

BAB III

**FORMULASI SANKSI PIDANA DALAM PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**

A. Kebijakan Formulasi Hukum Pidana

Dalam mencapai tujuan tertentu, hukum pidana tidak dapat bekerja sendiri. Perlu adanya keterlibatan sarana-sarana lain yang mendukung, yakni tahapan kebijakan hukum pidana dalam mengoperasionalkan hukum pidana melalui formulasi tahapan kebijakan legislatif atau pembuatan Peraturan perundang-undangan. Serta sarana seperti tahapan perencanaan, yang seharusnya memuat hal-hal yang akan dilakukan dalam menghadapi persoalan tertentu dalam bidang hukum pidana¹.

Kebijakan hukum pidana identik dengan pembaharuan peraturan perundang-undangan hukum pidana yaitu substansi hukum. Bahkan ruang lingkup kebijakan hukum pidana lebih luas daripada pembaharuan hukum pidana. Hal ini disebabkan karena kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahapan-tahapan *konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi* hukum pidana yang terdiri dari²:

1. Kebijakan formulatif/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana
2. Kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana

¹Muladi dalam Syaiful Bakhri, 2009, *Pidana Denda dan Korupsi*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 83-84

²Barda Nawawi Arief, 2010, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 24

3. Kebijakan administratif/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana

Kebijakan hukum pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum pidana. Dalam hal ini Marc Ancel³ menyatakan bahwa tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya, suatu prosedur hukum pidana, dan suatu mekanisme pelaksanaan pidana. A.Mulder⁴ mengemukakan bahwa kebijakan hukum pidana adalah garis kebijakan untuk menentukan:

1. Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dirubah atau diperbarui
2. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana
3. Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan, dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan

Berdasarkan hal tersebut, kebijakan hukum pidana memiliki keterkaitan dengan proses penegakan hukum pidana secara menyeluruh. Dimana penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide hukum menjadi kenyataannya. Mewujudkan ide hukum seperti keadilan adalah menjadi inti penegakan hukum. Selanjutnya, kebijakan hukum pidana dapat dikaitkan dengan tindakan-tindakan⁵:

³Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 27

⁴*Ibid*

⁵*Ibid*

1. Upaya pemerintah untuk menanggulangi kejahatan dengan hukum pidana
2. Bagaimana perumusan hukum pidana agar sesuai dengan kondisi masyarakat
3. Bagaimana kebijakan pemerintah untuk mengatur masyarakat menggunakan hukum pidana
4. Penggunaan hukum pidana untuk mengatur masyarakat dalam rangka mencapai tujuan yang lebih besar

Kebijakan hukum pidana di dalamnya terkandung kekuasaan legislatif dalam hal merumuskan dan menetapkan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, pertanggung jawaban pidana dan sanksi yang dapat dikenakan. Berkaitan dengan perumusan dan penetapan perbuatan yang dapat dipidana, perbuatan yang bersifat melawan hukum biasanya dikaitkan dengan pengertian tindak pidana. Pengertian tindak pidana sendiri adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana. Perumusan tindak pidana sendiri menggunakan sumber hukum yang bertolak dari sumber hukum yang utama yakni undang-undang. Menurut Resolusi Bidang Hukum Pidana Seminar Hukum Nasional ke-I Tahun 1963 Resolusi Butir IV⁶ menyatakan bahwa:

⁶Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 81

“Yang dipandang sebagai perbuatan jahat adalah perbuatan yang dirumuskan unsur-unsurnya dalam KUHP ini maupun dalam perundang-undangan lain. hal ini tidak menutup pintu bagi larangan perbuatan-perbuatan menurut Hukum Adat yang hidup dan tidak menghambat pembentukan masyarakat yang dicita-citakan tadi dengan sanksi adat yang masih dapat sesuai dengan martabat bangsa.”

Kebijakan hukum pidana yang di dalamnya terkandung kebijakan legislatif memiliki peran untuk merumuskan serta menetapkan pertanggung jawaban pidana. Dalam merumuskan pertanggung jawaban pidana, konsep memandang bahwa asas kesalahan (*culpabilitas*) merupakan pasangan dari asas legalitas yang dirumuskan secara eksplisit dalam undang-undang. Oleh karena itu ditegaskan dalam konsep bahwa asas tiada pidana tanpa kesalahan merupakan asas yang sangat fundamental dalam mempertanggungjawabkan pembuat yang telah melakukan tindak pidana⁷. Sifat tercelanya perbuatan dan dapat disesalkannya perbuatan terhadap pelaku merupakan landasan adanya pertanggung jawaban pidana. Kesalahan diartikan secara luas mencakup kemampuan bertanggung jawab, kesengajaan, kealpaan, dan tidak ada alasan pemaaf.

⁷*Ibid.*, hlm. 89

B. Teknik Perumusan Tindak Pidana dan Sanksi Pidana dalam Peraturan Perundang-undangan

1. Perumusan Tindak Pidana

Tindak pidana adalah perilaku yang pada waktu tertentu dalam konteks suatu budaya dianggap tidak dapat ditolerir dan harus diperbaiki dengan mendayagunakan sarana-sarana yang disediakan oleh hukum pidana⁸. Dalam merumuskan tindak pidana atau delik, pembuat Undang-Undang bekerja dengan cara yang berbeda-beda. Ada yang merumuskan unsur-unsur konstitutif dengan sekedar penamaan yuridis seperti yang terdapat dalam Pasal 351 KUHP tentang Penganiayaan. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka hakim yang harus menetapkan lebih lanjut ruang lingkup atau substansi pengertian Undang-Undang tersebut. Cara ini ditempuh jika unsur-unsur tindak pidana tersebut diandaikan telah cukup dikenal. Cara selanjutnya adalah Undang-Undang menyebutkan secara terperinci unsur-unsur tindak pidana tanpa memberikan penamaan yuridis bagi keseluruhannya. Ini merupakan cara yang paling sering digunakan. Dalam penggunaan sehari-hari, tindak pidana ini sering diberi nama sendiri, misalnya seperti dalam Pasal 209 KUHP tentang Penyuapan. Cara yang terakhir yaitu Undang-Undang memperinci unsur-unsur konstruktif tindak pidana dan menambahkan suatu kualifikasi yuridis. Misalnya seperti dalam Pasal 338 KUHP tentang Kejahatan Terhadap Nyawa⁹.

