

## KUALIFIKASI PERBUATAN YANG DILARANG DALAM PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH

**Michael Koesoema**

Fakultas Hukum  
Universitas 17 Agustus 1945  
Surabaya

### *Abstract*

Era reformasi membawa perubahan paradigma dari pemerintahan yang sentralistik ke pemerintahan yang desentralisasi. Pergeseran paradigma ini menyebabkan perencanaan pembangunan yang dulunya bersifat top down menjadi bottom up. Pembangunan yang bersifat top down ditetapkan oleh pusat, perencanaan maupun pembiayaannya juga ruang lingkup kewenangan pusat, daerah sebagai obyek daripada pembangunan kondisi ini sering menyebabkan pembangunan yang dilaksanakan di daerah bersifat asing atau tidak bermanfaat bagi perkembangan maupun kesejahteraan masyarakat. Dalam era otonomi daerah, daerah diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mengatur urusan rumah tangga, disamping hal-hal yang menjadi urusan pemerintahan pusat. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, daerah diberi kewenangan untuk membuat Perda, Perda tersebut merupakan penjabaran dari Undang-Undang, delegasi Undang-Undang maupun inisiatif daerah untuk mengatur urusan rumah tangga. Dengan adanya Perda Pemerintah Daerah diberi kesempatan untuk mengembangkan potensi daerah seluas-luasnya untuk kesejahteraan daerah dalam bingkai NKRI.

**Keywords :** Perbuatan, Peraturan Daerah, Otonomi Daerah.

### **PENDAHULUAN**

Era reformasi membawa perubahan yang signifikan dalam praktek penyelenggaraan dari sentralistik ke desentralistik. Daerah tidak semata-mata sebagai obyek pembangunan dari pada pemerintah pusat baik dalam perencanaan pembangunan, penentuan anggaran, pengadaan dan pembinaan sumber daya manusia maupun pengelolaan sumber daya alam. Sebelum pelaksanaan otonomi diberikan pada daerah, sebagian besar oleh karena arus perencanaan dan pembuatan kebijakan dirumuskan oleh pusat sehingga tidak dapat dipungkiri seringkali kebijakan-kebijakan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah terasa asing bagi daerah tersebut dan tidak menyentuh substansi peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Perubahan paradigma tersebut telah meletakkan asas otonomi dalam rangka praktek penyelenggaraan pemerintahan, dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, meskipun diakui bahwa praktek penyelenggaraan otonomi masih belum seperti yang dikehendaki. Daerah yang telah diberi otonomi ada yang belum siap untuk melaksanakan, tetapi ada pula daerah yang merespon berlebihan. Beberapa kelemahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), ketentuan otonomi dengan merubah dari pola sentralistik dalam

konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia NKRI (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah) ke pola desentralistik dalam konteks NKRI.

Otonomi Daerah<sup>1</sup> adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh pemerintah setempat, karena itu otonomi lebih menitikberatkan aspirasi masyarakat setempat daripada kondisi<sup>2</sup> yang berbeda di daerah. Pelimpahan kewenangan itu dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dalam beberapa bentuk.<sup>3</sup> **Pertama**, desentralisasi teritorial, yaitu desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkait dari golongan-golongan penduduk biasanya terbatas dalam suatu wilayah tertentu yang mereka tinggali bersama. **Kedua**, desentralisasi fungsional yaitu ide memisahkan negara atau daerah untuk dipercayakan penyelenggaraannya kepada suatu organ atau badan yang khusus dibentuk untuk itu. **Ketiga**, desentralisasi administratif, yaitu pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah merupakan upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah.

<sup>1</sup> Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Jadi ada dua ciri hakekat otonomi, yakni *self sufficiency* dan *actual independence*. Otonomi Daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh pemerintah setempat. Dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (5) Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>2</sup> Syauckani HR., *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Kutai, Lembaga Pengembangan Pembedayaan Kutai, hal 147.

<sup>3</sup> Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal.30-35

Dengan demikian tuntutan masyarakat untuk dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, memelihara keseimbangan fiskal nasional,<sup>4</sup> serta pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 1 butir 7 tentang desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan pemikiran seperti itu, yang diberi otonomi tidak hanya penyelenggara pemerintahan saja, tetapi juga komponen-komponen lain juga menjadi bersifat daerah otonomi.

