

**PENGATURAN KETENTUAN SANKSI PIDANA  
DALAM PERATURAN DAERAH**

**TESIS**

**OLEH**

**HASNAN  
107005006/HK**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA  
M E D A N  
2012**

**PENGATURAN KETENTUAN SANKSI PIDANA  
DALAM PERATURAN DAERAH**

**TESIS**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat  
untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum  
dalam Program Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Sumatera Utara

**OLEH**

**HASNAN  
107005006/HK**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA  
M E D A N  
2012**

Judul Tesis : **PENGATURAN KETENTUAN SANKSI PIDANA  
DALAM PERATURAN DAERAH**  
Nama Mahasiswa : Hasnan  
Nomor Pokok : 107005006  
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyetujui:  
Komisi Pembimbing

(Prof. Dr. Alvi Syahrin, S.H., M.S.)  
Ketua

(Dr. Marlina, S.H., M.Hum.)  
Anggota

(Dr. Faisal Akbar Nasution, S.H., M.Hum.)  
Anggota

Ketua Program Studi

Dekan

(Prof. Dr. Suhaidi, S.H., M.H.)

(Prof. Dr. Runtung, S.H., M.Hum.)

Tanggal lulus: 6 November 2012

**Telah diuji pada**

**Tanggal 6 November 2012**

**PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua : Prof. Dr. Alvi Syahrin, S.H., M.S.

Anggota : 1. Dr. Marlina, S.H., M.Hum.

2. Dr. Faisal Akbar Nasution, S.H., M.Hum.

3. Dr. Mirza Nasution, S.H., M.Hum.

4. Dr. M. Hamdan, S.H., M.H.

## ABSTRAK

Kewenangan pembentukan peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan (*atribusian*) untuk mengatur daerahnya, pembentukan suatu peraturan daerah merupakan pelimpahan wewenang (*delegasi*) dari pemerintah pusat ke daerah. Peraturan daerah juga merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Kebijakan untuk mencantumkan ancaman pidana dalam peraturan daerah, menunjukkan bahwa legislatif daerah berkeinginan untuk melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan tertentu dalam peraturan daerah.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu dilakukan dengan cara menganalisis permasalahan yang ada dalam penelitian melalui pendekatan terhadap asas-asas hukum, serta mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Peneliti menggunakan teori tujuan hukum dan teori desentralisasi, disini peneliti mencoba untuk melihat apakah pengaturan peraturan daerah di Kota Medan yang diterbitkan sejak tahun 2009 s.d. 2011 sudah relevan dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 143 ayat (2) dan (3) serta Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 15.

Kebijakan sanksi pidana Peraturan Daerah selama ini mengacu pada jenis-jenis pidana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP, yaitu pada pidana pokok yang digunakan berupa pidana kurungan atau pidana denda. Selain menggunakan sanksi pidana yang diatur dalam KUHP, Peraturan Daerah juga menggunakan sanksi administrasi. Penggunaan sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi sifatnya merupakan pemberian peringatan (*prevensi*) agar substansi yang telah diatur didalam perundang-undangan tersebut tidak dilanggar. Jenis-jenis sanksi pidana yang digunakan dalam peraturan daerah ini erat kaitannya dengan bobot dan kualifikasi tindak pidana yang di atur dalam Peraturan Daerah. Mengacu pada pembagian kualifikasi delik dalam KUHP yang membagi kejahatan dan pelanggaran maka Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara umum mengkualifikasikan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah sebagai pelanggaran.

Pengaturan sanksi pidana pada peraturan Daerah di Kota Medan secara yuridis normatif memang dapat dibenarkan, namun pencantuman sanksi pidana pada peraturan daerah dengan ancaman pidana kurungan lebih dari 6 (enam) bulan bahkan memberikan sanksi penjara hingga 2 tahun sangat kurang tepat, sebab apabila peraturan daerah bebas mencantumkan jenis sanksi pidana sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya akan menyebabkan kerumitan dalam penerapan sanksinya.

