

**POLITIK HUKUM PIDANA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

TESIS



WIDI SATOTO

N.I.M : 20302200337
Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**POLITIK HUKUM PIDANA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum**

OLEH

WIDI SATOTO

**N.I.M : 20302200337
Konsentrasi : Hukum Pidana**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM**

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2024

**POLITIK HUKUM PIDANA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh:

Nama : **WIDI SATOTO**
NIM : 20302200337
Konsentrasi : Hukum Pidana

Disetujui oleh:
Pembimbing
Tanggal,

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt.,

M.Hum.

NIDN: 06-0503-6205

Mengetahui,

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN : 06-2004-6701

**POLITIK HUKUM PIDANA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

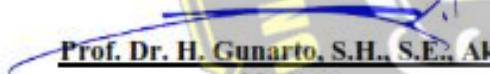
Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **4 Juni 2024**
Dan dinyatakan **LULUS**

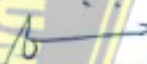
Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,


Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.
NIDN : 06-0707-7601

Anggota

Anggota,


**Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt.,
M.Hum.**
NIDN: 06-0503-6205


Dr. R. Sugiharto, S.H., M.H.
NIDN : 06-0206-6103

UNISSULA
جامعة سلطانة اناضول الإسلامية
Mengetahui

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA




Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN : 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : WIDI SATOTO

NIM : 20302200337

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

POLITIK HUKUM PIDANA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, Juni 2024

Yang menyatakan,



(Widi Satoto)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : WIDI SATOTO

NIM : 20302200337

Program Studi : MAGISTER HUKUM

Fakultas : FAKULTAS HUKUM

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Dicertasi*~~
dengan judul :

POLITIK HUKUM PIDANA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 8 Juni 2024

Yang menyatakan,



(Widi Satoto)

*Coret yang tidak perlu

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Tuhan yang Maha kuasa, karena berkat rahmat-Nya, tesis ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya setelah mengalami beberapa hambatan dan kesulitan yaitu terutama karena keterbatasan dalam hal pemahaman di dalam membuat laporan ilmiah. Namun demikian pada waktu yang telah direncanakan, penulis dapat menyelesaikan tesis ini karena adanya bantuan dari berbagai pihak. Judul tesis ini adalah **“Politik Hukum Pidana dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”**.

Pengambilan judul tersebut, berdasarkan pada pedoman dalam pembuatan Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana tertuang di dalam Pasal 238 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014, hal itu berbunyi 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). Sedangkan dalam ayat (3) undang-undang tersebut memberikan kewenangan pada daerah untuk memuat jenis pidana di luar ketentuan tersebut. Ketentuan ini dengan sendirinya memberi kewenangan pada pemerintah daerah untuk menetapkan ancaman pidana atau denda maksimal. Bahkan memberikan ancaman pidana lain selain pidana penjara dan denda.

Maksud dan tujuan dari penulisan ini adalah untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat guna menyelesaikan program Magister Hukum studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Secara khusus tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji, dan menganalisis (1) interpretasi politik hukum

pidana secara harfiah, (2) politik hukum pidana dalam peraturan daerah sesuai dengan kodifikasi hukum pidana, dan (3) aspek pidana yang ideal untuk diterapkan pada peraturan daerah.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak dapat selesai tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, oleh karenanya dalam kesempatan yang baik ini penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus Pembimbing yang dengan penuh kepakaran, kebijaksanannya dan telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini;
2. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H., selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
5. Para Penguji Ujian Tesis, yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya tesis ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;

6. Dosen, yang telah memberikan ilmu yang tiada terhingga bagi diri penulis selama kuliah pada Program Magister Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa dan masyarakat pada umumnya dan civitas akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang pada khususnya.

Semarang, Juni 2024

Widi Satoto



ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan pada daerah untuk memuat jenis pidana di luar ketentuan tersebut. Ketentuan ini dengan sendirinya memberi kewenangan pada pemerintah daerah untuk menetapkan ancaman pidana atau denda maksimal. Bahkan memberikan ancaman pidana lain selain pidana penjara dan denda. Hal tersebut harus dikaji lebih lanjut terkait dengan alternatif pidana selain pidana denda atau penjara dalam pelanggaran terhadap peraturan daerah serta konsekuensi yuridis yang mengikutinya. Hal ini terkait dengan makin beragamnya pelanggaran yang terjadi daerah.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji, dan menganalisis (1) interpretasi politik hukum pidana secara harfiah, (2) politik hukum pidana dalam peraturan daerah sesuai dengan kodifikasi hukum pidana, dan (3) aspek pidana yang ideal untuk diterapkan pada peraturan daerah.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan: (1) Politik hukum pidana pada dasarnya merupakan aktivitas yang menyangkut proses menentukan tujuan dan cara melaksanakan tujuan tersebut. Terkait proses pengambilan keputusan atau pemilihan melalui seleksi diantara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana mendatang. (2) Alasan kriminalisasi Peraturan Daerah yang merupakan delegasi undang-undang karena adanya perubahan undang-undang. Sanksi pidana dalam Peraturan Daerah masih menekankan pada sanksi pidana pembalasan (teori retributif), yang memandang bahwa pembedaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan bertujuan memberikan penderitaan kepada pelanggar supaya ia merasakan akibat perbuatannya. (3) Peraturan Daerah yang ideal materi muatannya baik perumusan tindak pidana maupun sanksinya merupakan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, memuat kondisi daerah yang bersangkutan, tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Kata Kunci: Politik Hukum, Pidana, Pemerintahan Daerah.

ABSTRACT

Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government gives authority to regions to contain types of crimes outside these provisions. This provision itself authorizes local governments to set criminal threats or maximum fines. It even provides other criminal threats besides imprisonment and fines. This should be further studied in relation to criminal alternatives other than fines or imprisonment in violation of local regulations and the juridical consequences that follow. This is related to the increasing diversity of violations that occur in the region.

The purpose of this study is to examine, and analyze (1) literal interpretation of criminal law politics, (2) criminal law politics in regional regulations in accordance with the codification of criminal law, and (3) ideal criminal aspects to be applied to regional regulations.

The approach method used in this study is normative juridical. The specifics of this study are descriptive analytical. The data source used is secondary data. Secondary data are data obtained from literature research consisting of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials.

Based on the results of research and discussion, it can be concluded: (1) Criminal law politics is basically an activity that involves the process of determining goals and how to implement those goals. Related to the decision-making or selection process through selection among various existing alternatives regarding what the goals of the future criminal law system will be. (2) The reason for the criminalization of Regional Regulations which constitute statutory delegation is due to changes in the law. Criminal sanctions in Regional Regulations still emphasize criminal sanctions of retaliation (retributive theory), which views that punishment is retaliation for mistakes that have been committed with the aim of giving suffering to the offender so that he feels the consequences of his actions. (3) An ideal Regional Regulation's content, both the formulation of criminal acts and sanctions, is an elaboration of higher levels of legislation, contains the conditions of the area concerned, and does not conflict with the public interest and the laws and regulations above it.

Keywords: Legal Politics, Criminal, Local Government.

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Kerangka Konseptual.....	10
1. Politik Hukum.....	10
2. Hukum Pidana	12
3. Pemerintahan Daerah.....	12
F. Kerangka Teori	13
1. Teori Negara Hukum.....	13
2. Teori Kebijakan Pidana	16
G. Metode Penelitian.....	19
1. Metode Pendekatan.....	20
2. Spesifikasi Penelitian.....	20
3. Sumber Data	21

4. Metode Pengumpulan Data	21
5. Metode Analisis Data	22
H. Sistematika Penulisan.....	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Hukum Pidana.....	24
B. Tinjauan Umum Politik Hukum	31
C. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah	
D. Pidana dalam Persepektif Islam	45
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Interpretasi Politik Hukum Pidana secara Harfiah.....	50
B. Politik Hukum Pidana dalam Peraturan Daerah sesuai dengan Kodifikasi Hukum Pidana.....	76
C. Aspek Pidana yang Ideal untuk Diterapkan pada Peraturan Daerah.....	98
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	108
B. Saran.....	112
DAFTAR PUSTAKA	113

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu negara besar yang sangat mengedepankan ketentuan hukum yang berlaku.¹ Aturan hukum positif yang berlaku di Indonesia jelas menjadi komponen penting dalam membangun kehidupan yang aman, tentram dan damai.² Sebagaimana dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, frase ini tertuang dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945.³

Hal tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan pemerintahan negara Indonesia harus selalu berdasar dan sesuai dengan kehendak hukum. Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan landasan konstitusional negara ini memuat bahwa tujuan negara salah satunya adalah menciptakan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.⁴ Hal ini memiliki implikasi bahwa

¹ Ari Yudistira and Widayati, *The Investigation Process of Prospective Children in Criminal Action*, Jurnal Daulat Hukum: Volume 4 Issue 1, March 2021, url:<http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/RH/article/view/13695/5374>

² Sumaryono and Sri Kusriyah, *The Criminal Enforcement of the Fraud Mode of Multiple Money (Case study Decision No.61 / Pid.B / 2019 / PN.Blora)* Jurnal Daulat Hukum: Volume 3 Issue 1, March 2020, url: <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/RH/article/view/8811/4075>

³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015, hal 116.

⁴ Sulistiyawan Doni Ardiyanto, Eko Sopyono, and Achmad Sulchan, *Judgment Considerations Policy in Decree of the Court Criminal Statement Based On Criminal Destination*, Jurnal Daulat Hukum: Volume 3 Issue 1, March 2020, url: <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/RH/article/view/8409/4067>

kesejahteraan umum menjadi cita-cita konstitusional, diiringi dengan tumbuhnya masyarakat Indonesia yang cerdas dan mampu mengantarkan Bangsa Indonesia sebagai sebuah negara yang berdaulat dan memiliki kemakmuran.⁵

Salah satu bidang hukum dalam rangka menjaga ketertiban dan keamanan Warga Negara Indonesia sendiri yaitu hukum pidana.⁶ Pembaharuan hukum pidana yang merupakan suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana sesuai dengan nilai-nilai sentral sosiopolitik, sosiofilosofis dan sosiokultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.⁷

Kajian terhadap kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah untuk mewujudkan sinkronisasi hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi dirasakan penting, paling tidak didasarkan pada beberapa alasan Pertama, munculnya persoalan di sekitar Perda bermasalah antara lain disebabkan adanya semangat berlebihan dari Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pendapatan daerah, dengan berlomba untuk sebanyak-banyaknya membuat Peraturan Daerah. Agar Perda itu ditaati maka masing-masing daerah merumuskan kebijakan kriminalisasi dalam Perda, yang rumusannya berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Kedua, ada sebagian Perda yang dipandang bermasalah karena dalam menentukan kebijakan

⁵ Didi Wahyudi Sunansyah, and Aryani Wirasari, *Effectiveness Of Allotment Penalty Imposed By Judge In The Case Of Children For A Child Protection As Victims(Case Study at State Court of Sumber)*, Jurnal Daulat Hukum: Volume 3 Issue 1, March 2020, url: <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/RH/article/view/8483/3939>

⁶ Saviera Chntyara, *Peranan Visum Et Repertum Pada Tahap Penyidikan Dalam Mengungkap Tindak Pidana Penganiayaan*, Fakultas Hukum, UMS, Surakarta, 2018, hal 2.

⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta: Kencana, 2010, hal 29.

kriminalisasi bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, hal ini terjadi karena ketiadaan aturan operasional yang mengaturnya, sehingga setiap daerah menafsirkan sendiri kewenangan apa saja yang ada pada dirinya.⁸

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah pada pelaksanaan desentralisasi di Indonesia berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diperbaharui kembali menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menganut pola *General Competences* atau otonomi luas, dengan pengecualian sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3), "Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi: kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama".

Peraturan Daerah 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.⁹ Sebagai sumber normatif dalam sistem pembangunan daerah, perancangan dan pelaksanaan peraturan daerah harus disusun sebaik mungkin. Perancangan dan pelaksanaan peraturan daerah harus dipandang sebagai hal dinamis

⁸ Teguh Prasetyo. *Kebijakan Kriminalisasi Dalam Peraturan Daerah Dan Sinkronisasi Dengan Hukum Pidana Kodifikasi*, Jurnal Hukum Nomor 1 Vol 16, Januari 2009, hlm 18

⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otomoni Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal. 72

untuk memberi peluang bagi pemerintah daerah yang bermaksud membangun kredibilitas negara (*good governance*) melalui potensinya dalam membangun daerah.

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.

Sebagai pedoman dalam pembuatan Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana tertuang di dalam Pasal 238 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014, hal itu berbunyi 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). Sedangkan dalam ayat (3) undang-undang tersebut memberikan kewenangan pada daerah untuk memuat jenis pidana di luar ketentuan tersebut. Ketentuan ini dengan sendirinya memberi kewenangan pada pemerintah daerah untuk menetapkan ancaman pidana atau denda maksimal. Bahkan memberikan ancaman pidana lain selain pidana penjara dan denda.

Ketentuan pidana berupa denda maksimal Rp 50 juta atau kurungan selamalamanya 6 bulan bagi setiap pelanggar perda sangat penting untuk membuat jera para

pelaku tindak pidana. Sebab rendahnya ancaman sanksi pidana, terutama sanksi denda, merupakan salah satu penyebab terhambatnya upaya penegakan perda. Dengan denda yang sangat rendah orang akan dengan mudah melanggar perda.

Pada prakteknya ketentuan pidana dalam peraturan daerah umumnya menetapkan dua jenis ancaman pidana terhadap tindak pidana atas pelanggaran peraturan daerah, yaitu: pidana penjara dan/atau denda. Untuk pidana penjara juga terdapat variasi ancaman pidana: tiga dan enam bulan penjara.

Namun yang perlu dipikirkan dan dikaji adalah bagaimana menetapkan kriteria pelanggaran untuk bisa dikenakan denda atau kurungan sesuai tingkat pelanggaran itu. Sebab sangat tidak adil bila semua bentuk pelanggaran diancam pidana atau denda yang sama. Tidak mungkin pelanggaran yang dilakukan pedagang kaki lima (PKL) dikenakan pidana atau denda yang sama dengan pelanggaran yang dilakukan oleh penjual minuman keras. Karena itu perlu ditentukan kriteria atau tolok ukur pelanggaran sehingga layak dikenakan pidana atau denda dengan ancaman tertentu.

Politik hukum pidana dalam Peraturan Daerah yang tidak sinkron di Indonesia, dapat di kelompokkan menjadi empat macam, yaitu:

- a. Kebijakan kriminalisasi dari delegasi Undang-undang, contohnya Peraturan Daerah tentang Retribusi dan Pajak;
- b. Kebijakan kriminalisasi yang sudah diatur dalam hukum pidana kodifikasi, contohnya Peraturan Daerah tentang miras, pelacuran;

c. Kebijakan kriminalisasi dari hukum Islam, contohnya Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syariat Islam;

d. Kebijakan kriminalisasi dari hukum adat, contohnya Peraturan Daerah mengenai tradisi adat yang masih dipertahankan di daerah itu. Contohnya Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 1999 tentang Penggalan Jalan, Mengubah Trotoar dan Pemancangan di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Badung.¹⁰

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. 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 dijatuhi sanksi pidana hanya diproses di pengadilan dan ditunjukkan kesalahannya, apabila dijatuhi pidana pelaksanaan pidananya bisa ditangguhkan (*suspended sentence*), bahkan bisa diberi maaf atau pardonable setelah dimaafkan ia bebas, akan tetapi apabila mereka

¹⁰ Teguh Prasetyo, *Kebijakan Kriminalisasi Peraturan Daerah Guna Mewujudkan Sinkronisasi Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Pidana Kodifikasi*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2006.

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.

Di lain pihak, Pasal 238 ayat (3) juga harus dikaji lebih lanjut terkait dengan alternatif pidana selain pidana denda atau penjara dalam pelanggaran terhadap peraturan daerah serta konsekuensi yuridis yang mengikutinya. Hal ini terkait dengan makin beragamnya pelanggaran yang terjadi daerah.

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 pidana.¹¹

Menurut sistem hukum di Indonesia, peraturan-perundang-undangan (hukum tertulis) dalam satu tingkatan disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hirarki peraturan perundang-undangan. Tata urutannya menunjukkan tingkat-tingkat daripada masing-masing bentuk yang bersangkutan dimana disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada bentuk-bentuk yang disebut belakangan (dibawahnya). Disamping itu, tata urutan mengandung konsekuensi bentuk hukum

¹¹ Muladi dalam Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, Yogyakarta, Total Media, 2009, hal. 83-84

peraturan atau ketetapan yang lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan materi yang dimuat dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi, terlepas dari soal siapakah yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi persatuan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila suatu peraturan itu materinya dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹²

Sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan pada level daerah, maka materi muatan perda suatu peraturan daerah pada pokoknya mencerminkan: pertama, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; kedua, harus mampu menampung kondisi khusus daerah atau potensi daerah yang bersangkutan; ketiga, merupakan bentuk peraturan derivasi atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disisi lain, pemuatan materi mengenai ketentuan pidana juga diperkenankan untuk diatur secara limitatif dalam sebuah Peraturan Daerah.¹³

Dengan memperhatikan uraian diatas, maka penulis akan mengkaji dan meneliti dengan seksama yang hasilnya dituangkan dalam Tesis dengan judul: **“Politik Hukum Pidana dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”**.