### Rumusan masalah

Bagaimanakan perbuatan yang dilarang dalam Peraturan daerah dalam perspektif otonomi daerah?

### METODE

Jenis penelitian ini, merupakan penelitian hukum normatif, titik berat penelitian hukum normatif, sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang khas terletak pada telaah hukum atau kajian hukum (*rechtsbeoefening*) terhadap hukum positif yang meliputi 3 (tiga) lapisan keilmuan hukum, yang terdiri dari telaah dogmatika hukum, teori hukum, dan falsafah hukum. Penelitian hukum normatif pada dasarnya meneliti hukum dalam wujudnya sebagai norma sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan mulai dari konstitusi negara.

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh melalui penelusuran peraturan perundang-undangan

<sup>4</sup> HAW Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal.3

<sup>5</sup> Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya*, Disertasi Program Pascasarjana, UNPAD, Bandung, 2000, hal 131

dan literatur di perpustakaan. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan mendeskripsikan temuan-temuan penelitian dan kemudian dianalisis dengan merujuk pada teori hukum, konsep hukum, asas hukum, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif), dan yang relevan.

## PEMBAHASAN

### Penyelenggaraan pemerintah daerah

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan asas desentralisasi dengan cara memberikan distribusi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah secara universal dikenal dua pola besar yaitu pola otonomi luas (*general competence*) dan otonomi terbatas (*limited autonomy*). Dalam otonomi luas dirumuskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi wewenang pemerintah daerah, sedangkan pola otonomi terbatas bahwa urusan urusan daerah ditentukan secara limitatif sedangkan sisanya menjadi wewenang pusat.

Penyelenggaraan otonomi pemerintah daerah merupakan akibat tindak lanjut kebijakan desentralisasi, yang dipilih dan diterapkan dengan berbagai tujuan yang ingin dicapai. Pemerintah daerah dalam dimensi politik, sebagai instrumen pendidikan politik dalam rangka mengembangkan demokratisasi. Konsekuensi otonomi terwujud dalam pembentukan institusi pemerintah daerah dengan latar belakang mencegah kecenderungan sentrifugal dalam bentuk pemisahan diri.

Realisasi otonomi daerah terdapat pemberian kewenangan antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada pelaksanaan desentralisasi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang diperbaharui Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menganut pola *general competence* atau otonomi luas, dengan penge-

cualian sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) tetap menjadi urusan pemerintah pusat meliputi: kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter fiskal nasional dan agama.

Ketentuan dalam Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi luas dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakasa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung-jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Substansi otonomi daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Prinsip bertanggung-jawab berarti dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberi otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk peningkatan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Agar supaya daerah otonom dapat mengurus rumah tangga sendiri dengan sebaik-baiknya dan penuh tanggungjawab, daerah perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup untuk yang mengatur otonomi daerah itu telah memberi ruang gerak yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk

mengelola pemerintahan daerah<sup>6</sup> dan sumber-sumber keuangan guna membiayai pembangunan di daerah.

Pemikiran yang mendorong pelaksanaan otonomi daerah, pada negara modern di dunia sebagai negara yang bersistem pemerintahan demokrasi, sistem pemerintahan yang bersumber pada kedaulatan rakyat<sup>7</sup>, maka untuk itu pada wilayah negara Indonesia yang sangat luas dan terdiri dari berbagai satuan daerah yang memiliki sifat-sifat khusus tersendiri. Sulit bagi pemerintah untuk dapat melihat dan menangani sifat khusus yang ada di pelosok-pelosok daerah tersebut. Masyarakat daerah yang mengetahui kepentingan serta aspirasi masing-masing wilayah secara ideal harus dapat mengatur dan mengurus secara efektif dan efisien. Sedangkan pemerintah pusat memberikan dorongan, bimbingan dan bantuan jika diperlukan, untuk menjadi rangsangan pemerintah daerah yang senantiasa mengembangkan kemampuannya agar dapat melaksanakan pembangunan di daerah selaras dengan tuntutan dan kepentingan yang ada di daerah, serta berdasarkan prakasa dari inisiatif sendiri.

Kepercayaan pemerintah pusat kepada daerah kabupaten/kota sangat diperlukan untuk meningkatkan kemandirian daerah agar daerah secara inovatif dapat melaksanakan pembangunan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Upaya untuk meningkatkan kemandirian daerah merupakan kebutuhan yang sangat krusial dalam rangka mengantisipasi tantangan dan peluang globalisasi dan liberalisasi ekonomi dalam rangka mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan

Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) memberi ruang gerak yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahan dan sumber-sumber keuangan guna membiayai pembangunan di daerah.

