yang disebut 'kekuasaan formal', kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Selanjutnya dikatakan, kewenagan 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

---

[40] L.H.C. Hulsman, *"The Dutch Criminal Justice Sistem Frrom A Comparative Legal Perspective"*, di dalam D.C. Fokkema (Ed.), *Introduction to Dutch Law For Foreign Lawyers*, Kluwer Deventer, The Nederlands, 1978, hal. 320.

[41] Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal. 76.

wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri.[42]

Dalam kaitan dengan wewenang ini, sangat erat terkait dengan sumber wewenangnya. Menurut Bagir Manan,[43] cara timbulnya atau lahirnya wewenang *(bevoegdheid)* itu didasarkan pada *macht*, yakni kekuasaan sebagai suatu kenyataan dan *gezag*, yakni kekuasaan yang dibenarkan *(justified)*, baik secara hukum ataupun non hukum. Adapun cara timbulnya atau lahirnya wewenang itu meliputi atribusi, delegasi, atau mandat.

Menurut H.D van Wijk[44] bahwa pengertian *'atributie'*, *'delegatie'*, dan *'mandaat'* secara ringkas adalah sebagai berikut:

Atribusi: diciptakan wewenang yang sifatnya asli oleh pembentuk undang-undang orisinal atau yang diwakilkan. Atribusi tersebut dilakukan untuk melengkapi suatu organ pemerintah dengan aparat dan wewenangnya. Sehingga organ pemerintah itu dapat berfungsi sebagaimana mestinya;

Delegasi: diserahkan atau dialihkan suatu wewenang, sehingga *delegans* (yang menyerahkan delegasi) kehilangan wewenang, dan *delegetaris* (yang menerima delegasi) melaksanakan sepenuhnya wewenang yang diterimanya. Dalam hal delegasi harus ada dasar hukum yang jelas dan pelaksanaannya harus dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, timbul sengketa karena penyalahgunaan

---

[42] *Ibid.*

[43] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hal 34.

[44] Van Wijk, *Hoofdstukken van Administratief Rechts*, VUGA, S-Gravenhage, passim.

wewenang oleh *delegatoris* maka yang dapat digugat adalah *delegataris,* bukan *delegans.*

Mandat: tidak menciptakan wewenang maupun penyerahan wewenang. Mandataris (yang menerima perintah atau tugas atau kuasa) bertindak untuk dan atas nama mandans (yang menyerahkan tugas atau perintah). *Mandans* bertanggung jawab sepenuhnya atas pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh mandataris. Sehingga secara yuridis formal, mandataris bukanlah orang lain dari *mandans*. Mandat dapat diberikan kepada bawahan ataupun kepada pegawai bukan bawahan. Jika ketentuan hukumnya tidak jelas, hanya sah jika memenuhi tiga syarat sebagai berikut.[45]

a. Mandataris dapat atau mampu melaksanakan tugas-tugasnya yang dimandatkan.
b. Apa yang dimandatkan masih berada dalam ruang lingkup bidang tugas orang yang bersangkutan.
c. Tidak bertentangan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan.

Atribusi/*atributie* terjadi penciptaan suatu wewenang yang ditentukan atau diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan, misalnya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Daerah. Pada delegasi *(delegatie)* terjadi atau adanya penyerahan wewenang yang dilakukan melalui suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan mandat tidak ada atau tidak terjadi penciptaan wewenang dan juga tidak ada penyerahan wewenang.

---

[45] *Ibid.*

Disertasi ini juga menggunakan teori sistem hukum, karena penulis berpendapat bahwa kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah merupakan elemen substansi dalam sistem hukum. Sistem merupakan tatanan atau kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkait erat satu sama lain yaitu kaedah atau pernyataan tentang apa yang seharusnya, sehingga sistem hukum merupakan sistem normatif. Dengan kata lain sistem hukum adalah suatu yang merupakan satu kesatuan yang terorganisasi dan kerja sama ke arah tujuan kesatuan.[46]

Mengenai sistem hukum *(legal system)*, Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen stuktur *(structure)*, substansi *(substance)*, dan budaya hukum *(legal culture)*.[47]

Peraturan Daerah merupakan bagian dari tata urutan perundang-undangan, jadi dalam merumuskan suatu Peraturan Daerah yang memiliki sinkronisasi dengan perundang-undangan nasional haruslah menggunakan teori perundang-undangan.

Secara teoritik, tata urutan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Memahami teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang

[46] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2001, hal.18.
[47] Lawrence M. Friedman, *Amirican Law*, W.W. Norton & Company, New York, 1984, hal. 5.

hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain *"command of the sovereign"* kehendak berkuasa[48]

Peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramid, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah abstrak dan makin ke bawah semakin konkret. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang "seharusnya" berubah menjadi sesuatu yang "dapat" dilakukan.

> Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik *(nomodynamics)* karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya.[49]

Hukum itu adalah sah *(valid)* apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah *(inferior)* dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi *(superior)*, dan hukum itu berjenjang-jenjang dan belapis-lapis membentuk suatu hierarki. Lebih jauh Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum *(stufentheorie)*, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang

---

[48] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 201-202

[49] Han Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1945, hal. 112-112.

lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar *(Grundrorm).*

Grundnorm merupakan induk yang melahirkan peraturan hukum dalam suatu tatanan sistem hukum tertentu. Jadi, antara grundnorm yang ada pada tata hukum A tidak mesti sama dengan grundnorm pada tata hukum B. Grundnorm ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem hukum. Grundnorm memiliki fungsi sebagai dasar mengapa hukum itu ditaati dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan hukum.[50]

Norma Dasar *(Grundnorm)* atau disebut juga *Ursprungsnorm* atau *urnorm* sebagaimana yang disebut bersifat *pre-supposed* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga diperlukan menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Menurut Hamid Attamimi diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya. Di dalam suatu negara Norma Dasar ini disebut juga *Staatsfundamentalnorm (Nawiasky). Staatsfundamentalnorm* suatu negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.[51]

---

[50] Achmad Ali, *Op., Cit.*, hal 284.

[51] A. Hamid S. Attamimi, *UUD 1945-TAP MPR Undang-undang (Kaitan Norma Ketiganya)*, Jakarta, 31 Desember 1981, hal. 4.

Sedikit berbeda dengan pandangan Hans Kelsen, menurut pandangan Hans Nawiasky norma yang tertinggi dalam suatu negara disebutnya Norma Fundamental Negara *(Staatsfundamentalnorm)*, yaitu norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Dikatakan bahwa norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ia bukan norma yang tertinggi.[52]

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Terlihat di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Hukum pidana lokal mempunyai kekuatan berlaku karena dibuat oleh badan legislatif, sedangkan badan legislatif mempunyai wewenang untuk itu atas dasar ketentuan Undang-Undang Dasar (Konstitusi). Konstitusi menurut Hans Kelsen

---

[52] A. Hamid S. Attamami, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu StudiAnalisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengeturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita VI)", *Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta. 1990, hal. 359.

kekuatan hukumnya berasal dari luar hukum, yaitu dari *hypothese* atau *grundnorm*. Ilmu pengetahuan hukum menganggap benar adanya *hypothese* atau *grundnorm* yang pertama kali, maka kalau grundnorm itu telah diterima oleh masyarakat harus ditaati. Jadi ilmu pengetahuan hukum itu menurut Kelsen menyelidiki tingkatan norma-norma, kekuatan berlaku dari tiap norma yang tergantung dari hubungannya yang logis dengan norma yang lebih tinggi, sampai akhirnya pada suatu hypothese yang pertama. Hypothese pertama bersifat abstrak, tetapi bila ditelusuri menuruni tangga urutan norma-norma itu maka makin lama norma tersebut menjadi lebih konkrit, sehingga pada akhirnya sampai pada norma yang memaksakan kewajiban kepada individu tertentu yang mungkin berupa suatu putusan pengadilan atau perintah pejabat atau perikatan itu hanyalah pelaksanaan dari suatu norma yang lebih tinggi. Pandangan Hans Kelsen tentang tata hukum sebagai suatu bangunan norma-norma yang tersusun secara heirakis disebut *Stufenbau Theori*.

Perubahan hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem normatif dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga, sampai derajat tertentu, menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya tersebut. Karena suatu norma hukum itu valid lantaran dibuat menurut cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum lainnya, dan norma hukum lainnya ini adalah landasan validitas norma hukum yang disebut pertama. Hubungan antara norma yang

mengatur pembentukan norma lain dengan norma lainnya ini dapat digambarkan sebagai hubungan antara "superordinasi" dan "subordinasi" yang merupakan kiasan keruangan.

Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Tata hukum, terutama tata hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem atau sederajat, melainkan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regresus ini (rangkaian proses pembentukan hukum) diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum.

Dalam teori perundang-undangan juga harus tunduk pada asas-asas tertentu, yaitu:[53]

1) asas yang bersumber pada politik konstitusi dan ketentuan Undang-Undang Dasar (asas konstitusional dalam penerapan hukum);
2) asas tidak berlaku surut *(nonretroaktif);*
3) asas peralihan hukum;
4) asas pertingkatan peraturan perundang-undangan *(lex superiori derogat legi inferiori);*
5) asas aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum (*lex specialis derogat legi generali);*

[53] Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik,* FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hal 52-65.

6) asas aturan hukum yang baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama *(lex posteriori derogat legi priori);*
7) asas mengutamakan atau mendahulukan hukum tertulis dari hukum tidak tertulis;
8) asas kepatuhan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum.

Penelitian ini juga menggunakan asas legalitas, digunakan asas legalitas yang mengandung makna, ***pertama*** bahwa ketentuan dapat dipidananya suatu perbuatan harus terjadi melalui undang-undang dalam arti formal atau berdasarkan kekuatan undang-undang dalam arti formal, yang berarti undang-undang dalam arti materiil yang dibuat oleh pembentuk undang-undang yang lebih rendah yang dikuasakan oleh undang-undang dalam arti formal untuk berbuat demikian, sedangkan aspek asas legalitas ***kedua*** mengandung makna bahwa pembentuk undang-undang yang lebih rendah dapat membuat peraturan pidana selama mendapatkan legitimasi dari undang-undang dalam arti formal, tetapi tidak boleh menciptakan sanksi pidana selain yang ditentukan oleh undang-undang dalam arti formal.[54]

Syarat pertama untuk menindak terhadap suatu perbuatan yang melanggar hukum, yaitu adanya suatu ketentuan dalam undang-undang pidana yang merumuskan perbuatan yang tercela itu dan memberikan suatu sanksi terhadapnya,[55] ini disebut legalitas negara dalam hukum pidana.

Konsep bahwa tindak pidana adalah melanggar kepentingan negara sebagai representasi kepentingan publik umumnya menjadi dasar pemberian kewenangan

[54] D. Schaffmeister, *et. al*, *Op., Cit.*, hal 7 dan 13. Undang-undang dalam arti formal di sini adalah undang-undang yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945.
[55] *Ibid.*, hal. 1

negara untuk menentukan, membuat peraturan , menuntut dan menghukum seseorang yang melanggar peraturan yang telah dibuat oleh negara. Ini diperkuat oleh pengklasifikasian ilmu hukum, dimana hukum pidana adalah bagian dari hukum publik yang tidak membolehkan campur tangan individu.[56]

Meskipun telah berumur seratus tahun lebih, yaitu sejak 1886 diberlakukannya WvS di Belanda, dan 1918 di Indonesia, rumusan ini tidak banyak mengalami perubahan.

Dalam hukum Islam juga mengenal asas legalitas, yang berkenaan dengan unsur formal hukum pidana Islam, asas legalitas dalam fiqh jinayah. Asas ini didasarkan kepada al-Qur'an surat al-Isra' ayat 15, ayat tersebut menyatakan bahwa Allah tidak akan mengadzab siapapun juga kecuali jika Ia telah mengutus Rasul-Nya. Asas legalitas ini melahirkan kaidah yang merumuskan:

"Tidak ada hukum bagi tindakan-tindakan manusia sebelum Tuhan mengutus seorang rasul"

"Hukum asal sesuatu itu adalah boleh sampai datang petunjuk yang melarangnya"

Dalam Surat Yusuf ayat 40: *"Sesungguhnya hak Allah-lah (untuk menetapkan) hukum itu".*

[56] Mudzakkir, *Op., Cit.*, hal 145.

Kelanjutan dari asas legalitas di atas ialah lahirnya asas *la atsaran raj'iyyun*, yakni tidak adanya daya berlaku surut ketentuan hukum pidana.[57]

Asas legalitas ini diterapkan secara konsekwen. Misalnya untuk kasus pencurian (al-Maidah: 38: "*Potong tangan bagi barang siapa yang melakukan pencurian baik laki-laki maupun perempuan*"); berbuat kerusakan (al-Maidah: 33: "*Dibunuh atau disalib bagi mereka (barang siapa} yang memerangi Allah atau RasulNya, atau berbuat kerusakan);* perzinaan (al-Isra': 32 dan al-Nur: 2); minum khamar (al-Maidah: 90); menuduh zina (al-Nur: 4); dan kasus-kasus yang mengancam jiwa seseorang (al-Baqarah: 178, al-Maidah: 45, al-Nahl: 126, dan al-Nisa': 92).[58] Sebelum diturunkannya ayat-ayat itu, hukuman bagi mereka yang melanggar tidak diberlakukan.

Menurut Groenhuijsen,[59] ada empat makna yang terkandung dalam asas legalitas. Dua dari yang pertama ditujukan kepada pembuat undang-undang *(de wetgevende macht)*, dan dua lainya merupakan pedoman bagi hakim. *Pertama*, bahwa pembuat undang-undang tidak boleh memberlakukan suatu ketentuan pidana berlaku mundur. *Kedua*, bahwa semua perbuatan yang dilarang harus dimuat dalam rumusan delik sejelas-jelasnya. *Ketiga*, hakim dilarang menyatakan bahwa terdakwa melakukan perbuatan pidana didasarkan pada hukum tidak tertulis atau hukum

---

[57] Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hal. 115.

[58] Juhaya S. Praja, *Fiqh Jinayah: Hukum Pidana Islam Bagian Pertama*, Program Pascasarjana UNISBA, Bandung, 2002, hal. 3.

[59] M.S. Groenhuijsen, *Straf en Wet*, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana pada Universitas Katolik Brabant, Jumat, 6 November 1987, Gouda Quint. Arnhem, hal 15.

kebiasaan, dan *keempat*, terhadap peraturan hukum pidana dilarang diterapkan analogi.

Menurut Dupont seperti dikutip oleh Komariah Emong Sapardjaja: *"Het legaliteitsbeginsel is een van de meest fundamentele beginselen van het strafrecht".*[60](Asas legalitas adalah salah satu dari asas yang paling penting dalam hukum pidana).

Dikatakan selanjutnya bahwa asas ini dikenal dengan adegium *"nullum delictum nulla poene praevia sine lege poenali"*. Secara singkat: *nullum crimen sine lege* berarti tidak ada tindak pidana tanpa undang-undang, dan *nulla poene sine praevia lege* berarti tidak ada pidana tanpa undang-undang. Jadi undang-undang menetapkan dan membatasi perbuatan mana dan pidana (sanksi) mana yang dapat dijatuhkan kepada pelanggarnya.

Asas ini mengandung makna asas perlindungan, yang secara historis merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan penguasa di zaman *Ancien Regime* serta jawaban atas kebutuhan fungsional terhadap kepastian hukum yang menjadi keharusan di dalam suatu negara hukum liberal pada waktu itu. Sekarang pun keterikatan negara-negara hukum modern terhadap asas ini mencerminkan keadaan

---

[60] Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Melawan Hukum Matereil dalam Hukum Pidana Indonesia (Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi,* Alumni, Bandung, 2002, hal. 6. Lihat juga Lieven Dupont dan Raf. Verstraeten, *Handboek Belgischt Srafrecht,* Acco Leuven, Amersfoort, 1990, hal. 101.

bahwa tidak ada suatu kekuasaan negara yang tanpa batas terhadap rakyatnya dan kekuasaan negara pun tunduk pada aturan-aturan hukum yang telah ditetapkan.[61]

Bertolak dari latar belakang pemikiran tersebut di atas, maka kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah merupakan fenomena "kebijakan legislatif" yang menarik untuk dikaji dari sudut kebijakan hukum pidana (*penal policy*) secara fungsional, khususnya dilihat dari tahap "formulasi" hukum pidana, yaitu tahap penyusunan dan perumusan peraturan perundang-undangan pidana. Penelitian ini tentunya tidak dapat dilepaskan pula dari ide dasar atau dasar pertimbangan yang melatarbelakangi kebijakan penggunaan sanksi pidana tersebut dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui Peraturan Daerah.

F. Keaslian Penelitian

Sepanjang pengetahuan penulis belum ada penelitian yang membahas tentang Kebijakan Kriminalisas Peraturan Daerah Guna Mewujudkan Sinkronisasi Hukum Pidana Lokal Dengan Hukum Pidana Kodifikasi. Beberapa penelitian terdahulu yang membahas kriminalisasi seperti yang telah dilakukan oleh Barda Nawawi Arif tahun (1986) tentang Kebijkan Legeslatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara. Penelitian ini bertujuan mengetahui kondisi kebijakan legeslatif selama ini dalam menetapkan dan merumuskan pidana penjara. serta berupaya agar kebijakan legeslaif dapat memberikan jaminan bagi tercapainya mekanisme penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana penjara. Demikian juga penelitian

[61] *Ibid.*, hal. 7.

Yenti Garnasih tahun (2003) tentang Kriminalisasi Pencucian Uang *(Money Laundering)*. Penelitian ini meneliti tentang pentingnya kriminalisasi terhadap kejahatan pencucian uang, yang berguna untuk memberantas perdagangan gelap narkotika dan korupsi.

G. Sistematika Penulisan

Berdasarkan pada permasalahan dan perumusan masalah sebagaimana dikemukakan di atas, maka penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam pendahuluan ini dimuat : latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, landasan teori, keaslian penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam tinjauan pustaka diuraikan tentang : konsepsi kebijakan kriminalisasi yang terdiri dari pada hal-hal mempengaruhi kebijakan kriminalisasi, permasalahan penentuan kebijakan kriminalisasi, alasan suatu perbuatan dilarang, hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Sedang dalam konsepsi sinkronisasi meliputi sinkronisasi dalam tata urutan perundangan-undangan. Diuraikan juga tentang teori otonomi, legalitas Pemerintahan Daerah untuk merumuskan Peraturan Daerah dan polemik Peraturan Daerah bermasalah. Penentuan sanksi dalam hukum pidana yang meliputi: bentuk sanksi dalam hukum pidana,

pilihan jenis sanksi pidana, dasar Pemerintah Daerah untuk menuntut pelaku pelanggaran Peraturan Daerah, penegakan hukum pidana.

BAB III METODE PENELITIAN

Termasuk dalam bab ini adalah lokasi penelitian, objek penelitian, bahan penelitian, pengumpulan bahan penelitian, metode berpikir, kajian hukum, definisi operasional.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini dimuat tentang hasil penelitian yang berupa data-data tentang konsep: konsep dasar kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah, sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi, strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi. hasil data penellitian kemudian dilakukan. pembahasan, pembahasan tersebut meliputi : konsep dasar kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah, sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi, strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dalam bab ini dimuat tentang simpulan dan rekomendasi hasil penelitian. Simpulan menjawab perumusan masalah yang diajukan yaitu konsep dasar

kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah, sinkronisasi antara hukum pidana lokal dan pidana kodifikasi dan strategi yang dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi. Rekomendasi yang diberikan meliputi perlu adanya pedoman dalam kebijakan kriminalisasi, bentuk sanksi yang perlu dikembangkan dan penegakan hukum terhadap pelangaran Peraturan Daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsepsi Kebijakan Kriminalisasi

Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana. Pada hakikatnya, kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana.[62]

Dalam rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sanksi pidana maupun non pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apabila sarana pidana dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, berarti diperlukan konsepsi politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang. [63]

Konsepsi politik hukum pidana untuk penanggulangan kejahatan, di samping lewat pengadaan pembuatan undang-undang pidana yang merupakan bagian integral dari usaha kesejahteraan masyarakat (*social welfare*), dan dari kebijakan sosial (*social policy*). Konsepsi kebijakan sosial *(social policy)* dapat diartikan sebagai

---

[62] Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm. 2-3
[63] Sudarto, *op.cit.*, hlm. 109.

segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang tercakup dalam konsepsi perlindungan masyarakat *(social defence)*. Sehingga mata rantai pengertian (*social policy)*, sekaligus di dalamnya tercakup (*social welfare policy*) dan (*social defence policy)*.

Dipandang dari sudut yang luas tentang kebijakan hukum pidana pada prinsipnya bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematik-dogmatik, tetapi juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, psikologis, historis dan komparatif, bahkan memerlukan pula pendekatan integral dengan kebijkan sosial dengan pembangunan nasional pada umumnya.

Dua pokok pikiran dalam kebijakan kriminil dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan:[64]

1. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan;
2. sanksi apa yang sebaiknya dikenakan kepada si pelanggar.

Bertolak dari pendekatan kebijakan itu pula, Sudarto: Berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama di atas, yang sering disebut masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut.[65]

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka

[64] Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif: dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara,* Universitas Diponegoro, Cet. Ketiga, Semarang, 2000, hlm. 35.
[65] Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Jakata, 1977. hlm 44-48.

(penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penengahan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.

2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan "perbuatan yang tidak dikehendaki", yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip "biaya dan hasil" (*cost 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*).

Pendekatan yang berorientasi pada kebijakan sosial terlihat pula dalam Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang:[66]

> masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminil yang di anut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat.

Khususnya mengenai kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, laporan simposium itu yaitu menyatakan, guna menetapkan suatu perbuatan itu sebagai tindakan kriminil, perlu memperhatikan kriteria umum sebagai berikut.

1. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.
2. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan

[66] Laporan Simposium, *Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, 1980 di Semarang, hlm 4.

hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai.

3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya.
4. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa Indonesia, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

Di samping kriteria umum di atas, Simposium memandang perlu pula untuk memperhatikan sikap dan pandangan masyarakat mengenai patut tercelanya suatu perbuatan tertentu, dengan melakukan penelitian, khususnya yang berhubungan dengan kemajuan teknologi dan perubahan sosial.

Demikian pula menurut Bassiouni, keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor, kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor, *"the decision to criminalize or decriminalize should be based on certain policy factors which take into account a variety of factors, including:*[67]

1. *the proportionality of the means used in relationship to the outcome obtained;*
2. *the cost analysis of the outcomes obtained in relationship to the objectives sought;*
3. *an appraisal of the objectives sought in relationship to other priorities in the allocation of human-power, and;*
4. *the social impact of criminalization and decriminalization in terms of its secondary effects.*

Penjelasan lebih dari kebijakan tersebut di atas dapat dikembangkan sebagai berikut.

---

[67] M. Cherif Bassiouni, *Op., Cit.*, hlm 82.

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

Problem dari pendekatan yang berorientasi pada kebijakan adalah kecenderungan untuk menjadi pragmatis dan kuantitatif serta tidak memberi kemungkinan untuk masuknya faktor-faktor yang subyektif, misalnya nilai-nilai, ke dalam proses pembuatan keputusan. Namun demikian, pendekatan yang berorientasi pada kebijakan ini menurut Basiouni seharusnya dipertimbangkan sebagai salah satu *scientific device* dan digunakan sebagai alternatif dari pendekatan pertimbangan nilai yang bersifat emosional *(the emosionally leaden value judgment approach)* oleh badan legislatif. Dikemukakan pula bahwa perkembangan dari *a policy oriented approach* ini lamban datangnya karena proses legislatif belum siap untuk pendekatan yang demikian.

Kelambanan yang dimaksud yaitu terletak pada sumber-sumber keuangan untuk melakukan orientasi ilmiah itu. Kelambanan yang demikian ditambah dengan proses kriminalisasi yang berlangsung terus tanpa didasarkan pada penilaian-penilaian yang

terpuji dan tanpa suatu evaluasi mengenai pengaruh terhadap keseluruhan sistem, dapat mengakibatkan timbulnya: (a) krisis kelebihan kriminalisasi (*the crisis of overcriminalization*), dan (b) krisis pelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*). Akibat yang pertama mengenai banyaknya atau melimpahnya jumlah kejahatan dan perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasikan, dan yang kedua mengenai usaha pengendalian perbuatan dengan tidak menggunakan sanksi pidana yang efektif.[68]

Pendekatan kebijakan seperti dikemukakan di atas jelas merupakan pendekatan yang rasional, karena karakteristik dari suatu politik kriminil yang rasional tidak lain daripada penerapan methode-methode yang rasional.[69] Menurut G.P. Hoefnagels suatu politik kriminal harus rasional; kalau tidak demikian tidak sesuai dengan definisinya sebagai *a rational total of the responses to crime*. Di samping itu, karena konsepsi mengenai kejahatan dan kekuasaan atau proses untuk melakukan kriminalisasi sering ditetapkan secara emosional.[70]

Pendekatan yang rasional memang merupakan keharusan yang melekat pada setiap langkah kebijakan, seperti dikatakan oleh Sudarto, "dalam melaksanakan politik (kebijakan, pen.), orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari

---

[68] M. Cherif Bassiouni, *Op., Cit.*, hlm 82-84.

[69] Karl O. Christiansen, *Op., Cit.*, hlm 75 menyatakan: *"..... the characteristic of a rational criminal policy is nothing more than the applications of rational methode".*

[70] G.P. Hoefnagels, *Op., Cit.*, hlm 99, 102, 106.

sekian banyak alternatif yang dihadapi,[71] dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar. Memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung fungsi hukum pidana itu dalam kenyataan. Jadi diperlukan pula pendekatan fungsional, yang bersifat melekat *(inheren)* pada setiap kebijakan yang rasional.

Pendekatan lain yang diperhatikan juga tentang sikap dan pandangan masyarakat mengenai patut tercelanya suatu perbuatan tertentu dengan melakukan penelitian, khususnya yang berhubungan dengan kemajuan teknologi dan perubahan sosial, yang berhubungan dengan kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan harus sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauhmana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat.[72]

1. Hal-hal yang Mempengaruhi Penentuan Kebijakan Kriminalisasi

Pendekatan yang holistik sebagai konsekuensi dan dalam rangka mengantisipasi perkembangan zaman dan perubahan sosial begitu cepat, yang dinilai oleh

[71] Sudarto, *Op., Cit.*, hlm 161.

[72] Laporan Simposium *Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, bulan Agustus 1980 di Semarang.

masyarakat sebagai suatu perbuatan yang anti sosial, yang membahayakan, yang menjengkelkan, bergantung pada ruang dan waktu, yang dapat dituangkan dalam suatu ketentuan perundang-undangan dengan ancaman pidana.[73]

Perlu pendekatan yang holistik ini juga tersimpul dalam beberapa kriteria yang patut dipertimbangkan oleh Sudarto[74] dalam menetapkan kriminalisasi, sebagai berikut.

1. Hukum Pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan pengugeran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri. Pemahaman dan perwujudan mengenai tujuan hukum pidana ini sangatlah perlu demi tercapainya kesejahteraan masyarakat dan anggota masyarakat secara berimbang.
2. Ukuran untuk menetapkan perbuatan yang tidak dikehendaki atau tidak disukai oleh masyarakat disamping ketercelaan tindakan tersebut juga karena perbuatan itu merugikan atau mendatangkan korban.
3. Harus diperhatikan *cost* dan *benefit principle*, artinya usaha untuk mengkriminalisasi atau perbuatan harus seimbang dengan hasilnya.
4. Harus dipertimbangkan apakah kriminalisasi menambah beban dari aparat penegak hukum sehingga tidak sampai menimbulkan *overbelasting* (kelampauan beban tugas sehingga peraturan itu menjadi kurang efektif).

Di samping empat kriteria di atas, Sudarto juga menekankan keterkaitan perkembangan kehidupan masyarakat dengan kriminalisasi. Akibat dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi harus pula dipikirkan, misalnya pencemaran lingkungan hidup dengan segala implikasinya, inseminasi buatan,

---

[73] J. E. Sahetapy, *Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982, hlm.11.

[74] Sudarto, *op.cit.*, 1986, hlm.45 – 50.

abortus, euthanasia, perlindungan terhadap *privacy* atas konsumen, mismanagement dalam perbankan atau perusahaan dan sebagainya.[75]

Berkaitan dengan pengaturan *criminal privacy protection* seperti yang ditekankan Sudarto tersebut, perlu juga dicatat bentuk model law yang dibuat oleh '*Organization for Economic Co-Operation and Development* (OECD) yang dapat dijadikan pedoman dalam rangka menghindarkan *under and overcriminalizaation*. Prinsip-prinsip model law itu mencakup beberapa hal di bawah ini :

1. *ultima ratio principle*

   Hukum pidana disiapkan sebagai sarana terakhir atau senjata pamungkas. Namun kenyataannya, kecenderungan dunia internasional kini sudah mengarahkan hukum pidana juga sebagai *primum remedium* / dikedepankan, malahan dalam hal ini mengutamakan pidana denda yang sekaligus dapat digunakan sebagai dana bagi pembangunan di suatu negara;

2. *precision principle*

   Ketentuan hukum pidana harus tepat dan teliti menggambarkan suatu tindak pidana. Perumusan hukum pidana yang bersifat samar dan umum harus dihindari;

3. *clearness principle*

   Tindakan yang dikriminalisasikan harus digambarkan secara jelas dalam ketentuan hukum pidana;

4. *principle of differentiation*

   Harus jelas perbedaan yang satu dengan yang lain. Hindarkan perumusan yang bersifat global / terlalu luas, *multipurpose* atau *all embracing;*

5. *principle of Intent*

   Tindakan yang dikriminalisasikan harus dengan dolus (*intention*), sedangkan untuk tindakan culpa (*negligence*) harus dinyatakan dengan syarat khusus untuk memberikan pembenaran kriminalisasinya;

6. *principle of victim application*

---

[75] Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Jakarta, 1983, hlm.101.

> Penyelesaian perkara pidana harus memperhatikan permintaan atau kehendak korban. Dalam hal ini kepentingan korban harus diatur dalam rangka pidana dan pemidanaan. [76]

Bila dihubungkan dengan pengertian kejahatan (kriminal) sebagai suatu konsep yang relatif, dinamis, serta bergantung pada ruang dan waktu, maka sumber bahan dalam kebijakan kriminalisasi harus didasarkan pada hal-hal sebagai berikut.

1. Masukan berbagai penemuan ilmiah.
2. Masukan dari beberapa hasil penelitian dan pengkajian mengenai perkembangan delik-delik khusus dalam masyarakat dan perkembangan iptek.
3. Masukan dari pengkajian dan pengamatan bentuk-bentuk serta dimensi baru kejahatan dalam pertemuan/kongres internasional.
4. Masukan dari konvensi internasional.
5. Masukan dari pengkajian perbandingan berbagai KUHP asing.

Pengkajian terhadap lima point di atas menurut Barda Nawawi Arief harus diseleksi dan diorientasikan juga pada nilai-nilai *sosio filosofik, sosio politik* dan sosio-kultural serta tujuan nasional.[77] Bila dilihat dari sudut pengertian pendekatan holistik dalam kebijakan kriminalisasi, maka kebijakan penalisasi juga harus memuat dasar-dasar pertimbangan mengapa suatu perbuatan perlu ditanggulangi dengan

---

[76] S.R. Sianturi dan Mompang L. Panggabean, *Hukum Penitensia di Indonesia* Alumni Ahaem – Petehaem, Jakarta 1996, hlm. 172 – 173. periksa juga Muladi dan Barda, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.34.

[77] Barda Nawawi Arief, *Makalah Seminar Nasional Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, FU-UII, Yogyakarta, 15 Juli 1993.

sanksi pidana. Barda Nawawi Arief[78] dalam rangka penulisan disertasinya mengungkapkan, bahwa dasar-dasar pertimbangan atau alasan digunakannya sanksi pidana (penalisasi, pen.) tidak dibicarakan secara eksplisit tetapi secara implisit yaitu mengenai kriteria patut dipidananya perbuatan (kriminalisasi). Dalam laporan penelitian itu, disertasi itu mempertegas bahwa seolah-olah merupakan hal yang wajar apabila suatu perbuatan sudah ditetapkan sebagai tindak pidana, kemudian secara "begitu saja" ditetapkan sanksi pidananya.

2. Permasalahan Penentuan Kebijakan Kriminalisasi

Ketidak jelasan "kriteria" dalam kebijakan penalisasi dapat terjadi pada hal-hal yang menyangkut jenis pidananya (*strafsoort*), berat ringannya pidana (*strafmaat*) ataupun pada cara bagaimana pidana tersebut akan dilaksanakan (*strafmodus*). Bahkan di negeri Belanda yang sistem peradilan pidana dan hukum pidananya relatif maju dan modern, persoalan tersebut sering terjadi. Seperti yang ditegaskan oleh Peter J.P. Tak: *"furthermore, it is not clear at all on what criteria the legislator has decided on the maximum sentences for each offence".*[79]

---

[78] Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kesehatan Dengan Pidana Penjara*, CV. Ananta, Semarang, 1994, hlm. 76.

[79] Peter J.P. Tak, *op.cit.*, hlm.72. "Selain itu, tidak jelas berdasarkan kriteria apa, legislator menetapkan pidana maksimum untuk setiap pelanggaran.

Kebijakan penalisasi bukanlah sekadar teknis perundang-undangan semata, melainkan juga bagian tak terpisahkan dari substansi atau materi perundang-undangan itu sendiri. Pernyataan ini hendak ditegaskan bahwa para pemegang kebijakan legislasi jangan hanya memahami dan mempersoalkan substansi atau materi perundang-undangan semata, akan tetapi relevansi kriminalisasi dan penalisasinya tidak kalah penting untuk dikaji dan dicermati. Dengan kata lain, masalah kriminalisasi, dekriminalisasi, penalisasi dan depenalisasi harus dijadikan pemahaman yang komprehensif dengan segala aspek persoalan subtansi atau materi perundang-undangan pada tahap kebijakan legislasi.

Jika dihubungkan dengan perkembangan kehidupan masyarakat yang semakin kompleks, kebijakan kriminalisasi tidak dapat mengenyampingkan dekriminalisasi yang mempunyai arti proses penetapan suatu perbuatan tercela yang semula diancam pidana terhadap pelakunya, kemudian tidak lagi dipandang sebagai tindak pidana. Kebijakan dekriminasi mengandung makna reevaluasi terhadap perbuatan-perbuatan yang sudah dikriminalisasikan dengan mempertimbangkan rasionalitas dan relevansinya dalam perubahan sosial dan perkembangan cabang hukum yang lain. Begitu pula dengan kebijakan penalisasi yang mempunyai arti suatu perbuatan tercela di bidang hukum Peraturan Daerah atau hukum administrasi, kemudian dipandang perlu untuk memberikan ancaman sanksi dalam hukum pidana kepada pelanggarnya.

Proses penalisasi dan depenalisasi, dekriminalisasi dan kriminalisasi mempunyai peranan penting untuk mengisi pembaharuan hukum pidana, tetapi perlu

juga diperhatikan jangan sampai terjadi *overcriminalization* karena akan menambah beban bagi petugas peradilan pidana yang pada gilirannya dapat mengurangi kepercayaan atau kehandalan sistem pidana itu sendiri.[80]

Persoalan kriminalisasi, dekriminalisasi, penalisasi dan depenalisasi ini dijadikan topik khusus dalam Kongres Internasional yang diadakan oleh *International Association of Penal Law* pada bulan Juni Tahun 1987 di *Stockholm* (Sweden). Pembicara seorang Guru Besar Ilmu Hukum dari *University of Paris*, mengemukakan pendapat, bahwa sistem hukum telah menjadi begitu kompleks sehingga pandangan tradisional tidak mencukupi lagi untuk memastikan relevansi dan rasionalitas setiap cabang hukum. Jelas sangat penting bahwa *International Association of Penal Law*, dengan menyeleksi topik ini telah menunjukkan ketidaksediaannya untuk mengisolasi hukum pidana dari cabang-cabang pemberian sanksi lainnya dari hukum, khususnya dari tetangganya yang terdekat, yakni adminstratif penal law.[81]

Dalam kaitannya dengan kriminalisasi dan penalisasi yang berhubungan dengan *administrative penal law* tersebut. Dionysios D. Spinellis, Guru Besar Hukum Pidana dan Kriminologi dari Universitas Athena, Yunani yang juga menjadi salah satu pembicara dalam Kongres tersebut memberikan petunjuk-petunjuknya sebagai berikut.

---

[80] Aruan Sakidjo dan Bambang Poernomo, *Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Kodifikasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 67-68.

[81] *Association Internationale De Droit Penal, Revue Internationale DE Droit Penal, Stockholm,* 1987, hlm.22. Mireille Delmas-Marthy, menggunakan terminologi "*Administrative Penal Law*' yang dipakai oleh '*Conseil de Direction*' untuk menunjukkan yang non penal dalam arti hukum namun yang dasar filsafatnya adalah retribusi.