¹² King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2014, hal 69

¹³ *Ibid*, hal 63-64

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka permasalahan yang timbul adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana interpretasi politik hukum pidana secara harfiah?
2. Apakah politik hukum pidana dalam peraturan daerah sesuai dengan kodifikasi hukum pidana?
3. Bagaimana aspek pidana yang ideal untuk diterapkan pada peraturan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan tesis ini yang bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis interpretasi politik hukum pidana secara harfiah;
2. Untuk mengkaji dan menganalisis politik hukum pidana dalam peraturan daerah sesuai dengan kodifikasi hukum pidana;
3. Untuk mengkaji dan menganalisis aspek pidana yang ideal untuk diterapkan pada peraturan daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka penyusunan tesis dan hasil pada penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat dari segi teoritis atau akademis maupun segi praktis yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah khasanah keilmuan bagi para akademisi dalam pengembangan ilmu hukum pidana terkait politik hukum pidana dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

2. Manfaat Praktis

a) Bagi Penegak Hukum

Untuk menambah pengetahuan terkait kajian yuridis normatif terhadap politik hukum pidana dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

b) Bagi Masyarakat Secara Umum

Untuk menambah pengetahuan terkait politik hukum pidana dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

E. Kerangka Konseptual

1. Politik Hukum

Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan

pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.¹⁴ Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang di kehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹⁵

2. Hukum Pidana

Merumuskan hukum pidana ke dalam rangkaian kata untuk dapat memberikan sebuah pengertian yang komprehensif tentang apa yang dimaksud dengan hukum pidana adalah sangat sukar. Namun setidaknya dengan merumuskan hukum pidana menjadi sebuah pengertian dapat membantu memberikan gambaran/deskripsi awal tentang hukum pidana. Hukum pidana itu itu terdiri dari norma-norma yang berisi keharusankeharusan dan larangan-larangan yang (oleh pembentuk undang-undang) telah dikaitkan dengan suatu sanksi berupa hukuman, yakni suatu penderitaan yang bersifat khusus. Dengan demikian dapat juga dikatakan, bahwa hukum pidana itu merupakan suatu sistem norma-norma yang menentukan terhadap tindakan-tindakan yang mana (hal melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dimana terdapat suatu keharusan untuk melakukan sesuatu) dan dalam

¹⁴ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal: 160

¹⁵ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal 20.

keadaan-keadaan bagaimana hukum itu dapat dijatuhkan, serta hukuman yang bagaimana yang dapat dijatuhkan bagi tindakan-tindakan tersebut.¹⁶

3. Pemerintahan Daerah

Serangkaian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahan-perubahannya tersebut menyebutkan adanya perubahan susunan dan kewenangan pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan daerah menurut UU ini meliputi pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, dan DPRD. Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Adapun pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

¹⁶ P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru. Bandung, 1984, hal. 1-2

F. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

“*Ubi societas ibi ius*” merupakan sebuah kalimat yang dikatakan oleh Cicero, seorang ahli filsuf, ahli hukum dan ahli politik yang terkenal pada tahun 1600-an. Kalimat tersebut memiliki makna yang sampai sekarang masih berlaku, yaitu di mana ada masyarakat di situ ada hukum. Teori ini mengungkapkan konsep filosofi Cicero yang menyatakan bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari masyarakat. Kedamaian dan keadilan dari masyarakat hanya bisa dicapai apabila tatanan hukum telah terbukti mendatangkan keadilan dan dapat berfungsi secara efektif.

Negara Indonesia yang berdiri di atas pijakan hukum untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam teori dan praktek bernegara, kita mengenal konsep Negara hukum “*Rechtstaat*”, konsep negara hukum “*Rule of Law*”, konsep negara hukum “*Religy Legality*” dan ”Nomokrasi Islam”, konsep negara hukum “*Socialis Legality*”, dan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia berpijak pada konsep “Negara hukum yang berdasarkan Pancasila”.¹⁷ Negara hukum adalah istilah Indonesia yang terbentuk dari dua suku kata, Negara dan hukum. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling isi isi-mengisi antara negara di satu pihak dan hukum pada pihak yang lain.¹⁸

¹⁷ Aloysius R. Entah, *Indonesia Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila*, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016, hal 533

¹⁸ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia (Dari UUD 1945 Sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002)*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005, hal 17

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtstaat*) bukan Negara kekuasaan (*Machtstaat*), tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar NRI 1945. konsep negara hukum adanya keteraturan dengan memelihara ketertiban umum dan menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, merupakan tujuan hendak dicapai. Salah satu cara mewujudkan tujuan tersebut adalah melalui pembangunan nasional yang salah satu aspeknya adalah penegakan hukum, tentunya penegakan hukum tidak hanya berada di pundak Kepolisian termasuk institusi lain merupakan bagian tidak terpisahkan dari Aparat Penegak Hukum (APH) diantaranya : Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Advokat, Balai Pemasyarakatan (BAPAS), Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS), Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA).

Hukum hendaklah benar-benar menjamin keadilan sosial. Perumusan hak dan kewajiban warga negara di hadapan hukum ini merupakan penjelmaan dari salah satu sila Negara Republik Indonesia, yakni sila keadilan sosial.¹⁹ Pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep mengenai keadilan, kepastian dan kemanfaatan sosial. Menurut Immanuel Kant “memahami negara hukum itu sebagai negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*). Artinya, negara itu bertugas untuk menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat” sehingga harus diciptakan sistem penegakan hukum salah satunya di Indonesia, dengan struktur hukumnya meliputi lembaga-lembaga terkait dan berperan dalam (sistem peradilan) penegakan hukum (penyidik, penuntut,

¹⁹ Shidarta (ed), *Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi dan Implikasi*, Epistema Institute, Jakarta, 2012, hal 214

pengadilan, pembela), substansi hukum meliputi peraturan perundang-undangan mengatur tentang tindak pidana dan perdata (formil dan materil), kultur hukum berkaitan dengan kekuatan berlakunya hukum termasuk kesadaran dan ketaatan masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan dan sistem hukum berkaitan erat dengan penegakan hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰ Berbicara penegakan hukum, tentunya hakim bagian dari kekuasaan kehakiman tidak terpisahkan dari penegakan hukum yang diakui secara konstitusi baik dalam Pasal 24 Undang-undang Dasar 1945, kewenangan hakim dalam mengadili perkara dipersidangan baik dewasa maupun anak berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, tugas dan kewenangan peradilannya yaitu memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan sengketa diantara para pihak yang berperkara untuk dapat tercapainya peradilannya yang sederhana, cepat dan biaya ringan.

Tidak memungkinkan untuk dimodifikasi karena penegakan keadilan sangat berhubungan dengan penegakan hak. (*Justice is peculiarly stringent. Its demands may not be modified, because Justice is closely connected to respect for rights*). Sehingga hakim harus aktif dalam mengungkap kasus pidana demi tegaknya sutau keadilan dan tidak menghukum seseorang karena tidak bersalah atau menghukum seseorang karena perbuatannya, sebagaimana Pasal 28 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

²⁰ H. A. Rusman, *Kriminalistik Mengungkap Kejahatan Sesuai Fakta*, Cianjur, Unsur Press, 2017, hal 19

2. Teori Kebijakan Pidana

Kebijakan hukum pidana pada dasarnya ialah keseluruhan dari peraturan yang menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk kedalam tindak pidana, serta bagaimana sanksi yang dijatuhkan terhadap pelakunya dengan tujuan untuk penanggulangan kejahatan. Secara teori, banyak doktrin yang dikemukakan oleh para ahli terkait dengan pengertian kebijakan hukum pidana.

Barda Nawawi, berpendapat bahwa istilah “Kebijakan” diambil dari istilah “*policy*” (Inggris) dan “*politiek*” (Belanda), sehingga “Kebijakan Hukum Pidana” dapat pula di sebut dengan istilah “Politik Hukum Pidana” dan yang sering di kenal dengan istilah “*penal policy*”, “*criminal law policy*” atau “*strafrechspolitiek*”.²¹ Dalam bukunya Barda Nawawi Arief mengutip pendapat dari Marc Ancel yang menyatakan bahwa *Penal Policy* merupakan salah satu komponen dari *Modern Criminal Science* disamping komponen yang lain seperti, “*Criminologi*” dan “*Criminal Law*”.²² Marc Ancel berpendapat bahwa “Penal Policy” ialah:

"Suatu ilmu yang memiliki tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan".

Senada dengan Marc Ancel, Prof. Sudarto memberikan pengertian “Penal Policy” sebagaimana dikutip oleh barda Nawawi Arief ialah:

²¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Konsep KUHP Baru*, Cetakan Ke-1, Jakarta, Kencana Prenada Media Grub, 2008, hal 26

²² *Ibid*, hal. 23

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat;²³
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²⁴

Pendapat lainnya berasal dari A. Mulder, “*Strafrechtspolitik* atau *Penal Policy*” ialah garis kebijakan untuk menentukan:

- a. Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui;
- b. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana; dan
- c. Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan, dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Dari beberapa pendapat tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa ”Kebijakan Hukum Pidana” atau “*Penal Policy*” merupakan suatu peraturan hukum yang dirumuskan dan ditetapkan oleh badan-badan yang berwenang sebagai suatu pedoman (hukum positif) bagi masyarakat maupun penegak hukum yang bertujuan untuk mencegah dan menanggulangi suatu kejahatan atau dengan kata lain suatu tindak pidana. Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya

²³ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1981, hal. 159

²⁴ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru, 1983, hal.

penegakan hukum pidana), oleh karena itu sering pula dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana merupakan bagian pula dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).

Selain bagian dari usaha penegakan hukum, juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*) serta bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat, sehingga dalam pengertian "*social policy*" terkandung pula "*social welfare policy*" dan "*social defence policy*". Secara luas, kebijakan hukum pidana dapat mencakup ruang lingkup kebijakan dibidang hukum pidana materiil, dibidang hukum pidana formal dan dibidang hukum pidana pelaksanaan pidana.

Kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari:

1. Kebijakan formulasi/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana. Dalam tahap ini merupakan tahap yang paling startegis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui kebijakan hukum pidana, karena pada tahap ini kekuasaan formulatif/legislatif berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan oleh pembuat undang-undang.

Sehingga apabila ada kesalahan/kelemahan dalam kebijakan legislative maka akan menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi;

2. Kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana. Tahap aplikatif merupakan kekuasaan dalam hal menerapkan hukum pidana oleh aparat penegak hukum atau pengadilan; dan
3. Kebijakan administratif/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana. tahap ini merupakan tahapan dalam melaksanakan hukum pidana oleh aparat pelaksana/eksekusi pidana.²⁵

G. Metode Penelitian

Terdapat beberapa cara atau metode yang digunakan penulis dalam menyusun tesis ini, sebelumnya perlu diketahui arti dari “metode” itu sendiri. Metode adalah teknik-teknik yang digeneralisasikan dengan baik agar dapat diterima atau digunakan secara sama dalam satu disiplin, praktek, atau bidang disiplin dan praktek.

Dalam menyusun tesis ini harus didahului oleh sebuah riset atau penelitian, sebab dengan adanya sebuah penelitian diharapkan bisa mencapai sasaran yang ingin dicapai. Dengan metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian, memberikan gambaran mengenai pokok-pokok yang sangat cermat dan syarat-syarat

²⁵ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta, Kencana Media Group, 2007, hal. 78-79

yang sangat ketat pula, sehingga metode penelitian tersebut dapat menjaga agar pengetahuan yang didapat dari hasil penelitian tersebut mempunyai nilai ilmiah yang tinggi. Dengan demikian agar tesis ini dapat dipertanggungjawabkan nilai-nilai ilmiahnya.

Metode penelitian yang dipakai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau pendekatan hukum tertulis (perundang-undangan/*statute approach*).²⁶ Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang - undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang - undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.²⁷

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian secara deskriptif analisis atau yang bersifat pemaparan objek penelitian. Tujuan dari spesifikasi penelitian deskriptif yaitu untuk memperoleh gambaran yang lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu dan pada waktu tertentu.

²⁶ Johny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2006, hal.295

²⁷ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal 10

3. Sumber Data

Data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer tersebut terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
 - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Bahan hukum sekunder yaitu terdiri dari:
 - a. Buku-buku;
 - b. Rancangan Undang-Undang;
 - c. Hasil penelitian ahli hukum;
 - d. Tesis, Skripsi, Disertasi.
3. Bahan hukum tersier yang terdiri dari:
 - a. Kamus Hukum;
 - b. Kamus besar bahasa Indonesia;
 - c. Pedoman ejaan yang disempurnakan;
 - d. Ensiklopedia.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dalam penelitian ini, digunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

Studi Pustaka atau Studi Dokumen

Metode pengumpulan data yang utama digunakan dalam studi pustaka adalah data sekunder yang diperoleh dari buku-buku kepustakaan, peraturan perundang-undangan, maupun pendapat-pendapat para ahli hukum.

5. Metode Analisis Data

Data yang telah diperoleh tersebut kemudian dianalisa dengan analisa kualitatif, yaitu analisa data dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi data yang diperoleh meelealui penelitian. Analisa data secara kualitatif dilakukan dengan cara menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, menguji data dengan konsep, teori Undang-Undang yang terkait serta jawaban yang diperoleh dari responden, dimana dengan metode ini diharapkan akan diperoleh data yang jelas mengenai pokok permasalahannya.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini terbagi dalam 4 (empat) bab yaitu sebagai berikut:

BAB I, Pendahuluan, meliputi: Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II, Tinjauan Pustaka terdiri dari: Tinjauan Umum Hukum Pidana, Tinjauan Umum Politik Hukum, Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah, Pidana dalam Persepektif Islam

BAB III Hasil Penelitian Dan Pembahasan, terdiri dari: (1) interpretasi politik hukum pidana secara harfiah, (2) politik hukum pidana dalam peraturan daerah sesuai dengan kodifikasi hukum pidana, (3) aspek pidana yang ideal untuk diterapkan pada peraturan daerah.

BAB IV Penutup, terdiri dari: Kesimpulan, Saran.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hukum Pidana

Pidana atau kejahatan ialah terjemahan Belanda dari *strafbaar feit*. Istilah *feit* itu sendiri dalam bahasa Belanda memiliki arti bagian dari kenyataan atau *een gedeelte van de werkelijkheid*, sedangkan *strafbaar* artinya dapat dihukum. Istilah *strafbaar feit* secara harfiah dapat diartikan sebagai bagian dari kenyataan yang dapat dihukum, namun kenyataannya ini tidak akurat karena yang dapat dihukum sebenarnya adalah individu sebagai pribadi atau personal dan bukan fakta, tindakan, atau perbuatan mereka.²⁸

Selain itu, perkembangan penggunaan konsep tindak pidana juga dapat ditemukan diluar hukum pidana atau KUHP. Simons mendefinisikan *strafbaar feit* itu sebagai suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum, dan dilakukan oleh pelaku yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakannya.²⁹ Sementara itu, ahli hukum pidana di Indonesia memberikan definisi yang berbeda terhadap istilah *strafbaar feit*. Moeljatno, menerjemahkan *strafbaar feit* sebagai tindak pidana atau tindakan terlarang oleh hukum disertai dengan ancaman atau pemberian sanksi tertentu kepada siapapun yang melanggar larangan atau aturan tersebut. Dengan kata lain, tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang dan dapat dipidana sepanjang

²⁸ Adami Chazawi, *Pelajaran hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hal 67.

²⁹ Moch. Choirul Rizal, *Buku Ajar Hukum Pidana*. Kabupaten Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, 2021, hal 4

tidak lupa bahwa larangan itu ditujukan kepada perbuatan itu sedangkan pemidanaan itu diarahkan kepada alasan perbuatan itu.³⁰ Beberapa ahli juga mendefinisikan hukum pidana sebagai berikut:

1. W.L.G Lemaire menjelaskan hukum pidana itu memuat norma yang berisi kewajiban dan larangan yang dibentuk oleh lembaga pembuat Undang-Undang dengan dikaitkan ancaman berupa hukuman.³¹
2. W.P.J. Pompe mendefinisikan hukum pidana adalah aturan hukum dimana telah ditentukan perbuatan-perbuatan apa saja yang harus diberi sanksi atau hukuman dan mengkategorikan macam-macam pidana.³²
3. L.J. Van Apeldoorn menurutnya, hukum pidana dapat diartikan secara materiil dan formiil. Secara materiil/substansial, hukum pidana merujuk pada tindakan pidana dimana akibat dari tindakan tersebut seseorang dapat dipidana. Secara formiil, hukum pidana mengatur cara agar hukum materiil dapat berjalan.³³

Dari beberapa definisi yang diuraikan oleh beberapa ahli atas pengertian tindak pidana, maka penulis menyimpulkan bahwa tindak pidana adalah suatu perbuatan yang dilarang oleh hukum dan apabila dilanggar maka akan diberikan ancaman berupa sanksi sebagaimana yang telah diatur oleh lembaga negara yang berwenang. Pada dasarnya, hadirnya hukum pidana diantara masyarakat memiliki

³⁰ *Ibid*, hal 7

³¹ Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1997, hal 1–2.

³² Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hal 8

³³ Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009, hal 14.

tujuan yakni menghadirkan rasa aman dan tentram kepada seseorang maupun suatu kelompok dalam masyarakat untuk menjalankan aktivitas sehari-harinya. Rasa aman dan tentram yang dimaksudkan ialah keadaan damai, tenang tanpa merasa khawatir akan timbulnya suatu ancaman atau perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi setiap orang atau masyarakat. Kerugian sebagaimana yang dimaksud bukan hanya terkait kerugian dalam istilah keperdataan, namun juga melingkupi kerugian terhadap jiwa raga. Jiwa meliputi perasaan atau psikis seseorang sementara raga ialah tubuh yang juga terkait nyawa seseorang.

