

**KEBIJAKAN LEGISLATIF UNTUK MENGEFEKTIFKAN
PELAKSANAAN SANKSI PIDANA DENDA**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

Oleh:

**FEBRIE HARTANTO
NPM: 6505001661**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PASCA SARJANA
2008**



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN LEGISLATIF UNTUK MENGEFEKTIFKAN
SANKSI PIDANA DENDA**

TESIS MAGISTER

FEBRIE HARTANTO

NPM: 650 500 1661

Telah dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) pada Program Kekhususan Hukum dan Sistem Peradilan Pidana Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Jakarta , 03 Januari 2008

Pembimbing

Dr. Surastini Fitriasih SH, MH.

Ketua Program
Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Indonesia

Dr. Jufrina Rizal, SH, MH.



UNIVERSITAS INDONESIA

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Febrie Hartanto
NPM : 6505001661
Konsentrasi : Hukum Dan Sistem Peradilan Pidana
Judul : Kebijakan Legislatif Untuk Mengefektifkan
Pelaksanaan Sanksi Pidana Denda

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) pada Program Kekhususan Hukum dan Sistem Peradilan Pidana Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada tanggal 3 Januari 2008.

DEWAN PENGUJI :

Prof. H. Mardjono Reksodiputro, SH.,M.A.
Ketua Sidang / Penguji

.....

Dr. Surastini Fitriasih,SH.,MH.
Penguji/Pembimbing

.....

Dr. Rudy Satriyo M. SH.,MH.
Penguji

.....

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PASCASARJANA**

LEMBAR PENGESAHAN

Nama : **Febrie Hartanto**
NPM : **6505001661**
Fakultas : **Hukum**
Judul Tesis : **Kebijakan Legislatif Untuk Mengefektifkan
Pelaksanaan Sanksi Pidana Denda**
Hari : **Kamis**
Pukul : **16.00-17.00**

TIM PENGUJI TESIS :

Prof. H. Mardjono Reksodiputro, SH.,M.A.
Ketua Sidang / Penguji

.....

Dr. Surastini Fitriasih,SH.,MH.
Penguji/Pembimbing



.....

Dr. Rudy Satriyo M. SH.,MH.
Penguji

.....

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PASCASARJANA**

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Judul Tesis : **Kebijakan Legislatif Untuk Mengefektifkan
Pelaksanaan Sanksi Pidana Denda**

Penulis : **Febrie Hartanto**

NPM : **6505001661**

Fakultas : **Hukum**

Persetujuan Pembimbing Tesis



Dr. Surastini Fitriasih, SH., MH.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Jakarta, 03 Januari 2008

FEBRIE HARTANTO

NPM: 650 500 1661

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmannirohim,

Segala puji hanya milik Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karuniaNya kepada penulis. Segala kebenaran dan keagungan hanyalah milikMU semata. Shalawat dan salam hanya teruntuk kepada Junjungan Kami Muhammad SAW yang telah memberikan suri tauladan dalam perjuangan menegakan kebenaran dan keadilan dimuka bumi.

Tulisan dengan judul "Kebijakan Legislatif Untuk Mengefektifkan Pelaksanaan Saksi Pidana Denda" yang telah selesai ini, penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat Ibu DR.Surastini Fitriasih,SH.MH. yang telah membimbing dan mengarahkan penulis dengan penuh kesabaran, sekali lagi terima kasih atas waktu, tenaga dan pengertian yang diberikan atas selesainya tulisan ini.

Penulis juga mendapat dukungan, bantuan dan bimbingan dan doa restu dari beberapa pihak, maka dengan segala kerendahan hati penulis ingin menyampaikan rasa penghormatan dan terima kasih setinggi tingginya kepada :

1. Kejaksaan Agung R.I., atas bea siswanya kepada penulis untuk melanjutkan studi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Pusdiklat

- Kejaksaan Agung R.I. sebagai penyelenggara program ini.
2. Prof. Hikmahanto Juwana, SH., LL.M., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
 3. Ibu Dr. Jufrina Rizal, SH., MA., selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
 4. Bapak Prof. H. Mardjono Reksodiputro, SH., M.A., selaku Ketua Jurusan Hukum dan Sistem Peradilan Pidana pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
 5. Ibu Prof. Harkristuti Harkrisnowo, SH., M.A., Ph.D., selaku Ketua Program Kelas Khusus Kejaksaan RI. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
 6. Ibu Ratih Lestarini, SH., MH., selaku Sekretaris Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
 7. Yang terhormat para pengajar pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
 8. Bapak Saidin, SH., MH., selaku pimpinan saya pada Kejaksaan Negeri Magelang atas pengertian dan izin kepada saya untuk melanjutkan pendidikan di Pascasarjana UI;
 9. Yang terhormat pada nara sumber penulisan tesis ini, yaitu : Prof. Dr. Jur. Andi Hamzah, SH. Prof. H. Mardjono Reksodiputro, SH., MA., Prof. Dr. Mahfud MD.,

Dr.Badarudin,SH., Sutikno,SH.,MH, serta bapak
Suharyono AR.SH.,MH.

