

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan hukum pidana ternyata semakin banyak digunakan dan di andalkan 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”.¹

Kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang “ketentuan pidana” dalam suatu Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda), pada dasarnya dapat dibenarkan dari perspektif hukum pidana, khususnya dilihat dari aspek-aspek yang terkandung dalam asas legalitas.²

Pengertian Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah³ adalah “Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan

¹ Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, Nusa Media, Bandung, 2011, hal. 159.

² D. Schaffmeister, et. al., *Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1995, hal. 6-7.

³ Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Daerah Kabupaten/Kota”. Peraturan Daerah⁴ mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.⁵

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 selanjutnya telah dilakukan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 136 disebutkan:

1. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
2. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
3. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
4. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Melalui amandemen UUD 1945 kedua, perda mendapatkan landasan konstitusionalnya di dalam konstitusi yang keberadaannya digunakan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (*vide Pasal 18 ayat (6) UUD 1945*).

⁴ Materi muatan Perda mengandung asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhineka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; j. keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal. 72.

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada Pasal 14 menggariskan materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya pada Pasal 15 disebutkan lebih tegas bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: a. Undang-Undang; b. Peraturan Daerah Provinsi; atau c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah secara teoritik memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan nasional yang ribuan jumlahnya. Dalam pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diajarkan Hans Kelsen, hukum positif (peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Teori tersebutlah kemudian dalam ilmu hukum turun menjadi asas "*lex superior derogat legis inferiori.*"

Negara Indonesia adalah negara hukum⁶ dalam kerangka keberlakuan hukum dan ditaatinya norma yang telah ditetapkan, serta mendukung pemasukan uang bagi daerah, menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004, kriminalisasi/penalisasi Perda-Perda tersebut dapat diikuti dengan pengaturan atas perbuatan tertentu berupa pensifatan perbuatan sebagai perbuatan pidana, serta

⁶ Dahlan Thaib, *Op. Cit.* hal. 128.

penetapan sanksi pidana bagi barang siapa yang mencocoki rumusan perbuatan yang dimaksudkan.

Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing sebagai daerah otonom. Sebagai daerah otonom, daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota, yang merupakan eksekutif di daerah, sedangkan DPRD baik di daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota merupakan lembaga legislatif daerah.

Peraturan daerah adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Kedudukan dan fungsi Perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam Konstitusi dan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Perbedaan tersebut juga terjadi pada

penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada Pemerintah Daerah.

Mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan peraturan daerah pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Penataan jenis perilaku akan menghasilkan Perda tentang larangan atau kewajiban melakukan hal tertentu atau dispensasi. Penetapan sanksi dalam perda akan berkombinasi antara sanksi pidana dan sanksi administrasi. Ketentuan Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004, menetapkan :

- (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 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Ketentuan Pasal 143 ayat (1) tersebut di atas menjadi dasar hukum pengaturan sanksi administrasi, tujuan utamanya adalah menyelesaikan pelanggaran (*reparatory*). Sanksi administrasi dapat diterapkan langsung oleh pemerintah. Oleh sebab itu, peraturan daerah harus merumuskan secara lengkap dasar hukum, jenis sanksi, prosedur dan pejabat yang berwenang menerapkan sanksi administrasi. Berbeda dengan sanksi pidana, karena perancang perda hanya

cukup merumuskan dalam perda, sedang penerapan sanksinya dilakukan melalui prosedur KUHAP.

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur tentang pengaturan pidana pada peraturan daerah, Pasal 15 ayat (1), (2), dan (3) yaitu:

- (1). Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam;
 - a. Undang-undang;
 - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2). Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Mengacu pada undang-undang tersebut, terjadi inkonsistensi pembuatan aturan, pada ayat (2) disebutkan ancaman **pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan** atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), sedangkan pada ayat (3) **Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2)**, sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Pengaturan seperti ini menjadi salah satu hal yang menarik untuk peneliti kaji dari aspek peraturan perundang-undangan, terutama Peraturan Daerah Kota Medan yang mencantumkan ancaman pidana kurungan atau penjara mencapai maksimum 2 tahun.

