

**INTERPRETASI MENGENAI KETENTUAN PIDANA DALAM
PERATURAN DAERAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**
*(Interpretation of Criminal Provisions in Local Regulations in Daerah
Istimewa Yogyakarta)*

Wisnu Indaryanto
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM D.I. Yogyakarta

wisnu_ind@yahoo.com

Abstrak

Ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Problematika yang menarik untuk dianalisis terkait hukum pidana dalam Peraturan Daerah, yaitu mengenai kata “dapat” dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Problematika tersebut menarik perhatian penulis untuk menganalisis tentang Interpretasi mengenai Ketentuan Pidana dalam Peraturan Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal tersebut dianggap perlu untuk menjawab permasalahan interpretasi dan formulasi ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah selama ini. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Kesimpulan dari tulisan ini adalah bahwa pembentuk Peraturan Daerah dalam hal merumuskan ketentuan Pidana kurang memahami regulasi dan doktrin dalam hukum pidana. Hal ini terlihat dari pandangan punitif yang berpandangan harus memasukan ketentuan pidana dalam perumusan Peraturan Daerah. Sedangkan saran yang diberikan penulis adalah: pembentuk Peraturan Daerah perlu berhati-hati dalam merumuskan ketentuan pidana karena sifat *ultimum remedium*-nya; dan dalam formulasi penetapan sanksi pidana Peraturan Daerah, selain pemahaman mengenai regulasi dan doktrin dalam hukum pidana, sebaiknya perlu meningkatkan proses harmonisasi peraturan perundang-undangan, baik vertikal maupun horizontal.

Kata Kunci: Interpretasi dalam Perda, ketentuan pidana, Pasal 15 UU 12 Tahun 2011.

Abstract

Criminal provisions in statutory regulations can only be contained in Laws and Regional Regulations. An interesting problem to analyze is related to criminal law in the Regional Regulation, namely regarding the word "able" in the provisions of Article 15 paragraph (1) of Law no. 12 of 2011. This problem has attracted the attention of the author to analyze the interpretation of the Criminal Provisions in Regional Regulations in the Special Region of Yogyakarta. This is considered necessary to answer the problems of interpretation and formulation of laws in Regional Regulations so far. The research method used in this paper is normative legal research with a statutory approach. The conclusion of this paper is that the makers of Regional Regulations in terms of formulating criminal provisions do not understand the regulations and doctrines in criminal law. This can be seen from the punitive point of view that criminal provisions must be included in the formulation of Regional Regulations. Meanwhile, the suggestions given by the author are: the makers of Regional Regulations need to be careful in regulating criminal provisions because of the nature of the ultimum remedium; and in determining criminal sanctions for Regional Regulations, in addition to understanding the regulations and doctrines in criminal law, it is necessary to improve the process of harmonization of laws and regulations, both vertically and horizontally.

Keywords : *Intepretation local regulations, criminal provisions, Article 15 of Law 12 of 2011.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang menganut tradisi hukum *civil law*.¹ Pernyataan tersebut dapat dilacak dari pendapat **Peter de Cruz** menyatakan negara dengan tradisi hukum *civil law* dapat diklasifikasikan demikian dengan memperhatikan sumber-sumber hukumnya (peraturan, undang-undang, dan legislasi utama yang berlaku), karakteristik mode pemikirannya berkenaan dengan masalah hukum, institusi hukumnya yang berbeda (dan struktur yudisial, eksekutif dan legislatif), serta ideologi hukum fundamentalnya.² Sedangkan dalam perspektif sejarah, Indonesia termasuk kategori *civil law* mengingat negara kita mendapat pengaruh dari Belanda, sedangkan Belanda sendiri memperolehnya dari Perancis.

Sebagai penganut tradisi hukum *civil law*, peraturan perundang-undangan ditempatkan sebagai sumber utama hukum di Indonesia. Oleh sebab itu, pembentuk peraturan perundang-undangan mempunyai peran yang sangat penting dalam menetapkan corak sistem hukum positif negara. Pada forum pembentukan peraturan perundang-undangan³, semua konsep hukum dibicarakan untuk kemudian digunakan sebagai panduan bagi para hakim (apabila terjadi penyelesaian perkara hukum di pengadilan) dalam memecahkan kasus

konkret di kemudian hari. Untuk itu, para pembentuk peraturan perundang-undangan dituntut agar berpikir sekomprensif mungkin agar semua perkara yang dipersepsikan akan muncul di kemudian hari tersebut dapat tercakup atau termuat dalam jangkauan peraturan perundang-undangan. Makin detail dan eksplisit suatu peraturan, maka dapat dikatakan akan makin ringan pekerjaan hakim di tataran proses penegakan hukum. Dimensi nilai keadilan (*Gerechtigkeit*) dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*) dipersepsikan sudah dipikirkan dan dirumuskan jauh-jauh hari pada saat peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk. Oleh sebab itu, tugas hakim seharusnya lebih diarahkan kepada penetapan aturannya, sehingga tercapai kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) bagi semua pihak.⁴

Sebagaimana diketahui, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:⁵

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hierarki di atas, maka Peraturan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang menduduki tingkatan paling bawah⁶. Artinya, tidak terdapat lagi jenis peraturan perundang-undangan lain di bawah Peraturan Daerah.

Selanjutnya, menarik untuk dibahas dan dianalisis secara singkat mengenai

¹ Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Civil Law, Common Law dan Socialist Law*, Narulita Yusron (penerjemah), (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010), hlm. 61. Peter de Cruz menyatakan bahwa *civil law*, dalam satu pengertian, merujuk ke seluruh sistem hukum yang saat ini diterapkan pada sebagian besar negara Eropa Barat, Amerika Latin, negara-negara di Timur Dekat, dan sebagian besar wilayah Afrika, **Indonesia**, dan Jepang.

² *Ibid.*, hlm. 62.

³ Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Lihat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴ Lihat Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum; Akar Filosofis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 130-131.

⁵ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶ Bandingkan dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

salah satu materi muatan⁷ dalam Peraturan Daerah, yaitu mengenai ketentuan pidana. Satu-satunya Pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) yang mengatur mengenai ketentuan pidana adalah Pasal 15 yang secara lengkap berbunyi:

- (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 Rp50.000.000,00 (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.

Ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang *a quo* jelas menyatakan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: Undang-Undang; Peraturan Daerah Provinsi; atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Artinya dari jenis dan hierarki yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, hanya ketiga jenis peraturan perundang-undangan tersebut yang dapat memuat ketentuan pidana. Hal inilah yang menjadi dasar bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan di daerah untuk memasukkan ketentuan pidana dalam banyak Peraturan Daerah yang dibentuk.