10. Para nara sumber rekan jaksa pada Kejaksaan Negeri Jakarta Utara Ahmad Muhdor,SH.MH.,. Pada Kejaksaan Negeri Jakarta Barat Samikun, SH. dan Ibu Herastini Bc.Ip,SH,Msi. Kasubsi Register Pada Lapas Khusus Narkotika Klas IIA Jakarta;
11. Yang tercinta Ayahanda H.Slamet Abunaim,SH. Dan Ibunda Hj.Siti Nurbaya, serta adik-adikku dewi dan iik yang tidak henti-hentinya menyayangi, mendoakan dan memberikan dorongan baik moril dan materiil guna selesainya studi ini juga para keponakanku (Kak Una, Avi, icha,sila dan akmal).
12. Yang tercinta belahan jiwaku Indah Susanti,SH. Dan dua buah hatiku Muhammad Hirzi Yumna dan Naila Raya Alifa, kalian adalah inspirasiku, kekuatan jiwaku, tujuan hidupku, terimakasih atas segala pengorbanan dan kesabarannya, Semoga mendapat keridho'an dari Allah SWT.
13. Ayah mertua Bapak Santoso dan Ibu mertua Endang Murtiningsih, kakak ipar dan adik ipar Kris dan Yuli yang telah turut capek menjaga Yumna.
14. Rekan-rekanku dikelas kejaksaan dan non kejaksaan serta rekan-rekan dari *Jatim Community* (Indra,

Subekhan, Tiyas, cak Marno) *tanks* untuk segala saran, pendapat dan bantuannya, Mbak Maria yang tidak bosan-bosan mengingatkan untuk selesainya tulisan ini.

Tulisan ini masih jauh dari sempurna oleh karena itu kritik dan saran selalu penulis harapkan demi kesempurnaannya. semoga tulisan ini bermanfaat bagi perkembangan hukum pidana di Indonesia.

Akhir kata semoga Allah SWT memberikan pahala dan balasan yang setimpal dan menjadikan hal yang bermanfaat.

Amim.....

Jakarta, Januari 2008

Penulis

ABSTRAK

Masalah pidana adalah masalah yang dewasa ini secara universal terus dicarikan pemecahannya. Masalah tersebut timbul karena adanya ketidakpuasan masyarakat terhadap pidana perampasan kemerdekaan, yang sangat merugikan individu yang dikenai pidana, maupun masyarakat atau negara. Di berbagai negara, termasuk Indonesia, terus diupayakan untuk mencari alternatif-alternatif dari pidana perampasan kemerdekaan, antara lain berupa peningkatan pidanaan yang bersifat non institusional dalam bentuk pidana bersyarat (*Woorwaardelijke veroordeling*) dan pidana harta (*Vermeogenstraf*) misalnya denda. Pidana denda merupakan jenis sanksi pidana yang penting sebagai alternatif dari pidana pencabutan kemerdekaan. Namun dalam kenyataannya, khususnya dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia, pidana denda merupakan jenis pidana pokok yang paling jarang dijatuhkan oleh hakim. Memang dalam aturan khusus mengenai kejahatan yang diatur di luar KUHP, jumlah besaran ancaman pidana denda sudah sesuai dengan nilai mata uang sekarang, namun tetap saja dalam pelaksanaannya sanksi pidana denda terikat aturan umum Buku I KUHP yang merupakan turunan WvS Belanda tahun 1886 yang kemudian berdasarkan undang-undang no 1 tahun 1946 diberlakukan untuk seluruh wilayah Indonesia hingga sekarang. Akibatnya pidana denda menjadi tidak optimal karena besaran sanksi pidana denda dan sistem pelaksanaan tidak lagi sesuai dengan keadaan sekarang. Menyikapi hal tersebut penulis tertarik untuk mengambil permasalahan pokok dalam penelitian ini yaitu; Kebijakan Legislatif Untuk Mengefektifkan Pelaksanaan Sanksi Pidana Denda. Penulis telah melakukan penelitian secara normatif dan empiris dan mencoba untuk menyajikannya secara deskriptif kualitatif. Pidana denda sampai saat ini memang masih dirasakan mempunyai banyak kelemahan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu penulis berpendapat harus ada pembaharuan dalam Kebijakan legislatif mengenai pidana denda tidak saja menentukan besaran jumlah atau nilai ancaman pidana denda, tetapi mencakup aturan-aturan yang dapat menjamin terlaksananya penjatuhan pidana denda. Mengingat terbatasnya pengaturan pelaksanaan mengenai pidana denda dalam hukum positif Indonesia, perlu diatur secara tegas dalam Rancangan KUHP mengenai pedoman penjatuhan pidana denda, berbagai sistem perumusan ancaman pidana denda dan cara pembayaran denda, dan alternatif pidana pengganti denda yang tidak dibayar

