MASALAH PERUMUSAN KETENTUAN PIDANA DALAM PERATURAN PEMERINTAH (PP) SEBAGAI PELAKSANA SUATU UNDANG-UNDANG

Cut Memi*

ABSTRACT

Government regulation is an implementing regulation from an act. In practice, we could sometimes find out a deviation from this legislation, namely it has something to do with the contents of the penal sanction written in its articles which causes the legal uncertainty in the government regulation, especially in the penal sanction itself. Basically, a government regulation does not cover the regulation of penal sanction, except it has been specified in the act about it. This article attempts to reveal the above problem and to provide the efforts or steps in solving it.

Kata Kunci: Sanksi Pidana, Peraturan Pemerintah.

I. PENDAHULUAN

Merumuskan isi atau bunyi pasal demi pasal suatu peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan pekerjaan mudah, sebab di samping peraturan perundang-undangan itu harus disusun secara sistematis menurut aturan-aturan yang telah digariskan, juga bahasa yang digunakannya harus sederhana, jelas, tegas, dan sesingkat mungkin, sehingga diharapkan dapat dimengerti dengan mudah oleh masyarakat yang akan melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut.

Kecuali itu apabila isi dari suatu peraturan perundang-undangan tersebut telah jelas dan telah disusun sedemikian rupa, maka untuk tahap selanjutnya, hal yang perlu untuk diantisipasi adalah bagaimana cara untuk mempertahankan isi dari peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tersebut. Hal ini perlu karena penyusunan isi suatu peraturan perundang-undangan yang jelas tentunya tidak semata-mata bertujuan agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat, tetapi sekaligus juga berkaitan dengan masalah bagaimana agar suatu peraturan perundang-undangan itu dapat berlaku dan dilaksanakan oleh masyarakat sebagaimana

* Staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta.

yang dikhendaki semula oleh pembuat undang-undang (*Welgever*). Hal itu karena suatu materi yang telah disusun dengan sebaik-baiknya tidak akan ada artinya sama sekali apabila materi tersebut tidak dapat dipertahankan untuk berlaku. Karena itu untuk dapat mempertahankan materi-materi tersebut agar dapat terlaksana, maka dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan, di samping harus memenuhi syarat-syarat tersebut di atas, juga perlu memperhatikan hal-hal yang bersifat khusus, seperti halnya ketentuan mengenai sanksi pidana atau yang lazimnya disebut dengan ketentuan pidana (*strafbepalingen*).

Sebetulnya penggunaan istilah ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat karena pidana itu sendiri hanya merupakan salah satu bentuk dari sanksi-sanksi yang ada. Namun ketentuan pidana yang dimaksudkan di sini sebenarnya adalah ketentuan sanksi, karena dalam peraturan perundang-undangan dikenal beberapa bentuk sanksi, yaitu "sanksi perdata yang dapat berupa ganti rugi; sanksi pidana dapat berupa penjara, kurungan, denda, dan pidana mati; sedangkan sanksi administratif dapat berupa pencabutan izin ataupun pencabutan hak". Dengan demikian, sebenarnya sanksi adalah tidak hanya sanksi pidana. Oleh sebab itu istilah ketentuan pidana lebih tepat disebut dengan ketentuan sanksi (*sankstie bepalingen*), bukan ketentuan pidana (*strafbepalingen*).

Apabila ditelusuri lebih jauh tentang keberadaan suatu ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan, sebenarnya hal tersebut tidak terlepas dari adanya unsur-unsur norma yaitu, yang berisi keharusan atau perintah untuk berbuat sesuatu (*gebod*) dan larangan untuk berbuat sesuatu (*verbod*). Keberadaan unsur-unsur norma tadi (*gebod dan verbod*) dimaksudkan untuk memelihara dan mewujudkan ketertiban dalam masyarakat. Agar norma tersebut dapat ditaati maka diperlukan adanya sanksi. Dalam ilmu perundang-undangan, berkaitan dengan unsur-unsur norma tadi dikenal adanya norma hukum primer dan norma hukum sekunder (Suprpto, 1998: 15-16).

Norma hukum primer adalah suatu norma hukum yang berisi aturan/patokan bagaimana cara kita harus berperilaku dalam masyarakat. Sebagai contoh, norma tersebut dirumuskan dalam kalimat sebagai berikut: "Hendaknya engkau tidak mencuri". Norma hukum sekunder adalah suatu norma hukum yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer itu tidak dipenuhi (dilanggar). Jadi norma sekunder ini baru bereaksi apabila norma primer dilanggar. Sebagai contoh, norma tersebut dirumuskan dalam kalimat "apabila engkau mencuri dihukum".

MASALAH PERUMUSAN KETENTUAN PIDANA DALAM PERATURAN PEMERINTAH

Di dalam suatu peraturan, perumusan norma hukum primer dan sekunder itu biasanya dirumuskan dalam suatu ketentuan (norma) secara berhimpitan, sehingga perumusannya bisa berbunyi sebagai berikut: "Barang siapa mencuri dihukum". Dengan demikian terlihat jelas bahwa perbuatan yang dapat dikenakan hukuman tersebut adalah mencuri, sebagaimana yang telah dirumuskan dalam norma primer tadi. Jadi, suatu sanksi perlu dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan bilamana peraturan perundang-undangan itu sendiri merumuskan norma-norma tadi (apa-apa yang harus dipatuhi oleh masyarakat dan apa-apa pula yang dilarang untuk dilakukan). Dengan kata lain perbuatan yang dituduhkan dalam ketentuan sanksi tersebut adalah perbuatan yang dirumuskan dalam norma dan perumusan norma tersebut di samping harus jelas, juga harus pasti, karena ketentuan yang memuat norma dan sanksi erat pula kaitannya dengan masalah kepastian hukum bagi individu, kelompok, atau suatu badan, sehingga pelanggaran terhadap norma-norma tersebut akan melahirkan suatu sanksi. Meskipun demikian, tidak semua peraturan perundang-undangan perlu mencantumkan ketentuan sanksi, sebab jika suatu peraturan perundang-undangan sifatnya hanya menetapkan dalam arti berupa tindakan sepihak dari pemerintah tidak perlu adanya ketentuan sanksi, karena tidak adanya perumusan unsur-unsur norma tadi (*gebod, verbod*). Sebagai contoh adalah Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (disingkat APBN).

Selanjutnya untuk adanya suatu arahan atau fokus dalam penulisan ini dan mengingat pengertian sanksi itu ada beberapa macam, sementara peraturan perundang-undangan itu juga meliputi beberapa jenis peraturan perundang-undangan, maka untuk tujuan penulisan ini, penulis membatasi permasalahan khusus mengenai perumusan ketentuan sanksi pidana dalam peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari suatu undang-undang. Meskipun demikian, di sana-sini tetap tidak terlepas dari pembahasan mengenai hal-hal lain yang terkait dengan peraturan pemerintah tersebut.

II. PERUMUSAN MASALAH

Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam hal pemberantasan setiap kejahatan telah menjadi suatu pendapat umum bahwa, penghapusan kejahatan dalam masyarakat adalah tidak mungkin dan juga tidak diinginkan. Tidak mungkin karena kriminalitas itu selalu memperlihatkan bentuk-bentuk baru dalam masyarakat. Tidak diinginkan karena tindakan-

tindakan yang diperlukan untuk pemberantasan kejahatan itu tidak dapat diterima oleh masyarakat (Boukema, 1980: 87). Dalam hal ini diartikan bahwa di situ pihak kejahatan itu memang diupayakan untuk terus dihapuskan, tetapi di pihak lain penghapusan kejahatan itu tidak jarang membawa dampak yang kurang menguntungkan bagi masyarakat. Misalnya, untuk mencegah terjadinya suatu kejahatan, polisi melakukan pemeriksaan yang ketat pada setiap kendaraan yang memasuki suatu tempat tertentu, di mana tindakan tersebut sering dianggap mengganggu jalannya lalu lintas, kebebasan, dan ketepatan waktu karena dapat menimbulkan suatu kemacetan.

Bertitik tolak dari hal tersebut, maka pendapat yang menyatakan bagaimanapun juga tindakan preventif atau pencegahan (*pro-actief*) akan jauh lebih baik dari tindakan sesudahnya (*re-actief*), dapat dibenarkan. Atas dasar pertimbangan ini pula, maka sebagai salah satu tindakan pencegahan, peranan sanksi pidana masih tetap dianggap perlu dan sudah seharusnya mendapatkan perhatian khusus terutama dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan.

Pada dasarnya suatu undang-undang hanya memuat hal-hal yang pokok-pokok saja dan tidak mengatur hal-hal secara terperinci, sehingga untuk pelaksanaannya harus diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya. Peraturan pelaksanaan tersebut dapat berbentuk undang-undang atau peraturan pemerintah. Jadi adakalanya, undang-undang dilaksanakan dengan undang-undang tetapi adakalanya juga undang-undang dilaksanakan dengan peraturan pemerintah.

Suatu undang-undang dilaksanakan dengan undang-undang apabila peraturan tersebut memuat ketentuan-ketentuan yang bersifat mengikat umum (*algemeen bindende regels*) dalam arti yang memberikan beban-beban kepada penduduk, mengurangi kebebasan bertindak penduduk, dan memuat keharusan-keharusan serta larangan-larangan. Karena itu pencantuman sanksi pidana dalam undang-undang sebagai produk legislatif antara pemerintah dan rakyat melalui dewan perwakilan rakyat (disingkat DPR), dapat lebih menjamin rasa keadilan di dalam masyarakat, karena dengan demikian, telah diolah bersama dan disepakati bersama di dalam forum persidangan dewan perwakilan rakyat. Akan tetapi suatu undang-undang yang dilaksanakan dengan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya, yang dasarnya adalah pendelegasian kewenangan seperti yang disebutkan dalam Pasal 5 Ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah (PP) untuk

MASALAH PERUMUSAN KETENTUAN PIDANA DALAM PERATURAN PEMERINTAH

menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Dalam hal ini, instansi pembuat undang-undang di pusat menyerahkan kekuasaan perundang-undangan kepada lembaga eksekutif yaitu presiden untuk mengatur selanjutnya ke dalam peraturan pemerintah (PP) sebagai pelaksanaan dari suatu undang-undang. Dengan demikian pencantuman ancaman pidana dalam peraturan pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang hanya ditentukan secara sepihak oleh pemerintah. Padahal kita mengetahui bahwa sanksi pidana itu sendiri sebetulnya merupakan pembatasan terhadap hak asasi manusia, baik itu berupa pembatasan terhadap hak hidup, hak kebebasan, dan sebagainya. Apabila terjadi pencantuman sanksi sepihak oleh pemerintah, dalam arti tanpa pembahasan di dewan perwakilan rakyat, apakah tidak akan mengurangi rasa keadilan dalam masyarakat ?

Untuk mengatasi hal ini, maka dalam menentukan ancaman pidana tersebut harus berdasarkan pada dasar hukum yang kuat sehingga tidak semata-mata merupakan pelanggaran hak saja. Dengan kata lain, pencantuman sanksi dalam peraturan pemerintah harus dilakukan berdasarkan pelimpahan wewenang dari undang-undang yang bersangkutan, dan undang-undang itu sendiri harus menentukan secara lengkap hukum yang akan diberikan secara maksimal. Jadi, suatu peraturan pemerintah tidak dapat memuat ancaman pidana kecuali apabila sudah ditentukan dalam undang-undang.

Meskipun demikian ketentuannya, dalam praktik, pembuatan suatu peraturan perundang-undangan khususnya yang berjenis peraturan pemerintah ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sering terdapat pelaksanaan suatu ketentuan yang tidak pasti sehingga menimbulkan permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa suatu peraturan pemerintah tetap mencantumkan sanksi pidana, sedangkan dalam undang-undang yang bersangkutan tidak ada pengaturannya?
2. Apa patokan atau kriteria yang digunakan dalam menentukan berat atau ringannya sanksi pidana tersebut ?

III. PEMBAHASAN

A. Sanksi dalam Peraturan Pemerintah (PP)

Pencantuman sanksi pidana dalam peraturan pemerintah tanpa ada-

nya pengaturan sebelumnya dalam undang-undang, dapat dilihat misalnya dalam Peraturan Perintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal 40 peraturan pemerintah tersebut mengatakan bahwa apabila seorang suami bermaksud untuk beristeri lebih dari seorang, maka ia wajib mengajukan permohonan secara tertulis kepada pengadilan.

Ancaman pidana terhadap pelanggaran ketentuan tersebut, yang tercantum dalam Pasal 45 Ayat (1) huruf (a) adalah maksimum pidana denda Rp. 7.500,-. Dengan tidak adanya dasar hukum yang kuat dalam penentuan sanksi tersebut di atas, maka untuk melaksanakan sanksi pidana tersebut telah menimbulkan ketidak-pastian hukum apalagi ancaman sanksi yang dikenakan nyata-nyata ringan sekali. Akibatnya seorang pria (Islam) yang ingin kawin lagi dengan mengambil istri kedua, dapat saja melakukannya dengan mudah yaitu dengan membayar pidana denda hanya sebesar Rp. 7.500,-.

Apabila ditelusuri lebih jauh, penyebab dari ketidak-pastian hukum tersebut terletak pada teknis pembuatan peraturan perundang-undangan secara keseluruhan yaitu karena masih belum adanya ketegasan yang pasti mengenai penentuan sanksi pidana tersebut. Sementara pedoman teknis pembuatan peraturan perundang-undangan yang baku dan yang dapat dipedomani dalam pembuatan peraturan perundang-undangan itu juga belum ada sampai sekarang.

Pada buku pedoman teknis pembuatan peraturan perundang-undangan yang saat ini dipakai sebagai pedoman sementara oleh Departemen Kehakiman Republik Indonesia, dikatakan bahwa "Peraturan pemerintah tidak dapat memuat ancaman pidana kecuali apabila sudah ditentukan dalam undang-undang" (Depkeh, Tanpa Tahun: 7-8). Tetapi pada bagian lain disebutkan lagi bahwa: "Pada hakikatnya peraturan pemerintah tidak boleh memuat ketentuan pidana, kecuali jika diwenangkan secara umum oleh undang-undang atau diwenangkan secara khusus oleh undang-undang yang bersangkutan". Selanjutnya disebutkan pula bahwa bila dikehendaki, kewenangan-kewenangan kepada peraturan pemerintah untuk menentukan pidana terhadap pelanggaran ketentuan-ketentuannya, dapat diberikan secara umum sebagaimana misalnya pernah terjadi dengan *ordonantie* dalam *Stb.* 1927 Nomor 346 yang intinya berbunyi sebagai berikut: "Apabila dalam suatu *ordonnantie* tidak ditentukan lain, maka di dalam *regering verordening* (peraturan pelaksanaan suatu undang-undang), dapat ditetapkan sanksi pidana terhadap pelanggaran peraturannya dengan pidana kurungan

MASALAH PERUMUSAN KETENTUAN PIDANA
DALAM PERATURAN PEMERINTAH...

paling lama 3 bulan atau denda setinggi-tingginya 500 *gulden* dengan disertai perampasan barang-barang tertentu atau tidak" (Attamimi, 1984: 23).

Dari uraian-uraian di atas jelas terlihat, betapa masih rancunya petunjuk-petunjuk yang harus dipedomani dalam penentuan sanksi pidana tersebut. Sementara kedudukan *Stb.* 1927 Nomor 346 itu sendiri masih dipertanyakan apakah masih berlaku atau tidak.

Mengenai hal ini terdapat dua pendapat dikalangan teoritisi dan praktisi perundang-undangan. Pendapat pertama mengatakan bahwa *staatblad* tersebut masih berlaku sedangkan pendapat yang kedua mengatakan bahwa *staatblad* tersebut sudah tidak berlaku lagi (Attamimi, 1984: 23).

Pendapat yang pertama mendasarkan pertimbangannya pada ketentuan-ketentuan peralihan yang terdapat pada ketiga undang-undang dasar yang pernah berlaku di Indonesia. Pertama Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih tetap berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar 1945". Ternyata selama periode berlakunya Undang-undang Dasar 1945 (1945-1949) memang belum ada suatu ketentuan yang baru, sehingga *staatsblad* tersebut masih berlaku. Kemudian ketika Undang-undang Dasar 1945 diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (disingkat RIS), terlihat pula bahwa dalam Ketentuan Peralihannya yaitu Pasal 192 Ayat (1) menyatakan bahwa "peraturan, undang-undang, dan ketentuan-ketentuan tata usaha yang sudah ada pada saat Konstitusi RIS mulai berlaku, tetap berlaku dengan tidak berubah sebagai peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan Republik Indonesia sendiri, selama dan sekedar peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan itu tidak dicabut, ditambah, atau diubah oleh undang-undang dan ketentuan-ketentuan tata usaha atas kuasa Konstitusi RIS". Dengan demikian, *staatsblad* tersebut dianggap pula tetap masih berlaku karena memang belum ada penggantinya. Selanjutnya ketika Konstitusi RIS diganti oleh Undang-undang Dasar Sementara 1950, terlihat pula dalam ketentuan peralihannya yaitu Pasal 142 yang isi ketentuan tersebut sama dengan yang terdapat dalam Konstitusi RIS, sehingga *staatblad* tersebut juga dianggap masih berlaku. Akhirnya ketika kita kembali kepada Undang-undang Dasar 1945 pada tahun 1959, ternyata Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945 terlihat dan berlaku kembali. Atas dasar pertimbangan-

pertimbangan tersebut, maka pendapat pertama mengatakan bahwa *Staatsblad* 1927 Nomor 346 itu masih tetap berlaku.

Pendapat kedua mendasarkan pertimbangannya bahwa dengan mengindahkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945, maka dalam periode sebelum Konstitusi RIS (1945-1949), *Staatsblad* 1927 Nomor 346 masih berlaku. Namun setelah berlakunya Konstitusi RIS, pada Pasal 141 Ayat (1) dikatakan bahwa, peraturan-peraturan menjalankan undang-undang ditetapkan oleh pemerintah. Namanya ialah peraturan pemerintah. Kemudian pada Ayat (2) diketahui bahwa, peraturan pemerintah dapat mengancam hukuman-hukuman atas pelanggaran aturan-aturannya. Batas-batas hukuman yang akan ditetapkan diatur dengan Undang-undang Federal. Dengan adanya ketentuan-ketentuan dalam Konstitusi RIS tersebut, maka pendapat yang kedua ini mengatakan bahwa *Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 346 tersebut sudah tidak berlaku lagi karena sudah tertutup daya lakunya. Menanggapi perbedaan pendapat ini Hamid S. Attamimi lebih cenderung untuk menyatakan bahwa pendapat yang benar adalah yang kedua, karena menurut pakar ilmu perundang-undang itu, berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945, bahwa *Staatsblad* 1927 Nomor 346 itu hanya dapat berlaku sampai tibanya Konstitusi RIS. Untuk selanjutnya dengan kekuatan atau aturan-aturan peralihan lainnya, baik dari Konstitusi RIS ataupun Undang-undang Dasar Sementara 1950 maupun dari Undang-undang Dasar 1945 yang kemudian berlaku lagi, *staatsblad* tersebut tidak dapat "hidup kembali". Apalagi *staatsblad* itu sendiri bukanlah undang-undang, karena *ordonnantie* tidak sama dengan undang-undang meskipun tingkat berlakunya disamakan (Attamimi, 1984: 24).

Dalam masalah ini, sesuai dengan materi-materi pendidikan yang pernah penulis ikuti tentang pembuatan suatu peraturan perundang-undangan (*wetgevingsleer*), maka penulis lebih cenderung dan setuju dengan pendapat yang kedua. Namun untuk tujuan penulisan ini, terlepas dari argumentasi tentang berlaku atau tidaknya *staatsblad* di atas, bagaimanapun juga untuk menentukan suatu sanksi pidana, kita harus kembali kepada tujuan utama dari penentuan sanksi itu, yaitu tujuan yang ingin dicapai dengan pencantuman sanksi pidana itu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Tujuan menentukan sanksi tersebut jelas untuk adanya kepastian hukum. Atas dasar hal itu, penulis berpendapat bahwa apabila tujuan yang ingin dicapai ini dikaitkan dengan kenyataan bahwa suatu peraturan pemerintah yang memuat ketentuan sanksi tanpa adanya pengaturan

MASALAH PERUMUSAN KETENTUAN PIDANA DALAM PERATURAN PEMERINTAH...

sebelumnya dalam undang-undang, tentunya tujuan untuk adanya kepastian hukum itu tidak akan tercapai.

Sebagai patokan dasar yang kuat untuk bisa kita gunakan adalah negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Karena itu, tindakan untuk merealisasikan ide negara hukum tersebut, tepat sekali apabila kita tetap mempertahankan secara konsekuen bahwa suatu peraturan pemerintah hanya boleh mencantumkan sanksi pidana apabila sebelumnya telah ditentukan dalam undang-undang yang merupakan dasar dari peraturan pemerintah tersebut, sehingga dengan adanya pengaturan dalam undang-undang tersebut, suatu peraturan pemerintah harus berpedoman kepada batasan-batasan sanksi yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Dengan demikian kepastian hukum akan dapat lebih terjamin, karena patokan dasar yang digunakan dalam penentuan sanksi tersebut sudah ditentukan secara tegas dan pasti. Persoalannya sekarang mengenai patokan dasar tersebut.

B. Patokan atau Kriteria yang Digunakan dalam Menentukan Berat atau Ringannya Sanksi Pidana

Dalam pedoman teknik pembuatan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Departemen Kehakiman RI disebutkan bahwa dalam merumuskan ketentuan pidana, perlu memperhatikan ketentuan dalam Pasal 103 KUHP yang menyatakan bahwa, "Ketentuan-ketentuan dalam delapan titel yang pertama dari Buku I KUHP berlaku juga terhadap perbuatan-perbuatan yang dalam peraturan perundang-undangan lainnya diancam pidana, kecuali apabila di dalam undang-undang ditentukan lain. Sanksi pidana terhadap pelanggaran ketentuan dalam suatu peraturan pemerintah atau dalam suatu peraturan perundang-undangan lain untuk melaksanakan undang-undang dapat diatur:

1. Dalam peraturan pemerintah atau peraturan perundang-undangan lain berdasarkan kewenangan, jenis, dan batas yang ditetapkan oleh undang-undang tersebut. Misalnya Pasal 52 Ayat (2) dan (3) Undang-undang Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut: "Peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 19, 22, 24, 26 Ayat (1), 46, 47, 48, 49 Ayat (3), dan 50 Ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan

ancaman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya sepuluh rupiah”.

2. Dalam undang-undang itu sendiri. Misalnya Pasal 15 Ayat (1) Huruf (a) *Hinder Ordonnantie* yang berbunyi “Yang memiliki, mempunyai, memakai, atau pengurus tempat usaha yang dimaksudkan dalam Pasal 1, dipidana dengan kurungan selama-lamanya dua bulan atau denda setinggi-tingginya lima ratus rupiah, jika ... atau hertindak bertentangan dengan larangan dalam Pasal 2 atau 3”.

Dari pasal-pasal tersebut di atas, terlihat adanya ancaman-ancaman pidana seperti: kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah. Berikutnya pidana kurungan selama-lamanya dua bulan atau denda setinggi-tingginya lima ratus rupiah. Meskipun demikian kita tidak dapat mengetahui bagaimana menentukan besar kecilnya hukuman tersebut. Kenapa harus ditetapkan 3 bulan, tidak 6 bulan misalnya, atau kenapa denda harus Rp. 10.000,- atau hanya Rp. 500,- (sekarang 12 x Rp. 500,-)? Apakah denda tersebut terlalu ringan atau tidak? Kalau hukuman itu terlalu ringan, berapa sebetulnya besar hukuman yang dianggap wajar atau adil untuk suatu pelanggaran atas suatu undang-undang.

Semua hal-hal tersebut di atas masih belum ada patokan yang pasti dalam peraturan perundang-undangan kita. KUHP sendiri yang merupakan pedoman yang harus kita ikuti dalam menentukan sanksi, juga tidak memberikan patokan yang bisa digunakan untuk itu. KUHP hanya menetapkan batas maksimum dan minimum suatu hukuman pidana, akibatnya lahir pula dua pendapat tentang perlu atau tidaknya patokan tersebut.

Pendapat pertama mengatakan perlu adanya patokan dalam penentuan sanksi, sedangkan pendapat kedua mengatakan tidak perlu adanya patokan cukup diserahkan pada keyakinan hakim. Kemudian bagi yang tidak puas dengan suatu putusan hakim, diberikan upaya hukum untuk mengajukan banding, kasasi, peninjauan kembali, atau minta grasi.

Kelihatannya, dalam praktik, pendapat kedua lebih dominan sehingga timbul kecenderungan adanya yang disebut dengan “disvaritas pemidanaan” atau putusan yang bervariasi tentang pemidanaan (Hamzah, 1986: 180-181) misalnya, pencuri ayam dihukum 3 bulan, sementara koruptor yang merugikan negara milyaran rupiah hanya dihukum satu (1) tahun.

IV. UPAYA PEMECAHAN MASALAH

Mengingat pentingnya penentuan sanksi pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan sedangkan ketentuan yang pasti mengenai hal tersebut belum ada sampai sekarang, maka untuk mengatasi terjadinya suatu ketidakadilan tentang penghukuman, perlu dilakukan penelitian atau pengkajian terlebih dahulu kita hendak menetapkan sanksi. Misalnya, apabila kita akan menetapkan kategori perbuatan itu sebagai pelanggaran atau kejahatan, kita perlu mengkaji apakah dengan kategori tersebut akan dapat lebih meningkatkan ketahanan dari undang-undang tersebut atau dengan tindakan tersebut akan lebih mendekati rasa keadilan. Selain itu perlu juga dikonversikan besarnya denda pada peraturan perundang-undangan zaman penjajahan Belanda yang sampai saat ini masih berlaku terhadap kondisi sekarang, misalnya besarnya denda 500 gulden. Untuk lebih mendekati rasa keadilan, dapat saja ditempuh upaya dengan membandingkannya dengan harga emas pada masa dahulu dengan sekarang. Misalnya ketika itu 500 gulden dapat untuk membeli 100 gram emas. Kemudian harga satu gram emas sekarang Rp. 70.000,-. Jadi 500 gulden pada waktu itu bisa dikonversikan dengan 100 gram dengan harga emas saat ini, yaitu Rp. 7.000.000,-.

Selanjutnya patokan dasar dalam hukum pidana Indonesia, tetap mempertahankan asas "*nullum delictum nula poena sine praevia legi poenali*" yaitu suatu perbuatan hanya dapat dijatuhi hukuman apabila hukuman atas perbuatan itu telah diatur sebelumnya dalam undang-undang. Dengan demikian dalam hal pencantuman sanksi pidana dalam peraturan pemerintah, harus tetap dipertahankan secara konsekuen bahwa suatu peraturan pemerintah hanya dapat mencantumkan sanksi pidana apabila ketentuan sanksi tersebut telah diatur sebelumnya di dalam undang-undang yang bersangkutan.

V. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pencantuman ketentuan sanksi dalam suatu peraturan pemerintah tanpa ada pengaturan sebelumnya di dalam suatu undang-undang adalah

disebabkan karena masih belum adanya ketegasan atau kepastian mengenai penentuan sanksi tersebut, sementara pedoman teknis pembuatan peraturan perundang-undangan yang baku belum ada sampai saat ini.

2. Sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945 bahwa suatu peraturan pemerintah adalah merupakan peraturan delegasian untuk menjalankan undang-undang, maka ketentuan sanksi yang ditentukan dalam peraturan pemerintah harus sesuai dengan ketentuan sanksi yang ditetapkan oleh undang-undangnya.
3. Patokan atau kriteria dalam penentuan berat atau ringannya suatu sanksi pidana berdasarkan KUHP hanya menentukan batas maksimum dan minimum, sehingga timbul disparitas pemidanaan. Hal ini akan mempengaruhi pula penentuan sanksi dalam suatu peraturan perundang-undangan.

B. Saran

Mengingat masih ada beberapa kelemahan dalam pengaturan sanksi pidana dalam peraturan pemerintah, maka penulis ajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Diperlukan kehati-hatian oleh pemerintah dalam merumuskan setiap ketentuan sanksi.
2. Untuk itu sebelum merumuskan sanksi, pemerintah perlu mengadakan penelitian atau pengkajian terlebih dahulu.
3. Untuk lebih mendekati rasa keadilan, terhadap sanksi berupa denda yang masih dalam nilai uang gulden, pihak pengadilan dan penegak hukum lainnya perlu mengkonversikan nilai gulden itu dengan harga emas pada saat ini.
4. Pembuat peraturan pemerintah oleh pemerintah, sudah seharusnya secara konsekuen menerapkan sanksi pidana di dalamnya sesuai dengan sanksi pidana yang ditentukan dalam undang-undang yang dilaksanakannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S. "Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Perundang-undangan". Jakarta: BPHN, 1982.

MASALAH PERUMUSAN KETENTUAN PIDANA
DALAM PERATURAN PEMERINTAH...

Boukema, H.J. Et. al. *Pelajaran Bahasa Belanda Hukum tentang Criminaliteit en Samenleving*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1980.

Departemen Kehakiman. "Buku Pedoman Teknis Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Indonesia", tanpa penerbit dan tahun terbit.

Hamzah, Andi. *Delik-delik Tersebar di Luar KUHP*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1986.

Suprpto, Maria F.I. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, 1998.