Analisis yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah harus tetap memiliki batasan-batasan pengaturan sanksi pidana sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun rumusan pasal yang perlu diperbaiki adalah: "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". Rumusan pada frasa: *selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya* harus dilakukan perbaikan sehingga mempertegas pembatasan pengaturan sanksi pidana pada peraturan daerah.

Kata kunci:

Pengaturan ketentuan sanksi pidana, Peraturan Daerah.

## **ABSTRACT**

*The authority to establish a regional regulation is an attribution to manage the region, and the establishment of a regional regulation constitutes the delegation of authority from the central government to the regional government. A regional regulation is also a regulation which implements another regulation above it and accommodates the region's specific condition. The policy to specify criminal penalty in a regional regulation indicates that the regional legislative wants to criminalize certain acts in its regional regulation.*

*The research was judicial normative in which the problems appeared in the research were analyzed through legal principles and referred to legal norms found in the legal provisions. The researcher used the theory of legal objective and the theory of decentralization in order to see whether the implementation of the regional regulations in Medan from 2009 until 2011 were relevant to Law No. 32/2004 on Regional Administration in Article 143, paragraphs 2 and 3 and to Law No. 12/2011 on the Establishment of Legal Provisions in Article 15.*

*The policy of imposing criminal sanction in the Regional Regulation has been referred to the kinds of criminal act stipulated in Article 10 of the Penal Code in which the principal punishment is detention or fine. Besides using criminal sanction as it is regulated in the Penal Code, regional regulation also uses administrative sanction. The use of criminal sanction in the Administrative Act is only to give warning (prevention) in order that the substance of the statutory provision is not violated. The kinds of criminal sanction used in this regional regulation are closely related to the weight and the qualification of criminal act found in the Regional Regulation. Referring to the division of the punishable act qualification in the Penal Code which consists of crime and violation, Law No. 32/2004 on Regional Administration generally qualifies criminal act in the Regional Regulation as a violation.*

*Regulating criminal sanction in the Regional Regulation in Medan is judicial normatively allowed, but specifying criminal sanction in the regional regulation with six-month detention and two years of imprisonment is not appropriate because, if any kind of criminal sanction can be specified in a regional regulation following the regulation above it, the implementation of the sanction will be complicated.*

*The results of the research showed that a Regional Regulation should have clear definition in regulating criminal sanction according to Law No. 32/2004 on Regional Administration and Law No. 12/2011 on the Establishment of Legal Provisions. The formulation article which should be corrected is "the Provincial Regulation and the Municipal Regulation which regulate detention or fine implied in paragraph 2 as they are stipulated in other legal provisions," and the formulation of phrase which should be corrected is "...besides what is intended in paragraph 2, according to what is stipulated in other legal provisions" so that the definition of regulating criminal sanction in the Regional Regulation can be clearly understandable.*

**Keywords:** *Regulating Legal Provision of Criminal Sanction, Regional Regulation*

## **KATA PENGANTAR**

Segala puji dan syukur hanya kepada Allah Swt., dengan karunia dan rahmat-Nya Penulis dapat menyelesaikan penelitian ini, shalawat dan salam kepada Nabi Muhammad Rasulullah Saw. yang membimbing ummat manusia menuju kebenaran dan kebahagiaan hakiki.

Penulisan tesis ini berjudul **PENGATURAN KETENTUAN SANKSI PIDANA DALAM PERATURAN DAERAH**, penelitian ini bertujuan untuk memenuhi salah satu persyaratan yang harus dilengkapi dalam rangkaian studi Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Sumatera Utara.