Beberapa peraturan pidana pernah diberlakukan di beberapa wilayah hukum kerajaan di Indonesia, seperti Ciwasana atau Purwadhigama pada pertengahan ke-10 masa pemerintahan Raja Dharmawangsa. Beberapa kitab seperti Gajamada, Simbur Cahaya, Kuntara Rata Niti, Lontara' Ade, dan lainnya, merupakan bagian dari peraturan pidana yang diberlakukan di wilayah nusantara. Pada sekitar abad ke-16, hukum asli bangsa Indonesia yang dipengaruhi oleh agama Budha dan Hindu diperkaya dengan hukum Islam yang diterima oleh bangsa Indonesia.³⁴

Dalam rentang waktu 1602-1799, perusahaan yang dikenal sebagai *Vereenigde Oost Indische Compagnie* (VOC), atau perusahaan perdagangan Belanda di Hindia Timur, menguasai sebagian wilayah nusantara. VOC datang dengan gubernur pertama yakni Pieter Both pada 19 Desember 1610 sampai dengan 9 November 1614 datang untuk menancapkan kekuasaannya.³⁵ Namun faktanya,

³⁴ Abintoro Prakoso, *Sejarah Hukum*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2019, hal 128.

³⁵ Moch. Choirul Rizal, *Op.Cit*, 2021, hal 18

golongan pribumi tetap tunduk pada hukum adat yang berlaku di daerahnya. Campuran VOC dalam hukum pidana hanya berlaku dalam kepentingan dagangnya.³⁶

Selanjutnya pada kurun waktu tahun 1811-1816, pemerintah Inggris Thomas Stamford Raffles di Indonesia mengambil alih kekuasaan Belanda. Pemerintah Inggris mengadakan beberapa pembaharuan atau perubahan dalam hukum positif. Berdasar pembaharuan tersebut, memiliki pengaruh yang sangat besar bagi bangsa Indonesia, yaitu tentang hukum acara dan susunan pengadilan.³⁷

Kemudian pada 1855-1926 masa *Regeling Reglement* perubahan UUD Belanda membawa dampak terhadap perubahan peraturan perundang-undangan yang berlaku di seluruh wilayah Belanda dan daerah jajahannya. Peraturan yang dibuat bersama raja dan parlemen untuk mengatur daerah jajahan disebut *Regeling Reglement* (R.R) dalam bentuk Undang-Undang dan diumumkan melalui *Staatblad* No. 2/1855. Di dalam (R.R) terdapat peraturan-peraturan terkait hukum pidana.

1. *Wetboek van Strafrecht voor Europeanen* yang diundangkan dengan *Staatblad* No. 55 Tahun 1866.
2. Hukum Pidana Eropa.
3. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana untuk penduduk pribumi asli yang diumumkan melalui *Staatblad* No. 85 Tahun 1872.
4. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana untuk Indonesia atau KUHP yang dikeluarkan melalui *Staatblad* No. 732 Tahun 1915 yang berlaku efektif sejak

³⁶ *Ibid*, hal 19

³⁷ Topo Santoso, *Hukum Pidana: Suatu Pengantar*, Depok: Rajawali Pers, 2020, hal 252.

1 Januari 1918 menggantikan *Politie Strafreglement* bagi orang bukan Eropa yang ditetapkan pada tanggal 1 Januari 1873.

Secara garis besar, sistem hukum yang berlaku pada masa ini terbagi berdasarkan 3 (tiga) golongan. Pertama, hukum yang berlaku bagi golongan Eropa: a. BW dan WvK yang berlaku dinegeri Belanda (sesuai asas konkordansi); b. *Reglement op de Burgerlijk Rechtsvordering* dan *Reglement op de Strafvordering*. Kedua, hukum yang berlaku bagi golongan pribumi adalah hukum adat dalam bentuk tidak tertulis. Berlakunya hukum adat tidak mutlak. Apabila diperlukan, makadapat diatur dalam peraturan khusus (ordonansi). Ketiga, hukum yang berlaku bagi golongan Timur Asing: a. Hukum perdata dan hukum pidana adat. Dalam garis besar, sistem hukum yang berlaku saat ini terdiri dari tiga kategori. Pertama, hukum yang berlaku bagi orang-orang Eropa, seperti BW dan WvK yang berlaku di Belanda (sesuai prinsip konkordansi), b. *Reglement op de Burgerlijk Rechtsvordering* dan *Reglement op de Strafvordering*. Kedua, hukum adat yang tidak tertulis berlaku bagi orang pribumi. Namun, hukum adat tidaklah absolut, karena dapat diatur dalam peraturan khusus (ordonansi) jika diperlukan. Ketiga, hukum perdata dan hukum pidana adat berlaku bagi orang Timur Asing, seperti yang diatur dalam Pasal 11 AB. Hukum perdata golongan Eropa hanya berlaku bagi orang Timur Asing Cina di wilayah Hindia Belanda.³⁸

Khusus mengenai hukum pidana materiil yang berlaku sejak 1 Januari 1918, peraturan yang sama untuk semua golongan adalah *Wetboek van Strafrecht voor*

³⁸ Moch. Choirul Rizal, *Op.Cit*, 2021, hal 22

Nederlandsh-Indie (Staatblad Nomor 732 Tahun 1915). Dalam konteks ini, revisi *Grond Wet*, terutama yang berkaitan dengan pembagian golongan penduduk Indonesia dan hukum yang berlaku, semakin menegaskan implementasi hukum pidana Belanda yang sejalan dengan asas konkordansi.³⁹

Pada masa pendudukan Jepang 1942-1945, WvSI tetap berlaku. Hal ini berdasar Pasal 3 UU Nomor 1/1942 yang berlaku pada 7 Maret 1942 sebagai peraturan Jawa dan Madura. Pada masa ini, dibanding dengan hukum pidana materiil, hukum acara formil lebih banyak berubah karena terjadi unifikasi acara atau susunan pengadilan.⁴⁰

Saat merdeka, telah diatur dalam UU RI No. 1/1946 mengenai Peraturan Hukum Pidana bahwa hukum pidana yang berlaku pada tanggal 8 Maret 1942 dengan berbagai modifikasi dan penyesuaian yang disesuaikan dengan situasi negara Indonesia dan dikenal sebagai *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie*, diubah menjadi *Wetboek van Strafrecht* yang dikenal sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).⁴¹

Istilah "tujuan hukum pidana" dan "tujuan pidana" memiliki arti yang berbeda. "tujuan hukum pidana" merujuk pada tujuan pembentukan hukum pidana oleh negara yang berdaulat untuk menentukan tindakan yang dilarang, memberikan ancaman pidana bagi pelanggar, dan menetapkan cara negara merespons pelanggaran

³⁹ *Ibid*, hal 23

⁴⁰ Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2008, hal 20.

⁴¹ *Ibid*, hal 21

tersebut. Di sisi lain, "tujuan pidana" merujuk pada tujuan dari penerapan hukuman pidana pada pelanggar. Bagian ini akan menjelaskan istilah "tujuan hukum pidana".

Dalam konteks tujuan hukum pidana (*Strafrechtscholen*), terdapat dua aliran tujuan yang dikenal dalam pembentukan peraturan hukum pidana, yakni:

1. Menurut aliran Klasik (*the Classical school/the Classical direction*), tujuan dari susunan hukum pidana adalah untuk melindungi individu dari kekuasaan penguasa (Negara). Para pengikut ajaran ini percaya bahwa tujuan hukum pidana adalah untuk menjamin kepentingan hukum individu. Setiap tindakan yang dilakukan oleh individu yang dianggap melanggar undang-undang hukum pidana harus dikenai hukuman pidana;
2. Aliran modern (*de moderne school/de moderne richting*) mengajarkan bahwa tujuan penyusunan hukum pidana adalah untuk melindungi masyarakat dari penjahat. Untuk mencapai tujuan ini, perkembangan hukum pidana harus mempertimbangkan jenis pidana dan keadaan pelaku. Kriminologi yang mempelajari tingkah laku individu dan masyarakat adalah salah satu disiplin ilmu yang memperkaya ilmu hukum pidana.⁴²
3. Aliran ketiga (*derderichting/derde school*) atau aliran sosiologis (*sociologischerichting/sociologische school*) muncul sebagai sebuah kesepakatan dari dua aliran sebelumnya. Aliran ketiga ini menerima dari aliran klasik sistem hukum pidana dan hukum pidana yang berdasarkan pada

⁴² Sofjan Sastrawidjaja, *Hukum Pidana (Asas Hukum Pidana Sampai Dengan Alasan Peniadaan Pidana)*, Bandung: Armico, 1995, hal 23.

kesalahan serta dari aliran yang menerima sistem tindakan yang melindungi masyarakat dari kejahatan.

Dari penjelasan-penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa hukum pidana beserta sanksinya diharapkan dapat mengatasi permasalahan kejahatan. Hukum pidana diharapkan dapat mencegah terjadinya kejahatan (*prevention*), baik oleh orang yang belum pernah melakukan kejahatan (*first offender*) maupun oleh mereka yang sudah pernah melakukannya (*residive prevention*), sehingga tercipta ketertiban dan masyarakat terlindungi dari kejahatan.

B. Tinjauan Umum Politik Hukum

Berbagai pengertian atau definisi dari politik hukum yang akan dijelaskan dalam beberapa paragraf dibawah ini. Politik hukum adalah “*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.” Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Definisi yang pernah dikemukakan oleh beberapa pakar lain menunjukkan adanya persamaan substantif dengan definisi yang penulis kemukakan. Padmo

Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.⁴³

Di dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.⁴⁴ Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁴⁵

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan social dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: i. tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; ii. cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; iii. kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; iv. dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.⁴⁶

⁴³ Padmo Wahjono, *Op.Cit*, 1986, hal. 160

⁴⁴ Padmo Wahjono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan*, Majalah Forum Keadilan No.29, April 1991, hal. 65

⁴⁵ Teuku Mohammad Radhie, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, majalah Prisma No.62 Tahun II, Desember 1973, hal. 3

⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, Cet.III, 1991, hal.352-353

Mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁴⁷ Pada tahun 1986, Soedarto mengemukakan kembali bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.⁴⁸

Pada dasarnya, pengertian politik hukum yang dikemukakan oleh berbagai ahli hukum tersebut di atas tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan. Perbedaan hanya terdapat pada ruang lingkup atau materi muatan politik hukum. Oleh karena itu, dalam penelitian ini politik hukum diartikan sebagai kebijaksanaan pemerintah yang dijadikan sebagai dasar untuk menetapkan arah pembangunan hukum nasional dalam rangka mencapai tujuan negara Indonesia, yang meliputi struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.

Berbagai pengertian atau definisi tersebut mempunyai substansi mana yang sama dengan definisi yang penulis kemukakan bahwa politik hukum itu merupakan legal policy tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Disini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Terkait dengan ini Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang

⁴⁷ Soedarto, *Op.Cit*, 1983, hal. 20

⁴⁸ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986, hal. 151

“hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan system hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.⁴⁹

Dasar pemikiran dari berbagai definisi yang seperti ini didasarkan pada kenyataan bahwa negara kita mempunyai tujuan yang harus dicapai dan upaya untuk mencapai tujuan itu dilakukan dengan menggunakan hukum sebagai alatnya melalui pemberlakuan atau penidakberlakuan hukum-hukum sesuai dengan tahapan-tahapan perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara kita.

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Disini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum.⁵⁰ Adapun yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut, misalnya: pada periode 1973-1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983-1988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha

⁴⁹ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991, hal. 1

⁵⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hal.3

Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan UU yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Studi politik hukum mencakup legal policy (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang terkait dengan itu. Ada perbedaan cakupan antara politik hukum dan studi politik hukum, yang pertama lebih bersifat formal pada kebijakan resmi sedangkan yang kedua mencakup kebijakan resmi dan hal-hal lain yang terkait dengannya.

Studi Politik hukum mencakup sekurang-kurangnya 3 hal yaitu; Pertama, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara. Kedua, Latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya, atas lahirnya produk hukum. Ketiga, penegakan hukum dalam kenyataan dilapangan.⁵¹

Pembentukan politik hukum suatu negara dipengaruhi oleh beberapa faktor utama yang meliputi:⁵²

1. Dasar dan corak politik

Terdapat pandangan yang telah diterima secara umum bahwa hukum, khususnya peraturan perundang-undangan, merupakan produk politik. Bukan hanya karena dibentuk oleh lembaga-lembaga politik, peraturan perundang-undangan pada dasarnya juga mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh

⁵¹ *Ibid*, hal 3-4

⁵² Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan*, Penataran Dosen FH/STH PTS se Indonesia. Bogor: Cisarua, 1993, hal. 6-10

dalam negara yang bersangkutan. Pemikiran-pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh tersebut dapat bersumber pada ideologi tertentu, kepentingan-kepentingan tertentu atau tekanan-tekanan yang kuat dari masyarakat. Politik hukum di negara yang mendasarkan pada ideologi sosialis tentu akan berbeda dengan politik hukum negara kapitalis. Demikian pula politik hukum negara demokrasi akan berbeda dengan politik hukum negara diktator. Pada negara demokrasi, politik hukum akan lebih membuka kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi menentukan corak dan isi politik hukum. Sebaliknya, negara diktator akan menghindari keikutsertaan masyarakat dalam penentuan corak dan isi politik hukum karena kuatnya peran dominan penguasa negara.

2. Tingkat perkembangan masyarakat

Bagir Manan menjelaskan bahwa penentuan corak dan isi politik hukum masyarakat agraris berbeda dengan masyarakat industri. Menurutnya, pada masyarakat agraris, tanah menjadi faktor dominan bagi kehidupan ekonomi, sosial, budaya, bahkan politik. Masalah lapangan kerja pada masyarakat agraris lebih dikaitkan dengan sistem penguasaan tanah. Sedangkan pada masyarakat industri, lapangan kerja lebih ditekankan pada kemampuan keterampilan perorangan untuk bekerja di berbagai jenis industri. Oleh karenanya, isu perlindungan tenaga kerja menjadi lebih menonjol dibandingkan

dengan kondisi pada masyarakat agraris. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa pembentukan politik hukum di negara industri juga ditujukan untuk percepatan pertumbuhan industri, disamping kebutuhan bagi para pelaku industri tersebut. Akibatnya, tidak jarang terjadi benturan kepentingan antara pelaku, negara dan tenaga kerja dalam pembentukan politik hukum di negara yang bersangkutan.

3. Susunan Masyarakat

Bagir Manan membedakan susunan masyarakat ini ke dalam dua susunan masyarakat, yakni: masyarakat homogen dan heterogen. Menurutnya politik hukum masyarakat yang relative homogen tentu berbeda dengan masyarakat yang heterogen karena politik hukum yang serba menyamakan (uniformitas) kecil kemungkinan dapat diterapkan pada masyarakat yang heterogen. Oleh karena itu politik hukum unifikasi harus dipertimbangkan secara matang oleh pemerintah, bahkan untuk bidang-bidang hukum yang tidak bertalian dengan agama atau keluarga, misalnya hukum ekonomi. Hal ini disebabkan perbedaan kemampuan antara pengusaha kecil dan besar.

Apabila pemerintah tidak memberikan perlindungan kepada pengusaha kecil maka lambat laun kegiatan ekonomi akan terkonsentrasi pada golongan pengusaha besar, yang pada gilirannya akan memberikan pengaruh dominan terhadap pembentukan politik hukum. Oleh karena itu, Bagir Manan menegaskan bahwa:

Persamaan hukum tidak selalu berarti keadilan. Perbedaan hukum tidak selalu berarti ketidakadilan. Keadilan dan kemanfaatan hukum akan terletak pada persamaan pada tempat dimana diperlukan persamaan dan perbedaan pada tempat dimana diperlukan perbedaan.

Atau dengan kata lain, menyamakan sesuatu yang tidak sama, sama tidak adilnya dengan membedakan sesuatu yang semestinya sama.

4. Pengaruh Global

Dalam konteks global, politik hukum suatu negara tidak lagi hanya memberikan perlindungan kepada negara semata tanpa mempertimbangkan perlindungan kepentingan masyarakat internasional. Misalnya: politik hukum terhadap hak kekayaan intelektual berupa perlindungan terhadap hak cipta dan paten dapat dipandang sebagai kebijaksanaan hukum yang ada kaitannya dengan perlindungan terhadap hak-hak orang asing di bidang ini. Dalam bidang hukum lain, misalnya, hukum perburuhan, kebijaksanaan hukum seringkali dipengaruhi oleh isu-isu global, antara lain: hak asasi manusia dan perlunya peningkatan kesejahteraan pekerja.

C. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan

dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang merata di setiap daerah.

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁵³

Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh. Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁵⁴

⁵³Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010, hal 11

⁵⁴Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012, hal 28

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya⁵⁵, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan

⁵⁵ Setya Retnami. *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. hlm.8

mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Kemudian lebih lanjut di dalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

- 1) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam system pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya

sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;

- 2) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.⁵⁶

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi

⁵⁶ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002. hal 77

memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.⁵⁷

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi dalam kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan, sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis.

Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Adapun untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.⁵⁸

⁵⁷ La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, hal. 136

⁵⁸ *Ibid*, hal 35

Urusan yang wajib menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan skala provinsi dan skala kabupaten/kota:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentaman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan pra sarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah social;
8. Pelayanan bidang ketenaga kerjaan;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan adminsitarsi umum pemerintahan;
14. Pelayanan adminstarsi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
16. Urusan wajib lain yang di amanatkan oleh peraturan perundangan-undangan.

Hubungan antar pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang keuangan, meliputi pemberian sumber – sumber keuangan, pengalokasian dana perimbangan, dan pemberian pinjaman dan/atau hibah. Adapun hubungan antar pemerintahan daerah dalam bidang keuangan, meliputi bagian hasil pajak dan non

pajak antar pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama, serta pembiayaan bersama atas kerjasama antar daerah, dan pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang pelayanan umum, meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, pelestarian, bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Daerah yang memiliki laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut, meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; pengaturan administratif, pengaturan tata ruang; penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

D. Pidana dalam Persepektif Islam

Apabila berbicara mengenai hukum pidana, konsekuensi dari hal tersebut adalah bahwa setiap hal-hal atau perbuatan yang melanggar hukum maka akan menimbulkan hukuman bagi pelakunya. Perbuatan melanggar hukum di dalam hukum positif yang berlaku di suatu Negara pada prinsipnya berbeda dengan perbuatan melanggar hukum yang ditentukan di dalam hukum Islam.