⁸Jan Rummelink, 2003, *Hukum Pidana*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 61

⁹*Ibid.*, hlm. 87-88

Dalam perumusan suatu delik, terdapat beberapa jenis delik dalam hukum pidana yang dapat dijabarkan sebagai berikut¹⁰:

a. Delik yang Bersifat Menyakiti atau Merugikan Dan Delik yang Menimbulkan Ancaman atau Keadaan Bahaya

Pembuat Undang-Undang memfokuskan diri pada tindakan yang menyakiti sehingga dapat melindungi kepentingan hukum. Kepentingan hukum tersebut maksudnya adalah ketika merumuskan tindak pidana, pembuat Undang-Undang dapat memilih untuk menekan unsur timbulnya keadaan bahaya.

b. Delik yang Menimbulkan Bahaya Konkret dan Bahaya Abstrak

Pembuat Undang-Undang dapat memilih dua cara. Yakni, dapat memutuskan untuk merumuskan suatu perbuatan tertentu sebagai tindak pidana tanpa merumuskan lebih terperinci kepentingan-kepentingan hukum yang rentan terhadap resiko tersebut (delik yang menimbulkan bahaya abstrak). Selain itu, dapat pula merumuskan suatu tindakan sebagai tindak pidana apabila tindakan tersebut *in concreto* telah menimbulkan bahaya yang dirumuskan dalam Undang-Undang (delik yang menimbulkan bahaya konkret).

c. Delik-Delik Persiapan

Suatu bentuk khusus delik yang menimbulkan bahaya abstrak adalah delik persiapan. Ini mencakup perumusan tindak

¹⁰*Ibid.*, hlm. 61

pidana oleh pembuat Undang-Undang atas suatu perbuatan yang memang ditujukan untuk melaksanakan delik menyakiti/merugikan atau delik menimbulkan bahaya konkret, namun perbuatan itu sendiri tidak cukup untuk dikatakan memenuhi unsur percobaan.

d. Kejahatan atau Pelanggaran

Pembagian ini sangat penting. Ini merupakan pemilahan yang sangat penting dari sudut pandang hukum acara pidana, karena berkaitan dengan kompetensi absolut *kantonrechter* (hakim tingkat paling rendah) atau *rechtbank* (pengadilan negeri) di Belanda. Kejahatan dimengerti sebagai delik menurut hukum sedangkan pelanggaran sebagai delik menurut Undang-Undang. Dalam konteks kejahatan, suatu perbuatan dipandang mutlak bertentangan dengan tertib hukum. Sementara konteks pelanggaran, suatu perbuatan dipandang melanggar hukum atas dasar kekuatan Undang-Undang.

e. Delik Materiil dan Delik Formil

Delik formil adalah tindak pidana yang di dalam Perundang-Undangan cukup disebut dengan merujuk pada suatu perbuatan tertentu atau kelalaian sedangkan delik materiil adalah perbuatan yang menyebabkan konsekuensi-konsekuensi tertentu, dimana perbuatan tersebut kadang tercakup kadang tidak tercakup sebagai unsur dalam perumusan tindak pidana.

f. Delik Umum dan Delik Khusus

Tindak pidana umum adalah semua tindak pidana yang dimuat di dalam KUHP sebagai kodifikasi hukum pidana materil. Sedangkan tindak pidana khusus adalah semua tindak pidana yang terdapat dalam kodifikasi tersebut. Selain tindak pidana yang telah di kodifikasi (KUHP) terdapat juga beberapa tindak pidana di luar kodifikasi sebagai akibat dari suatu perkembangan teknologi dan kemajuan ilmu pengetahuan. Contoh delik umum adalah KUHP sedangkan delik khusus seperti UU No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, UU No. 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika.

Dalam perumusan delik, pembuat Undang-Undang juga mencantumkan unsur kesengajaan (*dolus*) dan unsur kealpaan (*culpa*). Di dalam Undang-Undang sendiri tidak memberikan definisi terhadap *dolus* dan *culpa*. Menurut penjelasan dari *Memorie van Toelichting*¹¹ kesalahan (*schuld*) merupakan kebalikan murni dari *dolus* maupun kebetulan (*casus*). Pelaku *dolus* menghendaki akibat yang diancamkan pidana dalam Perundang-Undangan, sedangkan pelaku *culpa* tidak menghendaki akibat yang dianggap tidak pantas oleh Perundang-Undangan. Karena itu, *dolus* dapat dimengerti sebagai maksud untuk memenuhi unsur-unsur delik sebagaimana ditemukan dalam perumusan kejahatan. Sedangkan *culpa* tidak atau kurang diperhitungkannya oleh yang bersangkutan

¹¹*Ibid.*, hlm. 176

kemungkinan munculnya akibat fatal yang tidak dikehendaki oleh pembuat Undang-Undang. Berkenaan dengan pelanggaran, pembuat Undang-Undang sama sekali tidak menyinggung mengenai *dolus* maupun *culpa*.