Peraturan daerah juga tidak mencantumkan apakah suatu perbuatan yang dilarang masuk pelanggaran atau kejahatan. Pembagian antara pelanggaran dan kejahatan ini sangat penting, karena akan mendasari seluruh sistem pidana di Indonesia, sekalipun akan ditinggalkan dalam penyusunan KUHP yang baru. Ini merupakan pemilihan yang juga penting dari sudut pandang hukum acara pidana, karena berkaitan dengan kompetensi absolut.⁷

Kesinkronisasian antara Perda sebagai hukum lokal dengan hukum pidana kodifikasi, semestinya pengkualifikasian peraturan daerah harus ditulis secara tegas apakah masuk pelanggaran atau kejahatan. Pengkualifikasian ketentuan pidana dalam KUHP, sepanjang berkenaan dengan delik-delik yang termaktub dalam KUHP, petunjuk tentang apakah suatu tindakan pidana masuk kategori kejahatan atau pelanggaran dapat ditemukan dari penempatannya. Buku kedua hanya mengatur kejahatan sedangkan buku ketiga hanya memuat pelanggaran. Selanjutnya berkenaan dengan ketentuan pidana yang dicantumkan dalam perundang-undangan khusus, dan Perda apakah perbuatan tersebut merupakan pelanggaran atau kejahatan harus ditetapkan tersendiri. Harus dilakukan untuk memungkinkan proses peradilan terhadap tindak pidana yang bersangkutan. Berkaitan dengan materi hukum yang di atur Perda dalam proses kriminalisasi harus memperhatikan berbagai aspek pertimbangan, sebagai berikut:

- a. Penggunaan hukum pidana dalam Perda harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila;

⁷ *Ibid*, hal. 167-168.

sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan perbaikan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;

- b. Perumusan hukum pidana dalam Perda harus memperhatikan batasan wewenang yang diberikan undang-undang di atasnya, baik Perda pidana yang delegasi undang-undang atau tidak delegasi undang-undang;
- c. Perumusan Pidana dalam Perda memperhatikan aspirasi dan potensi yang ada di daerah/karakteristik daerah, dimana Perda itu di keluarkan;
- d. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana di dalam Perda harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat;
- e. Penggunaan hukum pidana dalam perda harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principles*) juga *social cost* atau biaya sosial;
- f. Penggunaan hukum pidana dalam Perda harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).⁸

Penegakan hukum perbuatan pidana pada Perda di daerah akan menjadi sangat penting, karena dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai keleluasaan dalam mengurus dan mengatur pemerintahan di daerah.

Kebijakan kriminalisasi dan penegakan hukum pidana dalam peraturan daerah yang substansi pengaturannya berbeda-beda juga menimbulkan persoalan hierarki perundang-undangan, hal ini telah dilakukan berkali-kali perubahan, dimulai dari TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang terakhir

⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 33-34.

diganti dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Jadi setiap Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum di atasnya.

Penelitian ini juga mengkaji pengaturan 24 Peraturan Daerah di Kota Medan dalam rentang waktu 3 tahun, sejak 2009 s.d. 2011 yang terdapat 10 peraturan daerah yang mencantumkan bab tentang sanksi pidana yang ancaman pidana maksimum 2 tahun, selanjutnya peneliti analisis dengan mengaitkan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memberikan pengaturan khusus dan batasan-batasan pencantuman sanksi pidana pada peraturan daerah.

Wewenang penetapan sanksi pidana pada peraturan daerah tidak dapat mengabaikan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya. Secara teoretik, wewenang yang berasal dari peraturan perundang-undangan itu dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat, namun kewenangan untuk membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Penetapan pidana pada peraturan daerah yang mengandung sanksi pidana merupakan wewenang atribusi, karena Undang-undang menetapkan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan

sanksi pidana pada peraturan daerah yang bersangkutan. Penelitian ini mengkaji dan mengkorelasikan dengan asas legalitas dalam pemidanaan, politik hukum penggunaan sanksi pidana, orientasi pemidanaan dan sejarah pengaturan sanksi pidana pada peraturan daerah, dengan demikian peneliti dapat menemukan jawaban tentang bagaimana pengaturan ketentuan sanksi pidana dalam peraturan daerah.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, permasalahan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan sanksi pidana pada Peraturan daerah?
2. Bagaimana konsep ketentuan sanksi pidana pada Peraturan Daerah?
3. Bagaimana wewenang penetapan sanksi pidana Peraturan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Terkait dengan judul dan permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini yang menitikberatkan pada penerapan aspek pidana pada peraturan daerah ditinjau dari sistem peradilan pidana, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaturan sanksi pidana pada Peraturan Daerah.