Cakupan melanggar hukum di dalam hukum positif hanya terbatas kepada perbuatan yang salah atau melawan hukum terhadap bidang-bidang hukum tertentu seperti bidang hukum pidana, perdata, tata usaha Negara, hukum pertanahan dan sebagainya. Sedangkan di dalam hukum Islam, terhadap hal-hal yang dianggap salah atau melanggar hukum adalah sesuatu yang melanggar ketentuan-ketentuan hukum syariat, yang dasar hukumnya dapat ditemui di dalam Al-quran, hadist, maupun ijtihad para ulama. Ketentuan-ketentuan syariat ini tidak hanya berkaitan dengan hubungan muamalah saja, tetapi juga menyangkut ibadah, yang pada dasarnya pelanggaran terhadap ketentuan tersebut semuanya akan mendapatkan hukuman, meskipun hukuman terhadap perbuatan tersebut ada yang diterima di dunia maupun ada hukuman yang akan diberikan di akhirat kelak.

Jika berbicara mengenai hukum pidana Islam atau yang dinamakan dengan *Fikih Jinayah*, maka akan dihadapkan kepada hal-hal mempelajari ilmu tentang hukum *syara'* yang berkaitan dengan masalah perbuatan yang dilarang (*jarimah*) dan hukumannya (*uqubah*), yang diambil dari dalil-dalil terperinci. Jadi, secara garis besar dapat diketahui bahwa objek pembahasan atau cakupan dari hukum pidana Islam adalah *jarimah* atau tindak pidana serta *uqubah* atau hukumannya.⁵⁹

Namun jika melihat cakupan yang lebih luas lagi, maka cakupan hukum pidana Islam pada dasarnya hampir sama dengan yang diatur di dalam Hukum Pidana positif, karena selain mencakup masalah tindak pidana dan hukumannya juga disertai dengan pengaturan masalah percobaan, penyertaan, maupun gabungan tindak pidana.

⁵⁹ Ahmad Wardi Muslich, *Hukum Pidana Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal ix.

Berikut ini dijelaskan hal-hal yang berupa tindak pidana (*jarimah*) dan hukuman (*uqubah*) dalam Hukum Pidana Islam.

Secara bahasa *jarimah* mengandung pengertian dosa, durhaka. Larangan-larangan *syara'* (hukum Islam) yang diancam hukuman *had* (khusus) atau *takzir* pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan hukum syariat yang mengakibatkan pelanggarnya mendapat ancaman hukuman. Larangan-larangan *syara'* tersebut bisa berbentuk melakukan perbuatan yang dilarang ataupun tidak melakukan suatu perbuatan yang diperintahkan. Melakukan perbuatan yang dilarang misalnya seorang memukul orang lain dengan benda tajam yang mengakibatkan korbannya luka atau tewas. Adapun contoh *jarimah* berupa tidak melakukan suatu perbuatan yang diperintahkan ialah seseorang tidak memberi makan anaknya yang masih kecil atau seorang suami yang tidak memberikan nafkah yang cukup bagi keluarganya.

Dalam bahasa Indonesia, kata *jarimah* berarti perbuatan pidana atau tindak pidana. Kata lain yang sering digunakan sebagai padanan istilah *jarimah* ialah kata *jinayah*. Hanya, dikalangan *fukaha* (ahli *fikh*, red) istilah *jarimah* pada umumnya digunakan untuk semua pelanggaran terhadap perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh *syara'*, baik mengenai jiwa ataupun lainnya. Sedangkan *jinayah* pada umumnya digunakan untuk menyebutkan perbuatan pelanggaran yang mengenai jiwa atau anggota badan seperti membunuh dan melukai anggota badan tertentu.⁶⁰

⁶⁰ H.A. Djazuli, *Fiqh Jinayah (Upaya Menanggulangi Kejahatan dalam Islam)*, Ed.2., Cet.3., PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal 12

Jarimah, memiliki unsur umum dan unsur khusus. Unsur umum *jarimah* adalah unsur-unsur yang terdapat pada setiap jenis *jarimah*, sedangkan unsur khusus adalah unsur-unsur yang hanya terdapat pada jenis *jarimah* tertentu yang tidak terdapat pada jenis *jarimah* yang lain. Unsur umum daripada *Jarimah* terbagi ke dalam tiga unsur yakni unsur formal, materil dan moril. Unsur formal (*al-Rukn al-Syariy'*) adalah adanya ketentuan nash yang melarang atau memerintahkan suatu perbuatan serta mengancam pelanggarnya. Unsur materil (*al-Rukn al-Madi*) adalah adanya tingkah laku atau perbuatan yang berbentuk *jarimah* yang melanggar ketentuan formal. Sedangkan unsur moril (*al-Rukn al Adabiy*) adalah bila pelakunya seorang *mukalaf*, yakni orang yang perbuatannya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Walaupun secara umum *jarimah* terbagi kedalam tiga unsur di atas, akan tetapi secara khusus setiap *jarimah* memiliki unsur-unsur tersendiri, dan inilah yang dinamakan dengan unsur khusus *jarimah*.⁶¹

Adapun pembagian *jarimah* pada dasarnya tergantung dari berbagai sisi. *Jarimah* dapat ditinjau dari sisi berat ringannya sanksi hukum, dari sisi niat pelakunya, dari sisi cara mengerjakannya, dari sisi korban yang ditimbulkan oleh suatu tindak pidana, dan sifatnya yang khusus. Ditinjau dari sisi berat ringannya sanksi hukum serta ditegaskan atau tidaknya oleh Al-Quran dan hadist. *Jarimah* dapat dibagi atas *jarimah hudud*, *jarimah qhishas/diyat*, dan *jarimah ta'zir*.⁶²

⁶¹ *Ibid*

⁶² Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam: Penegakan Syariat dalam Wacana dan Agenda*, Cet.1, Gema Insani Press, Jakarta, 2003, hal 22

Maksud pokok dari diadakannya hukuman adalah untuk memelihara dan menciptakan kemaslahatan manusia dan menjaga manusia dari hal-hal yang dapat merusak kehidupan umat manusia, karena pada dasarnya Islam memberikan petunjuk dan pelajaran kepada manusia. Hukuman diberikan bukan hanya untuk pembalasan, namun ditetapkannya hukuman adalah untuk memperbaiki individu agar dapat menjaga masyarakat dan tertib sosial. Hukuman mempunyai dasar, baik yang berasal dari Al-quran, hadist, maupun dari lembaga legislatif yang mempunyai kewenangan menetapkan hukuman, seperti untuk kasus *ta'zir*. Selain itu hukuman harus bersifat pribadi. Artinya hanya dikenakan kepada yang melakukan kejahatan, sehingga tidak ada yang dinamakan dengan “dosa warisan”.

Suatu hukuman, meskipun tidak disenangi, namun tetap ditujukan untuk mencapai kemaslahatan bagi individu dan masyarakat. Untuk itu suatu hukuman dapat dianggap baik apabila:

- a. Untuk mencegah seseorang dari berbuat maksiat;
- b. Batas maksimum atau minimum suatu hukuman tergantung kepada kebutuhan kemaslahatan masyarakat yang menghendaki;
- c. Memberikan hukuman kepada orang yang melakukan kejahatan bukan berarti membalas dendam, tetapi sesungguhnya adalah untuk kemaslahatannya;
- d. Hukuman adalah upaya terakhir dalam menjaga seseorang supaya tidak jatuh ke dalam suatu maksiat.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Interpretasi Politik Hukum Pidana secara Harfiah

Keberadaan hukum dalam konteks masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh negara sebagai sarana yang dapat menjalankan kebijakan publik dengan lebih efektif. Hukum bila ditinjau sebagai suatu sistem menurut ahli hukum Lawrence Friedman maka hukum memiliki 3 (tiga) komponen yakni:

- a. *Legal Substance* (Substansi Hukum), yaitu peraturan perundang-undangan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
- b. *Legal Structure* (Struktur Hukum), yang terdiri dari kelembagaan hukum dan sumber daya manusia hukum serta sarana dan prasarana hukum;
- c. *Legal Culture* (Budaya Hukum), tercermin pada kesadaran hukum masyarakat.

Ketiga komponen tersebut diatas adalah merupakan aspek-aspek yang dapat mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri. Sejalan dengan apa yang telah dijelaskan oleh Friedman mengenai komponen-komponen hukum yang dapat mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum itu sendiri Prof Northrop juga telah memberikan sebuah pemikiran bahwasannya hukum itu harus peka terhadap

perkembangan masyarakat dan bahwa hukum itu harus disesuaikan atau dengan keadaan yang telah berubah.⁶³

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan adalah salah satu bentuk manifestasi dari keberadaan suatu negara hukum yang tertuang dalam konstitusinya (Undang-Undang Dasar) maupun pada peraturan perundangan pelaksanaannya. Kekuasaan pembuatan atau pembentukan hukum (produk undang-undang) tersebut dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI). Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (perubahan 1) menegaskan, DPR RI adalah Lembaga pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI sendiri juga merupakan bentuk perwujudan dari konsep negara hukum.⁶⁴

Produk undang-undang adalah merupakan produk politik jika ditinjau dari *das sein* (kenyataan), namun jika ditinjau secara *das sollen* (cita hukum) maka politiklah yang seharusnya menjadi variabel hukum, dengan adanya pandangan bahwa undang-undang adalah produk politik maka peranan politik hukum pun sangat menentukan terhadap arah pembentukan suatu sistem hukum. Dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan yang harus dipahami adalah bahwa tidak ada satu pun undang-undang itu bersifat lengkap dan sempurna. Namun demikian yang perlu dicermati disini bahwa pembentuk undang-undang harus mencegah agar jumlah undang-undang tidak melampaui batas, cukup bahwa undang-undang yang baik itu ada, dan lebih

⁶³ Mochtar Kusumatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2006. hal. 79

⁶⁴ Azis Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hal 3

penting lagi bahwa undang-undang itu dipatuhi tetapi untuk itu diperlukan lagi bahwa undang-undang itu harus dikenal.⁶⁵

Dalam hal teknis mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia telah memiliki aturan yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang No.12 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Didalam Konsideran Undang-Undang No.12 Tahun 2011 telah dijelaskan bahwa tujuan dari pembentukan suatu perundang-undangan di negara kita adalah disamping untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum juga negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam system hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut didalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 juga telah memberikan pedoman bagi pembentukan perundang-undangan sampai kepada pemberian hak uji materiil bagi suatu peraturan perundang-undangan yang isinya dinilai telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.⁶⁶

Kemudian dalam hal pembentukan atau pembuatan suatu peraturan perundang-undangan seorang pakar perundang-undangan I.C. van der Vlies dalam

⁶⁵ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung, Mandar Maju, Cetakan III, 2002, hal. 231

⁶⁶ Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

bukunya yang berjudul “*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*”, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu.⁶⁷

Sejalan dengan apa yang telah disebutkan oleh Vlies mengenai asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pandangan dari Prof A. Hamid Attamimi juga tidak jauh berbeda mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang juga bersimpul pada dua asas penting yakni asas formal dan asas material. Berdasarkan asas-asas formal dan material tersebut. Asas-asas

⁶⁷ I.C. van der Vlies, *Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984, hal 186

dalam membentuk peraturan perundang-undangan juga diatur dalam Undang-undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan apabila dicermati asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan seperti yang diatur dalam UU No10 Tahun 2004 yang telah diganti dengan UU No.12 Tahun 2011 relatif sama dengan asas-asas formal dan material, baik dari Van der Vlies maupun Hamid Attamimi. Selanjutnya Professor Attamimi membuat suatu urutan dari asas-asas yang patut bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, susunan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:⁶⁸

- a. Cita hukum Indonesia, yakni Pancasila;
- b. Asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan asas sistem konstitusi;
- c. Asas lainnya meliputi:
 - a) Asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum;
 - b) Asas pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Demikian juga halnya mengenai berlakunya suatu undang-undang terdapat beberapa asas dimana tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif, artinya agar supaya undang-undang tersebut bisa mencapai

⁶⁸ Azis Syamsudin, *Op.Cit*, 2011, hal 3

tujuannya sehingga dapat dikatakan bahwa undang-undang tersebut efektif, asas-asas tersebut menurut Purbacaraka dan Soerjono Soekanto antara lain:

- a. Undang-Undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang telah disebutkan dengan jelas dalam undang-undang, serta terjadi setelah undang-undang berlaku;
- b. Undang-undang yang dibuat Penguasa lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undangundang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undangundang yang berlaku terdahulu, artinya undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku di mana diatur mengenai hal tertentu, menjadi tidak berlaku lagi apabila ada undangundang yang berlaku belakangan mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut;
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;

- f. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi).⁶⁹

Hal lain yang tak kalah pentingnya didalam proses perencanaan undang-undang adalah ketepatan substansi atau materi yang menjadi muatan dari pembentukan suatu undang-undang, dalam perancangan undang-undang hukum pidana, maka pengetahuan akan ilmu hukum pidana mutlak dibutuhkan, terutama ilmu pengetahuan hukum pidana materiil, Professor Mr. G.A van Hamel telah menjelaskan bahwa ilmu pengetahuan tentang hukum pidana materiil itu sebagai *de leer der strafrechtelike aansprakelijkheid* atau sebagai ajaran mengenai pertanggungjawaban menurut hukum pidana. Menurut Profesor van Hamel, ilmu pengetahuan tentang hukum pidana itu merupakan suatu ilmu pengetahuan hukum yang melihat seluruh permasalahan di dalam hukum pidana menurut ilmu pengetahuan hukum.⁷⁰

Istilah “Politik Hukum Pidana” dalam tulisan ini diambil dari istilah *Policy* (Inggris) atau *Politiek* (Belanda). Oleh karena itu, maka istilah “Politik Hukum Pidana” dapat pula disebut dengan istilah “Kebijaksanaan Hukum Pidana”. Dalam kepustakaan asing, istilah politik hukum pidana ini sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain penal politik, *criminal policy* atau *strafrechtspolitik*.

⁶⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cetakan ke 10, 2011, hal. 11-12

⁷⁰ P.A.F Lamintang, *Op.Cit*, 1997, hal.22

Pengertian politik hukum pidana, antara lain: Menurut Marcx Ancel, Penal Policy adalah 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, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan. Menurut A. Mulder, Strafrechtspolitik ialah garis kebijakan untuk menentukan: Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dirubah atau diperbaharui. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana. Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.⁷¹

Soerjono Soekanto, mengatakan, politik hukum pidana pada dasarnya mencakup tindakan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai tersebut dalam kenyataannya. Politik untuk mencegah terjadinya delinkuensi dan kejahatan: dengan lain perkataan, maka politik hukum pidana merupakan upaya untuk secara rasional mengorganisasikan reaksi-reaksi sosial rasional mengorganisasikan reaksi-reaksi sosial terhadap delinkuensi dan kejahatan.

Disamping beberapa pengertian yang telah dikemukakan di atas, pengertian politik hukum pidana dapat pula dikemukakan berdasarkan pengertian politik kriminal. Politik kriminal (*criminal policy*) adalah usaha rasional untuk menanggulangi kejahatan. Politik hukum pidana mengejawantah dalam bentuk Penal (hukum pidana) dan Nonpenal (tanpa hukum pidana).

⁷¹ A. Mulder, *Strafrechtspolitik*, Delic en delinkwen, 1980, hal. 333

Dengan demikian, sebagai bagian dari politik kriminal, politik hukum pidana dapat diartikan sebagai “suatu usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan hukum pidana”. Bertolak dari beberapa uraian mengenai pengertian politik hukum pidana yang dikemukakan diatas, maka secara umum dapat dinyatakan, bahwa politik hukum pidana adalah: “suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan melalui penegakan hukum pidana yang rasional, yaitu memenuhi rasa keadilan dan daya guna. Sebagaimana telah dikemukakan diatas, bahwa politik hukum pidana sebagai salah satu usaha penanggulangan kejahatan, mengejawantah dalam bentuk penegakan hukum pidana yang rasional. Ada tiga tahap dalam penegakan hukum pidana yaitu:

Tahap Formulasi, yaitu tahap penegakan hukum pidana *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Dalam tahap ini pembuat undang-undang melakukan kegiatan memilih nilai-nilai yang sesuai dengan keadaan dan situasi masa kini yang akan datang. Kemudian merumuskannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan pidana untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.⁷²

Tahap ini dapat pula disebut tahap kebijakan legislatif. Tahap eksekusi, yaitu tahap penegakan hukum pidana (tahap penerapan hukum pidana) oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai Pengadilan. Dalam tahap ini aparat penegak hukum bertugas menegakan serta menerapkan peraturan perundang-

⁷² Edi Ribut Harwanto. *Politik Hukum Pidana*, Sai Wawai Publishing, Cetaka Pertama, 2019, hal 55

undangan pidana yang telah dibuat oleh pembuat undang-undang. Dalam melaksanakan tugas ini, aparat penegak hukum harus berpegang teguh pada nilai-nilai keadilan dan daya guna. Tahap kedua ini dapat pula disebut sebagai tahap kebijakan yudikatif. Tahap eksekusi, yaitu tahap penegakan (pelaksanaan) hukum pidana secara konkret oleh aparat-aparat pelaksana pidana.