ABSTRACT

Nowday, punishment issues were universally keep on searching their solutions. Those ones raise because people dissatisfaction agains freedom robbery punishment, cause of severe lost to either individual whom struck by criminal, or against or state . on several states, incuding Indonesia, continuously searching another alternatives against freedom robbery punishment, for instance through increasing non- institutionally punishment in form of conditional punishment (Woorwaardelijke veroordeling) and property punishment (Vermagenstraf), e.g. fine. Fine punishment constitutes sort and important punishment sanction as alternative freedom with drawing. But in other words especially in Indonesia Criminal Justice System, fine punishment is the provition of Criminal that regulated beyond KUHP (Criminal Code) of fine punishment threaten, nominal amount of threaten had already matched with nowadays currency, but verily on its implementation, in fact fine punishment still teid with general regulator of Book I Criminal Code, which is filial of Netherlands, WvS of 1886, which the based on law no.1 of 1946 prevailed in antirely Indonesia region until now. As its consequences, fine punishment become not optimal because of its nominal amount and for its implementation system was not according to current conditions. Faced by those conditions, author interested to take itas main issue on this researcht, that is : Legislative Policy to Make Effective on Fine Punishment Sanction. Author had already took examination in normative and empirical nature, and tried to present, in qualitative descriptive manner. the fine punishment, until now of course felt having many improvement in legislative policy concerning fine punishment, not merely for defining its amount or its punishment sentence implemented. Considering the limitation of execution regulation in Indonesia's Positive legal, require to strictly arrange on Draft of Criminal Code about fine punishment guidelines, several system of fine punishment formulations, and fine punishment payment procedure and alternative of fine substitutions that is unpaid.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
ABSTRACT	
ABSTRAK	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pokok Permasalahan.....	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Kerangka Teori	12
F. Metodologi Penelitian.....	20
1. Metode Pendekatan.....	20
2. Jenis dan Sumber Data.....	21
3. Teknik Pengumpulan Data.....	21
4. Metode Analisa Data.....	23
G. Sistematika Penulisan.....	24
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	 26
A. Kebijakan Legislatif Mengenai Sanksi Pidana....	26
1. Penetapan Jenis Sanksi Pidana.....	33
2. Penetapan Jumlah Berat Ringannya Pidana.....	37

3. Penetapan Pelaksanaan Pidana	39
B. Efektifitas Pidana	41
C. Tujuan Pidana	52
1. Teori Absolut atau teori Pembalasan (<i>Retributive/vergeldings Theorien</i>).....	57
2. Teori Relatif atau teori Tujuan (<i>utilitarian/ doeltheorien</i>).....	61
3. Teori Gabungan (<i>Verenegings theorien</i>).....	63
D. Pidana Denda Dalam Sejarah	66
E. Pidana Denda Sebagai Alternatif Pidana Perampasan Kemerdekaan	79
BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISA	92
A. Kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan pidana denda dalam hukum positif di Indonesia.....	92
1. Pengaturan dalam KUHP	93
2. Pengaturan Dalam Beberapa Undang-Undang Diluar KUHP.....	104
3. Implementasi Pidana Denda Dalam Sistem Peradilan Pidana.....	116
B. Faktor-Faktor Yang Harus Dipertimbangkan Dalam Kebijakan Legislatif Agar Pelaksanaan Pidana Denda Lebih Efektif.....	128