1. Hukum Pidana harus benar-benar terbatas pada tindakan tindakan serius yang membahayakan kondisi-kondisi kehidupan bersama manusia di masyarakat. Hukum pidana harus memberikan lebih banyak usaha dalam menyelidiki secara seksama kasus-kasus tersebut, sementara menjamin dan hak-hak terdakwa (hak-hak korban).
2. Dalam proses pemidanaan banyak pelanggaran kecil yang semestinya dikenakan pada suatu sistem sanksi administratif, tetapi karena sistem tersebut akan menimbulkan tindakan sewenang-wenang terhadap individu, syarat-syarat berikut ini harus dipenuhi kriteria sebagi berikut.
   a. Pelanggaran – pelanggaran harus digambarkan secara tepat dalam hukum.
   b. Sanksi-sanksi harus ditetapkan setepat mungkin.
   c. Para pegawai negara yang menerapkan sanksi-sanksi tersebut harus cukup terdidik.
   d. Sebuah prosedur yang tepat dan sederhana harus ditetapkan.
   e. Naik banding atau jalan lain di hadapan pengadilan adalah sebuah kondisi yang sangat diperlukan. [82]

---

[82] Dionysios D. Spinellis, *Ibid.*, hlm.225. *Proposal for the co-existence of the two sistems :*

1. *The criminal law should be really limited to serious acts endangering the conditions of human co-existence in society. It should dedicate more effort ini investigating carefully such cases, while guaranteeing to the largest extent the right of the defendant (and the victim).*
2. *In a course of decriminalisation many minor offence should be subjectted to an administrative sanction sistem. Since, howevers, such a sistem, would entail the risk of arbitrary acts against the individuals, the following conditions should be fulfilled :*
   - *a. The infractions should be precisely described in the law.*
   - *b. The sanctions should be as much as possible precisely privided.*
   - *c. The civil servants imposing them should be adequately trained.*
   - *d. A unifrom precise and simple prosedure should be provided.*

Penting juga untuk dikemukakan tentang metode pendekatan dalam kebijakan kriminal dan penalisasi. Menurut Muladi ada tiga metode pendekatan, yaitu :

1. metode evolusioner (*evolutionary approach*)

Metode ini memberikan perbaikan, penyempurnaan dan amandemen terhadap peraturan-peraturan yang sudah lama ada dalam KUHP, misalnya dengan penambahan pasal-pasal tertentu dengan koefisien a, b, c dan seterusnya atau dengan koefisien 'bis' dan 'ter'.

2. metode global (*global approach*)

Metode ini dilakukan dengan membuat peraturan tersendiri di luar KUHP, misalnya Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Lingkungan Hidup dan lain-lain.

3. metode kompromis (*compromize approach*)

Metode ini dilakukan dengan cara menambah bab tersendiri dalam KUHP mengenai tindak pidana tertentu, misalnya tambahan Bab XXIX A dalam KUHP tentang Kejahatan Penerbangan dan Sarana/Prasarana Penerbangan.[83]

3. Alasan Suatu Perbuatan Dilarang

Dewasa ini hukum pidana dalam Peraturan Daerah ternyata semakin banyak digunakan dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat

---

e. *An appeal on recourse before a court should be indispensable condition.*

[83] Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Material Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Pidana, FH – UNDIP, Semarang, 1990, hlm.30.

melalui peraturan perundang-undangan. Dinamika hukum dapat dilihat dari kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang "ketentuan pidana" pada bagian akhir kebanyakan produk peraturan perundang-undangan.

Menurut Barda Nawawi Arif proses kriminalisasi harus memperhatikan berbagai aspek pertimbangan sebagai berikut.[84]

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan 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 spritual) atas warga masyarakat.
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil *(cost and benefit 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 *(overbelasting)*.

Pertimbangan tersebut di atas selanjutnya kriminalisasi meliputi:[85]

1. adanya korban;

---

[84] Lihat Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hal. 33-34.

[85] Yenti Ganarsih, *Op., Cit.*, hlm 71. lihat juga Muladi, "Pembaharuan Hukum Pidana yang Berkualitas Indonesia", *Makalah Dalam Rangka HUT FH UNDIP*, 11 Januari 1988, hlm. 22-23.

2. kriminalisasi bukan semata-mata ditujukan untuk pembalasan;

3. harus berdasarkan asas *ratio principle;*

4. adanya kesepakatan sosial *(public support).*

Alasan yang menyebutkan adanya korban ini menyiratkan bahwa perbuatan tersebut harus menimbulkan sesuatu yang buruk atau menimbulkan kerugian. Salah satu kesimpulan dari Seminar Kriminologi ketiga tahun 1976 di Semarang yaitu menyatakan, hukum pidana hendaknya dipertahankan sebagai salah satu sarana *untuk social defence*. Pemilihan pada konsepsi perlindungan masyarakat inipun membawa konsekuensi pada pendekatan yang rasional, seperti dikemukakan oleh J. Andenaes sebagai berikut.[86]

Hasil-hasil maksimum harus dicapai dengan biaya yang minimum bagi masyarakat dan minimum penderitaan bagi individu. Dalam tugas demikian, orang harus mengandalkan pada hasil-hasil penelitian ilmiah mengenai sebab-sebab kejahatan dan efektivitas dari bermacam-macam sanksi.

Pendapat J. Andenaes di atas jelas terlihat bahwa pendekatan kebijakan yang rasional erat pula dengan pendekatan ekonomis dalam penggunaan sanksi pidana. Pendekatan ekonomis di sini tidak hanya dimaksudkan untuk mempertimbangkan antara biaya atau beban yang ditanggung masyarakat dengan hasil yang ingin dicapai

---

[86] J. Andenaes, *Op., Cit.*, hlm 60: *"If one bases the penal law on the consept of social defence, the task will then be to develop it as rationally as possible. The maximum results must be achieved with the minimum of expense to society and the minimum of suffering for the individual. In this task, one must build upon the results of scientific research into the causes of crime and the effectiviness of the various form of sanction".*

(dengan dibuat dan digunakannya hukum pidana), tetapi juga dalam arti mempertimbangkan efektivitas dari sanksi pidana itu sendiri. Sehubungan dengan hal ini Ted Honderich berpendapat bahwa suatu pidana dapat disebut sebagai alat pencegah yang ekonomis *(economical deterrents)* apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut.[87]

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

Segi lain yang perlu dikemukakan dari pendekatan kebijakan ialah yang berkaitan dengan nilai-nilai yang ingin dicapai atau dilindungi oleh hukum pidana. Menurut Bassiouni, tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pidana pada umumnya terwujud dalam kepentingan-kepentingan sosial yang mengandung nilai-nilai tertentu yang perlu dilindungi. Kepentingan-kepentingan sosial tersebut menurut Bassiouni ialah:

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

Selanjutnya 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

[87] Ted Honderich, *Punishment*, 1971, hlm. 59

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. Berdasar pandangan demikian, maka menurut Bassiouni disiplin hukum pidana bukan hanya pragmatis tetapi juga suatu disiplin yang berdasar dan berorientasi pada nilai *(not only pragmatic but also value-based and value-oriented)*.[88]

Uraian di atas dapatlah bahwa menurut Bassiouni, 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)*. Hanya menurut penulis, antara pendekatan kebijakan dan pendekatan yang berorientasi pada nilai jangan terlalu dilihat sebagai suatu *dichotomy*, karena dalam pendekatan-kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor nilai. Sehubungan dengan hal ini Roeslan Saleh menyatakan.[89]

Keharusan rasionalitas itu bukanlah berarti bahwa pertimbangan-pertimbangan etis dalam hukum pidana dapat ditinggalkan saja. Juga syarat rasional adalah suatu syarat moral (Wilkins, Morris dan Howard). Jadi rasionalitas jangan sampai

---

[88] M. Cherif Bassiouni, *Op., Cit.*, hlm 78.

[89] Roeslan Saleh, *Pikiran-pikiran tentang Pertanggunganjawab Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 44.

dikaburkan oleh pertimbangan-pertimbangan yang bersifat etis. Batas-batas yang bersifat etis itu haruslah sebaik-baiknya dan seteliti-telitinya dirumuskan.

Di dalam batas-batas dari apa yang secara etis dapat diterima haruslah diambil keputusan-keputusan yang rasional itu".

Demikian pula Me. Grath W.T. menyatakan:[90]

"Rational consideration must be partnered by moral considerations in criminal justice "

Kebijakan kriminal tidak dapat dilepaskan sama sekali dari masalah nilai karena seperti dikatakan oleh Christiansen, *the conseptian of problem 'crime and punishment' is an essential part of the culture of any society.*[91] Begitu pula menurut W. Clifford, *the very foundation of any criminal justice sistem consists of the phylosophy behind a given country.*[92] Terlebih bagi Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan garis kebijakan pembangunan nasionalnya bertujuan membentuk "Manusia Indonesia Seutuhnya". Apabila pidana akan digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tersebut pembangunan masyarakat maka pendekatan humanistis harus pula diperhatikan. Hal ini penting tidak hanya karena kejahatan itu pada hakekatnya merupakan masalah kemanusiaan, tetapi juga karena pada

---

[90] Me. Grath W.T., *Developping a Stable Base for Criminal Justice Planning*, Abstracts on Criminology and Penology, KIuwer-Deventer, vol. 16 Nomor 3, 1976, hlm. 360.

[91] Karl O. Christiansen, *Op., Cit.*, hlm. 78

[92] W. Clifford, *Op., Cit.*, hlm. 6.

hakekatnya pidana itu sendiri mengandung unsur penderitaan yang dapat menyerang kepentingan atau nilai yang paling berharga bagi kehidupan manusia.

Proses kriminalisasi, dekriminalisasi, penalisasi, depenalisasi mempunyai peranan penting untuk mengisi pembaharuan hukum pidana, tetapi perlu juga diperhatikan jangan sampai terjadi *overcriminalization* karena akan menambah beban bagi petugas peradilan pidana yang pada gilirannya dapat mengurangi kepercayaan atau kehandalan sistem pidana itu sendiri.[93]

Mireille Delmas Marthy mengemukakan pendapatnya, bahwa sistem hukum telah menjadi begitu kompleks sehingga pandangan tradisional tidak mencukupi lagi untuk memastikan relevansi dan rasionalitas setiap cabang hukum. Jelas sangat penting bahwa *International Association of Penal Law*, dengan menyeleksi topik ini telah menunjukkan ketidaksediaannya untuk mengisolasi hukum pidana dari cabang-cabang pemberian sanksi lainnya dari hukum, khususnya dari tetangganya yang terdekat, yakni adminstratif penal law.[94]

Kejahatan selain merupakan masalah kemanusiaan juga merupakan permasalahan sosial, bahkan dinyatakan sebagai *the oldest sosial problem.*[95] Menghadapi masalah ini telah banyak dilakukan upaya untuk menanggulanginya.

---

[93] Aruan Sakidjo dan Bambang Poernomo, *Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Kodifikasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 67 – 68.

[94] *Association Internationale De Droit Penal, Revue Internationale DE Droit Penal, Stockholm*, 1987, hlm.22. Mireille Delmas-Marthy, menggunakan terminologi "*Administrative Penal Law*' yang dipakai oleh '*Conseil de Direction*' untuk menunjukkan yang non penal dalam arti hukum namun yang dasar filsafatnya adalah retribusi.

[95] Benedict A. Alper, "Changing Concept of Crime and Criminal Policy", *Resource Matarial Series* Nomor 7, Tokyo: UNAFEI, 1973, hlm. 85.

Upaya menanggulangi kejahatan dimasukkan dalam kerangka kebijakan kriminal *(criminal policy)*. Kebijakan kriminal adalah upaya rasional dari suatu negara untuk menanggulangi kejahatan. Upaya ini pada hakikatnya perlindungan masyarakat *(sosial defence planning* atau *protection of sosiety)* yang tujuannya untuk mencapai kesejahteraan.[96]

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Ada pula yang menyebutnya sebagai *older philosophy of crime control.*[97] Dilihat sebagai suatu masalah kebijakan, maka ada yang mempermasalahkan apakah perlu kejahatan itu ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan dengan menggunakan sanksi pidana.

Ada sementara pendapat bahwa terhadap pelaku kejahatan atau para pelanggar hukum pada umumnya tidak perlu dikenakan pidana. Menurut pendapat itu pidana merupakan "peninggalan dari kebiadaban di masa lalu (*a vestige of our savage past*)[98] yang seharusnya dihindari. Pendapat ini tampaknya didasarkan pada pandangan bahwa pidana merupakan tindakan perlakuan atau pengenaan penderitaan yang kejam. Memang sejarah hukum pidana menurut M. Cherif Bassiouni, penuh dengan gambaran-gambaran mengenai perlakuan yang oleh ukuran-ukuran sekarang dipandang kejam dan melampaui batas. Dikemukakan selanjutnya bahwa gerakan

---

[96] Yenti Garnasih, *Kriminalisasi Pencucian Uang (Money Laundering)*, Pascasarjana FH-UI, Jakarta, 2003, hlm 12

[97] Gene Kassebaum, *Delinquency and Social Policy*. Prentice-Hall, Inc., London, 1974, halaman 93

[98] H.L Packer, *loc., Cit.*,

pembaharuan pidana di Eropa Kontinental dan Inggris terutama justru merupakan reaksi humanities terhadap kekejaman pidana.[99] Atas dasar pandangan yang demikian pulalah kiranya ada pendapat bahwa teori atau retributif atau teori pembalasan dalam hal pemidanaan merupakan *a relic of barbarism.*[100]

Dasar pemikiran lainnya ialah adanya paham determinisme yang menyatakan bahwa orang tidak mempunyai kehendak bebas dalam melakukan suatu perbuatan karena dipengaruhi oleh watak pribadinya, faktor-faktor- biologis dan faktor lingkungan kemasyarakatannya. Dengan demikian kejahatan sebenarnya merupakan manifestasi dari keadaan jiwa seseorang yang abnormal. Pelaku kejahatan tidak dapat dipersalahkan atas perbuatannya dan tidak dapat dikenakan pidana. Seorang penjahat merupakan jenis manusia khusus yang memiliki ketidak normalan organik dan mental, bukan pidana yang seharusnya dikenakan kepadanya tetapi yang diperlukan adalah tindakan-tindakan perawatan yang bertujuan memperbaiki.

Pandangan determinisme inilah yang menjadi ide dasar dan sangat mempengaruhi aliran positif di dalam kriminologi dengan tokohnya yaitu Lombroso, Garofalo dan Ferri. Menurut Alf Ross, pandangan inilah yang kemudian berlanjut pada gerakan modern mengenai *the campaign against punishment.*[101] Kampanye anti

---

[99] M. Cherif Bassiouni, *Substantive Criminal Law*, Charles Thomas Publisher, Springfield. Illionis, USA, 1978, hlm 86, dengan menunjuk B. Malinowski, *Crime and Custom in Savage Society*, 1964; dan E. Hoebel, *The Law of Primitive Man*, 1961.

[100] Smith & Hogan, *Criminal Law*, 4th., Butterworths, London, 1978, hlm 6.

[101] Alf Ross, *On Guilt, Responsibility and Punishment*, Steven & Sons Ltd., London, 1975, hlm 67-101.

pidana ini masih terdengar di abad XX ini dengan slogan barunya yang terkenal: *the struggle against punishment atau abolition of punishment*. Misalnya dikemukakan oleh seorang ahli psikiatri forensic dan kriminolog Swedia, Olof Kinberg, yang pada tahun 1946 mengeluarkan tulisan berjudul: *Punishment and Impunity* dan pada tahun 1948 berjudul *Le droit de punir*. Menurut Kinberg, kejahatan pada umumnya merupakan perwujudan ketidak normalan atau ketidak matangan si pelanggar (*The expression of an offender's abnormality or immaturity*) yang lebih memerlukan tindakan perawatan (*treatment*) daripada pidana.[102] Seorang kriminolog lainnya bernama Karl Meninger menerbitkan pula sebuah buku yang dramatis pada tahun 1966 dengan judul *The Crime of Punishment*. Menurut Menninger, "sikap memidana" (*punitive attitude*) harus diganti dengan "sikap mengobati" (*therapeutic attitude*).[103]

4. Hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan

Pandangan ini atau alam pikiran untuk menghapuskan pidana dan hukum pidana seperti dikemukakan di atas menurut Roeslan Saleh adalah keliru. Beliau mengemukakan tiga alasan yang cukup panjang[104] mengenai masih perlunya pidana dan hukum pidana. Adapun inti alasannya adalah sebagai berikut.

---

[102] Pandangan Kinberg di Swedia ini kemudian dilanjutkan oleh Karl Schlyter. Lihat J. Andenaes, *The general Part of the Criminal Law of Norway*, 1965, hlm 86 dan 91; Alf Ross, *Op., Cit.*, hlm 67. Menurut K. Schyter, istilah KUHP *(Criminal Code)* harus diganti dengan "Kitab Undang-undang Perlindungan Masyarakat" *(Social Defence Code)* atau "Kitab Undang-undang tentang perlindungan" *(Code of Protection)*; Lihat Marc Ancel, *Op., Cit.*, hlm 19.

[103] Stanley E. Grup, *Theories of Punishment*, Indiana University Press, London, 1971, hlm 250.

[104] Roeslan Saleh, *Mencari asas-asas Umum yang Sesuai untuk Hukum Pidana Nasional*, Kumpulan bahan upgrading hukum pidana, Jilid 2, 1971, hlm 15-16; Lihat pula Barda Nawawi Arief, "Pemidanaan", *Masalah-Masalah Hukum*, Nomor16, 1974, hlm 14-16.

1. Perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan.
2. Persoalan bukan terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam perimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.
3. Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum; dan di samping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.
4. Pengaruh pidana atau 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.

Memperhatikan alasan-alasan di atas, tampaknya Roeslan Saleh tetap mempertahankan adanya pidana dan hukum pidana dilihat dari sudut politik kriminil dan dari sudut tujuan, fungsi dan pengaruh dari hukum pidana itu sendiri. Istilah yang digunakan oleh Ruslan Saleh sendiri ialah "masih adanya dasar susila dari hukum pidana'.

Pendekatan dari sudut politik terlihat pula dari pendapat Van Bemmelen yang mengemukakan sebagai berikut.[105]

> "Jika kita mendekati hukum pidana bukan dari sudut pidananya tetapi dari sudut ketentuan-ketentuan perintah dan larangan serta dari sudut penegakan ketentuan-ketentuan itu (yakni penegakan hukum), dan khususnya dari sudut hukum acara pidana, maka kita tidak lagi begitu condong untuk membuang hukum pidana.
> Jika kita mendekati hukum pidana dari sudut ketentuan-ketentuan perintah dan larangan, kita sadar bahwa ada perbuatan-perbuatan tertentu melawan hukum yang tidak mungkin diterima oleh masyarakat. Makar terhadap kepala

[105] Van Bemmelen, *Ons Strafrecht I, het materiele strafrecht algemeen deel, zesde herziene druk, H.D. Tjeenk Willink*, Gronengen, 1979, hlm 21-22

negara tidak mungkin diterima oleh negara. Begitupun masyarakat tak mungkin dapat menerima bahwa manusia yang satu secara bebas membunuh orang lain atau dengan sengaja merusak, menghilangkan atau mengambil suatu benda milik orang lain tanpa ijin pemiliknya.
Oleh karena itu selalu perlu ada ketentuan atau larangn dan selalu ada pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan dan larangan tersebut dimana tidak mungkin pemerintah membiarkan perlindungan terhadap pelanggaran itu berada di tengah individu. Apabila A membunuh tetangganya B, maka mungkin sekali negara membiarkan keluarga B untuk menuntut ganti rugi pada A. Tetapi apabila keluarga B juga membiarkan untuk membunuh A, maka kita kembali kepada pembalasan berdarah dan pada suatu keadaan hukum yang kacau seperti juga dahulu. Suatu alasan sebab apa hukum pidana tidak dapat dihapuskan ialah bahwa hukum pidana dengan teliti menunjuk dalam hal-hal mana negara berhak untuk bertindak terhadap seorang penduduk lewat jalan hukum acara pidana".

Alf Ross juga termasuk golongan yang tidak setuju dengan aliran yang bertujuan menghapuskan sanksi pidana. Menurut Alf Ross,[106] paham *abolition of punihment* seperti dikemuakakan oleh Karl Menninger merupakan konsepsi yang tidak jelas. Ketidakjelasan oleh Karl Menninger itu disebabkan tidak adnya definisi yang jelas mengenai pengertian atau makna pidana. Tuntutan untuk *the abolition of punishment* sudah barang tentu tidak berarti *the omission or curtailment of penalties.* Sehubungan dengan pernyataan Karl Menninger ini, Alf Ross lalu mempertanyakan apakah perbedaan antara *punishment* dengan *penalty*? Menninger berusaha untuk menjelaskan perbedaan itu dengan memberikan contoh-contoh, tetapi menurut Alf

[106] Alf Ross, *Op., Cit.*, hlm 68.

Ross, ia tidak dapat menganalisa perbedaan itu. Menurut Alf Ross *concept of punishment* bertolak pada dua syarat atau tujuan, yaitu:[107]

1. pidana ditujukan pada pengenaan penderitaan terhadap orang yang bersangkutan (*punishment is aimed at inflicting suffering upon the person upon whom it is imposed*); dan
2. pidana itu merupakan suatu pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku (*the punishment is an expression of disapproval of the action for which it is imposed*).

Berdasar analisa kedua unsur utama tersebut, akhirnya Alf Ross berkesimpulan bahwa sebenarnya yang menjadi sasaran dari aliran abolisionis ialah "pidana sebagai pencelaan, bukan pidana sebagai penderitaan" (*punishment as disapproval, not punishment as suffering*).

Kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah tersebut 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.*

Definisi politik kriminal tersebut tidak berbeda dengan pendapat G. Peter Hoefnagels yang menyatakan bahwa *criminal policy is the rational organization of the sosial reaction to crime.*[108] Hal tersebut berarti bahwa "politik kriminal" dapat dirumuskan sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam penanggulangan tindak pidana.

---

[107] *Ibid*, hlm. 68-69.

[108] G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer, Holland, 1973, hal. 57.

Politik kriminal atau kebijakan penanggulangan tindak pidana tersebut dapat mencakup ruang lingkup yang cukup luas. Hal tersebut berarti bahwa "politik kriminal" dapat dirumuskan sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam penanggulangan tindak pidana.

Sebagaimana dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels bahwa kebijakan penanggulangan tindak pidana *(criminal policy)* dapat ditempuh melalui 3 (tiga) cara, yaitu :[109]

a. *criminal law application;*
b. *prevention without punishment;*
c. *influencing views of society on crime and punishment.*

Kebijakan penanggulangan tindak pidana tersebut secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi dua macam, yaitu kebijakan penanggulangan tindak pidana dengan menggunakan sarana hukum pidana *(penal policy)* dan kebijakan penanggulangan tindak pidana dengan menggunakan sarana di luar hukum pidana *(non penal policy)*. Pada dasarnya *penal policy* lebih menitikberatkan pada tindakan *"represif"* setelah terjadinya suatu tindak pidana, sedangkan *non penal policy* lebih menekankan pada tindakan *"preventif"* sebelum terjadinya suatu tindak pidana. Menurut pandangan dari sudut politik kriminal secara makro, maka *non penal policy* merupakan kebijakan penanggulangan tindak pidana yang paling strategis. Hal tersebut disebabkan karena *non penal policy* lebih bersifat sebagai tindakan

[109] *Ibid.*

pencegahan terjadinya suatu tindakan pidana. Sasaran utama dari *non penal policy* adalah menangani dan menghapuskan faktor-faktor kondusif yang menyebabkan terjadinya suatu tindak pidana.

Gambaran umum suatu tindak pidana adalah suatu perbuatan manusia yang memenuhi perumusan delik, melawan hukum dan pembuat bersalah melakukan perbuatan itu. Enschede merumuskannya, *"een strafbaar feit is een menselijke gerdraging, die valt binnen de grenzen van een delictsomschrijving, wederrechtelijk is en aan schuld te wijten".*[110] (tindak pidana adalah suatu perbuatan manusia, yang termasuk dalam perumusan delik, melawan-hukum dan kesalahan yang dapat dicelakakan padanya).

Merumuskan apa yang dimaksud dengan tindak pidana, karena asas legalitas, mewajibkan kepada pembuat undang-undang untuk menentukan terlebih dahulu dalam undang-undang, dan apa yang dimaksud dengan tindak pidana harus dirumuskan dengan jelas. Karenanya pula rumusan tersebut mempunyai peranan yang menentukan mengenai apa yang dilarang atau apa yang harus dilakukan orang.

Pembuat undang-undang, karena alasan-alasan teknis perundang-undangan, sering kehabisan kata-kata untuk dapat melukiskan gambaran secara umum, singkat tetapi jelas, tingkah laku atau keadaan-keadaan yang dimaksudkan dengan tindak pidana. Penetapan bahwa dalam isi rumusan tindak pidana mengharuskan adanya

---

[110] Ch. J. Enscede, *Beginselen van Strafrecht, Zesde Druk,* Bewerkt Door C.F. Ruler en S.A.M. Stolwijk, Kluwer, Deventer, 1987, hlm. 29. Di dalam Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Sifat Melawan-Hukum Material dalam Hukum Pidana Insdonesia: Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi,* Alumni, Bandung, 2002, hlm. 23.

sifat melawan-hukum atau dapat dicelanya perbuatan itu, tidak selalu dipenuhi dan karenanya juga tidak selalu dicantumkan, tetapi sebagai tanda tetap ada. Keberadaannya terlihat dari kelakuan-kelakuan tertentu, keadaan-keadaan tertentu, atau akibat-akibat tertentu, atau akibat-akibat tertentu yang dilarang atau yang diharuskan. Dengan kata-kata Van Hamel: *"De onrechtmatigheid van het delict is een der bestanddeelen van het algemeen begrip. De strafwetgever stelt dit bestanddeel meestal niet, maar hij veronderstelt het altijd",*[111]

Pembuat undang-undang pidana tidak pernah menyatakan bagian ini, tetapi selalu merupakan dugaan, atau dengan kata-kata Schaffmeister, "Karena itu pembuat undang-undang, menurut pendapatnya, tidak perlu selalu mencantumkan sifat melawan hukum dan kesalahan dalam teks undang-undang; hal itu merupakan syarat umum bagi sifat dapat dipidananya suatu perbuatan".[112]

---

[111] G.A. Van Hamel, *Inleiding tot de studie van het Nederlandsche Strafrecht,* vierde druk, bijgewerkt door J.V. Van Dijck, Haarlem, De Erven F. Bohn, 1027, hlm. 216. Di dalam Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Sifat Melawan-Hukum Material dalam Hukum Pidana Insdonesia: Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi,* Alumni, Bandung, 2002, hlm. 24.

[112] *Ibid.*

B. Konsepsi Sinkronisasi

Istilah sinkronisasi yang mengandung keserampakan dan keselarasan, sesuai dengan makna dan ruang lingkup system dapat bersifat (1) phisik dalam arti "Sinkronisasi Struktural" *(structural synchronization)*, keserampakan dan keselarasan dituntut dalam mekanisme administrasi peradilan pidana *(The administration of Justice)* dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum, (2) Dalam sinkronisasi substansial, mengandung makna baik *vertical* maupun *horizontal* dalam kaitannya dengan hukum positif yang berlaku, dan (3) "sinkronisasi cultural" mengandung usaha untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya "sistem peradilan pidana".

Pemahaman terhadap tiga kerangka sinkronisasi di atas sangat penting, mengingat apa yang dinamakan system peradilan pidana pada hakekat merupakan "*Open System*" dari pengaruh lingkungan masyarakat dan bidang-bidang kehidupan manusia terhadap keberhasilan pencapaian tujuan (jangka pendek resosialisasi, jangka menengah pencegahan kejahatan dan jangka panjang kesejahteraan sosial).[113]

Sinkronisasi Dalam Urutan Perundang-undangan

Secara teoritik, tata urutan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap

[113] Muladi, "Sinkronisasi Pelaksanaan Penegakan Hukum Dalam Mewujudkan Integrated Criminal Justice System", *Makalah Seminar di UGM*, 25-26 Juli 1990.

kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Guna lebih memahami teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain *"command of the sovereign"*-kehendak berkuasa[114]

Peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramid, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah abstrak dan makin ke bawah semakin konkret. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang "seharusnya" berubah menjadi sesuatu yang "dapat" dilakukan.

> Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik *(nomodynamics)* karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya.[115]

Hukum itu adalah sah *(valid)* apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah *(inferior)* dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi *(superior)*, dan hukum itu berjenjang-jenjang dan belapis-lapis membentuk suatu hierarki. Lebih jauh Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang

---

[114] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 201-202

[115] Han Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1945, hal. 112-112.

norma hukum *(stufentheorie)*, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar *(Grundrorm)*.

Grundnorm merupakan induk yang melahirkan peraturan-peraturan hukum dalam suatu tatanan sistem hukum tertentu. Jadi antara grundnorm yang ada pada tata hukum A tidak mesti sama dengan grundnorm pada tata hukum B. Grundnorm ibarat bahan bakar yang menggerakkan seluruh sistem hukum. Grundorm memiliki fungsi sebagai dasar mengapa hukum itu ditaati dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan hukum.[116]

Norma Dasar *Grundnorm* atau disebut juga *Ursprungsnorm* atau *urnorm* sebagaimana yang disebut bersifat *pre supposed* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga diperlukan menerimanya sebagai suatu sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Menurut Hamid Attamimi diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya. Di dalam suatu negara Norma Dasar ini disebut juga *Staatsfundamentalnorm.*

[116] Achmad Ali, *Op., Cit.*, hal 284.

Staatsfundamentalnorm suatu negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.[117]

Sedikit berbeda dengan pandangan Hans Kelsen, menurut pandangan Hans Newiasky norma yang tertinggi dalam suatu negara disebutnya Norma Fundamental Negara *(Staatsfundamentalnorm)*, yaitu norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi tetapi *pre supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Dikatakan bahwa norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ia bukan norma yang tertinggi.[118]

C. Teori Otonomi

Di lain pihak, desentralisasi kewenangan itu dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam beberapa bentuk, misalnya dalam bentuk:[119]*Pertama,* Desentralisasi teritorial, yaitu desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum *(openbaarlechaam)* seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkait dari golongan-golongan penduduk biasanya terbatas dalam suatu wilayah

---

[117] A. Hamid S. Attamimi, *UUD 1945-TAP MPR Undang-undang (Kaitan Norma Ketiganya)*, Jakarta, 31 Desember 1981, hal. 4.

[118] A. Hamid S. Attamami, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu StudiAnalisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengeturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita VI)", *Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta. 1990, hal. 359.

[119] Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 30-35.

tertentu yang mereka tinggali bersama; *Kedua,* Desentralisasi fungsional adalah ide untuk memisahkan negara atau daerah untuk dipercayakan penyelenggaraannya kepada suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu; *Ketiga,* Desentralisasi administratif, yaitu pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.

Teori otonomi di berbagai negara meliputi beberapa jenis sesuai dengan kondisi. Setidaknya terdapat lima macam teori otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni:[120]

1) teori otonomi organik atau rumah tangga organik;

teori otonomi ini menyatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonomi. Dengan kata lain, urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan dengan organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau 'matinya'daerah.

2) teori otonomi formal atau rumah tangga formil;

teori formal, adalah apa yang menjadi urusan otonomi ini tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya (berdasarkan *rangorde Regeling).* Dengan demikian, daerah otonom

[120] Sarundajang, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah: Upaya Mengatasi Kegagalannya,* Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hal 76-79.

lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak termasuk 'area' urusan pemerintah pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, di mana pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandangnya lebih banyak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada daerah. Penetapan sejumlah urusan untuk ditangani oleh Pemerintah Pusat dan Daerah tersebut, didasarkan pada pertimbangan pada pertimbangan-pertimbangan yang diatur oleh Pemerintah Pusat.

3) teori otonomi material atau rumah tangga materiil (matarial);

Dalam otonomi material, kewenangan daerah otonom itu dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitataif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi daerah material, ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi urusan rumah tangga sendiri, harus dilihat dari substansi. Apabila suatu urusan pada substansi dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, maka pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri pada dasarnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya, apabila suatu urusan pada substansinya merupakan urusan rumah tangga sendiri dari suatu daerah, maka Pemerintah Pusat meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah (Pemerintah Pusat di daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk penyelenggaraan rumah tangga itu, objek tugas yang dikuasakan wewenang

tersebut satu demi satu atau diperinci secara enumeratif dan dalam mewujudkannya masih membutuhkan suatu Peraturan Pemerintah.

4) teori Otonomi riil atau rumah tangga riil;

teori otonomi riil merupakan gabungan antara otonomi formal dan otonomi materiil. Dalam pembentukan otonomi ini, kepala Pemerintah Daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Atau dengan kata lain, otonomi riil pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.

5) teori otonomi nyata, bertanggung jawab dan dinamis;

otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Sistem yang demikian inilah yang disebut dengan desentralisasi fungsional. Artinya, kepada daerah diserahkan suatu hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan di bidang tertentu. Prinsip yang pernah dianut dalam undang-undang tentang Pemerintahan di Daerah adalah otonomi yang nyata, bertanggung jawab dan dinamis.

D. Legalitas Pemerintahan Daerah untuk Merumuskan Peraturan Daerah dan Polemik Peraturan Daerah Bermasalah

Syarat pertama untuk menindak terhadap suatu perbuatan yang tercela, yaitu adanya suatu ketentuan dalam undang-undang pidana yang merumuskan perbuatan yang tercela itu dan memberikan suatu sanksi terhadapnya,[121] ini disebut legalitas negara dalam hukum pidana.

Konsep tindak pidana adalah melanggar kepentingan negara sebagai representasi kepentingan publik umumnya menjadi dasar pemberian kewenangan negara untuk menentukan, membuat peraturan, menuntut, dan menghukum seseorang yang melanggar peraturan yang telah dibuat oleh negara. Diperkuat oleh pengklasifikasian ilmu hukum, dimana hukum pidana adalah bagian dari hukum publik yang tidak membolehkan campur tangan individu.[122]

Asas legalitas mengandung makna bahwa ketentuan dapat dipidananya suatu perbuatan harus terjadi melalui undang-undang yang dibuat oleh negara dalam arti formal atau berdasarkan kekuatan undang-undang dalam arti formal, yang berarti undang-undang dalam arti materiil yang dibuat oleh pembentuk undang-undang yang lebih rendah yang dikuasakan oleh undang-undang dalam arti formal untuk berbuat demikian, sedangkan aspek asas legalitas kedua mengandung makna bahwa pembentuk undang-undang yang lebih rendah dapat membuat peraturan pidana selama mendapatkan legitimasi dari undang-undang dalam arti formal, tetapi tidak

---

[121] Schaffmeister, D. *(et al), Hukum Pidana,* diterjemahkan J.E. Sahetary, Leberty, Yogyakarta, Cet. Ke-2, 2003, hlm 1

[122] Mudzakkir, *Op., Cit.*, hlm 145.

boleh menciptakan sanksi pidana selain yang ditentukan oleh undang-undang dalam arti formal.[123]

Dikatakan selanjutnya bahwa asas ini dikenal dengan adagium *"nullum delictum nulla poene praevia sine lege poenali"*. Secara singkat: *nullum crimen sine lege* berarti tidak ada tindak pidana tanpa undang-undang, dan *nulla poene sine lege* berarti tidak ada pidana tanpa undang-undang. Jadi undang-undang menetapkan dan membatasi perbuatan mana dan pidana (sanksi) mana yang dapat dijatuhkan kepada pelanggarnya.

Asas ini mengandung makna asas perlindungan, yang secara historis merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan penguasa di zaman *Ancien Regime* serta jawaban atas kebutuhan fungsional terhadap kepastian hukum yang menjadi keharusan di dalam suatu negara hukum liberal pada waktu itu. Sekarang pun keterikatan negara-negara hukum modern terhadap asas ini mencerminkan keadaan bahwa tidak ada suatu kekuasaan negara yang tanpa batas terhadap rakyatnya dan kekuasaan negara pun tunduk pada aturan-aturan hukum yang telah ditetapkan.[124]

Kewenangan yang didelegasikan kepada daerah dalam hal membentuk Peraturan Daerah Pidana atau bermuatan pidana, untuk mendorong efisiensi dan efektivitasnya, Pemerintah Daerah diberi wewenang melakukan kebijakan

---

[123] *Ibid*, hal 7 dan 13. Undang-undang dalam arti formal di sini adalah undang-undang yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945.

[124] *Ibid.*, hlm. 7.

kriminalisasi dalam Peraturan Daerah. Sebagaimana tertuang di dalam Pasal 71 ayat (2) Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa:

> "Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan".

Kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 143 ayat (2) menyatakan bahwa:

> "Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)".

Polemik diseputar Peraturan Daerah yang dipandang "bermasalah" berawal dari temuan Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia, bahwa ada 1.006 Peraturan Daerah diseluruh Indonesia yang dianggap memberatkan dunia usaha. Atas temuan tersebut Pemerintah (Presiden) akhirnya meminta Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk melihat dan memonitor pelaksanaan otonomi daerah agar tidak membebani para pengusaha di daerah. Berdasarkan temuan tersebut kemudian Depdagri melakukan kajian intensif terhadap seluruh Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia. Peraturan Daerah "bermasalah" temuan Kadin tersebut sebagian mengatur tentang pungutan terhadap hasil bumi, pajak reklame terhadap label dalam botol minuman , dan seterusnya. Tetapi, setelah dilakukan kajian terhadap Peraturan Daerah "bermasalah" oleh Departemen Dalam Negeri (Depdagri), ternyata temuan mereka berbeda dengan yang

disampaikan oleh Kadin. Menurut Departemen Dalam Negeri (Depdagri) baru, ada 105 Peraturan Daerah mengenai retribusi dan pajak daerah yang bermasalah.

Rekomendasi Kadin terhadap Peraturan Daerah "bermasalah" juga mendapat perhatian dari Dana Moneter Internasional (IMF) yang dalam draf *Letter of Intent* (LoI) IV Memberikan sorotan khusus terhadap berbagai Peraturan Daerah yang dinilai bermasalah dan meminta pemerintah untuk mencabut Peraturan Daerah tersebut. Mengapa IMF sampai "turun tangan" untuk urusan Peraturan Daerah? Alasannya, Peraturan Daerah itu dinilai tidak menciptakan iklim usaha dan mengganggu perekonomian, karena banyak ketentuan yang mengharuskan pelaku bisnis membayar berbagai jenis pungutan dan retribusi.