Dalam ketentuan undang-undang seluruh pungutan kepada masyarakat yang berbentuk pajak atau retribusi harus didasarkan undang-undang *in casu* peraturan daerah. Peraturan daerah<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

Prinsip-prinsip peraturan daerah, ditentukan sebagai berikut.<sup>10</sup>

1. Kepala daerah menetapkan peraturan daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
2. Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan;
3. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing masing daerah;
4. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
5. Peraturan daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam

<sup>8</sup> Materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas : a. pengayoman; b.kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinika tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; j. keseimbangan, keserasian, dan kesekarasan. Selain asas ini Peraturan Daerah dapat memuat asas lain sesyau dengan substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Lihat Pasal 138 ayat (1) (2) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Peraturan Daerah.

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal.72

<sup>10</sup> *Ibid*, hal. 136

<sup>6</sup>Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>7</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, 1999, hal. 1

- bulan atau denda sebanyak banyaknya lima puluh juta rupiah;
6. Keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan peraturan daerah;
  7. Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang mengatur dimuat dalam lembaran daerah;
  8. Peraturan daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran peraturan daerah (PPNS peraturan daerah dan keputusan kepala daerah);

### Penentuan Perbuatan Yang Diatur Perda

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Negara hukum Indonesia<sup>11</sup> dalam suatu negara hukum semua tindakan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam penyelenggaraan negara harus didasarkan pada hukum, dalam rangka keberlakuan hukum dan taat terhadap norma yang telah ditetapkan, menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kualifikasi perbuatan yang dilarang (kriminalisasi) dan penentuan pidana yang akan dijatuhkan (penalisasi), oleh karena itu pengaturan atas perbuatan tertentu berupa pensifatan perbuatan pidana, serta penetapan sanksi pidana bagi barang siapa yang memenuhi rumusan perbuatan yang dimaksud, termasuk peraturan daerah untuk mendukung pemasukan uang bagi daerah.

Kewenangan daerah untuk membuat peraturan daerah kabupaten dan kota sebagaimana diatur dalam Pasal 136 dan Pasal 149 undang-undang tersebut di atas. Kewenangan daerah mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Ekses berdasarkan pada kewenangan tersebut ternyata masing-masing daerah berlomba untuk membuat peraturan daerah mengatur daerahnya<sup>12</sup> dari satu daerah dengan

daerah lain, ternyata tumbuh peraturan daerah sebagian ada yang berbeda, dilihat dari substansi pengaturannya.

Perkembangan Hukum Pidana semakin banyak digunakan dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Dinamika kebijakan penggunaan sanksi dapat dilihat melalui pencantuman bab ketentuan sanksi pidana pada bagian akhir dari produk peraturan perundang-undangan di Indonesia. 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”.

Pembentukan peraturan daerah oleh badan pembentuk dapat dilakukan untuk penentuan perbuatan yang dilarang (kriminalisasi) dalam peraturan daerah dan untuk penegakannya dapat membentuk pejabat-pejabat yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan terhadap dugaan pelanggaran atas peraturan daerah. Sebagai pedoman dalam pembuatan peraturan daerah yang memuat ketentuan pidana tertuang di dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa : “Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan”. Terdapat perbedaan aturan dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menurut peraturan dalam Pasal 143 ayat (2), bahwa : “Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).”

<sup>11</sup> Dahlan Thain, *Konsepsi Kedaulatan*, Op.cit., hal. 128

<sup>12</sup> Obyek pengaturan Peraturan Daerah dari penelitian penulis yang dikeluarkan setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Indonesia, yaitu pajak restoran, pajak hotel, ijin usaha konstruksi, tanda gudang, penyediaan fasilitas pada bangunan umum dan lingkungan, pendaftaran kependudukan dan akta catatan sipil, pengelolaan kualitas air dan pengelolaan pencemarannya air, SIUP, pajak parkir, pengelolaan

pasar kabupaten, pengelolaan sampah, usaha rekreasi dan hiburan umum, pajak pertambahan nilai, ijin usaha perikanan, miras, perjudian, pelacuran, retribusi tera, retribusi penjualan produksi.

Kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam peraturan daerah pada hakekatnya dapat pula sebagai bagian politik kriminal (*criminal policy*). Menurut Marc Ancel, *criminal policy* dapat diberikan pengertian sebagai *the rational organization of the control of crime by society*. Definisi politik kriminal tersebut tidak berbeda dengan pendapat G. Peter Hoefnagels yang menyatakan bahwa *criminal policy is the rational organization of the sosial reaction to crime*.<sup>13</sup> Berarti bahwa politik kriminal dapat dirumuskan sebagai usaha yang rasional dari masyarakat dalam penanggulangan tindak pidana di daerah.

Kebijakan penanggulangan tindak pidana (*penal policy*) dengan menggunakan sarana hukum pidana sering dikenal dengan istilah kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana, sebagai konsep dari suatu ilmu dan seni yang mempunyai tujuan agar peraturan hukum positif dapat dirumuskan secara lebih baik serta dapat memberikan pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, melainkan juga kepada pengadilan yang akan menerapkan undang-undang dan juga kepada pelaksana putusan pengadilan. Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) tersebut merupakan salah satu komponen dari modern *criminal science* di samping *criminology* dan *criminal law*.

Sudarto berpendapat bahwa pelaksanaan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.<sup>14</sup> Dalam kesempatan lain dikemukakan pula, bahwa melaksanakan politik hukum pidana mempunyai arti sebagai usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai pada suatu waktu dan untuk masa masa yang akan datang.<sup>15</sup>

Kebijakan penentuan perbuatan dan sanksi pidana dalam peraturan daerah pada

hakekatnya termasuk bagian kebijakan hukum pidana (*penal policy*), yang di dalamnya terkandung makna tentang bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu peraturan perundang-undangan pidana yang baik, dalam hal ini termasuk kebijakan peraturan daerah yang memuat ketentuan sanksi pidana.

Dalam kaitannya dengan penentuan perbuatan pidana (kriminalisasi), menurut Barda Nawawi Arief ada beberapa ukuran yang secara doktrinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu sebagai berikut:<sup>16</sup>

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu masyarakat adil dan makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki;
3. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*) juga *social cost* atau biaya sosial; dan
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelastin*).

Penentuan perbuatan yang dilarang dalam peraturan daerah di Indonesia, dapat dikelompokkan menjadi empat macam, yaitu :

1. Kebijakan kualifikasi perbuatan yang dilarang dari delegasi undang undang, contoh Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi;
2. Kebijakan kualifikasi perbuatan yang dilarang yang belum diatur dalam hukum pidana kodifikasi, contohnya Peraturan Daerah tentang Miras dan Pelacuran;
3. Kebijakan kualifikasi perbuatan yang dilarang dari hukum Islam, contoh Canon Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan

<sup>13</sup> G. Peter Hefnagel, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer/Holland, 1973, hal. 57

<sup>14</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 151

<sup>15</sup> Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal 20.

<sup>16</sup> Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hal. 256

Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan syariat Islam; dan

4. Kebijakan kualifikasi perbuatan yang dilarang dari hukum adat, contoh peraturan daerah mengenai tradisi adat yang masih dipertahankan di daerah itu, seperti Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Penggalan Jalan, Mengubah Trotoar dan Pemancangan di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Badung Bali.

Kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang ketentuan pidana dalam suatu peraturan daerah, pada dasarnya dapat dibenarkan dari perspektif hukum pidana, khususnya dari aspek aspek yang terkandung dalam asas legalitas yang berkembang<sup>17</sup>.

Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada sifat perbuatan yang dilarang oleh hukum, (*criminal act*) dan pertanggung jawaban pidana atau kesalahan (*criminal liability*) menunjuk kepada orang yang melanggar dengan dapat dijatuhi pidana sebagaimana dicantumkan dalam rumusan suatu peraturan hukum suatu pasal sedapat dapatnya disesuaikan atau konsisten dengan pemikiran bahwa yang dilarang oleh aturan hukum pada tingkat pertama kualifikasi suatu perbuatan dan tingkat berikutnya yang diancam dengan pidana menunjuk pada orang yang dapat bertanggungjawab dari akibat melanggar larangan.<sup>18</sup>

Kedua tahap dari komponen hukum pidana tersebut dalam praktek penerapan hukum pidana jarang mendapat perhatian dalam penegakan hukum pidana di Indonesia. Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-

undangan disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan Pasal 7 : (1) Jenis dan hierarki peraturan-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden; dan
- e. Peraturan Daerah.