Problematika yang menarik untuk dianalisis terkait hukum pidana dalam Peraturan Daerah, yaitu mengenai kata “dapat” dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 seperti yang telah

disebutkan oleh penulis di atas yang menentukan bahwa hanya tiga jenis Peraturan Perundang-undangan yang dapat memuat ketentuan pidana. Menurut penulis, dapat ditarik problem terkait kata “dapat” yang menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga. Hingga saat ini, kebanyakan interpretasi dari pembentuk peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah yang lebih menitikberatkan kata “dapat” tersebut dengan keharusan mencantumkan ketentuan pidana dan berdampak pada banyaknya Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana. Padahal kata “dapat” tersebut tidak seharusnya ditafsirkan dengan keharusan memuat ketentuan tentang pidana. Hal ini dipahami karena kata “dapat” menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga.⁸ Sedangkan kata “diskresi” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mempunyai arti kebebasan mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang dihadapi, dalam konteks pencantuman ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah, maka pembentuk peraturan tersebut diberikan kebebasan untuk memuat ketentuan pidana dalam peraturan yang akan dibentuk. Diskresi tersebut tentu saja tidak seperti apa yang dimaksud dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.⁹

⁸ Lihat lampiran II angka 267 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan.

⁹ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 angka 9 memberikan definisi Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Keputusan itu sendiri dalam Undang-Undang ini adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya

⁷ Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Lihat dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan uraian singkat mengenai problematika pembentukan Peraturan Daerah di atas, maka menarik perhatian penulis untuk menganalisis tentang Interpretasi mengenai Ketentuan Pidana dalam Peraturan Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang di atas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah bagaimana interpretasi mengenai ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta?

Tujuan

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui mengenai interpretasi (terutama pembentuk Peraturan Daerah) mengenai ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Metode Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan memilih bahan pustaka atau data sekunder.¹⁰ Sebagai penelitian normatif, data yang dicari dalam penelitian ini berupa data sekunder. Bahan hukum untuk memperoleh data sekunder terdiri dari: bahan hukum primer (yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat); bahan hukum sekunder (yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer); dan bahan hukum tertier (yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder).¹¹

Pencarian data sekunder dilakukan dengan cara studi dokumen atau bahan

pustaka. Hasil pencarian data melalui studi dokumen atau bahan pustaka selanjutnya dikumpulkan dengan cara mencermati, menelaah, dan memahami informasi-informasi terkait yang kemudian diambil terbatas pada hal-hal relevan dan sesuai dengan topik yang sedang diteliti.

Penulis menggunakan beberapa pendekatan sebagai penuntun arah sehingga dapat mempermudah dalam pengumpulan data. Cara pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian normatif akan memungkinkan peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.¹²

Beberapa pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah; pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹³

PEMBAHASAN

Badan atau Lembaga yang Membentuk Peraturan Daerah

Sebagaimana telah disampaikan dalam Latar Belakang sebelumnya, Peraturan Daerah menempati urutan terbawah dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di negara kita. Menurut **van der Vlies**, terdapat beberapa jenis peraturan perundang-undangan. Salah satu jenis pembedaan peraturan perundang-undangan tersebut adalah peraturan perundang-undangan yang menetapkan norma dan peraturan perundang-undangan pokok. Pembedaan tersebut bertolak dari pembedaan yang berkaitan dengan isi undang-undang yang dilakukan dengan

untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, diskresi dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan lebih mengatur mengenai penyelenggaraan administrasi pemerintahan berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

¹⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014), hlm. 17.

¹¹ *Ibid.*

¹² Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2011), hal. 300.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 133.

berhati-hati.¹⁴ Selanjutnya **van der Vlies** dalam *handboek* nya menyatakan:

“Dalam hal serupa itu pembuat undang-undang hanya memberikan suatu landasan pedoman bagi instansi yang harus menetapkan norma; ia sendiri tidak atau jarang menetapkan norma (yang baku). Untuk tugas itu ada instansi lain yang lebih cocok. Pembuat undang-undang hanya memberikan pokok-pokoknya. Peraturan perundang-undangan semacam itu disebut dengan peraturan perundang-undangan pokok (*kaderwetgeving*) atau peraturan perundang-undangan bingkai (*raamwetgeving*).”¹⁵

Berdasarkan perbedaan peraturan perundang-undangan di atas, maka UU No. 12 Tahun 2011 dapat dikatakan sebagai *kaderwetgeving* karena hanya memuat hanya memberikan landasan pedoman bagi instansi lain untuk menetapkan norma. Undang-Undang *a quo* menetapkan norma-norma yang harus diatur oleh peraturan perundang-undangan lain, tidak terkecuali adalah Peraturan Daerah.

Pada tingkat pemerintah pusat, badan atau lembaga yang membentuk Undang-Undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan Presiden. Sedangkan pada tingkat pemerintah daerah, badan atau lembaga yang membentuk Peraturan Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan Kepala Daerah (Gubernur pada tingkat Provinsi dan Bupati/Walikota pada tingkat Kabupaten/Kota).

Jika dikaitkan dengan teori, maka Undang-Undang dapat dibuat oleh, antara lain, pemerintah, rakyat, perwakilan rakyat, atau gabungannya. Misalnya, di Belanda Undang-Undang dibuat oleh pemerintah bersama dengan perwakilan rakyat (hal ini sama dengan yang berlaku di Indonesia). Di Italia dan Swiss beberapa keputusan diambil

¹⁴ I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan) terjemahan*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005), hlm. 20.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 21.

oleh rakyat *via* referendum., sedang yang lainnya oleh perwakilan rakyat.¹⁶

Seperti halnya Undang-Undang pada tingkat pusat, maka pembentukan Peraturan Daerah dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, sampai dengan tahap pengundangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 32 UU No. 12 Tahun 2011, perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda).¹⁷ Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan

Materi muatan sebagaimana tersebut di atas yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.¹⁸ Berdasarkan penjelasan umum

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 28.

¹⁷ Lihat juga dalam Pasal 1 angka 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang merupakan delegasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Permendagri *a quo*, istilah Prolegda adalah Program Pembentukan Perda atau disebut Propemperda, yaitu instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Mengenai perubahan istilah Prolegda menjadi Propemperda juga dapat dilihat dalam Pasal 403 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa “Semua ketentuan mengenai program legislasi daerah dan badan legislasi daerah yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai program pembentukan Perda dan badan pembentukan Perda, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.”