Terhadap permasalahan yang muncul disekitar Peraturan Daerah "bermasalah" di atas, MPR dalam Sidang Tahunan 1-9 November 2001 telah mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor X/MPR/2001 Tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, yang merekomendasikan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil (*judical review)* terhadap semua Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tanpa melalui proses peradilan kasasi sesuai Pasal 5 Tap MPR Nomor III/MPR/2000.

Kemunculan persoalan di sekitar Peraturan Daerah "bermasalah" yaitu disebabkan oleh semangat berlebihan dari daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah. Adanya otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Daerah seolah berlomba untuk sebanyak-banyaknya membuat Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah. Ada sebagian Peraturan Daerah yang dipandang bermasalah karena bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, tetapi ada juga yang dipandang menghambat investasi ke daerah.

Kejadian ini mungkin berawal dari ketiadaan aturan operasional dari Pusat berupa Peraturan Pemerintah yang mengatur kewenangan Daerah Kabupaten/Kota. Sehingga, setiap Daerah menafsirkan sendiri kewenangan yang ada pada dirinya. Apalagi peraturan pemerintah yang dimintakan oleh undang-undang tersebut sebagai aturan pelaksananya sampai sekarang belum semuanya dikeluarkan oleh pemerintah. Padahal, melalui Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000, telah dikeluarkan Ketetapan MPR Nomor IV / MPR/ 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang ditujukan kepada Pemerintah dan DPR agar ditindaklanjuti. Isi rekomendasi tersebut yaitu :

1. keseluruhan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan dari kedua undang-undang tersebut diterbitkan selambat-lambatnya akhir Desember tahun 2000;
2. daerah yang sanggup melaksanakan otonomi secara penuh dapat segera memulai pelaksanaanya terhitung 1 Januari 2001 yang tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja negara;
3. daerah yang belum mempunyai kesanggupan melaksanakan otonomi secara bertahap sesuai kemampuan yang dimilikinya;
4. apabila keseluruhan peraturan pemerintah belum diterbitkan sampai dengan akhir Desember 2000, daerah yang mempunyai kesangggupan penuh untuk menyelenggarakan otonomi diberikan kesempatan utnuk *menerbitkan Peraturan Daerah* yang mengatur pelaksanaannya. Jika peraturan pemerintah telah diterbitkan, Peraturan Daerah yang terkait harus disesuaikan dengan peraturan pemerintah dimaksud.

Apabila mendasarkan pada Tap MPR tersebut sesungguhnya Daerah memiliki dasar yang kuat untuk membentuk Peraturan Daerah, karena sampai batas waktu yang ditentukan (akhir Desember 2000) belum semua Peraturan Pemerintah diterbitkan. Rekomendasi MPR tersebut mungkin dimaksudkan jangan sampai terjadi kekosongan aturan hukum di Daerah setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 melimpahkan semua urusan ke daerah, atau menghindari terjadi kesewenang-wenangan Pemerintah Daerah dalam mengelola potensi dan kekayaan Daerah. Guna menghindari permasalahan tersebut, Daerah diberi kesempatan untuk menerbitkan Peraturan Daerah, yang mana Peraturan Daerah tersebut harus dibahas dan disetujui bersama oleh DPRD dan bupati/Walikota. Dengan kata lain, supaya tindakan Bupati/Walikota atau DPRD sah dan dapat diterima oleh rakyat di daerahnya, maka semua kebijakan di daerah harus ada dasar pijakan yuridisnya, sehingga memudahkan Daerah mengatur dirinya sesuai aspirasi masyarakat.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa dari keseluruhan Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh sejumlah daerah ada beberapa Peraturan Daerah yang dipandang "bermasalah", sebagaimana yang disinyalir oleh Kadin direkomendasikan oleh Tim Kerja Pengkajian Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Departemen Dalam Negeri.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 113 menegaskan dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari

setelah ditetapkan. Pengawasan disini lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Peraturan Daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

Kewenangan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi dengan Delegasi Undang-undang

Perbedaan kewenangan pemungutan antara pajak yang dipungut oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, yakni sebagai berikut.

1. Pajak provinsi kewenangan pemungutan terdapat pada pemerintah daerah provinsi, sedangkan untuk pajak kabupaten/kota kewenangan pemungutan terletak pada pemerintah daerah kabupaten/kota.
2. Objek pajak kabupaten/kota lebih luas dibandingkan dengan objek pajak provinsi, dan objek pajak kabupaten/kota masih dapat diperluas berdasarkan Peraturan Pemerintah sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada. Sedangkan pajak provinsi apabila ingin diperluas objeknya harus melalui perubahan undang-undang.

Jenis Pajak, dari segi pajak yang dipungut, masing-masing tingkat daerah (Provinsi dan kabupaten/kota) memiliki jenis yang berbeda.

1. Jenis Pajak Provinsi

Jenis pajak provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan pertama Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah, jenis-jenis pajak provinsi ditetapkan sebanyak empat jenis yaitu sebagai berikut.

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.

Sebelum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah diubah, jenis pajak provinsi hanya ada tiga yakni Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi terjadi perluasan objek untuk jenis pajak provinsi, yakni untuk pajak kendaraan diperluas tidak hanya Pajak Kendaraan Bermotor tetapi ditambah dengan Pajak Kendaraan di Atas Air, untuk bea balik nama diperluas tidak hanya Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor tetapi ditambah dengan Bea Balik Nama Kendaraan di Atas Air. Sedangkan yang ditambah objeknya yakni Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Pajak tersebut sebenarnya dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah diubah

telah masuk dalam objek pajak daerah. Namun saat itu, pengenaannya masuk dalam pajak daerah jenis pajak kabupaten/kota.

Dalam memori penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi ditegaskan dua hal prinsip mengenai hal tersebut, yaitu:

a. bahwa pemerintah daerah provinsi dapat tidak melakukan pungutan terhadap salah satu atau beberapa jenis pajak yang telah ditetapkan, apabila potensi pajak di daerah tersebut dipandang kurang memadai;

b. khusus daerah yang setingkat dengan daerah provinsi tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota, seperti Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, jenis pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari pajak untuk daerah provinsi dan pajak untuk daerah kabupaten/kota;

2. Jenis Pajak Kabupaten/Kota

Jenis pajak kabupaten /kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan pertama Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, jenis-jenis pajak kabupaten/kota ditetapkan sebanyak tujuh, yaitu :

1. pajak hotel;
2. pajak restoran;
3. pajak hiburan;
4. pajak reklame;

5. pajak penerangan jalan;

6. pajak pengambilan bahan galian golongan C;

7. pajak parkir.

Sebelum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah diubah, jenis pajak kabupaten/kota hanya ada enam, yakni Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan galian Golongan C, dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi terjadi penambahan dan pengurangan objek untuk jenis pajak kabupaten/kota.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi penambahan objek untuk jenis pajak kabupaten/kota yakni untuk Pajak Parkir yang sebelumnya tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah diubah. Sedangkan pengurangan objek untuk jenis pajak kabupaten/kota yakni Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, yang pengelolaannya beralih kepemerintah provinsi.

Dalam memori penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang jenis-jenis pajak kabupaten/kota ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat tidak melakukan pungutan terhadap salah satu atau beberapa jenis pajak yang telah ditetapkan, apabila potensi pajak di daerah tersebut dipandang kurang memadai.

Penerimaan Pemerintah Daerah selain dari pajak daerah dan bagi hasil pajak pusat yang akan diperuntukan ke Pemerintah Daerah berasal dari retribusi daerah. Akan tetapi, untuk retribusi tiap daerah memiliki potensi yang berbeda satu sama lain, untuk itu Pemerintah Daerah harus dapat melihat peluang apa saja yang dapat dilakukan dalam menggali penerimaan dari retribusi untuk menunjang penerimaan.

Objek Retribusi, yaitu berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya. Tetapi, hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial-ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan kedalam tiga golongan sebagai berikut.

1. Jasa umum, yaitu pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan. Yang tidak termasuk jasa umum yakni jasa urusan umum pemerintahan.
2. Jasa Usaha, yaitu penyewaan aset yang dimiliki/diakui oleh Pemerintah Daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat penyucian mobil dan penjualan bibit.
3. Perizinan tertentu, mengingat bahwa fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi, untuk melaksanakan fungsi tersebut, Pemerintah Daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah, sehingga, terhadap perizinan tertentu masih

dipungut retribusi, yaitu izin mendirikan bangunan dan izin peruntukan penggunaan tanah.

Pengajuan izin tertentu oleh badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, tetap dikenakan retribusi karena badan-badan tersebut merupakan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengajuan izin oleh pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah tidak dikenakan retribusi perizinan tertentu.[125]

E. Penentuan Sanksi dalam Hukum Pidana

Bagian penting dalam sistem pemidanaan adalah menetapkan suatu sanksi yang keberadaannya akan memberikan arah dan pertimbangan mengenai apa yang seharusnya dijadikan sanksi dalam suatu tindak pidana untuk menegakkan berlakunya norma. Di sisi lain, pemidanaan itu sendiri merupakan proses paling kompleks dalam sistem peradilan pidana karena melibatkan banyak orang dan institusi yang berbeda.

Pemidanaan dapat diartikan sebagai tahap penetapan sanksi dan juga tahap pemberian sanksi dalam hukum pidana. Hal ini dapat disimak dalam pendapat Sudarto[126] yang menyatakan bahwa pemberian pidana *in abstracto* adalah menetapkan stelsel sanksi hukum pidana yang menyangkut pembentuk undang-undang. Sedangkan pemberian pidana in *concreto* menyangkut berbagi badan yang kesemuanya mendukung dan melaksanakan stelsel sanksi hukum pidana itu.

---

[125] *Ibid*,.hal 145-146.

[126] Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 42

Berkaitan dengan masalah sanksi ini, G.P. Hoefnagels bahkan memberikan arti secara luas. Dikatakannya, bahwa sanksi dalam hukum pidana adalah semua reaksi terhadap pelanggaran hukum yang ditentukan undang-undang di mulai dari penahanan tersangka dan penuntutan terdakwa sampai pada penjatuhan vonis oleh hakim. Hoefnagels melihat pidana sebagai suatu proses waktu yang keseluruhan proses itu dianggap sebagai suatu pidana.[127]

Pendapat Sudarto dan Hoefnagels di atas hendak ditegaskan bahwa penetapan sanksi dalam hukum pidana merupakan suatu rangkaian kebijakan yang berada dalam satu sistem. Sebagai suatu sistem, tidaklah dapat dikatakan bahwa masing-masing tahap pemberian pidana dapat berdiri sendiri, akan tetapi saling terkait bahkan tidak dapat dipisahkan sama sekali.

Jadi bila di hubungkan dengan keseluruhan sistem pemidanaan, penetapan sanksi yang pada hakikatnya merupakan kewenangan beberapa instansi, maka dapat di analogkan bahwa jatuhnya tahap pemidanaan itu dari instansi satu ke instansi yang lain harus seperti air pegunungan yang mengalir tertib dan indah meskipun terdapat getaran-getaran. Dalam konteks penerapan sanksi "getaran-getaran" di sini sebagai tamsil tentang kemungkinan terjadinya apa yang disebut dengan disparitas pidana (*disparity of sentencing*).[128]

---

[127] G.P.Hofnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer, Holland, 1973, hlm. 138-140

[128] Disparitas pidana telah menjadi global issue dalam kriminologi. Ada tiga perbedaan metode yang dapat digunakan dalam study-study yang telah dilakukan tentang disparitas pidana. Untuk memperaturan daerahlamnya dapat dibaca dalam : Roger Hood and Richard Spark, K*ey Issue in Criminology,* World University Library, McGraw-Hill book company, New york-Toronto, 1970, Reprinted 1974, hlm. 141-154.

Sanski dalam hukum pidana berupa ancaman dengan hukuman yang bersifat penderitaan dan siksaan. Hukuman itu dimaksudkan sebagai hukuman atas pelanggaran yang telah dlakukan oleh seseorang terhadap kepentingan hukum yang dilindungi oleh hukum pidana. Kepentingan hukum yang dilindungi hukum pidana berupa jiwa, badan, kehormatan, kemerdekaan dan harta benda. Hukuman yang bersifat siksaan itu dapat berupa :

1. hukuman mati, dilakukan dengan mengambil jiwanya orang yang melanggar undang-undang dan yang harus dihukum;
2. hukuman penjara dan kurungan, dilakukan dengan merampas kemerdekaan orang yang melanggar undang-undang;
3. hukuman denda, yang dijalankan dengan merampas harta benda orang yang melanggar undang-undang.

1. Bentuk Sanksi dalam Hukum Pidana

Secara 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 pemidanaan". Sedangkan sanksi tindakan bertolak dari ide dasar: "untuk apa diadakan pemidanaan itu".[129]

Sanksi pidana sesungguhnya bersifat reaktif terhadap suatu perbuatan, sedangkan sanksi tindakan lebih bersifat antisipatif terhadap pelaku perbuatan tersebut. Fokus sanksi pidana ditujukan pada perbuatan salah yang dilakukan

[129] Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track Sistem & Implementasinya*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 17.

seseorang melalui pengenaan penderitaan agar yang bersangkutan menjadi jera. Fokus sanksi tindakan lebih terarah pada upaya memberi pertolongan pada pelaku agar ia berubah.

Jelaslah, bahwa sanksi pidana lebih menekankan unsur pembalasan (pengimbalan) yang merupakan penderitaan yang sengaja dibebankan kepada seorang pelanggar. Sedangkan sanksi tindakan bersumber dari ide dasar perlindungan masyarakat dan pembinaan atau perawatan si pembuat.[130] Atau seperti dikatakan J.E. Jonkers, bahwa sanksi pidana dititikberatkan pada pidana yang diterapkan untuk kejahatan yang dilakukan, sedangkan sanksi tindakan mempunyai tujuan yang bersifat sosial.[131]

Berdasarkan tujuannya, sanksi pidana dan sanksi tindakan juga bertolak dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bertujuan memberi penderitaan istimewa *(Bijzonder leed)* kepada pelanggar supaya ia merasakan akibat perbuatannya. Selain ditujukan pada pengenaan penderitaan terhadap pelaku, sanksi pidana juga merupakan bentuk pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku. Dengan demikian, perbedaan prinsip dengan sanksi tindakan terletak pada ada tidaknya unsur pencelaan, bukan pada ada tidaknya unsur penderitaan.[132] Sedangkan sanksi tindakan tujuannya lebih bersifat mendidik.[133]

---

[130] Sudarta, *Hukum Pidana Jilid I A*, Badan Penyediaan Kuliah FH-UNDIP, Semarang, 1973, hlm. 7.

[131] J.E. Jonkers, *Buku Pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 350.

[132] Lihat Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori .....Op., Cit.*, hlm. 5.

[133] Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1987, hlm. 360.

Jika ditinjau dari teori-teori pemidanaan, maka sanksi tindakan merupakan sanksi yang tidak pembalas. Semata-mata ditujukan pada prevensi khusus, yakni melindungi masyarakat dari ancaman yang dapat merugikan kepentingan masyarakat itu.[134] Singkatnya, sanksi pidana berorientasi pada ide pengenaan sanksi terhadap pelaku suatu perbuatan, sementara sanksi tindakan berorientasi pada ide perlindungan masyarakat.[135]

Sanksi pidana dan tindakan memiliki perbedaan ide dasar, tujuan, dan sifatnya, maka kedua jenis sanksi tersebut ditetapkan dalam kedudukan yang sejajar atau setara dalam kebijakan legislasi.

2. Jenis Hukum Pidana

Menurut Bambang Poernomo[136] hukum pidana dapat dibagi dalam beberapa pengertian sebagai berikut.

A. Hukum pidana dilihat dari artinya:

1. obyektif (*dinamakan ius poenale*) meliputi:
    a. perintah dan larangan yang pelanggaran diancam dengan sanksi pidana oleh badan yang berhak;
    b. ketentuan-ketentuan yang mengatur upaya yang dapat dipergunakan, apabila norma itu dilanggar yang dinamakan hukum penitentiaire;

---

[134] *Ibid.*

[135] Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, dari Retribusi ke Reformasi*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, hlm. 53.

[136] Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1994 , hlm. 20.

c. aturan-aturan yang menentukan kapan dan dimana berlakunya norma-norma tersebut di atas.

2. Subyektif (dinamakan *ius puniendi*) yaitu hak negara menurut hukum untuk menuntut pelanggaran delik dan untuk menjatuhkan serta melaksanakan pidana.

B. Hukum pidana dibedakan dalam dua macam, yaitu sebagai berikut.

1. Hukum pidana materiil yang menunjuk pada perbuatan pidana yang oleh sebab perbuatan itu dapat dipidana, dimana perbuatan pidana (*Strafbare feiten*) itu mempunyai dua bagian yaitu :

a. bagian obyektif merupakan suatu perbuatan atau sikap (nalaten) yang bertentangan dengan hukum positif, sehingga bersifat melawan hukum yang menyebabkan tuntutan hukum dengan ancaman pidana atas pelanggaranya;

b. bagian subyektif merupakan suatu kesalahan yang menunjuk kepada siperbuat *(dader)* untuk dipertanggungjawabkan menurut hukum.

2. Hukum pidana formil yang mengatur cara hukum pidana materiil dapat dilaksanakan.

C. Hukum pidana menurut cara bekerjanya sebagai:

1. peraturan hukum obyektif *(ius poenale)* yang dibagi menjadi :

a. hukum pidana materiil yaitu peraturan tentang syarat-syarat bilamanakah, siapakah dan bagaimanakah sesuatu itu dapat dipidana;

b. hukum pidana formil yaitu hukum acara pidananya.

2. hukum subyektif *(ius puniendi)* yaitu hukum yang memberikan kekuasaan untuk menetapkan ancaman pidana, menetapkan utusan dan melaksanakan pidana yang hanya dibebankan kepada negara atau pejabat yang ditunjuk untuk itu dapat dibedakan menjadi:

   a. hukum pidana umum (*algemene strafrecht*) yaitu hukum pidana yang berlaku bagi semua orang;

   b. hukum pidana khusus (*bijzondere strafrecht*) yaitu dalam bentuknya sebagai "*ius speciale*" seperti hukum pidana militer dan sebagai "*ius singulare*" seperti hukum pidana *fiscale.*

Satochid Kartanegara[137]dalam bukunya Hukum Pidana, membagi hukum pidana dalam:

1. hukum pidana menurut sifatnya dibagi:

   a. hukum pidana yang berlaku umum (*algemene ius commune*) yaitu hukum pidana ini berlaku untuk setiap orang;

   b. hukum pidana khusus (*byzonder ius speciale*) yang dapat dibagi :

      1) hukum pidana militer , yang terutama dikhususkan untuk militer;

[137] Satochid Kartangara, *Hukum Pidana,* Balai Lektur Mahasiswa, Jakarta, tt, hlm. 5.

2) hukum pidana fiskal (*fiscaal stracht*) yang antara lain mengurus soal-soal dalam perpajakan.

2. dilihat dari bentuknya:
   a. hukum pidana yang dikodifikasikan (*gecodificeerd strafrecht*) adalah hukum pidana yang dibukukan, dimana termasuk *wetboek van strafrecht);*
   b. hukum pidana yang tidak dikodifikasikan (*onge kodificeerd strafrecht*) adalah undang-undang khusus dan peraturan-peraturan lainnya yang mengandung ketentuan hukum pidana
3. hukum pidana dibagi menurut wilayah pemberlakuannya:
   a. hukum pidana umum (*algemeen strafrecht*) adalah hukum pidana yang dibentuk oleh dan berlaku di dalam suatu negara. Hukum pidana ini terdapat di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Undang-Undang Khusus (*tractaat*) dan di dalam Peraturan lainnya;
   b. hukum pidana setempat (*plootselijk strafrecht*) atau hukum pidana lokal adalah hukum pidana yang termuat di dalam peraturan (*verordening*) daerah yang dikeluarkan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Hukum pidana umum atau hukum pidana biasa ini juga disebut sebagai hukum kodifikasi. Hukum pidana ini terdapat di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sedang hukum pidana lokal itu terdapat dalam Peraturan-Peraturan Daerah tingkat Kabupaten, Kota maupun Provinsi.

Hukum pidana lokal yang terdapat di dalam Peraturan Daerah, baik di Pemerintah Daerah Kabupaten, Kota maupun Provinsi yang biasanya disebut Peraturan Daerah merupakan hukum pidana materiil. Penjatuhan hukuman seperti yang telah diancamkan terhadap setiap pelanggar dalam Peraturan Daerah itu harus dilakukan oleh lembaga peradilan bukan dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

3. Pilihan Jenis Sanksi Pidana

Tak dapat di pungkiri bahwa penetapan sanksi pidana dan tindakan pada tahap kebijakan legislasi, perumusan ketentuan sanksinya banyak di pengaruhi oleh konsep atau rancangan undang-undang yang di ajukan ke lembaga legislatif. Pengaruh yang paling menonjol adalah keberagaman jenis dan bentuk sanksinya.

Sehubungan dengan keberagaman jenis dan bentuk sanksi hukum pidana, peran para pemegang kebijakan legislasi sangat urgen untuk menjadikan sanksi itu sendiri sesederhana mungkin (*simple*) agar tak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) antara produk perudang-undangan pidana yang satu dengan yang lainnya. Di samping akan terjadi masalah susulan lainnya yakni disparitas pidana seperti yang telah dikemukakan di atas.

Bagaimana pentingnya peran legislator dalam menyensor perangkat-perangkat sanksi dalam hukum pidana dikemukakan ole H.J. Smidt, Bahwa:

> *"The legislator's choice for a simple sanction sistem was considered to be advantageous :"The last sanctions, the easier their instrinsic comparability and without such comparison no meeting out of a sentence in a just proportion to the relative seriousness of crime is possible "*[138]

[138] H.J. Smidr, *Geschiedenis van het Wetboek Van Strafrecht*, dalam peter J.P. Tak.: *Sentencing In the netherlands*, 1997, hlm. 78

Keberagaman jenis dan bentuk sanksi yang berupa sanksi tindakan (*treatment*) memang lebih banyak dipengaruhi oleh perkembangan kriminalitas yang semakin meningkat, lebih canggih dan berdimensi baru (*new dimention of criminality*).[139]karena itu dalam hal penetapan sanksinya membutuhkan strategi tertentu.

Menurut Barda Nawawi Arief,[140]strategi kebijakan pemidanaan dalam kejahatan-kejahatan yang berdimensi baru harus memperhatikan hakikat. bila hakikat lebih dekat dengan masalah-masalah dibidang hukum perekonomian dan Peraturan Daerah perdagangan, maka lebih di utamakan penggunaan sanksi tindakan dan/atau pidana denda.

Penetapan sanksi hukum pidana seharusnya dilakukan melalui pendekatan rasional. Berdasarkan konsepsi rasionalitas ini, maka kebijakan penetapan sanksi dalam hukum pidana tidak terlepas dari penetapan tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan kriminal secara keseluruhan, yakni perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan. Penetapan tujuan ini oleh Karl O Christiansen dikatakan sebagai prasyarat yang fundamental.[141]

Pernyataan ini oleh Barda Nawawi Arief diberikan komentar demikian:

"Pilihlah legislator atas sistem sanksi yang sederhana di anggap berguna : semakin sedikit sanksi, semakin mudah komparabilitas (keadaan bisa diperbandingkan) intrinsiknya "

[139] New Dimention of Criminality, misalnya : *corporate crime, economic crime, banking crime, environmental crime*, dan lain-lain.

[140] Barda Nawawi Arief, *Loc., Cit*

[141] Karl O. Christiansen, *Op., Cit.*, hlm. 74: *"The fundamental prerequisite of defining a means,method or measure as rational is that the aim or purpose to be achieved is well defined"*

> "sehubungan dengan masalah pidana sebagai sarana untuk mencapai tujuan itu, maka sudah barang tentu harus dirumuskan terlebih dahulu tujuan pemidanaannya yang diharapkan dapat menunjang tercapainya tujuan umum tersebut. Barulah kemudian dengan bertolak atau berorientasi pada tujuan itu dapat ditetapkan cara, sarana, atau tindakan apa yang akan digunakan".[142]

Menurut Barda Nawawi Arief, persoalannya sekarang apakah hukum pidana positif telah merumuskan tujuan pemidanaan itu. Sebab bila tidak, hal ini akan menyebabkan ketidak konsistenan (*inconsistency*) pada tahap kebijakan legislasi dalam membedakan jenis sanksi pidana dan sanksi tindakan. Padahal menurut Barda Nawawi Arief, tujuan pemidanaan inilah yang justru mengikat atau menjalin setiap tahap pemidanaan menjadi suatu jalinan mata rantai dalam suatu kebulatan sistem yang rasional.[143]

Dengan demikian, apapun jenis bentuk sanksi dalam hukum pidana yang akan ditetapkan, tujuan pemidanaan yang harus menjadi patokan. Sehingga harus ada kesamaan pandang atau pemahaman yang sama pada tahap kebijakan legislasi tentang apa hakikat atau maksud dari sanksi pidana dan/atau tindakan itu sendiri.

Tujuan pemidanaan yang harus dijadikan patokan dalam rangka menunjang bekerjanya sistem peradilan pidana ini, menurut istilah Muladi[144] untuk menciptakan sinkronisasi yang bersifat fisik, yaitu sinkronisasi struktural (*structural Synchronization*), sinkronisasi subtansial (*subtansial Synchronization*) dan dapat pula bersifat sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*).

---

[142] Barda Nawawi Arief, *loc., Cit.*
[143] *Ibid.*
[144] Muladi, *Op., Cit.*, hlm. 2.

Dalam hal sinkronisasi kultural, keserempakan dan keselarasan dituntut dalam mekanisme administrasi peradilan pidana (*the administration of justice*) dalam rangka hubungan antar lembaga penegak hukum. Sedangkan menyangkut sinkronisasi subtansial, maka keserempakan itu mengandung makna baik vertikal maupun horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif yang berlaku. Sementara menyangkut sinkronisasi kultural mengandung makna untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandanan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalanya sistem peradilan pidana.

Sekarang ini, terdapat sistem pemidanaan dalam hukum pidana diberbagai negara, baik yang sistem hukumnya menganut "anglo-saxon" maupun "kontinental", seperti Amerika, Belanda, Kanada, dan Norwegia. Memperhatikan perkembangan sistem pemidanaan di negara-negara lain merupaan suatu hal yang mutlak bila dilihat dari sudut politik hukum. Eksisitensi politik hukum di Indonesia, di satu pihak tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang terdapat di Indonesia, dilain pihak sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realitas dan politik hukum internasional.

Faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang di cita-citakan atau tergantung kepada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoritisi belaka, akan ikut ditentukan oleh kenyataan dan perkembangan hukum di lain-lain negara serta hukum internasional. Apalagi bila dicermati bahwa sasaran kajian politik hukum adalah kebijakan yang digunakan oleh

pembuat hukum nasional[145] kebijakan tersebut menurut Soewoto Moeljosoedarmo[146] dapat berupa pilihan hukum yang berlaku, sistem hukum yang dianut, dasar filosofis yang digunakan pembentukan hukum termasuk kebijakan agar mendasarkan hukum nasional pada asas-asas hukum yang berlaku.

Penetapan sanksi dalam hukum pidana, apapun jenis dan bentuk sanksinya harus didasarkan dan diorientasikan pada tujuan pemidanaan. Setelah tujuan pemidanaan ditetapkan, barulah jenis dan bentuk sanksi apa yang paling tepat bagi pelaku kejahatan ditentukan. Penetapan sanksi pada tahap kebijakan legislasi ini menurut Barda Nawawi Arief[147] harus merupakan tahap perencanaan strategis di bidang pemidanaan yang diharapkan dapat memberi arah pada tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana dan tahap pelaksanaan pidana. Perumusan jenis sanksi dalam perundang-undangan pidana yang kurang tepat, menurut Barda Nawawi Arief dapat menjadi faktor timbul dan berkembangnya kriminalitas. Sejalaan dengan pandangan mazhab kritikal dalam kriminolog[148] yang menyatakan bahwa kejahatan yang terjadi maupun karakteristik pelaku kejahatan ditentukan terutama

---

[145] Sunaryati hartono,*Perspektif Politik Hukum Nasional; Sebuah Pemikiran,* Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 5 Tahun ke 10, september 1980, hlm. 465

[146] Soewoto Moeljosoedarmo, *Pengertian dan Problematik Politik Hukum,* Makalah Diskusi Politik Hukum, Pascasarjana Untag, Surabaya, Afustus, 1999.

[147] Muladi dan Barda Nawawi arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana,* Alumni, Bandung,1992, hlm 92 dan 98.

[148] Menurut Mordjono Reksodiputro perkembangan pemikiran teoritik-kriminologi dapat dibagi menjadi tiga (1) mazhab klasik dengan pelopornya Cesare Bonesana, Marchere de Beccaria (1738-1794),(2) mazhab positivis dengan pelopornya Cesare Lombroso(1835-1909) yang dianggap sebagai awal pemikiran ilmiah kriminologi tentanng *'crime causation'* dan (3) Mazhab kritikal di pelopori oleh howard S. Becker dengan 'labeling Approch to crime' nya (1963) dan Richard Quiney (1970) serta William J. Chambliss & Robert B. Seidman (1971) melalui pendekatan *'sociology of conflict'*. (Perkembangan Pemikiran Teoritik Tentang Kuasa Kejahatan Di Indonesia , Makalah Penataran Kriminologi, UNDIP, Semarang,25 Oktober,1988)

bagaimana hukum pidana itu (termasuk stelsel sanksinya,pen.) dirumuskan dan dilaksanakan[149]

Berbagai penjelasan di atas, dapat ditarik benang merahnya antara penetapan sanksi dalam suatu perundang-undangan pidana dan perumusan tujuan pemidanaan, tampak jelas adanya keterkaitan yang sangat erat dengan landasan filsafat pemidanaan, teori-teori pemidanaan dan aliran-aliran hukum pidana yang dianut mendominasi pemikiran dalam kebijakan kriminal (*criminal policy*) dan kebijakan penal (*penal policy*).[150] Pernyataan ini juga terlihat dalam pendapat Romli Atmasasmita[151] yang menegaskan bahwa perumusan empat tujuan pemidanaan dalam Rancangan KUHP Nasional tersimpul pandangan *social defence*, pandangan rehabilitasi dan resosialisasi terpidana, pandangan hukum adat dan tujuan yang bersifat spiritual berlandaskan Pancasila. Menurutnya ke empat, tujuan pemidanaan tersebut dipertegas kembali dengan mencantumkan pada (Pasal 50 ayat 2 RKUHP Nasional) yang menyebutkan : "Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia"

Bahwa sanksi pidana lebih menekankan unsur pembalasan (pengimbalan), sehingga sanksi merupakan penderitaan yang sengaja dibebankan kepada seorang pelanggar. Sedangkan sanksi tindakan bersumber dari ide dasar perlindungan

---

[149] *Ibid.*

[150] Selanjutnya mengenai keterkaitan tersebut dapat dibaca dan bandingkan dengan tulisan Howard Abadinsky tentang Sentencing, Probation and Auxiliary Personnel dalam bukunya : *Discretionery Justice ; An Introduction to Discretion in Criminal Justice*, Charles C. Thomas Publisher, Illinois, 1984, hlm. 110 – 115.

[151] Romli Atmasasmita, *op.cit.*, hlm.90.

masyarakat dan pembinaan atau perawatan si pembuat.[152] Dikatakan J.E. Jonkers, bahwa sanksi pidana dititikberatkan pada pidana yang diterapkan untuk kejahatan yang dilakukan, sedangkan sanksi tindakan mempunyai tujuan yang bersifat sosial.[153]

Berdasarkan tujuan, sanksi pidana dan sanksi tindakan juga bertolak dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bertujuan memberi penderitaan istimewa (*bijzonder lead*) kepada pelanggar supaya merasakan akibat perbuatannya. Selain ditujukan pada pengenaan penderitaan terhadap pelaku, sanksi pidana juga merupakan bentuk pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku.

Perbedaan prinsip antara sanksi pidana dengan sanksi tindakan terletak pada ada tidaknya unsur hukuman, bukan pada ada tidaknya unsur penderitaan.[154] Sedangkan sanksi tindakan tujuannya lebih bersifat mendidik.[155] Jika ditinjau dari sudut teori-teori pemidanaan, maka sanksi tindakan merupakan sanksi yang tidak membalas. Semata-mata ditujukan pada preverensi khusus, yakni melindungi masyarakat dari ancaman yang dapat merugikan kepentingan masyarakat itu.[156] Sanksi pidana berorientasi pada ide pengenaan sanksi terhadap pelaku suatu

---

[152] Sudarto, *Hukum Pidana Jilid I A*, Badan Penyediaan Kuliah FH – UNDIP, Semarang, 1973, hlm.7.

[153] J.E. Jonkers, *Buku Pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm.350.

[154] Lihat Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori ..., Op., Cit.*, hlm.5

[155] Ultrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1987, hlm.360.

[156] *Ibid.*

perbuatan, sementara sanksi tindakan berorientasi pada ide perlindungan masyarakat.[157]

Perbedaan orientasi ide dasar dari dua jenis sanksi tersebut (sanksi pidana dan sanksi tindakan), sebenarnya memiliki kaitan pula dengan paham filsafat yang memayunginya, yakni filsafat indeterminisme sebagai sumber ide sanksi pidana dan filsafat determinisme sebagai sumber ide sanksi tindakan. Sebagaimana diketahui, asumsi dasar filsafat indeterminisme adalah bahwa sejatinya manusia memiliki kehendak bebas, termasuk ketika melakukan kejahatan. Sebagai konsekuensi pilihan bebasnya, maka setiap pemidanaan harus diarahkan pada pencelaan moral dan pengenaan penderitaan bagi pelaku.

Sedangkan determinisme bertolak dari asumsi bahwa keadaan hidup dan perilaku manusia, baik sebagai perorangan maupun sebagai kelompok masyarakat, ditentukan oleh faktor-faktor fisik geografis, biologis, psiologis, sosiologis, ekonomis dan keagamaan yang ada.[158] Perilaku jahat seseorang ataupun masyarakat ditentukan oleh berbagai faktor itu dan karenanya setiap pemidanaan hanya dapat dibenarkan dengan maksud merehabilitasi pelaku.

Perbedaan ide dasar antara sanksi pidana dan sanksi tindakan seperti tersebut di atas, dapat pula ditemukan dalam teori-teori tentang tujuan pemidanaan. Substansi

---

[157] Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, Dari Retribusi ke Reformasi*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, hlm.53.

[158] A. Mangunhardjana, *Isme-isme Dalam Etika : dari A sampai Z*, Kanisius, Yogyakarta, 1997, hlm.41.

teori absolut ataupun teori relatif sesungguhnya berkisar pada perbedaan hakikat ide dasar sanksi pidana dan sanksi tindakan.

Teori absolut (teori retributif) misalnya, memandang bahwa pemidanaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan. Jadi berorientasi pada perbuatan dan terletak pada terjadinya kejahatan itu sendiri. Teori retributif mencari pendasaran pemidanaan dengan memandang ke masa lampau, yaitu memusatkan argumennya pada tindakan kejahatan yang sudah dilakukan. Menurut Sahetapy[159], teori absolut adalah teori tertua, setua sejarah manusia. Teori ini memandang pidana sebagai pembalasan terhadap pelaku kejahatan. Meskipun kecenderungan untuk membalas ini pada prinsipnya adalah suatu gejala yang normal, akan tetapi pembalasan tersebut harus dilihat sebagai suatu reaksi keras yang bersifat emosional dan karena itu irrasional.

Menurut teori ini, pemidanaan diberikan karena si pelaku harus menerima sanksi itu demi kesalahannya. Pemidanaan menjadi retribusi yang adil bagi kerugian yang sudah diakibatkan – karenanya teori ini disebut juga sebagai teori *proporsionalitas*. Demi alasan itu, pemidanaan dibenarkan secara moral.[160]

Karl O, Christiansen mengidentifikasi lima ciri pokok dari teori retributif, yakni :

---

[159] J.E. Sahetapy, *Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982, hlm.198.

[160] Periksa Yong Ohoitimur, *op.cit*, hlm.6 – 7 : Teori retributif mempunyai akar yang panjang dalam sejarah. Kita bisa menemukan jejaknya dalam kitab-kitab perjanjian lama dan Talmud sampai kepada pemikir-pemikir kontemporer seperti H.J. Mc. Closkey, C.W.K. Mundle, Herbert Morris, Michael Davis, George Sher dan J.G. Murphy. Tetapi secara klasik, tak dapat disangkal bahwa Kant dan Hegel merupakan dua tokoh retributivis yang paling berpengaruh.