(1) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

Peraturan daerah yang mempunyai sanksi pidana merupakan hukum pidana lokal mempunyai kekuatan berlaku karena dibuat oleh badan legislatif bersama dengan eksekutif, bersifat hak legislasi yang menurut logika derajatnya adalah sama dengan undang-undang apabila dilihat dari lembaga yang membuat sebagai pembentuk hukum, oleh sebab itu pemikiran yang menganggap bahwa peraturan daerah adalah derajat peraturan paling bawah sehingga dengan mudah sekali disimpangi dan dapat dibatalkan oleh pemerintah apabila peraturan daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Vide Pasal 145 ayat (2) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 perlu ditinjau ulang atau dihapuskan saja). Peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi harus diuji materiil oleh Mahkamah Agung melalui *Judicial Review*.

Sehubungan dengan maksud hakekat dari pembentukan pemerintahan desentralisasi dan otonomi sebagai konsep pemekaran pemerintahan sentralistik menjadi desentralistik, dengan konsekuensi logis bahwa program legislasi daerah juga ikut pemekaran tertib hukum.

<sup>17</sup> D.Schaffrnest,et. al., *Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1995, hal. 6-7. Asas legalitas tersebut mengandung tujuh aspek, yaitu tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang undang, tidak ada penerapan undang undang pidana berdasarkan analogi, tidak dapat dipidana hanya berdasarkan kebiasaan, tidak boleh ada perumusan delik yang kurang jelas, tidak ada ketentuan surut dari ketentuan pidana, tidak ada pidana lain kecuali yang ditentukan undang undang dan penuntutan pidana hanyamenurut cara yang ditentukan undang undang.

<sup>18</sup> Bambang Poemomo, *Asas Asas Hukum Pidana*, Cet.ke IV, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 132

Konsep desentralisasi dan otonomi menjadi tumbuh berkembang tidak terbelenggu oleh konsep pemerintahan sentralistik.

Mengingat bahwa peraturan daerah mempunyai derajat berlakunya sama dengan undang-undang untuk wilayah daerah tertentu, setiap perencanaan, penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legeslasi Daerah. Menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dirumuskan : materi muatan ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Seringkali dipahami oleh masyarakat bahwa hukum adalah suatu perangkat aturan yang dibuat oleh negara dan mengikat warganya dengan mekanisme keberadaan sanksi sebagai pemaksa untuk menegakkan hukum.<sup>19</sup> Sementara itu, paling tidak hukum mempunyai tiga peranan utama dari masyarakat, yakni **pertama**, sebagai sarana pengendalian sosial; **kedua**, sebagai sarana untuk untuk memperlancar proses interaksi sosial; **ketiga**, sebagai sarana untuk menciptakan keberadaan tertentu.<sup>20</sup> Dengan demikian, peraturan daerah yang dibuat paling tidak diharapkan untuk dapat memenuhi tiga peran utama tersebut di atas sehingga pemberian otonomi daerah oleh pemerintah pusat bisa bermanfaat untuk peningkatan kesejahteraan dan pengaturan masyarakat secara lebih baik sesuai dengan jenis hukum yang berstatus hukum lokal.

Dalam kepustakaan hukum ketatanegaraan, banyak negara-negara besar dengan model pembagian pemerintahan di pusat dan di daerah “yang mengembangkan perangkat hukum yang berlaku untuk wilayah pada daerah tertentu dalam arti otonomi keberlakuan hukum lokal untuk mendukung otonomi pemerintahan daerah”.

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

melalui peraturan perundang - undangan<sup>21</sup>. Sesuai dengan prinsip subsidiaritas dalam hukum pidana maka harus selektif dalam menentukan perbuatan pidana, selektif dalam memproses perkara, dan selektif dalam memilih ancaman pidana. Apabila bisa diselesaikan dengan cara lain, sebaiknya tidak perlu menggunakan hukum pidana (*ultimum remedium*). Paralel dengan konsep hukum subsidiaritas tersebut, perlu dikembangkan pula pilihan terhadap kekuatan hukum lokal manakala otonomi dibutuhkan keberlakuan peraturan daerah di daerah kabupaten/kota tanpa mengurangi keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dengan demikian arus konseptual pengembangan hukum sentral terhadap hukum lokal tersebut, juga paralel dengan konsep dinamika hukum pidana. Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan<sup>22</sup> :

1. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana;
2. sanksi apa sebaiknya digunakan atau dikenakan pada si pelanggar.