1. Hal yang berkaitan dengan pedoman pemidanaan..	129
2. Sistem perumusan ancaman pidana Denda.....	132
3. Batas Waktu pembayaran pidana denda.....	136
4. Alternatif Pengganti pidana denda.....	139
C. Arah kebijakan Legislatif (Rancangan KUHP) Yang menunjang efektivitas pelaksanaan sanksi pidana denda	140
1. Pedoman penjatuhan pidana denda.....	140
1.1. Pedoman yang bersifat umum.....	142
1.2. Pedoman pemidanaan yang bersifat khusus....	143
1.3. Pedoman penerapan sistem perumusan ancaman pidana denda.....	145
1.3.1. Pedoman penerapan pidana denda tunggal	145
1.3.2. Pedoman Penerapan Pidana Alternatif..	146
2. Sistem Perumusan Ancaman Pidana Denda.....	149
2.1. Sistem Kategori.....	150
2.2. Sistem Denda Harian.....	153
2.3. Sistem Bebas	155
2.4. Sistem Transaksi	157
3. Penentuan Batas waktu dan Cara Pembayaran Denda.....	158
3.1. Penentuan Batas waktu Pembayaran Denda....	158

3.2.Cara Pembayaran Denda.....	160
3.2.1.Pembayaran dengan mencicil.....	160
3.2.2. Diambil dari kekayaan dan pendapatan terpidana	163
4. Alternatif Pidana Pengganti Denda yang Tidak Dibayar.....	166
4.1.Alternatif Dengan Pidana Kerja Sosial.....	169
4.2. Alternatif Dengan Pidana Pengawasan.....	173
4.3. Alternatif Dengan Pidana Penjara.....	174
4.4. Pengganti Denda yang tidak dibayar pada Subyek Hukum Korporasi	176
BAB IV. PENUTUP	179
A. KESIMPULAN.....	179
B. SARAN.....	182
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. latar Belakang Masalah.

Tekad untuk membentuk dan mengelola sendiri suatu negara yang merdeka telah dicetuskan pada tanggal 17 Agustus 1945 melalui proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Proklamasi ini merupakan landasan tegaknya sebuah organisasi Negara Indonesia yang mandiri, berikut tertib hukumnya. Sebagai hukum dasar yang menjadi landasan dan kerangka konstitusional seluruh tata hukum dan tata pemerintahan di Indonesia kemudian disahkanlah Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 45)

Pasal II Aturan Peralihan UUD 45 menyatakan dengan tegas "bahwa segala badan dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang -undang Dasar ini". Selain menyatakan masih tetap berlakunya peraturan-peraturan (dan Badan Negara) yang ada sebelum proklamasi, aturan peralihan juga mengamanatkan (secara tersirat) untuk memperbaharui badan Negara dan peraturan yang ada dengan kalimat "...selama belum diadakan yang baru...".

Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan pembaharuan hukum di Indonesia, pembukaan Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia disamping merupakan Rahmat Allah Yang Maha Kuasa juga didorong oleh keinginan luhur bangsa Indonesia untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas. Kehidupan yang bebas berketeraturan, dalam suasana tertib hukum.¹ Selanjutnya disebutkan tatanan negara dalam penjelasan Undang Undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa " Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*) .

Pada tahun 1946 dikeluarkan Undang-undang No.1 Tahun 1946 tentang peraturan hukum pidana, yang dalam Pasal 1 menyebutkan, dengan menyimpang seperlunya dari Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 2 tertanggal 10 Oktober tahun 1945, menetapkan bahwa peraturan-peraturan hukum

¹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan penerbit Universitas Diponegoro, Semarang ,2000, hal .1.

Selanjutnya dikatakan ,usaha pembaharuan hukum di Indonesia yang sudah dimulai sejak lahirnya Undang-undang Dasar 1945 tidak dapat pula dilepaskan dari landasan dan sekaligus tujuan yang ingin dicapai seperti dirumuskan pula dalam pembukaan UUD 45 . Tujuan yang telah digariskan dalam pembukaan UUD 45 itu secara singkat ialah " melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ,berdasarkan Pancasila " inilah garis kebijakan umum yang menjadi landasan dan sekaligus tujuan politik hukum Indonesia dan ini pulalah yang menjadi landasan dan tujuan dari setiap usaha pembaharuan hukum . termasuk pembaharuan hukum di bidang hukum pidana dan kebijakan penanggulangan kejahatan di Indonesia .

pidana yang sekarang berlaku, ialah peraturan-peraturan hukum pidana yang ada pada tanggal 8 Maret 1942.

Peraturan Presiden Tahun 1945 No.2 tanggal 10 Oktober 1945 pada pokoknya menentukan bahwa semua peraturan yang ada tetap berlaku, kecuali yang bertentangan dengan UUD 1945. Adapun sejak tanggal 8 Maret 1942, sebagai induk dari peraturan-peraturan hukum pidana, adalah WvS.NI. (*Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie*) 1915.²

Sebelum diberlakukan sejak 1 januari 1918 di Hindia Belanda, merupakan warisan kolonial dan turunan dari *Wetboek van Strafrecht* Negeri Belanda tahun 1886.