1. *the purpose of punishment is just retribution* (tujuan pidana hanyalah sebagai pembalasan);
2. *just retribution is the ultimate aim, and not in itself a means to any other aim, as for instance social welfare which from this point of view is without any significance whatsoever* (pembalasan adalah tujuan utama dan di dalamnya tidak mengandung sarana-sarana untuk tujuan lain seperti kesejahteraan masyarakat) ;
3. *moral guilt is the only qualification for punishment* (kesalahan moral sebagai satu-satunya syarat untuk pemidanaan) ;
4. *the Penalty shall be proportional to the moral guilt of the offender* (Pidana harus disesuaikan dengan kesalahan si pelaku) ;
5. *punishment point into the past, it is pure reproach, and it purpose is not to improve, correct, educate or resocialize the offender* (Pidana melihat ke belakang, ia sebagai pencelaan yang murni dan bertujuan tidak untuk memperbaiki, mendidik dan meresosialisasi pelaku).[161]

Sedangkan Nigel Walker dalam "*Sentencing in A Rational Society*" menegaskan bahwa asumsi lain yang dibangun atas dasar retributif adalah beratnya sanksi harus berhubungan dengan besarnya kerugian yang ditimbulkan oleh pelanggar. Asumsi ini dimaksukkan dalam undang-undang yang memberi sanksi-sanksi pidana maksimum yang lebih kecil untuk usaha-usaha yang tidak berhasil daripada usaha-usaha yang berhasil.[162] Contoh tentang pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dengan tidak sengaja terkadang dibedakan sanksinya. Ancaman pidana maksimum untuk mengemudikan dengan cara membahayakan adalah pidana penjara dua tahun. Tapi untuk mengemudikan dengan cara membahayakan yang mengakibatkan kematian orang lain, diancam pidana maksimum lima tahun.

---

[161] Karl O. Christiansen, *Some Consideration on the Possibility of a Rational Criminal Policy*, Resource Material Series Nomor7, UNAFEI, Tokyo, 1974, hlm.69.

[162] Nigel Walker, *Sentencing in a Rational Society*, Basic Books, Inc. Publishers, New York, 1971, hlm 8 : "*Another assumtion which is build upon a retributive foundation is that the severity of the sentence should be related to the amount of harm done by offence. This assumtion is embodied in statutes which provide lesser maximum penalties for unsuccessful attemps than for successful attemps*".

Selanjutnya dijelaskan bahwa ada dua golongan penganut teori retribusi. *Pertama,* penganut teori retributif murni yang memandang pidana harus sepadan dengan kesalahan si pelaku. *Kedua,* penganut teori retributif tidak murni yang dipecah lagi menjadi sebagai berikut.

1. Penganut teori retributif terbatas (*the limiting retributivist*) yang berpandangan bahwa pidana tidak harus sepadan dengan kesalahan. Hal yang lebih penting adalah, keadaan tidak menyenangkan yang ditimbulkan oleh sanksi dalam hukum pidana itu harus tidak melebihi batas-batas yang tepat untuk penetapan kesalahan pelanggaran.[163]
2. Penganut teori retributif distribusi (*retribution in distribution*). Penganut teori ini tidak hanya melepaskan gagasan bahwa sanksi dalam hukum pidana harus dirancang dengan pandangan pada pembalasan, namun juga gagasan bahwa seharusnya ada batas yang tepat dalam retribusi pada beratnya sanksi. Kaum restributif ini berpandangan bahwa selama kita membatasi sanksi dalam hukum pidana pada orang-orang yang telah melakukan pelanggaran kejahatan dan tidak membenarkan sanksi ini digunakan pada orang yang bukan pelanggar, maka kita memperhatikan prinsip retribusi yang menyatakan bahwa :

[163] *Ibid.*, hlm.14 : "*The unpleasatness of a measure must not exeed the limit that is appropriate to the culpability of the offence*".

"masyarakat tidak berhak menerapkan tindakan yang tak menyenangkan pada seseorang yang bertentangan dengan kehendak kecuali bila dia dengan sengaja melakukan sesuatu yang dilarang".[164]

Akhirnya dijelaskan bahwa hanya penganut teori retributif murni (*the pure retributivist*) yang mengemukakan dasar-dasar pembenaran untuk pemidanaan.

Terhadap pertanyaan tentang sejauhmanakah pidana perlu diberikan kepada pelaku kejahatan, teori retributif menjelaskan sebagai berikut.

1. Bahwa dengan pidana tersebut akan memuaskan perasaan balas dendam si korban, baik perasaan adil bagi dirinya, temannya dan keluarganya. Perasaan tersebut tidak dapat dihindari dan tidak dapat dijadikan alasan untuk menuduh tidak menghargai hukum. Tipe retributif ini disebut *vindicative.*
2. Pidana dimaksudkan untuk memberikan peringatan kepada pelaku kejahatan dan anggota masyarakat yang lain bahwa setiap ancaman yang merugikan orang lain atau memperoleh keuntungan dari orang lain secara tidak wajar, akan menerima ganjarannya. Tipe retributif ini disebut *fairness.*
3. Pidana dimaksudkan untuk menunjukkan adanya kesebandingan antara apa yang disebut dengan *the grafity of the offence* dengan pidana yang dijatuhkan. Tipe retributif ini disebut dengan *proportionality.* Termasuk ke dalam kategori the gravity ini adalah kekejaman dari kejahatannya atau dapat juga termasuk

[164] *Ibid.*, hlm.15 – 16 :

sifat aniaya yang ada dalam kejahatannya baik yang dilakukan dengan sengaja ataupun karena kelalaiannya. [165]

Tipe retributif yang disebut *vindicative* di atas termasuk ke dalam teori pembalasan. John Kaplan[166] dalam bukunya *Criminal Justice* membagi teori retributif menjadi dua :

1. *the reverange theory* (teori pembalasan)
2. *the expiation theory* (teori penebusan dosa).

Pembalasan mengandung arti, bahwa hutang si penjahat 'telah dibayarkan kembali' (*the criminalis paid back*), sedangkan penebusan dosa mengandung arti bahwa si penjahat "membayar kembali hutangnya" (*the criminal pays back*). Jadi pengertiannya tidak jauh berbeda. Menurut John Kaplan tergantung dari cara orang berpikir pada saat menjatuhkan suatu sanksi. Apakah dijatuhkannya sanksi itu karena "menghutangkan sesuatu kepadanya" ataukah disebabkan ia berhutang sesuatu kepada kita".

Demikian pula Johannes Andenaes menegaskan bahwa " penebusan" tidak sama dengan "pembalasan dendam" (*revenge*). Pembalasan berusaha memuaskan hasrat balas dendam dari sebagian para korban atau orang-orang lain yang simpati kepadanya, sedangkan penebusan dosa, lebih bertujuan untuk memuaskan tuntutan keadilan.[167]

---

[165] Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 83 – 84.

[166] Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan ...., Op., Cit.*, hlm.13.

[167] *Ibid.*, hlm. 14.

Tipe retributif yang *proportionality* mendapatkan dukungan dari van Bemmelen yang mengatakan bahwa untuk hukum pidana dewasa ini, pemenuhan keinginan akan pembalasan (*tegemoetkoming aan de vergeldingsbehoefte*) tetap merupakan hal yang penting sekali dalam penerapan hukum pidana agar tidak terjadi "main hakim sendiri" (*vermijding van eigenrichting*). Hanya saja penderitaan yang diakibatkan oleh suatu sanksi harus dibatasi dalam batas-batas yang paling sempit. Selain itu, beratnya sanksi tidak boleh melebihi kesalahan terdakwa bahkan tidak dengan alasan-alasan prevensi umum sekalipun.[168]

Bila diamati secara mendalam, teori retributif seperti yang telah diuraikan di atas, tidak lepas dari latar belakang filosofis yang menjadi landasan pemikiran sistem pemidanaan menurut zamannya. Teori retributif pada dasarnya bersumber dari landasan pemikiran Imanuel Kant (1724 – 2804)[169] yang dikenal dengan sebutan *retributivisme* atau populer disebut dengan istilah *just desert theory* oleh para pakar kriminologi di Amerika Serikat.

Dalam pandangannya, pidana yang diterima seseorang sudah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kejahatan yang dilakukannya, bukan suatu konsekuensi logis dari suatu kontrak sosial. Bahkan ia menolak pandangan yang menyatakan bahwa pidana ditujukan untuk kebaikan pelaku kejahatan atau kebaikan masyarakat, hanya menerima satu-satunya alasan bahwa pidana dijatuhkan karena semata-mata

---

[168] *Ibid.*, hlm. 15.

[169] Baca buku Kant mengenai hubungan antara kejahatan dan hukum. Menurutnya, hukum, kejahatan dan pemindanaan bahkan juga keadilan, secara teoritis saling terkait, dalam : (1) *Philisophy of Law*, trans. W. Hastie, Edinburgh, 1897, hlm. 195-198. (2) *The Metaphysical Elements of Justice. Part 1: The Metaphysic of Morals*, trans. J. Ladd, Bobbs Merrill, 1965, hlm. 160.

pelaku yang bersangkutan telah melakukan kejahatan.[170] Adapun latar belakang filsafat pemidanaan yang dikembangkan oleh Imanuel Kant itu telah lahir teori retributif yang mendasari tujuan pemidanaan yang intinya menitikberatkan pada pertanggungjawaban pelaku kejahatan terhadap korbannya.

Pada pihak lain, teori relatif (teori tujuan) berporos pada tiga tujuan utama pemidanaan, yaitu: *preventif, deterrence* dan *reformatif.*[171] Tujuan *prevention* dalam pemidanaan adalah untuk melindungi masyarakat dengan menempatkan pelaku kejahatan terpisah dari masyarakat. Dalam kepustakaan pemidanaan, hal ini disebut *incapacition.*[172]

Tujuan menakuti atau *deterrence* dalam pemidanaan adalah untuk menimbulkan rasa takut melakukan kejahatan. Tujuan ini, dibedakan dalam tiga bagian, yaitu: tujuan yang bersifat individual, tujuan yang bersifat publik dan tujuan yang bersifat jangka panjang. Tujuan *deterrence* yang bersifat individual dimaksudkan agar pelaku menjadi jera untuk kembali melakukan kejahatan. Sedangkan tujuan *deterrence* yang bersifat publik, agar anggota masyarakat lain merasa takut untuk lakukan kejahatan.

---

[170] Bandingkan dengan kata-kata Kant bhawa "Manusia harus membangun tatanan moral atas dasar otonomi imperatif moral, agar ia menghumanisasikan dunis dan manusia. Imperatif moral yang dimaksud di sini-oleh Kant-disebut juga'imperatif kategoris', yaitu imperatif moral yang tidak bersyarat. Misalnya, "barang yang dipinjam harus dikembalikan". 'Harus' begitu saja: tak tergantung dari konsekuensi atau faktor lain di luar keharusan itu. (Lihat K. Bertens, *Filsuf-filsuf Besar Tentang Manusia,* Kanisius, Yogyakarta, 2000, hlm. 94.)

[171] Khusus emngenai tujuan *preventif* dan *deterrence*, salah seorang tokoh aliran Kalsik, Jeremy Bentham yang dikenal dengan ajaran '*utilitarianisme*'-nya pernah emngajukan empat tujuan utama dari pidana : (1). Mencegah semua pelanggaran, (2). Mencegah pelanggaran yang palimh jahat, (3). Menekan kejahatan, dan (4). Menekan kerugian/biaya sekecil-kecilnya (Lihat Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori dan Kebijakan...,Op., Cit.*,hlm. 31.)

[172] Menurut Sue Titus Reid, '*incapacitation*' merupakan salah satu dari empat filsafat pemidanaan.

Tujuan *deterrence* yang bersifat jangka panjang atau *long term deterrence* adalah agar dapat memelihara keajegan sikap masyarakat terhadap pidana. Teori ini sering disebut sebagai *educative teory* atau *denunciation theory.*[173]

Teori relatif memandang bahwa pemidanaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan si pelaku, tetapi sebagai sarana mencapai tujaun yang bemanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan masyarakat. Teori ini munculah tujuan pemidanaan sebagai sarana pencegahan, baik pencegahan khusus yang ditujukan pada si pelaku maupun pencegahan umum yang ditujukan pada masyarakat. Menurut Leonard Orland,[174] teori relatif dalam pemidanaan bertujuan mencegah dan mengurangi kejahatan. Pidana harus dimaksudkan untuk mengubah tingkah laku penjahat dan orang lain yang berpotensi atau cenderung melakukan kejahatan. Karena itu, teori relatif lebih melihat ke depan. Teori ini, sampai derajat tertentu, dapat dilihat sebagai bentuk terapan secara terbatas dari prinsip dasar etika utilataisme (*utilitrianisme*, pen.) yang menyatakan bahwa suatu tindakan dapat dibenarkan secara moral hanya sejauh kosekuensi-konsekuensinya baik untuk sebanyak mungkin orang. Akibat-akibat positif yang diperhitungkan ada pada suatu tindakan, merupakan kriteria satu-satunya bagi pembenarannya.

Pemidanaan sebagai suatu tindakan terhadap seorang penjahat, dapat dibenarkan secara moral bukan terutama karena si terpidana telah terbukti bersalah,

---

[173] Romli Atmasasmita, *Op., Cit.*, hlm. 84. bandingkan dengan uraian yang cukup menarik oleh Yong Ohoitimur tentang prinsip kemanfaatan dan implikasi hukuman dari Bentham, dalam : *Teori Etika..., op. cit.*, hlm. 26-32.

[174] Leonard Orland, *Justice, Punishment, Treatment The Correctional Process,* Free Press, New York, 1973, hlm. 184.

melainkan karena pemidanaan itu mengandung konsekuensi-konsekuensi positif bagi si terpidana, korban dan juga orang lain dalam masyarakat. Teori ini disebut juga sebagai teori konsekuensialisme.[175]

Menurut Karl O. Christiansen ada beberapa ciri pokok dari teori relatif ini, yaitu ciri-ciri itu disebutkan sebagai berikut.

1. *The purpose of punishment is prevention* (Tujuan pidana adalah pencegahan);
2. *Prevention is not a final aim, but a means to amore suprems aim, e. g. social welfare* (Pencegahan bukan tujuan akhir tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan masyarakat).
3. *Only breaches of the law which are imputable to the perpetrator as intent or negligence quality for punishment* (Hanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan kepada si pelaku saja, misalnya kesengajaan atau kelalaian yang memenuhi syarat untuk adanya pidana).
4. *The penalty shall be determined by its utility as an instrument for the prevention of crime* (Pidana harus ditetapkan berdasar tujuan-nya sebagai alat pencegahan kejahatan).
5. *The punishment is prospective, it points into the future; it may contain as element of reproach, but meither reproach nor retributive elements can be accepted if they do not serve the prevention of crime for the benefit or social welfare.*[176] (Pidana melihat ke depan atau bersifat prospektif; ia mengandung unsur pencelaan tetapi baik unsur pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima bila tak membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat).

Menurut teori relatif, pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan kepada orang yang telah melakukan kejahatan, tetapi lebih dari itu pidana mempunyai tujuan lain yang bermanfaat. Pidana ditetapkan bukan karena orang melakukan kejahatan, tetapi agar orang jangan melakukan kejahatan. Karena teori ini mempunyai tujuan-tujaun tertentu dalam pemidanaan, maka teori relatif sering juga disebut teori tujuan *(utilitarian theory)*.

---

[175] Yong Ohoitimur, *Op., Cit.*, hlm. 24.
[176] Karl O. Christiansen, *Op., Cit.*, hlm. 71.

Sanksi dalam teori absolut merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Sanksi terletak pada adanya atau terjadinya kejahatan itu sendiri, yakni untuk memuaskan tuntutan keadilan. Sedangkan dalam teori relatif, sanksi ditekankan ada tujuannya. Sanksi dijatuhkan bukan karena orang telah melakukan kejahatan melainkan supaya orang jangan melakukan kejahatan. Teori ini disebut juga teori perlindungan masyarakat.[177]

Memidana orang yang tidak bersalah dapat memenuhi tujuan dari sistem sanksi seperti itu, sama mudahnya seperti memidana orang yang bersalah. Penyangkalan yang mudah atas jenis argumentasi ini adalah bahwa pemahaman yang baik selalu ada dalam hukum yang menetapkan batas-batas pada apa yang harus dialami oleh seseorang.

Perdebatan para ahli hukum pidana, terungkap dengan jelas bahwa sekalipun jenis sanksi pidana yang bersumber dari teori retributif memiliki kelemahan dari segi prinsip proporsionalitas tanggung jawab si pelaku kejahatan terhadap perbuatannya,[178] namun *retributive* tidak mungkin dihilangkan sama sekali. Kaum *retributive* justru telah menyumbangkan pikiran tentang pemidanaan dari perspektif filsafat yang menghargai manusia sebagai individu yang matang dan bertanggung jawab sendiri atas perilaku dan tindakan-tindakannya. Tingkat kematangan dan tangung jawab tersebut menentukan berat ringannya pemidanaan. Pertimbangan-

---

[177] Lihat Muladi & Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan ..., op. cit.*, hlm. 10 dan 16

[178] Mengenai beberapa kritik terhadap retributive dapat dibaca dalam : Yong Ohoitimur, *Teori Etika Tentang Hukuman Legal*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 17-23.

pertimbangan semacam ini tidak menjadi unsur-unsur esensial dalam teori tujuan (*utilitarianisme*) tentang pemidanaan.[179]

Gerber dan Mc Anany juga menyatakan, "kita dapat mulai dengan mengatakan bahwa sementara retribusi telah tidak populer, ia tidak pernah seluruhnya 'tersingkirkan'. Bahkan dalam hari-harinya yang paling buruk, orang-orang mengakui bahwa sejauh apa pun kita bergerak ke arah rehabilitasi sebagai tujuan total, tetap saja harus ada pemidanaan. Kita tidak dapat berbuat tanpanya".[180]

Demikian pula dengan rehabilitasi dan prevensi sebagai tujuan utama dari jenis sanksi tindakan (*treatment*). Meski cara ini memiliki keistimewaan dari segi proses resosialisasi pelaku, sehingga diharapkan mampu memulihkan kualitas sosial dan moral seseorang agar dapat berintegrasi lagi dalam masyarakat,[181] namun terbukti kurang efektif memperbaiki seorang penjahat karena dianggap terlalu memanjakannya. Justru seperti dikatakan C.S. Lewis, bahwa rehabilitasi yang pendekatannya melalui *treatment* telah mengundang tirani individu dan penolakan terhadap hak asasi manusia.[182]

Atas kesadaran itulah, maka *double track sistem* menghendaki agar unsur pencelaan/penderitaan dan unsur pembinaan sama-sama diakomodasi dalam sistem

---

[179] *Ibid.*, hlm. 42.

[180] Rudolph J. Gerber and Patrick D. Mc Anany, *Philosophy of Punishment, dalam : The Sosiology of Punihsment*, John Wiley and Sons, Inc., New York, 1970, hlm. 358.

[181] Yong Ohoitimur, *Op., Cit.*, hlm. 41.

[182] Rudolph J. Gerber and Patrick D. Mc Anany,*Op., Cit.*, hlm. 354 : *"A second serious charge made against the treatment-minded is that their approach is an invitation to personal tyranny and denial of human right".*

sanksi hukum pidana. Inilah yang menjadi dasar penjelasan mengapa dalam *double track sistem* dituntut adanya sinkronisasi antara sanksi pidana dan sanksi tindakan.

Paham filsafat yang menurut hemat penulis mengakui sinkronisasi antara *punishment* dan *treatment* seperti tersebut di atas, adalah filsafat eksistensialisme dari Albert Camus mengakui *justifikasi punishment* bagi seorang pelanggar, karena *punishment* merupakan konsekuensi logis dari kebebasan yang disalahgunakan pelaku kejahatan.

Pelaku kejahatan tetap merupakan seorang *human offender.* Namun demikian, sebagai manusia, seorang pelaku kejahatan tetap pula bebas mempelajari nilai-nilai baru dan adaptasi baru. Pengenaan sanksi harus pula bersifat mendidik, hanya dengan cara itu ia dapat kembali ke masyarakat sebagai manusia yang utuh.

Dalam filsafatnya, jelas-jelas mengatakan kesetujuannya pada sanksi yang bersifat punishment. Meski demikian, pemidanaan dalam menggapai nilai-nilai baru dan penyesuaian baru. Pengenaan punishment terhadap seorang yang menyalahgunakan kebebasannya untuk melakukan pelanggaran, harus tetap dipertahankan. Namun pada waktu bersamaan si pelaku harus diarahkan lewat sanksi yang mendidik (*treatment*) untuk mencapai bentuknya yang lebih penuh sebagai manusia.[183]

Jelaslah bahwa filsafat eksistensialisme mengakui justifikasi punishment di satu pihak, dan manfaat treatment di pihak lain. Pengakuan terhadap peran dua jenis

[183] Disarikan dari *Ibid.*, hlm. 340 – 342. selanjutnya bagaimana Camus telah meletakkan dasar-dasar moral hak asasi manusia, dapat dibaca tuntas dalam karyanya : Mite Sisifus ; *Pergulatan dengan Absurditas*, terjemahan oleh Apsanti D., PT. Gramedia, Jakarta, 1999.

sanksi tersebut merupakan konsekuensi logis dari mengenai *human offender* di satu sisi, dan *human power* di sisi lain. *Human offender* menunjuk pada fakta bahwa seseorang telah menyalahgunakan kebebasannya untuk melanggar, sehingga ia harus dikenai sanksi pidana (*punishment*) sebagai imbalannya. Sedangkan *human power* menunjuk pada arti kebebasan sebagai kekuatan manusia untuk mengaktualisasikan diri sebagai manusia. Dalam hal ini, seorang pelaku kejahatan membutuhkan sanksi yang bersifat *treatment.*

Sudut ide dasar *double track sistem*, sinkronisasi kedudukan sanksi pidana dan sanksi tindakan sangat bermanfaat untuk memaksimalkan penggunaan kedua jenis sanksi tersebut secara tepat dan proporsional. Kebijakan sanksi yang integral dan seimbang (sanksi pidana dan tindakan), selain menghindari penerapan sanksi yang fragmentaristik (yang terlalu menekankan pada sanksi pidana), juga menjamin keterpaduan sistem sanksi yang bersifat individual dan sistem sanksi yang bersifat fungsional. Apa yang dikatakan oleh Hatt,[184] bahwa suatu teori pemidanaan yang secara moral dapat diterima, harus mampu memperlihatkan kompleksitas dari pemidanaan dan menguraikannya sebagai suatu kompromi antara prinsip-prinsip yang berbeda dan saling bertentangan. Setiap pemidanaan berdimensi majemuk dan setiap segi perlu diperhatikan secara terpisah tapi tetap dalam kaitan dengan totalitas sistem hukum. Dalam satu perkara dimensi retributif lebih dominan, tapi pada

[184] H.L.A. Hartl, *Punishment and Responsibility* ; Essays in Philosophy of Law, Clarendon Press, Oxford, 1968, hlm.1 dalam Yong Ohoitimur, op.cit., hlm. 50 – 51.

perkara lain prinsip kemanfaatan (*teleologis*) lebih unggul. Setiap dimensi yang dominan, bisa menjadi relevan sebagai dasar justifikasi pemidanaan.

Dalam hal pemidanaan "Model Keadilan" yang dikatakan Sue Titus Reid sebagai justifikasi modern untuk pemidanaan. Model ini disebut pendekatan keadilan atau model just desert (ganjaran setimpal) yang didasarkan atas dua teori (tujuan) pemidanaan, yaitu pencegahan (*prevention*) dan retribusi (*retribution*). Dasar retribusi menganggap bahwa pelanggar akan dinilai dengan sanksi yang patut diterima oleh mereka mengingat kejahatan-kejahatan yang telah dilakukannya. Juga dianggap bahwa sanksi yang tepat akan mencegah para kriminal itu melakukan tindakan-tindakan kejahatan lagi dan juga mencegah orang-orang lain melakukan kejahatan.[185]

Sehubungan dengan model keadilan yang didasarkan pada tujuan pencegahan dan retribusi itu, Gerry A. Ferguson mengatakan bahwa pencegahan bertujuan mencegah pengulangan pelanggaran dikemudian hari. Sedangkan retribusi memusatkan pada kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan kriminal pelanggar dan dimaksudkan untuk memastikan si pelanggar membayar tindak pidana yang dilakukannya. Ganjaran yang setimpal (*just desert*) menjelaskan konsepsi bahwa alasan retribusi yang mendasari bukan balas dendam, namun lebih tepatnya adalah beratnya sanksi seharusnya didasarkan atas beratnya perbuatan si pelanggar. Dengan demikian, sanksi 'ganjaran yang setimpal' harus sebanding dengan perbuatan si pelanggar dan tingkat kerugian yang ditimbulkan oleh pelanggar.[186]

---

[185] Sue Titus Reid, *Op., Cit.*,1987, hlm.352.
[186] Gerry A. Ferguson, *Op., Cit.*, hlm.29 – 30.

Model keadilan tersebut muncul karena ketidakpuasan yang meningkat pada tujuan rehabilitasi. Pada tahun 1976 Andrew von Hirsch menunjukkan ketidakpercayaan atas kekuasaan negara (pembentuk undang-undang, pen.) dalam laporan '*Committee for the Study of Incarceration*'. Sebagai Wakil Komisi, Andrew melaporkan bahwa para anggota komite menolak rehabilitasi dan *indeterminate sentence* serta menegaskan kembali ke tujuan pencegahan dan just desert sebagai alasan untuk pemidanaan. Komite ini mengusulkan pemidanaan-pemidanaan yang lebih pendek dan penggunaan pengurungan secara tepat.[187] Tujuan rehabilitasi juga telah ditolak oleh Ernest van den Haag yang menekankan '*just desert*' dan aspek utilitarian dalam pemidanaan.[188]

Orang yang paling sering disebut sebagai bertanggung jawab atas popularitas dari "model keadilan" adalah David Fogel. Merumuskan dua belas dalil yang berdasarkan itu diyakininya model keadilan bisa diuji. Bahwa pemidanaan diperlukan untuk mengimplementasikan hukum pidana yang didasarkan atas keyakinan bahwa orang-orang bertindak sebagai akibat dari kehendak bebasnya dan harus dianggap sebagai manusia yang bertanggung jawab, berkemauan dan bercita-cita. Seluruh proses agen sistem peradilan pidana akan dilakukan dalam bidang keadilan.

Selanjutnya Fogel menegaskan, memang keleluasaan tidak dapat dihilangkan, namun dalam "model keadilan" akan dikontrol, dipersempit dan ditinjau. Penekanan

---

[187] Andrew von Hirsch, *Doing Justice. The Coice of Punishments*, Hill & Wang, New York, 1976, hlm.87.

[188] Ernest van den Haag, Punishing Criminal : *Concerning a very Old and Painful Question*, Basic Books, New York, 1975, hlm.44.

dialihkan dari processor (publik, administrasi, dan lain-lain) kepada konsumen *Criminal Justice Sistem*, pergeseran dari apa yang disebut oleh Fogel sebagai *imperial perspective* atau perspektif resmi ke perspektif keadilan atau konsumen. Keadilan bagi pelanggar tidak akan berhenti dengan proses pemidanaan, namun harus berlanjut di seluruh proses koreksi.[189]

Model yang dikenal sebagai *restorative justice model*. Model ini – yang diajukan oleh kaum Abolisionis [190] sering dihadap mukakan dengan model keadilan lain dalam hukum pidana sekarang, yaitu *retributive justice model*.

Bila disimak karakteristik "*restoratif justice model*", maka dapat ditegaskan bahwa pandangannya lebih banyak dipengaruhi paham Abolisionis yang menganggap sistem peradilan pidana mengandung masalah atau cacat struktural sehingga secara realistis harus diubah dasar-dasar struktur dari sistem tersebut. Analisis paham Abolisionis, menurut Brants sebagaimana dikutip Romli Atmasasmita, lebih banyak ditujukan terhadap kegagalan dari sistem peradilan pidana dibandingkan terhadap keberhasilannya.[191]

---

[189] David Fogel, *".... We are the living Proof ..." The justice Model for Correction*, W.H. Aderson, Cincinnati, Ohio, 1975, hlm.192.

[190] Kaum Abolisionis adalah gerakan akademis yang menampakkan dirinya sekitar tahun 1985 di Vienna, *Austria pada The Ninth World Conference on Criminology*. Gerakan ini dipengaruhi pandangan kriminologis kritis, seperti labeling approach. Tokoh-tokohnya yaitu : L. Hulsman, H. Bianchi, Mils Christie dan Thomas Mathiesen. Gerakan yang mendasar dari kaum ini adalah penolakannya terhadap sarana koersif yang berupa sarana penal dan diganti dengan sarana reparatif. (Baca Muladi, Kapita Selekta Hukum Pidana, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm.125).

[191] Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana; Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Binacipta, Bandung, 1996, hlm. 101.

Dalam konteks sistem hukum pidana, Cohen berpendapat bahwa nilai-nilai yang melandasi paham abolisionis masih masuk akal untuk mencari alternatif sanksi yang lebih manusiawi, layak dan efektif daripada lembaga seperti penjara.[192]

Menurut KUHP dalam Pasal 10, jenis pidana ada dua:

1. pidana pokok, terdiri dari :
   a. pidana mati;
   b. pidana penjara;
   c. pidana kurungan;
   d. pidana denda;
2. pidana tambahan yaitu:
   a. pencabutan hak-hak tertentu;
   b. perampasan barang-barang tertentu;
   c. pengumuman putusan hakim.

Pasal 14 a ayat (1) KUHP, apabila Hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama satu tahun atau kurungan, tidak termasuk kurungan pengganti, maka dalam putusannya dapat memerintahkannya pula bahwa pidana tidak usah dijalani, kecuali jika di kemudian hari ada putusan hakim yang menentukan lain, disebabkan karena terpidana melakukan suatu perbuatan pidana sebelum masa percobaan yang ditentukan dalam perintah tersebut di atas habis, atau karena terpidana selama masa percobaan tidak memenuhi syarat khusus yang mungkin ditentukan dalam perintah itu.

---

[192] *Ibid.*, hlm.99.

Sedangkan jenis pidana menurut Rancangan Undang-Undang KUHP diatur dalam Pasal 60:

1). jenis pidana terdiri atas:
   a. pidana pokok;
   b. pidana mati;
   c. pidana tambahan.
2). pidana pokok sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a. terdiri atas:
   a. pidana penjara;
   b. pidana tutupan.
   c. pidana pengawasan;
   d. pidana denda; dan
   e. pidana kerja sosial.
3). Urutan pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) menentukan berat ringannya pidana.

Dilihat dari perumusan jenis sanksi pidana dalam KUHP pada umumnya memakai dua pilihan, misalnya "pidana penjara" atau "denda" (sistem alternatif). Sedangkan perundang-undangan pidana di luar KUHP, seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1955 tentang tindak Pidana Ekonomi dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika dan lain sebagainya, digunakan sekaligus sistem alternatif dan kumulatif.

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

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

b. diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau penjara tertentu;

c. diancam dengan pidana penjara (tertentu);

d. diancam dengan pidana Penjara atau Kurungan;

e. diancam dengan pidana Penjara atau kurungan atau denda;

f. diancam dengan pidana penjara atau denda;

g. diancam dengan pidana kurungan;

h. diancam dengan pidana kurungan atau denda;

i. diancam dengan pidana denda.

Berdasarkan bentuk perumusan di atas, dapat diidentifikasikan hal-hal sebagai berikut.

a. KUHP hanya menganut dua sistem perumusan, yaitu: perumusan tunggal dan alternatif.

b. Sanksi pidana yang dirumuskan secara tunggal, hanya pidana penjara, kurungan atau denda. Tidak ada pidana mati atau penjara seumur hidup yang diancam secara tungggal.

c. Perumusan alternatif dimulai dari pidana pokok terberat sampai yang paling ringan.

d. Pidana tambahan bersifat fakultatif, namun pada dasarnya untuk dapat dijatuhkan harus tercantum dalam perumusan delik.

Penentuan jenis ancaman pidana, penjatuhan dan pelaksanaan pidana pada Peraturan Daerah berhubungan erat dengan tujuan pemidanaan. Permasalahannya adalah, apakah jenis-jenis pidana tersebut sudah menggambarkan tujuan yang hendak dicapai dalam pemidanaan?[193]

Dengan demikian, apapun jenis bentuk sanksi Peraturan Daerah yang akan ditetapkan, tujuan pemidanaan yang harus menjadi patokan. Karena itu, harus ada kesamaan pandang atau pemahaman yang sama pada tahap kebijakan legislasi tentang apa hakikat atau maksud dari sanksi pidana dan/atau tindakan itu sendiri.

Tujuan pemidanaan yang harus dijadikan patokan dalam rangka menunjang bekerjanya sistem peradilan pidana ini, menurut istilah Muladi[194] untuk menciptakan sinkronisasi yang bersifat fisik, yaitu sinkronisasi struktural (*structural Synchronization*), sinkronisasi subtansial (*subtansial Synchronization*) dan dapat pula bersifat sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*).

Sekarang ini faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang di cita-citakan atau tergantung kepada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoritisi belaka, akan ikut ditentukan oleh kenyataan dan perkembangan hukum di lain-lain negara serta hukum internasional. Apalagi bila dicermati bahwa sasaran kajian politik hukum adalah kebijakan yang digunakan oleh pembuat hukum nasional[195] kebijakan tersebut menurut Soewoto

---

[193] Mudzakkir, *op.cit.*, hal 13.
[194] Sholehuddin, *op.cit.*, 119. Lihat juga Muladi, *Op., Cit.*, hal. 2.
[195] Sunaryati Hartono, *Perspektif Politik Hukum Nasional; Sebuah Pemikiran*, Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 5 Tahun ke 10, september 1980, hal. 465

Moeljosoedarmo[196] dapat berupa pilihan hukum yang berlaku, sistem hukum yang dianut, dasar filosofis yang digunakan pembentukan hukum termasuk kabijakan agar mendasarkan hukum nasional pada asas-asas hukum yang berlaku.

Kewenangan negara memonopoli reaksi terhadap pelanggar hukum pidana ini mulai terjadi ketika muncul organisasi negara modern. Konsep bahwa kejahatan adalah melanggar kepentingan negara sebagai representasi kepentingan publik umumnya menjadi dasar pemberian kewenangan negara untuk memonopoli reaksi terhadap kejahatan. Selantutnya, konsep ini diperkuat oleh pengklasifikasian ilmu hukum, dimana hukum pidana adalah bagian dari hukum publik yang tidak membolehkan campurtangan individu.

Negara mempunyai peranan yang penting dalam pengambilan keputusan terhadap pelanggar hukum pidana. Secara historis, negara telah mengambil alih konflik yang terjadi antara pelanggar hukum pidana dengan orang yang terlanggar haknya (korban kejahatan), orang yang kepentingannya dilindungi oleh hukum pidana, menjadi konflik antara pelanggar dengan negara atau kepentingan publik. Negara kemudian menjadi satu-satunya yang menjadi korban dari suatu kejahatan, walaupun dalam kenyataan orang secara individu atau kolektif menderita dan dirugikan karena kejahatan.[197]

---

[196] Soewoto Moeljosoedarmo, *Pengertian dan Problematik Politik Hukum,* Makalah Diskusi Politik Hukum, Pascasarjana Untag, Surabaya, Afustus, 1999.

[197] Mudzakkir, *Op., Cit.*, hlm. 145.

Tindakan polisi dan jaksa terhadap tersangka, menyidik, menahan dan menuntut pidana adalah untuk kepentingan perlindungan hukum terhadap masyarakat dan juga kepentingan korban. Ditinjau dari sudut hukum tatanegara, negara itu adalah suatu organisasi kekuasaan, dan organisasi itu merupakan tata kerja daripada alat-alat pelengkap negara yang merupakan suatu keutuhan, tata kerja mana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat pelengkapan negara itu untuk mencapai suatu tujuan yang tertentu.[198]

Salah satu persoalan pokok negara adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan atau wewenang. Secara historis persoalan kekuasaan *(authority)* telah muncul sejak Plato. Filusuf Yunani tersebut menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sejak itu hukum dan keadilan selalu dihadapkan pada kekuasaan dan akhirnya hingga sekarang persoalan kekuasaan tetap merupakan persoalan klasik.[199] Dalam asal usul kekuasaan selalu dihubungkan dengan kedaulatan *(sovereignity atau souvereiniteit).* Kedaulatan merupakan sumber kekuasaan tertinggi bagi negara yang berasal dan tidak berada di bawah kekuasaan lain.

Hukum pidana merupakan hukum yang melindungi kepentingan publik atau masyarakat yang harus sesuai dengan konsep negara hukum. Di sinilah sumber kewenangan negara untuk melindungi kepentingan publik. Dalam hukum pidana dikenal asas legalitas.

---

[198] Soehino, *Ilmu Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 149.
[199] Nicollo Machiavilli (alih bahasa), *Sang Penguasa,* PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hlm14.

Menurut ujudnya atau sifatnya, perbuatan-perbuatan pidana adalah perbuatan-perbuatan yang melawan hukum. Perbuatan-perbuatan ini juga merugikan masyarakat, dalam arti bertentangan dengan atau menghambat akan terlaksananya tata dalam pergaulan masyarakat yang dianggap baik dan adil.[200] Di sinilah peran negara untuk melindungi masyarakat dengan menegakan hukum pidana.

4. Penegakan Hukum Pidana

Penegakan hukum (pidana) apabila dilihat dari suatu proses kebijakan, maka penegakan hukum pada hakekatnya merupakan penegakan kebijakan melalui beberapa tahap:[201]

Pertama, Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini dapat pula disebut tahap legislatif. *Kedua,* tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari Kepolisian sampai Pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap kebijakan yudikatif. *Ketiga,* tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara kongkrit oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Penegakan hukum represif dilakukan apabila usaha preventif telah dilakukan ternyata masih juga terdapat pelanggaran hukum, maka hukum harus ditegakkan

---

[200] Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana,* Cet ke-III, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hal 13.

[201] Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana,* Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 13-14.

secara represif oleh alat-alat negara penegak hukum yang diberi tugas yustisionil. Penegakkan hukum represif pada tingkat operasionalnya didukung dan melalui berbagai lembaga yang secara organisatoris terpisah satu dengan yang lainnya, namun tetap berada di dalam kerangka penegakan hukum itu. Pada tahap pertama penegakan hukum represif diawali dari Lembaga Kepolisian, berikutnya Kejaksaan, kemudian diteruskan ke Lembaga Pengadilan dan berakhir pada Lembaga Pemasyarakatan.