Bertolak dari pendekatan kebijakan itu, Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral pertama di atas (masalah kualifikasi perbuatan yang dilarang atau kriminalisasi) harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut.<sup>23</sup>

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila, sehubungan dengan ini penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan

<sup>19</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum : Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hal.39

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal.6

<sup>21</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Pustaka Pelajar, 2005, hal.150

<sup>22</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Universitas Diponegoro, Cetakan ketiga, Semarang, hal.35.

<sup>23</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1993, hal.44-48.

mengadakan peneguhan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;

2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan / atau spiritual) atas warga masyarakat;
3. Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*).
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan badan penegak hukum yaitu jangan sampai ada kemampuan beban tugas (*overbelasting*).

### Otonomi daerah dan peraturan daerah

Perbuatan yang dilarang dalam peraturan daerah merupakan persoalan yang perlu mendapatkan perhatian dalam pembentukannya, oleh karena perumusan perbuatan yang dilarang itu merupakan tindak lanjut dari kegiatan menimbang dan menetapkan dengan menggunakan pendekatan filsafat hukum dan politik hukum terhadap perbuatan yang tidak dikehendaki yang perlu dilarang dalam peraturan daerah yang ada sanksi pidananya.

Hasil Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang merumuskan bahwa masalah kualifikasi perbuatan yang dilarang (kriminalisasi dan dekriminalisasi) atas suatu perbuatan harus sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia atau masyarakat daerah, yaitu sejauh mana perbuatan itu bertentangan atau tidak bertentangan dengan nilai nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Hal ini perlu dikembangkan paralelisasi dengan hukum lokal yang terkait dengan penentuan kriminalisasi dan dekriminalisasi sesuai dengan situasi, kondisi nonna sosial di daerah.

Khusus mengenai kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, hasil Simposium antara lain menyatakan: untuk menetapkan suatu perbu-

tan itu sebagai tindakan kriminal, perlu memperhatikan kriteria umum sebagai berikut:

1. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban;
2. Apakah biaya kriminalisasi seimbang dengan hasil yang akan dicapai, artinya *cost* pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum serta beban yang dipikul korban, pelaku kejahatan harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai;
3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimiliki;
4. Apakah perbuatan perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita cita bangsa Indonesia sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan bangsa;

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas kualifikasi perbuatan yang dilarang pada umumnya meliputi: adanya korban akibat perbuatan tersebut, kebijakan penentuan perbuatan yang dilarang (kriminalisasi) bukan semata-mata ditujukan untuk pembalasan tetapi untuk menciptakan suatu tatanan yang lebih baik, berdasarkan pada asas *ratio principle* serta adanya kesepakatan sosial dalam proses legislasi antara legislatif dan eksekutif, dalam hal ini terkait dengan peraturan daerah.

Dalam rangka untuk menghindari terjadinya *under and overcriminalization* perlu dipertimbangkan model *law* yang dibuat oleh *Organization For Economic Co-Operation and Development* (OECD). Prinsip-prinsip model *law* itu mencakup beberapa hal di bawah ini<sup>24</sup>:

#### 1. *Ultima Ratio Principle*

Hukum pidana disiapkan sebagai sarana terakhir atau senjata pamungkas, namun kenyataannya, kecenderungan dunia inter-

<sup>24</sup> M.Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 136

nasional kini sudah mengarah hukum pidana sebagai *primum remedium* atau dikedepankan, malahan dalam hal ini mengutamakan pidana denda yang sekaligus dapat digunakan sebagai dana bagi pembangunan di suatu negara.

## 2. *Precision Principle*

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

## 3. *Clearness Principle*

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

## 4. *Principle of Differentiation*

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

## 5. *Principle of Intent*

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

## 6. *Principle of Victim Application*

Penyelesaian perkara pidana harus memperhatikan permintaan atau kehendak korban, dalam hal ini kepentingan korban harus diatur dalam rangka pidana dan pembedaan.<sup>25</sup>

Perbuatan yang dilarang di dalam peraturan daerah bisa berasal dari delegasi peraturan perundang-undangan, bisa merupakan inisiatif lokal untuk mengisi kekosongan hukum yang ada seperti di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) diatur tentang mucikari tetapi tentang pelacurannya tidak diatur,

bisa merupakan delegasi dari hukum Islam maupun dari hukum adat. Peraturan daerah dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Mengingat urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi/ kabupaten/kota itu sangat beragam maka peraturan daerah sebagai produk hukum lokal memegang peran yang sangat strategis untuk mengarahkan, mengamankan program pembangunan daerah guna mencapai tujuan yang ditentukan.