Dalam kaitannya dengan delik, pidana berfungsi sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Pidana dapat menjadi upaya preventif untuk mencegah terjadinya maupun timbulnya delik atau tindak pidana. Hal ini juga memiliki keterkaitan dengan proses pemidanaan. Terdapat banyak teori tentang tujuan pidana, yang dikenal sebagai teori pidana. yaitu teori tentang pembenaran dikenakan penderitaan berupa pidana terhadap seseorang. Beberapa teori diantaranya dapat disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1) Teori absolut

Teori ini bertujuan untuk memuaskan pihak yang dendam baik masyarakat sendiri maupun pihak yang dirugikan atau menjadi korban. Menurut Andi Hamzah, teori ini bersifat primitif, tetapi kadang-kadang masih terasa pengaruhnya pada zaman modern¹². Disebut absolut karena menurut teori-teori ini pidana seharusnya merupakan sesuatu yang mutlak (absolut) menyusul dilakukannya kejahatan. Pidana dikenakan karena orang melakukan kejahatan (*quia peccatum*), bukannya untuk mencapai suatu tujuan yang lain.

¹²Andi Hamzah, 1994, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 29

2) Teori relatif

Secara prinsip teori ini mengajarkan bahwa penjatuhan pidana dan pelaksanaannya setidaknya harus berorientasi pada upaya mencegah terpidana (*special prevention*) dari kemungkinan mengulangi kejahatan lagi dimasa mendatang, serta mencegah masyarakat luas pada umumnya (*general prevention*) dari kemungkinan melakukan kejahatan baik seperti kejahatan yang telah dilakukan terpidana maupun lainnya. Semua orientasi pemidanaan tersebut adalah dalam rangka menciptakan dan mempertahankan tata tertib hukum dalam kehidupan masyarakat.¹³ Disebut relatif karena teori-teori ini mencari pembenaran pidana pada tujuan yang hendak dicapai dengan pidana. Pidana dikenakan supaya orang jangan melakukan kejahatan (*ne peccetur*).

3) Teori-teori penyatuan/integratif.

Termasuk kedalam kelompok teori ini adalah pandangan Grotius bahwa, “kodrat mengajarkan bahwa barangsiapa melakukan kejahatan, ia akan terkena derita” (aspek absolut)¹⁴. Grotius juga menyatakan¹⁵ bahwa penderitaan memang sesuatu yang sewajarnya ditanggung oleh pelaku kejahatan, namun dalam batasan apa yang layak ditanggung pelaku tersebut kemanfaatan sosial akan menetapkan berat-ringannya derita yang layak

¹³M. Abdul Kholiq AF, “Reformasi Sistem Per masyarakatan dalam Rangka Optimalisasi Pencapaian Tujuan Pemidanaan”, *IUSTUM*, XI (Tahun 1999), hlm. 60

¹⁴*Ibid.*, hlm. 234

¹⁵Eddy O.S Hiariej, 2014, *Prinsip-prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, hlm. 34

dijatuhkan. Di dalam teori ini terdapat suatu kombinasi antara pembalasan dan ketertiban masyarakat. Titik berat antara kedua kombinasi ini adalah pembalasan. Maksud dari pembalasan ini dibutuhkan untuk melindungi ketertiban hukum. Pada dasarnya pembalasan bertujuan untuk melindungi tertib hukum karena respek terhadap hukum dan penguasa.

4) Teori Kontemporer

Selain teori-teori diatas dalam perkembangannya terdapat jenis teori baru yakni teori kontemporer. Teori kontemporer ini sesungguhnya berasal dari perpaduan ketiga teori diatas. Menurut Wayne R. Lafave¹⁶ salah satu tujuan pidana adalah sebagai *deterrence effect* atau efek jera agar pelaku kejahatan tidak lagi mengulangi perbuatannya. Pidana juga berfungsi sebagai sarana edukasi terhadap masyarakat mengenai perbuatan baik dan perbuatan buruk. Tujuan pidana sebagai *deterrence effect* pada hakikatnya sama dengan teori relatif terkait dengan prevensi khusus. Selain sebagai efek jera, Lafave¹⁷ menyebutkan tujuan pidana juga sebagai rehabilitasi. Artinya pelaku kejahatan harus diperbaiki ke arah yang lebih baik, agar saat kembali ke masyarakat ia dapat diterima oleh komunitasnya dan tidak mengulangi lagi perbuatan yang jahat. Pidana juga bertujuan sebagai pengendalian sosial. Artinya, pelaku kejahatan diisolasi dari

¹⁶*Ibid.*, hlm. 35

¹⁷*Ibid*

masyarakat sehingga masyarakat terlindungi dari tindakan berbahaya yang dilakukan oleh pelaku kejahatan tersebut.

Pemidanaan adalah proses penjatuhan hukuman bagi seseorang yang melakukan tindak pidana. Terdapat beberapa teori yang berkaitan dengan tujuan pemidanaan, yakni:

1) Teori Retributif

Menurut penganut teori retributif pidana mengandung nilai moral, yang bebas dari akibat lain yang diharapkan lebih lanjut. Stanley E. Grupp dalam hal ini menyatakan, bahwa reaksi berupa memberikan penderitaan yang layak bagi penjahat merupakan suatu hal yang sangat diharapkan untuk memelihara ketertiban, dan merupakan suatu pernyataan kolektif masyarakat yang bersifat alamiah terhadap kejahatan. Pemidanaan terhadap suatu perbuatan yang salah adalah bersifat adil, karena akan memperbaiki keseimbangan moral yang dirusak oleh kejahatan. Adalah tidak adil apabila seseorang yang melakukan kejahatan gagal mendapatkan penderitaan atas kejahatannya, sebab suatu keseimbangan moral terletak pada pemberian yang adil yakni bagi mereka yang berbuat baik akan bahagia dan mereka yang berbuat jahat

akan menderita. Keadilan akan sempurna apabila penjahat dipidana dan korban mendapatkan kompensasi.¹⁸