¹⁸ Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai

paragraf keempat UU No. 12 Tahun 2011, salah satu materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang *a quo* sebagai pengganti UU No. 10 Tahun 2004 adalah Naskah Akademik, sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penyusunan Prolegda antara DPRD (legislatif) dan Pemerintah Daerah (eksekutif) dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda). Sedangkan penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Instansi vertikal dimaksud adalah kantor wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Pemerintah Daerah. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematangan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda. Sedangkan yang berasal dari Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan kantor wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Pemerintah Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Kondisi tersebut tidak terlepas dari fungsi legislasi yang merupakan fungsi dari DPRD. **C.F. Strong** sebagaimana dikutip **Saldi Isra** menyatakan lembaga legislatif

pengaturan masalah tersebut dalam rancangan perda provinsi atau perda kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. (dilihat dalam Pasal 1 angka 20 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015)

merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*).¹⁹ Hal tersebut berlaku mutatis mutandis terhadap Peraturan Daerah. Dalam hal ini **Hans Kelsen** menyatakan fungsi legislatif dipahami bukan sebagai pembentukan dari semua norma umum, melainkan hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut dengan lembaga legislatif.²⁰ **Jimly Asshiddiqie** menambahkan:

“Kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).”²¹

Mengenai Pidana dan Ketentuan Pidana dalam Peraturan Daerah

Mengenai apa itu pidana, **Sudarto** secara sederhana memberikan pengertian pidana sebagai penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan dan memenuhi syarat tertentu.²² Pengertian tersebut setidaknya mengandung tiga unsur, yaitu pertama penderitaan yang dengan sengaja dibebankan, kedua pembebanan tersebut kepada orang yang melakukan perbuatan dan yang terakhir adalah mengenai syarat tertentu. Syarat tersebut ditetapkan oleh pembentuk Undang-Undang (termasuk Peraturan Daerah) dan ilmu pengetahuan (doktrin), sedangkan yang harus memperhatikan syarat ini dalam menghadapi permasalahan yang konkret

¹⁹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 1.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 2.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 11.

²² *Ibid.*, hlm 36

adalah para penegak hukum, seperti hakim, jaksa, polisi, dan lain-lain.²³ Syarat-syarat tersebut pada dasarnya dihubungkan pada perbuatan dan pada orang yang melakukan perbuatan. Mengenai syarat-syarat tersebut, dalam hukum pidana terdapat nilai-nilai atau asas-asas yang penting, yaitu asas legalitas dan asas kesalahan (*culpabilitas*). Asas legalitas menyangkut perbuatan, sedangkan asas kesalahan menyangkut orang yang melakukan perbuatan.²⁴

Pengertian lain mengenai pidana dikemukakan oleh **Roeslan Saleh** sebagaimana dikutip oleh Bambang Waluyo yang menyatakan pidana adalah reaksi atas delik yang banyak berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat delik.²⁵ Berdasarkan pengertian pidana tersebut, lebih terlihat mengenai siapa yang dapat menjatuhkan pidana terhadap orang atau yang dalam istilah Roeslan Saleh adalah pembuat delik. Mengenai siapa yang menjatuhkan pidana adalah negara sebagai pemegang kekuasaan.

Sedangkan **Simons** sebagaimana dikutip **Eddy O.S Hiariej** mendefinisikan pidana sebagai suatu penderitaan menurut undang-undang pidana yang berkaitan dengan pelanggaran norma berdasarkan putusan hakim yang dijatuhkan terhadap orang yang bersalah.²⁶ Berdasarkan pengertian **Simons** tersebut sistem hukum di Indonesia menganut asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*). Pidana sebagai reaksi pelanggaran atas norma yang dijatuhkan harus berdasarkan pada vonis hakim melalui sidang pengadilan atas terbuktinya perbuatan yang dilakukan. Apabila tidak terbukti bersalah maka tersangka harus dibebaskan.²⁷

Dari berbagai pengertian pidana yang disebutkan diatas, setidaknya dapat diambil

kesimpulan: **Pertama**, pidana adalah penderitaan yang sengaja diberikan oleh negara kepada seseorang. **Kedua**, pidana diberikan sebagai reaksi atas perbuatan seseorang yang melanggar hukum pidana. **Ketiga**, sanksi pidana yang diberikan oleh negara diatur dan ditetapkan secara rinci.²⁸

Selanjutnya, mengenai ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah, pertama perlu dibahas terlebih dahulu mengenai pembagian hukum pidana itu sendiri. Pembagian hukum pidana salah satunya adalah berdasarkan wilayah berlakunya hukum pidana. Hukum pidana berdasarkan wilayah berlakunya dibagi menjadi hukum pidana nasional, hukum pidana lokal, dan hukum pidana internasional.²⁹ Hukum pidana nasional dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden dan berbentuk Undang-Undang, baik dimuat dalam KUHP dan Undang-Undang Khusus baik yang termasuk undang-undang pidana maupun bukan undang-undang pidana.³⁰ Sedangkan hukum pidana internasional bersifat universal dan bertolak dari perkembangan zaman bahwa terdapat perbuatan-perbuatan yang dilarang yang kekuatan berlakunya tidak hanya dipertahankan oleh kedaulatan suatu negara tetapi juga dipertahankan oleh masyarakat internasional.³¹

Selain hukum pidana nasional dan hukum pidana internasional, terdapat juga hukum pidana lokal. Hukum pidana lokal adalah hukum pidana yang dibuat oleh Dewan perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota.³² Sedangkan bentuk hukum pidana lokal dimuat dalam Peraturan Daerah dan hanya berlaku pada daerah tersebut saja.³³

Peraturan Daerah dibagi menjadi 2 (dua), yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi

²³ Lihat Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: PT. Alumni, 2007), hlm. 24-25.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 25

²⁵ Bambang Waluyo, *Pidana dan Pemidanaan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 9.

²⁶ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana: Edisi Revisi*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), hlm. 36.

²⁷ Bambang Waluyo, *Op.Cit.* hlm. 9.

²⁸ Eddy O.S Hiariej, *Op.Cit.* hlm. 36-37.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 25.

³⁰ *Ibid.* hlm 26.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.³⁴

Mengenai pidana, terdapat perbedaan pengaturan mengenai Peraturan Daerah dengan Undang-Undang. Perbedaan tersebut terletak pada kriminalisasi dan penalisasi. Kriminalisasi adalah proses penetapan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana atau tidak diatur dalam hukum pidana, karena perkembangan masyarakat, kemudian menjadi tindak pidana atau dimuat ke dalam hukum pidana.³⁵ Sedangkan penalisasi, secara umum dimaknai sebagai suatu proses pengancaman suatu perbuatan yang dilarang, dengan sanksi pidana.

Mengenai sanksi, **Bryan A. Garner** dalam *Black's Law Dictionary, Eight Edition*, memberikan pengertian sanksi sebagai "A penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order"³⁶ (hukuman atau tindakan paksaan yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi hukum, aturan, atau perintah). Sedangkan mengenai jenis sanksi dapat dilihat sebagai *punishment, A sanction — such as a fine, penalty, confinement, or loss of property, right, or privilege — assessed against a person who has violated the law.*³⁷ Berdasarkan pengertian tersebut, maka sanksi dapat berupa seperti denda, penalti, kurungan, atau kehilangan properti, hak, atau hak istimewa.

Interpretasi Pembentuk Peraturan Daerah mengenai Ketentuan Pidana di daerah Istimewa Yogyakarta

³⁴ Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan perundang-undangan

³⁵ Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010), hlm. 32.