Dirumuskan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 13 berbunyi:

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:
  - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
  - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - e. penanganan bidang kesehatan;
  - f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber dayamanusia potensial
  - g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
  - h. pelayanan bidang ketenaga kerjaan lintas kabupaten/kota; fasilitas
  - i. pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
  - j. pengendalian lingkungan hidup;
  - k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
  - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil
  - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
  - n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
  - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan

<sup>25</sup> S.R. Sianturi dan Mompang L.Panggabean, *Hukum Penetensia di Indonesia*, Alumni Ahaem-Peteaem, Jakarta, 1996, hal. 172 173. Periksa juga Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 34

p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang undangan.

- (2) Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.”

Selanjutnya dalam Pasal 14 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, merumuskan:

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang undangan.

- (2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.”

Terhadap kewenangan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/ kota yang diberikan oleh

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, terlihat bahwa kewenangan yang diberikan sangat luas dengan demikian tentunya perlu didukung dengan sumber pembiayaan daerah maupun peraturan daerah sebagai landasan hukum untuk penyelenggaraan pemerintah di daerah. Materi peraturan daerah tentunya sangat luas cakupannya dengan demikian dalam hal kualifikasi perbuatan yang dilarang (kriminalisasi) di dalam peraturan daerah di samping mendasarkan pada teori teori kriminalisasi juga mendasarkan pada karakteristik daerah, dan ini yang membedakan materi muatan undang-undang nasional maupun undang-undang lokal dalam hal ini peraturan daerah.

Kewenangan yang didelegasikan kepada daerah dalam hal ini membentuk peraturan daerah yang bermuatan pidana adalah untuk menjalankan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pemerintah daerah diberi wewenang untuk melakukan kualifikasi perbuatan yang dilarang (kriminalisasi) dalam peraturan daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 143 ayat (2) yang menyatakan : Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Dalam penentuan kebijakan kriminal adalah masalah penentuan sanksi pidana apa yang digunakan atau dikenakan pada pelanggar di samping masalah kualifikasi perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana. Masalah penentuan sanksi dalam hukum pidana terkait dengan kualifikasi perbuatan yang dilarang, penetapan sanksi pidana terhadap pelanggaran perbuatan yang dilarang, penjatuan pidana bagi mereka yang melanggar ketentuan yang dilarang serta penjatuan pidana. Dengan demikian penentuan sanksi pidana tidak dapat berdiri sendiri melainkan meliputi keempat aspek di atas yang saling terkait dalam suatu sistem peradilan pidana.

Sanksi dalam hukum pidana adalah suatu reaksi terhadap pelanggaran hukum yang ditentukan undang undang yang dimulai dari proses penyidikan, penuntutan, pelaksanaan pemeriksaan dalam sidang pengadilan dan penjatuan hukuman. Hoefnagel melihat

pidana<sup>26</sup> sebagai proses waktu yang keseluruhan proses itu dianggap sebagai pidana. Masalah penetapan sanksi dalam hukum pidana merupakan suatu rangkaian kebijakan yang berada dalam satu sistem, sebagai suatu sistem tidaklah dapat dikatakan bahwa masing-masing tahap pemberian pidana dapat berdiri sendiri, akan tetapi saling terkait bahkan tidak dapat dipisahkan sama sekali.

Penetapan sanksi pada hakekatnya merupakan kewenangan beberapa instansi dan dapat dianalogkan bahwa penjatuhan sanksi pidana merupakan proses terkait dari berbagai instansi yang bekerja dalam suatu sistem peradilan pidana. Penentuan jenis ancaman pidana, penjatuhan dan pelaksanaan pidana berhubungan erat dengan tujuan pemidanaan. Dengan demikian, apapun jenis dan bentuk sanksi yang ditetapkan, tujuan pemidanaan harus menjadi patokan. Karena itu harus ada kesamaan pandang atau pemahaman pada tahap proses legislasi tentang hal tersebut.