Selanjutnya untuk menegakan hukum atas produk-produk hukum daerah, oleh Pemerintah Daerah dapat membentuk badan-badan yang ditugasi untuk menegakkan Peraturan Daerah, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 148 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan:

(2) untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja;
(3) pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 149 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan:

(1) anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
(2) penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
(3) dengan Peraturan Daerah dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah.

Berdasarkan atas realitas pidana, tercipta peta kriminal yang meliputi tiga daerah operasional dalam wilayah penegakan hukum yaitu,[202] *pertama*, penegakan hukum tidak dapat dilaksanakan secara total *(area of no enforcement)*, *kedua*, deskresi dan syarat penuntutan dalam penegakan hukum *(area dicision not to enforce)*, dan *ketiga*, penuntutan secara nyata yang dapat dilaksanakan dalam penegakan hukum *(area of actual enforcement)*. Gambaran wilayah penegakan hukum tersebut terungkap dari hasil kongres internasional yang mengembangkan:[203]

1. standar penegakan hukum di peradilan pidana;
2. perlindungan saksi untuk proses peradilan pidana;
3. *public participation* untuk proses peradilan pidana.

Substansi yang penting dari standar penegakan hukum Peraturan Daerah, memuat rekomendasi bahwa *total crime* pada dasarnya tidak mungkin sama dengan *full enforcement*, karena di dalam konsep ini terdapat tiga wilayah penegakan hukum sebagaimana tersebut di atas.

Selain penegakkan hukum pidana yang perlu mendapat perhatian juga masalah perkembangan pemikiran hukum pidana. Perkembangan kejahatan tidak dapat dilepaskan dari perkembangan masyarakatnya itu sendiri. Konsep pemidanaan harus bertolak dari keseimbangan antara dua sasaran pokok, yaitu perlindungan masyarakat

---

[202] Bambang Poernomo, *Pola Dasar Teori dan Azas Umum Hukum Acara Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 42.

[203] Bambang Poernomo, "Perkembangan Standar Penegakan Hukum", Artikel *Harian Kedulatan Rakyat*, 31-01-2001.

dan perlindungan individu. Perlindungan individu harus pula diperluas untuk diarahkan pada perlindungan terhadap korban.

Konsep demikian, penegakan hukum pidana yang akan datang mengimplementasikan perlindungan hukum pidana yang seimbang antara perlindungan masyarakat, pelaku, dan korban (baik korban potensial maupun korban langsung) merupakan konsep yang ideal, dalam rangka membangun hukum pidana yang lebih bijak karena memperhatikan kepentingan tersebut.[204]

[204] M. Arief Amrullah, *Politik Hukum Pidana: dalam Rangka Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003, hal. 11.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Jawa Tengah, sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi kesempatan untuk mengatur urusan rumah tangga termasuk di dalamnya membuat Peraturan Daerah. Propinsi Jawa Tengah merupakan propinsi terbesar di Jawa dilihat dari jumlah kabupaten dan kota yang ada, yaitu terdiri dari 36 Kabupaten/Kota dan Provinsi.

Peraturan Daerah yang telah dimintakan pengesahan Departemen Dalam Negeri, Propinsi Jawa Tengah menempati peringkat tertinggi kedua setelah Jawa Timur. Peraturan Daerah yang dimintakan pengesahan Menteri Dalam Negeri, sembilan Peraturan Daerah telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembatalan Peraturan Daerah tersebut karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum. Peraturan Daerah yang dibatalkan itu merupakan Peraturan Daerah yang dari delegasi Undang-Undang.

B. Objek Penelitian

Penelitian ini bertemakan Kebijakan Kriminalisasi Peraturan Daerah Guna Mewujudkan Sinkronisasi Hukum Pidana Lokal Dengan Hukum Pidana Kodifikasi.

Objek penelitian adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi yang memuat ketentuan pidana. Kajian terhadap hukum positif dikenal dengan metode penelitian normatif. Pemilihan metode tersebut didasarkan atas karakteristik bahan hukum yang hendak dikaji dan tujuan dari kajian ini.

Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian tersebut dapat dilakukan (terutama) terhadap bahan hukum primer dan sekunder, sepanjang bahan-bahan tadi mengandung kaidah-kaidah hukum.[205] Berdasarkan hal tersebut di atas metode penelitian yang tepat untuk penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, khususnya terhadap sinkronisasi antara Peraturan Daerah sebagai hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi.

C. Bahan Penelitian

Bahan yang digunakan dalam penelitian ini, dibagi ke dalam tiga jenis, yakni sebagai berikut.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri atas (untuk Indonesia):
   a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP);
   b. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP);

[205] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. Ke-VII, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 62.

c. Undang Undang Nomor 22. Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah; yang diperbaharuhi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;

d. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;

e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000;

f. Keputusan Menteri Dalam Negeri;

g. Peraturan Daerah:

1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah;

2) Peraturan Daerah Kota;

3) Peraturan Daerah Kabupaten.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, yurisprodensi, buku-buku dan hasil karya dari kalangan pakar hukum, yang berhubungan dengan penelitian ini;

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan atau petunjuk mengenai bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus dan ensiklopedia.

D. Pengumpulan Bahan Penelitian

Dalam kegiatan pemilihan Peraturan Daerah yang menjadi objek kajian dengan mengkualifikasikan Peraturan Daerah menjadi dua: *Pertama,* Peraturan Daerah yang merupakan delegasi undang-undang, dan yang *kedua*, Peraturan Daerah yang tidak ada delegasi undang-undang, di mana inisiatif pembuatannya adalah lokal.

Materi muatan Peraturan Daerah dapat dibagi Peraturan Daerah yang khusus memuat ketentuan pidana seperti Peraturan Daerah tentang Perjudian, Minuman Keras/Beralkohol, Pelacuran dan Peraturan Daerah lain yang di dalamnya memuat ketentuan pidana, seperti Peraturan Daerah tentang Pajak yaitu Pajak Hotel, Pajak Hiburan, Pajak Parkir, Pajak Restoran, dan Retribusi yaitu Retribusi Kendaraan Bermotor, Retribusi Izin Trayek, Retribusi Izin Gangguan, Retribusi Terminal, dan lain-lain.

Dalam rangka kegiatan ini supaya memperoleh argumen terhadap Peraturan Daerah bermasalah, penulis juga meneliti Peraturan Daerah yang telah di batalkan oleh Depertemen Dalam Negeri, dimana akan terlihat, alasan, dasar hukum dan pertimbangan mengapa Peraturan Daerah itu dibatalkan atau tidak dibatalkan.

Mempermudah menemukan alasan kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah maka penulis mengambil sampel dari Peraturan Daerah yang paling banyak dibuat oleh kabupaten/kota dan yang mempunyai krakteristik tertentu oleh daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Sehingga dapat diketahui bagaimana

Pemerintah Daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah di seluruh Indonesia yang mengatur materi muatan pidana atau mencantumkan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah, tentunya sangat sulit untuk dikodifikasikan, yang dapat dilakukan adalah melakukan inventarisasi terhadap Peraturan Daerah yang ada. Data dari Departemen Dalam Negeri sejak bergulirnya otonomi daerah dari tahun 1999 sampai Desember 2004 telah menerima sekitar 8000 Peraturan Daerah untuk disahkan oleh Menteri Dalam Negeri dari seluruh Indonesia. Peraturan Daerah yang datang dari seluruh Pemerintah kabupaten/kota serta provinsi setelah diteliti ternyata 400 Peraturan Daerah diantaranya harus dibatalkan. Pembatalan Peraturan Daerah tersebut karena dinilai memberatkan masyarakat serta bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Jumlah Peraturan Daerah yang terus bertambah dari waktu ke waktu dapat menyulitkan peneliti yang ingin mengetahui atau mempelajari Peraturan Daerah-Peraturan Daerah tersebut, apalagi sistem pendokumentasian dan publikasinya masih manual dan terbatas.

Mempermudah penelitian, pada penelitian ini dibatasi hanya meneliti Peraturan Daerah di Jawa Tengah yang terdiri dari 36 Kabupaten/Kota dan Provinsi Jawa Tengah, jadi jumlahnya 37 daerah, yaitu: Kabupaten Magelang; Kota Magelang; Kabupaten Temanggung; Kabupaten Banjarnegara; Kabupaten Purbolinggo;

Kabupeten Banyumas; Kabupaten Sragen; Kabupaten Klaten; Kabupaten Semarang; Kabupaten Blora; Kabupaten Wonosobo; Kabupaten Karanganyar; Kabupaten Rembang; Kabupaten Pati; Kota Salatiga; Kabupaten Kudus; Kabupaten Kebumen; Kabupaten Cilacap; Kabupaten Jepara; Kabupaten Pekalongan; Kabupaten Boyolali; Kota Pekalongan; Kabupaten Pemalang; Kabupaten Batang; Kabupaten Tegal; Kabupaten Demak; Kabupaten Brebes; Kabupaten Purworejo; Kabupaten Kendal; Kota Semarang; Kota Tegal; Kabupaten Wonogiri; Kabupaten Grobogan; Kabupaten Slawi; Kota Surakarta; Kabupaten Sukoharjo, dan Provinsi Jawa Tengah.

E. Metode berpikir

Metode yang digunakan adalah metode deduktif. Penggunaan metode deduktif dilakukan untuk kajian terhadap hukum positif yakni Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana kemudian disistematisir, yang kemudian dilakukan klasifikasi sebagai berikut: *Pertama*, Peraturan Daerah yang merupakan delegasi undang-undang, dan yang *kedua*, Peraturan Daerah yang tidak ada delegasi undang-undang yang inisiatif pembentukannya adalah lokal. Metode deduktif bertolak dari dasar – dasar pengetahuan yang bersifat umum berupa teori – teori, hukum – hukum atau prinsip – prinsip dalam bentuk preposisi – preposisi yang berlaku secara umum. Guna memperoleh pengetahuan yang benar mempergunakan silogisme sebagai alat.

Penelitian Peraturan Daerah di Jawa Tengah dilakukan untuk mengetahui kompetensi kriminalisasi yang dipergunakan dan tidak ditentukan oleh jumlah Peraturan Daerah yang diteliti, tetapi ditentukan oleh pola dan kebijakan

kriminalisasi dalam Peraturan Daerah, sehingga dapat diketahui pola, alasan, perbuatan kebijakan kriminalisasi, dan penegakan hukum pidana yang diterapkan daerah dengan berpedoman pada Peraturan Daerah yang telah disahkan. Dalam pengaturan pidana di dalam Peraturan Daerah ada yang berdasarkan KUHP, KUHAP dan Undang-Undang, maka akan diketahui pola dan kebijakan kriminalisasi yang menjadi dasar kebijakan kriminalisasinya, alasan pembentukan, pengaturan dan penegakan hukum Pidana di dalam Peraturan Daerah yang diterapkan. Sasaran utama yaitu mencari kompetensi kriminalisasi dan sinkronisasi hukum dalam Peraturan Daerah baik menyangkut sinkronisasi vertikal atau hierarkinya maupun sinkronisasi horisontal.

Hasil kajian tersebut adalah generalisasi hasil kajian *ius conssitutum.* Sebagai basis argumen untuk melakukan deduksi tentang kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah. Hasilnya kemudian diselaraskan dengan keadaan objektif dan sistem hukum Indonesia dijadikan dasar untuk melakukan deduksi relevan dengan permasalahan tentang kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah dimasa akan datang.

F. Kajian Hukum

Pengkajian terhadap Peraturan Daerah dibatasi pada Peraturan Daerah yang memuat ketentuan ketentuan pidana, dengan mencari pola kriminalisasi dan sinkronisasi hukum dalam Peraturan Daerah yang menyangkut sinkronisasi vertikal atau hierarkinya maupun sinkronisasi horizontal.

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut.

1. Penelitian ini bertitik tolak dari penelitian hukum, terutama dilihat dari sudut pandang hukum pidana dan hukum tata negara.
2. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan.
3. Studi kepustakaan tidak saja terhadap bahan-bahan perundangan, penulis juga menggali permasalahan-permasalahan yang timbul dalam penerapan Peraturan Daerah yang memuat sanksi pidana baik permasalahan isi Peraturan Daerah, sumber kebijakan Peraturan Daerah, penegakan hukum Peraturan Daerah dan kedudukan dalam hierarki perundang-undangan.

Penelitian kepustakaan dilakukan untuk dapat mengetahui sebanyak mungkin pendapat dan/atau konsep para ahli yang telah melakukan penelitian/penafsiran atau penulisan terlebih dahulu di bidang hukum mengenai Peraturan Daerah. Dengan diketahuinya objek pengaturan Peraturan Daerah, landasan hukum, ketentuan pidana yang diterapkan akan memberikan gambaran sejauh mana kewenangan Pemerintahan Daerah yang telah diterapkan dalam prakteknya setelah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diterapkan.

Pengaturan di atas apakah sudah sesuai dengan asas peraturan perundang-undangan yang mengatakan: *"lex superiore deregat legi infiriore"* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya) dan *"lex specialis deregat legi 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. Dalam penerapan asas ini tentunya terikat erat dengan kewenangan masing-masing daerah sebagaimana di atur oleh peraturan perundang-undangan, untuk menuju adanya sinkronisasi hukum dalam kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah, dalam aspek perbuatan yang diatur, ancaman pidana, kebutuhan masyarakat, dan aspek penegakan hukum sanksi pidana dalam Peraturan Daerah.

Hasil penelitian tersebut terkumpul kemudian dikaji dengan metode dogmatika hukum dengan cara pertama-tama memahami isi teks dari bahan hukum, kemudian mengaitkan isi (pengertian) teks yang satu dengan teks yang lain yang mengatur bidang (sub-bidang) yang sejenis. Kaitan isi (pengertian) antar teks yang sejenis membentuk suatu sistematika isi (pengertian) akan membentuk pengertian umum yang dalam penelitian ini dinamakan sebagai pengertian atau prinsip-prinsip hukum.[206]

G. Definisi Operasional

Berbagai istilah yang digunakan dalam penelitian ini akan dijabarkan dalam definisi operasional sebagai berikut.

1. Kebijakan kriminalisasi adalah merumuskan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana.

[206] Mudzakkir, *Op., Cit.*, hal 39

2. Sinkronisasi adalah keserempakan dan keselarasan sesuai dengan makna dan ruang lingkup sistem dan dapat bersifat phisik dalam arti sinkronisasi struktural, sinkronisasi substansial mengandung makna baik vertikal maupun horisontal dalam kaitannya hukum positif yang berlaku, dan sinkronisasi kultural yang mengandung usaha untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap, dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari sistem peradilan pidana.
3. Hukum pidana lokal adalah Peraturan Daerah yang memuat sanksi pidana atau Peraturan Daerah pidana.
4. Hukum Pidana Kodifikasi adalah pembukuan kitab undang-undang hukum pidana secara sistematis, logis dan kronologis.
5. Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan kemenangan (otonomi daerah) yang diserahkan kepada Pemerintah Provinsi sebagai pelaksanaanan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
6. Peraturan Daerah Kabupaten adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten dalam rangka yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten sebagai pelaksanaanan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

7. Peraturan Daerah Kota adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota dalam rangka yang diserahkan kepada Pemerintah Kota sebagai pelaksanaan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
8. Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
9. Pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.
10. Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Konsep Dasar Kebijakan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah

Menurut Barda Nawawi Arief (hal 45) 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 :

a. alasan kebijakan kriminalisasi, baik alasan Peraturan Daerah yang tidak dilegasi undang-undang, maupun terhadap Peraturan Daerah yang delegasi undang-undang, seperti Peraturan Daerah tentang Pajak atau Retribusi Daerah;
b. jenis kriminalisasi dan jumlah Peraturan Daerah yang telah diundangkan oleh Pemeintah Daerah dari tahun 1999 sampai 2004;
c. sanksi pidana yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah 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;

d. perbuatan yang dilarang di dalam Peraturan Daerah, baik yang tidak delegasi undang-undang, maupun yang delegasi undang-undang;

e. Peraturan Daerah yang mempunyai karakteristik daerah dan alasan pembuatan Peraturan Daerah disesuaikan dengan keadaan di daerah tempat Peraturan Daerah masing-masing diundangkan.

a). Alasan kebijakan kriminalisasi, baik alasan Peraturan Daerah yang tidak delegasi undang-undang terhadap Peraturan Daerah tentang Pajak atau Retribusi Daerah dapat dilihat seperti tabel berikut.

Tabel 1 : Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Tidak Delegasi Undang-Undang

No	Jenis Peraturan Daerah	Alasan Kriminalisasi	Jumlah Peraturan Daerah
1.	Minuman Keras	Bertentangan dengan norma agama dan sosial, membahayakan kesehatan jasmani dan rohani dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat serta menjadi salah satu faktor terjadinya tindak kekerasan dan kriminalitas sehingga perlu pengendalian dan pengawasan serta tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.	13 Peraturan Daerah yaitu: Kabupaten Magelang, Kota Magelang, KabupatenTemanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Jepara, Kota Pekalongan, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.
2.	Penanggulangan Tuna Susila	Peningkatan jumlah tuna susila dikhawatirkan akan menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat. Tuna susila tidak sesuai dengan norma	4 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Demak,

		agama, norma hukum dan norma kehidupan masyarakat.	Kabupaten Purworejo.
3.	Pengaturan Pedagang Kaki Lima	Bertambahnya pedagang kaki lima dengan segala bentuk dan jenis usahanya, untuk menciptakan suasana kota yang lebih tertib, indah dan bersih	4 Peraturan Daerah yaitu : KabupatenBanjarnegara, Kabupaten Semarang, Kabupaten Kudus, Kabupaten Grobogan.
4.	Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum	Potensi sumber daya yang tidak dapat diperbaharui maka perlu diatur dan Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk pengelolaan pengembangan.	2 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Cilacap, Kabupaten Purworejo.
5.	Perjudian	Perbuatan yang dapat menimbulkan gangguan ketertiban, keamanan serta dampak sosial yang negatif yang luas terhadap kehidupan masyarakat.	1 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Demak.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 1 di atas menunjukan jenis Peraturan Daerah yang tidak delegasi undang-undang meliputi Peraturan Daerah Tentang Minuman Keras, Penanggulangan Tuna Susila, Pengaturan Pedagang Kaki Lima, Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum, Perjudian.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah tentang Minuman keras karena bertentangan dengan norma agama dan sosial, membahayakan kesehatan jasmani dan rohani dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat serta menjadi salah

satu faktor terjadinya tindak kekerasan dan kriminalitas sehingga perlu pengendalian dan pengawasan serta tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Jepara, Kota Pekalongan, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.

Alasan kriminalisasi Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Tuna Susila karena peningkatan jumlah tuna susila dikhawatirkan akan menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat. Tuna susila tidak sesuai dengan norma agama, norma hukum dan norma kehidupan masyarakat. Kabupaten yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Magelang, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima, yaitu bertambahnya pedagang kaki lima dengan segala bentuk dan jenis usahanya, untuk menciptakan suasana kota yang lebih tertib, indah dan bersih. Kabupaten yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Semarang, Kabupaten Kudus, Kabupaten Grobogan.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum yaitu potensi sumber daya yang tidak dapat diperbaharui maka perlu diatur dan Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk pengelolaan

pengembangan. Kabupaten yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Cilacap, Kabupaten Purworejo.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah tentang Perjudian yaitu perbuatan yang dapat menimbulkan gangguan ketertiban, keamanan serta dampak sosial yang negatif yang luas terhadap kehidupan masyarakat. Kabupaten yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Demak.

Tabel 2 : Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Pajak Delegasi Undang-Undang

No	Jenis Peraturan Daerah	Alasan Kriminalisasi	Jumlah Peraturan Daerah
1.	Pajak Hotel	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.	15 Peraturan Daerah yaitu: Peraturan daerah Provinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Demak, Kabupaten Perworejo, Kota Semarang, Kabupaten

			Wonogiri, Kota Surakarta.
2.	Pajak Hiburan	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.	8 Peraturan Daerah yaitu: Kabupaten Magelang, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Wonogiri.
3.	Pajak Restoran	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Pajak daerah merupakan sumber pendapatan daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah dalam rangka otonomi daerah	11 Peraturan Daerah yaitu : Propinsi Jawa Tengah Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.
4.	Pajak Penerangan Jalan	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi	10 Peraturan Daerah yaitu :

		Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan mendukung otonomi daerah.	Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jepara, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.
5.	Pajak Parkir	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000	7 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.
6.	Pajak Sarang Burung	Meningkatkan pendapatan asli daerah, usaha sarang burung secara ekonomis merupakan potensi daerah	13 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Rembang, Kota Jepara, Kabupaten Pekalongan,

			Kabupaten Pemalang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 2 di atas menunjukan kriminalisasi Peraturan Daerah Pajak yang merupakan delegasi undang-undang. Jenis Peraturan Daerah Pajak terdiri dari : Pajak Hotel, Pajak Hiburan, Pajak Restoran, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir, Pajak Sarang Burung.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Pajak Hotel karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Demak, Kabupaten Perworejo, Kota Semarang, Kabupaten Wonogiri,

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Pajak Hiburan karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan PP Nomor 65 Tahun

2001 tentang Pajak Daerah. Kabupaten yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Magelang, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang,Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Wonogiri.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Pajak Restoran karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi. Pajak daerah merupakan sumber pendapatan daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah dalam rangka otonomi daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Propinsi Jawa Tengah, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Pajak Penerangan Jalan karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi dan mendukung otonomi daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jepara, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Pajak Parkir karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Derah Pajak Sarang Burung karena adalah meningkatkan pendapatan asli daerah, usaha sarang burung secara ekonomis merupakan potensi daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Rembang, Kabupaten Jepara, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Tabel 3 : Alasan Kriminlalisasi Peraturan Daerah Izin dan Retribusi Dengan Delegasi Undang-Undang

No	Jenis Peraturan Daerah	Alasan Kriminalisasi	Jumlah Peraturan Daerah
1.	Pengujian Kendaraan Bermotor	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Meningkatkan PAD	8 Peraturan Daerah yaitu : Propinsi Jawa Tengah, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar,

			Kabupaten Pekalongan, Kota Semarang, Kota Surakarta.
2.	Tempat Rekreasi dan Olah Raga	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah	10 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Rembang, Kabupaten Kudus, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kota Tegal, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.
3.	Pelayanan Kesehatan	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah	8 Peraturan Daerah yaitu : Propinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Gerobongan.
4.	Retribusi Terminal	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan menambah PAD	8 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar,

			Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Wonogiri.
5.	Izin Trayek	Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan meningkatkan ketertiban dan kelancaran lalu lintas angkutan penumpang	11 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pekalongan, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.
6.	Izin Usaha Jasa Konstruksi	Bardasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2000 tentang usaha dan peran masyarakat kontruksi pemberian izin usaha jasa kontruksi dan iklim usaha yang sehat .	9 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 3 di atas menunjukkan kriminalitas jenis Peraturan Daerah Izin dan Retribusi dengan delegasi undang-undang. Jenis Peraturan Daerah Izin dan Retribusi terdiri dari: Pengujian Kendaraan Bermotor, Tempat Rekreasi dan Olah Raga, Pelayanan Kesehatan, Retribusi Terminal, Izin Trayek, Izin Usaha Jasa Konstruksi

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Tentang Pengujian Kendaraan Bermotor karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi dan Meningkatkan PAD. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Propinsi Jawa Tengah, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kota Semarang, Kota Surakarta.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Tentang Tempat Rekreasi dan Olah Raga karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Magelang, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Rembang, Kabupaten Kudus, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kota Tegal, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Tentang Pelayanan Kesehatan karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Propinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Grobongan.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Tentang Retribusi Terminal karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun1999 tentang Pemerintahan Daerah dan menambah PAD. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Wonogiri.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Tentang Izin Trayek karena adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan meningkatkan ketertiban dan kelancaran lalu lintas angkutan penumpang. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar,

Kabupaten Kudus, Kabupaten Pekalongan, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah Tentang Izin Usaha Jasa Kontruksi karena bardasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2000 tentang usaha dan peran masyarakat kontruksi pemberian izin usaha jasa kontruksi dan iklim usaha yang sehat Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri.

Alasan kriminalisasi Peraturan Daerah tentang Izin yang merupakan delegasi undang-undang karena adanya perubahan undang-undang, jadi Peraturan Daerah tentang Izin belum memperhatikan alasan kriminalisasi sesuai dengan teori kriminalisasi.

b). Jenis kriminalisasi dan jumlah Peraturan Daerah yang telah diundangkan oleh Pemeintah Daerah dari tahun 1999-2004.

Jenis krimininalisasi dan jumlah Peraturan Daerah yang telah diundangkan oleh Pemerintah Daerah terlihat dalam tabel berikut.

Tabel 4 : Jenis Kriminilasi Peraturan Daerah Delegasi Undang-Undang Dari Peraturan Daerah Pajak

Nomor	Status	Jenis Kriminalisasi
1.	Peraturan Daerah	1) Pajak Hotel; 2) Pajak Hiburan; 3) Pajak Reklame; 4) Pajak Parkir; 5) Pajak Restoran; 6) Pajak Sarang Burung; 7) Pajak Penerangan Jalan; 8) Pajak Salon Kecantikan; 9) Pajak Pengambilan Air Bawah Tanah; 10) Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C; 11) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan; 12) Pajak Hotel dan Restoran; 13) Pajak Bahan Kendaraan Bermotor

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 – 2004

Tabel 4 di atas menunjukkan jenis kriminalisasi Peraturan Daerah Delegasi Undang-Undang dari Peraturan Daerah Pajak yang terdiri dari: Pajak Hotel, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Parkir, Pajak Restoran, Pajak Sarang Burung, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Salon Kecantikan, Pajak Pengambilan Air Bawah Tanah, Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C, Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan, Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Bahan Kendaraan Bermotor.

Tabel 5: Jenis Kriminalisasi Peraturan Daerah Izin

No.	Status	Jenis Kriminalisasi Peraturan Daerah
1.	Izin	usaha jasa konstruksi; Izin rumah potong hewan, pengambilan dan pengumpulan hasil hutan bukan kayu; pelayanan kesehatan pada badan RSUD; Perizinan tanda daftar bidang perindustrian dan perdagangan; usaha perikanan; usaha dan perluasan; penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi perusahaan;
2.	Izin	tempat pendaratan kapal; mendirikan bangunan; tempat pelelangan ikan; perdagangan; sarang burung; gangguan; industri;

3.	Izin	pertambangan; hasil hutan kayu lintas; pemasaran reklame; pemanfaatan tanah pengairan; usaha kepariwisataan; usaha rumah makan dan warung makan; trayek; klinik kesehatan; pengusahaan perpasaran swasta; pelayanan kesehatan swasta; usaha angkutan; tanah pengairan; pembuangan limbah cair; penebangan pengangkutan kayu; ketenagakerjaan;
4.	Izin	Izin usaha perdagangan; Perizinan perhubungan laut dan penyebrangan; peruntukan penggunaan tanah; Retribusi izin gangguan; perfilm; perubahan status tanah pertanian menjadi non pertanian; pelayanan kesehatan swasta; tebang kayu desa/hutan rakyat dan kayu hasil perkebunan serta surat sahnya hasil hutan.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 – 2004

Tabel 5 di atas menunjukkan jenis kriminalisasi tentang Peraturan Daerah Izin Retribusi yang terdiri dari: Izin usaha jasa konstruksi; Izin rumah potong hewan, Izin pengambilan dan pengumpulan hasil hutan bukan kayu; Izin pelayanan kesehatan pada badan RSUD; Perizinan tanda daftar bidang perindustrian dan Izin Perdagangan; Izin usaha perikanan; Izin usaha dan izin perluasan; Izin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi perusahaan; Izin tempat pendaratan kapal; Izin mendirikan bangunan; Izin tempat pelelangan ikan; Izin sarang burung; Izin gangguan; Izin

industri; Izin pertambangan; Izin hasil hutan kayu lintas; Izin pemasaran reklame; Izin pemanfaatan tanah pengairan; Izin usaha kepariwisataan; Izin usaha rumah makan dan warung makan; Izin trayek; Izin klinik kesehatan; Izin pengusahaan perpasaran swasta; Izin pelayanan kesehatan swasta; Izin usaha angkutan; Izin tanah pengairan; Izin pembuangan limbah cair; Izin penebangan pengangkutan kayu; Izin ketenagakerjaan; Perizinan perhubungan laut dan penyebrangan; Izin peruntukan penggunaan tanah; Retribusi izin gangguan; Izin perfilman; Izin perubahan status tanah pertanian menjadi non pertanian; Izin pelayanan kesehatan swasta; Izin tebang kayu desa/hutan rakyat dan kayu hasil perkebunan serta surat sahnya hasil hutan.

Tabel 6 : Jenis Kriminalisasi Peraturan Daerah Retribusi

No.	Status	Jenis Kriminalisasi Peraturan Daerah
1.	Retribusi	jasa pelayanan kesehatan hewan; pelayanan kependudukan dan catatan sipil; ketenagakerjaan; jasa kepelabuhan; tanda masuk pelabuhan; jasa labuh dan jasa tambat kapal; objek wisata;
2.	Retribusi	peraturan daerah perdagangan; leges; usaha perusahaan penggilingan padi; pasar grosir atau pertokoan; pemeriksaan alat pemadam kebakaran; penyelenggaraan terminal bus/non bus; pengujian kendaraan bermotor;

3.	Retribusi	pelayanan kebersihan/persampahan; tempat rekreasi dan olah raga; pemakaian kekayaan daerah; tempat penginapan; pesanggrahan/villa; Retribusi pelayanan kesehatan; pelayanan kependudukan dan catatan sipil; pelayanan pemakaman dan penguburan mayat;
4.	Retribusi	terminal; pasar; tanda daftar gudang; pemeriksaan kualitas lingkungan pada laboratorium kesehatan; pengawasan norma keselamatan dan kesehatan kerja.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 – 2004

Tabel 6 di atas menunjukkan jenis kriminalisasi tentang Peraturan Daerah Retribusi yang terdiri dari: Retribusi jasa pelayanan kesehatan hewan; Retribusi pelayanan kependudukan dan catatan sipil; Retribusi ketenagakerjaan; Retribusi jasa kepelabuhan; Retribusi tanda masuk pelabuhan; Retribusi jasa labuh dan jasa tambat kapal; Retribusi objek wisata; Retribusi perdagangan; Retribusi leges; Retribusi usaha perusahaan penggilingan padi; Retribusi pasar grosir atau pertokoan; Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran; Retribusi penyelenggaraan terminal bus/non bus; Retribusi pengujian kendaraan bermotor; Retribusi pelayanan kebersihan/persampahan; Retribusi tempat rekreasi dan olah raga; Retribusi pemakaian kekayaan daerah; Retribusi tempat penginapan; Retribusi

pesanggrahan/villa; Retribusi pelayanan kesehatan; Retribusi pelayanan kependudukan dan catatan sipil; Retribusi pelayanan pemakaman dan penguburan mayat; Retribusi terminal; Retribusi pasar; Retribusi tanda daftar gudang; Retribusi pemeriksaan kualitas lingkungan pada laboratorium kesehatan; Retribusi pengawasan norma keselamatan dan kesehatan kerja.

Tabel 7 : Jenis Kriminalisasi Peraturan Daerah Tidak Delegasi Undang-Undang

No.	Status	Jenis Kriminalisasi Peraturan Daerah
1.	Peraturan Daerah	Minuman keras; penanggulangan tuna susila; penanggulangan gelandangan dan pengemis; objek daya tarik wisata; rumah toko; kios;
2.	Peraturan Daerah	Pengaturan perubahan pemanfaatan tanah; pengaturan Pedagang Kaki Lima; pengelolaan usaha pertambangan umum; obyek wisata gua lawa; bea balik nama kendaraan bermotor; pengelolaan kawasan lindung; pengendalian pemanfaatan flora dan fauna;
3.	Peraturan Daerah	Kepelabuhan; irigasi; pelelangan hasil hutan; pengembangan parawisata; pengaturan rambu-rambu lalu lintas; daerah pemberian izin dispensasi penggunaan jalan;

4.	Peraturan Daerah	Pelarangan dan pengendalian peredaran garam tidak beryodium; ketenagakerjaan; pelayanan pemeriksaan dan pemadam kebakaran; pengaturan perubahan pemanfaatan lahan; penyelenggaraan reklame;
5.	Peraturan Daerah	Pemakaian kekayaan daerah; pengelolaan objek wisata; pengelolaan sumber daya ikan dirawa pening; penyelenggaraan usaha rekreasi dan hiburan; perjudian.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 – 2004

Tabel 7 di atas menunjukkan jenis kriminalisasi tentang Peraturan Daerah tidak delegasi Undang-Undang yang terdiri dari: Peraturan Daerah Tentang Minuman Keras; Peraturan Daerah Tentang Penanggulangan Tuna Susila; Peraturan Daerah Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis; Peraturan Daerah Tentang Objek Daya Tarik Wisata; Peraturan Daerah Rumah Tako; Peraturan Daerah Tentang Kios; Peraturan Daerah Tentang Pengaturan Perubahan Pemanfaatan Tanah; Peraturan Daerah Tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima; Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum; Peraturan Daerah Tentang Obyek Wisata Gua Lawa; Peraturan Daerah Tentang Bea Balik Nama Kenderaan Bermotor; Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung; Peraturan Daerah Tentang Pengendalian Pemanfaatan Flora Dan Fauna; Peraturan

Daerah Tentang Kepelabuhan; Peraturan Daerah Tentang Irigasi; Peraturan Daerah Tentang Pelelangan Hasil Hutan; Peraturan Daerah Tentang Pengembangan Pariwisata; Peraturan Daerah pengaturan rambu-rambu lalu lintas; Peraturan Daerah Tentang Pemberian Izin Dispensasi Penggunaan Jalan; Peraturan Daerah Tentang Pelarangan dan Pengendalian Peredaran Garam Tidak Beryodium; Peraturan Daerah Tentang Ketenagakerjaan; Peraturan Daerah Tentang Pelayanan Pemeriksaan dan Pemadam Kebakaran; Peraturan Daerah Tentang Pengaturan Perubahan Pemanfaatan Lahan; Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Reklame; Peraturan Daerah Tentang Pemakaian Kekayaan Daerah; Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Objek Wisata; Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Sumber Daya Ikan Dirawa Pening; Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Usaha Rekreasi dan Hiburan; Peraturan Daerah Tentang Perjudian.

Tabel 8 : Jumlah Peraturan Daerah Menurut Tahun Penerbitan Di Jawa Tengah

No.	Tahun Penerbitan Peraturan Daerah	Jumlah Peraturan Daerah	Keterangan
1.	1999	52 (lima puluh dua)	Tahun Pertama Otonomi Daerah
2.	2000	50 (lima puhuh)	
3	2001	84 (delapan puluh empat)	
4.	2002	107 (seratus tujuh)	
5.	2003	68 (enam puluh delapan)	
6.	2004	22 (dua puluh dua)	
	J u m l a h	383 (tiga ratus delapan puluh tiga)	

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 – 2004

Tabel 8 di atas menunjukkan Jumlah Peraturan Daerah Menurut Tahun Pengundangan di Jawa Tengah. Tahun 1994 terdiri dari 52 Peraturan Daerah yaitu : tahun 1999 terdiri 52 Peraturan Daerah, tahun 2000 terdiri 50 Peraturan Daerah, tahun 2001 terdiri 84 Peraturan Daerah, tahun 2002 terdiri 107 Peraturan Daerah, tahun 2003 terdiri 68 Peraturan Daerah, tahun 2004 terdiri 22 Peraturan Daerah.

c). Sanksi Pidana yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah baik pidana sanksi Peraturan Daerah yang tidak delegasi Undang-Undang maupun sanksi pidana pada delegasi Undang-Undang yang terdiri dari Peraturan Daerah Pajak, Peraturan Daerah Izin, dan Peraturan Daerah Retribusi

Sanksi pidana yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah baik yang delegasi maupun tidak terlihat dalam tabel berikut.

Tabel 9: Sanksi Pidana Peraturan Daerah Tidak Delegasi Undang-Undang

No	Jenis Peraturan Daerah	Sanksi Pidana	Jumlah Peraturan Daerah
1.	Minuman Keras	Kurungan paling sedikit 3 hari dan kurungan paling lama 6 bulan. Denda paling sedikit 1 juta dan paling tinggi 5 juta rupiah.	13 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kota Magelang, KabupatenTemanggung, Kabupaten

			Purbolinggo, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Jepara, Kota Pekalongan, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.
2.	Penanggulangan Tuna Susila	Sanksi kurungan paling sedikit 7 hari dan paling lama 6 bulan. Denda paling banyak 5 juta rupiah.	4 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.
3.	Pengaturan Pedagang Kaki Lima	Sanksi paling lama 6 bulan kurungan dan denda paling tinggi 5 juta rupiah.	4 Peraturan Daerah yaitu : KabupatenBanjarnegara, Kabupaten Semarang, Kabupaten Kudus, Kabupaten Grobogan.
4.	Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum	Sanksi paling lama 6 bulan dan denda paling banyak 5 juta rupiah.	2 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Cilacap, Kabupaten Purworejo.
	Perjudian	Sanksi atau hukuman bagi perjudian didasarkan pada Pasal	1 Peraturan Daerah yaitu :

		303 dan 303 Bis KUHP Jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974, yang ancaman hukumannya Pasal 303 Bis Penjara selama-lamanya 4 (empat) tahun atau denda sebanyak-banyaknya sepuluh juta rupiah.	Kabupaten Demak.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 – 2004

Tabel 9 di atas menunjukan terdapat lima jenis Peraturan Daerah Tidak Delegasi Undang-Undang yang ada sanksi pidana Peraturan Daerah tersebut adalah Peraturan Daerah tentang Minuman Keras, Penanggulangan Tuna Susila, Pengaturan Pedagang Kaki Lima, Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum, Perjudian.