Penelitian ini dapat diselesaikan karena mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Melalui kata pengantar ini Penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada Dosen Pembimbing, yang terhormat Bapak Prof. Dr. Alvi Syahrin, S.H., M.S., Ibu Dr. Marlina, S.H., M.Hum., dan Bapak Dr. Faisal Akbar Nasution, S.H., M.Hum., dengan perhatian dan kesabaran mereka membimbing Penulis menyelesaikan tesis ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Sumatera Utara, Bapak Prof. Dr. dr. Syahril Pasaribu, DTM & H., M.Sc. (CTM)., Sp.A. (K), atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis selama mengikuti Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Bapak Prof. Dr. Runtung, S.H., M.Hum., yang telah memberikan kesempatan dan bantuan kepada penulis untuk mengikuti dan menimba ilmu pengetahuan pada Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
3. Ketua dan Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Bapak Prof. Dr. Suhaidi, S.H., M.H. dan Bapak Dr. Mahmul Siregar, S.H., M.Hum., yang telah memberikan kesempatan dan bantuan kepada penulis untuk mengikuti dan menimba ilmu pengetahuan pada Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
4. Bapak Dr. Mirza Nasution, S.H., M.Hum. dan Bapak Dr. M. Hamdan, S.H., M.H. selaku penguji dalam penyelesaian tesis ini di Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara yang telah memberikan ide dan pertanyaan-pertanyaan terhadap Penulis.
5. Dosen pengajar penulis selama mengikuti pendidikan di Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, sehingga penulis dapat memahami ilmu hukum lebih mendalam.
6. Sangat istimewa kepada istriku tercinta dr. Rika Dewi Rahmawati Putri, sungguh sangat luar biasa memberikan dukungan dalam segala hal, dan kesabaran menunggu kepergianku dari rumah di Aceh Singkil (selama sepekan berada 3 hari di Medan), telah berlangsung selama 2,5 tahun, serta



membesarkan anak-anakku, Wildan Azrun Haq (Alm.), Sayyid Muayyad Albanna dan Saif Muyassar Mursyi (kembar). Kesungguhan dan keikhlasanmu menjadi energi pembangkit bagi penulis untuk menyelesaikan pendidikan Magister Ilmu Hukum.

7. Teristimewa juga kepada orang tuaku: Darman Manik, S.Pd. (Bapak), dan Tarima Br. Cibro (Mamak), selanjutnya mertuaku: Ahmad Sururi (Ayah) dan Erda Siswati (Ibu), turut memberikan doa dan semangat kepada Ananda menyelesaikan pendidikan Magister Ilmu Hukum.
8. *Special* kepada kakak penulis, Darhima, S.Pd., serta adik-adik: Sufriadi Admaja, S.Ked. (sekarang lagi *coast*), Etty Susmilawati, Rahmat Satria, Amrulia Hidayat, S.T., Tri Kartika Sari dan Meidita Hasanah, kalian menjadi inspirasi supaya kelak Penulis dapat memberikan yang terbaik.
9. Sahabat dan rekan seperjuangan di Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Univesitas Sumatera Utara tahun masuk 2010 (Paralel A) dan Jurusan Hukum Pidana: Joko Rizkiyono, Laila Surya Nasution, Muslim, Muhammad Idris, Muhammad Riau, Rifi Handayani, Dessy Agustina, Zonni Aroma, Bahrumsyahputra, Okto, Liza Baiduri, Iwan, Friska Anggi Siregar, Emi, Ely, Dilla, Andi, Agung, Patar, Bambang dan kawan lainnya yang tidak disebutkan semuanya. Kalian menjadi penyemangat penulis untuk berlomba menyelesaikan pendidikan secepat-cepatnya. Terimakasih semuanya ya.
10. Para pegawai dan karyawan di lingkungan Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara yaitu: Kak Fika, Kak Juli,

Kak Fitri, Ibu Ganti, Ibu Niar, Bang Hendra dan Bang Udin yang sangat membantu dalam memfasilitasi keperluan administrasi selama pendidikan berlangsung.

Penutup pada pengantar ini, penulis berharap semoga ilmu yang telah didapat selama pendidikan dapat diamankan dan berkontribusi bagi pembangunan masyarakat utamanya penegakan hukum, dan semoga tesis ini menjadi salah satu bahan bacaan bagi pengambil kebijakan dan masyarakat umum dalam pengaturan ketentuan sanksi pidana dalam peraturan daerah.

Medan, 9 November 2012  
Penulis,

**Hasnan**  
107005006

## RIWAYAT HIDUP

NAMA : HASNAN  
TEMPAT, TANGGAL LAHIR : ACEH SINGKIL, 23 MARET 1986  
JENIS KELAMIN : LAKI-LAKI  
AGAMA : ISLAM  
STATUS : MENIKAH (1 isteri dan 3 orang anak)  
E-MAIL : hasnan\_advokat@yahoo.com  
ALAMAT : JL. CUT MUTIA, DESA RIMO,  
KECAMATAN GUNUNG MERIAH,  
KABUPATEN ACEH SINGKIL.

PEKERJAAN : ADVOKAT MAGANG  
PADA KANTOR OK. ISKANDAR dan  
AZIARNI HASIBUAN & PARTNERS, JL.  
BRIGJEND. KATAMSO NO. 371-A  
MEDAN 20159.

PENDIDIKAN : 1. SD NEGERI SIATAS, SIMPANG  
KANAN, ACEH SINGKIL, LULUS  
TAHUN 1997.  
2. SMP NEGERI 1 SINGKIL, ACEH  
SINGKIL, LULUS TAHUN 2000.  
3. MAN SINGKIL, ACEH SINGKIL,  
LULUS TAHUN 2003.  
4. FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS  
SYIAH KUALA, BANDA ACEH,  
LULUS TAHUN 2009.  
5. PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU  
HUKUM, UNIVERSITAS SUMATERA  
UTARA, MEDAN, LULUS TAHUN  
2012.

Medan, 9 November 2012

**H a s n a n**

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>RIWAYAT HIDUP</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>viii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	11
E. Keaslian Penelitian .....	12
F. Kerangka Teori dan Konsep .....	12
1. Kerangka Teori .....	12
2. Konsep .....	26
G. Metode Penelitian .....	28
1. Jenis dan Sifat Penelitian .....	28
2. Pendekatan Masalah .....	28
3. Sumber hukum dan bahan hukum .....	29
4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum .....	31
5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data .....	31
<b>BAB II PENGATURAN SANKSI PIDANA DALAM PERATURAN DAERAH</b> .....	<b>33</b>
A. Pengaturan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah ditinjau dari Aspek Hukum Pidana Substantif .....	33
1. Pola Jenis Sanksi Pidana .....	34
2. Pola Jumlah atau lama (berat-ringannya) pidana .....	56
3. Pola Perumusan Sanksi Pidana .....	61
B. Pengaturan Sanksi Pidana ditinjau dari Tujuan Pemidanaan.....	65
C. Pengaturan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah ditinjau dari Penegakan Hukum .....	72
D. Pengaturan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah ditinjau dari Hukum Acara Pidana .....	78
<b>BAB III KONSEP KETENTUAN SANKSI PIDANA PADA PERATURAN DAERAH</b> .....	<b>96</b>
A. Kedudukan Peraturan Daerah .....	96
B. Tujuan dan fungsi peraturan daerah .....	100

C. Konsep Sanksi Pidana dalam peraturan daerah .....	102
D. Teori pemidanaan .....	109
1. Teori-teori Pemidanaan.....	109
a. Teori <i>retributif</i> .....	110
b. Teori <i>deterrence</i> .....	111
c. Teori <i>treatment</i> .....	113
d. Teori <i>social deffence</i> .....	113
2. Tujuan pidana dan pemidanaan.....	116
3. Ruang lingkup pola pemidanaan menurut KUHP.....	120
a. Pola jenis sanksi pidana .....	120
b. Pola lama (berat ringannya pidana).....	128
<b>BAB IV WEWENANG PENETAPAN SANKSI PIDANA PADA PERATURAN DAERAH .....</b>	<b>130</b>
A. Asas Legalitas Penetapan Sanksi Peraturan Daerah .....	130
B. Politik Hukum Penggunaan Sanksi Pidana .....	134
C. Penetapan Sanksi Pidana dan Orientasi Tujuan Pemidanaan .....	140
D. Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Sanksi .....	147
E. Sejarah Pengaturan Sanksi Pidana pada Peraturan Daerah .....	155
1. UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah .....	157
2. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.....	158
3. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah .....	161
4. UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah .....	164
5. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah .....	165
6. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.....	166
7. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	170
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>174</b>
A. Kesimpulan.....	174
B. Saran.....	177
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>180</b>