Undang-Undang No.1 tahun 1946, selain menyatakan berlakunya WvS.NI, juga terlihat upaya untuk melakukan pembaharuan hukum pidana di Indonesia dengan memberi kekuatan untuk menyesuaikan materi KUHP (*WvS.NI*) dengan keadaan Indonesia merdeka. Dalam Pasal V Undang-undang ini dimuat ketentuan ; "Peraturan hukum pidana yang seluruhnya atau sebagian sekarang tidak dapat dijalankan, atau bertentangan dengan kedudukan Republik Indonesia sebagai Negara merdeka, atau tidak mempunyai arti lagi, harus dianggap seluruhnya atau sebagian sementara tidak berlaku".

² Moeljatno, *Membangun Hukum Pidana Kita*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hal. 29-30.

Namun usaha pembaharuan ini masih dalam bentuk aturan yang sangat umum, sehingga dalam prakteknya menimbulkan perdebatan panjang atau kebingungan dalam memilih aturan hukum yang tepat.

Undang-undang No.1 tahun 1946 ini hanya berlaku untuk daerah pulau Jawa dan Madura, sehingga terdapat dualisme hukum pidana di Indonesia. Dualisme³ hukum pidana itu baru diakhiri dengan dikeluarkannya Undang-undang No.73 tahun 1958 yang menyatakan berlakunya Undang-undang No. 1 tahun 1946 tentang peraturan hukum pidana untuk seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian sejak saat itu berlakulah *WvS.NI* untuk seluruh wilayah di Indonesia.

Kondisi hukum positif kita sendiri saat ini masih terdiri dari unsur-unsur (1)Hukum Adat, (2)Hukum Islam, (3)Hukum Barat dan (4)Hukum Nasional yang disusun setelah proklamasi kemerdekaan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. oleh karena itu hukum positif Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan nilai-nilai Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.⁴

³ Untuk daerah di luar Jawa dan Madura , bahkan Jakarta yang pada waktu itu diduduki Belanda berlaku *Wetboek van Strafrecht voor Indonesie*, berdasarkan Staatblaad No. 35 tahun 1945 tentang perubahan *Wetboek van Strafrecht voor Nederland Indie* atau yang dikenal dengan "**Brisbane Ordonnantie**".lihat Loeby Luqman , *Delik Politik di Indonesia* , Ind- Hill-Co, Jakarta, 1'993, hal.29.

⁴ BPHN, *Pola Pikir Dan Kerangka Sistim Hukum Nasional*, Departemen Kehakiman RI,1995,hal.16.

Kondisi keanekaragaman hukum seperti tersebut di atas sampai sekarang masih berlangsung dan banyak dijumpai berbagai peraturan kolonial yang tetap berlaku dan belum dicabut, meskipun baik seluruh atau sebagian sudah tidak diperlukan lagi dan tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat Indonesia yang sudah merdeka.

Keadaan ini juga terjadi di negara lain. Dalam kongres-kongres PBB mengenai "*The Prevention of Crime and The Treatment of Offender*", sering dinyatakan dan disinyalir, bahwa sistem hukum pidana yang ada selama ini di beberapa Negara, sering berasal (diimpor) dari hukum asing selama jaman colonial. Hukum-hukum tersebut pada umumnya telah usang dan tidak adil (*absolute and unjust*) serta sudah ketinggalan jaman dan tidak sesuai dengan kenyataan (*outmoded and unreal*) karena tidak berakar pada nilai-nilai budaya dan bahkan ada "diskrepansi" dengan aspirasi masyarakat serta "tidak responsif" terhadap kebutuhan masa kini.

Khusus menyangkut pembaharuan atau pembangunan materi (substansi) hukum yang meliputi pembangunan perangkat perundang-undangan nasional, antara lain yang perlu mendapat perhatian adalah masalah pengaturan pidana atau pemidanaan. Pidana sendiri merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum pidana. Suatu norma bukanlah hukum

pidana apabila suatu peraturan tidak diikuti oleh suatu ancaman pidana.

Masalah pidana adalah masalah yang dewasa ini secara universal terus dicarikan pemecahannya. Masalah tersebut timbul karena adanya ketidakpuasan masyarakat terhadap pidana perampasan kemerdekaan, yang dalam banyak penelitian terbukti sangat merugikan baik individu yang dikenai pidana, maupun masyarakat atau negara. Di berbagai negara, termasuk Indonesia, terus diusahakan untuk mencari alternatif-alternatif dari pidana perampasan kemerdekaan, antara lain berupa peningkatan pemidanaan yang bersifat non institusional dalam bentuk pidana bersyarat (*Woorwaardelijke veroordeling*) dan pidana harta (*Vermogenstraf*) misalnya denda.