Peraturan Daerah tentang Minuman Keras, sanksi pidana kurungan paling sedikit tiga hari dan kurungan paling lama enam bulan. Denda paling sedikit 1 juta dan paling tinggi 5 juta rupiah. Kota/Kabupaten yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Magelang, Kota Magelang, KabupatenTemanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Jepara, Kota Pekalongan, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.

Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Tuna Susila, sanksi kurungan paling sedikit 7 hari dan paling lama 6 bulan, denda paling banyak 5 juta. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Magelang, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.

Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengaturan Pedagang Kaki Lima, sanksi paling lama 6 bulan kurungan dan denda paling tinggi 5 juta rupiah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Semarang, Kabupaten Kudus, Kabupaten Grobogan.

Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum, Sanksi paling lama 6 bulan dan denda paling banyak 5 juta rupiah. Kabupaten yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Cilacap, Kabupaten Purworejo.

Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Perjudian, Saksi atau hukuman bagi perjudian didasarkan pada Pasal 303 dan 303 Bis KUHP Jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974, yang ancama hukumannya Pasal 303 Bis Penjara selama-lamanya 4 (empat) tahun atau denda sebanyak-banyaknya sepuluh juta rupiah. Kabupaten yang memiliki Peraturan daerah ini adalah: Kabupaten Demak.

Tabel 10: Sanksi Pidana Peraturan Daerah Pajak Delegasi Undang-Undang

No	Jenis Peraturan Daerah	Sanksi Pidana	Jumlah Peraturan Daerah
1.	Pajak Hotel	Kurungan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan dan paling tinggi 2 (dua) tahun, atau denda serendah-rendahnya 2 kali jumlah retribusi terhutang dan setinggi-tingginya 5 juta rupiah.	15 Peraturan Daerah yaitu: Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten

			Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo, Kota Semarang, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.
2.	Pajak Hiburan	Pidana 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang. Paling lama 6 bulan dan denda paling banyak 5 juta rupiah.	8 Peraturan Daerah yaitu: Kabupaten Magelang, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Wonogiri.
3.	Pajak Restoran	Pidana minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang. Minimal 3 bulan dan Paling lama 6 bulan serta denda paling banyak 5 juta rupiah.	11 Peraturan Daerah yaitu : Propinsi Jawa Tengah Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.

4.	Pajak Penerangan Jalan	Pidana minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang. Minimal 3 bulan kurungan dan Paling lama 6 bulan serta denda paling banyak 5 juta rupiah.	10 Peraturan Daerah yaitu : Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jepara, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.
5.	Pajak Parkir	Pidana 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang. Paling lama 6 bulan kurungan dan denda paling banyak 5 juta rupiah.	7 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.
6.	Pajak Sarang Burung	Pidana minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang. Minimal 3 bulan kurungan dan Paling lama 6 bulan serta denda paling banyak 5 juta rupiah.	13 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Rembang, Kota Jepara, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 10 di atas menunjukan terdapat enam jenis sanksi pidana Peraturan Daerah Pajak Delegasi Undang-Undang yang ada sanksi pidana, Peraturan Daerah tersebut adalah Peraturan Daerah Tentang Pajak Hotel, Pajak Hiburan, Pajak Restoran, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir, Pajak Sarang Burung.

Peraturan Daerah tentang Pajak Hotel sanksi pidananya kurungan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan dan paling tinggi 2 (dua) tahun, atau denda serendah-rendahnya 2 kali jumlah retribusi terhutang dan setinggi-tingginys 5 juta rupiah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo, Kota Semarang, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.

Peraturan Daerah tentang Pajak Hiburan sanksi pidananya 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang, ada juga yang memberikan sanksi pidana paling lama 6 bulan dan denda paling banyak 5 juta rupiah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan daerah ini adalah: Kabupaten Magelang, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Wonogiri.

Peraturan Daerah tentang Pajak Restoran sanksi pidananya minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang, ada juga yang memberikan sanksi pidana minimal 3 bulan dan Paling lama 6 bulan serta denda paling banyak 5 juta rupiah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Provinsi Jateng, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.

Peraturan Daerah tentang Pajak Penerangan Jalan sanksi pidananya minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang, ada juga yang memberikan sanksi pidana minimal 3 bulan kurungan dan Paling lama 6 bulan serta denda paling banyak 5 juta rupiah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jepara, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Peraturan Daerah tentang Pajak Parkir sanksi pidananya 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang, ada juga yang memberikan sanksi pidana paling lama 6 bulan kurungan dan denda paling banyak 5 juta rupiah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah

ini adalah: Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.

Peraturan Daerah tentang Pajak Sarang Burung sanksi pidananya minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang, ada juga yang memberikan sanksi pidana minimal 3 bulan kurungan dan Paling lama 6 bulan serta denda paling banyak 5 juta rupiah. Kabupeten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Rembang, Kota Jepara, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Tabel 11: Sanksi Pidana Peraturan Daerah Izin Dan Retribusi Delegasi Undang-Undang

No	Jenis Peraturan Daerah	Sanksi Pidana	Jumlah Peraturan Daerah
1.	Pengujian Kendaraan Bermotor	Pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang.	8 Peraturan Daerah yaitu : Propinsi Jawa Tengah, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan,

			Kota Semarang, Kota Surakarta.
2.	Tempat Rekreasi dan Olah Raga	Pidana kurungan minimal 1 bulan dan maksimal 2 tahun atau denda paling sedikit 4 x jumah retribusi dan paling banyak 25 kali jumlah retribusi yang terutang.	10 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Rembang, Kabupaten Kudus, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kota Tegal, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.
3.	Pelayanan Kesehatan	Pidana kurungan minimal 3 bulan dan maksimal 6 bulan atau denda 2 % setiap bulan dari retribusi dan paling banyak 5 juta rupiah.	8 Peraturan Daerah yaitu : Propinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Gerobongan.
4.	Retribusi Terminal	Pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 5 juta rupiah	8 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Rembang,

			Kabupaten Pati, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Wonogiri.
5.	Izin Trayek	Pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang.	1 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pekalongan, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.
6.	Izin Usaha Jasa Konstruksi	Pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang.	9 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 11 di atas menunjukan terdapat enam jenis sanksi pidana. Peraturan Daerah Pajak Delegasi Undang-Undang yang ada sanksi Pidana Peraturan Daerah tersebut adalah Peraturan Daerah Tentang Pengujian Kendaraan Bermotor, Tempat Rekreasi dan Olah Raga, Pelayanan Kesehatan, Retribusi Terminal, Izin Trayek, Izin Usaha Jasa Konstruksi.

Peraturan Daerah tentang Pengujian Kendaraan Bermotor Sanksi Pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kota Semarang, Kota Surakarta.

Peraturan Daerah tentang Tempat Rekreasi dan Olah Raga Sanksi Pidana kurungan minimal 1 bulan dan maksimal 2 tahun atau denda paling sedikit 4 x jumah retribusi dan paling banyak 25 kali jumlah retribusi yang terutang. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Magelang, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Rembang, Kabupaten Kudus, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kota Tegal, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.

Peraturan Daerah tentang Pelayanan Kesehatan Sanksi Pidana kurungan minimal 3 bulan dan maksimal 6 bulan atau denda 2 % setiap bulan dari retribusi dan paling banyak 5 juta rupiah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini

adalah: Propinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Gerobongan.

Peraturan Daerah tentang Retribusi Terminal Sanksi Pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 5 juta rupiah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Temanggung, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Wonogiri.

Peraturan Daerah tentang Izin Trayek Sanksi Pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Temanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pekalongan, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Peraturan Daerah tentang Izin Usaha Jasa Konstruksi sanksi pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri.

d.) Perbuatan yang dilarang di dalam Peraturan Daerah, baik yang tidak delegasi Undang-Undang maupun yang delegasi Undang-Undang.

Perbuatan yang dilarang baik dalam Peraturan Daerah delegasi Undang-Undang maupun tidak delegasi Undang-Undang terlihat dalam tabel berikut :

Tabel 12. Perbuatan Yang Dilarang Peraturan Daerah Yang Tidak Delegasi Undang-Undang

No	Jenis Peraturan Daerah	Perbuatan Yang Dilarang	Jumlah Peraturan Daerah
1.	Minuman Keras	Memproduksi, menimbun, mengoplos, membantu mengedarkan, menjual, menyediakan, menyajikan, meminum.	13 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kota Magelang, KabupatenTemanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Jepara, Kota Pekalongan, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.
2.	Penanggulangan Tuna Susila	Mucikari, menampung tuna susila, menyediakan sarana baik melakukan atau tidak melakukan di tempat, orang yang melakukan pelacuran dan tingkah laku seperti pelacur.	4 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.

3.	Pengaturan Pedagang Kaki Lima	Berdagang di tempat lokasi yang dilarang dan kegiatan perdagangan tanpa izin	4 Peraturan Daerah yaitu : KabupatenBanjarnegara, Kabupaten Semarang, Kabupaten Kudus, Kabupaten Grobogan.
4.	Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum	Pengelolaan meliputi perencanaan, pengaturan, pengurusan, pembinaan, pengawasan dan pengembangan	2 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Cilacap, Kabupaten Purworejo.
5.	Perjudian	Turut serta dalam perbuatan perjudian, peralatan dan sarana; Bandar, penyandang dana; Agen perjudian dan penyalur; Penjual, pengedar kupon perjudian; Pembelian	1 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Demak.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 12 tersebut di atas menunjukkan perbuatan yang dilarang Peraturan Daerah yang tidak delegasi undang-undang terdiri dari Peraturan Daerah tentang Minuman Keras, Penanggulangan Tuna Susila, Pengaturan Pedagang Kaki Lima, Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum, Perjudian.

Peraturan Daerah tentang minuman Keras, perbuatan yang dilarang adalah memproduksi, menimbun, mengoplos, membantu mengedarkan, menjual, menyediakan, menyajikan, meminum. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus,

Kabupaten Kebumen, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Jepara, Kota Pekalongan, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.

Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Tuna Susila Mucikari, perbuatan yang dilarang adalah menampung tuna susila, menyediakan sarana baik melakukan atau tidak melakukan di tempat, orang yang melakukan pelacuran dan tingkah laku seperti pelacur. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Magelang, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo.

Peraturan Daerah tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima perbuatan yang dilarang adalah berdagang di tempat lokasi yang dilarang dan kegiatan. Peraturan Daerah perdagangan tanpa izin. Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Demak, Kabupaten Demak, Kabupaten Demak, Kabupaten Semarang, Kabupaten Kudus, Kabupaten Grobogan.

Peraturan Daerah tentang pengelolaan Usaha Pertambangan Umum, perbuatan yang dilarang adalah pengelolaan meliputi perencanaan, pengaturan, pengurusan, pembinaan, pengawasan dan pengembangan. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah : Kabupaten Cilacap, Kabupaten Purworejo.

Peraturan Daerah tentang Perjudian perbuatan yang dilarang adalah turut serta dalam perbuatan perjudian, peralatan dan sarana; bandar, penyandang dana; agen perjudian dan penyalur; penjual, pengedar kupon perjudian; pembelian. Kabupaten yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Demak.

Tabel 13 : Perbuatan Yang Dilarang Peraturan Daerah Pajak Yang Delegasi Undang-Undang

No	Jenis Peraturan Daerah	Perbuatan Yang Dilarang	Jumlah Peraturan Daerah
1.	Pajak Hotel	Tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja	15 Peraturan Daerah yaitu: Peraturan daerah Provinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Demak, Kabupaten Perworejo, Kota Semarang, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.
2.	Pajak Hiburan	Tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja	8 Peraturan Daerah yaitu: Kabupaten Magelang, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Wonogiri.
3.	Pajak Restoran	Tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan	11 Peraturan Daerah yaitu : Propinsi Jawa Tengah Kabupaten Sragen,

		sengaja	Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.
4.	Pajak Penerangan Jalan	Tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja	10 Peraturan Daerah yaitu : Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jepara, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.
5.	Pajak Parkir	Tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja	7 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.
6.	Pajak Sarang Burung	Tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja	13 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Rembang,

			Kota Jepara, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 13 tersebut di atas menunjukan perbuatan yang dilarang Peraturan Daerah Pajak yang delegasi undang-undang terdapat jenis Peraturan Daerah tentang Pajak Hotel, Pajak Hiburan, Pajak Restoran, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir, Pajak Sarang Burung.

Peraturan Daerah tentang Pajak Hotel perbuatan yang dilarang adalah tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Demak, Kabupaten Perworejo, Kota Semarang, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.

Pajak Hiburan perbuatan yang dilarang adalah tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten

Magelang, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Wonogiri.

Pajak Restoran perbuatan yang dilarang adalah tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Propensi Jawa Tengah, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kota Salatiga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.

Pajak Penerangan Jalan perbuatan yang dilarang adalah tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kota Magelang, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jepara, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Pajak Parkir perbuatan yang dilarang adalah tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Semarang, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Purworejo, Kota Surakarta.

Pajak Sarang Burung perbuatan yang dilarang adalah tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau

dengan sengaja. Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Magelang, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Sragen, Kabupaten Rembang, Kota Jepara, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Tabel 14 : Perbuatan Yang Dilarang Peraturan Daerah Retribusi Dan Izin yang Delegasi Undang-Undang

No	Jenis Peraturan Daerah	Perbuatan Dilarang	Jumlah Peraturan Daerah
1.	Pengujian Kendaraan Bermotor	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	8 Peraturan Daerah yaitu : Propinsi Jawa Tengah, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kota Semarang, Kota Surakarta.
2.	Tempat Rekreasi dan Olah Raga	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	10 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Magelang, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Rembang, Kabupaten Kudus,

			Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kota Tegal, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.
3.	Pelayanan Kesehatan	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Melakukan perbuatan yang bertentangan dengan standar dan kode etik profesi. Tidak membayar tepat waktu atau kurang membayar jumlah retribusi.	8 Peraturan Daerah yaitu : Propinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Grobongan.
4.	Retribusi Terminal	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah.	8 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Wonogiri.
5.	Izin Trayek	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Orang pribadi atau badan menyediakan pembayaran	11 Peraturan Daerah yaitu: Kabupaten Temanggung, Kabupaten Purbolinggo,

		angkutan penumpang umum untuk trayek tanpa memiliki izin trayek.	Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pekalongan, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.
6.	Izin Usaha Jasa Konstruksi	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah.	9 Peraturan Daerah yaitu : Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri.

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 14 tersebut di atas menunjukan perbuatan yang dilarang Peraturan Daerah Retribusi dan Izin yang dilarang delegasi undang-undang terdapat jenis Peraturan Daerah Tentang Pengujian Kendaraan Bermotor, Tempat Rekreasi dan

Olah Raga, Pelayanan Kesehatan , Retribusi Terminal, Izin Trayek, Izin Usaha Jasa Konstruksi.

Peraturan Daerah tentang Pengujian Kendaraan Bermotor perbuatan yang dilarang adalah wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kota Semarang, Kota Surakarta.

Peraturan Daerah tentang Tempat Rekreasi dan Olah Raga perbuatan yang dilarang adalah wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Magelang, Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Rembang, Kabupaten Kudus, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kota Tegal, Kabupaten Wonogiri, Kota Surakarta.

Peraturan Daerah tentang Pelayanan Kesehatan perbuatan yang dilarang adalah wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Melakukan perbuatan yang bertentangan dengan standar dan kode etik profesi. Tidak membayar tepat waktu atau kurang membayar jumlah retribusi. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Provinsi Jawa Tengah, Kota Magelang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Grobongan.

Peraturan Daerah tentang Retribusi Terminal perbuatan yang dilarang adalah wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Temanggung, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Wonogiri.

Peraturan Daerah tentang Izin Trayek perbuatan yang dilarang adalah wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Orang pribadi atau badan menyediakan pembayaran angkutan penumpang umum untuk trayek tanpa memiliki izin trayek. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Temanggung, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Blora, Kabupaten Klaten, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pekalongan, Kota Pekalongan, Kabupaten Brebes, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Grobogan.

Peraturan Daerah tentang Izin Usaha Jasa Konstruksi perbuatan yang dilarang adalah wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Kabupaten/Kota yang memiliki Peraturan Daerah ini adalah: Kabupaten Temanggung, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Purbolinggo, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Batang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Kendal, Kabupaten Wonogiri.

Tabel 15 : Peraturan Daerah di Jawa Tengah yang Dibatalkan Menteri Dalam Negeri

Nomor	Jenis Peraturan Daerah	Daerah	Alasan Pembatalan	Ket.
1.	Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Keselamatan dan Kesehatan Kerja	Kabupaten Sukoharjo	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena tidak ada kepentingan umum yang harus dilindungi dan merupakan kewajiban pemerintah untuk menjamin keselamatan kerja.	Peraturan Daerah ini paling lambat 7 (tujuh) hari untuk tidak dilaksanakan lagi
2.	Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Tebang dan Izin Angkut Kayu Desa/Hutan Rakyat dan Kayu Olahan	Kabupaten Sragen	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan

			pungutan atas izin tebang dan angkut kayu desa/hutan rakyat dan kayu olahan merupakan urusan Pemerintahan Umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.	
3.	Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan	Kabupaten Blora	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, dan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha, karena tidak memberikan kemudahan dalam berusaha dan seharusnya pemberian izin berlaku sepanjang usaha tersebut berjalan dan didaftar ulang 5 (lima) tahun sekali	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan

4.	Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penyimpangan Waktu Kerja dan Waktu Istirahat Bagi Perusahaan	Kabupaten Jepara	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena izin penyimpangan waktu karja dan waktu istirahat bagi pekerja sehingga Pemerintah Daerah tidak perlu memberikan izin	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan
5.	Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2002 tentang Izin Bongkar Muat	Kabupaten Rembang	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan bongkar muat barang tidak seharusnya dikenakan retribusi sebab tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan

6.	Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penebangan dan Pengangkutan Kayu	Kabupaten Purbalingga	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan pengutan atas izin penebangan dan pengangkutan kayu merupakan urusan Pemerintahan Umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan
7.	Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2003 tentang Kepelabuhan	Kabupaten Cilacap	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2000 tentang Kenavigasian dan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan, karena pembinaan sistem, tatanan, keselamatan kepelabuhan dan	Peraturan Daerah ini paling lambat 7 (tujuh) hari untuk tidak dilaksanakan lagi

			keselamatan pelayaran masih merupakan kewenangan Pemerintah	
8.	Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2001 tentang Pajak Televisi	Kabupaten Cilacap	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena saat pembelian telah dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sehingga terjadi pungutan ganda	Peraturan Daerah ini paling lambat 7 (tujuh) hari untuk tidak dilaksanakan lagi
9.	Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Kabupaten Magelang	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah	Peraturan Daerah ini paling lambat 7 (tujuh) hari untuk tidak dilaksanakan lagi

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 15 tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat sembilan Peraturan Daerah yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Peraturan Daerah tersebut berasal dari Kabupaten Sukoharjo yaitu Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Retribusi Izin Keselamatan dan Kesehatan Kerja alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah, karena tidak ada kepentingan umum yang harus dilindungi dan merupakan kewajiban pemerintah untuk menjamin keselamatan kerja.

Kabupaten Sragen Jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 Tentang Retribusi Izin Tebang dan Izin Angkut Kayu Desa/Hutan alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan pungutan atas izin tebang dan angkut kayu desa/hutan rakyat dan kayu olahan merupakan urusan Pemerintahan Umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.

Kabupaten Blora Jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan alasan pembatalan Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah

dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi, karena kegiatan pungutan atas izin tebang dan angkut kayu desa/hutan rakyat dan kayu olahan merupakan urusan Pemerintahan Umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.

Kabupaten Jepara Jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penyimpangan Waktu Kerja dan Waktu Istirahat Bagi Perusahaan alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena izin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi pekerja sehingga Pemerintah Daerah tidak perlu memberikan izin

Kabupaten Rembang Jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2002 tentang Izin Bongkar Muat. Alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan bongkar muat barang tidak seharusnya dikenakan retribusi sebab tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi

Kabupaten Purbalingga Jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penebangan dan Pengangkutan Kayu. Alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan pengutan atas izin penebangan dan pengangkutan kayu merupakan urusan Pemerintahan Umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.

Kabupaten Cilacap Jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2001 tentang Pajak Televisi. Alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena saat pembelian telah dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sehingga terjadi pungutan ganda

Kabupaten Magelang Jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah

e). Peraturan Daerah yang mempunyai karakteristik daerah Peraturan Daerah yang mempunyai karakteristik daerah dimana pembuatannnya disesuaikan dengan keadaan ditempat Peraturan Daerah tersebut diundangkan terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 16 : Peraturan Daerah Yang Mempunyai Karakteristik Daerah

No.	Dearah	Tentang	Perbuatan Dilarang	Sanksi
1.	Rembang	(1) Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2001 tentang Larangan Penggunaan Jaring Cotok Untuk Menangkap Ikan Diperairan Laut Rembang	Melanggar penggunaan jaring cotok dan sejenisnya untuk menangkap ikan di perairan Kabupaten Rembang	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)
		(2) Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Pelarangan dan Pengendalian Peredaran Garam Tidak Beryodium	Setiap orang atau badan hukum dilarang memproduksi dan mengedarkan garam konsumsi tidak beryodium	Pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)
		(3) Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman Tionghoa	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)

2.	Surakarta	(1)Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1999 tentang Yayasan yang Didirikan oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta	Badan Pengelola yang tidak menyusun laporan tahunan	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)
		(2) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2000 tentang Destribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)
3.	Klaten	(1) Peraturan Daerah Nomor 40 Tahun 2001 tentang Pelayanan Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)
		(2) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pengaturan Perubahan Pemanfaatan Lahan	Melanggar ketentuan izin perubahan pemanfaatan lahan tertulis dari Bupati dan retribusi izin pemanfaatan lahan.	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang.
		(3) Peraturan Daerah Nomor 5	Melanggar ketentuan izin	Pidana kurungan paling lama 6

		Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Tebang Kayu Desa/Hutan Rakyat dan Kayu Hasil Perkebunan Serta Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan	tebang kayu hutan rakyat dan kayu hasil perkebunan serta menerbitkan SKSHH.	(enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)
4.	Pekalongan	(1) Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Perfilman	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang.
		(2) Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Pemeriksaan Kualitas Lingkungan Pada Laboraturium Dinas Kesehatan	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	Pidana kurungan 1 (satu) tahun atau 2 (dua) tahun denda paling banyak 4 kali jumlah retribusi yang terutang
5.	Karanganyar	(1) Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi perusahaan	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang.

		(2) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pajak Salon Kecantikan	Wajib pajak tidak menyampaikan SPTPD karena kealfaan atau sengaja	Pidana kurungan 1 (satu) tahun atau 2 (dua) tahun denda paling banyak 4 kali jumlah pajak yang terutang
6.	Jepara	(3) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Retribusi Perizinan Perhubungan Laut dan Penyebrangan	Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah	Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang.
7.	Blora	Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Retribusi Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	Wajib retribusi yang tidak membayar tepat waktu atau kurang membayar yang merugikan keuangan daerah	Sanksi administratif apabila tidak dibayar tepat waktu atau kurang pembayaran dikenakan sanksi 2 % setiap bulan

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Berdasarkan tabel 16 di atas terlihat bahwa untuk daerah kabupaten atau kota yang mempunyai Peraturan Daerah berbeda dengan daerah lain. Kabupaten atau Kota dimaksud adalah Kabupaten Rembang tentang Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2001 tentang Larangan Penggunaan Jaring Cotok Untuk Menangkap Ikan Diperairan Laut Rembang. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini melanggar

penggunaan jaring cotok dan sejenisnya untuk menangkap ikan di perairan Kabupaten Rembang. Sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)

Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Pelarangan dan Pengendalian Peredaran Garam Tidak Beryodium. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Setiap orang atau badan hukum dilarang memproduksi dan mengedarkan garam konsumsi tidak beryodium. Sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut dengan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)

Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman Tionghoa. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)

Kota Surakarta terdapat dua Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1999 tentang Yayasan yang Didirikan oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta. Perbuatan yang dilarang badan pengelola yang tidak menyusun laporan tahunan, sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp

5.000.000,- (lima juta rupiah) Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Badan Pengelola yang tidak menyusun laporan tahunan dan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2000 tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah)

Kabupaten Klaten terdapat Peraturan Daerah Nomor 40 Tahun 2001 tentang Pelayanan Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah, sanksi pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah). Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pengaturan Perubahan Pemanfaatan Lahan. Perbuatan yang dilarang melanggar ketentuan izin perubahan pemanfaatan lahan tertulis dari Bupati dan retribusi izin pemanfaatan lahan. Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Tebang Kayu Desa/Hutan Rakyat dan Kayu Hasil Perkebunan Serta Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan. Perbuatan yang dilarang melanggar ketentuan izin tebang kayu hutan rakyat dan kayu hasil perkebunan serta menerbitkan SKSHH, Sanksi

pidananya Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah).

Kota Pekalongan terdapat Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Tebang Kayu Desa/Hutan Rakyat dan Kayu Hasil Perkebunan Serta Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini melanggar ketentuan izin tebang kayu hutan rakyat dan kayu hasil perkebunan serta menerbitkan SKSHH. Sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah).

Kabupaten Karanganyar terdapat dua Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Perfilman. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Pemeriksaan Kualitas Lingkungan Pada Laboraturium Dinas Kesehatan. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah dengan pidana kurungan 1 (satu) tahun atau 2 (dua) tahun denda paling banyak 4 kali jumlah retribusi yang terutang

Kabupaten Jepara terdapat tiga Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi perusahaan. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pajak Salon Kecantikan. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Wajib pajak tidak menyampaikan SPTPD karena kealfaan atau sengaja. Sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut Pidana kurungan 1 (satu) tahun atau 2 (dua) tahun denda paling banyak 4 kali jumlah pajak yang terutang. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Retribusi Perizinan Perhubungan Laut dan Penyebrangan. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah. Sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah tersebut pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang.

Kabupaten Blora terdapat Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Retribusi Tempat Penjualan Minuman Beralkohol. Perbuatan yang dilarang dalam Peraturan Daerah ini Wajib retribusi yang tidak membayar tepat waktu atau kurang membayar yang merugikan keuangan daerah. Sanksi terhadap pelanggaran Peraturan

Daerah tersebut sanksi administratif apabila tidak dibayar tepat waktu atau kurang pembayaran dikenakan sanksi 2 % setiap bulan

Tabel 17: Peraturan Daerah di Jawa Tengah yang Dibatalkan Menteri Dalam Negeri

Nomor	Jenis Peraturan Daerah	Daerah	Alasan Pembatalan	Ket.
1.	Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Keselamatan dan Kesehatan Kerja	Kabupaten Sukoharjo	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena tidak ada kepentingan umum yang harus dilindungi dan merupakan kewajiban pemerintah untuk menjamin keselamatan kerja.	Peraturan Daerah ini paling lambat 7 (tujuh) hari untuk tidak dilaksanakan lagi
2.	Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Tebang dan Izin	Kabupaten Sragen	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan

	Angkut Kayu Desa/Hutan Rakyat dan Kayu Olahan		Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan pungutan atas izin tebang dan angkut kayu desa/hutan rakyat dan kayu olahan merupakan urusan Pemerintahan Umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.	
3.	Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan	Kabupaten Blora	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, dan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha, karena tidak memberikan kemudahan dalam berusaha dan seharusnya pemberian	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan

			izin berlaku sepanjang usaha tersebut berjalan dan didaftar ulang 5 (lima) tahun sekali	
4.	Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penyimpangan Waktu Kerja dan Waktu Istirahat Bagi Perusahaan	Kabupaten Jepara	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena izin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi pekerja sehingga Pemerintah Daerah tidak perlu memberikan izin	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan
5.	Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2002 tentang Izin Bongkar Muat	Kabupaten Rembang	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan bongkar muat barang	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan

			tidak seharusnya dikenakan retribusi sebab tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi	
6.	Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penebangan dan Pengangkutan Kayu	Kabupaten Purbalingga	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan pungutan atas izin penebangan dan pengangkutan kayu merupakan urusan Pemerintahan Umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin	Pembatalan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan
7.	Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2003 tentang Kepelabuhan	Kabupaten Cilacap	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2000 tentang Kenavigasian dan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan,	Peraturan Daerah ini paling lambat 7 (tujuh) hari untuk tidak dilaksanakan lagi

			karena pembinaan sistem, tatanan, keselamatan kepelabuhan dan keselamatan pelayaran masih merupakan kewenangan Pemerintah	
8.	Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2001 tentang Pajak Televisi	Kabupaten Cilacap	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena saat pembelian telah dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sehingga terjadi pungutan ganda	Peraturan Daerah ini paling lambat 7 (tujuh) hari untuk tidak dilaksanakan lagi
9.	Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	Kabupaten Magelang	Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan	Peraturan daerah ini paling lambat 7 (tujuh) hari untuk tidak dilaksanakan lagi

			Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah	

Sumber data: Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari tahun 1999 - 2004

Tabel 17 tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat sembilan Peraturan Daerah yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Peraturan Daerah tersebut berasal dari Kabupaten Sukoharjo yaitu Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Retribusi izin keselamatan dan kesehatan kerja alasan pembatalan Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena tidak ada kepentingan umum yang harus dilindungi dan merupakan kewajiban pemerintah untuk menjamin keselamatan kerja.

Kabupaten Sragen jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan yaitu Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Tebang dan Izin Angkut Kayu Desa/Hutan alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan pungutan atas izin tebang dan angkut kayu desa/hutan rakyat dan kayu olahan merupakan urusan

pemerintahan umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.

Kabupaten Blora jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan adalah Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan pungutan atas izin tebang dan angkut kayu desa/hutan rakyat dan kayu olahan merupakan urusan pemerintahan umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.

Kabupaten Jepara jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan adalah Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penyimpangan Waktu Kerja dan Waktu Istirahat Bagi Perusahaan. Alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena izin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat bagi pekerja schingga Pemerintah Daerah tidak perlu memberikan izin.

Kabupaten Rembang jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan adalah Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2002 tentang Izin Bongkar Muat. Alasan

pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan bongkar muat barang tidak seharusnya dikenakan retribusi sebab tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi.

Kabupaten Purbalingga jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan adalah Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Penebangan dan Pengangkutan Kayu. Alasan pembatalan Bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, karena kegiatan pungutan atas izin penebangan dan pengangkutan kayu merupakan urusan Pemerintahan Umum yang seharusnya dapat dibiayai dari penerimaan umum, dan pengenaan tarif harus sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pengeluaran izin.

Kabupaten Cilacap jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan adalah Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2001 tentang Pajak Televisi. Alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Jenis-Jenis Pajak Provinsi, karena saat pembelian telah dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sehingga terjadi pungutan ganda.

Kabupaten Magelang jenis Peraturan Daerah yang dibatalkan adalah Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Retribusi Pelayanan

Ketenagakerjaan alasan pembatalan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

2. Sinkronisasi Antara Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Kodifikasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa di antara Peraturan Daerah yang dimintakan pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri terdapat sembilan Peraturan Daerah yang dibatalkan (Tabel 17 halaman 209). 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. Pencantum ancaman pidana yang bebeda-beda diantara Peraturan Daerah yang ada karena peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan pemberian sanksi pidana juga berbeda-beda. Sebagaimana terlihat dalam (tabel 10, 11, 12, hal. 171, 176, 181).

Tabel 18 : Asas, Sanksi Pidana Dalam Hukum Pidana Kodifikasi

No.	Pengaturan	Tentang	Rumusan
1.	Pasal 1 (ayat 1) KUHP	Asas Legalitas	Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan.
2.	Pasal 10 KUHP	Pidana	Pidana terdiri atas : a. Pidana Pokok : 1. pidana Mati 2. pidana Penjara 3. pidana Kurungan 4. pidana Denda b. Pidana Tambahan : 1. pencabutan hak-hak tertentu 2. perampasan barang-barang tertentu 3. pengumuman Putusan Hakim
3.	Pasal 12 ayat (1) KUHP ayat (2) KUHP	Pidana Penjara	Pidana Penjara adalah seumur hidup atau selama waktu tertentu. Pidana penjara selama waktu tertentu paling pendek adalah 1 hari dan paling

			lama lima belas tahun berturut-turut.
4.	Pasal 18 Ayat (1) KUHP	Kurungan	Kurungan Paling sedikit adalah satu hari dan paling lama satu tahun
5.	Pasal 30 ayat (1) KUHP ayat (2) KUHP ayat (3) KUHP	Denda	Denda paling sedikit adalah dua puluh lima sen Jika tidak dibayar, lalu diganti dengan kurungan Lamanya kurungan pengganti paling sedikit adalah satu hari dan paling lama enam bulan

Tabel 18 menunjukkan bahwa asas legalitas dicantumkan dalam 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.

Jenis pidana diatur dalam ketentuan Pasal 10 KUHP, yang menurut ketentuan pasal tersebut jenis 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 paling lama lima belas tahun berturut-turut. Pasal 18 ayat (1) KUHP mengatur tentang kurungan, kurungan paling sedikit satu hari paling lama satu tahun. Dalam Pasal 30 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.

3. 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 dan sanksi merupakan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, memuat kondisi daerah yang bersangkutan, tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan di atasnya. Hasil penelitian menunjukan banyak Peraturan Daerah yang dibatalkan (Tabel 17 hal 209) perumusan tindak pidana tidak memenuhi standar hukum, demikian juga tentang sanksi yang dirumuskan (Tabel 9, 10, 11, 12, hal. 168, 171, 176, 181). Apabila proses pembuatan Peraturan Daerah sesuai dengan standar hukum yang ideal, Peraturan

Daerah dapat berlaku efektif, karena telah memenuhi unsur yuridis, sosiologis dan fisiolofis. 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.

B. Pembahasan

1. Konsep Dasar kebijakan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah

Pada prinsipnya tentang alasan pengundangan Peraturan Daerah tidak Delegasi Undang-Undang (tabel.1 hal. 146) yang bersumber dari larangan norma agama, dan norma sosial dan berbagai faktor yang mempengaruhi lingkungan yaitu:

(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;

(d) usaha pertambangan umum, karena alasan sumber daya alam 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 (tabel 2 hal 149) di Propinsi Jawa tengah , pengundangan Peraturan Daerah yang bersumber untuk kepentingan Pajak Daerah dan pendapatan usaha potensi daerah secara ekonomis, dengan klasifikasi :

(a) hotel, hiburan, restoran, penerangan jalan, parkir, karena alasan untuk pajak dan retribusi daerah;

(b) usaha sarang burung untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Demikian pula terhadap alasan Peraturan Daerah untuk ijin dan retribusi dengan delegasi undang-undang (tabel 3 hal 154) mencakup 6 (enam) obyek; pengujian kendaraan bermotor, rekreasi dan olah raga, pelayanan kesehatan, retribusi teminal, ijin trayek, usaha jasa konstruksi. Keenam Peraturan Daerah tersebut di atas menitik beratkan untuk alasan merubah Pendapatan Asli 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.

Rekapitulasi Peraturan Daerah dengan delegasi undang-undang yang berupa pajak daerah berjumlah 97 (sembilan puluh tujuh) dan yang berupa ijin dan retribusi berjumlah 212 (dua ratus dua belas), seluruhnya berjumlah 309 (tiga ratus sembilan), adapun Peraturan Daerah tidak delegasi undang-undang tetapi bermuatan pidana dalam peraturan pajak berjumlah 20 (dua puluh) dan peraturan retribusi daerah berjumlah 44 (empat puluh empat), seluruhnya menjadi jumlah 64 (enam puluh

empat) Peraturan Daerah di Jawa Tengah/Kabupaten/Kota, sehingga total peraturan pajak, ijin , retribusi berjumlah 373 (tiga ratus tujuh puluh tiga) Peraturan Daerah.

Jumlah Peraturan Daerah menurut yang diundangkan di Jawa Tengah/Kabupaten/Kota tercatat tahun 1999 sampai 2004 berjumlah 383 Peraturan Daerah (Tabel-8 hal 167). Tahun 2002 menjadi angka terbanyak pengundangan Peraturan Daerah yang diperkirakan menjadi tahun ke tiga puncak semangat persiapan penyelenggaraan rumah tangga Pemerintah Daerah dalam suasana desentralisasi daerah otonom.

Mendiskripsikan alasan-alasan pertimbangan kriminalisasi Peraturan Daerah yang tidak delegasi undang-undang, yang intinya untuk pengendalian dan pengawasan suatu perbuatan yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat dan meresahkan masyarakat karena bertentangan dengan norma yang ada, serta untuk menjaga dan memelihara ketertiban masyarakat.

Peraturan Daerah Minuman Keras, Penanggulangan Tuna Susila, Pengaturan Pedagang Kaki Lima, Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum, Perjudian hanya merupakan sampel dari 64 Peraturan Daerah yang delegasi undang-undang yang diundangkan Pemerintahan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, tetapi sudah bisa memberikan gambaran alasan Pemerintahan Daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah yang tidak delegasi undang-undang.

Peraturan Daerah Pajak merupakan Peraturan Daerah yang delegasi undang, dari 97 (sembilan puluh tujuh) Peraturan Daerah Pajak yang ada di Jawa Tengah,

merupakan sempel secara umum alasan dari pembuatan Peraturan Daerah yang diwakili 6 (enam) sampel Peraturan Daerah yang paling banyak di undangkan oleh daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, dengan pertimbangan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pengundangan Peraturan Daerah di Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dilihat dari alasan membuatan Peraturan Daerah, menitik beratkan untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD), di samping untuk penegakan hukum dan ketertiban masyarakat, hal itu tergambar dari banyaknya Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi yang diterbitkan Pemerintahan Daerah.