2. Untuk mengetahui serta menjelaskan konsep ketentuan sanksi pidana pada Peraturan Daerah.
3. Untuk mengetahui serta menjelaskan mengenai wewenang penetapan sanksi pidana pada Peraturan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat baik yang bersifat praktis maupun teoritis.

Hasil penelitian ini dalam aspek teoritis, diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran serta pemahaman dan pandangan baru serta dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan konsep-konsep ilmiah yang ada. Dengan penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya pemahaman akademisi di bidang ilmu hukum, khususnya hukum pidana, serta menambah khasanah kajian tata negara dibidang hukum pemerintahan daerah.

Manfaat dari segi praktis, diharapkan penelitian dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pembuat kebijakan pemerintahan daerah dalam merumuskan peraturan daerah terutama penerapan aspek pidana pada peraturan daerah ditinjau dari sitem peradilan pidana. Para aparat penegak hukum diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dalam menentukan kebijakan serta langkah-langkah penanganan dan penyelesaian perkara-perkara yang berkaitan dengan tindak pidana pada peraturan daerah.

Manfaat penelitian ini, adalah:

1. Diketuainya pengaturan sanksi pidana pada Peraturan Daerah.
2. Diketuainya konsep ketentuan sanksi pidana pada Peraturan Daerah.
3. Diketuainya wewenang penetapan sanksi pidana Peraturan Daerah.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pengamatan dan penelusuran kepustakaan yang dilakukan di Perpustakaan Universitas Sumatera Utara, bahwa penelitian mengenai “Penerapan Ketentuan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah” belum pernah dilakukan. Walaupun telah ada beberapa penelitian sebelumnya yang dilakukan berkaitan dengan peraturan daerah, namun aspek yang dibahas berbeda. Maka penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian yang baru dan keasliannya dapat dipertanggungjawabkan, karena dilakukan dengan nuansa keilmuan, kejujuran, rasional, objektif, terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara keilmuan akademis.

F. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis si penulis mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (*problem*), yang bagi si pembaca menjadi bahan perbandingan, pasangan teoritis, yang

mungkin ia setuju ataupun tidak disetujuinya dan ini merupakan masukan *eksternal* bagi pembaca.⁹

Kaelan M.S. mengatakan landasan teori pada suatu penelitian adalah merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan realisasi pelaksanaan penelitian.¹⁰

Kerangka teoritis bagi suatu penelitian mempunyai kegunaan sebagai berikut:

1. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhuskan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya;
2. Teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi;
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal-hal yang diteliti;
4. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.¹¹

Sejalan dengan hal tersebut, maka terdapat beberapa teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini. Secara konseptual,

⁹ Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung, Mandar Maju, 1994, hal. 80.

¹⁰ Kaelan M.S., *Metode Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat (Paradigma bagi Pengembangan Penelitian Interdisipliner Bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni*, Yogyakarta, Paradigma, 2005, hlm. 239.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 121.

teori yang dapat dijadikan acuan dalam membahas tesis ini adalah dengan mempergunakan beberapa teori yaitu; Teori Tujuan Hukum dan Teori Desentralisasi.

1. Teori Tujuan Hukum

Banyak pendapat ahli yang membicarakan tujuan hukum diantaranya menurut Soedjono Dirdjosisworo menyatakan bahwa dalam pergaulan hidup manusia, kepentingan-kepentingan manusia dapat senantiasa bertentangan satu dengan yang lain. Maka tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan itu.¹² Kepentingan-kepentingan manusia itu bermacam-macam, seperti kepentingan untuk menikmati apa yang menjadi haknya, kepentingan untuk mendapatkan perlindungan hukum, kepentingan untuk mendapatkan kebahagiaan hidup lahir batin dan sebagainya.

Muchsin mengatakan sebenarnya hukum bukanlah sebagai tujuan tetapi dia hanyalah sebagai alat, yang mempunyai tujuan adalah manusia, maka yang dimaksud dengan tujuan hukum adalah manusia dengan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan itu.¹³ Secara umum, Van Apeldoorn mengatakan bahwa tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup secara damai. Maksudnya hukum menghendaki perdamaian, yang semuanya bermuara pada suasana damai. Rudolf Von Jhering mengatakan bahwa

¹² Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm.11.