³⁶ Bryan A. Gardner, 2009, *Black's Law Dictionary (8th ed. 2004)*, hlm. 4177.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 3893.

Interpretasi merupakan salah satu bagian dari metode penemuan hukum. Pengertian penemuan hukum menurut **Sudikno Mertokusumo**, lazimnya adalah proses pembentukan hukum oleh hakim, atau aparat hukum lainnya yang ditugaskan untuk penerapan peraturan hukum umum pada peristiwa hukum konkrit.³⁸ Permasalahan yang berhubungan dengan penemuan hukum pada umumnya dipusatkan sekitar hakim dan pembentuk peraturan perundang-undangan.³⁹ Dalam konteks pembentuk peraturan perundang-undangan dalam tulisan ini, maka pembentuk Peraturan Daerah juga harus melakukan penemuan hukum dalam menetapkan produk hukum di daerah.⁴⁰

Menurut **Paul Scholten** sebagaimana dikutip oleh Ahmad Rifai, menyatakan bahwa:

"yang dimaksud dengan penemuan hukum adalah sesuatu yang lain daripada hanya penerapan peraturan-peraturan pada peristiwanya. Kadang-kadang bahkan sangat sering terjadi bahwa peraturannya harus ditemukan, baik dengan jalan interpretasi maupun dengan jalan analogi ataupun *rechtsverwijning* (penghalusan/pengkonkretan hukum)."⁴¹

Ajaran penafsiran hukum atau metode yuridis pada abad 19 dikenal dengan hermeneutik yuridis (*hermeneutika* = ilmu

³⁸ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2010), hlm. 49.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis produk hukum daerah yang berbentuk peraturan. Selain Peraturan Daerah jenis lainnya adalah Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (lihat Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah). Akan tetapi, yang dapat memuat ketentuan pidana hanya Peraturan Daerah saja (lihat Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

⁴¹ Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif.*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 22.

penafsiran).⁴² Sedangkan **Lieber** sebagaimana dikutip oleh **Gregory Leyh**, menafsirkan hermeneutika secara agak umum. Dalam pandangannya, “cabang ilmu pengetahuan ini membahas prinsip-prinsip dan aturan interpretasi dan konstruksi”.⁴³ Sejarah munculnya hermeneutika dapat dicari dalam teologi, filsafat, dan sastra. Dalam karya **Aristoteles** *Organon*, peri *hermeneias* diterjemahkan sebagai *On Interpretation*.⁴⁴ Akar kata hermeneutika berasal dari istilah Yunani dari kata kerja *hermeneuin* yang berarti menafsirkan, dan kata benda *hermeneia* yang berarti interpretasi.⁴⁵ Sekali lagi, penafsiran umumnya meliputi segala cabang ilmu pengetahuan di mana kita terhubung secara cermat dengan makna kata-kata dan mengatur tindakan sesuai dengan semangat dan kandungannya yang sebenarnya.⁴⁶

Walaupun jumlahnya begitu banyak, peraturan perundang-undangan yang ada itu tidak jelas dan tidak lengkap. Oleh karena itu harus diketemukan hukumnya dengan menjelaskan, menafsirkan atau melengkapi peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam hal peraturan perundang-undangan tidak jelas, maka digunakan metode interpretasi atau metode penafsiran. Sedangkan apabila peraturan perundang-undangan tidak lengkap, untuk mengisi kekosongan hukum tersebut digunakan metode argumentasi (*argumentum per analogiam*/analogi dan *argumentum a contrario*) dan metode penyempitan hukum.⁴⁷

Secara umum, interpretasi adalah upaya menemukan dan meyajikan makna yang sebenarnya dari tanda-tanda apapun yang digunakan untuk menyampaikan ide-ide. “Makna yang sebenarnya” dari tanda tersebut adalah makna yang memang dikehendaki untuk diekspresikan oleh orang

yang menggunakan tanda itu.⁴⁸ Sedangkan lebih khusus dikemukakan oleh **A. Pitlo** sebagaimana diterjemahkan oleh **Sudikno Mertokusumo**, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.⁴⁹

Dengan kata lain, sebagaimana dikemukakan oleh **Johnny Ibrahim**, adalah sebagai berikut:

“Penemuan hukum melalui metode interpretasi merupakan penjelajahan ilmiah yang sangat luas cakupannya, serta meliputi hermeneutika dan logika hukum (*legal reasoning*) karena kegiatan tersebut menyentuh hampir semua aspek hidup manusia yang bersentuhan dan diatur oleh hukum.”⁵⁰

Berkaitan dengan interpretasi, perlu juga disimak mengenai prinsip *contextualism* dalam interpretasi. **Ian McLeod** sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) asas dalam *contextualism*, yaitu sebagai berikut:

- a. Asas *Noscitur a Sociis*, yaitu suatu hal yang diketahui dari *associated*-nya, yang berarti suatu kata harus diartikan dalam rangkaiannya.
- b. Asas *Ejusdem Generis*, yang berarti sesuai genusnya, yaitu satu kata dibatasi makna secara khusus dalam kelompoknya. Contoh: perbuatan hukum (*rechtmatigheid*) dalam konsep hukum administrasi belum tentu sama maknanya dalam konsep hukum perdata atau hukum pidana

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 49.

⁴³ Gregory Leyh, *Hermeneutika Hukum Sejarah, Teori dan Praktik*, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011), hlm. 127.

⁴⁴ Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 100.

⁴⁵ *Ibid*.

⁴⁶ Gregory Leyh, *Op.Cit.*, hlm. 127

⁴⁷ Lihat Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, (Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 21-29.

⁴⁸ Gregory Leyh, *Op.Cit*, hlm. 141.

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Op.Cit.*, hlm 13.

⁵⁰ Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 220.

c. Asas *Expressio Unius Exclusio Alterius*, yaitu kalau satu konsep digunakan untuk satu hal, maka tidak berlaku untuk hal yang lainnya.