2) Teori Teleologis

Para penganut teori ini memandang pidana sebagai sesuatu yang dapat dipergunakan untuk mencapai kemanfaatan, baik yang berkaitan dengan orang yang bersalah maupun berkaitan dengan dunia.¹⁹

3) Teori Retributivisme Teleologis

Para penganut teori ini memandang tujuan pemidanaan bersifat plural, hal ini karena adanya penggabungan antara prinsip utilitarianisme dan prinsip retributif, sehingga aliran ini sering disebut sebagai aliran integratif. Melalui teori ini maka pemidanaan dimaksudkan selain sebagai upaya pencegahan juga sebagai sarana rehabilitasi²⁰

Dalam Pasal 50 Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tahun 1999-2000 yang dipersiapkan Direktorat Jendral Hukum dan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Perundang-undangan, disebutkan mengenai tujuan pemidanaan²¹ yakni sebagai berikut:

¹⁸Yeni Widowati et al, 2007, *Hukum Pidana*, Yogyakarta, Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, hlm. 36

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid*, hlm. 38

²¹C. Djisman Samosir, 2016, *Penologi dan Pemasarakatan*, Bandung, Nuansa Aulia, hlm. 175

- 1) Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat
- 2) Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna
- 3) Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendapatkan rasa damai dalam masyarakat dan
- 4) Membebaskan rasa bersalah pada terpidana

2. Tujuan Pidana dan Pidanaan

Tujuan pidana secara umum berupa perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dalam mencapai tujuan umum tersebut sarana yang dipilih harus merupakan sarana yang dianggap paling efektif dan bermanfaat karena nantinya sarana tersebut menjadi tolak ukur keberhasilan penggunaan hukum pidana beserta sanksi pidananya. Tujuan utama dari pidana dan pidanaan dapat dikemukakan sebagai berikut²²:

- 1) Tujuan pidana adalah penanggulangan kejahatan. Perumusan tujuan pidana demikian ini dilatarbelakangi perlunya perlindungan masyarakat terhadap perbuatan anti sosial yang merugikan dan membahayakan masyarakat. Tujuan ini sering digunakan dengan berbagai istilah seperti “penindasan kejahatan” (*repression of crime*); “Pengurangan kejahatan”

²²Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 85-86

(*reduction of crime*); “Pencegahan kejahatan” (*prevention of crime*) ataupun “pengendalian kejahatan” (*control of crime*).

- 2) Tujuan pidana adalah untuk memperbaiki si pelaku. Tujuan ini di latarbelakangi perlunya perlindungan masyarakat terhadap sifat berbahaya orang (si pelaku). Istilah-istilah lain yang digunakan untuk merefleksikan tujuan ini, antara lain; rehabilitasi, reformasi, *treatment of offenders*, reduksi, readaptasi sosial, resosialisasi pemyarakatan, maupun pembebasan.
- 3) Dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam menggunakan sanksi pidana atau reaksi terhadap pelanggar pidana, maka tujuan pidana sering dirumuskan untuk mengatur atau membatasi kesewenangan penguasa maupun warga masyarakat pada umumnya. Perumusan tujuan pidana lain yang sejalan dengan tujuan ini antara lain; “*policing the police*”, “menyediakan saluran untuk mewujudkan motif-motif balas dendam” atau “menghindari balas dendam”, maupun “tujuan Monteror” yang melindungi si pelanggar terhadap pembalasan sewenang-wenang di luar hukum.
- 4) Tujuan pidana adalah untuk memulihkan keseimbangan masyarakat. Tujuan ini dilatarbelakangi perlunya perlindungan masyarakat dengan mempertahankan keseimbangan atau

keselarasan berbagai kepentingan dan nilai yang terganggu oleh adanya kejahatan. Perumusan tujuan pidana lainnya yang mencerminkan tujuan antara lain; untuk menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana, untuk menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan untuk mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.

Kesemua tujuan pemidanaan tersebut ditutup dengan ketentuan Pasal 54 ayat (2) bahwa pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia. Elastisitas pemidanaan diatur dalam Pasal 57 yakni hukuman yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat dilakukan penyesuaian atau perubahan dengan memperhatikan perkembangan narapidana dan tujuan pemidanaan.

3. Perumusan Sanksi Pidana

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, tak terlepas kaitannya dengan kebijakan kriminalisasi. Yakni adanya pengaturan mengenai sanksi pidana di dalamnya. Penentuan sanksi pidana terkait dengan empat aspek, yaitu perbuatan yang dilarang, penetapan ancaman sanksi pidana terhadap perbuatan yang dilarang, tahap penjatuhan pidana pada subjek hukum (seseorang atau korporasi), dan tahap pelaksanaan pidana.

Keberadaan sanksi pidana sangat penting dalam pemidanaan karena dapat memberikan arah dan pertimbangan mengenai pengenaan

sanksi terhadap suatu tindak pidana. Jika dilihat dari sudut kebijakan kriminal, sanksi pidana memiliki tujuan sebagai “pencegahan agar orang tidak melakukan tindak pidana” bukan untuk “mencegah agar orang tidak melakukan tindak pidana” atau lebih bersifat individual²³. Pemidanaan dapat diartikan sebagai tahap penetapan sanksi dan pemberian sanksi dalam suatu hukum pidana. G.P. Hoefnagels²⁴ memberikan arti secara luas mengenai sanksi. Menurutnya 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.

Masalah penetapan sanksi pidana merupakan suatu kebijakan yang dirangkai dalam suatu sistem. Sebagai suatu sistem, tahapan pemberian pidana tidak dapat berdiri sendiri akan tetapi saling berkaitan satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan. Dalam kaitannya dengan sistem pemidanaan, penetapan sanksi pada hakikatnya merupakan kewenangan beberapa instansi. Oleh karena beberapa instansi yang berwenang dapat mengatur sanksi pidananya masing-masing maka tidak menutup kemungkinan adanya disparitas dalam penerapan sanksi pidana.