¹³ Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2006, hal. 11.

tujuan hukum adalah untuk memelihara keseimbangan antara berbagai kepentingan. Van Kant mengatakan tujuan hukum ialah untuk menjamin kepastian hukum (*Rechtszekerheid, Law Certainty*), yakni mengenai hak dan kewajiban di dalam pergaulan hidup masyarakat. Aristoteles mengatakan tujuan hukum itu ialah untuk memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat sebanyak-banyaknya, sedangkan Roscoe Pound mengatakan tujuan hukum ialah sebagai alat untuk membangun masyarakat (*law is tool of social engineering*).

Teori yang berkenaan dengan judul penulis diatas adalah Teori yang berkenaan dengan tujuan Hukum yakni 1). *Kepastian Hukum* yang dikemukakan oleh Vant Kant, Kepastian Hukum berarti bahwa dengan adanya hukum setiap orang mengetahui yang mana dan seberapa haknya dan kewajibannya. 2). *Kemanfaatan Hukum* ialah terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*), sedangkan 3). *Keadilan Hukum* maksudnya setiap orang tidak akan merasa dirugikan kepentingannya dalam batas-batas yang layak.

Teori Kepastian Hukum menegaskan bahwa tugas hukum itu menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Tugas itu terkumpul dua tugas lain: hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil

terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada dua (2) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian “oleh karena” hukum dan kepastian “dalam atau dari hukum”. Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan berlain-lainan.¹⁴

Satjipto Raharjo berpendapat dalam bukunya “Ilmu Hukum” mengatakan bahwa: Teori Kegunaan Hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu ia bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma (aturan-aturan hukum).¹⁵ Pada dasarnya peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum adalah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*Rechtsorde*).

Teori Keadilan Hukum menerangkan bahwa: setiap orang tidak akan merasa dirugikan kepentingannya dalam batas-batas yang layak. Jadi keadilan bukan berarti bahwa setiap orang memperoleh bagian yang sama.

Keadilan dibagi kepada dua (2) macam yakni:

¹⁴ Solly Lubis, *Diktat Teori Hukum*, Disampaikan pada Rangkaian Sari Kuliah Semester II, Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum, USU Medan, 2007, hlm. 43.

¹⁵ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, Cet. ke-3, 1991, hlm. 13.

1. Keadilan Distributif ialah keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya, ia tidak dibenarkan menuntut bagian yang sama banyaknya. Contohnya dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 mengenai persamaan kedudukan.
2. Keadilan Kommutatif ialah keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya tanpa mengingat jasa-jasa perorangan. Contohnya dalam hal tukar menukar barang ataupun jasa, diusahakan supaya sedapat mungkin terdapat yang dipersamakan antara yang dipertukarkan, maka pada hakekatnya tidak ada undang-undang yang sempurna, bahkan justru ada ketidak-adilan dalam undang-undang yang resmi berlaku (*Gesetzliches unrecht*) tapi sebaliknya ada pula keadilan di luar undang-undang (*Uebergesetzliches Recht*). Siapapun harus berhati-hati mempergunakan ungkapan, slogan ataupun semboyan “menegakkan supremasi hukum” kalau yang ditegakkan belum tentu ataupun sama sekali tidak mengandung keadilan, karena yang dimaksud sebenarnya adalah “menegakkan supremasi hukum yang berkeadilan” dan penegakan supremasi hukum yang berkeadilan itu adalah bagian dari perjuangan hidup dan sekaligus menggambarkan karakteristik masyarakatnya.¹⁶

¹⁶ S. Tasrif, *Menegakkan Supremasi Hukum*, dalam buku *Menegakkan Rule of Law di Bawah Orde Baru*, diterbitkan oleh Persatuan Advokat Indonesia (Peradin), Jakarta, 1971, hlm. 18-19.

Tujuan hukum pada dasarnya untuk mengatur pergaulan hidup secara damai, yakni bahwa tujuan hukum yang demikian hanya dapat dicapai jika hukum mengandung “keadilan” maksudnya peraturan yang mampu memelihara kepentingan setiap orang sebanyak-banyaknya yang menjadi bagiannya.