Contoh: kalau konsep *rechtmatigheid* sudah digunakan dalam hukum tata usaha negara, maka konsep yang sama belum tentu berlaku untuk kalangan dalam hukum perdata atau hukum pidana.⁵¹

Selanjutnya, Metode penafsiran dibagi menjadi 4 (empat), yaitu: interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis atau logis, interpretasi historis, dan interpretasi teleologis atau sosiologis. Selain itu, juga dikenal interpretasi komparatif dan interpretasi antisipatif.⁵²

Pertama, interpretasi gramatikal pada intinya adalah menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa. Bahasa yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun, bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.⁵³

Salah satu ciri bahasa dalam peraturan perundang-undangan adalah memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat. Definisi, menurut **H.L.A Hart**, seperti tersirat dari namanya, pada pokoknya adalah persoalan menarik garis batas atau membedakan antara jenis sesuatu dan yang lainnya, yang oleh bahasa ditandai dengan sebutan tersendiri.⁵⁴

Mengenai bahasa peraturan perundang-undangan, perlu dilihat apa yang ditulis oleh **Hilman Hadikusuma** yang menyatakan:

“Bahasa hukum adalah bahasa aturan dan peraturan yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan, untuk mempertahankan ketertiban umum dan kepentingan pribadi dalam masyarakat. Namun dikarenakan bahasa hukum adalah bagian dari bahasa Indonesia yang modern, maka dalam penggunaannya ia harus tetap, terang, monosemantik dan memenuhi syarat estetika bahasa Indonesia.”⁵⁵

Pemakaian bahasa yang jelas sangat diperlukan untuk menghindarkan salah penafsiran, atau kesengajaan untuk menyalahgunakan suatu pernyataan. Kecermatan penggunaan bahasa dalam karya ilmiah hukum sangat diperlukan untuk menghindari kecerobohan pemilihan kata dan ungkapan serta penyusunan kalimat agar efektif dan mengena dalam penulisannya.⁵⁶

Interpretasi gramatikal ini merupakan upaya yang tepat untuk mencoba memahami suatu teks aturan perundang-undangan. Metode interpretasi ini disebut juga metode interpretasi objektif dan merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan peraturan perundang-undangan dengan menguraikan menurut bahasa, susunan kata, atau bunyinya.⁵⁷

Mengenai interpretasi gramatikal ini, **Alfred Rieg** sebagaimana dikutip Johnny Ibrahim memberikan ulasan sebagai berikut:

“Grammatical interpretation constitutes in all cases the point of departure of the task of the judge. Its object is to determine the meaning of the text with the aid of language usage and rules of

⁵¹ Ahmad Rifai, *Op.Cit*, hlm. 62.

⁵² Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 74.

⁵³ Lihat lampiran II angka 242 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁴ H.L.A Hart, *Konsep Hukum (The Concept of Law)* diterjemahkan oleh M. Khozim, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011), hlm. 20.

⁵⁵ Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2010), hlm. 3.

⁵⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 251-252.

⁵⁷ Ahmad Rifai, *Op.Cit*, hlm. 63. lihat juga Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 75.

*syntax. Very often, grammatical interpretation provides the judge with the key to the text.*⁵⁸

Ulasan mengenai interpretasi gramatikal di atas jika diterjemahkan bebas dapat diartikan bahwa "Interpretasi gramatikal dalam semua kasus merupakan titik tolak tugas hakim (selain hakim juga oleh pembentuk peraturan perundang-undangan). Tujuannya adalah untuk menentukan makna teks dengan bantuan penggunaan bahasa dan aturan sintaksis. ... Sangat sering, interpretasi tata bahasa memberi hakim (pembentuk peraturan perundang-undangan) kunci untuk teks."⁵⁹

Kedua, interpretasi sistematis atau logis yaitu menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum. Jadi, rumusan atau interpretasi suatu peraturan didasarkan pada letak peraturan itu di dalam keseluruhan sistem peraturan.⁶⁰ Dengan kata lain, bahwa peraturan perundang-undangan keseluruhannya di dalam suatu negara dianggap sebagai suatu sistem yang utuh.

Ketiga, interpretasi historis adalah penafsiran peraturan perundang-undangan berdasarkan terjadinya dengan cara meneliti sejarah terjadinya peraturan perundang-undangan tersebut. Interpretasi historis ini dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu penafsiran menurut sejarah hukumnya dan penafsiran menurut sejarah terjadinya undang-undang.⁶¹ Penafsiran menurut sejarah hukumnya yaitu metode interpretasi yang hendak memahami undang-undang dalam konteks seluruh sejarah hukum. Jadi, yang diteliti adalah sumber-sumber hukum yang digunakan oleh pembentuk undang-undang.

Sedangkan penafsiran menurut sejarah terjadinya undang-undang adalah penafsiran peraturan tertentu didasarkan pada maksud atau tujuan pembentuk peraturan perundang-undangan tertentu tersebut dengan meneliti

hasil pembicaraan dan dokumen di DPR atau di DPRD jika dalam konteks di daerah, yang mendahului terciptanya peraturan tersebut. Kehendak pembentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat menentukan. Oleh karena itu, penafsiran ini disebut juga penafsiran subyektif karena penafsiran dipengaruhi oleh pandangan subjektif dari pembentuk peraturan perundang-undangan.⁶²

Keempat, interpretasi teleologis atau sosiologis digunakan apabila pemaknaan suatu aturan hukum ditafsirkan berdasarkan tujuan pembuatan aturan hukum tersebut dan apa yang ingin dicapai dalam masyarakat. Dalam interpretasi teleologis atau sosiologis ini, suatu peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan situasi sosial yang baru.⁶³ Peraturan perundang-undangan yang sudah usang digunakan sebagai sarana untuk memecahkan atau menyelesaikan sengketa yang terjadi sekarang. Metode ini baru digunakan apabila kata-kata dalam peraturan perundang-undangan dapat ditafsirkan dengan berbagai cara. Dapat dikatakan bahwa setiap penafsiran pada hakekatnya merupakan penafsiran teleologis.⁶⁴

Mengenai interpretasi teleologis, perlu disimak juga pendapat yang dikemukakan oleh **Winfred Bruger** sebagai berikut:

*"Regarding teleological interpretations, one can distinguish widely disparate, overarching purpose of legal provisions, e.g., accommodating politics, reinforcing the democratic process, securing substantive justice, including all groups equally, supporting societal stability, reconciling individual choice and social forms, maximizing lifestyle choice, interest satisfaction, or economic wealth, respecting everything that works."*⁶⁵

Selain keempat metode interpretasi tersebut di atas, masih terdapat beberapa metode interpretasi lain, **yaitu**: interpretasi komparatif, interpretasi antisipatif atau

⁵⁸ Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 221.

⁵⁹ Diterjemahkan secara bebas oleh penulis.

⁶⁰ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 76.

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 78

⁶² *Ibid.*, hlm. 78-79.

⁶³ Ahmad Rifai, *Op.Cit*, hlm. 68.

⁶⁴ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 79.

⁶⁵ Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 223.

futuristis, interpretasi restriktif dan interpretasi ekstensif. **Kelima**, interpretasi komparatif atau penafsiran dengan jalan memperbandingkan. Dengan memperbandingkan hendak dicari kejelasan mengenai suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Interpretasi komparatif ini dibenarkan dengan mencari titik temu pada penyelesaian yang dikemukakan di berbagai negara. Di luar hukum internasional penggunaan metode ini terbatas.⁶⁶

Keenam, interpretasi antisipatif atau futuristis sebagaimana dikemukakan **Algra** sebagaimana dikutip oleh **Sudikno Mertokusumo** dan **A. Pitlo** adalah metode penemuan hukum dengan mencari pemecahannya dalam peraturan perundang-undangan yang belum mempunyai kekuatan hukum berlaku.⁶⁷ Contoh dari peraturan perundang-undangan yang belum mempunyai kekuatan hukum berlaku adalah rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah.