Dalam tahap ini aparat-aparat pelaksana pidana bertugas menegakan peraturan perundangundangan pidana yang telah dibuat oleh pembuat undang-undang melalui penerapan pidana yang telah ditetapkan dalam putusan pengadilan. Dalam melaksanakan pemidanaan yang telah ditetapkan dalam putusan pengadilan, aparat-aparat pelaksana pidana ini dalam menjalankan tugasnya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan pidana yang dibuat oleh pembuat undang-undang dan nilai-nilai keadilan serta daya guna. Ketiga tahap penegakan hukum pidana tersebut, dilihat sebagai usaha atau proses rasional yang sengaja direncanakan untuk mencapai tujuan tertentu, jelas harus merupakan suatu jalinan mata rantai aktivitas yang tidak terputus yang bersumber dari nilai-nilai dan bermuara pada pidana dan pemidanaan.⁷³

Bertolak dari uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa penegakan hukum pidana yang rasional sebagai pengejawantahan politik hukum pidana, melibatkan minimal tiga faktor yang saling terkait, yaitu penegak hukum pidana, nilai-nilai dan hukum, (perundang-undangan) pidana. Pembagian tiga faktor tersebut dapat dikaitkan dengan pembagian tiga komponen sistem hukum, yaitu “substansi hukum: “struktur hukum” dan “budaya hukum,”. Faktor Penegak Hukum, faktor ini menunjukkan pada

⁷³ *Ibid*, hal 56

adanya kelembagaan yang mempunyai fungsi-fungsi tersendiri dan bergerak di dalam suatu mekanisme. Adapun faktor penegak hukum atau dapat pula disebut komponen struktur hukum, meliputi: Badan pembentukan undang-undang atau lembaga legislatif. Aparat penegak hukum dalam arti sempit, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Penasehat Hukum dan Pengadilan Aparat pelaksanaan pidana.

Politik hukum pidana diartikan juga sebagai kebijakan menyeleksi atau melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi terhadap suatu perbuatan. Disini tersangkut persoalan pilihan-pilihan terhadap suatu perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana atau bukan, serta menyeleksi diantara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana pada masa mendatang. Oleh karena itu, dengan politik hukum pidana, negara diberikan kewenangan merumuskan atau menentukan suatu perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana, dan kemudian dapat menggunakannya sebagai tindakan represif terhadap setiap orang yang melanggarnya. Inilah salah satu fungsi penting hukum pidana, yakni memberikan dasar legitimasi bagi tindakan yang represif negara terhadap seseorang atau kelompok orang yang melakukan perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana.⁷⁴

Politik hukum pidana pada dasarnya merupakan aktivitas yang menyangkut proses menentukan tujuan dan cara melaksanakan tujuan tersebut. Terkait proses pengambilan keputusan atau pemilihan melalui seleksi diantara berbagai alternatif

⁷⁴ Yesmil Anwar dan Adang, *Pembaharuan Hukum Pidana; Reformasi Hukum*, Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008, hal. 58-59.

yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana mendatang. Dalam rangka pengambilan keputusan dan pilihan tersebut, disusun berbagai kebijakan yang berorientasi pada berbagai masalah pokok dalam hukum pidana.⁷⁵

Dalam hal mencapai tujuan tertentu hukum pidana tidak dapat bekerja sendiri, tetapi perlu melibatkan sarana-sarana lainnya yang mendukung, yakni tahapan kebijakan hukum pidana, dalam mengoperasionalkan hukum pidana, melalui tahap formulasi kebijakan legislatif atau pembuatan peraturan Perundang-undangan, tahap perencanaan yang seharusnya memuat tentang hal-hal apa saja yang akan dilakukan, dalam menghadapi persoalan tertentu dibidang hukum pidana, dan kejahatan yang terjadi selalu berorientasi pada kebijakan penanggulangan kejahatan terpadu, sebagai upaya yang rasional guna pencapaian kesejahteraan masyarakat dan sekaligus perlindungan masyarakat.⁷⁶

Ada beberapa dasar hukum dalam politik hukum pidana, yakni:

1. Undang-Undang Dasar

Telah dikemukakan dalam uraian terdahulu, bahwa nilai-nilai yang dijadikan dasar hukum bagi setiap tata hukum (termasuk didalamnya politik hukum pidana) oleh suatu bangsa, merupakan hasil penghayatan religius, etik dan moral yang diterima dan dianut oleh bangsa tersebut dengan kondisi sosial, budaya dan lingkungannya. Sebagai dasar hukum, nilai-nilai tersebut

⁷⁵ Muladi dalam Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, Yogyakarta, Total Media, 2009, hal. 45-46.

⁷⁶ Syaiful Bakhri, *Perkembangan Stelsel Pidana di Indonesia*, Yogyakarta, Total Media, 2009, hal. 83.

menjelma menjadi cita hukum (Rechtsidee). Menurut Karl Larenz, cita hukum adalah cita-cita yang terdiri dari perangkat nilai-nilai intrinsik, bersifat normatif dan konstitutif, merupakan prasyarat transendental yang mendasari hukum. Tanpa cita hukum tak akan ada hukum yang memiliki watak normatif (*De rechtsidee is het Normative en Conxtitutieve apriori, dat als een Trancendentale Voorwaarde aan elk Wezenlijk recht in Gronslagligt buiten haar bestaat geen recht in Normatieve zin*).⁷⁷

Undang-undang Dasar (UUD) merupakan perwujudan cita hukum yang tersimpul dalam dasar falsafah negara, hanya menggambarkan beberapa prinsip dalam garis besarnya saja tentang bagaimana arah dan sasaran politik hukum (pidana) nasional suatu bangsa. Bagi bangsa Indonesia, arah dan sasaran politik hukum (pidana) nasional dalam UUD 1945 menurut Gede Djaksa terurai sebagai berikut:⁷⁸

- a. Sistem Pemerintahan. Negara Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 ialah “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechstaat), tidak berdasarkan atau kekuasaan belaka (machtstaat). Hal ini mengandung makna bahwa: Pertama, sistem pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang

⁷⁷ Joko Sriwidodo, *Politik Hukum Pidana: Dalam Pendekatan UU No.1 Tahun 2023 tentang KUHP*, Kepel Press, Cetakan Pertama, 2023, hal 20

⁷⁸ Mulyana W. Kusuma, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1986, hal. 23 – 24

tidak terbatas). Kedua, kekuasaan negara yang tertinggi di tangan di tangan Majelis Permusyawaratan rakyat (*die gesamte staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*). Dari ketentuan itu, jelas bahwa politik hukum (pidana) nasional Indonesia diabdikan untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 serta dapat memberi pedoman kepada pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara. Hal ini sangat penting, karena negara Indonesia tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka, oleh karena itu pula secara otomatis tidak bersifat absolutisme. Prinsip-prinsip tersebut harus merupakan kerangka utama dari politik hukum (pidana) nasional, untuk selanjutnya terjabar dalam berbagai norma yang menentukan arah kekuasaan aparat penegak hukum pidana.

- b. Mekanisme Konstitusi. Ditinjau dari segi mekanisme konstitusi, dalam Batang Tubuh UUD 1945 jelas tersirat prinsip-prinsip politik hukum (pidana) nasional yang dapat dipakai untuk merinci rencana global politik hukum pidana nasional, seperti terdapat di dalam pasal-pasal berikut ini: pertama, Pasal 1 ayat (2): Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Hal ini berarti bahwa rakyat berhak menentukan segalanya melalui Majelis Permusyawaratan rakyat. Terutama yang menyangkut pokok-pokok program nasional dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Ketetapan-ketetapan (TAP) Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) lainnya. Kedua, Pasal 27 ayat (1):

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Ketiga, Pasal 28: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang: Keempat, Pasal 29 ayat (2): “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan kepercayaannya dan kepercayaannya itu”.⁷⁹

Dalam ketentuan tersebut jelas dimaksudkan bahwa hak-hak dasar warga negara harus dijunjung tinggi dan untuk itu harus diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, maka politik hukum (pidana) nasional juga harus berlandaskan hak-hak dasar warga Negara atau yang lazim disebut dengan hak-hak asasi manusia (HAM). Hal ini sangat penting artinya untuk menumbuhkan keselarasan, yaitu keselarasan hubungan manusia dengan kekuasaan atas dasar Pancasila, keselarasan hubungan antara sesama manusia maupun dengan masyarakat, dengan lingkungannya serta dengan Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, politik hukum (pidana) nasional banyak mencerminkan hal-hal yang menjadi hak-hakiki manusia Indonesia seutuhnya. Semuanya harus atas dasar kesadaran hukum, yaitu membimbing warga negara Indonesia sebagai Individu harus selalu sadar dan taat pada hukum,

⁷⁹ Tongat. *Reconstruction of Politics of National Criminal Law (Critical Analysis on the Prohibition of Analogy in Criminal Law)*. Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015, hal 535

dan negara berkewajiban untuk menegaskan hukum demi menjamin kepastian hukum dan keadilan dengan tanpa kecuali.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengandung *political will* bangsa Indonesia, termasuk pedoman untuk menyusun politik hukum pidana nasional seperti yang tercantum dalam TAP MPR tentang GBHN. Dalam GBHN 1993-1998 sebagaimana termuat dalam TAP MPR No. II/MPR/1993, dinyatakan, bahwa arah dan kebijaksanaan pembangunan nasional di bidang hukum sebagai berikut:

- a. Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, yang mencakup pembangunan materi dalam rangka pembangunan negara hukum untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum yang berlaku yang mencakup upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum, kepastian hukum dan pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka menyelenggarakan negara yang meski tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar (Bab IV F Butir 37).
- b. Hukum nasional sebagai sarana ketertiban dan kesejahteraan yang berintikan keadilan dan kebenaran, harus dapat berperan mengayomi

masyarakat serta mengabdikan pada kepentingan nasional (Bab II Huruf G Butir 3).

- c. Pembangunan hukum dan perundang-undangan telah menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan pemasyarakatan hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta menyediakan sarana dan prasarana pendukung yang memadai (bab III Huruf A Butir 9).
- d. Pembangunan hukum yang menuju terbentuknya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 masih menghadapi berbagai macam tantangan yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku. Kesadaran dan ketaatan masyarakat terhadap hukum telah makin meningkat, di lain pihak tuntutan masyarakat terhadap kepastian dan pengayoman hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran meningkat lebih cepat, sehingga pembangunan hukum pembangunan hukum yang menuju terwujudnya system hukum nasional perlu sungguh-sungguh diperhatikan (bab IV Huruf A Butir 18).

Dalam prinsip tersebut dapat dinyatakan bahwa politik hukum (pidana) nasional harus mengandung mutiara-mutiara tertib hukum stimulan pembangunan di segala bidang dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia (HAM). Sebagai pedoman dalam menanggulangi kejahatan dengan sarana hukum pidana dengan tujuan akhir perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama kesejahteraan masyarakat, maka politik hukum pidana nasional harus pula berdasarkan prinsip-prinsip dasar manusia Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Pancasila, baik sebagai falsafah maupun sebagai ideologi negara. Pedoman yang bersedikan ideologi itu harus pula menampung materi utama hukum nasional sebagai penjabaran dari tujuan hukum UUD 1945 dan TAP – MPR.

3. Peraturan Perundang-undangan Pidana

Adapun peraturan perundang-undangan pidana sebagai dasar hukum politik hukum pidana, mencakup:

- a. Hukum pidana material (hukum pidana substansi), yaitu hukum pidana yang berisikan petunjuk dan uraian tentang tindak pidana (delik), peraturan tentang syarat-syarat dapat dipidanya suatu perbuatan, petunjuk tentang orang-orang yang dapat dipidana dan aturan-aturan tentang pemidanaan serta mengatur tentang kepada siapa dan bagaimana pidana itu dapat dijatuhkan.
- b. Hukum pidana formal (hukum acara pidana), yaitu hukum pidana yang mengatur tentang cara bagaimana negara melalui alat-alatnya

melaksanakan hak dan kewajibannya untuk menegakkan hukum pidana material.

- c. Hukum pelaksanaan pidana, yaitu peraturan hukum tentang mekanisme pelaksanaan pidana dan organisasi lembaga-lembaga pelaksanaan pidana.⁸⁰

Ketiga hukum pidana diatas dikatakan sebagai dasar hukum politik hukum pidana, karena secara yuridis ketiga hukum pidana itu yang menjadi dasar utama segala aktivitas aparat penegak hukum pidana (dalam arti sempit, mulai dari Kepolisian, Kejaksaan dan pengadilan serta pelaksana pidana dimulai dan dilaksanakan. Dengan kata lain politik hukum pidana sebagai salah satu sarana penanggulangan kejahatan, secara konkret terwujud dalam bentuk penegakan hukum pidana (dalam arti sempit), yaitu penanggulangan kejahatan berdasarkan hukum pidana material, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana. Agar penegakan hukum pidana dalam arti sempit dapat mencapai sasaran yang diinginkan oleh politik hukum pidana, maka berdasarkan nilai-nilai dan tujuan yang telah ditentukan oleh Pancasila, UUD 1945 dan GBHN.⁸¹

4. Keputusan Hakim dan Yurisprudensi

Karena politik hukum pidana mengejewantah dalam bentuk penegakan hukum pidana yang mencakup tahap formulasi, tahap aplikasi dan tahap

⁸⁰ Joko Sriwidodo, *Op.Cit*, 2023, hal 25

⁸¹ *Ibid*

eksekusi, maka keputusan hakim sebagai dasar hukum utama (karena eksekusi didasarkan / berdasarkan pada keputusan hakim) pelaksanaan eksekusi dapat dikategorikan sebagai dasar hukum politik pidana. Untuk menelaah keputusan hakim, lebih banyak berpangkal pada nilai-nilai serta norma-norma hukum yang mendasari pendirian dan pengetahuan dalam menetapkan keputusan/putusannya, ada juga yang secara politis dikaitkan dengan upaya untuk: a). Menguji materi politik hukum nasional; b). Menguji secara pasif keputusan hakim itu sendiri; c). Meneliti hal-hal yang baru dalam keputusan hakim itu untuk diselaraskan dengan materi hukum nasional yang akan datang. Keputusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan telah dilaksanakan dijadikan sebagai dokumen. Dokumen ini dinamakan yurisprudensi.

Yurisprudensi banyak mengandung nilai-nilai hukum yang telah diperlukan dan ternyata kebenarannya. Bahkan tidak sedikit yang berlandaskan pertimbangan-pertimbangan kemanusiaan, agama, adat dan filsafat hukum. Suatu yurisprudensi memuat pula petunjuk bagi praktisi hukum, aparat penegak hukum maupun pencari keadilan, sehingga memungkinkan diselidiki lebih lanjut untuk diambil saripatinya sebagai dasar politik hukum (pidana) nasional.

5. Hukum Adat

Dari berbagai kepustakaan jelas sekali peranan hukum adat, disamping sebagai hukum kebiasaan (hukum yang hidup) yang tidak tertulis yang berlaku

dan mengikat suatu masyarakat hukum adat. Oleh karena itu di Indonesia hukum adat pun menjadi salah satu dasar hukum. Beberapa peraturan perundang-undangan dengan tegas menyatakan hal ini. Pasal 27 ayat (1) (3) Undang-undang No. 1 drt. Tahun 1951, Pasal 27 ayat (1) Undang-undang No. 14 tahun 1970 dan Pasal 3 ayat (1) Konsep KUHP Baru tahun 1991/1992, sehingga banyak proses peradilan dan keputusan hakim dipedomani oleh norma-norma hukum adat. Sehubungan dengan uraian diatas, maka untuk mewujudkan politik hukum pidana yang mampu mempedomani para penegak hukum pidana khususnya dan warga negara (masyarakat) pada umumnya, maka kaidah kaidah hukum adat (berdasarkan seleksi) perlu dijadikan dasar hukum (ditampung) oleh politik hukum (pidana) nasional, khususnya kaidah-kaidah hukum adat yang menyangkut: a). Kepentingan umum; b). Kesamaan dan kepentingan hukum dasar dan hukum positif tertulis yang telah ada maupun yang akan datang; c). Perwujudan kaidah-kaidah moral; d). Tertib hukum yang ditujukan kepada seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali; e). Keselarasan dan keselarasan untuk menumbuhkan kesadaran hukum bersama serta manunjang dan kesatuan bangsa.

Perkembangan hukum adat ditinjau dari segi pembangunan hukum nasional adalah saling melengkapi, sehingga dapat mengisi arah politik hukum nasional baik secara umum maupun secara khusus. Hal ini sangat penting untuk merintis jalan bagi para penegak hukum, dalam arti luas yang mencakup pembuat dirinya dengan pengetahuan hukum yang mendalam dan terarah,

sehingga mencakup segala aspek hukum yang terpadu. Sebagai dasar hukum, hukum adat banyak mengandung norma-norma susila/moral yang banyak dipengaruhi oleh ajaran agama, bahkan ada diantaranya yang menyatu dengan hukum adat (Aceh, Bali, Toraja dan Kalimantan Tengah). Dengan demikian akan memperkaya materi yang dapat ditampung dalam politik hukum (pidana) nasional.

6. Doktrin adalah ajaran para sarjana ahli hukum yang lebih banyak mengandalkan teori hukum untuk berusaha menyadarkan masyarakat tentang kebenaran suatu doktrin tertentu. Karena sifatnya ilmiah, tentunya banyak pula yang tidak sesuai dengan praktik dan pola dasar hukum positif. Namun tidak sedikit pula yang mengandung ajaran hukum sebagai politik hukum. Dalam hal ini perlu dikaji terlebih dahulu titik-titik temu yang meyakinkan bahwa dalam doktrin cukup terdapat nilai-nilai hukum yang sesuai dengan kepentingan pembangunan hukum nasional dalam rangka melaksanakannya disalurkan melalui lembaga perguruan tinggi dan terutama sekali para ilmuan dan praktisi hukum.