2. Teori Desentralisasi

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu “*de*” berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jadi menurut perkataan berasal dari desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.¹⁷

Desentralisasi dalam arti *self government* menurut Smith dalam Khairul Muluk¹⁸ berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki *self government* melalui lembaga politik yang akan direkrut secara demokratis sesuai dengan batas yurisdiksinya. Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik Provinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan atas daerah pemilihan yang mencerminkan aspirasi rakyat di daerah pemilihan tertentu. Karena dewan perwakilan rakyat daerah merupakan elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

¹⁷ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni Bandung, 2004, hlm. 117.

¹⁸ Smith, dalam Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 8.

Henry Maddick dalam Juanda mengatakan, desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah¹⁹ Amrah Muslimin menyebutkan, sistem desentralisasi, yaitu pelimpahan kewenangan pada badan- badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu mengurus rumah tangganya sendiri.²⁰

Berdasarkan pendapat Bachrul Elmi menyebutkan, bahwa desentralisasi berarti memberikan sebagian dari wewenang pemerintahan pusat kepada daerah, untuk melaksanakan dan meyelesaikan urusan yang menjadi tanggung jawab dan menyangkut kepentingan daerah yang bersangkutan (otonomi). Urusan yang menyangkut kepentingan dan tanggung jawab daerah meliputi : urusan umum dan pemerintahan, penyelesaian fasilitas pelayanan dan urusan sosial, budaya, agama dan kemasyarakatan.²¹

Penyerahan urusan pemerintahan lebih lanjut menurut Siswanto Sunarno²² menjelaskan bahwa desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Desentralisasi merupakan

¹⁹ Henry Maddick dalam Juanda, *Loc.Cit.*

²⁰ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 5.

²¹ Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, 2002, hlm. 7.

²² Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hal.52.

pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.

Pemerintahan daerah pada hakekatnya melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan wajib dan pilihan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan 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. Pemerintah daerah dalam fungsi mengatur bersifat menetapkan peraturan-peraturan terhadap kepentingan daerah yang bersifat abstrak berisi norma perintah dan larangan, sedangkan tindakan mengurus bersifat peristiwa konkrit serta tindakan mengadili yaitu mengambil tindakan dalam bentuk keputusan untuk menyelesaikan sengketa dalam hukum publik, privat dan hukum adat.

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, oleh Jimly Asshiddiqie²³, dinyatakan memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian

²³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 423. (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II).

penyelenggaraan pemerintah negara, yakni: (1) ajaran rumah tangga materiil; (2) ajaran rumah tangga formil; dan (3) ajaran rumah tangga riil. Lebih lanjut ketiga ajaran rumah tangga ini dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai berikut:²⁴

1. Ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintahan pusat atau daerah masing-masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.
2. Ajaran rumah tangga formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.
3. Ajaran rumah tangga riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata, dengan didasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan peraturan lainnya.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi seluas-luasnya, berdasarkan pendapat Sudono Syueb menyebutkan pada intinya, bahwa daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk menentukan sendiri kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah

²⁴ *Ibid*, hal. 424-426.

dalam pemilihan langsung kepada masyarakat. Melalui pemilihan langsung, maka dihasilkan kepala daerah otonom adalah pemimpin rakyat di daerah bersangkutan yang mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah guna mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah. Sebagai kepala daerah otonom, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, karena melibatkan sebesar-besarnya peran rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah serta menciptakan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang demokratis akan dapat menyelenggarakan roda pemerintahan berdasarkan prinsip akuntabilitas dan transparansi, partisipatif, efektif dan efisien serta bermoral yaitu pemerintahan daerah melaksanakan tindakan pemerintahan dengan baik dan mempertanggungjawabkan kepada pemerintah dan rakyat sesuai dengan prinsip akuntabilitas, serta dapat berlangsung secara terbuka dan siap dikoreksi oleh rakyat sesuai esensi prinsip transparansi. Melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat sehingga dapat disebutkan otonomi daerah secara luas adalah prinsip demokrasi, prinsip pemerataan, prinsip kesetaraan, dan prinsip keadilan bagi daerah serta prinsip efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah²⁵

Prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan, terutama

²⁵ Sudono Syueb, *Op.Cit*, hlm. 116-118.

dalam tujuan otonomi daerah yakni, pelaksanaan pembangunan dan layanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.²⁶ Adapun tujuan kebijakan otonomi daerah menurut Joko Widodo antara lain sebagai berikut:²⁷

1. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintah daerah.
2. Pemberdayaan masyarakat dan daerah.
3. Peningkatan kualitas layanan masyarakat.
4. Peningkatan kesejahteraan, keadilan, dan pemerataan.
5. Terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik.
6. Terbebasnya praktek penyelenggaraan pemerintahan dari malpraktek, baik berupa korupsi, kolusi maupun nepotisme.