Ketujuh, interpretasi restriktif adalah metode penafsiran yang sifatnya membatasi atau mempersempit makna dari suatu aturan dengan bertitik tolak pada artinya menurut bahasa.⁶⁸ Contoh paling masif untuk interpretasi ini adalah Pasal 666 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Menurut interpretasi gramatikal, “tetangga” dalam Pasal *a quo* dapat diartikan setiap tetangga termasuk seorang penyewa dari pekarangan sebelahnya. Akan tetapi, jika dibatasi menjadi tidak termasuk tetangga penyewa, maka hal ini merupakan interpretasi restriktif.⁶⁹

Kedelapan, interpretasi ekstensif adalah metode interpretasi yang membuat interpretasi melebihi batas-batas yang bisa dilakukan melalui interpretasi gramatikal. Misalnya pada penafsiran kata “menjual” dalam Pasal 1576 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Sudah sejak 1906 kata “menjual” dalam Pasal *a quo* oleh HR ditafsirkan luas, yaitu bukan hanya berarti

jual beli saja, tetapi juga setiap peralihan hak milik.⁷⁰

Dalam hukum pidana, terdapat 2 (dua) pandangan yang berbeda mengenai interpretasi ekstensif. Pandangan pertama menganggap antara interpretasi ekstensif dengan analogi tidak ada perbedaan, oleh karena itu interpretasi ekstensif dilarang digunakan dalam perkara pidana. Penggunaan interpretasi ekstensif dalam konteks ini akan melanggar asas legalitas. Salah satu tokoh penganut pandangan ini adalah **Paul Scholten**.⁷¹ Pandangan berikutnya menganggap interpretasi ekstensif dan analogi berbeda, sehingga penggunaan interpretasi ekstensif dalam perkara tidak dilarang atau tidak masalah, asalkan dalam interpretasi ekstensif berpegang pada aturan yang ada, yaitu ada perkataan yang diberi arti menurut makna yang hidup dalam masyarakat sekarang, tidak menurut makna pada waktu undang-undang tersebut dibentuk. Salah satu tokoh penganut pandangan ini adalah **Moeljatno**.⁷²

Kedua interpretasi terakhir (interpretasi restriktif dan interpretasi ekstensif) menurut **A. Pitlo** sebagaimana diterjemahkan oleh **Sudikno Mertokusumo** merupakan interpretasi dilihat dari hasil penemuan hukum.⁷³ Sedangkan semua metode interpretasi yang telah disebutkan di atas sering digunakan bersama-sama atau campur aduk, sehingga batasannya tidak dapat ditarik secara tajam. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam tiap interpretasi terdapat unsur-unsur gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis.⁷⁴

Sebagaimana telah disebutkan dalam bagian sebelumnya, penalisasi Peraturan Daerah tertuang dalam dalam Pasal 15 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan “ketentuan pidana Peraturan Daerah berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah.” Ketentuan tersebut merupakan aturan umum yang diberikan UU No. 12

⁶⁶ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Op.Cit*, hlm. 19.

⁶⁷ *Ibid*.

⁶⁸ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 82.

⁶⁹ *Ibid*.

⁷⁰ *Ibid*.

⁷¹ Ahmad Rifai, *Op.Cit*, hlm. 71.

⁷² *Ibid*.

⁷³ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Op.Cit*, hlm. 19

⁷⁴ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 83.

Tahun 2011 sebagai *guidance* dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Akan tetapi pada ayat selanjutnya, ayat (3), menyatakan; 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."

Sebagaimana telah ditulis pada bagian Latar Belakang, **Peter de Cruz** menyatakan negara dengan tradisi hukum *civil law* dapat diklasifikasikan demikian dengan memperhatikan sumber-sumber hukumnya (peraturan, undang-undang, dan legislasi utama yang berlaku), karakteristik mode pemikirannya berkenaan dengan masalah hukum, institusi hukumnya yang berbeda (dan struktur yudisial, eksekutif dan legislatif), serta ideologi hukum fundamentalnya. Sedangkan tradisi hukum *common law* secara umum adalah mengacu pada *common law* Inggris, yang terutama didirikan berdasarkan pada sistem kasus atau preseden yudisial, dan di mana legislasi secara tradisional tidak dianggap sebagai sumber hukum utama, biasanya hanya dianggap sebagai sarana konsolidasi atau klarifikasi dari peraturan dan prinsip hukum yang secara esensial diturunkan dari hukum kasus dan hukum yang dibuat oleh hakim.

Berdasarkan perbedaan dalam tradisi hukum di atas, maka penafsiran terhadap undang-undang merupakan bagian penting dalam tradisi *civil law*, sedangkan penafsiran dalam tradisi hukum *common law* lebih pada penafsiran hakim pada tahap aplikasi undang-undang tersebut. Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang menganut tradisi hukum *civil law*.

Penafsiran merupakan fungsi dari hukum tertulis yang membuat rumusan-rumusan. Pembuatan dan penafsiran merupakan dua dari sisi barang yang sama, yaitu hukum. Teks hukum (undang-undang) tidak lain adalah sesuatu bentuk rumusan, suatu konseptualisasi dari sesuatu yang ada dan terjadi di alam. Merumuskan dan membuat konsep adalah pekerjaan manusia yang sampai saat ini belum bisa diserahkan kepada mesin. Sebagai pekerjaan manusia

yang demikian itu, maka pekerjaan merumuskan akan melibatkan penilaian atau pemberian nilai. Oleh sebab itu, pekerjaan merumuskan dan rumusan yang diproduksi adalah tidak bebas nilai.

Ilmu hukum sama sekali tidak dapat menganggap masalah penafsiran sebagai hal kecil dan dipinggirkan. Artinya, bahwa hukum tidak akan berjalan tanpa penafsiran, oleh karena hukum membutuhkan pemaknaan lebih lanjut agar menjadi lebih adil dan membumi. Membuat hukum (*legislation*) adalah suatu hal dan menafsirkan hukum yang sudah dibuat itu merupakan keharusan selanjutnya. Oleh sebab itu, muncul aliran-aliran dalam penafsiran hukum. Aliran tersebut secara garis besar terbagi menjadi 2 (dua) aliran besar.

Pertama, aliran seperti *begriffs jurisprudenzen*, dogmatik hukum, normatif hukum, dan *legal positivism*, yang menganggap teks hukum sebagai sesuatu yang memiliki otonomi mutlak. Tidak boleh ada hal baru sama sekali, oleh karena menciptakan sesuatu yang baru adalah monopoli oleh legislatif. Aliran ini mengatakan bahwa pembuatan dan penafsiran hukum harus dipisahkan secara tajam dan menempatkan penafsiran hukum di bawah pembuatan hukum. Artinya, penafsiran hukum tidak boleh melampaui batas-batas yang telah dibuat oleh legislative (*binnen het kader van de wet*).