²³E.Z. Leasa, “Penerapan Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan (*Double Track System*) dalam Kebijakan Legislasi“, *Jurnal Sasi*, IV (Oktober 2010) hal. 55

²⁴Teguh Prasetyo, Abdul Halim Barkatullah, 2005, *Politik Hukum Pidana: Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 82

Penetapan sanksi pidana dan perumusan ketentuan sanksi pada tahap kebijakan legislasi banyak dipengaruhi oleh konsep atau rancangan undang-undang yang diajukan oleh pejabat yang berwenang kepada lembaga legislatif tersebut. Sehingga pengaruh yang paling menonjol adalah keberagaman jenis serta bentuk sanksi pidananya. Peran para pemegang kebijakan legislasi menjadi sangat urgen dengan adanya keberagaman jenis dan bentuk sanksi pidana ini agar tidak terjadi tumpang tindih antara produk perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya dan agar tidak terjadi masalah susulan seperti disparitas pidana. Keberagaman jenis sanksi pidana banyak dipengaruhi oleh perkembangan kriminalitas yang kian hari kian meningkat, oleh karena itu diperlukan strategi tertentu.

Menurut Barda Nawawi Arief²⁵, strategi kebijakan ppidanaan harus memperhatikan hakikat permasalahannya. Apabila hakikat permasalahannya lebih dekat dengan masalah di bidang hukum perekonomian dan perdagangan maka lebih diutamakan penggunaan sanksi tindakan dan/ atau pidana denda. Penentuan jenis ancaman pidana, penjatuhan sanksi pidana serta pelaksanaan sanksi berhubungan erat dengan tujuan ppidanaan. Tujuan ppidanaan menjadi hal yang sangat penting karena dapat menunjang pembentukan sanksi dan/atau tindakan pada tahap kebijakan legislasi. Faktor-faktor yang menentukan politik

²⁵*Ibid.*, hlm. 84

hukum ditentukan oleh beberapa unsur, yakni dari kehendak pembentuk hukum, perkembangan hukum di negara lain, serta hukum internasional.

Pengaturan sanksi dalam suatu peraturan perundang-undangan memiliki kaitan erat dengan perumusan tujuan pemidanaan, yakni melalui landasan filsafat pemidanaan, teori-teori pemidanaan, dan aliran-aliran hukum pidana dalam kebijakan kriminal dan kebijakan penal. Sanksi pidana lebih menekankan pada unsur pembalasan dan lebih menekankan pada penderitaan yang sengaja dibebankan kepada seorang pelanggar.

Kriminalisasi haruslah diwujudkan dalam bentuk aturan tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Aturan perundang-undangan harus tunduk pada aturan sinkronisasi dan asas-asas hukum dalam aturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi tingkatannya²⁶. Hukum pidana lokal mempunyai kekuatan berlaku karena dibentuk oleh badan legislatif yang mempunyai wewenang untuk itu atas dasar ketentuan Undang-Undang Dasar.

Dalam sistem hukum pidana ada dua jenis sanksi yang mempunyai kedudukan yang sama. Yaitu sanksi pidana dan sanksi tindakan. Kedua sanksi tersebut berbeda baik dari ide dasar, landasan filosofis, serta tujuannya. Sanksi pidana merupakan jenis sanksi yang paling banyak digunakan dalam penjatuhan hukuman terhadap seseorang yang

²⁶Teguh Prasetyo, 2010, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, Bandung, Nusa Media, hlm. 139

dinyatakan bersalah melakukan perbuatan pidana. bentuk sanksinya pun bermacam-macam.

Bila dilihat dari sejarah perkembangannya, sanksi pidana merupakan jenis sanksi yang paling tua dalam sistem pemidanaan di negara-negara manapun didunia ini. Jenis sanksi pidana ini lebih banyak dipengaruhi oleh teori retributif yang bertujuan pembalasan. Bahkan Charles P. Mc. Dowell mengatakannya sebagai konsep kuno, murni, sederhana dan paling lama bertahan. Ia kembali ke hukum Roma *lex talionis* dan merupakan komponen penting dari filsafat koreksi.²⁷

Sanksi diartikan sebagai tanggungan, tindakan, hukuman untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang. Sanksi juga berarti bagian dari (aturan) hukum yang dirancang secara khusus untuk memberikan pengamanan bagi penegakan hukum dengan mengenakan sebuah ganjaran atau hukuman bagi seseorang yang melanggar aturan hukum itu, atau memberikan suatu hadiah bagi yang mematuhi. Jadi sanksi itu sendiri tidak selalu berkonotasi negatif. Sedangkan tindakan diartikan sebagai pemberian suatu hukuman yang sifatnya tidak menderitakan, tetapi mendidik, mengayomi. Berdasarkan dua arti kata diatas, sanksi tindakan adalah suatu sanksi yang bersifat antisipatif bukan reaktif terhadap pelaku tindak pidana yang berbasis pada filsafat determinisme dalam ragam bentuk sanksi yang dinamis (*open*

²⁷M. Sholehuddin, 2004, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana Ide Dasar Double Track System & Implementasinya*, Jakarta, Rajagrafindo persada, hlm. 148

system) dan spesifikasi nonpenderitaan atau perampasan kemerdekaan, dengan tujuan untuk memulihkan keadaan tertentu bagi pelaku maupun korban baik perseorangan, badan hukum publik maupun perdata.²⁸

Jenis sanksi pidana diatur dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Di dalam Pasal 10 KUHP, jenis pidana terdiri dari pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok terdiri dari pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda, serta pidana tutupan menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1946. Sedangkan pidana tambahan terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu, penyitaan benda-benda tertentu, dan pengumuman keputusan dari hakim. Pola jenis sanksi berhubungan dengan pola pembagian jenis tindak pidana. Seperti pola menurut KUHP (WvS) untuk kejahatan pada umumnya diancam dengan pidana penjara atau denda. Sedangkan untuk pelanggaran pada umumnya diancam dengan pidana kurungan atau denda.

a. Pidana Pokok Menurut Pasal 10 KUHP

1) Pidana Mati

Sebelum berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pidana mati sudah diberlakukan pada masa Majapahit, juga pada masa Hindu dan pada masa Islam bahkan menurut hukum adat. Di dalam KUHP terdapat beberapa Pasal yang mengatur pidana mati yakni Pasal 104, Pasal 111 ayat (2), Pasal 124 ayat (1), Pasal 140 ayat (3), Pasal 340, Pasal 365 ayat (4), Pasal 444, serta Pasal 479

²⁸Mahrus Ali, 2011, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 202

ayat (2). Demikian pula pidana mati diatur dalam Undang-Undang Narkotika, Undang-Undang Teroris, serta Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Lebih lanjut lagi, pidana mati diatur dalam Pasal 11 KUHP yang menyatakan “Pidana mati dijalankan oleh algojo di tempat gantungan dengan menjeratkan tali yang terikat di tiang gantungan pada leher terpidana kemudian menjatuhkan papan tempat terpidana berdiri.”

Di dalam Pasal 66 Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Tahun 2012 ditetapkan, “bahwa pidana mati merupakan pidana pokok yang bersifat khusus dan selalu diancamkan secara alternatif”. Pidana mati, berdasarkan Pasal 66 Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, tidak ditempatkan lagi di bagian pidana pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (1) Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Tahun 2012²⁹

2) Pidana Penjara

Pidana penjara adalah pidana pokok kedua setelah pidana mati. Pidana penjara diancamkan kepada seseorang yang telah melakukan kejahatan. Sebelum berlakunya KUHP pidana penjara belum dikenal di dalam masyarakat. Menurut Lamintang³⁰ pidana penjara adalah suatu pidana berupa pembatasan kebebasan bergerak dari seseorang terpidana yang dilakukan dengan menutup

²⁹C. Djisman Samosir, *Op. Cit.*, hlm. 25

³⁰*Ibid.*, hlm. 38

orang tersebut dalam sebuah lembaga permasyarakatan dengan kewajiban menaati semua peraturan atau tata tertib yang berlaku di lembaga permasyarakatan yang dikaitkan dengan suatu tindakan jika melanggar peraturan tersebut.

Pidana Penjara merupakan suatu bentuk pidana perampasan kemerdekaan yang hanya boleh dijatuhkan oleh hakim melalui putusan pengadilan dan merupakan suatu bentuk pidana pokok yang membatasi kebebasan bergerak narapidana dengan memasukkan narapidana tersebut ke lembaga permasyarakatan untuk mendapatkan pembinaan. Pidana Penjara dimaksudkan untuk mengganti pidana mati. Menurut Foucault³¹ penjara tidak dapat dilepaskan dari pengejawantahan kekuasaan negara, oleh karena itu pelaksanaannya diawali dengan berbagai upacara simbolik (liturgi) demi kepentingan masyarakat luas. Pidana Penjara sejak semula diperuntukkan bagi anggota masyarakat kelas bawah yang dicirikan dengan kerja keras atau kerja paksa.

Pidana penjara beorientasi pada rehabilitasi terpidana, bersifat humanistik dan lebih berhati-hati. Perbuatan pidana hanya boleh dicantumkan dalam undang-undang yang dibentuk oleh pemerintah. Artinya pembentuk undang-undang di daerah tidak boleh mencantumkan ancaman pidana penjara dalam peraturan daerah. Berdasarkan Pasal 12 KUHP Pidana Penjara dibagi menjadi

³¹Eddy O.S Hiariej, *Op.Cit.*, hlm. 395

dua, yaitu penjara seumur hidup dan penjara untuk sementara waktu. Penjara seumur hidup berarti terpidana menjalani pidana penjara hingga yang bersangkutan meninggal. Sedangkan penjara untuk sementara waktu, minimal adalah sehari dan maksimal adalah 15 tahun.

3) Pidana Kurungan

Pidana Kurungan ditujukan kepada perbuatan yang sifatnya pelanggaran. Namun ada beberapa kejahatan yang diancam dengan pidana kurungan, jika dilakukan karena suatu kealpaan, ancaman pidana tersebut dialternatifkan dengan pidana penjara. Pada awalnya pidana kurungan yang diancamkan terhadap delik-delik terkait kesalahan moril. Menurut A.J. Hoekema³² berdasarkan penelitian sosiologis bahwa seorang yang menjalani pidana kurungan tidak mengakibatkan stigma buruk dalam masyarakat sebagaimana narapidana yang menjalani pidana penjara. Berdasarkan Pasal 18 KUHP, pidana kurungan paling sedikit satu hari dan paling lama satu tahun.

Perbedaan seseorang yang menjalani pidana penjara dan pidana kurungan adalah sebagai berikut³³:

- 1) Orang yang menjalani pidana penjara dapat dipindah dari suatu lembaga permasyarakatan tertentu ke

³²*Ibid.*, hlm. 400

³³C. Djisman Samosir., *Op. Cit.*, hlm. 47

lembaga permasyarakatan yang lain, sedangkan orang yang menjalani pidana kurungan tidak bisa dipindah dari suatu lembaga permasyarakatan tertentu ke lembaga permasyarakatan yang lain.

- 2) Orang yang menjalani pidana penjara memakai seragam biru-biru, sedangkan orang yang menjalani pidana kurungan bebas mempergunakan pakaian
- 3) Orang yang menjalani pidana penjara tidak diperkenankan membawa fasilitas sendiri seperti radio, televisi, dan alat komunikasi lainnya. Sedangkan orang yang menjalani pidana kurungan diperkenankan membawa fasilitas sendiri.
- 4) Orang yang menjalani pidana penjara digabung dengan sesama orang yang menjalani pidana penjara, sedangkan orang yang menjalani pidana kurungan ditempatkan di tempat tersendiri.

4) Pidana Denda

Setiap tindak pidana yang diancam dengan pidana denda diancam dengan denda minimum tiga rupiah tujuh puluh lima sen yang tercantum di dalam Pasal 30 KUHP. Pasal tersebut tidak mengatur jumlah maksimum denda karena setiap Pasal yang mencantumkan denda telah menentukan jumlah maksimum dendanya. Menurut Pasal 30 ayat (2) apabila seseorang tidak

membayarkan pidana dendanya, maka dapat diganti dengan pidana kurungan. Pidana kurungan pengganti denda tersebut minimal satu hari dan maksimal enam bulan. Akan tetapi pidana kurungan tersebut dapat lebih diperberat menjadi delapan bulan apabila tindak pidana yang dilakukan oleh terpidana ada kaitannya dengan gabungan tindak pidana, pengulangan tindak pidana, atau dengan tindak pidana yang diatur dalam Pasal 52 KUHP.

Jumlah denda pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan denda pada Undang-Undang di luar KUHP sangatlah berbeda. Di dalam KUHP jumlah denda sangatlah kecil, yakni denda maksimumnya hanya Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) sebagaimana tercantum dalam Pasal 303 KUHP. Sedangkan jumlah denda maksimum dalam Undang-Undang di luar KUHP seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika adalah Rp. 750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah). Sama halnya dengan yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada Pasal 2 dan 3 yang jumlahnya adalah Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah). Pidana denda ini tidak dapat digabungkan dengan pidana pokok lainnya sepanjang menyangkut tindak pidana yang diatur dalam KUHP.

Mahkamah Agung dengan progresivitasnya telah menetapkan Perma Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batas Tindak Pidana Ringan dan jumlah dalam KUHP bahwa³⁴:

- 1) Kata-kata “dua ratus lima puluh rupiah” seperti di dalam Pasal 364 dan Pasal 373 (yang merupakan kejahatan ringan) dibaca Rp. 2.500.000,-
- 2) Tiap jumlah maksimum hukuman denda yang diancamkan dalam KUHP kecuali Pasal 303 ayat (1), (2), dan (3) dan Pasal 303 bis ayat (1) dan (2) dilipat gandakan menjadi 10.000 kali

Penyesuaian jumlah denda melalui Perma dapat menimbulkan kontroversi. Sebab kedudukan Perma tidak dapat menggeser Undang-undang. Nilai denda Rp. 250 atau Rp. 4.500 sudah tidak sebanding dengan pidana penjara yang diancamkan dalam Pasal 362. Oleh karena itu, hakim cenderung menjatuhkan pidana perampasan kemerdekaan (penjara) dengan modifikasi penjatuhan pidana bersyarat.

5) Pidana Tutupan

Pidana tutupan dijatuhkan sebagai pengganti pidana penjara dalam hal seseorang yang melakukan kejahatan dan diancam

³⁴Barda Nawawi Arief, 2012, *RUU KUHP Baru Sebuah Restrukturisasi Rekonsepsi Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, hlm. 18

dengan pidana penjara. Pidana ini mulai berlaku pada tahun 1946 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1946, Berita Republik Indonesia Nomor II. Hukuman tutupan tidak ada di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana di Belanda. Di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1946 tentang Hukuman Tutupan disebutkan bahwa:

“tempat untuk menjalani hukuman tutupan, cara melakukan hukuman itu dan segala sesuatu yang perlu untuk menjalankan undang-undang ini diatur di dalam peraturan pemerintah”.

Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Undang-Undang Hukuman Tutupan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1948 tentang Rumah Tutupan

Jenis sanksi pidana yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah mengacu pada ketentuan KUHP dan menggunakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana sanksi pidananya berupa pidana kurungan atau pidana denda.

C. Kedudukan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah

Peraturan daerah pada dasarnya mengatur urusan rumah tangga baik di bidang otonomi maupun pada tugas pembantuan. Di bidang otonomi, perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur beberapa prinsip perda, antara lain³⁵:

³⁵Teguh Prasetyo, 2010, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, Nusa Media, Bandung, hlm. 157

1. Kepala daerah menetapkan perda setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD
2. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan
3. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah
4. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
5. Perda dapat memuat ketentuan biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah
6. Keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan perda
7. Perda dan keputusan kepala daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah
8. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran perda (PPNS Perda dan keputusan kepala daerah)

Peraturan daerah merupakan peraturan yang berada dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan yang terdapat di dalam undang-undang yang bersumber dari kewenangan atribusi. Kewenangan atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan. Kewenangan tersebut akan melekat

terus menerus. Kewenangan ini merupakan suatu bentuk pemberian kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri, namun pembentukan peraturan daerah dapat juga merupakan pelimpahan wewenang dari keputusan presiden.

Perkembangan hukum pidana semakin banyak digunakan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat salah satunya terdapat pada peraturan daerah dan undang-undang. Rumusan sanksi pidana, perbuatan, maupun tindak pidananya ditempatkan pada bab tersendiri dengan judul “Ketentuan Pidana”. Perumusan ketentuan pidana dalam peraturan daerah merupakan suatu kebijakan dalam rangka penegakan perda tersebut. Perumusan ketentuan pidana ini bukanlah suatu keharusan melainkan suatu pilihan penggunaan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan. Oleh karena itu, penggunaan ketentuan pidana sebagai sarana pemaksa dalam peraturan daerah wajib memperhatikan hal-hal berikut³⁶:

1. Tujuan Otonomi Daerah, yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³⁶<https://www.suduthukum.com/2017/01/ketentuan-pidana-dalam-peraturan-daerah.html> diakses pada tanggal 9 April 2018 pukul 19.06 WIB

2. Perbuatan yang dilarang dan diperintahkan dalam perda yang dikenai ketentuan pidana harus merupakan perbuatan yang tidak di kehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian baik material maupun spritual atas warganya.
3. Penggunaan ketentuan pidana dalam perda harus pula memperhitungkan biaya dan hasil (*costbenefed principle*).
4. Penggunaan ketentuan pidana dalam perda harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai melampaui beban tugas (*overbelasting*).
5. Pengaruh sosial perumusan ketentuan pidana dalam perda yang berkenaan dengan pengaruh-pengaruhnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 238 ayat (3) Daerah melalui Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk memuat jenis pidana diluar ketentuan tersebut. Pemerintah daerah juga diberikan kewenangan untuk menetapkan ancaman pidana maupun denda maksimal bahkan pidana lain selain denda dan penjara. Adanya kewenangan terhadap masing-masing pemerintah daerah untuk merumuskan sanksi pidana dalam peraturan daerah tersebut menjadikan tidak adanya keseragaman dalam ketentuan pidana pada masing-masing peraturan daerah. Sebagian peraturan daerah merumuskan sanksi pidana dengan mencantumkan jumlah pidana minimal dan

maksimal, sedangkan peraturan daerah lainnya hanya mencantumkan batas maksimal sanksi pidana yang ditentukan.

Pembagian sanksi pidana dalam peraturan daerah dapat dikualifikasikan menjadi sanksi kurungan, sanksi denda, serta sanksi tindakan. Dalam peraturan daerah pada umumnya menggunakan sanksi kurungan dan denda namun ada beberapa peraturan daerah yang juga mencantumkan sanksi administrasi sebagai sanksi alternatif.

Kedudukan sanksi pidana dalam peraturan daerah dicantumkan sebagai *ultimum remedium*. Artinya sanksi pidana patut dicantumkan apabila penegakan hukum administrasi tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya sehingga memerlukan ancaman yang lebih keras lagi³⁷. Jika sanksi pidana yang dimuat dalam suatu perda bukan berasal dari tindak lanjut suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, maka sanksi tersebut harus tunduk pada ketentuan Pasal 238 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kata “atau” pada Pasal 238 ayat (2) diantara pidana kurungan dan denda menunjukkan bahwa sanksi pidana bersifat alternatif sehingga pelaku pelanggaran dapat memilih jenis sanksinya. Jika pelaku pelanggar memilih pidana kurungan, maka pelaku pelanggar tersebut tidak akan dikenakan sanksi pidana berupa denda, begitu pun sebaliknya.

Dalam peraturan daerah dan penegakannya dibentuk pejabat-pejabat yang diberi wewenang khusus untuk melakukan penyelidikan dan

³⁷Zairin Harahap, “Pengaturan Tentang Ketentuan Sanksi dalam Peraturan Daerah”, *IUSTUM*, I (Januari, 2006), hlm. 40

penyidikan terhadap pelanggaran atas perda. Pedoman pembuatan perda yang memuat ketentuan pidana dirumuskan dalam Pasal 238 ayat (2), bahwa:

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

Dan dirumuskan dalam Pasal 238 ayat (3), yakni:

“Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Barda Nawawi Arief³⁸ ada dua pokok pikiran dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana 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
2. Jenis kriminalisasi dan jumlah Peraturan Daerah yang telah diundangkan oleh Pemerintah Daerah
3. Perbuatan yang dilarang di dalam Peraturan Daerah, baik yang tidak dilegasi undang-undang, maupun yang dilegasi undang-undang
4. Peraturan Daerah yang mempunyai karakteristik daerah dan alasan pembuatan Peraturan Daerah disesuaikan dengan

³⁸Barda Nawawi Arief dalam Teguh Prasetyo, “Kebijakan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah dan Sinkronisasi dengan Hukum Pidana Kodifikasi”, *IUSTUM*, I (Januari, 2009), hlm. 25

keadaan di daerah tempat Peraturan Daerah masing-masing diundangkan.

Menurut Wirjono Prodjodikoro³⁹ penting adanya penegasan perbedaan kualifikasi tindak pidana dalam ketentuan peraturan daerah karena terdapat beberapa prinsip dalam ketentuan buku I KUHP yang hanya berlaku pada kejahatan yang tidak berlaku pada pelanggaran, prinsip tersebut berdasarkan konsekuensi dari ketentuan buku I KUHP, yaitu:

1. Pembuatan percobaan (*poging*) dan membantu untuk pelanggaran pada umumnya tidak merupakan tindak pidana
2. Waktu untuk daluwarsa bagi kejahatan adalah lebih panjang dari pada waktu untuk pelanggaran
3. Pengaduan untuk penuntutan di muka hakim hanya ada terhadap beberapa kejahatan dan tidak terhadap pelanggaran
4. Peraturan tentang penggabungan tindak pidana adalah berlainan bagi kejahatan dan pelanggaran

Kebijakan sanksi pidana yang diformulasikan dalam peraturan daerah yang didasarkan pada ketentuan di dalam KUHP, dalam pelaksanaannya harus ditunjang dengan ketentuan hukum pidana formil. Proses beracara mengenai pelanggaran peraturan daerah dilakukan dengan menggunakan prosedur acara tindak pidana ringan. Dalam hal penanganan perkara tindak pidana ringan ini telah diatur dalam Pasal 205 KUHP dengan menggunakan acara pemeriksaan cepat.

³⁹Wirjono Prodjodikoro, 1980, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Bandung, Eresco, hlm. 33