7. Asas

Telah diketahui bahwa dasar hukum yang tertinggi adalah nilai-nilai yang merupakan hasil penghayatan religius, etik dan moral yang dilakukan oleh suatu bangsa berdasarkan kondisi sosial budaya dan lingkungannya yang menjelma menjadi cita hukum (*rechtsidee*). Cita hukum atau *rechtsidee* beserta nilai-nilai yang terkandung didalamnya membawa konsekuensi adanya

keharusan untuk mencerminkan nilai-nilai tersebut dalam berbagai hukum, termasuk hukum pidana melalui pelaksanaan politik hukum pidana. Pencerminan nilai-nilai tersebut dalam bidang hukum pidana menimbulkan penciptaan asas-asas yang merupakan dasar bagi hukum pidana yang bersangkutan terlepas dari sistem hukum yang dianut. Apakah sistem *Civil Law* sebagai mana yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental atau sistem *Common Law* sebagaimana yang dianut oleh Negara-negara Anglo Saxon maupun sistem hukum lainnya yang digunakan oleh negara tertentu.

Asas-asas tersebut pada dasarnya bersifat universal dan selalu dikaitkan dengan tujuan nasional, yaitu perlindungan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat. Adapun asas-asas tersebut antara lain: a). Asas legalitas; b). Asas kesamaan; c). Asas proporsionalitas; d). Asas publisitas; dan e). Asas subsidiaritas. Pembangunan asas-asas ini sebagai dasar politik hukum pidana, semata-mata ditunjukkan untuk mewujudkan perlindungan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu maka penempatan asas-asas tersebut sebagai dasar politik hukum pidana tidak boleh terlepas antara yang satu dengan yang lain.

Politik hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal). Tujuan akhir politik kriminal ialah “pelindungan masyarakat” (*social deference*) untuk mencapai tujuan utama yang sering disebut dengan berbagai istilah misalnya “Kebahagiaan warga masyarakat/penduduk (*happiness of the citizenz*): Kehidupan Kultural yang sehat dan menyegarkan” (*a*

wholesome and cultural living): “kesejahteraan masyarakat” (*social welfare*); atau untuk mencapai “keseimbangan” (*equality*).⁸²

Dengan demikian politik hukum pidana yang merupakan bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (politik sosial). Sehubungan dengan itu, maka dapat dinyatakan bahwa tujuan politik hukum pidana adalah “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat”. Sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan politik/ kebijakan untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat, maka wajarlah bila dikatakan bahwa penanggulangan kejahatan (termasuk politik hukum pidana melalui penegakan hukum pidana) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan (tujuan politik sosial). Oleh karena itu, maka ketiga tahap penegakan hukum pidana, yaitu tahap formulasi, tahap aplikasi dan tahap eksekusi haruslah merupakan perwujudan dari kebijakan (pembangunan) nasional. Jadi tegasnya, kebijakan pembangunan harus diusahakan terwujud pada tiga tahap kebijakan penegakan hukum pidana itu. Inilah makna dan konsekuensi dari pernyataan, bahwa politik hukum pidana merupakan bagian integral dari politik sosial seperti diuraikan di muka. Jadi tersimpul di dalamnya pengertian *social engineering by criminal law*.

Konsekuensi demikian jelas menuntut “kemampuan yang lebih” atau “kemampuan plus” dari setiap aparat penegak hukum pidana, yaitu tidak hanya

⁸² Shafrudin, *Pelaksanaan Politik Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Kejahatan*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2009

kemampuan di bidang yuridis, tetapi juga kesadaran kebijakan pembangunan yang menyeluruh. Tanpa kesadaran, pengetahuan dan kemampuan yang memadai di bidang pembangunan, sulit diharapkan berhasilnya “pembangunan masyarakat dengan hukum pidana”. Selain itu, karena pembangunan mengandung berbagai dimensi (multi-dimensi), maka juga diperlukan peningkatan berbagai pengetahuan (multi-disiplin). Disamping hal tersebut, agar penegakkan hukum pidana dapat menunjang program-program pembangunan, maka patut diperhatikan *Guiding Principle* yang dikemukakan oleh Kongres PBB ke-7, bahwa perlu dilakukan studi dan penelitian mengenai hubungan timbal balik antara kejahatan dan beberapa aspek tertentu dari pembangunan. Ditegaskan dalam *Guiding principle* tersebut, bahwa studi itu sejauh mungkin dilakukan dari perspektif interdisipliner dan ditujukan untuk perumusan kebijakan dan tindakan praktis.⁸³

Studi yang demikian dimaksudkan untuk meningkatkan sifat responsif dari kebijakan pencegahan kejahatan dan peradilan pidana dalam rangka merubah kondisi-kondisi sosial, ekonomi, kultur dan politik. Dengan demikian pengetahuan yang memadai dari para penegak hukum mengenai beberapa aspek dari pembangunan dan hubungan timbal baliknya dengan kejahatan, tidak hanya penting dalam merumuskan kebijakan penegakan hukum pidana pada tahap formulasi, tetapi juga pada tahap aplikasi yang lebih bersifat operasional. Sehubungan dengan tahap aplikasi, sangat diharapkan perhatian para penegak hukum terhadap *Guiding principle* dari Kongres PBB ke-7 yang menyatakan menyatakan, bahwa “kebijakan pencegahan kejahatan

⁸³ Joko Sriwidodo, *Op.Cit*, 2023, hal 33

dan peradilan pidana harus memperhitungkan sebab-sebab ketidakadilan yang bersifat struktural termasuk sebab-sebab sosio-ekonomis” (*polities for crime prevention and criminal justice should take structural including socioeconomic causes of injustice*).

Dengan demikian, bahwa pengetahuan yang memadai dari penegak hukum mengenai sebab-sebab ketidakadilan atau ketimpangan (termasuk sebab-sebab terjadinya kejahatan) yang bersifat struktural sebagai dampak dari kebijakan pembangunan, dapat dipertimbangkan sebagai salah satu faktor untuk menyatakan suatu perbuatan secara materiil tidak melawan hukum atau sebagai suatu alasan untuk memperingan pidana. Bertolak dari konsepsi kebijakan integral yang demikian itu, maka dapat dikatakan bahwa penegakan hukum pidana (sebagai pengejawantahan politik hukum pidana) tidak banyak artinya apabila politik sosial atau kebijakan pembangunan itu sendiri justru menimbulkan faktor-faktor *kriminogen* dan *viktimogen*.

Penggunaan hukum pidana dalam mengatur masyarakat (lewat peraturan perundang-undangan) pada hakekatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*). Operasionalisasi kebijakan hukum pidana dengan sarana penal (pidana) dapat dilakukan melalui proses yang terdiri atas tiga tahap seperti yang sudah dijabarkan diatas, yakni:⁸⁴ 1). Tahap formulasi (kebijakan legislatif); 2). Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/ yudisial); 3). Tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif).

⁸⁴ Barda Nawawi Arif, *Op.Cit*, 2007, hal. 78-79

Urgensi politik hukum pidana sebagai representasi Negara Indonesia sebagai *Rechtstaat*. Bahwa dalam teori negara hukum, Negara Indonesia yang berdiri di atas pijakan hukum untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam teori dan praktek bernegara, kita mengenal konsep Negara hukum "*Rechtstaat*", konsep negara hukum "*Rule of Law*", konsep negara hukum "*Religy Legality*" dan "Nomokrasi Islam", konsep negara hukum "*Socialis Legality*", dan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia berpijak pada konsep "Negara hukum yang berdasarkan Pancasila".⁸⁵ Negara hukum adalah istilah Indonesia yang terbentuk dari dua suku kata, Negara dan hukum. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling isi isi-mengisi antara negara di satu pihak dan hukum pada pihak yang lain.⁸⁶

B. Politik Hukum Pidana dalam Peraturan Daerah sesuai dengan Kodifikasi Hukum Pidana

Dalam konteks bentuk negara, meskipun negara Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur NKRI. Dengan perkataan lain, bentuk NKRI diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan

⁸⁵ Aloysius R. Entah, *Op.Cit*, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016, hal 533

⁸⁶ Majda El Muhtaj, *Op.Cit*, 2005, hal 17

potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.⁸⁷

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya⁸⁸, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* 2011, hal 79

⁸⁸ Setya Retnami. *Op.Cit.*, 2001. hlm.8

tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Kemudian lebih lanjut di dalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil, dalam rangka penyelenggaran pemerintahan yang merata di setiap daerah.

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan

administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁸⁹

Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh. Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁹⁰

Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).⁹¹ Dilihat dari segi susunan negara

⁸⁹Inu Kencana Syafiie, *Op.Cit*, 2010, hal 11

⁹⁰ Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Op.Cit*, 2012, hal 28

⁹¹ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Bina Cipta. 1974, hal 188

kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal.

Ketika para pendiri negara yang tergabung dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), yang kemudian diusul dengan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), berembuk untuk membentuk negara Indonesia, maka pilihan mereka jatuh kepada prinsip demokrasi dengan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik (Pasal 1 ayat (1) UUD 1945). Dengan demikian, politik hukum yang pertama mengenai hubungan pusat dan daerah yang dianut di dalam konstitusi Indonesia adalah politik hukum negara kesatuan. Selanjutnya, Pasal 18 UUD 1945 menegaskan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dengan politik hukum desentralisasi (otonomi) dan dekonsentrasi dengan susunan berjenjang dan dengan memperhatikan hak asal-usul dan bersifat istimewa. Itulah dua garis utama politik hukum otonomi daerah di negara Republik Indonesia.⁹²

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) disebutkan, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;

⁹² Dianora Alivia, *Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia*. *RechtIdee*, Vol. 14, No. 2, Desember 2019, hal 155

- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUPPP tersebut dapat diketahui bahwa, Peraturan Daerah (Perda) adalah salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagai konsekuensi logis dari adanya hirarki tersebut, maka materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di samping jenis peraturan perundang-undangan tersebut, juga dikenal jenis peraturan perundang-undangan lainnya baik yang dikeluarkan oleh badan/lembaga/pejabat pemerintah pusat, seperti; Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Menteri (Permen), dan Keputusan Menteri (Kepmen), maupun peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, seperti; Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, dan Keputusan Walikota. Namun, apabila berpedoman kepada ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUPPP tersebut; maka semua jenis peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) tersebut tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan.

Konsekuensi logis dari hierarki tersebut adalah Keppres, Permen, dan Kepmen tidak lagi termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi dari Perda. Dengan demikian, Perda yang bertentangan dengan Keppres, Permen, dan Kepmen tidak dapat dibatalkan dengan alasan bahwa materi muatan dari Perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Idiomatik "*No State without Legal Policy*" atau dengan kata lain tiada negara tanpa politik hukum membuka pemikiran bahwa sesungguhnya politik dan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam konfigurasi sistem hukum suatu negara. Suatu arah dan tujuan hukum suatu negara dapat dilihat dari konfigurasi politik dan produk hukum negara tersebut. Dalam berbagai kepustakaan disebutkan bahwa politik hukum yang dalam Bahasa Belanda diterjemahkan dengan istilah *Rechtspolitiek*. Sementara dalam kepustakaan berbahasa Inggris dikenal beberapa istilah untuk menyebut politik hukum, antara lain: *Politics of Law* (Politik Hukum), *Legal Policy* (Kebijakan Hukum), *Politics of Legislation* (Politik Perundang-undangan), *Politics of Legal Products* (Politik yang tercermin dalam berbagai produk hukum) dan *Politics of Low Development* (Politik Pembangunan Hukum). Secara epitomologis Politik Hukum dapat dipahami sebagai suatu rangkaian asas, prinsip, cara/alat yang digunakan untuk mencapai tujuan hukum; atau pertimbangan tertentu yang dianggap lebih menjamin terlaksananya kegiatan, cita-cita atau tujuan hukum.⁹³ Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selalu mengalami perubahan sesuai dengan perubahan politik hukum ketatanegaraan yang beberapa kali mengalami pergantian, yakni masa orde lama, orde baru dan yang sekarang ini orde reformasi.⁹⁴

⁹³ Titis Anindyajati. *Politik Hukum Pemekaran Daerah Analisis Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pemekaran Daerah*, Vol. 78 No.3 September 2013, hal 181

⁹⁴ Sri Kusriyah. *Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 1, Januari-April 2016, hal 2

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah {DPRD Provinsi/Kota/Kabupaten), Gubernur (Kepala Daerah Provinsi), Bupati (Kepala Daerah Kabupaten), atau Walikota (Kepala Daerah Kota) sesuai dengan kewenangannya. Namun, untuk dapat diberlakukan, maka Raperda tersebut harus mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD Provinsi dan Gubernur untuk Raperda Provinsi, DPRD Kabupaten dan Bupati untuk Raperda Kabupaten, atau DPRD Kota dan Walikota untuk Raperda Kota. Oleh karena itu, Kepala Daerah dan DPRD dituntut untuk memahami materi muatan Perda, terutama pengaturan tentang ketentuan sanksi karena sangat terkait dengan efektivitas dari Perda itu sendiri.⁹⁵

Dalam Pasal 144 Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada intinya disebutkan bahwa Rancangan Perda yang telah disetujui bersama disampaikan oleh pimpinan DPRD dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal ditetapkan sebagai Perda kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Gubernur atau Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan itu disetujui bersama harus telah menetapkan rancangan tersebut menjadi Perda. Apabila dalam jangka waktu tersebut tidak ditetapkan, maka rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda.

Dengan demikian, paling lama 30 (tiga puluh) hari harus sudah ditetapkan menjadi Perda bukan sejak pimpinan DPRD menyampaikan rancangan Perda yang

⁹⁵ Zairin Harahap, *Pengaturan Tentang Ketentuan Sanksi Dalam Peraturan Daerah*, Jurnal Hukum, Vol 13 No 1, Januari 2006, hal 39

telah mendapatkan persetujuan bersama kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Tetapi, sejak rancangan Perda tersebut telah mendapat persetujuan bersama. Namun, tidak ada konsekuensi hukum, apabila ternyata pimpinan DPRD menyampaikan rancangan Perda tersebut setelah 7 (tujuh) hari mendapatkan persetujuan bersama. Apakah dengan demikian, rancangan Perda tersebut batal demi hukum (*van rechtswege nietig*) atau dapat dibatalkan (*vemietigbaar*).⁹⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 136 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah atau merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Oleh karena itu, materi muatan Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi berdasarkan ketentuan Pasal 145 UUPD dapat dibatalkan oleh Pemerintah dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda tersebut. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya bersama DPRD mencabut Perda tersebut. Terhadap pembatalan tersebut, Pemerintah Daerah yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Pembatalan Perda, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat berpedoman kepada UUPPR Namun, pembatalan Perda

⁹⁶ *Ibid*, hal 40

karena bertentangan dengan kepentingan umum belum ada peraturan yang dapat dijadikan pedoman. Sebagaimana diketahui sampai saat ini belum begitu jelas kriteria kepentingan umum. Apalagi dikaitkan dengan kapan suatu Perda dapat dikualifikasikan bertentangan dengan kepentingan umum?.

Sebelum dilakukan pembatalan oleh pemerintah, paling tidak Perda tersebut telah diberlakukan sekitar 2 (dua) bulan. Oleh karena itu, perlu dipikirkan dampak dari pembatalan tersebut, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat ketika Perda tersebut diberlakukan. Beberapa contoh yang dapat dikemukakan di sini adalah mereka yang dikenakan hukuman sebagai akibat melanggar Perda tersebut dan mereka yang mendapatkan jenis perizinan tertentu pada waktu berlakunya Perda tersebut.

Salah satu materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tak terkecuali Peraturan Daerah (Perda) adalah ketentuan sanksi. Dewasa ini, paling tidak ada 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan tentang jenis sanksi yang dapat dimuat dalam Perda, yaitu; Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUPPP) dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD) sebagaimana yang dikutipkan di bawah ini:

1. Pasal 14 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUPPP) menyebutkan: "Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-undang dan Peraturan Daerah".

2. Pasal 143 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD) menyebutkan:

- 1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan;
- 2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah);
- 3) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Substansi Rumusan ketentuan Pasal 143 UUPD tersebut tidak jauh berbeda dengan rumusan ketentuan Pasal 71 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan:

- 1) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar;
- 2) Peraturan Daerah dapat memuat pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam merumuskan ketentuan Pidana, terutama dalam Peraturan Daerah, ada beberapa hal yang harus diperhatikan:⁹⁷

1. Rumusan pidana harus bertumpu pada asas-asas umum hukum pidana. Misalnya tentang berlaku surut, percobaan melakukan kejahatan, percobaan melakukan pelanggaran dan sebagainya. Implementasi dari hal ini, adalah bahwa suatu Perda haruslah mengikuti asas-asas dalam hukum pidana. Salah satu asas adalah asas larangan retroaktif. Jika suatu peraturan perundang-undangan hendak diberlakukan surut, ketentuan pidananya harus dikecualikan, mengingat adanya asas umum dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyatakan bahwa ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut.
2. Dalam merumuskan ancaman pidana harus memenuhi unsur-unsur:
 - a. Penyebutan subyek pidana, baik yang bersifat umum (setiap orang) maupun orang tertentu atau kelompok orang tertentu (orang asing, dan lain-lain).
 - b. Penyebutan sifat perbuatan pidana, apakah sengaja (*dolus*) atau kelalaian (*culpa*).
 - c. Penyebutan perbuatan yang diancam pidana, baik dengan cara menunjuk pasal, atau pasal-pasal yang diancam pidana maupun rumusan kongrit mengenai perbuatannya.