Kedua, terdapat aliran realisme dan *freirechtslehre* yang menolak memberi kekuasaan mutlak kepada legislatif untuk menentukan dan merumuskan arti sesuatu. Mereka hanya menganggap hukum itu sebagai pedoman yang bahkan terkadang bisa ditepiskan. Aliran ini melihat hukum sebagai institusi yang ada dan ada dalam masyarakat. Artinya, sangat berbeda dengan aliran pertama yang melihat hukum semata-mata ada dalam dunia peraturan.

Berdasarkan perbedaan kedua aliran di atas, terdapat perbedaan logika yang dipakai. Aliran dogmatik hukum menggunakan logika peraturan hukum, sedangkan aliran realisme memakai logika sosial (*the logic of social reasonableness, doelmatigheid*). Dilema antara kepastian dan

kemerdekaan juga melatarbelakangi wacana penafsiran. Kendati menerima penafsiran, aliran yang mengunggulkan kepastian menghendaki agar lingkaran peraturan tidak diterobos keluar. Oleh karena itu, muncul metode-metode penafsiran yang diciptakan, seperti tata bahasa, sejarah, dan sistematis tetap harus berlangsung dalam lingkaran undang-undang.⁷⁵

Metode-metode penafsiran tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh **Sudikno Mertokusumo**, yang telah disebutkan sebelumnya, yang membagi metode penafsiran menjadi 4 (empat), yaitu: interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis atau logis, interpretasi historis, dan interpretasi teleologis atau sosiologis. Selain itu, juga dikenal interpretasi komparatif dan interpretasi antisipatif.

Seperti disampaikan sebelumnya, interpretasi pembentuk Peraturan Daerah mengenai penalisasi dalam Peraturan Daerah dalam Pasal 15 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, maka penalisasi tersebut merupakan aturan umum sebagai *guidance* dalam pembentukan Peraturan Daerah. Selanjutnya, mengenai Peraturan Daerah di DIY yang memuat ketentuan pidana beserta ancaman pidana, secara lengkap dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1: daftar nama Perda di DIY yang memuat ketentuan pidana

Tahun	Jml	Nama Peraturan Daerah
2015	4	1. Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
		2. Pelestarian Habitat Alami
		3. Pengelolaan Hutan Produksi dan Hutan Lindung
		4. Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol
2016	0	-
2017	2	1. Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan dan Perindungan Masyarakat
		2. Penggunaan dan Pemanfaatan Bagian-Bagian Jalan
2018	1	1. Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
2019	2	1. RTRW DIY Tahun 2019-2039
		2. Pengelolaan Sumber Daya Air

⁷⁵ Tulisan Satjipto Rahardjo mengenai Penafsiran Hukum yang Progresif. Dilihat dalam Anthon Freddy Susanto, *Semiotika Hukum; Dari Dekonstruksi Teks menuju Progresivitas Makna*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2005), hlm. 4-8.

Sumber: diolah dari data sekunder, Tahun 2010

Data di atas memperlihatkan bahwa, walaupun mencantumkan ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah, akan tetapi bila dibandingkan dengan pemerintah kabupaten/kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta secara keseluruhan, jumlah Peraturan Daerah yang mencantumkan ketentuan pidana di DIY lebih sedikit.⁷⁶ Tabel jumlah dan nama Peraturan Daerah di DIY yang memuat ketentuan pidana di atas menggambarkan interpretasi para pembentuk Peraturan Daerah terhadap ketentuan Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011.

Secara teknis, pengaturan mengenai ketentuan pidana terdapat dalam lampiran II UU No.12 Tahun 2011 angka 112 sampai dengan 126. Ketentuan pidana dalam lampiran II tersebut diberi tanda kurung jika diperlukan, hal ini menunjukkan bahwa dalam peraturan perundang-undangan ketentuan pidana bukan merupakan sesuatu yang harus ada atau wajib dicantumkan.

Secara umum, dan dalam konteks Peraturan Daerah, pembentukan Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana tidak terlepas dari istilah kebijakan hukum pidana atau *penal policy* yang dalam beberapa referensi juga disebut sebagai politik hukum pidana. **Marc Ancel** sebagaimana dikutip **Barda Nawawi Arief** menyatakan *penal policy* adalah:

“suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.”⁷⁷

⁷⁶ Mengenai jumlah Peraturan Daerah yang mencantumkan ketentuan pidana di kabupaten/kota di DIY, dapat dilihat dalam Karya Ilmiah lain penulis yang telah diterbitkan tahun 2020.

⁷⁷ Lihat Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 23.

Apabila dilihat sebagai bagian dari politik hukum, dapat diartikan bagaimana membuat dan merumuskan suatu peraturan perundang-undangan pidana yang baik. Sedangkan yang dimaksud dengan “peraturan hukum positif” dalam definisi **Marc Ancel** itu jelas adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana.⁷⁸ Doktrin sebagaimana yang dikutip oleh penulis di atas, dijadikan dasar dalam membentuk suatu Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana, oleh karenanya, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berhati-hati dalam merumuskan ketentuan pidana. Hal tersebut dikarenakan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan pidana yang merupakan bagian dari tahap formulasi merupakan tahap awal dan tahap yang paling strategis dalam *penal policy*.

Menurut **Sudarto** sebagaimana dikutip **Marcus Priyo Gunarto**, secara teoretik penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan norma, dapat dibedakan dalam tiga wilayah kegiatan (*domain*) yang berbeda, yaitu pada tahap formulasi hukum, tahap aplikasi hukum, dan tahap eksekusi hukum.⁷⁹ Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan *penal policy* adalah masalah penentuan:

1. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan
2. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.⁸⁰

Pertama, mengenai perbuatannya, sering disebut dengan istilah kriminalisasi, yaitu proses penetapan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana atau tidak diatur dalam hukum pidana, karena perkembangan masyarakat, kemudian menjadi tindak pidana atau dimuat ke dalam hukum pidana.⁸¹ Apabila dikaitkan dengan pembentukan Peraturan Daerah, maka kriminalisasi ini merujuk dalam Pasal 15 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Ketentuan inilah yang menjadi

pintu masuk bagi para pembentuk Peraturan Daerah untuk semacam “berlomba” mencantumkan ketentuan dalam Peraturan Daerah yang mereka bentuk. Bahkan berdasarkan diskusi yang dilakukan penulis kepada salah seorang Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) menyatakan bahwa apabila suatu Peraturan Daerah tidak memuat ketentuan pidana maka bisa dikatakan semacam “surat edaran” saja bagi aparat pemerintahan di daerah. Selanjutnya, apabila Peraturan Daerah tidak memuat ketentuan pidana, maka menurut Kepala Dinas Sosial DIY adalah semacam “macan ompong” saja. Oleh karena itu, sebaiknya Perda-Perda di DIY memuat ketentuan pidana.⁸²