Menurut **Pompe**, seperti dikutip **Barda Nawawi Arief**, dalam praktek pengadilan di Negeri Belanda terlihat suatu ketidaksukaan terhadap pidana pencabutan kemerdekaan dan suatu kesukaan yang semakin besar terhadap pidana denda.⁵

Berdasarkan Hasil-hasil penelitian, pidana denda merupakan jenis sanksi pidana yang yang lebih efektif dan lebih penting sebagai alternatif dari pidana pencabutan kemerdekaan. Namun di pihak lain khususnya dalam praktek

⁵Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Op cit, 2000, hal.46-47.

peradilan di Indonesia pidana denda merupakan jenis pidana pokok yang paling jarang dijatuhkan oleh hakim .⁶

Pidana denda sebagai salah satu jenis pidana pokok di Indonesia sampai saat ini memang masih dirasakan mempunyai banyak kelemahan dalam pelaksanaannya. Hal ini dapat terjadi karena pidana denda masih mengacu pada buku I KUHP yang merupakan turunan WvS Belanda tahun 1886 dan diberlakukan di Hindia Belanda pada 1 Januari 1918. Sementara negara-negara lain sudah menyesuaikan KUHP-nya dengan perkembangan jaman. Bahkan merombak total KUHP-nya seperti Jerman, Austria(1975), RRC (1980). Sedang Belanda (yang KUHP-nya kita adopsi) hampir setiap tahun melakukan perubahan KUHP⁷. Dari sini saja dapat kita lihat betapa tertinggalnya sistem pidana denda dalam KUHP kita .

Sebagai suatu sistem, penjatuhan pidana haruslah mengacu atau berpedoman pada buku I KUHP sebagai (induk) aturan umum semua peraturan hukum pidana. Demikian juga mengenai pidana denda, aturan umum mengenai pidana itu masih diatur dalam buku I KUHP. Aturan umum inilah yang sangat krusial dalam menentukan terlaksananya pidana denda.

⁶ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori -Teori Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal.125.

⁷ Andi Hamzah, *Sistim Pidana Dan Pemidanaan Di Indonesia* , Pradnya Paramita, Jakarta , 1993, hal .17.

Dalam aturan umum KUHP, pidana denda diatur hanya dalam tiga pasal. Selain aturan dalam pasal 10 (mengenai jenis-jenis pidana pokok), juga diatur dalam :

- Pasal 30

1. Denda paling sedikit adalah tiga rupiah tujuh puluh lima sen,
2. Jika denda tidak dibayar, lalu diganti kurungan,
3. Lamanya kurungan pengganti paling sedikit adalah satu hari dan paling lama enam bulan ,
4. Dalam putusan hakim lamanya kurungan pengganti ditetapkan demikian : jika dendanya tujuh rupiah lima puluh sen atau kurang, dihitung satu hari ;jika lebih dari tujuh rupiah lima puluh sen, tiap-tiap tujuh rupiah lima puluh sen dihitung paling banyak satu hari demikian pula sisanya yang tidak cukup tujuh rupiah lima puluh sen,
5. Jika ada pemberatan denda, disebabkan karena perbarengan atau pengulangan, atau karena ketentuan Pasal 52 dan Pasal 52 (a) maka kurungan pengganti paling lama dapat menjadi delapan bulan ,
6. Kurungan pengganti sekali-sekali tidak boleh lebih dari delapan bulan.

- Pasal 31

1. Orang yang dijatuhi denda, boleh segera menjalani kurungan penggantinya dengan tidak usah menunggu sampai waktu harus membayar denda itu,
2. Setiap waktu ia berhak dilepaskan dari kurungan pengganti jika membayar dendanya,
3. Pembayaran sebagian dari denda baik sebelum maupun sesudah mulai menjalani kurungan pengganti, membebaskan terpidana dari sebagian kurungan bagian denda yang telah dibayar.

Dalam aturan khusus KUHP (buku II dan III) ancaman sanksi denda sangatlah ringan, walaupun sanksi denda sudah dilipat gandakan sebanyak 15 kali berdasarkan Undang -

undang No. 18 (Prp) Tahun 1960 (LN 1960 Nomor 52). Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang ini disebutkan :

"tiap jumlah pidana denda yang diancamkan, baik dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, sebagaimana beberapa kali ditambah dan diubah dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1960 (lembaran Negara 1960 nomor 1), maupun dalam ketentuan-ketentuan pidana lainnya yang dikeluarkan sebelum tanggal 17 Agustus tahun 1945, sebagaimana telah diubah sebelum hari berlakunya Peraturan pengganti undang-undang ini harus dibaca dengan mata uang rupiah dan dilipatgandakan menjadi lima belas kali."