⁹⁷ Djumadi, dkk. *Perumusan Ketentuan Pidana dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 8 No. 2, Mei 2008. hal 155

- d. Penyebutan jenis perbuatan pidana apakah kejahatan ataupun pelanggaran. Penyebutan jenis pidana ini bertalian dengan sistem hukum pidana Indonesia.
- e. Penyebutan lama atau besarnya ancaman pidana yang disebutkan adalah ancaman maksimum. Untuk pidana badan disebutkan paling lama. Sedangkan untuk pidana denda disebutkan paling banyak.⁹⁸

3. Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas apakah pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif, alternatif, atau kumulatif alternatif. Hindari perumusan dalam ketentuan pidana yang tidak menunjukkan dengan jelas apakah unsur-unsur perbuatan pidana bersifat kumulatif atau alternatif. Dalam bahasa perundang-undangan, menentukan apakah kumulatif alternatif menggunakan kata sambung "dan/atau". Jika menggunakan kata sambung "dan" berarti merupakan kumulatif, sedangkan jika menggunakan kata "atau" maka merupakan alternatif.⁹⁹

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:

⁹⁸ *Ibid*, hal 156

⁹⁹ *Ibid*, hal 158

- 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 Pemerintah Daerah dari tahun 1999 sampai 2004;
- 3) Sanksi pidana yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah baik sanksi pidana Peraturan Daerah yang tidak dilegalisasi undang-undang maupun sanksi pidana pada delegasi undang-undang yang terdiri dari Peraturan Daerah Pajak dan Peraturan Daerah Izin dan Retribusi;
- 4) Perbuatan yang dilarang di dalam Peraturan Daerah, baik yang tidak delegasi undang-undang, maupun yang delegasi undang-undang;
- 5) Peraturan Daerah yang mempunyai karakteristik daerah dan alasan pembuatan Peraturan Daerah disesuaikan dengan keadaan di daerah tempat Peraturan Daerah masing-masing diundangkan.¹⁰⁰

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

- a. Jenis Peraturan Daerah minuman keras karena alasan bertentangan dengan norma agama dan norma sosial, serta berbahaya untuk kesehatan jasmani-rohani;

¹⁰⁰ Teguh Prasetyo, *Op.Cit*, Januari 2009, hal 25

- 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.¹⁰¹

Berbagai aspek pertimbangan dalam menentukan kriminalisasi sebagaimana telah dikemukakan Barda Nawawi Arief tidak sepenuhnya dilakukan, penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian, penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil, penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kemampuan penegak hukum. Penulis mengusulkan dalam pembuatan kriminalisasi di samping memperhatikan empat pertimbangan di atas, perlu ditambah dengan pertimbangan karakteristik daerah.

Alasan kriminalisasi Peraturan Daerah yang bukan merupakan delegasi undang-undang dilihat dari teori alasan kriminalisasi sudah mempertimbangkan alasan suatu perbuatan dilarang, yaitu tujuan pembangunan nasional, merupakan

¹⁰¹ *Ibid*, hal 26

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.

Konsep dasar dari pemerintah daerah dalam merumuskan sanksi pidana di dalam Peraturan Daerah yang tidak dilegasi undang-undang ternyata tidak ada keseragaman, sebagian Peraturan Daerah merumuskan sanksi dengan mencantumkan jumlah pidana minimal dan maksimal, sedangkan sebagian Peraturan Daerah hanya mencantumkan batas maksimal sanksi pidana yang dikenakan, dan jumlah denda yang dikenakan.¹⁰² Sanksi pidana dalam Peraturan Daerah masih menekankan pada sanksi pidana pembalasan (teori retributif), yang memandang bahwa pidanaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan bertujuan memberikan penderitaan kepada pelanggar supaya ia merasakan akibat perbuatannya.

Pedoman umum sanksi dalam hukum pidana dapat dibagi menjadi sanksi pidana dan sanksi tindakan. Keduanya bersumber dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bersumber pada ide dasar: mengapa diadakan pidanaan, sedangkan sanksi tindakan bertolak dari ide dasar: untuk apa diadakan pidanaan itu. Berdasarkan tujuannya, sanksi pidana dan sanksi tindakan juga bertolak dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bertujuan memberi penderitaan istimewa kepada pelanggar

¹⁰² Teguh Prasetyo, *Op.Cit*, Januari 2009, hal 27

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.¹⁰³

Landasan Yuridis untuk mengukur lama atau besarnya pidana (pidana badan atau denda atau jenis pidana lainnya) disesuaikan dengan prinsip-prinsip sistem pemidanaan yang berlaku secara umum. Bagi peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang, ancaman pidana, lama, dan besarnya pidana ditentukan dengan ada atau tidaknya "delegasi" dari undang-undang yang membenarkan memuat ketentuan pidana. Mengenai delegasi ini, ada yang bersifat umum atau khusus.¹⁰⁴

Umum, jika ada undang-undang yang secara umum menyatakan (misalnya) Peraturan Pemerintah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 bulan

¹⁰³ *Ibid*, hal 28

¹⁰⁴ Djumadi, dkk. *Op.Cit*, Mei 2008. hal 160

atau denda paling banyak Rp. 15.000.000,00. Khusus, apabila ada undang-undang tertentu yang menyatakan (misalnya) Peraturan Pemerintah yang dibuat untuk melaksanakan undang-undang ini dapat memuat ancaman pidana paling lama 3 bulan atau denda Rp.7.500.000, 00.¹⁰⁵

Maka berdasarkan penjabaran diatas, ketentuan bahwa disetiap Ketentuan Pidana di Perda harus mengikuti Pasal 143 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah termasuk dalam pendelegasian yang bersifat khusus. Karena Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah termasuk undang undang yang bersifat khusus dan tertentu serat memang secara spesifik menyatakan dalam Pasal 143 ayat (2) agar setiap Perda mengikuti maksud dari Pasal 143 ayat (2) tersebut.

Bagaimanapun, suatu perundang-undangan haruslah mempunyai sifat visioner kedepan dan menjawab tantangan zaman yang bergerak maju. Salah satunya adalah dengan memberikan ketentuan Pidana yang disesuaikan. Terutama dalam hal pencantuman pidana minimal dan maksimal, sebab dengan memberi ketentuan hukuman minimal dan maksimal, maka hakim dan penegak hukum lainnya mempunyai sebuah pedoman dan patokan dalam menentukan besarnya hukuman.

Akan lebih baik jika dalam ketentuan pidana dalam Perda (maupun peraturan perundang-undangan yang lain) ketentuan pidana selain diberi batas ambang atas (maksimum) juga diberi ketentuan ambang batas bawah (minimum). Dengan begitu

¹⁰⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta Penerbit IND-HILCO, 1992, hal 70.

terdapat kesesuaian dan konsistensi hukuman yang diberikan. Seringkali kita menemukan antara ketentuan suatu ambang batas atas (maksimum) dalam perundang-undangan, sangat tidak tepat dengan implementasi keputusannya. Misalnya; ancaman hukuman pembunuhan adalah maksimal 15 tahun penjara, namun yang terjadi seringkali pelaku pembunuhan hanya dihukum 3 tahun saja. Jika saja ada ambang batas bawah (minimum), maka dapatlah dipenuhi rasa keadilan, kepastian dan konsistensi dari keputusan hukum yang bersumber dari suatu perundang-undangan.

Praktik selama ini dalam mengadili pelanggaran Peraturan Daerah dengan menggunakan acara pemeriksaan cepat merupakan penyimpangan. Ketentuan Pasal 205 KUHAP dinyatakan bahwa pemeriksaan cepat hanya untuk tindak pidana ringan yang diancam pidana penjara atau kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya tujuh ribu lima ratus rupiah dan penghinaan ringan. Berdasarkan ketentuan Pasal 205 KUHAP tersebut, sebenarnya pelanggaran Peraturan Daerah yang ancaman maksimalnya pidana kurungan 6 (enam) bulan harus diadili dengan acara pemeriksaan biasa.¹⁰⁶

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

1. Batasan suatu perkara untuk diperiksa menurut acara pemeriksaan tindak pidana ringan adalah yang berbatas maksimal ancaman pidana badan selama 3

¹⁰⁶ Refelino Palit, *Penerapan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah*, Lex Privatum, Vol. V No.6, Agustus 2017, hal 128

bulan penjara atau kurungan dan hendaknya jangan menyimpangi ketentuan tersebut.

2. Adapun hal yang dapat disimpangi adalah ketentuan tentang batas maksimal ancaman pidana denda sebesar tujuh ribu lima ratus rupiah, karena jumlah tersebut sudah tidak lagi dengan kenyataan yang ada dan banyaknya peraturan-peraturan sekarang ini mengancam pelanggar dengan pidana denda sampai puluhan ribu rupiah.
3. Berdasarkan uraian tersebut, maka jumlah ancaman pidana denda sebanyak Rp15.000,- yang tercantum dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 18 Tahun 1983 adalah sekedar contoh yang menjelaskan ancaman pidana denda sebanyak Rp. 7.500,- yang tercantum dalam Pasal 205 ayat (1) KUHAP dapat disimpangi.
4. Sampai beberapa besar jumlah penyimpangan tersebut diserahkan pada kebutuhan praktik yang harus dilandasi oleh jiwa dari acara pemeriksaan “cepat” itu sendiri.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1986 seperti tersebut diatas, maka tampaklah bahwa yang boleh disimpangi hanyalah ancaman pidana denda sebesar Rp.7.500,- dan hakim diberi kebebasan yang disesuaikan dengan kebutuhan dalam praktik, sedangkan mengenai ancaman pidana kurungannya tidak boleh menyimpangi ketentuan KUHAP.¹⁰⁷

¹⁰⁷ *Ibid*

Pasal 103 KUHP menyebutkan bahwa ketentuan-ketentuan dalam bab I sampai bab VII KUHP juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain.¹⁰⁸ Ketentuan Pasal 103 tersebut menjadi pedoman pembentuk undang-undang dalam menentukan garis kebijakan pemidanaan dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berikut dengan peraturan pelaksanaannya (termasuk Peraturan Daerah). Garis kebijakan yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan hukum pidana substantif dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 dan peraturan pelaksanaannya mengacu pada ketentuan umum KUHP.

Kebijakan sanksi pidana Peraturan Daerah selama ini mengacu pada jenis-jenis pidana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP. Jenis pidana pokok yang digunakan yakni, pidana kurungan dan pidana denda. Pidana tambahan berupa perampasan barang-barang tertentu. Selain menggunakan sanksi pidana yang diatur dalam KUHP. Peraturan Daerah juga menggunakan sanksi administrasi. Penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi sifatnya merupakan pemberian peringatan (prevensi) agar substansi yang telah diatur didalam perundang-undangan tersebut tidak dilanggar. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga dalam perundang-undangan

¹⁰⁸ Pasal 103 Kitab Undang-undang Hukum Pidana

administrasi, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha Negara.¹⁰⁹

Jenis-jenis sanksi pidana yang digunakan dalam peraturan daerah ini erat kaitannya dengan bobot dan kualifikasi tindak pidana yang diatur dalam Peraturan Daerah. Mengacu pada pembagian kualifikasi delik dalam KUHP yang membagi kejahatan dan pelanggaran maka UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara umum mengkualifikasikan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah sebagai pelanggaran. Terhadap kualifikasi yang demikian, secara umum legislative daerah dalam merumuskan jenis sanksi pidana dalam Peraturan Daerah lebih menekankan kepada pidana kurungan di alternatifkan dengan pidana denda. Hanya dalam Peraturan Daerah tertentu seperti Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah diancam dengan pidana penjara.¹¹⁰

Ketentuan Pidana pada Peraturan Daerah pada prinsipnya merupakan tindakan terakhir (*ultimum remedium*) apabila langkah-langkah hukum tidak mendapatkan hasil guna penegakan hukum. Sehubungan adanya perbedaan antara tindak Pidana kejahatan dan tindak Pidana pelanggaran di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, rumusan Ketentuan Pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi dari perbuatan yang diancam dengan Pidana itu sebagai pelanggaran atau kejahatan. Untuk itu dalam merumuskan ketentuan Pidana pada Peraturan Daerah harus

¹⁰⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Edisi, Cet. 1. Penerbitan, Surabaya Bina Ilmu 1987. hal 245

¹¹⁰ Refelino Palit, *Op.Cit*, Vol. V No.6, Agustus 2017, hal 128

berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan juga pada asas-asas pada KUHP.

C. Aspek Pidana yang Ideal untuk Diterapkan pada Peraturan Daerah

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian juga. Manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan dalam konteks struktur sosial politik dari negara demokrasi, niscayanya didalamnya akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.¹¹¹

Menurut Satjipto Rahardjo, dapat diketengahkan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan proses yang relative sangat penting sebagaimana relatif pentingnya melihat proses implementasi dan *enforcement* dari hukum itu sendiri. Proses-proses yang terjadi dalam pembentukan hukum bagaimanapun juga akan ikut mempengaruhi proses implementasi dan penegakan hukumnya. Kekeliruan dalam proses pembentukan hukum bisa berakibat fatal, sebab dari proses pembentukan

¹¹¹ Anis Ibrahim. *Legislasi dan Demokrasi. Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Malang: In Trans Publishing, 2008, hal. 104.

hukum yang keliru tersebut bisa melahirkan produk hukum yang bersifat kriminogen dalam pergaulan bersama masyarakat.¹¹²

Jeremy Benthan sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S Atamimi mengemukakan, pembentukan peraturan perundang-undangan harus menghindari antara lain: Arti ganda; Kekaburan; Terlalu luas; Ketidaktepatan ungkapan.¹¹³ Adapun teori pemidanaan yang diselaraskan dengan Perda penerapan sanksi pidana, tidak lain adalah teori relatif (teori tujuan), berporos pada dua tujuan pemidanaan yaitu preventif dan *deterrence*. Hal ini dikemukakan oleh tokoh aliran klasik Jeremy Benthan yaitu: Mencegah semua pelanggaran; Mencegah pelanggaran yang paling jahat; Menekan Kejahatan; Menekan kerugian/biaya sekecil-kecilnya.¹¹⁴

Berkenaan dengan penerapan sanksi pidana dalam produk Perda, teori efektivitas sanksi negatif dari RD Schwartz dan S Orleans sebagaimana dikutip oleh Suryono Sukanto, dapat dipakai, dengan beberapa uraian sebagai berikut:

- a) Sanksi negatif (hukuman) mengurangi pelanggaran, baik yang dilakukan pelanggar maupun pihak-pihak lainnya;
- b) Semakin keras sanksi negatif, semakin tinggi derajat efektivitasnya;
- c) Sanksi negatif dapat diterapkan tanpa mengakibatkan terjadinya kerugiankerugian;

¹¹² Satjipto Rahardjo. *Sisi-sisi Lain Hukum di Indonesia*. Jakarta. Buku Kompas, 2003, hal. 146

¹¹³ A. Hamid S. Attamini, *Peran Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jakarta Disertasi FH.UI, 1990, hal. 325.

¹¹⁴ M. Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana Ide Dasar Double Track System & Impelentasinya*, Jakarta:Rajawali Press, 2007, hal, 40

- d) Kemungkinan-kemungkinan lain tidak dapat dianggap sebagai suatu alternatif yang sederajat dengan penerapan sanksi negatif.¹¹⁵

Khusus tentang sanksi pidana, menurut Supanto dalam Hukum Pidana untuk menangani perkara, yang penting adalah adanya sanksi pidana. Pelanggaran administrasi diselesaikan secara administratif, penyelesaian pidana secara materiel harus ada yang melanggar atau menyimpangi ketentuan hukum pidana, dan akan diberi sanksi pidana.¹¹⁶

Pembentukan Perda yang di dalamnya ditetapkan sanksi pidana, di dalam negara hukum yang demokratis sesungguhnya merupakan *deterrent factor* (faktor pencegah) agar warga masyarakat dapat lebih mengerti bahwa pelanggaran terhadap Perda pun, dapat dipidana. Sanksi pidana dalam Perda merupakan sanksi yang ringan, dan secara implisit hakim dapat bahkan wajib memilih bentuk sanksi yang memenuhi rasa keadilan masyarakat.¹¹⁷

Mengenai Peraturan Perundang-Undangan yang dijadikan dasar hukum bagi pembuatan Peraturan Daerah masih belum ada keseragaman, sehingga Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda. Pencantuman ancaman pidana yang berbeda-beda diantara Peraturan Daerah yang ada karena peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan pemberian sanksi pidana juga berbeda-beda.

¹¹⁵ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, CV Rajawali, 1982, hal 234

¹¹⁶ Supanto, *Kejahatan Ekonomi Global dan Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni: 2010, hal 265.

¹¹⁷ Suharyo. *Pembentukan Peraturan Daerah, dan Penerapan Sanksi Pidana serta Problematikanya*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 4 No. 3, Desember 2015, hal 443

No	Pengaturan	Tentang	Rummusan
1	Pasal 1 Ayat 1 KUHP	Asas Legalitas	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: <ol style="list-style-type: none"> a. Pidana Pokok <ol style="list-style-type: none"> 1. Pidana Penjara 2. Pidana Mati 3. Pidana Kurungan 4. Pidana Denda b. Pidana Tambahan <ol style="list-style-type: none"> 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 tersebut menunjukkan bahwa asas legalitas dicantumkan memakai Pasal 1 ayat (1) KUHP, asas ini merupakan salah satu asas yang paling fundamental dalam hukum pidana. Berdasarkan asas legalitas seseorang tidak dapat dijatuhi pidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan. Konsekuensi dari asas legalitas peraturan hukum pidana tidak boleh berlaku surut, tidak boleh analogi, dan harus tertulis.

Pidana diatur dalam ketentuan Pasal 10 KUHP yang menurut ketentuan pasal tersebut pidana dibagi menjadi dua yaitu pertama pidana pokok yang terdiri dari pidana mati, pidana penjara, kurungan, dan denda. Kedua pidana tambahan terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu perampasan, perampasan barang-barang tertentu pengumuman putusan hakim. Ketentuan Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) KUHP mengatur pidana penjara. Pidana penjara adalah seumur hidup atau selama waktu tertentu. Pidana penjara selama waktu tertentu adalah satu hari dan 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.

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

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

sesuai dengan yang diidealkan, banyak produk hukum. Dalam hal ini Peraturan Daerah tidak memenuhi semua elemen berlakunya hukum secara efektif.

Strategi yang perlu dikembangkan meliputi tiga bagian, aspek meteri hukum, aspek sanksi, dan aspek penegakan hukum. Sebagian Peraturan Daerah di Indonesia 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.¹¹⁸

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

Pembagian sanksi pidana dalam Peraturan Daerah dapat dikualifikasikan sebagai menjadi sanksi kurungan, sanksi denda dan sanksi tindakan yang di sarankan dengan sanksi administrasi pada sanksi pidana dalam Peraturan Daerah pada umumnya menggunakan sanksi kurungan dan denda, walaupun ada beberapa Peraturan Daerah yang mencantumkan sanksi administratif. Pemerintahan Daerah dalam merumuskan sanksi pidana Peraturan Daerah harus memperhatikan batasan wewenang yang telah diberikan oleh peraturan di atasnya, dalam perumusan sanksi

¹¹⁸ Teguh Prasetyo, *Op.Cit*, Januari 2009, hal 30

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 Nangroe Aceh Darusalam (NAD).¹¹⁹

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

¹¹⁹ *Ibid*, hal 31

dengan perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah dalam perhitungan lamanya kurungan pengganti denda penegakan hukum perbuatan pidana sebagai pelaksanaan Peraturan Peraturan daerah di daerah akan menjadi sangat penting, dalam era otonomi daerah, untuk membantu Pemerintah Daerah mempunyai keleluasaan dalam mengurus dan mengatur tertib hukum di wilayah pemerintahan di daerah.

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.

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

Apabila dilihat sebagai bagian dari politik hukum, dapat diartikan bagaimana membuat dan merumuskan suatu peraturan perundang-undangan pidana yang baik. Sedangkan yang dimaksud dengan “peraturan hukum positif” dalam definisi Marc Ancel itu jelas adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana.¹²⁰ Doktrin tersebut, dijadikan dasar dalam membentuk suatu Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana, oleh karenanya, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berhati-hati dalam merumuskan ketentuan pidana. Hal tersebut dikarenakan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan pidana yang merupakan bagian dari tahap formulasi merupakan tahap awal dan tahap yang paling strategis dalam *penal policy*.

Sebagai bagian dari metode penemuan hukum, metode interpretasi atau metode penafsiran digunakan dalam hal peraturan perundang-undangan tidak jelas. Dalam konteks Peraturan Daerah, terutama ketentuan pidana interpretasi tersebut memiliki peran penting mengingat tahap formulasi hukum merupakan tahap perumusan kebijakan yang menjadi kompetensi pembentuk peraturan. Pada tahap ini pembentuk Peraturan Daerah menetapkan penggunaan sanksi pidana sebagai pilihan untuk menanggulangi kejahatan atau pelanggaran yang sering disebut dengan penegakan hukum pidana *in abstracto*. Pembentuk Peraturan Daerah dalam hal merumuskan

¹²⁰ Wisnu Indaryanto. *Interpretation of Criminal Provisions in Local Regulations in Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal Hukum dan HAM Wicarana, Vol. 1, No. 1, Maret 2022, hal 43

ketentuan Pidana kurang memahami regulasi dan doktrin dalam hukum pidana. Hal ini terlihat dari pandangan punitif yang berpandangan harus memasukan ketentuan pidana dalam perumusan Peraturan Daerah. Apabila Peraturan Daerah tidak mencantumkan ketentuan pidana, maka dianggap sebagai “macan kertas” saja, bahkan dipersamakan dengan Surat Edaran. Pandangan tersebut tanpa dilandasi dengan pemahaman terhadap konsep kriminalisasi dan penalisasi dalam hukum pidana.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Politik hukum pidana pada dasarnya merupakan aktivitas yang menyangkut proses menentukan tujuan dan cara melaksanakan tujuan tersebut. Terkait proses pengambilan keputusan atau pemilihan melalui seleksi diantara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana mendatang. Dalam rangka pengambilan keputusan dan pilihan tersebut, disusun berbagai kebijakan yang berorientasi pada berbagai masalah pokok dalam hukum pidana. Beberapa dasar hukum dalam politik hukum pidana, yakni Undang-Undang Dasar, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Perundang-undangan Pidana, Keputusan Hakim dan Yurisprudensi, Hukum Adat, Doktrin, serta Asas. Penggunaan hukum pidana dalam mengatur masyarakat (lewat peraturan perundang-undangan) pada hakekatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*). Operasionalisasi kebijakan hukum pidana dengan sarana penal (pidana) dapat dilakukan melalui proses yang terdiri atas tiga tahap seperti yang sudah dijabarkan diatas, yakni: 1). Tahap formulasi (kebijakan legislatif); 2). Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/ yudisial); 3). Tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif).

2. Pada prinsipnya tentang alasan pengundangan Peraturan Daerah yang tidak ada delegasi Undang-Undang yang bersumber dari larangan norma agama, dan norma sosial dan berbagai faktor yang mempengaruhi lingkungan; (1) Jenis Peraturan Daerah minuman keras karena alasan bertentangan dengan norma agama dan norma sosial, serta berbahaya untuk kesehatan jasmani-rohani; (2) Jenis Peraturan Daerah tuna susila karena alasan-alasan berdampak negatif bagi kehidupan masyarakat; (3) Pengaturan pedagang kaki lima, karena alasan perlu menciptakan suasana tertib indah dan bersih di lingkungan kota; (4) Usaha pertambangan umum, karena alasan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui untuk itu harus dikelola oleh Pemerintah Daerah; (5) Perjudian karena alasan gangguan ketertiban, keamanan serta dampak sosial yang negatif. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian, penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil, penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kemampuan penegak hukum. Penulis mengusulkan dalam pembuatan kriminalisasi di samping memperhatikan empat pertimbangan di atas, perlu ditambah dengan pertimbangan karakteristik daerah. Alasan kriminalisasi Peraturan Daerah yang bukan merupakan delegasi undang-undang dilihat dari teori alasan kriminalisasi sudah mempertimbangkan alasan suatu perbuatan dilarang, yaitu

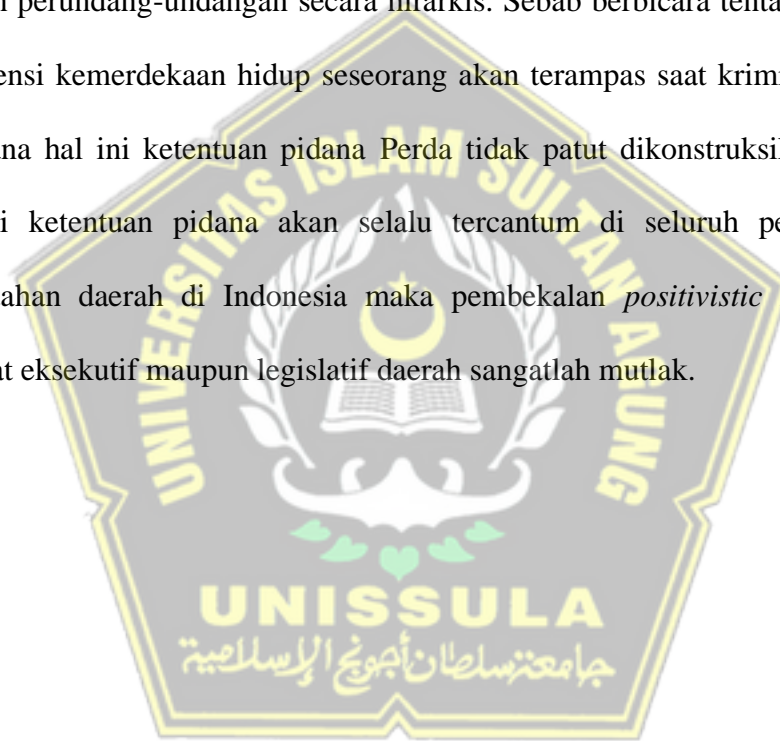
tujuan pembangunan nasional, merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki dan memperhitungkan prinsip biaya dan hasil, namun dalam perumusan Peraturan Daerah tidak menjelaskan tentang penegakan hukumnya, dalam penegakan hukum harus pula diperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegakan hukum. Alasan kriminalisasi Peraturan Daerah yang merupakan delegasi undang-undang karena adanya perubahan undang-undang. 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.

3. Sanksi pidana dalam Perda merupakan sanksi yang ringan, dan secara implisit hakim dapat bahkan wajib memilih bentuk sanksi yang memenuhi rasa keadilan masyarakat. Mengenai Peraturan Perundang-Undangan yang dijadikan dasar hukum bagi pembuatan Peraturan Daerah masih belum ada keseragaman, sehingga Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda. Pencantuman ancaman pidana yang berbeda-beda diantara Peraturan Daerah yang ada karena peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan pemberian sanksi pidana juga berbeda-beda. Peraturan Daerah yang ideal materi muatannya baik perumusan tindak pidana maupun sanksinya merupakan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,

memuat kondisi daerah yang bersangkutan, tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan di atasnya. Banyak Peraturan Daerah yang dibatalkan karena perumusan tindak pidananya tidak memenuhi standar hukum, demikian juga tentang sanksi yang dirumuskan. Apabila proses pembuatan Peraturan Daerah sesuai dengan standar hukum yang ideal, Peraturan Daerah dapat berlaku efektif, karena telah memenuhi unsur yuridis, sosiologis dan fisiologis. Strategi yang perlu dikembangkan meliputi tiga bagian, aspek materi hukum, aspek sanksi, dan aspek penegakan hukum. Sebagian Peraturan Daerah di Indonesia 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*.

B. Saran

Bagi seluruh perangkat eksekutif dan legislatif daerah terutama pada peran-peran yang berwenang dalam pembentukan peraturan daerah, perlunya sebuah kajian pidana secara teoritik mendalam untuk penguasaan interpretasi hukum pidana positif nasional serta undang-undang yang terkait dalam prosedural perancangan peraturan perundang-undangan secara hirarkis. Sebab berbicara tentang pidana maka konsekuensi kemerdekaan hidup seseorang akan terampas saat kriminalisasi bekerja yang mana hal ini ketentuan pidana Perda tidak patut dikonstruksikan secara bias. Substansi ketentuan pidana akan selalu tercantum di seluruh perda di seluruh pemerintahan daerah di Indonesia maka pembekalan *positivistic knowledge* bagi perangkat eksekutif maupun legislatif daerah sangatlah mutlak.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abintoro Prakoso, *Sejarah Hukum*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2019
- Adami Chazawi, *Pelajaran hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002
- Ahmad Wardi Muslich, *Hukum Pidana Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005
- A. Mulder, *Strafrechtpolitiek*, Delic en delinkwen, 1980
- Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2008
- Anis Ibrahim. *Legislasi dan Demokrasi. Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Malang: In Trans Publishing, 2008
- Azis Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011
- Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan*, Penataran Dosen FH/STH PTS se Indonesia. Bogor: Cisarua, 1993
- Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta, Kencana Media Group, 2007
- _____, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Konsep KUHP Baru*, Cetakan Ke-1, Jakarta, Kencana Prenada Media Grub, 2008
- _____, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta: Kencana, 2010
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991
- Edi Ribut Harwanto. *Politik Hukum Pidana*, Sai Wawai Publishing, Cetaka Pertama, 2019

- Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, ***Hukum Pemerintah Daerah***, Nusamedia: Bandung, 2012
- Fred Isjwara, ***Pengantar Ilmu Politik***, Bandung: Bina Cipta. 1974
- H.A. Djazuli, ***Fiqh Jinayah (Upaya Menanggulangi Kejahatan dalam Islam)***, Ed.2., Cet.3., PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000
- Inu Kencana Syafie, ***Pengantar Ilmu Pemerintahan***, Jakarta, Refika Aditama, 2010
- Jimly Asshiddiqie, ***Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia***, Jakarta: Sinar Grafika. 2011
- Johny Ibrahim, ***Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif***, (Bayumedia: Malang, 2006)
- Joko Sriwidodo, ***Politik Hukum Pidana: Dalam Pendekatan UU No.1 Tahun 2023 tentang KUHP***, Kepel Press, Cetakan Pertama, 2023
- King Faisal Sulaiman, ***Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah***, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2014
- Lamintang, ***Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia***. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1997
- I.C. van der Vlies, ***Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke Regelgeving***, 's-Gravenhage: Vuga 1984
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, ***Pengantar Filsafat Hukum***, Bandung, Mandar Maju, Cetakan III, 2002
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, ***Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945***, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015
- Moch. Choirul Rizal, ***Buku Ajar Hukum Pidana***. Kabupaten Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, 2021
- Mochtar Kusumatmadja, ***Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan***, Bandung, Alumni, 2006
- Moeljatno, ***Asas-Asas Hukum Pidana***, Jakarta: Rineka Cipta, 2002

- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009
- M. Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana Ide Dasar Double Track System & Impelentasinya*, Jakarta: Rajawali Press, 2007
- Muladi dalam Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, Yogyakarta, Total Media, 2009
- Mulyana W. Kusuma, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1986
- Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986
- P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru. Bandung, 1984
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Edisi, Cet. 1. Penerbitan, Surabaya Bina Ilmu 1987
- Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, Cet.III, 1991
- _____. *Sisi-sisi Lain Hukum di Indonesia*. Jakarta. Buku Kompas, 2003
- Saviera Chntyara, *Peranan Visum Et Repertum Pada Tahap Penyidikan Dalam Mengungkap Tindak Pidana Penganiayaan*, Fakultas Hukum, UMS, Surakarta, 2018
- Setya Retnami. *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001
- Shafrudin, *Pelaksanaan Politik Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Kejahatan*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2009

- Shidarta (ed), Mochtar Kusuma-Atmadja dan *Teori Hukum Pembangunan Eksistensi dan Implikasi*, Epistema Institute, Jakarta, 2012
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983
- _____, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986
- Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, CV Rajawali, 1982
- _____, *Penelitian Hukum Normatif*, (Raja Grafindo Persada : Jakarta, 2004)
- _____, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cetakan ke 10, 2011
- Sofjan Sastrawidjaja, *Hukum Pidana (Asas Hukum Pidana Sampai Dengan Alasan Peniadaan Pidana)*, Bandung: Armico, 1995
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1981
- Supanto, *Kejahatan Ekonomi Global dan Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni: 2010
- Syaiful Bakhri, *Perkembangan Stelsel Pidana di Indonesia*, Yogyakarta, Total Media, 2009
- Teuku Mohammad Radhie, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, majalah Prisma No.62 Tahun II, Desember 1973
- Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam: Penegakan Syariat dalam Wacana dan Agenda*, Cet.1, Gema Insani Press, Jakarta, 2003
- _____, *Hukum Pidana: Suatu Pengantar*, Depok: Rajawali Pers, 2020
- Yesmil Anwar dan Adang, *Pembaharuan Hukum Pidana; Reformasi Hukum*, Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008

B. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

C. Jurnal dan Dokumen

A. Hamid S. Attamini, *Peran Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jakarta Disertasi FH.UI, 1990

Aloysius R. Entah, *Indonesia Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila*, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016

Ari Yudistira and Widayati, *The Investigation Process of Prospective Children in Criminal Action*, Jurnal Daulat Hukum: Volume 4 Issue 1, March 2021, url:<http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/RH/article/view/13695/5374>

Dianora Alivia, *Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia*. RechtIdee, Vol. 14, No. 2, Desember 2019

Didi Wahyudi Sunansyah, and Aryani Wirasari, *Effectiveness Of Allotment Penalty Imposed By Judge In The Case Of Children For A Child Protection As Victims(Case Study at State Court of Sumber)*, Jurnal Daulat Hukum: Volume 3 Issue 1, March 2020, url: <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/RH/article/view/8483/3939>

Djumadi, dkk. *Perumusan Ketentuan Pidana dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 8 No. 2, Mei 2008

La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015

Padmo Wahjono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan*, Majalah Forum Keadilan No.29, April 1991

Refelino Palit, *Penerapan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah*, Lex Privatum, Vol. V No.6, Agustus 2017

- Sri Kusriyah. *Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 1, Januari-April 2016
- Suharyo. *Pembentukan Peraturan Daerah, dan Penerapan Sanksi Pidana serta Problematikanya*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 4 No. 3, Desember 2015
- Sulistiyawan Doni Ardiyanto, Eko Soponyono, and Achmad Sulchan, *Judgment Considerations Policy in Decree of the Court Criminal Statement Based On Criminal Destination*, Jurnal Daulat Hukum: Volume 3 Issue 1, March 2020, url: <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/RH/article/view/8409/4067>
- Sumaryono and Sri Kusriyah, *The Criminal Enforcement of the Fraud Mode of Multiple Money (Case study Decision No.61 / Pid.B / 2019 / PN.Blora)* Jurnal Daulat Hukum: Volume 3 Issue 1, March 2020, url: <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/RH/article/view/8811/4075>
- Teguh Prasetyo, *Kebijakan Kriminalisasi Peraturan Daerah Guna Mewujudkan Sinkronisasi Hukum Pidana Lokal dengan Hukum Pidana Kodifikasi*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2006
- _____. *Kebijakan Kriminalisasi Dalam Peraturan Daerah Dan Sinkronisasi Dengan Hukum Pidana Kodifikasi*, Jurnal Hukum Nomor 1 Vol 16, Januari 2009
- Titis Anindyajati. *Politik Hukum Pemekaran Daerah Analisis Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pemekaran Daerah*, Vol. 78 No.3 September 2013
- Tongat. *Reconstruction of Politics of National Criminal Law (Critical Analysis on the Prohibition of Analogy in Criminal Law)*. Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015
- Wisnu Indaryanto. *Interpretation of Criminal Provisions in Local Regulations in Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal Hukum dan HAM Wicara, Vol. 1, No. 1, Maret 2022
- Zairin Harahap, *Pengaturan Tentang Ketentuan Sanksi Dalam Peraturan Daerah*, Jurnal Hukum, Vol 13 No 1, Januari 2006