Menurut penulis, interpretasi pembentuk Peraturan Daerah tersebut mengenai ketentuan pidana masih terdoktrin ajaran punitif yang harus selalu memuat ketentuan pidana sebagai sarana utama atau yang dikenal dengan ajaran *primum remedium*. Padahal, secara umum hukum pidana memiliki sifat *ultimum remedium*, yang mana dalam suatu ketentuan sanksi, sanksi pidana dijadikan sebagai sarana terakhir (pamungkas). Logika sederhana yang coba dibangun oleh ajaran *ultimum remedium* ini dapat dipahami bahwa sanksi pidana tidak selalu harus diposisikan sebagai sanksi utama. Artinya, masuknya ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah harus di dasarkan pada pemahaman terhadap regulasi dan doktrin serta pertimbangan lain yang dapat dijadikan sebagai dasar ketentuan pidana tersebut dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan.

Jadi, interpretasi tersebut dapat dikatakan bersifat over kriminalisasi. Salah satu indikasi over kriminalisasi tersebut adalah adanya *oveblasting*, yaitu adanya kelampauan beban tugas dengan tidak memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 27.

⁷⁹ Marcus Priyo Gunarto, *Kriminalisasi dan Penalisisasi dalam Rangka Fungsionalisasi Perda Pajak dan Retribusi (Disertasi)*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 2008) hlm. 16-17.

⁸⁰ Barda Nawawi Arief, *Op. cit.*, hlm. 30.

⁸¹ *Supra*. Catatan kaki angka 36.

⁸² Disarikan dari hasil diskusi dan rapat dengan Dinas Sosial dalam pembentukan Raperda DIY tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Lanjut Usia. Pernyataan tersebut merupakan pendapat dari Kepala Dinas Sosial DIY.

Kedua, mengenai sanksinya, sering disebut dengan penalisasi, yang secara umum dimaknai sebagai suatu proses pengancaman suatu perbuatan yang dilarang, dengan sanksi pidana. Penalisasi dalam pembentukan Peraturan Daerah berlandaskan pada ketentuan Pasal 15 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan “ketentuan pidana Peraturan Daerah berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah.” Ketentuan tersebut merupakan aturan umum yang diberikan UU No. 12 Tahun 2011 sebagai *guidance* dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Mengenai penalisasi dalam Peraturan Daerah, hampir seluruh Peraturan Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta memuat ketentuan pidana yang memberikan ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Ancaman pidana tersebut tanpa memberikan semacam gradasi mengenai kesalahan dalam perbuatan pidananya.

Pemberian ancaman pidana semacam ini, menurut penulis merupakan “simplifikasi ketentuan pidana”. Simplifikasi tersebut yaitu dengan menyamaratakan semua perbuatan pidana yang terdapat dalam berbagai Peraturan daerah yang ada.

Selain itu, dapat diambil contoh dalam Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Sumber Daya Air, ancaman pidana berupa pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) bertentangan dengan Undang-Undang tentang Sumber Daya Alam. Undang-Undang *a quo*, dalam salah satu Pasal (contohnya), memberikan ancaman pidana berupa penjara dan denda paling sedikit Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 15.000.000. 000,00 (lima belas miliar rupiah). Artinya, terdapat perbedaan ancaman pidana terhadap perbuatan yang sama. Dalam kajian ilmu hukum, hal ini disebut sebagai disparitas pembedaan.

Lebih dari itu, perbedaan ancaman pidana tersebut dalam teori ilmu hukum maka berlaku asas *lex superior derogat legi*

inferior, artinya hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

PENUTUP

Kesimpulan

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

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

Saran

Berdasarkan kesimpulan dalam penulisan ini, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

Pertama, dalam mencantumkan ketentuan pidana, pembentuk Peraturan Daerah perlu berhati-hati dalam merumuskan ketentuan pidana. Secara umum, hukum pidana memiliki sifat *ultimum remedium*, yang mana dalam suatu ketentuan sanksi, sanksi pidana dijadikan sebagai sarana terakhir (pamungkas).

Kedua, dalam formulasi penetapan sanksi pidana Peraturan Daerah, selain

pemahaman mengenai regulasi dan doktrin dalam hukum pidana, sebaiknya perlu meningkatkan proses harmonisasi peraturan perundang-undangan, baik vertikal maupun horizontal. Mengenai harmonisasi tersebut telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan hampir semua inspirasi penulisan ini. Selain itu, tentu ucapan terima kasih setinggi-tingginya kepada semua ahli hukum yang doktrin dan pendapatnya penulis kutip dalam tulisan ini.

Terakhir, penulis mengutip pepatah latin "*Qui Scribit Bis Legit*".

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*. Jakarta: Kencana. 2011.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Pers. 2006.
- Cruz, Peter de. *Perbandingan Sistem Hukum Civil Law, Common Law dan Socialist Law, Narulita Yusron (penerjemah)*. Bandung: Penerbit Nusa Media. 2010.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Ahmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2010.
- Hadikusuma, Hilman. *Bahasa Hukum Indonesia*. Bandung: PT. Alumni. 2010.
- Hart, H.L.A. *Konsep Hukum (The Concept of Law) diterjemahkan oleh M. Khozim*. Bandung: Penerbit Nusa Media. 2011.
- Hiariej, Eddy O.S. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana: Edisi Revisi*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka. 2016.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing. 2011.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo. 2010.
- Leyh, Gregory. *Hermeneutika Hukum Sejarah, Teori dan Praktik*. Bandung: Penerbit Nusa Media. 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana. 2013.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya. 2010.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*. Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti. 1993.
- Prasetyo, Teguh. *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit Nusa Media. 2010.
- Rifai, Ahmad. *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika. 2010.
- Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum; Akar Filosofis*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2013.
- Sudarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: PT. Alumni. 2007.
- Susanto, Anthon Freddy. *Semiotika Hukum; Dari Dekonstruksi Teks menuju Progresivitas Makna*. Bandung: PT. Refika Aditama. 2005.
- S.W. Sumardjono, Maria. *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada. 2014.
- Vlies, I.C. van der. *Handboek Wetgeving (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan) terjemahan*. Jakarta: Direktorat



Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. 2005.

Waluyo, Bambang. *Pidana dan Pemidanaan*. Jakarta: Sinar Grafika. 2008.

Karya Ilmiah

Gunarto, Marcus Priyo. "*Kriminalisasi dan Penalisasi dalam Rangka Fungsionalisasi Perda Pajak dan Retribusi (Disertasi)*". Universitas Diponegoro Semarang. 2008.

Kamus

Bryan A. Gardner, *Black's Law Dictionary (8th ed. 2004)*. 2009.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.