Peranan otonomi daerah dimaknai dengan *delegatie of authority and responsibility* yang menjadi ukuran adalah kewenangan dan tanggungjawab dalam membuat dan mengambil keputusan sendiri yang sesuai dengan situasi, kondisi, kebutuhan dan permasalahan yang terjadi di daerah. J.Wajong²⁸ berpendapat bahwa hakekat otonomi daerah mengandung makna yaitu mengatur dan mengurus. Mengatur bersifat legislatif dan mengurus bersifat eksekutif. Hak otonomi memberikan kepercayaan yang besar berupa kebebasan (*zelfstandigheid*) untuk melakukan kegiatan di daerah. Hak kebebasan atau *zelfstandigheid* merupakan dasar otonomi namun tidak bermakna kemerdekaan atau *onafhankelijkheid* terhadap pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat berkewajiban untuk melakukan pengawasan menurut ketentuan-ketentuan dalam

²⁶ HAW. Widjaja, *Op.Cit* hlm. 208.

²⁷ Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayu Media Publishing, Malang, 2008, hlm. 6.

²⁸ J.Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta, 1975, hlm. 88.

undang-undang dan pengawasan oleh kepala daerah sebagai wakil pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah kabupaten dan/atau kota. Tujuan dilakukan pengawasan, untuk menjamin susunan dan jalanya pemerintahan yang baik dan kegiatan pemerintahan negara yang dilaksanakan kepada pemerintahan daerah. Sedangkan tujuan diadakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keragaman daerah.

Penyelenggaraan desentralisasi dalam otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan dan kepentingan daerah serta aspirasi masyarakat yang berkembang untuk menjaga dan memelihara keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah yang dilakukan melalui pelimpahan berbagai jenis kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi dalam daerah otonom berada diluar hierarkhis dari hubungan pemerintahan pusat.

Kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah, yaitu kewenangan yang diatur dalam perundang-undangan, kecuali kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat karena karakter dan sifatnya bersifat nasional. Kewenangan yang terpusat

pada pemerintah negara merupakan ciri dari suatu negara kesatuan. Ciri dari negara kesatuan oleh C.F.Strong dinyatakan sebagai berikut:

*"The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state dose not admint of any other law making body than the central one"*²⁹ (Ciri dari Negara Kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengalami adanya badan legislative lain, selain legislative pusat).

Penyelenggaraan pemerintahan negara yang dikaitkan dengan otonomi daerah didasarkan atas luas wilayah serta menggunakan asas kewilayahan, yaitu daerah merupakan wilayah pusat dan pusat merupakan pusatnya daerah.

Menurut pendapat Peneliti desentralisasi dalam asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan kebebasan dan kemandirian yang seluas-luasnya dilakukan oleh pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah yang memiliki fungsi atau bidang pekerjaan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi sesuai dengan demokrasi.

²⁹ C.F.Strong, *Op.Cit.* hal. 84.

2. Konsep

Membaca dan memahami penulisan pada penelitian ini diperlukan penyamaan persepsi, maka dipandang perlu untuk dijelaskan beberapa kerangka koseptual sebagaimana yang terdapat di bawah ini.

- a. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.
- b. Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, hal ini disebutkan dalam Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Penyidik Pegawai Negeri Sipil, yaitu pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk selaku penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. Hal ini di atur dalam Pasal 1 ayat (11) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selanjutnya Penyidik Pegawai Negeri Sipil diartikan juga sebagai Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, hal ini disebutkan dalam Pasal 1 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah.

- d. Polisi Pamong Praja yaitu aparatur Pemerintah Daerah yang melaksanakan tugas Kepala Daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja.
- e. Tindak Pidana adalah setiap perbuatan yang diancam hukuman sebagai tindak pidana atau pelanggaran hukum baik yang disebut dalam KUHP maupun Peraturan Perundang-undangan lainnya, hal ini disebutkan dalam Pasal 1 ayat (7) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Manajemen Penyidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil.
- f. Penyelidik adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyelidikan.
- g. Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.
- h. Penyidik adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.
- i. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti

yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini digunakan metode penelitian hukum normatif.³⁰ Penelitian hukum normatif adalah penelitian dengan hanya mengolah dan menggunakan data-data sekunder yang berkaitan dengan masalah “pengaturan ketentuan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah”.