Tujuan pemidanaan dijadikan patokan dalam rangka menunjang bekerjanya sistem peradilan pidana dimaksud untuk terjadinya sinkronisasi, baik sinkronisasi struktural, sinkronisasi substansial maupun kultural. Masalah penetapan sanksi dalam hukum pidana, apapun jenis dan bentuk sanksinya harus diorientasikan pada tujuan pemidanaan. Setelah tujuan pemidanaan ditetapkan, barulah ditentukan jenis dan bentuk sanksi pidana yang paling tetap bagi pelaku kejahatan. Penentuan sanksi dalam proses legislasi merupakan tatan strategis dalam bidang pemidanaan yang diharapkan dapat memberikan arah bagi tahap penerapan dan pelaksanaan pidana. Perumusan jenis sanksi pidana yang tidak tetap dapat menjadi faktor berkembangnya kriminalitas.

## PENUTUP

Era reformasi yang ditandai pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari penyelenggaraan yang bersifat sentralistis atau top down ke arah desentralisasi atau bottom up

membawa konsekuensi bahwa daerah diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengatur urusan rumah tangganya. Sebagai upaya untuk mengatur urusan rumah tangga dan mengembangkan potensi daerah maka pemerintahan daerah diberi kewenangan untuk membuat Perda. Perda tersebut bisa merupakan penjabaran dari Undang-undang, bisa berupa delegasi Undang-Undang maupun inisiatif daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, tertib dan sejahtera. Perda yang dihasilkan dalam era reformasi yang berorientasi pada penyelenggaraan otonomi daerah harus dalam konteks NKRI, artinya Perda tersebut mendukung upaya pemerintahan pusat dalam mensejahterakan rakyat.

Kewenangan daerah untuk membuat peraturan daerah kabupaten dan kota sebagaimana diatur dalam Pasal 136 dan Pasal 149 undang-undang tersebut di atas. Kewenangan daerah mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Kebijakan penentuan perbuatan dan sanksi pidana dalam peraturan daerah pada hakekatnya termasuk bagian kebijakan hukum pidana (*penal policy*), yang di dalamnya terkandung makna tentang bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu peraturan perundang-undangan pidana yang baik, dalam hal ini termasuk kebijakan peraturan daerah yang memuat ketentuan sanksi pidana.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Poernomo. *Pola Dasar Teori Dan Asas Hukum Acara Pidana*. Liberty. Yogyakarta. 1988
- \_\_\_\_\_, *Asas Asas Hukum Pidana*. Cet ke-IV. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1992
- \_\_\_\_\_, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Liberty. Yogyakarta. 1988
- \_\_\_\_\_, *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*. Amarta Buku. Yogyakarta. 1988
- Barda Nawawi Arief. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan*

<sup>26</sup> G.P.Hoefnagel, *The Other Side of Criminology*, Kluwer, Holland, 1973, hal. 138 - 140

- Dengan Pidana Penjara*. UNDIP. Cetakan Ketiga. Semarang. 2000
- \_\_\_\_\_, *Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Dalam Pembaharuan Hukum Indonesia*. Makalah Seminar Nasional. FH UII. Yogyakarta. 15 Juli 1993
- \_\_\_\_\_, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. PT.Citra Aditya Bakti. Bandung. 1996
- Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH FH UII. Yogyakarta. 2002
- Dahlan Thaib. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*. Liberty.Yogyakarta. 1999
- \_\_\_\_\_, *Konsep Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya*. Disertasi Program Pasca Sarjana UNPAD. Bandung. 2000
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Hukum Konstitusi*. Cetakan keempat. Raja Grafindo. Jakarta. 2004
- D. Schaffmester, et.al. *Hukum Pidana*. Liberty. 1995
- G. Peter Hoefnagel. *The Other Side of Criminology*. Kluwer Deventer. Holland. 1973
- HAW Widjaya. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004
- Sudarto. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Sinar Baru. Bandung. 1983
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Hukum Pidana*. Alumni. Bandung. 1986
- SR. Sianturi dan Mompang L. Panggabean. *Hukum Penetensia di Indonesia*. Alumni Ahaem Petehaem. Jakarta. 1996
- Syaukani HR. *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*. Kutai : Lembaga Pengembangan Pemberdayaan Kutai
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah. *Politik Hukum Pidana Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2005
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2007
- Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan