

KEBIJAKAN PENERAPAN SANKSI PIDANA DALAM PERATURAN DAERAH PROVINSI JAMBI TENTANG PAJAK DAERAH

Oleh :

Willi Caramoon *

M. Zen Abdullah *

ABSTRAK

Keberadaan Peraturan Daerah sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Berbagai kewenangan daerah baik yang berdasarkan asas otonomi maupun tugas pembantuan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah. Pilihan atas penggunaan sanksi hukum pidana dalam Peraturan Daerah mengenai Pajak Daerah perlu dipertimbangkan secara cermat. Pertama, berkaitan dengan efektivitas penerapan sanksi hukum pidana, dan Kedua, berkaitan dengan karakteristik sanksi pidana. Apalagi dalam pelaksanaan ketentuan Peraturan Daerah ternyata ketentuan pidana tidak pernah diterapkan. Dalam pelaksanaannya bahwa penegakan hukum di bidang pajak sesungguhnya lebih mengutamakan penerapan sanksi administrasi bukan sanksi pidana. Penggunaan sanksi pidana dapat saja dilakukan sepanjang menurut pertimbangan pembentuk Peraturan Daerah dianggap perlu.

Kata Kunci: Kebijakan Sanksi Pidana, Peraturan Daerah Provinsi Jambi, Pajak Daerah

* Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Unbari.

* Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Unbari.

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala perbuatan dan tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum. Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, pemerintah merumuskan dan melaksanakan kegiatan dalam rangka pelayanan kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Namun, ada kalanya di dalam pelaksanaan tugas dijumpai keadaan-keadaan yang memerlukan penanganan secara khusus, mendesak, namun memerlukan suatu aturan hukum guna memberikan dasar keabsahan. Dalam konteks demikian, pemerintah dapat mengeluarkan suatu kebijakan dalam rangka pemecahan persoalan yang menyangkut masyarakat (publik) yang dikenal dengan sebutan kebijakan publik.

Menurut konsep demokrasi modern, kebijakan publik tidaklah berisi cetusan, fikiran atau pendapat dari para pejabat negara yang mewakili rakyat, akan tetapi pendapat atau opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk tercermin (terwujud) di dalam kebijakan-kebijakan publik.

Setiap kebijakan publik harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik.

Kebijaksanaan pada hakikatnya merupakan penetapan prioritas dan Undang-undang merupakan landasan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah. Dalam praktek pemerintahan daerah, kebijakan merupakan perwujudan sikap dan tindak yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, dan dilihat dari sudut hukum administrasi negara, kebijakan pemerintah daerah terdiri dari dua bentuk, yaitu ketetapan atau keputusan (*beschiking*) dan Peraturan daerah (*beleid*).

Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bentuk-bentuk produk hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan, adalah: Undang-undang Dasar (UUD), Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Dengan demikian, Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dan merupakan satu-satunya bentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah.

Kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi, dan sebagainya). Pada pemerintah

daerah, lembaga sah yang membuat perencanaan kebijakan publik adalah kepada daerah dan DPRD.

Keberadaan Peraturan Daerah sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Berbagai kewenangan daerah baik yang berdasarkan asas otonomi maupun tugas pembantuan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah.

Atas dasar tersebut, Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang penting dan strategis berkenaan dengan penerapan otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah menjadi instrumen hukum bagi pemerintah daerah dalam mengelola jalannya pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Sebagai instrumen hukum utama di tingkat daerah, Peraturan Daerah mengatur berbagai hal berkaitan dengan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang didasarkan atas dinamika dan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, Peraturan Daerah tidak semata-mata hanya menjustifikasi kekuasaan pemerintah daerah untuk bertindak dan mengatur warganya, tetapi juga

memberikan perlindungan terhadap hak-hak dan kepentingan masyarakat luas.

Untuk memberikan daya penegak, Peraturan Daerah dapat memuat sanksi hukum baik hukum pidana, hukum administrasi maupun hukum perdata. Akan tetapi, dalam praktek penyusunan Peraturan Daerah, penggunaan sanksi hukum pidana agaknya lebih menjadi pilihan bagi pembentuk Peraturan Daerah dibandingkan dengan penggunaan sanksi hukum lainnya. Penggunaan sanksi hukum pidana dalam Peraturan Daerah sebagaimana dikemukakan di atas juga dilakukan dalam Peraturan Daerah mengenai Pajak Daerah.

Penggunaan atau penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah tidak terlepas dari adanya delegasi kewenangan dari Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang selanjutnya diganti dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam Undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah tersebut digariskan ketentuan mengenai materi apa saja yang sekurang-kurangnya harus dimuat dalam Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan/atau retribusi daerah.

Akan tetapi yang menarik untuk diperhatikan adalah bahwa dalam ketentuan mengenai materi apa saja yang

sekurang-kurangnya harus dimuat dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah, yang ada justru mengenai sanksi administrasi bukan sanksi pidana. Akan tetapi pada pasal yang berbeda, diatur pula mengenai sanksi pidana yang dapat dimuat dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah, Ketentuan menyangkut penggunaan sanksi pidana tersebut meliputi jenis sanksi pidana, serta lamanya pidana kurungan ataupun besarnya pidana denda yang dapat diancamkan.

Hal ini dapat dimaknai bahwa penegakan hukum di bidang pajak sesungguhnya lebih mengutamakan penerapan sanksi administrasi bukan sanksi pidana. Penggunaan sanksi pidana dapat saja dilakukan sepanjang menurut pertimbangan pembentuk Peraturan Daerah dianggap perlu.

Atas dasar demikian, maka Peraturan Daerah yang mengatur tentang pajak memuat ketentuan sanksi pidana. Hal mana juga dilakukan pembentuk Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah.

Peraturan dalam Peraturan Daerah pada dasarnya termasuk dalam bidang hukum administrasi negara. Oleh karena itu yang merupakan sanksi utamanya adalah sanksi administrasi. Meskipun demikian, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kemungkinan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah.

Pilihan atas penggunaan sanksi hukum pidana dalam Peraturan Daerah mengenai Pajak Daerah perlu dipertimbangkan secara cermat. Pertama, berkaitan dengan efektivitas penerapan sanksi hukum pidana, dan Kedua, berkaitan dengan karakteristik sanksi pidana. Apalagi dalam pelaksanaan ketentuan Peraturan Daerah ternyata ketentuan pidana tidak pernah diterapkan. Oleh karena itu, meskipun dibolehkan Peraturan Daerah mengenai Pajak daerah menggunakan sanksi pidana sebaiknya dihindari.

Menurut Ali Zaidan, usaha untuk menghindari prosedur pidana disebabkan penghukuman terhadap wajib pajak tidak menyebabkan utang pajak menjadi hapus. Dengan demikian, jika wajib pajak dituntut secara pidana akan menimbulkan *double jeopardy* yang tidak adil. Yaitu yang bersangkutan tetap diwajibkan untuk melunasi pajak yang terutang kecuali utang pajaknya daluwarsa atau dihapuskan.¹

Penelitian atau pengkajian atas ketentuan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah ini selain didasarkan pada pertimbangan di atas juga dikaitkan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dengan pertimbangan-pertimbangan di atas, penelitian atau pengkajian terhadap penggunaan sanksi

¹ Kompas, 11 Februari 2010

pidana dalam Peraturan Daerah Povinsi Jambi tentang Pajak Daerah menarik untuk dilakukan.

Ada dua alasan mengapa penelitian terhadap kebijakan penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi ini harus dilakukan. *Pertama*, Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaraan Bermotor, Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaraan Bermotor di Atas Air, dan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 7 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor di Atas Air, dan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, dibuat dengan berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000. Sesuai dengan perkembangan keadaan, Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 telah tidak berlaku lagi dengan adanya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009.

Dengan pertimbangan ini, maka seluruh Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah yang dibuat berdasarkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tetap berlaku untuk

paling lama dua tahun sebelum diadakan yang baru. Bunyi Ketentuan Pasal 180 ayat (1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 ini memberikan petunjuk bahwa Pemerintah Daerah harus membuat Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah yang baru sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009.

Kedua, terkait adanya pembuatan Peraturan Daerah baru yang berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 ini, maka penting kiranya dikaji secara matang apakah Peraturan Daerah tentang Pajak harus memuat atau menerapkan sanksi pidana atau tidak? Pengkajian ini sangat penting dalam kerangka membentuk Peraturan Daerah yang efektif, yaitu Peraturan Daerah yang materinya dapat dilaksanakan atau diterapkan secara nyata. Sebab, sebagaimana diketahui secara umum, hampir sangat jarang diketahui adanya penerapan sanksi pidana atas pelanggaran Peraturan Daerah.

B. Kebijakan Penerapan Sanksi Pidana Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi Tentang Pajak Daerah.

Peraturan Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah yang menjadi bahan tulisan ini meliputi:

1. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaraan Bermotor;

2. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
3. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
4. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaraan Bermotor di Atas Air;
5. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 7 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor di Atas Air;
6. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Keseluruhan Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah tersebut merupakan pelaksanaan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Hal mana jenis pajak yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi sebagaimana disebutkan di atas merupakan jenis pajak daerah yang berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dinyatakan sebagai pajak daerah provinsi.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa jenis pajak provinsi terdiri atas:

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- 4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Sebagaimana diketahui, bahwa Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah tidak berlaku lagi seiring ditetapkan dan telah berlakunya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Keseluruhan Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah tersebut memuat ketentuan pidana.

Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaraan Bermotor memuat ketentuan pidana sebagaimana diatur pada Pasal 30, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 30

- 1) Wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (Satu) tahun atau dengan paling banyak 2 (Dua) kali pajak terutang.

- 2) Wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (Dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.
- 3) Pemilik dan atau yang menguasai kendaraan yang berasal dari luar daerah yang tidak memutasikan kendaraannya lebih dari 90 (Sembilan puluh) hari ke Provinsi Jambi dapat dikenakan sanksi penahanan atau membayar sumbangan pihak ketiga sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor memuat ketentuan pidana sebagaimana diatur pada Pasal 31, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 31

- 1) Wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (Satu) tahun atau dengan paling banyak 2 (Dua) kali pajak terutang.
- 2) Wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (Dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.

Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

memuat ketentuan pidana sebagaimana diatur pada Pasal 27, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 27

- 1) Wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (Satu) tahun atau dengan paling banyak 2 (Dua) kali pajak terutang.
- 2) Wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (Dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.

Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaraan Bermotor di Atas Air memuat ketentuan pidana sebagaimana diatur pada Pasal 32, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 32

- 1) Wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (Satu) tahun atau dengan paling banyak 2 (Dua) kali pajak terutang.
- 2) Wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (Dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.

Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 7 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dia Atas Air memuat ketentuan pidana sebagaimana diatur pada Pasal 31, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 31

- 1) Wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (Satu) tahun atau dengan paling banyak 2 (Dua) kali pajak terutang.
- 2) Wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (Dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.

Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air bawah tanah dan Air Permukaan, juga memuat ketentuan pidana sebagaimana diatur pada Pasal 26, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 26

- 1) Wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (Satu) tahun atau dengan paling banyak 2 (Dua) kali pajak terutang;
- 2) Wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak

lengkap atau keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (Dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.

Berdasarkan pemaparan sebagaimana diuraikan di atas, dapat diketahui bahwa ada keseragaman rumusan ketentuan pidana ketentuan pidana pada keseluruhan Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah. Keseragaman rumusan ketentuan pidana itu sebagaimana dirangkum dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1 Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi Tentang Pajak Daerah

Unsur Norma	Ancaman Pidana
<p>Karena kealpaannya :</p> <ul style="list-style-type: none"> • tidak menyampaikan SPTPD atau; • mengisi SPTPD dengan tidak benar atau; • mengisi SPTPD dengan tidak lengkap; atau • melampirkan keterangan yang tidak benar; • merugikan keuangan daerah 	<p>Dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak 2 (dua) kali pajak terutang.</p>
<p>Karena Sengaja :</p> <ul style="list-style-type: none"> • tidak menyampaikan SPTPD atau • mengisi SPTPD dengan tidak benar atau • mengisi SPTPD tidak lengkap atau • memberikan keterangan yang tidak benar • Sehingga merugikan keuangan daerah 	<p>Dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.</p>

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa ketentuan pidana dari semua Peraturan Daerah Provinsi Jambi yang mengatur tentang Pajak tersebut memiliki kesamaan baik mengenai norma maupun ancaman pidana.

Meskipun demikian, ternyata tak satupun dari keseluruhan Peraturan Daerah Provinsi Jambi yang memuat adanya ketentuan pidana tersebut yang memuat adanya dasar pertimbangan yang melatarbelakangi kebijakan penerapan sanksi pidana.

Dalam Peraturan Daerah yang diteliti juga tidak dapat ditemukan dasar pertimbangan mengenai dipidananya suatu perbuatan-perbuatan yang melanggar ketentuan dalam Peraturan Daerah yang biasanya dirumuskan dalam secara eksplisit dalam bagian “konsideran”. Bahkan dalam praktik pembuatan Peraturan Daerah selama ini tidak pernah dibicarakan secara khusus dan terpisah mengenai dasar pertimbangan adanya “kebijakan kriminalisasi” yaitu penetapan suatu perbuatan dijadikan sebagai tindak pidana yang diancam dengan sanksi pidana.

Bahkan apabila ditelusuri secara cermat ternyata pada bagian konsideran, penjelasan umum, maupun penjelasan pasal yang memuat ketentuan pidana dari masing-masing Peraturan Daerah di atas tidak ada disinggung sama sekali perihal sanksi pidana yang dalam Peraturan Daerah tersebut

digunakan sebagai instrumen pemaksa atau instrumen penegakan hukum manakala terjadi pelanggaran atas Peraturan Daerah tersebut.

Oleh karena tidak ditemukan adanya dasar pertimbangan kebijakan penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi sebagaimana dimaksud di atas, kemungkinan yang terjadi kebijakan penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah tersebut hanya didasarkan pada pertimbangan adanya delegasi wewenang dari peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan tahun pembuatannya, yaitu 2002, maka dapat ditelusuri bahwa dasar penggunaan atau penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak sebagaimana diuraikan di atas, didasarkan pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebagaimana diketahui kedua undang-undang tersebut memberikan delegasi wewenang penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah.

Ketentuan pengaturan penerapan sanksi pidana dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dirumuskan pada Pasal 71 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Peraturan Daerah

dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Perundang-undangan”

Adapun pengaturan penerapan sanksi pidana dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dirumuskan pada Pasal 37, yang menyatakan “Wajib pajak yang karena kealpaannya tidak menyampaikan pemberitahuan pajak daerah atau mengisi tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya 2 kali pajak yang terutang.” dan “Wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan pemberitahuan pajak daerah atau mengisi tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 2 tahun dan atau denda sebanyak-banyaknya 4 kali pajak yang terutang.”

Berdasarkan penelusuran atas ketentuan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana

telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dapat diketahui bahwa rumusan ketentuan pidana sebagaimana digunakan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah adalah mengadopsi secara keseluruhan rumusan yang dimuat dalam Pasal 37 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Oleh karena rumusan pengaturan penggunaan sanksi pidana dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diadopsi secara utuh, maka tidak mengherankan apabila secara keseluruhan Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah memuat rumusan yang sama mengenai ketentuan pidana, baik mengenai norma maupun ancaman pidana

Kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah pada hakikatnya termasuk bagian dari politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.² Melaksanakan politik hukum

² *Ibid.*

pidana juga mempunyai arti sebagai usaha untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.³ Dengan demikian, dalam kebijakan hukum pidana terkandung makna tentang “bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu peraturan perundang-undangan pidana yang baik.”⁴

Kebijakan hukum pidana pada dasarnya dapat difungsionalisasikan atau dioperasionisasikan melalui beberapa tahap, yaitu tahap formulasi atau tahap kebijakan legislatif, tahap aplikasi atau kebijakan legislatif, dan tahap eksekusi atau kebijakan eksekutif.⁵

Tahap formulasi dapat dikatakan sebagai tahap perencanaan dan perumusan peraturan perundang-undangan pidana. Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan dari ketentuan peraturan perundang-undangan pidana yang telah dilanggar. Tahap eksekusi adalah tahap pelaksanaan dari putusan pengadilan atas perbuatan pidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Tahap formulasi merupakan tahap awal yang paling strategis dari keseluruhan perencanaan proses fungsionalisasi

³ Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 20

⁴ Barda Nawawi Arief, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 25

⁵ Barda Nawawi Arief, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya bakti, Bandung, hlm.75

hukum pidana. Tahap formulasi tersebut menjadi dasar, landasan, dan pedoman bagi tahap-tahap fungsionalisasi hukum pidana berikutnya, yaitu tahap aplikasi dan tahap eksekusi. Menurut Barda Nawawi Arief, kesalahan atau kelemahan tahap formulasi merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat bagi tahap-tahap berikutnya dalam kebijakan hukum pidana, yaitu tahap aplikasi dan tahap eksekusi.

Oleh karena itu, mengkaji penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah harus dihubungkan dengan dasar pertimbangan kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah itu sendiri.

Menurut Muladi, pada dasarnya terdapat dua masalah sentral yang harus diperhatikan dalam kebijakan hukum pidana, khususnya dalam tahap formulasi, yaitu masalah penentuan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan masalah penentuan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.⁶

Dasar pertimbangan kebijakan penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah pada hakikatnya berkaitan erat dengan masalah penentuan perbuatan yang seharusnya dijadikan tindak pidana yang dikenal dengan istilah “kriminalisasi”. Kriminalisasi adalah proses untuk menjadikan suatu perbuatan yang semula bukan tindak

⁶ *Ibid*

pidana menjadi tindak pidana.⁷ Proses kriminalisasi tersebut diakhiri dengan terbentuknya peraturan perundang-undangan dimana perbuatan tersebut diancam dengan suatu sanksi berupa pidana.

Kriminalisasi sebagai suatu langkah kebijakan tentu mengandung tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Rangkaian tujuan-tujuan tersebut harus mengarah kepada suatu kebijakan sosial. Keterpaduan antara tujuan kriminalisasi dan tujuan kebijakan sosial diharapkan dapat mendukung tercapainya pembangunan nasional secara keseluruhan. Konsep demikian ini dilandasi pada pemikiran bahwa kriminalisasi sebagai salah satu masalah sentral dalam penanggulangan masalah kejahatan dengan hukum pidana

Berkaitan dengan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam peraturan daerah ini, dalam penyusunan dasar-dasar pertimbangannya pun harus dapat dianalisis dari sudut pandang pendekatan kebijakan. Perumusan dasar-dasar pertimbangan harus menggunakan pendekatan kebijakan karena hal tersebut merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan atau *policy*, yaitu bagian dari politik hukum/penegakan hukum, politik hukum pidana, politik criminal, dan politik sosial. Oleh karena dalam setiap kebijakan terkandung pula nilai maka dalam perumusan

⁷ Muladi, 2002, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, hlm. 255

dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi pun harus berorientasi pada pendekatan nilai.

Berdasarkan pendekatan tersebut, Sudarto berpendapat bahwa hal-hal yang harus diperhatikan dalam kriminalisasi adalah :

- a. Harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional; sanksi pidana bertujuan menanggulangi kejahatan demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki”, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan spiritual) atas warga masyarakat;
- c. Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip “biaya dan hasil”;
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tentang pendekatan kebijakan tersebut dan dikaitkan dengan praktek legislasi daerah selama ini dalam mengkriminalisasi perbuatan dalam peraturan daerah, terlihat bahwa kebijakan kriminalisasi dalam peraturan daerah tersebut lebih dominan menggunakan pendekatan kebijakan daripada pendekatan nilai. Hal ini

tercermin jelas dalam pola perumusan dasar-dasar kriminalisasi yang lebih dominan menggunakan pendekatan kebijakan.

Dalam peraturan daerah tentang Pajak, perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi yang menggunakan pendekatan kebijakan antara lain terlihat dalam rumusan sebagaimana dimuat dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagai berikut:

- Perpajakan sebagai salah satu perwujudan kewajiban kenegaraan yang merupakan sarana peran serta dalam pembiayaan Negara dan pembangunan nasional;
- Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab.

Berdasarkan perumusan dasar-dasar pertimbangan dalam peraturan daerah tentang pajak daerah tersebut, nampak jelas bahwa kriminalisasi yang dilakukan didasari atas pertimbangan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan pembangunan nasional. Maksudnya adalah bahwa pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang direncanakannya merasa perlu untuk menetapkan perbuatan-

perbuatan yang melanggar peraturan daerah sebagai perbuatan pidana yang diancam dengan sanksi pidana. Dengan demikian kriminalisasi dalam peraturan daerah tersebut didasari alasan praktis untuk menunjang kebijakan pemerintah daerah.

Demikian dominannya penggunaan pendekatan kebijakan dalam perumusan dasar-dasar kriminalisasi dalam peraturan daerah tentang pajak daerah sampai terkesan bahwa pendekatan nilai dikesampingkan. Indikasi dikesampingkannya pendekatan nilai ini nampak nyata karena aspek perlindungan wajib pajak tidak begitu diatur secara detail. Padahal wajib pajak memiliki hak-hak yang harus dijamin dan dilindungi dalam peraturan daerah yang bersangkutan.

Pada sisi lain, apabila pemerintah daerah melalaikan kewajiban atau melanggar ketentuan tidak pernah diatur ancaman pidananya dalam peraturan daerah. Jadi dapat dikatakan bahwa perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi tersebut hanya bersifat sepihak bagi kepentingan penguasa. Hal ini berarti masalah nilai-nilai seperti keadilan, jaminan hak-hak maupun perlindungan hukum masyarakat kurang diperhatikan dalam perumusan dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi dalam peraturan daerah tentang pajak daerah.

Dalam hubungannya dengan masalah kriminalisasi ini, Muladi⁸ mengingatkan mengenai beberapa ukuran yang secara doktrinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu sebagai berikut:

1. kriminalisasi tidak boleh terkesan menimbulkan “overkriminalisasi” yang masuk katagori *the misuse of criminal sanction*;
2. kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc*;
3. kriminalisasi harus mengandung unsur korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial;
4. kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip *ultimum remedium*;
5. kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang *enforceable*;
6. kriminalisasi harus memperoleh dukungan publik;
7. kriminalisasi harus mengandung unsur “*subsosialitet*” (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat, sekalipun kecil sekali);
8. kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.

Mengingat pentingnya tahap formulasi dalam fungsionalisasi atau operasionalisasi kebijakan hukum pidana, maka kebijakan penerapan hukum pidana dalam Peraturan Daerah sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana sudah seharusnya memperhatikan kriteria di atas. Dasar pertimbangan adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah melalui pencantuman

⁸ *Ibid*

ketentuan pidana seharusnya tidak boleh melepaskan dari ukuran atau criteria dalam kebijakan kriminalisasi.

Sebagaimana diuraikan pada bab-bab sebelumnya, perumusan kebijakan penggunaan atau penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah termasuk salah satu masalah sentral dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) karena berhubungan dengan penentuan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar dan pada akhirnya akan mempunyai hubungan yang erat dengan sistem pidana dan pemidanaan. Sistem pidana dan pemidanaan tersebut dapat mencakup ruang lingkup yang cukup luas.

Sistem pidana dan pemidanaan dapat mencakup beberapa sub sistem pidana dan pemidanaan. Sub sistem pidana dan pemidanaan tersebut antara lain dapat dilihat dari masalah jenis sanksi pidana, masalah perumusan sanksi pidana dan masalah jumlah atau lamanya ancaman pidananya.

Dalam hubungannya dengan masalah jenis sanksi pidana, maka dikenal dua model yaitu *double track system* dan *single track system*. *Double track system* merupakan system dua jalur mengenai sanksi dalam hukum pidana, yaitu berupa sanksi pidana dan sanksi tindakan. Adapun *single track system* merupakan sistem satu jalur mengenai sanksi dalam hukum pidana, yaitu hanya berupa sanksi pidana.

Dalam kaitannya dengan perumusan sanksi pidana, dikenal beberapa sistem perumusan sanksi pidana, yaitu tunggal, alternatif, komulasi, serta gabungan antara komulasi-alternatif. Dalam sistem tunggal, suatu tindak pidana hanya diancam dengan satu sanksi pidana secara tunggal. Dalam sistem alternatif suatu tindak pidana diancam dengan dua atau lebih sanksi pidana yang dapat dipilih, sehingga dalam perumusan sanksi pidananya menggunakan kata sambung “atau” di antara ancaman sanksi pidana.

Dalam sistem komulasi, suatu tindak pidana diancam dengan dua atau lebih sanksi pidana yang dapat dikenakan secara bersamaan, sehingga dalam sistem perumusan sanksi pidananya menggunakan kata sambung “dan” di antara ancaman sanksi pidana. Dalam sistem komulasi-alternatif, suatu tindak pidana diancam dengan dua atau lebih sanksi pidana yang dapat dipilih atau dapat pula dikenakan secara bersamaan, sehingga dalam perumusan sanksi pidananya menggunakan kata sambung “dan/atau” di antara ancaman sanksi pidana.

Dalam hubungannya dengan masalah jumlah atau lamanya sanksi pidana, dikenal sistem maksimum dan sistem minimum pidana, yang keduanya dapat dibedakan lagi menjadi sistem maksimum umum dan minimum umum pidana serta sistem maksimum khusus dan minimum khusus pidana.

Pada hakikatnya system maksimum umum dan minimum umum pidana sudah ditentukan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai induk dari peraturan hukum pidana di Indonesia, khususnya jenis pidana penjara dan kurungan. Sistem maksimum khusus dan minimum khusus pidana dapat dilihat dari pasal-pasal perumusan tindak pidana yang termuat dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan pidana.

Perumusan jenis sanksi pidana yang dapat digunakan dalam suatu produk Peraturan Daerah telah ditentukan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa “Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)” Juga ditentukan bahwa “Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya”

Sebelumnya, pengaturan penggunaan jenis sanksi pidana ini juga telah diatur dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang menyatakan bahwa “Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut diketahui bahwa system perumusan sanksi pidana yang dapat digunakan dalam Peraturan Daerah adalah sistem tunggal atau sistem alternatif. Sistem tunggal berarti Peraturan Daerah hanya dapat merumuskan atau mencantumkan pidana kurungan atau pidana denda saja. Akan tetapi, Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan atau denda sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya. Hal ini misalnya, terkait dengan pengaturan mengenai pajak daerah yang mana Undang-undang Pajak Daerah memberikan delegasi wewenang mengenai pengenaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah.

Terkait dengan hal tersebut, sistem perumusan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak adalah sistem alternatif. Sebagaimana diuraikan di atas bahwa keseluruhan Peraturan Daerah Provinsi Jambi merumuskan ancaman sanksi pidana dengan rumusan yang sama, yaitu ” karena kealpaannya tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (Satu) tahun atau dengan paling banyak 2 (Dua) kali pajak terutang” dan “...dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau

tidak lengkap atau keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan Daerah dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (Dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.

Hal yang menarik untuk dicermati, bahwa ancaman sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah, yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaraan Bermotor, Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 4 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pajak Kendaraan Bermotor di Atas Air dan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 7 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor di Atas Air, ternyata ditujukan untuk semua pelanggaran yang ditentukan.

Sebagaimana ditunjukkan pada tabel 1 di atas, dirumuskan ancaman sanksi pidana kurungan paling lama 1 (Satu) tahun atau dengan paling banyak 2 (Dua) kali pajak terutang, bagi wajib pajak yang karena kealpaannya melanggar norma yang ditentukan sehingga merugikan keuangan daerah, yakni :

1. tidak menyampaikan SPTPD; atau
2. mengisi SPTPD dengan tidak benar; atau

3. mengisi SPTPD dengan tidak lengkap; atau
4. melampirkan keterangan yang tidak benar;

Dengan bentuk perbuatan yang sama, ditentukan bahwa apabila pelanggaran tersebut dilakukan dengan sengaja maka Peraturan Daerah mengancam dengan pidana kurungan paling lama 2 (Dua) tahun atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang.

Sesungguhnya, terdapat motif dan maksud yang berbeda dari setiap norma di atas, sehingga selayaknya ancaman pidananya tidak harus disamakan. Pertanyaan yang dapat diajukan terkait diseragamkannya ancaman pidana atas jenis pelanggaran yang berbeda tersebut adalah, *pertama*, apakah pembentuk Peraturan Daerah tidak memiliki pertimbangan lain dalam merumuskan ancaman sanksi pidana kecuali mengcopy utuh rumusan yang diatur dalam undang-undang?

Kedua, dilihat dari jenis pelanggaran yang dilakukan, maka layak dipertanyakan apakah pelanggaran tersebut sungguh-sungguh layak digolongkan perbuatan yang dapat dikriminalisasikan sehingga digolongkan tindak pidana dan diancam dengan sanksi pidana?

Oleh karena rumusan tentang ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah adalah menyalin rumusan ketentuan pidana sebagaimana dimuat dalam undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi

Daerah seperti telah diuraikan sebelumnya, maka tidak mengherankan apabila tidak dijumpai dasar pemidanaan atau alasan mengapa perbuatan-perbuatan yang ditentukan tersebut diancam dengan ancaman pidana.

Dalam hal ini, kiranya jawaban yang dapat ditemukan adalah seperti apa yang disampaikan Marihot Siahaan bahwa ketentuan pidana ini dimaksudkan agar wajib pajak menjalankan hak serta kewajibannya dengan benar.⁹

Namun demikian, masih dapat dipersoalkan apakah harus dengan ancaman pidana untuk memaksa wajib pajak melaksanakan kewajibannya dengan baik? Sebab, dengan mengacu pada teori-teori pemidanaan sebagaimana diuraikan sebelumnya, pengenaan sanksi pidana berarti menjadikan perbuatan-perbuatan tertentu itu dikategorikan kriminal atau dikriminalisasikan.

Menurut penulis, kiranya harus didudukkan secara tepat apakah perbuatan tersebut tergolong pelanggaran pidana atau justru lebih tepat digolongkan sebagai pelanggaran administrasi. Kalaupun hal tersebut digolongkan sebagai pelanggaran hukum pidana, maka patut dipertimbangkan apakah efektif dengan pelanggaran semacam itu dilakukan proses pidana yang sedemikian panjang untuk dapat diterapkannya sanksi pidana yang diancamkan.

⁹ Marihot, *Op.Cit.* hlm., 234

Dalam penelitian atas Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah, penting kiranya dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan juga Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal ini adalah terutama untuk mengkaji ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur mengenai kerangka peraturan perundang-undangan, Sebagaimana dimuat dalam Lampiran Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diatur bahwa kerangka peraturan perundang-undangan meliputi:

- A. Judul
- B. Pembukaan
 - 1. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - 2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
 - 3. Konsiderans
 - 4. Dasar Hukum
 - 5. Diktum
- C. Batang Tubuh
 - 1. Ketentuan Umum
 - 2. Materi Pokok yang diatur
 - 3. Ketentuan Pidana (Jika diperlukan)
 - 4. Ketentuan Peralihan (Jika diperlukan)
 - 5. Ketentuan Penutup
- D. Penutup
 - 1. Penjelasan (Jika diperlukan)
 - 2. Lampiran (Jika diperlukan).

Berdasarkan kerangka peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Lampiran Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diketahui bahwa ternyata dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk dalam pembentukan Peraturan Daerah, tidak harus mencantumkan ketentuan pidana. Dengan menggunakan kata-kata “jika diperlukan”, dapat dimaknai bahwa penggunaan ketentuan pidana sangat ditentukan kebijakan pembentuk Peraturan Daerah, yaitu bilamana dianggap perlu maka dapat menggunakan ketentuan pidana tetapi apabila tidak ada alasan dan dasar yang dapat dipertanggungjawabkan, maka tidak diharuskan memuat ketentuan pidana.

Rumusan kata-kata “jika diperlukan” terkait penggunaan ketentuan pidana dapat pula diterjemahkan sebagai petunjuk bahwa tidak setiap peraturan perundang-undangan harus disertai ketentuan pidana. Dengan demikian, pembentuk peraturan perundang-undangan, khususnya pembentuk peraturan daerah tidak boleh memaksakan diri untuk mencantumkan ketentuan pidana dalam peraturan daerah yang dibuat.

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa kebijakan penggunaan hukum pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah didasarkan pada adanya delegasi wewenang dari Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000

tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain atas dasar delegasi wewenang tersebut, tidak dijumpai adanya alasan dan pertimbangan lain atas penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah.

Oleh karena penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak semata-mata didasarkan atas delegasi wewenang dari Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, maka rumusan yang dimuat dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah adalah sama dengan rumusan yang dimuat dalam undang-undang tersebut.

Atas temuan ini, maka dapat dikatakan bahwa sesungguhnya kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah tidak memiliki tujuan dan maksud yang jelas. Hal ini diperjelas tidak adanya penjelasan sedikitpun mengenai sanksi pidana ini dalam semua Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah.

C. Pelaksanaan Sanksi Pidana Dalam Perda Provinsi Jambi Tentang Pajak Daerah.

Sanksi merupakan bagian yang penting dari suatu peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah. Tidak ada gunanya dirumuskan norma-norma hukum yang memberikan kewajiban atau mengatur larangan bagi setiap

orang apabila tidak terdapat sanksi hukum manakala terjadi pelanggaran terhadap norma-norma hukum tersebut.

Arti pentingnya sanksi juga sangat terkait erat dengan masalah penegakan hukum. Apabila terjadi peristiwa yang menunjukkan adanya ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum, maka aparat penegak hukum dapat memaksakan kehendak dengan cara memberikan atau menjatuhkan sanksi hukum kepada siapa yang melakukan pembangkangan terhadap hukum tersebut.

Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa sanksi hukum sangat berkorelasi dengan pelaksanaan aturan hukum itu sendiri. Pelaksanaan sanksi pidana sangat terkait erat dengan penegakan hukum pidana. Artinya, apabila terjadi peristiwa yang termasuk dalam norma yang dilarang oleh Peraturan Daerah yang oleh karenanya dapat diancam dengan sanksi pidana, maka akan dilakukan langkah-langkah penegakan hukum pidana, yaitu diawali dengan dilakukannya penyidikan.

Oleh karenanya, bilamana suatu Peraturan Daerah memuat adanya ketentuan pidana, maka dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan juga dimuat mengenai ketentuan penyidikan. Terkait adanya ketentuan sanksi pidana, maka dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah juga diatur mengenai penyidikan. Dalam Peraturan Daerah tersebut dinyatakan bahwa Pejabat Pegawai Negeri Sipil

tertentu dilingkungan Pemerintah daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana dibidang Perpajakan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Wewenang Penyidik sebagaimana diuraikan secara tegas dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah adalah:

- a. Menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana dibidang Perpajakan Daerah agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap
- b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan, keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana Perpajakan Daerah tersebut.
- c. Menerima keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana Perpajakan Daerah.
- d. Melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana dibidang Perpajakan Daerah.
- e. Melakukan pemeriksaan ditempat tertentu yang diduga terdapat barang bukti untuk mendapatkan barang bukti

- pembukuan, pencatatan, dokumen-dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut.
- f. Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dibidang Perpajakan Daerah.
 - g. Menyuruh berhenti, melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan atau dokumen yang sebagaimana dimaksud pada huruf e.
 - h. Memotret orang yang berkaitan dengan tindak pidana dibidang Perpajakan Daerah.
 - i. Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
 - j. Menghentikan penyidikan.
 - k. Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana dibidang Perpajakan Daerah menurut hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.

Penyidik selanjutnya memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut umum melalui Penyidik Polri, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Berdasarkan penelitian, diketahui bahwa ternyata selama ini belum pernah diterapkan atau dilaksanakan sekalipun ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah.

Informasi yang diperoleh dari kantor Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Jambi menerangkan bahwa berbagai Peraturan Daerah yang dibuat Pemerintah Provinsi Jambi ternyata belum pernah sekalipun yang dilakukan penegakan dengan penggunaan instrument hukum pidana. Ini berarti bahwa selama ini adanya ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tak lebih sekedar asesoris Peraturan Daerah, yang tak pernah diaplikasikan meskipun terjadi perbuatan yang berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah dinyatakan sebagai tindak pidana.

Demikian pula halnya dengan Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah. Informasi yang diperoleh dari Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Jambi menjelaskan belum pernah dilaksanakannya penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah. Tidak diterapkannya ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah ini antara lain terkait dengan ketidak jelasan koordinasi kewenangan antara Kantor Polisi Pamong Praja dengan Pejabat Pegawai Negeri Sipil sebagai penyidik perpajakan.

Kejelasan koordinasi ini seharusnya dapat dilakukan secara baik dalam konteks hubungan kerjasama antar instansi terkait pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah. Sebagaimana diketahui bahwa dalam Undang-undang

Pemerintahan Daerah, satuan polisi pamong praja merupakan satuan pemerintahan daerah yang bertugas dalam pelaksanaan dan penegakan Peraturan Daerah. Dalam pengertian ini, dapat saja untuk kewenangan tertentu seperti penyidikan dilakukan oleh pejabat lain yang khusus seperti PPNS yang bertugas menyidik tindak pidana perpajakan, akan tetapi dalam pelaksanaannya selalu dikoordinasikan dengan satuan polisi pamong praja yang bertanggungjawab dalam penegakan Peraturan Daerah.

Oleh karena ketentuan pidana dalam Peraturan Daerah dalam praktiknya tidak pernah diterapkan, maka patut dipertanyakan untuk apa dirumuskan ketentuan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah. Pertanyaan ini penting oleh karena menunjukkan ketidakefektifan penegakan sanksi pidana. Artinya, untuk apa pembentuk Peraturan Daerah memuat ketentuan sanksi pidana manakala dalam praktiknya ternyata tidak mudah untuk diterapkan.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa dari aspek penggunaan instrument sanksi pidana dalam peraturan daerah menunjukkan fakta ketidakefektifan hukum dalam pelaksanaannya. Efektifitas penegakan hukum, sebagaimana dikemukakan Soerjono Soekanto, dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :¹⁰

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 8

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat;
5. Faktor kebudayaan.

Dikaitkan dengan pelaksanaan peraturan daerah, khususnya mengenai penerapan sanksi pidana yang berdasarkan uraian di atas tidak atau belum pernah dilaksanakan, ditinjau dari kelima faktor penegakan hukum tersebut sangat mungkin disebabkan faktor hukumnya, yang dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Provinsi Jambi yang mengatur Pajak Daerah, faktor penegak hukumnya yaitu penyidik pegawai negeri sipil dan polisi pamong praja, serta faktor masyarakat.

Dikaji dari faktor hukum itu sendiri, yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jambi yang mengatur mengenai pajak daerah, bahwa yang ada hanya mengenai aturan materiil, yaitu ketentuan mengenai norma dan sanksi, tetapi tidak ada pengaturan hukum formil, yaitu ketentuan yang mengatur mengenai proses dan tata cara mempertahankan hukum materiil manakala terjadi pelanggaran atas norma yang telah ditetapkan.

Dikaitkan dengan dasar pertimbangan kebijakan kriminalisasi sebagaimana dibahas di atas, ternyata kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah tentang pajak daerah mengabaikan pendekatan nilai dan semata-mata didasarkan

pada pendekatan kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa secara materiil, aturan-aturan yang dimuat dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah tidak bersifat komprehensif, sehingga banyak aspek-aspek yang terkait terabaikan, seperti masalah keadilan dan perlindungan hukum bagi wajib pajak.

Pengaturan materi peraturan daerah yang tidak komprehensif seperti ini tidak saja membawa implikasi dalam hal penerapan aturan tersebut dalam kenyataan tetapi juga dapat menimbulkan kesan negative bahwa pembentukan peraturan daerah tentang pajak daerah tidak lebih dari sekedar dasar legalitas bagi pemerintah daerah dalam memungut pajak kepada semua wajib pajak.

Dikaji dari faktor aparat penegak hukum, maka pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah apakah aparat penegak hukum telah memahami secara baik tentang norma-norma hukum yang diatur dalam peraturan daerah tersebut?, apakah aparat penegak hukum telah mengetahui secara tepat prosedur dan proses yang harus dilaksanakan manakala terjadi pelanggaran peraturan daerah tentang pajak? Mampukah aparat penegak hukum melakukan penegakan hukum secara tegas dengan mengesampingkan cara-cara penyelesaian yang tidak diatur dalam peraturan daerah?

Faktor aparat penegak hukum sangat penting dan strategis dalam penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Pajak Daerah. Tidak ada

gunanya diatur mengenai sanksi hukum tetapi apabila terjadi pelanggaran aparat penegak hukum tidak mampu untuk melakukan penegakan hukum. Dalam konteks ini, sangat penyiapan aparat penegak hukum yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai sangat penting.

Faktor masyarakat juga memegang peran penting bagi penegakan hukum. Sebagaimana diketahui, seringkali masyarakat memilih penyelesaian perkara dengan cara “berdamai” dengan aparat penegak hukum. Akibatnya masyarakat menganggap bahwa pelanggaran atas peraturan bukan hal yang besar, oleh karena dapat diselesaikan secara damai. Dampaknya adalah tidak adanya efek jera pada masyarakat untuk melakukan pelanggaran.

Akan tetapi, keadaan seperti itu juga sangat ditentukan oleh sikap aparat penegak hukum. Apabila aparat penegak hukum mampu bersikap tegas dan tidak tergoda oleh iming-iming penyelesaian secara damai, maka secara perlahan tidak akan ada lagi praktik-praktik semacam itu dan dengan demikian memaksa masyarakat patuh terhadap hukum.

D. Daftar Pustaka

Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002,
_____, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya bakti, Bandung

Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002

Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010