BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Pengaturan Tindak Pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kota Yogyakarta

Suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai perbuatan yang melanggar ketentuan hukum pidana apabila perbuatan tersebut telah dinyatakan terlebih dahulu oleh Undang-undang sebagai suatu tindak pidana. Dalam ketentuan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pondokan, ketentuan pidana dirumuskan dalam Pasal 23 yang berbunyi:

(1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp.7.500.000,- (tujuh juta lima ratus ribu rupiah).
(2) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp.7.500.000,- (tujuh juta lima ratus ribu rupiah).
(3) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp.7.500.000,- (tujuh juta lima ratus ribu rupiah).
(4) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp.7.500.000,- (tujuh juta lima ratus ribu rupiah).
(5) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) adalah pelanggaran.

Kualifikasi delik atau tindak pidana yang ada di dalam ketentuan KUHP dikenal dua jenis, yakni kejahatan dan pelanggaran. Dalam ketentuan Pasal 23 ayat (5) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan dapat dilihat bahwa delik tersebut

adalah termasuk ke dalam pelanggaran. Pelanggaran berbeda dengan tindak pidana ringan. Perbedaannya adalah pada pelanggaran tidak pernah diancamkan dengan pidana penjara sedangkan tindak pidana ringan diancam dengan pidana penjara atau kurungan paling lama tiga bulan atau denda sebanyak-banyaknya dengan penyesuaian. Dalam pelaksanaannya, Satpol PP rutin melakukan tindakan penertiban nonyustisial. Yakni, tindakan yang dilakukan oleh Polisi Pamong Praja dalam rangka menjaga dan/atau memulihkan ketertiban umum terhadap pelanggaran Perda dengan cara yang sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan dan tidak sampai proses peradilan.

Dalam perumusan tindak pidana ada 3 (tiga) cara, yakni perumusan unsur-unsurnya saja, unsur dan kualifikasinya, dan kualifikasinya saja. Untuk mengetahui adanya tindak pidana, maka dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan pidana tentang perbuatan-perbuatan yang dilarang dan disertai dengan sanksi. Dalam rumusan tersebut ditentukan beberapa unsur atau syarat yang menjadi ciri atau sifat khas dari larangan tersebut sehingga dengan jelas dapat dibedakan dari perbuatan lain yang tidak dilarang. Dalam merumuskan ancaman pidana, harus memenuhi unsur-unsur[1]:

1. Penyebutan subyek pidana, baik yang bersifat umum (setiap orang) maupun orang tertentu atau kelompok orang tertentu

[1]Muhammad Fauzan, 2008, "Perumusan Ketentuan Pidana dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi di Kabupaten Purbalingga)", *Jurnal Dinamika Hukum*, II (Mei, 2008), hlm. 156

2. Penyebutan sifat perbuatan pidana, apakah sengaja atau kelalaian
3. Penyebutan perbuatan yang diancam pidana, baik dengan cara menunjuk Pasal atau Pasal-pasal yang diancam pidana maupun rumusan konkrit mengenai perbuatannya
4. Penyebutan jenis perbuatan pidana apakah kejahatan atau pelanggaran
5. Penyebutan lama atau besarnya ancaman pidana yang disebutkan adalah ancaman maksimum

Pasal 4 ayat (1), Pasal 8 ayat (2), Pasal 18, dan Pasal 19 Perda Penyelenggaraan Pondokan telah memenuhi unsur-unsur tersebut. Dalam hal ini, perumusan tindak pidana Perda Penyelenggaraan Pondokan hanya memperhatikan perumusan unsurnya saja tanpa adanya kualifikasi tindak pidana tersebut. Unsur tindak pidana dapat dilihat dalam keempat Pasal tersebut, yakni dari rumusan:

Pasal 4 ayat (1):
setiap orang yang menyelenggarakan pondokan wajib memiliki izin

Pasal 8 ayat (2):
Dalam hal izin tidak berlaku pemilik pondokan wajib mengajukan izin baru

Pasal 18:
Pemilik pondokan dilarang menyelenggarakan pondokan yang dihuni oleh pemondok yang berbeda jenis kelamin

Pasal 19:
Setiap pemondok dilarang menerima tamu lawan jenis didalam kamar pondokan dan memanfaatkan pondokan untuk hal-hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Subyek tindak pidana dari keempat Pasal diatas adalah orang perorangan. Delik dalam Perda Penyelenggaraan Pondokan ini tergolong ke dalam delik formil. Delik formil adalah delik yang merumuskan tindakan yang dilarang beserta keadaan lainnya dengan tidak mempersoalkan akibat dari tindakan itu[2]. Sifat melawan hukum tindak pidana tersebut adalah sifat melawan hukum materiil, yakni suatu perbuatan yang melawan hukum tidak hanya bersumber dari Undang-Undang saja akan tetapi juga hukum yang hidup dalam masyarakat, seperti hukum adat maupun kebiasaan. Dalam penyebutan sifat perbuatan pidana tidak secara tersurat disebutkan pada keempat Pasal tersebut. Menurut penulis, pertimbangan sengaja atau kelalaian dalam pelanggaran ketentuan pidana ini di kembalikan kepada hakim dan pengadilan. Artinya, hakim yang memeriksa pelanggaran inilah yang berhak menentukan dan menilai apakah ada unsur kelalaian atau sengaja. Dalam penyebutan perbuatan yang diancam pidana serta penyebutan lamanya ancaman pidana melalui Pasal telah dijabarkan didalam Pasal 23 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Perda Penyelenggaraan Pondokan. Formulasi tindak pidana selayaknya memuat unsur-unsur tindak pidana yang jelas sebagai perbuatan yang dilarang, dengan demikian akan memudahkan dalam menentukan perbuatan subjek hukum melanggar ketentuan perbuatan yang dilarang.

[2]S.R Sianturi, *Op.Cit*., hlm. 237

Penetapan kriminalisasi suatu perbuatan dalam ketentuan Peraturan Daerah khususnya Perda tentang penyelenggaraan pondokan ini merupakan suatu kebijakan untuk menetapkan suatu perbuatan yang bukan merupakan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan sanksi pidana yang dirumuskan sebagai suatu kesatuan dari perumusan kriminalisasi.

Untuk menetapkan suatu perbuatan sebagai tindak pidana diperlukan suatu ukuran tertentu. Karena tidak semua perbuatan yang melawan hukum dianggap perbuatan pidana. Hal ini berhubungan dengan pandangan hidup, norma kesusilaan, dan moral keagamaan serta kepentingan dari penguasa yang bersangkutan. Ukuran dalam menentukan perbuatan melawan hukum yang dapat di tentukan sebagai perbuatan pidana adalah tergantung dari kebijaksanaan pejabat yang berwenang yang dipengaruhi oleh beberapa faktor[3].

Perlu atau tidaknya formulasi kriminalisasi dalam Perda Penyelenggaraan Pondokan ini terletak pada kepentingan hukum dalam masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, Perda dapat efektif dalam mendukung pembangunan daerah. Dalam praktek Perundang-undangan selama ini, seolah merupakan hal yang wajar apabila suatu perbuatan yang melanggar ketentuan ditetapkan sebagai suatu tindak pidana dan ditetapkan sanksi begitu saja. Hal ini dapat dimengerti karena Perda

[3] M. Musa, *Op.Cit*., hal. 128

bukanlah Peraturan Perundang-undangan Pidana dalam arti sesungguhnya, akan tetapi merupakan bagian dari Peraturan hukum administrasi.

Pertimbangan pejabat yang berwenang dalam melakukan kriminalisasi pada Perda tentang Penyelenggaraan Pondokan ini adalah karena di dorong oleh keinginan untuk melindungi kepentingan. Dimana kepentingan tersebut merupakan kepentingan masyarakat. Kebijakan kriminalisasi Perda tentang Penyelenggaraan Pondokan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah ini tidak terlepas dari kebijakan daerah dan kebijakan nasional dalam rangka pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Berpedoman dari ketentuan kriminalisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka kriminalisasi tersebut dipandang sebagai suatu bagian yang tidak terpisahkan dari suatu Peraturan Daerah, khususnya Perda tentang Penyelenggaraan Pondokan.

B. Dasar Pengaturan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah menentukan ancaman pidana kurungan dan denda maksimal sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah untuk diatur dalam Perda. Sebagai bentuk penegakan hukum terhadap pelanggaran Perda Penyelenggaraan Pondokan, Pasal 238 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan pedoman penggunaan ketentuan sanksi pidana untuk di formulasikan dalam Peraturan Daerah

tersebut. Pasal 238 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah berbunyi:

(1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
(3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pondokan dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

No.	Tindak Pidana	Sanksi Pidana	
		Kurungan	Denda
1.	Pasal 4 ayat (1): Setiap orang yang menyelenggarakan pondokan wajib memiliki izin	Paling lama 3 bulan	Rp. 7.500.000,00
2.	Pasal 8 ayat (2): Dalam hal izin tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemilik pondokan wajib mengajukan izin baru	Paling lama 3 bulan	Rp. 7.500.000,00
3.	Pasal 18: (1) Setiap pemilik pondokan, dilarang: a. Menyelenggarakan pondokan yang dihuni pemondok yang berbeda jenis kelamin dalam satu kesatuan bangunan b. Menyewakan pondokan kurang dari 1 bulan (2) Pemilik pondokan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi	Paling lama 3 bulan	Rp. 7.500.000,00

	administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dalam Peraturan Walikota		
4.	Pasal 19: Setiap pemondok dilarang: a. Menerima tamu lawan jenis didalam kamar pondokan dan/atau b. Menggunakan atau memanfaatkan pondokan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	Paling lama 3 bulan	Rp. 7.500.000,00

Dalam merumuskan jenis sanksi pidana, Perda Penyelenggaraan Pondokan ini pada umumnya masih berorientasi kepada pembagian jenis pidana pokok dan pidana tambahan yang ada di dalam KUHP. Dari tabel di atas terlihat ancaman pidana kurungan pengganti dicantumkan secara tegas sebagai ketentuan pidana dalam perumusan delik. Dapat dilihat dari tabel diatas bahwasannya dalam merumuskan sanksi pidana, Perda tentang Penyelenggaraan Pondokan ini berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, pidana kurungan maksimal adalah 6 (enam) bulan penjara atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Undang-Undang ini juga mengizinkan Peraturan Daerah menggunakan stelsel pemidanaan alternatif selain ketentuan tersebut sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Sanksi Pidana Dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kota Yogyakarta usulan Pemerintah Kota Yogyakarta ini dinilai kurang efektif dalam memberikan efek jera kepada para

pelanggar khususnya bagi para pemondok yang melanggar aturan[4]. Seperti diketahui dalam Perda No 1 Tahun 2017 pada Pasal 19 dirumuskan sebagai berikut:

> Setiap pemondok, dilarang :
> a. menerima tamu lawan jenis di dalam kamar pondokan; dan/atau
> b. menggunakan atau memanfaatkan pondokan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Para pemondok yang melanggar ketentuan ini hanya diberikan sanksi berupa pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan denda paling banyak Rp. 7.500.000,00 (tujuh juta lima ratus ribu rupiah). Menurut Bapak Nur Ichsanto Anwar[5], perumusan sanksi pidana akan lebih tepat dan efektif apabila dirumuskan dalam bentuk kerja sosial. Kerja sosial adalah suatu pekerjaan yang bertujuan membantu masyarakat. Seperti menyapu jalan, mengecat rumah pondokan, dan lain sebagainya. Tidak hanya berupa pidana kurungan atau pidana denda. Sedangkan untuk pemilik pondokan, sanksi berupa denda dinilai sudah sesuai dalam perkembangannya.

Mengenai berat dan ringannya sanksi pidana ini, penulis berpendapat bahwa sanksi pidana ini masih tergolong sanksi pidana yang ringan. Contohnya dalam Pasal 4 ayat (1) mengenai izin kepemilikan pondokan. Sanksi berupa denda Rp. 7.500.000,00 dinilai masih belum memberikan efek jera kepada para pelanggar. Sebab, banyak pemilik pondokan di Kota Yogyakarta yang belum memiliki izin dan banyak pula dari mereka yang telah memiliki izin akan tetapi menyalahgunakan izin tersebut, seperti membangun *guest house* atau *home stay*.

[4]Wawancara dengan Kepala Sub. Bagian Perundang-undangan DPRD Kota Yogyakarta Bapak Nur Ichsanto Anwar
[5]*Ibid*

Menurut Penulis, sanksi pidana yang dirumuskan dalam pelanggaran izin haruslah dijatuhkan secara tegas.

Sebagai hukuman yang telah ditegaskan dalam Perda Penyelenggaraan Pondokan, terdapat dua pilihan hukuman. Yakni, pidana kurungan atau pidana denda. Apabila hakim nantinya menentukan bahwa terpidana harus membayar denda tetapi terpidana tidak dapat membayarnya, maka kembali kepada ketentuan Pasal 103 KUHP, yakni:

> "ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan Perundang-Undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain."

Sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 103 KUHP diatas, maka dalam hal penjatuhan pidana, jika terpidana tidak dapat membayar denda yang telah ditentukan, maka terpidana harus menjalani pidana kurungan yang menjadi pilihan terakhir pemidanaan dalam Perda Penyelenggaraan Pondokan tersebut.

Jenis sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan ini di formulasikan secara alternatif. Hal ini dapat dilihat dari frasa "atau" dalam perumusan sanksi pidananya, yakni "pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 7.500.000,-" . Perumusan jenis sanksi pidana kurungan dan pidana denda tetap berpola pada ketentuan umum KUHP karena tidak ada penegasan pola sanksi minimum oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah seperti yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) KUHP yang menegaskan pidana kurungan paling sedikit satu hari dan paling lama satu tahun.

Batas maksimum pidana kurungan yang dapat dibuat oleh Perda dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan paling lama adalah 6 bulan. Akan tetapi tidak ada pemberatan pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) KUHP jika ada pidana yang disebabkan oleh pembarengan maupun pengulangan yang memberikan batas maksimum pidana kurungan 1 (satu) tahun tersebut dapat ditambah menjadi 1 (satu) tahun 4 (empat) bulan atau karena ketentuan Pasal 52.

Formulasi sanksi pidana dalam Perda Penyelenggaraan Pondokan tersebut memiliki kesamaan. Yakni keseluruhan sanksinya berupa pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 7.500.000,- dimana tindak pidana dalam Perda tersebut memiliki banyak perbedaan. Salah satunya yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) Perda Penyelenggaraan Pondokan. Hal ini tidak dapat di sama-ratakan karena ketentuan tindak pidana antara Pasal satu dan lainnya berbeda.

Dalam setiap Peraturan Perundang-Undangan hukum pidana, selalu disertai perumusan norma hukum dan sanksi. Perumusannya ada tiga cara, yakni dengan penempatan norma dan sanksi sekaligus dalam satu pasal, penempatan norma dan sanksi yang ditempatkan dalam Pasal atau ayat yang terpisah, dan sanksi pidana yang telah dicantumkan terlebih dahulu sedangkan normanya belum ditentukan. Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pondokan ini menggunakan cara perumusan yang kedua. Yakni penempatan norma dan sanksi yang ditempatkan dalam Pasal yang terpisah. Dapat dilihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 8

ayat (2), Pasal 18, dan Pasal 19 yang terpisah dari ketentuan pidana dalam Pasal 23 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan.

Jenis sanksi yang digunakan pada Perda Penyelenggaraan Pondokan tersebut, tidak hanya sanksi pidana yang digunakan tetapi juga menggunakan sanksi administrasi. Terkadang, sanksi administrasi selalu diintegrasikan dengan sanksi pidana dan tidak memiliki formulasi sanksi yang sama antara Perda yang satu dan lainnya. Penyelesaian terhadap pelanggaran Perda dengan menggunakan sanksi administrasi merupakan suatu hal yang pantas, karena Perda merupakan suatu bagian dari hukum administrasi. Dalam Perda Penyelenggaraan Pondokan ini, sanksi administrasi diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota Yogyakarta.

Ketentuan formulasi sanksi pidana yang digunakan dalam Perda pada dasarnya berpola pada stelsel sanksi yang terdapat dalam KUHP kecuali terdapat sanksi lain dengan membuat pedoman pelaksanaan yang berbeda dengan ketentuan KUHP. Dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal memformulasikan stelsel sanksi, lebih mengedepankan sanksi pidana kurungan dan sanksi pidana denda dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran Perda. Ketentuan pidana dalam Perda akan lebih baik apabila diberi ambang batas atas (maksimum) dan ambang batas bawah (minimum) dengan begitu terdapat kesesuaian dan konsistensi hukuman yang diberikan.

Formulasi hukum pidana pada Perda Penyelenggaraan Pondokan di masa yang akan datang sebaiknya lebih memperhatikan sistem pemidanaan yang konsisten. Artinya, perlu dipisahkan antara pelanggaran administrasi yang menggunakan sanksi administrasi dengan pengaturan perbuatan yang dikenai

sanksi pidana. Dalam ketentuan hukum administrasi, menerapkan hukum pidana sifatnya adalah *ultimum remedium*. Dengan demikian, sanksi pidana mempunyai fungsi “subsidair” sebagai upaya pengganti yang terakhir apabila berbagai upaya lainnya tidak dapat digunakan lagi.