Kajian dari ilmu hukum pidana modern (*the modern criminal law scianc)* tentang perumusan Peraturan Daerah bermuatan pidana haruslah sesuai dengan politik kriminil yang di anut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat di daerah dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat, dengan pendekatan yang rasional, bukan semata-mata untuk tujuan yang pragmatis dan mendapatkan Pendapatan Asli Daerah yang banyak.

Berbagai aspek pertimbangan dalam menentukan kriminalisasi sebagaimana telah dikemukakan Barda Nawawi Arief (hal 59) 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 memperhatian empat pertimbangan di atas, **perlu ditambah dengan pertimbangan karakteristik daerah.**

Alasan Kriminalisasi Peraturan Daerah yang tidak 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 itu belum memperhatikan alasan kriminalisasi sesuai dengan teori kriminalisasi.

Peraturan Daerah yang diundangkan Pemerintahan Daerah dalam berbagai jenis untuk mengatur daerah setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan wewenang pada daerah untuk membuat Peraturan Daerah guna mengatur daerah, sebagaian besar Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi yang tujuannya untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD), khususnya sampai pada tahun 2002 ternyata terdapat implikasi di daerah berlomba membuat Peraturan Daerah dan banyak dibatalkan karena alasan tidak sinkron dengan undang-undang di atasnya.

Dalam implementasi kewenangan terdapat kecenderungan daerah untuk lebih mengedepankan persepsi penafsiran otonomi luas, namun lupa bahwa di dalam aspek tersebut harus ada prinsip nyata dan bertanggung jawab. Persepsi otonom luas terjadi berakibat dalam banyak hal yang ingin dikelola, sementara itu ternyata secara empiris kewenangan tersebut masih dalam penanganan oleh tingkat Pemerintah Pusat. Ekses yang ditimbulkan tentu terjadinya friksi antar tingkat pemerintahan di beberapa daerah, yaitu: (1) Friksi antara Pemerintah dan Daerah dalam hal pengelolaan kewenangan pemerintahan, pelabuhan laut, otorita, kehutanan, pertambangan dan sanksi pidana; (2) Friksi antar provinsi dan antar Provinsi dengan Kabupatan/Kota; (3) Friksi antar Kabupaten/Kota dalam hal batas-batas daerah dan rumusan tentang pelanggaran sanksi pidana yang berbeda.

Selain itu dalam elemen kewenangan masih terdapat tumpang tindih kewenangan di antara masing-masing tingkat Pemerintahan dalam bidang

kehutanan, pekerjaan umum, pertanahan, perhubungan laut, pendidikan, perumusan Peraturan Daerah Pidana, dan lain sebagainya, sedangkan kewenangan tersebut berasal dari masih terdapatnya peraturan yang belum harmonis.

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 sebagain Peraturan Daerah hanya mencantumkan batas maksimal sanksi pidana yang di kenakan, dan jumlah denda yang dikenakan.

Secara umum Peraturan Daerah Pidana berpedoman pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian dirubah menjadi Undang - Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam merumuskan sanksi terhadap pelanggaran dengan ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling tinggi 5 juta rupiah, kecuali pada Peraturan Daerah Perjudian yang mengancamkan sanksi pidana ketentuan KUHP yang diperberat menjadi empat tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta) rupiah tahun mengembalikan sanksinya pada KUHP.

Rumusan sanksi pidana yang ada pada Peraturan Daerah Pajak Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah diancamkan bervariasi antara pada kelompok *Pertama,* Peraturan Daerah yang mencantumkan kurungan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan dan paling tinggi 2 (dua) tahun, atau denda serendah-

rendahnya 2 kali jumlah retribusi terhutang dan setinggi-tingginya 5 juta rupiah, dan pada kelompok *Kedua*, Peraturan Daerah yang menentukan sanksi pidana minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang, demikian juga kelompok *Ketiga*, Peraturan Daerah yang merumuskan sanksi minimal 3 bulan kurungan dan paling lama 6 bulan serta denda paling banyak 5 juta rupiah.

Sebagaimana dirumuskan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota melalui Peraturan Daerah Izin Retribusi delegasi undang-undang dapat diklasifikasikan menjadi 4 (empat) kelompok, pada kelompok *pertama*, pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang, kelompok k*edua*, pidana kurungan minimal 1 bulan dan maksimal 2 tahun atau denda paling sedikit 4 kali jumah retribusi dan paling banyak 25 kali jumlah retribusi yang terutang, k*etiga*, pidana kurungan minimal 3 bulan dan maksimal 6 bulan atau denda 2 % setiap bulan dari retribusi dan paling banyak 5 juta rupiah; dan kelompok *keempat*, pidana kurungan minimal 3 bulan, paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi yang terutang.

Perumusan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah belum ada keseragaman ukuran sanksi pidana dan Pemerintahan Daerah belum memahami bagaimana merumuskan penentuan sanksi yang baik, sehingga terjadi banyak perbedaan antara satu Peraturan Daerah dengan Peraturan 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 pemidanaan 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 di Jawa Tengah. Perumusan Peraturan Daerah tidak menggunakan standar hukum. Peraturan Daerah harus diukur dengan standar hukum nasional maupun internasional. Standar internasional seperti *petty crime* bahkan bisa diberi maaf atau *pordonnable*, atau standar nasional kejahatan ringan yang sifatnya pelanggaran.

Pedoman umum sanksi secara umum, sanksi dalam hukum pidana dapat di bagi menjadi sanksi pidana dan sanksi tindakan. Kedluanya bersumber dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bersumber pada ide dasar: "mengapa diadakan pemidanaan", sedangkan sanksi tindakan bertolak dari ide dasar: "untuk apa diadakan pemidanaan 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 pemidanaan. Setelah tujuan pemidanaan ditetapkan, barulah jenis dan bentuk sanksi apa yang paling tepat bagi pelanggaran Peraturan Daerah itu.

Perbuatan yang dilarang dari Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, antara satu Peraturan Daerah dengan Peraturan Daerah lainnya berlainan, tergantung objek perbuatan pidana yang diatur, tidak bisa disamakan. Peraturan Daerah Pajak yang pembuatanya didelegasikan oleh undang-undang, hampir semua perbuatan yang di larang wajib pajak yang tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealfaan atau dengan sengaja.

Semua Peraturan Daerah di Jawa Tengah yang diteliti melarang tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealpaan atau dengan sengaja, dapat berpengaruh terhadap sanksi pidana. Materi hukum Peraturan Daerah Pajak mengikuti ketentuan perbuatan yang dilarang dalam undang-undang pajak dan retribusi daerah.

dengan Peraturan Daerah Kabupaten lain, tentang retribusi tempat penjualan minuman beralkohol, yakni bahwa daerah lain secara tegas membuat Peraturan Daerah yang melarang minuman beralkohol/miras, sedangkan Peraturan Daerah di Blora memberikan ijin pada tempat penjualan minuman beralkohol.

Di samping itu terdapat ketentuan kumulatif dengan adanya sanksi administratif apabila retribusi yang harus dibayar pada Pemerintah Daerah tidak dilakukan oleh tempat penjualan minuman beralkohol, dari pada diterapkan sanksi administratif 2% setiap bulan apabila retribusi ini tidak dibayar tepat waktu atau kurang dari seharusnya pembayaran Wajib retribusi

2. Sinkronisasi Antara Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Pidana Kodifikasi

Sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi terdiri dari 3 (tiga) cakupan : (1) bidang asas yang dianut dalam Peraturan Daerah pidana atau bermuatan pidana; (2) bidang substansi dalam Peraturan Daerah pidana atau bermuatan pidana; dan (3) alasan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, sehingga diketahui alasan Menteri Dalam Negeri/Pemerintah membatalkan suatu Peraturan Daerah yang telah diundangkan Pemerintahan Daerah.

Unsur fundamental Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, dari asas yang dianut sudah memenuhi asas legalitas, karena Peraturan Daerah yang diundangkan dari Pemerintahan Daerah di Jawa Tengah telah mendapat legalitas dari

peraturan di atasnya, walaupun dari segi substansial dan sanksi yang diberikan masih banyak menimbulkan penyimpangan asas hukum.

Asas legalitas mengandung makna bahwa ketentuan dapat dipidana suatu perbuatan dalam Peraturan Daerah harus terjadi melalui pengaturan Peraturan Daerah oleh Pemerintahan Daerah terlebih dahulu, atau berdasarkan kekuatan undang-undang dalam arti formal, yang mengandung makna bahwa pembentuk Peraturan Daerah dapat membuat peraturan pidana selama mendapatkan legitimasi dari undang-undang dalam arti tidak boleh menciptakan sanksi pidana selain yang ditentukan oleh undang-undang yang dikenal dengan adagium *"nullum delictum nulla poena sine praevia legs poenali"*. Jika dihubungkan dengan rumusan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah pidana menetapkan dan membatasi perbuatan mana dan sanksi pidana mana yang dapat dijatuhkan pada pelanggarnya.

Guna dapat menghukum seseorang dengan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah sekaligus memenuhi tuntutan keadilan dan kemanusiaan, harus ada suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah dan yang dapat dipersalahkan kepada pelakunya, dan pelaku yang bersangkutan harus merupakan seseorang yang dapat dimintai pertanggungjawaban.

Fungsi asas legalitas menjadikan kewenangan yang dilegalkan kepada daerah dalam hal membentuk Peraturan Daerah pidana sehingga, Pemerintah Daerah diberi wewenang melakukan kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah, sebagaimana

diatur dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diperbaharui dengan Pasal 143 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi daerah yang telah didelegasikan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, memberikan legalitas pada daerah untuk membuat Peraturan Daerah baik Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi daerah.

Asas legalitas juga memberikan perlindungan pada masyarakat agar Pemerintahan Daerah tidak sewenang-wenang dalam merumuskan Peraturan Daerah pidana. Pemerintahan Daerah tidak boleh membuat Peraturan Daerah pidana diluar wewenang yang diberikan oleh peraturan yang ada di atasnya. Apabila hal ini terjadi maka Peraturan Daerah itu tidak sinkron dalam bidang asas yang dianut, sehingga bisa dibatalkan atau dimintakan untuk dibatalkan.

Pada dasarnya yang dimaksud dengan substansi hukum Pemerintahan Daerah di Jawa Tengah dalam merumuskan Peraturan Daerah pidana, yang tidak delegasi undang-undang, ternyata tidak ada keseragaman, sebagian Peraturan Daerah merumuskan sanksi dengan mencantumkan jumlah pidana minimal dan maksimal, tapi sebagain Peraturan Daerah hanya mencantumkan batas maksimal sanksi pidana yang di kenakan, dan jumlah denda yang dikenakan.

Peraturan Daerah Pidana di Jawa Tengah dalam merumuskan sanksi pidana memakai batas minimal (paling sedikit) baik pada sanksi kurungan maupun pada

sanksi denda, berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 143 ayat (2), yang hanya menentukan batas maksimal kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pemerintahan Daerah merumuskan sanksi pidana Peraturan Daerah Perjudian tidak mengikuti peraturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah didasarkan pada Pasal 303 dan 303 Bis KUHP Jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974, yang ancaman hukuman diperberat selama-lamanya empat tahun atau denda sebanyak-banyaknya sepuluh juta rupiah.

Perbuatan yang dilarang dari Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, ternyata kriteria antara satu Peraturan Daerah dengan Peraturan Daerah lainnya berlainan, tergantung objek penelitian pidana yang diatur, tidak bisa disamakan antara satu Peraturan Daerah dengan Peraturan Daerah lainnya.

Peraturan Daerah untuk tindak pidana tertentu tidak hanya mengatur suatu perbuatan secara tunggal, tapi beberapa perbuatan kumulatif yang berhubungan dengan objek perbuatan utama. Peraturan Daerah Minuman Keras bukan hanya melarang meminum minuman keras, tapi juga melarang memproduksi, menimbun, mengoplos, membantu mengedarkan, menjual, menyediakan, dan menyajikan minuman keras.

Peraturan Daerah yang memuat sanksi pidana oleh Pemerintahan Daerah dalam memformulasikan norma secara umum sama yakni untuk pengendalian dan pengawasan suatu perbuatan yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat dan

meresahkan masyarakat, yang bertentangan dengan norma sosial yang ada, serta untuk menjaga dan memelihara ketertiban umum.

Isi ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah dari Pasal 73 Nomor 19 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Perhubungan dan Telekomunikasi, dengan perbuatan yang dilarang melanggar ketentuan penyelenggaraan Pos yang diterdiri dari pembukaan agen dan cabang yang melanggar penyelenggaraan Telekomunikasi, sedangkan sanksi Peraturan Daerah ini mempunyai karakteristik hukumannya.

Bila dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur batas maksimal (paling lama) enam bulan kurungan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dibandingkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Perhubungan dan Telekomunikasi yang seperti ketentuan di atas, Apabila dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan KUHP tentang jenis pidana kurungan maksimal hanya satu tahun, karena apabila maksimum ancaman pidana yang melebihi satu tahun berarti masuk jenis pidana penjara, sedangkan sanksi denda yang sangat tinggi sampai Rp 400.000.000,00 melebihi batas maksimal yang dibolehkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Muatan sanksi pidana yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah yang demikian seperti tersebut di atas berarti antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi tidak sinkron, sehingga pembedaan itu bertentangan dengan prinsip *"lex superiore derogat legi inferiore"*, dan belum menjadi pertimbangan Menteri

Dalam Negeri/Pemerintah dalam membatalkan suatu Peraturan Daerah yang bermasalah.

Semangat otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Jo Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah perlu diberdayakan sumber pendapatan asli daerah, yang berupa pajak daerah dan retribusi daerah, sehingga penghasilan dari pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan dapat menjadi satu sumber pembiayaan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, guna meningkatkan dan meratakan kesejahteraan masyarakat.

Perubahan Undang-Undang pajak daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 dilakukan untuk menetapkan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijakan dan arah bagi daerah dalam melaksanakan pemungutan pajak dan retribusi serta menetapkan peraturan untuk menjamin penerapan prosedur umum dari pajak daerah dan retribusi daerah. Di sisi lain pungutan yang dilakukan merupakan beban bagi masyarakat, namun beban tersebut harus mencerminkan keadilan.

Sejalan dengan sistem perpajakan nasional, pembinaan dalam pajak daerah harus dilakukan secara terus-menerus terpadu dengan pajak nasional, terutama mengenai objek dan tarif pajak supaya antara pajak pusat dan pajak daerah saling melengkapi. Pertimbangan tersebut di atas dianggap perlu dilakukan perubahan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Dalam perubahan undang-undang ini juga memberikan kesempatan kepada daerah kabupaten/kota untuk menggali potensi sumber-sumber keuangan dengan menetapkan jenis pajak dan retribusi daerah selain yang telah ditetapkan undang-undang. Dengan syarat, undang-undang, juga harus sesuai dengan syarat yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Hasil penelitian penyimpangan dari asas umum hukum pidana yang menunjukkan, bidang sanksi yang ditentukan terdapat perbedaan, antara sanksi pidana Peraturan Daerah pajak terhadap Pasal 37 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, mengatur sanksi pidana perpajakan, sebagai berikut.

(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 terhutang;"
(2) "Wajib pajak 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 kurungan paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terhutang.

Sanksi pidana yang ada pada Peraturan Daerah Pajak daerah Provinsi/Kaupaten/Kota di Jawa Tengah bervariasi, yaitu: yaitu (1) Peraturan Daerah yang mencantumkan kurungan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan dan paling tinggi 2 (dua) tahun, atau denda serendah-rendahnya 2 kali jumlah retribusi terhutang

dan setinggi-tingginya 5 juta rupiah; (2) Peraturan Daerah yang menentukan sanksi pidana minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun, serta denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang; (3) Peraturan Daerah yang merumuskan sanksi minimal 3 bulan kurungan dan paling lama 6 bulan serta denda paling banyak 5 juta rupiah.

P*ola pemidanaan* seperti pada Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa jenis sanksi dalam Peraturan Daerah yang memuat sanksi pidana hanya dianggap sebagai sanksi yang bersifat komplemen atau pelengkap, tak ubahnya sama dengan fungsi jenis sanksi pidana tambahan yang bersifat fakultatif.

Peraturan Daerah di Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mencampur adukan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan dan Retribusi Daerah. Perbedaan kebijakan kriminalisasi masing-masing daerah dalam menentukan besarnya sanksi pidana dalam Peraturan Daerah, dikerenakan tidak adanya pedoman yang pasti dan perbedaan antara satu undang-undang dengan undang-undang lainya, sebagaimana pada Pasal 143 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Apabila dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, ternyata tidak adanya sinkronisasi pidana maupun maksimum sanksi yang ditetapkan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, menunjukkan

bahwa maksimum sanksi pidana berkisar antara 6 bulan sampai dengan 2 tahun, sehingga pidana yang dijatuhkan dalam hal perbuatan pidana pajak dan retribusi daerah seolah-olah dapat dipersamakan kualifikasi berupa pidana kurungan atau pidana penjara. Keadaan ini tentu saja dapat menimbulkan persoalan utama ketika Pemerintah Daerah memformulasikan perbuatan yang dikenai sanksi pidana ke dalam Peraturan Daerah, khususnya mengenai pajak dan retribusi daerah.

Apabila merujuk pada eks Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka Peraturan Daerah hanya dimungkinkan memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah), yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 143 ayat (2), 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 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan dan Retribusi Daerah ancaman pidana pada Peraturan Daerah dapat melampaui 6 bulan paling lama 2 (dua) tahun, sehingga dapat diartikan pidananya 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.

Standar sanksi yang dianut belum ada sinkronisasi antara sanksi pada Peraturan Daerah dengan sanksi yang diatur oleh undang-undang dalam lingkup KUHP, hal ini sama saja oleh adanya perbedaan pengaturan sanksi antara Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Pajak dan Retribusi Daerah, yang menyebabkan kesalah pahaman daerah dalam menentukan sanksi yang akan diberlakukan.

Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dalam perbuatan yang dilarang semuanya merujuk pada Pasal 37 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah, yakni tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap karena kealpaan atau dengan sengaja.

Peraturan Daerah izin dan retribusi di daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dari alasan pembuatan Peraturan Daerah, dengan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan eks Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka bisa dikatakan Peraturan Daerah di Jawa Tengah dari alasan pembuatannya sudah ada sinkronisasi.

Formulasi sanksi pidana pada Peraturan Daerah Retribusi di Jawa Tengah terlihat ada beberapa macam, yang berbeda dengan ketentuan pidana yang ada dalam undang-undang yang mendelegasikannya, Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34

Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang merupakan undang-undang yang mendelegasikan pembuatan Peraturan Daerah ini.

Perbedaan kebijakan kriminalisasi masing-masing daerah dalam menentukan besarnya sanksi pidana dalam Peraturan Daerah, dikarenakan tidak adanya pedoman yang pasti dan perbedaan antara satu undang-undang dengan undang-undang lainya.

Peraturan Daerah bermasalah di Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah yang dibatalkan, pada umumnya karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, yang menjadikan ketidaksinkronan antara Peraturan Daerah dan Undang-undang, seperti contoh dimuka bahwa , alasan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi Daerah "bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000" sehingga harus dibatalkan.

Sebaliknya apabila pembatalan yang dilakukan Menteri Dalam Negeri untuk alasan pembatalan suatu Peraturan Daerah, mempertimbangkan ukuran Ilmu Hukum Pidana, oleh karena itu masih banyak Peraturan Daerah di Jawa Tengah dalam merumuskan sanksi pidana bertentangan dengan undang-undang seharusnya tetap diberlakukan tidak dibatalkan oleh Menteri Dalam Negari.

Pembatalan Peraturan Daerah bermasalah setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara jelas dan tegas terdapat perbedaan dengan Undang-Undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999), yaitu pada undang-undang yang baru yang berhak membatalkan

Peraturan Daerah menjadi wewenang adalah Pemerintah bukan Menteri Dalam Negeri.

Hubungan antara Peraturan Daerah bermasalah dan kewenangan Pemerintah dalam membatalkan, mencabut, meminta Pemerintah Daerah yang bersangkutan untuk merevisi Peraturan Daerahnya, juga menimbulkan pertanyaan, apakah bisa Peraturan Daerah yang merupakan hasil legeslasi di daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah ataukah dibatalkan oleh Peraturan Presiden atau Menteri Dalam Negeri? Apakah lebih baik pembatalan sebuah Peraturan Daerah hanya menjadi wewenang lembaga Yudikatif dalam arti kewenangan *Yudicial Review* baik secara formil maupun secara materiil.

Hak menguji undang-undang menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (MA), kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang. Oleh karena itu Peraturan Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang tingkatnya berada lebih rendah dari undang-undang, memang sudah menjadi kewenangan MA untuk melakukan pengujian material terhadap Peraturan Daerah. Konsekuensi sinkronisasi Peraturan Daerah kurang tepat jika di uji oleh lembaga eksekutif, karena sudah ada lembaga lain, dalam hal ini MA yang lebih berwenang untuk mengadakan pengujian.

3. Strategi yang Perlu Dikembangkan Untuk Mewujudkan Sinkronisasi antara Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Pidana Kodifikasi

Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen stuktur *(structure)*, substansi *(substance)*, dan budaya hukum *(legal culture)*.(hal 30)[207] Mewujudkan sinkronisasi dalam kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah tidak dapat dilepaskan dari sistem hukum nasional, karenanya dasar kerangka berpikir kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah, digunakan teori sistem hukum karena kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah merupakan elemen substansi dalam sistem hukum.

Strategi yang perlu dikembangkan meliputi tiga bagian aspek meteri hukum, aspek sanksi, dan aspek penegakan hukum yang merupakan bagian dari sistem hukum. Sebagian Peraturan Daerah di Jawa Tengah 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.

Konsep pidana yang konvensional ini mengharuskan Peraturan Daerah sebagai hukum lokal terbagi kualifikasi perbuatan yang dilarang harus ditulis secara tegas apakah masuk pelanggaran atau kejahatan, sebagaimana termaktub dalam KUHP, Buku II dan Buku III yang masing-masing memuat ketentuan sanksi pidana relatif berbeda dan proses peradilan yang berbeda pula.

---

[207] Lawrence M. Friedman, *op.cit.*, hal. 5.

Perlu diperhatikan dalam setiap langkah kebijakan, pembentukan hukum lokal (Peraturan Daerah) termasuk dalam hal kebijakan untuk melakukan proses kriminalisasi, tentu dapat menimbulkan konsekuensi logis tertentu. yang mungkin akan muncul suatu akibat sebagai berikut.

a. Reaksi Masyarakat yang mungkin dapat merespon dan memberikan reaksi atas setiap proses kriminalisasi, baik yang bersifat menyetujui dengan atau tanpa persyaratan tertentu, atau bahkan berupa penolakan terhadap materi hukum yang sangat sensitif misalnya menyangkut masalah agama, kepercayaan, ideologi, yang menyangkut hajat hidup orang banyak, atau jika kepentingan masyarakat akan terkena peraturan tersebut tidak diakomodasi dengan baik. Seringkali dapat menimbulkan keadaan yang kontra produktif karena terjadi suasana perdebatan yang pro-kontra.
b. Tambahan Beban Terhadap Sistem Peradilan Pidana karena ada pertambahan hasil pembentukan dapat hukum Peraturan Daerah pidana terhadap sistem peradilan pidana, baik beban administratif, keuangan, dan kemampuan aparatur untuk melaksanakan upaya penegakan hukum pidana.
c. Kesiapan masyarakat untuk menerima peraturan baru diperlukan pengetahuan sebaik-baiknya untuk menerima kehadiran suatu peraturan baru, apalagi ketentuan ini berbentuk Peraturan Daerah yang hanya mengatur dalam wilayah lokal baik Provinsi/Kabupaten/Kota, sehingga dengan demikian diperlukan langkah-langkah sosialisasi sebelum suatu peraturan diberlakukan.

Berkaitan dengan meteri hukum yang diatur Peraturan Daerah harus memperhatikan berbagai faktor pertimbangan sebagai berikut.

a. Penggunaan hukum pidana dalam Peraturan Daerah harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material spritual berdasarkan Pancasila, 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 Peraturan Daerah harus memperhatikan batasan wewenang yang diberikan undang-undang di atasnya, baik Peraturan Daerah pidana yang delegasi undang-undang atau tidak delegasi undang-undang.
c. Perumusan Pidana dalam Peraturan Daerah memperhatikan aspirasi dan potensi yang ada di daerah, dimana peraturan itu diundangkan.
d. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana di dalam Peraturan Daerah harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, sebagai perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spritual) atas warga masyarakat.
e. Penggunaan hukum pidana dalam Peraturan Daerah harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principles)* atau biaya sosial *(social cost).*

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).

Sanksi administratif Peraturan Daerah merupakan sanksi alternatif untuk memperlancar jalannya pembangunan, terhadap sanksi administratif memiliki kekhasan dengan sumber dari hubungan pemerintah terhadap warga. Tanpa perantara seorang hakim, sanksi itu dapat langsung dijatuhkan oleh pemerintah. Tanpa melibatkan instansi penuntut umum (Jaksa). Dalam hal tertentu, sanksi administratif juga bertujuan untuk mengenakan derita atau azab terhadap pelanggar. Dengan 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 menjadi kewenangan instansi administratif tidak diperlukan adanya campur tangan hakim. Sanki Peraturan Daerah mengenal sanksi denda , yang dijatuhkan hakim terkandung unsur pelanggaran, sekalipun demikian ada kemungkinan perbuatan yang dilakukan mengandung unsur kriminalitas lebih tinggi daripada tindak pelanggaran norma administrasi.

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).

Apabila didefinisikan menjadi kewenangan pengadilan yang menjadi putusan hakim pada pelanggaran Peraturan Daerah, supaya mengutamakan pidana denda, kecuali apabila itu tidak efektif maka baru diterapkan sanksi kurungan. Kebijakan Pemerintahan Daerah yang hanya meningkatkan jumlah ancaman pidana denda bukanlah suatu jaminan untuk dapat mengefektifkan sanksi pidana denda. Kebijakan legislatif yang perlu dipikirkan ialah kebijakan yang mencakup keseluruhan sistem sanksi pidana itu sendiri. Karena penetapan jumlah atau besarnya sanksi pidana denda hanya merupakan bagian saja dari keseluruhan sistem sanksi pidana denda.

Merumuskan suatu sistem sanksi pidana denda dalam Peraturan Daerah, harus pula mencakup kebijakan-kebijakan yang dapat diharapkan menjamin pelaksanaan pidana denda Peraturan Daerah, perlu dipertimbangkan batasan normatif dari :

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 terpidana 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 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.

Kebijakan Pemerintah Daerah untuk memperpanjang masa kurungan pengganti sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari kebijakan yang berkembang selama ini diluar kodifikasi hukum pidana 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 Peraturan Daerah.

Ketentuan di atas dapatlah ditarik beberapa kriteria untuk pedoman dalam menjatuhkan pidana denda, yaitu pada 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. dan (3) pelanggar mampu membayar denda yang perlu dipertimbangkan 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 besarnya pembayaran yang akan dikenakan.

Dengan memperhatikan beberapa kriteria penjatuhan pidana denda di atas, maka jelaslah bahwa agar pidana denda itu dapat menjadi sarana yang efektif penetapannya sesuai dengan dasar perlindungan sosial korban pelanggaran dan kemampuan pelanggar untuk membayar denda.

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

Kendala dilapangan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah, yakni implementasi hukum untuk dapat dipaksakan daya berlaku secara normatif oleh aparatur negara guna menciptakan masyarakat yang damai, tertib, dan adil. Pengaturan penegakan hukum untuk Peraturan Daerah, bukan mustahil di lingkungan Pemerintah Daerah akan terjadi duplikasi pengaturan tentang pejabat yang diberi wewenang menegakkan Peraturan Daerah, antara PPNS dan ketentuan undang-undang dan Satuan Polisi Pamongpraja.

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.

Dalam pengertian penegakan hukum (hukum pidana) terkandung makna kekuatan berwujud kekuasaan yang harus ada untuk dapat dijalankannya fungsi

hukum, sehingga penegakan hukum mempunyai kaitan antara hukum dan kekuasaan, dari penguasa pemerintah di pusat negara maupun di daerah negara.

Penegakan hukum Peraturan Daerah dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk mewujudkan penerapan 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 konkrit. Sebagai suatu upaya penanggulangan tindak pidana baik berwujud kejahatan maupun pelanggaran.

Peraturan Daerah pidana perlu dilengkapi ketentuan hukum beracara atau sub sistem hukum acara pidana, supaya tidak ada kerancuan dalam proses penyelidikan dan penyidikan dengan standarisasi hukum acara hanya ditangani oleh pegawai negeri sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintahan Daerah itu.

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, bahwa :

(1) penyidik adalah:

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

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, menurut Pasal 203 KUHAP, bahwa :

> yang diperiksa menurut acara pemeriksaan singkat ialah perkara kejahatan atau pelanggaran yang tidak termasuk ketentuan Pasal 205 dan yang menurut penuntut umum pembuktian serta penerapan hukumnya mudah dan sifatnya sederhana.

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

BAB V

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. SIMPULAN

Berpijak dari uraian latar belakang, perumusan masalah dan tujuan penelitian seperti telah dikemukakan sebelumnya, sebagai pengendalian penyusunan naskah disertasi, selanjutnya disusun simpulan dari pembahasan atas hasil penelitian.

(1) Konsep dasar Pemerintahan Daerah di Jawa Tengah dalam memformulasikan kebijakan kriminalisasi lebih menitik beratkan untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum memperhatikan alasan kriminalisasi sesuai dengan teori kriminalisasi, sehingga persyaratan untuk melakukan kriminalisasi tidak sepenuhnya dilakukan. Alasan Pemerintah Daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah baik Peraturan Daerah pidana 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 hukum pidana kodifikasi, hal ini mengingat banyaknya aturan hukum yang dapat dirujuk sebagai dasar untuk pembuatan Peraturan Daerah, dan diantara 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. Ketidak sinkronan Peraturan Daerah dapat dilihat masih terdapatnya Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun *Yudicial Review* oleh Makhamah Agung (MA).

(3) Strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi, meliputi aspek-aspek berikut.

a. Aspek materi hukum Peraturan Daerah Pidana harus ditumbuhkan acuhan dalil di samping sinkronisasi dengan hukum yang berada diatasnya dengan menggunakan prinsip *"lex superiori derogat legi inferiori"*, juga harus diperhatikan aspek kesetaraan dengan menggunakan prinsip *"lex specialis derogat legi generali"*; serta memperhatikan jenis perbuatan masuk pelanggaran atau kejahatan.

b. Aspek Pidana dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah harus dapat dikualifikasikan sebagai: Sanksi Kurungan, Sanksi Denda dan Sanksi Administratif.

c. 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. Rekomendasi

Sehubungan dengan simpulan dari hasil penelitian maka rekomendasi yang diajukan sebagai berikut.

1. Perlu pedoman yang jelas dalam kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah di Indonesia meliputi materi Peraturan Daerah, perbuatan yang dilarang, peraturan perundang-undangan yang dijadikan rujukan, serta sanksi pidana, supaya ada sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi, sehingga tidak ada kerancuan dalam menentukan alasan, sanksi yang ditetapkan, dan penegakkan ketentuan pidana Peraturan Daerah. Perlu Penyeragaman ketentuan pidana dari undang-undang yang menjadi dasar, dari kewenangan pembentukan Peraturan Daerah, sehingga tidak ada lagi ketidaksinkronan antara Peraturan Daerah dengan Undang-undang yang menaunginya dan hukum pidana kodifikasi.
2. Agar tidak menimbulkan kerancuan atau tumpang tindih antara bentuk-bentuk sanksi dari jenis sanksi pidana dengan bentuk-bentuk sanksi dari jenis sanksi tindakan, maka sanksi pidana tambahan hendaknya diintegrasikan ke dalam sanksi tindakan mengingat bentuk-bentuk sanksi pidana tambahan lebih bersifat terbuka dan lebih berorientasi pada ide-ide dasar sanksi tindakan.

2. Agar Pemerintahan Daerah merumuskan dengan jelas apakah Peraturan Daerah pidana atau yang bermuatan pidana merupakan kejahatan atau pelanggaran. Hal ini berpengaruh terhadap penentuan sanksi yang akan diberikan. Guna menghindari kerancuan dalam klasifikasi perbuatan yang dilarang, karena ancaman pidana Peraturan Daerah adalah kurungan dan sinkron dengan peraturan di atasnya, maka ketentuan pidana Peraturan Daerah adalah pelanggaran bukan kejahatan yang ancaman kurungannya tidak lebih dari satu tahun kurungan. Kebijakan Pemerintahan Daerah perlu dipertimbangkan untuk mengefektifkan pelaksanaan sanksi denda, jadi dalam putusan hakim pada pelanggaran Peraturan Daerah supaya mengutamakan pidana denda, apabila itu tidak efektif maka baru diterapkan sanksi kurungan.
3. Mengembalikan wewenang Mahkamah Agung untuk menguji Peraturan Daerah, yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan tingkatnya berada lebih rendah dari undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Tentang Mahkamah Agung. Jadi pengujian sinkronisasi Peraturan Daerah kurang tepat jika diuji oleh lembaga eksekutif, karena sudah ada lembaga yudikatif, dalam hal ini Makhamah Agung yang lebih berwenang untuk mengadakan pengujian.
4. Penegakan hukum Peraturan Daerah agar lebih efektif dan sesuai dengan maksud pembentuk Peraturan Daerah, masing-masing daerah direkomendasikan untuk membentuk badan-badan penegakan hukum Peraturan Daerah, baik Pengadilan,

Jaksa dan Polisi Lokal, yang bertugas untuk menegakan dan mensosialisasikan Peraturan Daerah agar dapat dilaksanakan oleh masyarakat di daerah itu, sehingga tujuan dari pembentukan Peraturan Daerah dapat terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-VI)", *Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta. 1990

----------, *UUD 1945-TAP MPR-Undang-Undang (Kaitan Norma Ketiganya)*, Jakarta, 31 Desember 1981

A. Mangunhardjana, *Isme-isme Dalam Etika: Dari A sampai Z*, Kanisius, Yogyakarta, 1997

Alf Ross, *On Guilt, Responsibility and Punishment*, Steven & Sons Ltd., London, 1975

Amrah Muslimah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978

Andi Hamzah, *Delik-Delik Tersebar di Luar KUHP dengan Komentar*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986

----------, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, dari Retribusi ke Reformasi*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986

Andrew von Hirsch, *Doing Justice. The Coice of Punishments*, Hill & Wang, New York, 1976

Aruan Sakidjo dan Bambang Poernomo, *Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Kodifikasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990

Association Internationale De Droit Penal, Revue Internationale DE Droit Penal, Stockholm, 1987

B. Malinowski, *Crime and Custom in Savage Society*, 1964; dan E. Hoebel, *The Law of Primitive Man*, 1961

Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994

----------, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004

----------, *Menyongsong Fajar Otomoni Daerah,* PSH FH UII, Yogyakarta, 2002

----------, *Teori dan Politik Kinstitusi,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003

Bambang Poernomo, "Perkembangan Standar Penegakan Hukum", Artikel *Harian Kedulatan Rakyat,* 31 Januari 2001

----------, *Asas-asas Hukum Pidana,* Cet. ke-VI, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992

----------, *Kapita Selekta Hukum Pidana,* Liberty, Yogyakarta, 1988

----------, *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia,* Amarta Buku, Yogyakarta, 1988

----------, *Pola Dasar Teori dan Azas Umum Hukum Acara Pidana,* Liberty, Yogyakarta, 1988

Barda Nawawi Arief, "Pemidanaan", *Masalah-Masalah Hukum,* Nomor 16, 1974

----------, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002

----------, *Kebijakan Legislatif: dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara,* Universitas Diponegoro, Cet. Ke-III, Semarang, 2000

----------, "Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia", *Makalah Seminar Nasional,* FH-UII, Yogyakarta, 15 Juli 1993

----------, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001

----------, *Sistem Pemidanaan Menurut Konsep KUHP Baru dan Latar Belakang Pemikirannya,* Makalah Penataran Hukum Pidana Nasional di UNDANA Kupang, Agustus 1989

Benedict A. Alper, "Changing Concept of Crime and Criminal Policy", *Resource Matarial Series,* Nomor 7, Tokyo: UNAFEI, 1973

Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai*

Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 2000

C.J.M. Schuijt, *Recht En Samenleving*, Assen, 1983

Ch. J. Enscede, *Beginselen van Strafrecht, Zesde Druk*, Bewerkt Door C.F. Ruler en S.A.M. Stolwijk, Kluwer, Deventer, 1987

Charles P.Mc. Dowell, *Corrections as A Collective Good*, Anderson Publishing Co., Cincinnati, Ohio, 1997

Charles Sampford, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, Inc Basil Blackwell, New York, 1989

D. Schaffmeister, *et.al.*, *Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1995

Dahlan Thaib, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan: Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya", *Disertasi*, Program Pacasarjana, UNPAD, Bandung 2000

----------, *et.al*, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cet. Ke-IV, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004

----------, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Leberty, Yogyakarta, 1999

David Fogel, *".... We are the living Proof ..." The justice Model for Correction*, W.H. Aderson, Cincinnati, Ohio, 1975

E.M.L. Engelbrecht, *Kitab-kitab Undang-Undang, Undang-Undang dan Peraturan-peraturan serta Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1953

Ernest van den Haag, *Punishing Criminal: Concerning a Very Old and Painful Question*, Basic Books, New York, 1975

G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer, Holland, 1973

G.A. Van Hamel, *Inleiding tot de studie van het Nederlandsche Strafrecht*, vierde druk, bijgewerkt door J.V. Van Dijck, Haarlem, De Erven F. Bohn, 1027

Gene Kassebaum, *Delinquency and Social Policy*. Prentice-Hall, Inc., London, 1974

H.J. Smidr, *Geschiedenis van het Wetboek Van Strafrecht,* dalam Peter J.P. Tak.: *Sentencing In the netherlands,* 1997

H.L.A. Hart, *Punishment and Responsibility*; Essays in Philosophy of Law, Clarendon Press, Oxford, 1968

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* Russel and Russell, New York, 1973

HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otomom,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

Howard Abadinsky, *Discretionery Justice; An Introduction to Discretion in Criminal Justice*, Charles C. Thomas Publisher, Illinois, 1984

Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah,* Rineka Cipta, Jakarta, 1990

J. Andenaes, *The general Part of the Criminal Law of Norway,* 1965

J.E. Jonkers, *Buku Pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda,* Bina Aksara, Jakarta, 1987

J.E. Sahetapy, *Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati terhadap Pembunuhan Berencana*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982

Jan Remmelink, diterjemahkan Trinstam Pascal Moeliono, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004

Jha, S. N. dan Mathur, P.C., *Decentralization and Local Politics,* Sage Publications, New Delhi, 1999

Jimly Asshiddiqie, "Tata Urutan Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah", *Makalah dalam Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia,* LP3HET, Jakarta, 22 Oktober 2000

Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam,* Pusat Pengundangan Universitas LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995

----------, *Fiqh Jinayah: Hukum Pidana Islam Bagian Pertama,* Program Pascasarjana UNISBA, Bandung, 2002

K. Bertens, *Filsuf-filsuf Besar tentang Manusia,* Kanisius, Yogyakarta, 2000

Kant, *Philosophy of Law*, Trans. W. Hastie, Edinburgh, 1897 (2) *The Metaphysical Elements of Justice. Part 1: The Metaphysic of Morals*, Trans. J. Ladd, Bobbs Merrill, 1965

Karl O. Christiansen, *Some Consideration on the Possibility of a Rational Criminal Policy*, Resource Material Series No. 7, UNAFEI, Tokyo, 1974

Ketetapan-ketetapan MPR RI Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000, Eko Jaya, Jakarta, 2000

Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Melawan Hukum Matereil dalam Hukum Pidana Indonesia (Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi)*, Alumni, Bandung, 2002

L.H.C. Hulsman, *"The Dutch Criminal Justice Sistem Frrom A Comparative Legal Perspective"*, di dalam D.C. Fokkema (Ed.), *Introduction to Dutch Law For Foreign Lawyers*, Kluwer Deventer, The Nederlands, 1978.

Laporan Simposium, *Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, Agustus 1980 di Semarang

Lawrence M. Friedman, *Amirican Law*, W.W. Norton & Company, New York, 1984

Leonard Orland, *Justice, Punishment, Treatment The Correctional Process*, Free Press, New York, 1973

Lieven Dupont dan Raf. Verstraeten, *Handboek Belgischt Srafrecht*, Acco Leuven, Amersfoort, 1990

M. Arief Amrullah, *Politik Hukum Pidana: dalam Rangka Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003

M. Cherif Bassiouni, *Substantive Criminal Law*, Charles Thomas Publisher, Springfield. Illionis, USA, 1978

M.S. Groenhuijsen, *Straf en Wet*, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana pada Universitas Katolik Brabant, Jumat, 6 November 1987, Gouda Quint. Arnhem

Me. Grath W.T., *Developping a Stable Base for Criminal Justice Planning*, Abstracts on Criminology and Penology, Kluwer-Deventer, Vol. 16 Nomer 3, 1976

Mite Sisifus, *Pergulatan dengan Absurditas*, terjemahan oleh Apsanti D., Gramedia, Jakarta, 1999

Moerdjono Reksodiputro, "Perkembangan Pemikiran Teoritik tentang Kuasa Kejahatan di Indonesia", *Makalah Penataran Kriminologi*, UNDIP, Semarang, 25 Oktober, 1988

Mudrajad Kuncoro, *Otonomi & Pembagunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Erlangga, 2004

Mudzakkir, "Posisi Hukum Korban Kejahatan dalam Sistem Peradilan Pidana", *Disertasi*, Program Pascasarjana FH-UI, Jakarta, 2001

Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992

Muladi, "Pembaharuan Hukum Pidana yang Berkualitas Indonesia", *Makalah dalam Rangka HUT FH UNDIP*, 11 Januari 1988

--------, "Proyeksi Hukum Pidana Material Indonesia di Masa Datang", *Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Pidana*, FH-UNDIP, Semarang, 1990, hlm. 30.

--------, "Sinkronisasi Pelaksanaan Penegakan Hukum Dalam Mewujudkan *Integrated Criminal Justice System*", *Makalah Seminar di UGM*, 25-26 Juli 1990

--------, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002

--------, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995

--------, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995

Ni'matul Huda, "Pengawasan Pusat terhadap Daerah (Kajian terhadap Peraturan Daerah "Bermasalah")", *Jurnal Hukum FH UII Yogyakarta*, Nomer 23 Vol.10-2003

----------, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005

Nicollo Machiavilli (alih bahasa), *Sang Penguasa*, Gramedia, Jakarta, 1987

Nigel Walker, *Sentencing in a Rational Society*, Basic Books, Inc. Publishers, New York, 1971

Oentarto Sindung Mawardi, "Permasalahan Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 23, Nomer 1, Tahun 2004, Jakarta

Panca Kurniawan, dan Agus Purwanto, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia*, Payumedia Publishing, Malang, 2004

Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981

Rifyal Ka'bah, "Pidana Islam sebagai Pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam", *Makalah*, Peradilan Agama di Rekernas Mahkamah Agung, Semarang, 27-30 September 2004

Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana*, Cet. Ke-III, Aksara Baru, Jakarta, 1983

----------, *Beberapa Asas Hukum Pidana dalam Perspektif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983

----------, *Mencari Asas-asas Umum yang Sesuai untuk Hukum Pidana Nasional*, Kumpulan bahan *upgrading* hukum pidana, Jilid 2, 1971

----------, *Pikiran-pikiran tentang Pertanggungan jawab Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982

----------, *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984

Roger Hood and Richard Spark, *Key Issue in Criminology*, World University Library, McGraw-Hill Book Company, New York-Toronto, 1970, Reprinted 1974

Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung, 1995

----------, *Sistem Peradilan Pidana; Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Bina Cipta, Bandung, 1996

Rudolph J. Gerber and Patrick D. Mc Anany, *Philosophy of Punishment*, dalam *The Sosiology of Punishment*, John Wiley and Sons, Inc., New York, 1970

S.R. Sianturi dan Mompang L. Panggabean, *Hukum Penitensia di Indonesia* Alumni Ahaem-Petehaem, Jakarta 1996

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah,* Sinar Harapan, Jakarta, 1999

----------, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah: Upaya Mengatasi Kegagalannya,* Sinar Harapan, Jakarta, 2003

Schaffmeister, D. *(et al), Hukum Pidana,* diterjemahkan J.E. Sahetary, Leberty, Yogyakarta, Cet. Ke-2, 2003

Schuijt, C.J.M., *Recht En Samenleving,* Assen, 1983

Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System & Implementasinya,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003

Smith & Hogan, *Criminal Law*, 4th., Butterworths, London, 1978

Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah,* Cet. Ke-VI, Liberty, Yogyakarta, 2002

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat,* Cet. Ke-VII, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003

Soewoto Moeljosoedarmo, *Pengertian dan Problematik Politik Hukum,* Makalah Diskusi Politik Hukum, Pascasarjana UNTAG, Surabaya, Agustus, 1999

Stanley E. Grup, *Theories of Punishment,* Indiana University Press, London, 1971

Sudarto, *Hukum Pidana Jilid I A,* Badan Penyediaan Kuliah FH-UNDIP, Semarang, 1973

---------, *Hukum dan Hukum Pidana,* Alumni, Bandung, 1986

---------, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana,* Sinar Baru, Bandung, 1983

Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum,* Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2001

Sunaryati Hartono, "Perspektif Politik Hukum Nasional; Sebuah Pemikiran", *Majalah Hukum dan Pembangunan,* Nomer 5, Tahun ke-10, September 1980

----------, *Politik Hukum Menuju Sati Sistem Hukum Nasional,* Alumni, Bandung, 1991

Sutan Zanti Arbi, dan Wayan Ardhana, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial,* Rajawali, Jakarta. 1984

Syaukani H.R., *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Kutai: Lembaga Pengembangan Pemberdayaan Kutai, t.t.

Syihabudin,"Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia", *Jurnal Hukum FH-UII*, Nomer 23 vol. 10 -2003

Tap Nomor III/MPR/2000

Tap Nomor XX/ MPRS/1966

Ted Honderich, *Punishment*, 1971

Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1987

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Van Bemmelen, *Ons Strafrecht 1, het materiele strafrecht algemeen deel, zesde herziene druk, H.D. Tjeenk Willink*, Groningen, 1979

Van Wijk, *Hoofdstukken van Administratief Rechts*, VUGA, S-Gravenhage.

Yenti Garnasih, *Kriminalisasi Pencucian Uang (Money Laundering)*, Pascasarjana FH-UI, Jakarta

Yong Ohoitimur, *Teori Etika Tentang Hukuman Legal*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

RINGKASAN DISERTASI

B. Latar Belakang Masalah

Penelitian tentang "Kebijakan Kriminalisasi Peraturan Daerah Guna Mewujudkan Sinkronisasi Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Pidana Kodifikasi" dirasakan penting, paling tidak didasarkan pada alasan. *Pertama,* munculnya persoalan disekitar Peraturan Daerah "bermasalah" antara lain disebabkan adanya semangat berlebihan dari Pemerintah Daerah dalam rangka mengatur dan meningkatkan pendapatan daerah, dengan 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 kewenanagan apa saja yang ada pada dirinya.

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah pada pelaksanaan desentralisasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menganut pola *General Competences* atau otonomi luas, dengan kekecualian sebagaimana

disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (3), "Urusan pemerintah[208] menjadi urusan pemerintah meliputi: kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama".

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Pasal 1 butir 5 ditegaskan bahwa otonomi daerah[209] adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

[208] Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagain urusan pemerintah kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa. Lihat Pasal 10 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[209] 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 Undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan perinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus bener-bener sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Lihat Penjelasan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dasar pemikiran huruf (b).

Peraturan Daerah[210] mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.[211]

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk membuat Peraturan Daerah. Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan berdasarkan kewenangan tersebut ternyata masing-masing daerah berlomba untuk membuat Peraturan Daerah mengatur daerahnya,[212] dari satu daerah dengan daerah lain, ada peraturan daerah yang sama dan ada yang berbeda, dilihat dari subtansi pengaturannya.

Hukum Pidana dalam perkembangannya ternyata semakin banyak digunakan dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Dinamika hukum dapat terlihat dari adanya

---

[210] Materi muatan Peraturan daerah mengandung asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinika tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas ini Peraturan daerah dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Peraturan daerah yang bersangkutan. Lihat Pasal 138 ayat (1) (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[211] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otomoni Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal. 72.

[212] Objek Pengaturan Peraturan Daerah dari penelitian penulis dari berbagai Peraturan daerah, yang dikeluarkan setelah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 di Indonesia, yaitu: Pajak restoran, pajak hotel, ijin usaha jasa konstruksi, tanda daftar gudang, penyediaan fasilitas pada bangunan umum dan lingkungan, pendaftaran kependudukan dan akta catatan sipil, pengelolaan kualitas air dan pengelolaan pencemaran air, SIUP, pajak parkir, pengelolaan pasar kabupaten, pengelolaan sampah, usaha rekriasi dan hiburan umum, pajak pertambahan nilai, ijin usaha perikanan, miras, perjudian, pelacuran, retribusi tera, retribusi penjualan produksi

kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang "ketentuan sanksi pidana" pada bagian akhir sebagian 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".[213]

Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah dapat dilakukan untuk kebijakan kriminalisasi[214] dalam Peraturan Daerah dan untuk penegakannya dapat membentuk pejabat-pejabat yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan terhadap dugaan pelanggaran atas Peraturan Daerah.

---

[213] Produk peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mencantumkan bab tentang "ketentuan pidana" yaitu dapat dijumpai pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan masih banyak lagi produk peraturan perundang-undangan yang lain.

[214] Menurut Barda Nawawi Arief proses kriminalisasi harus memperhatikan berbagai aspek pertimbangan sebagai berikut:

e. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu meujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila;
f. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spritual) atas warga masyarakat;
g. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil *(cost and benafit principles)* juga *sosial cost* atau biaya sosial;
h. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas *(overbelasting)*. Lihat Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 33-34.

Sebagai pedoman dalam pembuatan yang memuat ketentuan pidana tertuang di dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, hal itu dinyatakan sebagai berikut.

> "Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan".

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Materi muatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 143 ayat (2).

> "Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)".

Kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah yang tidak sinkron di Indonesia, dapat di kelompokkan menjadi empat macam, yaitu:

1. kebijakan kriminalisasi dari delegasi Undang-Undang, contohnya Peraturan Daerah tentang Retribusi dan Pajak;
2. kebijakan kriminalisasi yang sudah diatur dalam hukum pidana kodifikasi, contohnya Peraturan Daerah tentang miras, pelacuran;
3. kebijakaran kriminalisasi dari hukum Islam, contohnya Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syari'at Islam;

4. kebijakan kriminalisasi dari hukum adat, contohnya Peraturan Daerah megenai tradisi adat yang masih dipertahankan di daerah itu. Contohnya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1999 Tentang Penggalian Jalan, Mengubah Trotoar dan Pemancangan di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Badung.

Perbedaan kebijakan formulasi sanksi pidana masing-masing daerah dalam menentukan jenis atau maksimumnya sanksi pidana dalam Peraturan Daerah karena tidak ada pedoman yang pasti dan perbedaan antara satu undang-undang dengan undang-undang lain, sebagai contoh pada Pasal 143 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Apabila dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah, ternyata tidak adanya kesetaraan. Jenis pidana maupun maksimum sanksi yang ditetapkan Pasal 37 sampai dengan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah 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 Peraturan Daerah khususnya mengenai pajak dan retribusi daerah.

Apabila merujuk pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, menurut ketentuan Pasal 71 ayat (2) Peraturan Daerah hanya dimungkinkan memuat ancaman sanksi pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah), yang berbeda dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 143 ayat (2) 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 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah ancaman pidana pada Peraturan Daerah dapat melampaui 6 bulan, dan pidananya dapat berupa pidana penjara. Adapun menurut ketentuan KUHP pidana perampasan kemerdekaan berupa jenis pidana kurungan maksimal hanya 1 (satu) tahun, maskimum ancaman pidana yang melebihi satu tahun berupa pidana penjara.

Kondisi faktual dengan adanya Peraturan Daerah yang bermasalah karena belum memperhatikan teori kebijakan kriminalisasi dalam perumusan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang dibatalkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, kepentingan umum, juga tidak menggunakan standar hukum. Peraturan Daerah harus diukur dengan standar hukum nasional maupun internasional. Standar internasional seperti *petty crime* atau kejahatan ringan, di banyak negara *petty crime* tidak di jatuhi sanksi pidana hanya di proses di pengadilan dan ditunjukan kesalahannya, apabila dijatuhi pidana pelaksanaan pidananya bisa ditangguhkan

(suspended sentence), bahkan bisa di beri maaf atau *pardonable* setelah dimaafkan ia bebas, akan tetapi apabila mereka melakukan lagi maka sanksi hukuman yang sekarang dan yang terdahulu digabung. Standar nasional Peraturan Daerah termasuk kejahatan ringan jenis pelanggaran, perkara cepat dengan sanksi pidana penjara tidak boleh lebih 1 (satu) tahun dan pidana kurungan atau alternatif benda dan dalam hal tertentu pidana bersyarat

B. Perumusan Masalah

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

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menemukan konsep dasar kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah;
2. Mengetahui kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah telah sinkron dengan hukum pidana kodifikasi;
3. Mengetahui dan menemukan strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini dapat di bagi dua, yaitu :

a. Manfaat Teoretik

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam rangka pemantapan pengembangan studi hukum dan pembangunan ilmu hukum secara interdisiplin, sehingga studi hukum tidak hanya dipahami dari sudut legalitas formal tetapi perlu dikaitkan dengan sub sistem kemasyarakatan yang lain.

b. Manfaat Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai masukan bagi pembuat kebijakan hukum dalam hal ini Peraturan Daerah agar sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah yang berbeda kepentingannya dengan di Pusat.

E. Landasan Teori

Penelitian ini menggunakan pendekatan integratif yang mengintegrasikan beberapa teori sebagai kerangka berpikir untuk menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi otonomi untuk mengatur rumah tangganya sendiri, paling tidak dikenal lima macam teori otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara yaitu teori otonomi organik, teori otonomi formal, teori otonomi material, teori otonomi riil, dan teori otonomi nyata, bertanggung jawab dan

dinamis. Prinsip otonomi yang danut oleh pemerintah Indonesia adalah otonomi nyata, bertanggung jawab dan dinamis.

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 doktrinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu sebagai berikut. [215]

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

[215] Muladi, *Op., Cit.,* hal. 256.

(*penal policy*) sudah seharusnya memperhatikan ukuran atau kriteria tersebut di atas. Dasar pertimbangan 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.[216]

Penentuan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar mempunyai hubungan yang erat dengan sistem pidana dan pemidanaan. Sistem pidana dan pemidanaan 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 Atmosudirjo[217] membedakan antara wewenang *(competence, bevoegdheid)* atau kewenangan *(authority, gezag)*. Dimaksud 'kewenangan' adalah apa yang disebut 'kekuasaan formal', kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Selanjutnya dikatakan, kewenagan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah

---

[216] Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 18.

[217] Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal. 76.

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 dari seorang pejabat atas nama menteri.[218]

Peraturan Daerah merupakan bagian dari tata urutan perundang-undangan, jadi 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:[219]

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.

---

[218] *Ibid.*

[219] Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik,* FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hal 52-65.

Penelitian ini juga menggunakan asas legalitas, digunakan asas legalitas yang mengandung makna, ***pertama*** bahwa ketentuan dapat dipidananya suatu perbuatan harus terjadi melalui undang-undang dalam arti formal atau berdasarkan kekuatan undang-undang dalam arti formal, yang berarti undang-undang dalam arti materiil yang dibuat oleh pembentuk undang-undang yang lebih rendah yang dikuasakan oleh undang-undang dalam arti formal untuk berbuat demikian, sedangkan aspek asas legalitas ***kedua*** mengandung makna bahwa pembentuk undang-undang yang lebih rendah dapat membuat peraturan pidana selama mendapatkan legitimasi dari undang-undang dalam arti formal, tetapi tidak boleh menciptakan sanksi pidana selain yang ditentukan oleh undang-undang dalam arti formal.[220]

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Jawa Tengah, sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi kesempatan untuk mengatur urusan rumah tangga termasuk di dalamnya membuat Peraturan Daerah. Propinsi Jawa Tengah merupakan propinsi terbesar di Jawa dilihat dari jumlah kabupaten dan kota yang ada, yaitu terdiri dari 36 Kabupaten/Kota dan Provinsi.

2. Metode berpikir

[220] D. Schaffmeister, *et. al*, *Op., Cit.*, hal 7 dan 13. Undang-undang dalam arti formal di sini adalah undang-undang yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945.

Metode yang digunakan adalah metode deduktif. Penggunaan metode deduktif dilakukan untuk kajian terhadap hukum positif yakni Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana kemudian disistematisir, yang kemudian dilakukan klasifikasi sebagai berikut: *Pertama*, Peraturan Daerah yang merupakan delegasi undang-undang, dan yang *kedua*, Peraturan Daerah yang tidak ada delegasi undang-undang yang inisiatif pembentukannya adalah lokal. Metode deduktif bertolak dari dasar – dasar pengetahuan yang bersifat umum berupa teori – teori, hukum – hukum atau prinsip – prinsip dalam bentuk preposisi – preposisi yang berlaku secara umum. Guna memperoleh pengetahuan yang benar mempergunakan silogisme sebagai alat.

Penelitian Peraturan Daerah di Jawa Tengah dilakukan untuk mengetahui kompetensi kriminalisasi yang dipergunakan dan tidak ditentukan oleh jumlah Peraturan Daerah yang diteliti, tetapi ditentukan oleh pola dan kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah, sehingga dapat diketahui pola, alasan, perbuatan kebijakan kriminalisasi, dan penegakan hukum pidana yang diterapkan daerah dengan berpedoman pada Peraturan Daerah yang telah disahkan. Dalam pengaturan pidana di dalam Peraturan Daerah ada yang berdasarkan KUHP, KUHAP dan Undang-Undang, maka akan diketahui pola dan kebijakan kriminalisasi yang menjadi dasar kebijakan kriminalisasinya, alasan pembentukan, pengaturan dan penegakan hukum Pidana di dalam Peraturan Daerah yang diterapkan. Sasaran utama yaitu mencari kompetensi kriminalisasi dan sinkronisasi hukum dalam

Peraturan Daerah baik menyangkut sinkronisasi vertikal atau hierarkinya maupun sinkronisasi horisontal.

Hasil kajian tersebut adalah generalisasi hasil kajian *ius constitutum*. Sebagai basis argumen untuk melakukan deduksi tentang kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah. Hasilnya kemudian diselaraskan dengan keadaan objektif dan sistem hukum Indonesia dijadikan dasar untuk melakukan deduksi relevan dengan permasalahan tentang kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah dimasa akan datang.

3. Kajian Hukum

Pengkajian terhadap Peraturan Daerah dibatasi pada Peraturan Daerah yang memuat ketentuan ketentuan pidana, dengan mencari pola kriminalisasi dan sinkronisasi hukum dalam Peraturan Daerah yang menyangkut sinkronisasi vertikal atau hierarkinya maupun sinkronisasi horizontal.

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut.

1. Penelitian ini bertitik tolak dari penelitian hukum, terutama dilihat dari sudut pandang hukum pidana dan hukum tata negara.
2. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan.
3. Studi kepustakaan tidak saja terhadap bahan-bahan perundangan, penulis juga menggali permasalahan-permasalahan yang timbul dalam penerapan Peraturan

Daerah yang memuat sanksi pidana baik permasalahan isi Peraturan Daerah, sumber kebijakan Peraturan Daerah, penegakan hukum Peraturan Daerah dan kedudukan dalam hierarki perundang-undangan.

Penelitian kepustakaan dilakukan untuk dapat mengetahui sebanyak mungkin pendapat dan/atau konsep para ahli yang telah melakukan penelitian/penafsiran atau penulisan terlebih dahulu di bidang hukum mengenai Peraturan Daerah. Dengan diketahuinya objek pengaturan Peraturan Daerah, landasan hukum, ketentuan pidana yang diterapkan akan memberikan gambaran sejauh mana kewenangan Peraturan Daerah yang telah diterapkan dalam prakteknya setelah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diterapkan.

Pengaturan di atas apakah sudah sesuai dengan asas peraturan perundang-undangan yang mengatakan: *"lex superiori deregat legi infiriori"* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya) dan *"lex specialis deregat legi generali"*, 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. Dalam penerapan asas ini tentunya terikat erat dengan kewenangan masing-masing daerah sebagaimana di atur oleh peraturan perundang-undangan, untuk menuju adanya sinkronisasi hukum dalam kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah, dalam aspek perbuatan yang diatur, ancaman pidana, kebutuhan masyarakat, dan aspek penegakan hukum sanksi pidana dalam Peraturan Daerah.

Hasil penelitian tersebut terkumpul kemudian dikaji dengan metode dogmatika hukum dengan cara pertama-tama memahami isi teks dari bahan hukum, kemudian mengaitkan isi (pengertian) teks yang satu dengan teks yang lain yang mengatur bidang (sub-bidang) yang sejenis. Kaitan isi (pengertian) antar teks yang sejenis membentuk suatu sistematika isi (pengertian) akan membentuk pengertian umum yang dalam penelitian ini dinamakan sebagai pengertian atau prinsip-prinsip hukum.

G. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Hasil Penelitian

a. Konsep Dasar Kebijakan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah

Menurut Barda Nawawi Arief 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 delegasi undang-undang terhadap Peraturan Daerah tentang Pajak atau Retribusi Daerah;
2) jenis kriminalisasi dan jumlah Peraturan Daerah yang telah diundangkan oleh Pemeintah Daerah dari tahun 1999 sampai 2004;

3) sanksi pidana yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah 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.

b. Sinkronisasi Antar Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Kodifikasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa di antara Peraturan Daerah yang dimintakan pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri terdapat sembilan Peraturan Daerah yang dibatalkan. 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. Pencantum ancaman pidana yang bebeda-beda diantara Peraturan Daerah yang ada karena peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan pemberian sanksi pidana juga berbeda-beda.

Tabel 1 : Asas, Sanksi Pidana Dalam Hukum Pidana Kodifikasi

No.	Pengaturan	Tentang	Rumusan
1.	Pasal 1 (ayat 1) KUHP	Asas Legalitas	Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan
2.	Pasal 10 KUHP	Pidana	Pidana terdiri atas : a. pidana pokok : 1. pidana mati 2. pidana penjara 3. pidana kurungan 4. pidana denda b. pidana tambahan : 1. pencabutan hak-hak tertentu 2. perampasan barang-barang tertentu 3. pengumuman putusan hakim
3.	Pasal 12 ayat (1) KUHP ayat (2) KUHP	Pidana Penjara	Pidana penjara adalah seumur hidup atau selama waktu tertentu. Pidana penjara selama waktu tertentu paling pendek adalah 1 hari dan paling

			lama lima belas tahun berturut-turut.
4.	Pasal 18 Ayat (1) KUHP	Kurungan	Kurungan paling sedikit adalah satu hari dan paling lama satu tahun
5.	Pasal 30 ayat (1) KUHP ayat (2) KUHP ayat (3) KUHP	Denda	Denda paling sedikit adalah dua puluh lima sen Jika tidak dibayar, lalu diganti dengan kurungan Lamanya kurungan pengganti paling sedikit adalah satu hari dan paling lama enam bulan

Tabel 1 menunjukkan bahwa asas legalitas dicantumkan pakai 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 seikit satu hari paling lama satu tahun. Dalam Pasal 30 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.

c. 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 dan sanksi merupakan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, memuat kondisi daerah yang bersangkutan, tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan di atasnya. Hasil penelitian menunjukan banyak Peraturan Daerah yang dibatalkan perumusan tindak pidana 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

fisiolofis. 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.

2. Pembahasan

a. Konsep Dasar kebijkan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah

Pada prinsipnya tentang alasan pengundangan Peraturan Daerah tidak 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;

(d) usaha pertambangan umum, karena alasan sumber daya alam 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 di Propinsi Jawa tengah, pengundangan Peraturan Daerah yang bersumber untuk kepentingan

Pajak Daerah dan pendapatan usaha potensi daerah secara ekonomis, dengan klasifikasi :

(a) hotel, hiburan, reusturan, penerangan jalan, parkir, karena alasan untuk pajak dan retribusi daerah;

(b) usaha sarang burung untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Demikian pula terhadap alasan Peraturan Daerah untuk ijin dan retribusi dengan delegasi undang-undang (tabel 3) 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 Asli 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

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 pemidanaan. Setelah tujuan pemidanaan ditetapkan, barulah jenis dan bentuk sanksi apa yang paling tepat bagi pelanggaran Peraturan Daerah itu.

b. Sinkronisasi Antara Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Pidana Kodifikasi

Sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi tersusun dengan 3 (tiga) cakupan : (1) bidang asas yang dianut dalam Peraturan Daerah Pidana atau bermuatan pidana; (2) bidang substansi dalam Peraturan Daerah Pidana atau bermuatan pidana; dan (3) alasan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, sehingga diketahui alasan Menteri Dalam Negeri/Pemerintah membatalkan suatu Peraturan Daerah yang telah diterbitkan Pemerintahan Daerah.

c. Strategi yang Perlu Dikembangkan Untuk Mewujudkan Sinkronisasi antara Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Pidana Kodifikasi

Strategi yang perlu dikembangkan meliputi tiga bagian aspek materi hukum, aspek sanksi, dan aspek penegakan hukum. Sebagian Peraturan Daerah di Jawa Tengah 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 Nangro 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 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 di daerah guna memperlancar sistem desentralisasi daerah otonom dan demokratisasi peradilan pidana yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah di kabupaten/ kota seluruh Republik Indonesia

H. Simpulan Dan Rekomendasi

1. Simpulan

Berpijak dari uraian latar belakang, perumusan masalah dan tujuan penelitian seperti telah dikemukakan sebelumnya, sebagai pengendalian penyusunan naskah disertasi, selanjutnya disusun simpulan dari pembahasan atas hasil penelitian.

a. Konsep dasar Pemerintahan Daerah di Jawa Tengah dalam memformulasikan kebijakan kriminalisasi lebih menitik beratkan untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum memperhatikan alasan kriminalisasi sesuai dengan teori kriminalisasi, sehingga persyaratan untuk melakukan kriminalisasi tidak sepenuhnya dilakukan. Alasan Pemerintah Daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah baik Peraturan Daerah Pidana 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.

b. 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 diantara 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 *Yudicial Review* oleh Makhamah Agung (MA).

c. Strategi yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi, meliputi :

1) Aspek materi hukum Peraturan Daerah Pidana harus ditumbuhkan acuhan dalil di samping sinkronisasi dengan hukum yang berada diatasnya dengan menggunakan prinsip *"lex superiori derogat legi inferiori"*, juga harus diperhatikan aspek kesetaraan dengan menggunakan prinsip *"lex specialis derogat legi generali"*; serta memperhatikan jenis perbuatan masuk pelanggaran atau kejahatan.
2) Aspek Pidana dalam Peraturan Daerah di Jawa Tengah harus dapat dikualifikasikan sebagai: Sanksi Kurungan, Sanksi Denda dan Sanksi Administratif.

3) 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.

2. Rekomendasi

Sehubungan dengan simpulan dari hasil penelitian maka rekomendasi yang diajukan sebagai berikut.

a. Perlu pedoman yang jelas dalam kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah di Indonesia, supaya ada sinkronisasi antara hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi, sehingga tidak ada kerancuan dalam menentukan alasan, sanksi yang ditetapkan, dan penegakkan ketentuan pidana Peraturan Daerah. Perlu Penyeragaman ketentuan pidana dari undang-undang yang menjadi dasar, dari kewenangan pembentukan Peraturan Daerah, sehingga tidak ada lagi ketidaksinkronan antara Peraturan Daerah dengan undang-undang yang menaunginya dan hukum pidana kodifikasi. Agar tidak menimbulkan kerancuan atau tumpang tindih antara bentuk-bentuk sanksi dari jenis sanksi pidana dengan bentuk-bentuk sanksi dari jenis sanksi tindakan, maka sanksi pidana tambahan hendaknya diintegrasikan ke dalam sanksi tindakan mengingat bentuk-bentuk sanksi pidana tambahan lebih bersifat terbuka dan lebih berorientasi pada ide-ide dasar sanksi tindakan.

b. Agar Pemerintahan Daerah merumuskan dengan jelas apakah Peraturan Daerah pidana atau yang bermuatan pidana merupakan kejahatan atau pelanggaran. Hal ini berpengaruh terhadap penentuan sanksi yang akan diberikan. Guna menghindari kerancuan dalam klasifikasi perbuatan yang dilarang, karena ancaman pidana Peraturan Daerah adalah kurungan dan sinkron dengan peraturan di atasnya, maka ketentuan pidana Peraturan Daerah adalah pelanggaran bukan kejahatan yang ancaman kurungannya tidak lebih dari satu tahun kurungan. Kebijakan Pemerintahan Daerah perlu dipertimbangkan untuk mengefektifkan pelaksanaan sanksi denda, jadi dalam putusan hakim pada pelanggaran Peraturan Daerah supaya mengutamakan pidana denda, apabila itu tidak efektif maka baru diterapkan sanksi kurungan.

c. Mengembalikan wewenang Mahkamah Agung untuk menguji Peraturan Daerah, yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan tingkatnya berada lebih rendah dari undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Jadi pengujian sinkronisasi Peraturan Daerah kurang tepat jika diuji oleh lembaga eksekutif, karena sudah ada lembaga yudikatif, dalam hal ini Makhamah Agung yang lebih berwenang untuk mengadakan pengujian.

d. Penegakan hukum Peraturan Daerah agar lebih efektif dan sesuai dengan maksud pembentuk Peraturan Daerah, masing-masing daerah direkomendasikan untuk membentuk badan-badan penegakan hukum

Peraturan Daerah, baik Pengadilan, Jaksa dan Polisi Lokal, yang bertugas untuk menegakan dan mensosialisasikan Peraturan Daerah agar dapat dilaksanakan oleh masyarakat di daerah itu, sehingga tujuan dari pembentukan Peraturan Daerah dapat terwujud.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DATA PRIBADI

Nama	: Teguh Prasetyo, SH., M.Si.
Jenis Kelamin	: Laki-laki
Tempat Tanggal Lahir	: Pati, 6 Juli 1961
Agama	: Kristen Protestan
Status	: Kawin
Pekerjaan	: Dosen FH-UNISRI Surakarta
Pangkat/Golongan	: IV C/ Pembina Utama Muda
Jabatan	: Lektor Kepala
N I P Y	: 0188.0110
Isteri	: Sri Indarti, SH.
Pekerjaan	: Jaksa Pada Kejaksaan Tinggi DIY
Anak	: Kristiawan Indriyanto
Alamat Kantor	: FH-Hukum UNISRI Jl. Sumpah Pemuda No. 18 Surakarta Tlp. 0271 852384
Alamat Rumah	: Ambarukmo Rt. 5/2 No. 185 Caturtunggal, Depok Sleman Yogyakarta Telp. 0274 487976 HP 081328731945

RIWAYAT PENDIDIKAN

1. Sekolah Dasar (SD) Tayu/Pati Tahun 1973.
2. Sekolah Menengah Pertama (SMP) Bopri Tayu/Pati Tahun 1977.
3. Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri Pati Tahun 1980.
4. S-1 Universitas Krisnadipayana Jakarta Jurusan Hukum Pidana Tahun 1986.
5. S-2 Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta Tahun 1994.
6. S-3 Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta Tahun 2006.

PENGALAMAN PEKERJAAN

1. Dosen FH Universitas Slamet Riyadi (UNISRI) Surakarta Tahun 1988.
2. Pembantu Dekan I FH UNISRI dua Periode Tahun 1996-1999 dan 1999-2003.
3. Dekan FH-UNISRI Tahun 2003 sampai sekarang.

PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Dalam Bentuk Buku/Jurnal/Penelitian

1. Sari Hukum Pidana, Penerbit Mitra Prasada Offset, Yogyakarta, Tahun 2001.
2. Sari Hukum Acara Pidana I A, Penerbit Mitra Prasada Offset, Yogyakarta Tahun 2002.

3. Sari Hukum Acara Pidana I B, Penerbit Mitra Prasada Offset, Yogyakarta Tahun 2002.
4. Beberapa Delik Khusus dalam KUHP: Kejahatan & Pelanggaran Terhadap Harta Benda, Nyawa dan Tubuh, Penerbit Mitra Prasada Offset, Yogyakarta Tahun 2003.
5. Beberapa Delik-delik Khusus dalam KUHP: Kajahatan Kesusilaan dan Pemalsuan, Penerbit Mitra Prasada Offset, Yogyakarta Tahun 2003.
6. Kejahatan Anak dan Remaja Jilid I, Penerbit Mitra Prasada Offset, Yogyakarta Tahun 2003.
7. Kejahatan Anak dan Remaja Jilid II, Penerbit Mitra Prasada Offset, Yogyakarta Tahun 2003.
8. Kejahatan Anak dan Remaja Jilid III, Penerbit Mitra Prasada Offset, Yogyakarta Tahun 2003.
9. Kejahatan Anak dan Remaja Jilid IV, Penerbit Mitra Prasada Offset, Yogyakarta Tahun 2003.
10. Politik Hukum Pidana, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Tahun 2005.
11. Kriminologi, Penerbit Inpedham, Yogyakarta, Tahun 2005.
12. Hukum Pidana Materiil Jilid I, Penerbit Kurnia Kalam, Yogyakarta, Tahun 2005.
13. Hukum Pidana Materiil Jilid II, Penerbit Kurnia Kalam, Yogyakarta, Tahun 2005.
14. Korupsi dan Ilegal Logging dalam Sistem Desentralisasi, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Tahun 2005.
15. Bisnis *e-Commerce:* Studi Sistem Keamanan dan Hukum di Indonesia, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Tahun 2005.
16. Kontribusi Hukum Islam dalam Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, Jurnal Khazanan, IAIN Antasari Banjarmasin, Tahun 2004.
17. Kebijakan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Jurnal Hukum UII, Yogyakarta Tahun 2005.
18. Pidana dalam Hukum Islam dengan Perbandingan dengan Hukum Pidana Nasional, Jurnal Hukum UII, Yogyakarta Tahun 2005.

PRESTASI

1. Dosen Teladan Kopertis VI Tahun 1996.
2. Pembahas Akademik RUU No. 10 Tahun 1992 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Keluarga Sejahtera di BKKBN Jakarta.
3. Pembahas Akademik RUU Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2005
4. Aktif dalam kegiatan pertemuan ilmiah baik tingkat lokal, regional dan nasional, baik sebagai pembicara maupun peserta.
5. Aktif menulis di berbagai media masa baik lokal maupun nasional.
6. Narasumber TVRI, RRI dan Berita ANTARA.