2. Pendekatan Masalah

Tipe penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).³¹

Pendekatan Perundang-undangan merupakan pendekatan utama dalam penelitian ini, karena yang menjadi pusat perhatian utama dalam penelitian ini ialah kebijakan dalam pengaturan pemidanaan dalam Peraturan Daerah. Penelitian ini menitik beratkan pada peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan kegunaan dari

³⁰ Menurut Ronald Dworkin, penelitian hukum normatif ini disebut juga dengan istilah doktrinal, yaitu penelitian yang menganalisis hukum baik yang tertulis di dalam perundang-undangan (*law as it written in the book*), maupun hukum yang diputuskan oleh Hakim melalui proses pengadilan (*law as it is decided by the judge through judicial process*).

³¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, Edisi Revisi, Cet. 2, 2006, hlm. 295.

metode penelitian hukum normatif, yaitu untuk mengetahui dan mengenal apakah dan bagaimanakah hukum positifnya mengenai suatu masalah tertentu.³²

Pendekatan perundang-undangan, konseptual dan komparatif dipandang perlu untuk pendalaman, di samping sebagai pelengkap pendekatan yuridis-normatif. Pendekatan perundang-undangan diperlukan untuk memperoleh gambaran mengenai penerapan aspek pidana pada peraturan daerah ditinjau dari sistem peradilan pidana yang didasarkan pada kebijakan legislatif.

Pendekatan konseptual digunakan dalam rangka untuk lebih memahami mengenai konsep pengaturan sanksi pidana pada peraturan daerah, penerapan sanksi pidana dan mekanisme pelaksanaannya sehingga pemidanaan pada peraturan daerah dapat diketahui dengan tuntas.

3. Sumber Hukum dan Bahan Hukum

Penelitian ini didasarkan pada bahan-bahan yang bersumber dari perpustakaan dan dokumen pemerintah. Adapun sumber dan bahan hukum yang dimaksud diperoleh dari:

- a. Bahan hukum primer, terdiri dari :
 - a) Norma atau kaedah dasar, yaitu alinea keempat pembukaan UUD 1945;
 - b) Peraturan dasar, yaitu Pasal 1 ayat (3), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28 H ayat (2);

³² Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke 20*, Bandung, Alumni, 1994, hlm. 140.

- c) Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana;
 - d) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - e) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - f) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang;
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.
- b. Bahan hukum sekunder, seperti hasil-hasil penelitian, artikel, hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya dari kalangan pakar hukum;
 - c. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang yang mencakup bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, serta bahan-bahan primer, sekunder dan tersier (penunjang), di luar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, ekologi, teknik, filsafat dan lainnya yang dipergunakan untuk melengkapi atau menunjang data penelitian.

Surat kabar, majalah mingguan juga menjadi bahan bagi penulisan tesis ini. Sepanjang surat kabar dan majalah tersebut memuat informasi yang relevan dengan pengaturan pemidanaan dalam Peraturan Daerah.

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan penelitian diperoleh dengan penelitian kepustakaan. Bahan-bahan dikumpulkan dan dicatat menjadi kutipan langsung, ikhtisar dan analisis. Bahan dokumen diperoleh dengan cara menginventarisasi dan mengoleksi semua peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan pengaturan pemidanaan dalam Peraturan Daerah.

5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

Bahan hukum yang diperoleh dengan menggunakan penelitian studi kepustakaan, aturan perundang-undangan dan artikel kemudian diuraikan dan dihubungkan dengan sedemikian rupa, sehingga dapat disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis, guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.

Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deskriptif-analisis, yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi. Selanjutnya bahan hukum yang ada di analisis untuk melihat pola kecenderungan dalam penerapan aspek pidana

pada peraturan daerah ditinjau dari sistem peradilan pidana. Penelitian ini diharapkan dapat membantu sebagai dasar acuan dan pertimbangan hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan pembedaan dalam Peraturan Daerah secara tepat.