Untuk **kejahatan** maksimum ancamannya berkisar antara Rp.900,- dan Rp. 150.000,- dan ancaman denda yang terbanyak adalah Rp. 4.500,- maksimum ancaman pidana denda secara tunggal sebesar Rp.150.000,- hanya pada Pasal 403. Dan secara alternatif pada Pasal 251. Kemudian berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, ancaman pidana denda Pasal 303 dinaikkan menjadi maksimal denda Rp.25.000.000,- dan Pasal 303 bis maksimal denda ayat (1) Rp.10.000.000,- dan ayat (2) Rp. 15.000.000,- namun tetap dialternatifkan dengan pidana penjara.

Untuk **pelanggaran**, denda maksimum berkisar Rp.225 dan Rp.75.000,- namun yang terbanyak hanya diancam pidana denda sebesar Rp.375,- dan Rp.4.500,-maksimum pidana denda sebesar Rp. 75.000,- hanya diancamkan pada dua jenis pelanggaran pada Pasal 568 dan 569.

Memang dalam aturan khusus mengenai kejahatan yang diatur di luar KUHP ancaman pidana denda, jumlah besaran ancaman sudah sesuai dengan nilai mata uang sekarang Misalnya seperti sanksi denda dalam UU Korupsi, UU Hak Merek, UU Hak Cipta, dll, yang ancaman pidana dendanya mencapai ratusan juta rupiah, atau UU Narkotika yang mencantumkan ancaman pidana maksimal untuk korporasi sebesar Rp. 5.000.000.000,-

Namun tetap saja dalam pelaksanaannya sanksi pidana denda terikat pada aturan umum KUHP. Akibatnya pidana denda tidak efektif lagi karena besaran sanksi pidana denda dan sistem pelaksanaan yang ditentukan di dalam KUHP tidak lagi sesuai dengan keadaan sekarang. Dengan sistem yang ada juga sangatlah logis apabila setiap penjatuhan pidana denda malah akan menempatkan kembali penggunaan pidana perampasan kemerdekaan melalui sarana kurungan pengganti yang diatur Pasal 30 KUHP.

B. Pokok Permasalahan

Dengan latar belakang pemikiran yang diuraikan di atas, pokok permasalahan yang hendak diangkat adalah **bagaimana kebijakan legislatif dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan sanksi pidana denda.** Berdasarkan pada pokok permasalahan di atas yang masih bersifat umum, maka

permasalahan yang akan diteliti lebih rinci dirumuskan sebagai pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan legislatif mengenai sanksi pidana denda dalam perundang-undangan pidana yang sekarang ada ?
2. Hal-hal apa yang sebaiknya dipertimbangkan dalam kebijakan legislatif agar pelaksanaan sanksi pidana denda lebih efektif ?
3. Bagaimana arah kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan sanksi pidana denda yang diusulkan dalam rancangan Undang-undang Hukum Pidana Nasional (RUU KUHP)?

C. Tujuan Penelitian .

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan-permasalahan seperti yang dikemukakan di atas, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui kebijakan legislatif mengenai sanksi pidana denda dalam perundang-undangan pidana di Indonesia.
2. Untuk memberikan (alternative) pemikiran kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan sanksi pidana denda di masa yang akan datang.
3. Guna mengetahui arah kebijakan legislatif mengenai pidana denda dalam Rancangan Undang-undang hukum Nasional (RUU KUHP).

D. Kegunaan Penelitian .

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna:

1. Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wacana berpikir bagi para akademisi maupun pembaca lainnya mengenai pidana denda.
2. Dari segi praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberi gambaran dan petunjuk bagi pemegang kebijakan dalam memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan sanksi pidana denda.

E. Kerangka Teori

Setiap penelitian haruslah selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. Hal ini disebabkan oleh adanya hubungan timbal balik antara teori dengan kegiatan-kegiatan pengumpulan data, konstruksi data, pengolahan data dan analisis data⁸ Menurut **Ronny Hanitijo Soemitro** sebuah teori harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Logis dan konsisten, yaitu dapat diterima oleh akal yang sehat dan tidak adanya hal-hal yang saling bertentangan dalam kerangka pemikiran itu.
2. Teori terdiri dari pernyataan-pernyataan yang mempunyai interrelasi yang serasi mengenai gejala tertentu.
3. Pernyataan di dalam sebuah teori mencakup semua unsur-unsur dari gejala yang termasuk lingkungannya.

⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal.41.

4. Tidak boleh terjadi duplikasi dalam pernyataan-pernyataan tersebut.
5. Teori harus dapat diuji kebenarannya secara empiris.

Upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan termasuk bidang "kebijakan Kriminal" (*criminal policy*). Kebijakan kriminal inipun tidak lepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu "kebijakan sosial" (*social policy*) yang terdiri dari "kebijakan/upaya-upaya untuk melindungi masyarakat (*social defence policy*). Dengan demikian, sekiranya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal) dilakukan dengan menggunakan sarana penal (hukum Pidana) maka kebijakan hukum pidana (*penal policy*) khususnya pada tahap kebijakan yudikatif/aplikasi (penegakan hukum pidana *in Concreto*) harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial itu, berupa " *social welfare*" dan "*social Defence*"⁹.

Kebijakan sosial dengan tujuan (*goal*) kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) dan perlindungan masyarakat (*social defence*) adalah sejalan dengan konsep **Marc Ancel** (penganut aliran *Defense social* yang moderat).

Menurut **Marc Ancel** sebagaimana dikutip Muladi dan Barda Nawawi Arief, setiap masyarakat mensyaratkan adanya

⁹ Barda Nawawi Arief, **Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan**, Aditya Bhakti, Bandung, 2001, hal.73.

tertib sosial, yaitu seperangkat peraturan-peraturan yang tidak hanya sesuai dengan kebutuhan untuk kehidupan bersama tetapi juga sesuai dengan aspirasi-aspirasi warga masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu peranan yang besar dari hukum pidana merupakan kebutuhan yang tidak dapat dielakan lagi bagi suatu sistim hukum.¹⁰

Dilihat dari aspek kebijakan hukum pidana (*penal policy*), sasaran dari hukum pidana tidak hanya mengatur perbuatan warga masyarakat pada umumnya, tetapi juga mengatur perbuatan (dalam arti kewenangan/kekuasaan) penguasa/aparat penegak hukum, jadi kebijakan hukum pidana disini juga diartikan dengan mengatur bagaimana bertindakya aparat penegak hukum, dalam proses peradilan pidana.

Pidana denda merupakan salah satu jenis pidana pokok yang diatur dalam KUHP, dalam Pasal 10 KUHP disebutkan pidana terdiri atas :

- a. Pidana Pokok
 1. pidana mati,
 2. pidana penjara,
 3. kurungan ,
 4. denda,
 5. pidana tutupan (ditambah berdasarkan UU No. 20 tahun 1946).
- b. Pidana tambahan
 1. pencabutah hak- hak tertentu,
 2. perampasan hak -hak tertentu,
 3. pengumuman putusan hakim.

¹⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Opcit*, hal.154.

Dalam *United Nations Standard Minimum Rules for Non Custodial Measures (SMR)* atau populer disebut **The Tokyo Rules**, pidana denda dirumuskan sebagai salah satu alternatif sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana. Dalam *The Tokyo Rules* pidana denda dimasukkan ke dalam jenis sanksi ekonomi (*Economics Sanctions*) atau pidana yang bersifat uang (*monetary penalties*). Lengkapnya jenis-jenis sanksi *Non Custodial* yang ada dalam SMR adalah:

1. Sanksi-sanksi lisan (*Verbal Sanctions*) seperti teguran/nasihat baik (*admotion*), teguran keras/penceraan (*reprimand*) dan peringatan (*warning*),
2. Pembebasan/pelepasan bersyarat (*conditional discharge*),
3. Pidana yang berhubungan dengan status (*Status penalteis*),
4. Sanksi Ekonomi (*economic Sanctions*) dan pidana yang bersifat uang (*monetary penalties*),
5. Perampasan (*Confiscation*) atau perintah pengambilalihan (*expropriatioan order*),
6. Ganti/Rugi (*restitution*) kepada korban atau perintah kompensasi,
7. Pidana bersyarat/tertunda (*suspended/ differed sentence*),
8. Pengawasan (*probation dan judicial supervision*),
9. Pidana/perintah kerja sosial (*community service order*),
10. Penyerahan ke pusat kehadiran (*referral to an attendance centre*)
11. Penahanan rumah (*house arrest*)
12. Perawatan non institusional lainnya .
13. Beberapa kombinasi dari tindakan diatas .

Pidana denda mempunyai beberapa karakteristik tersendiri dibandingkan dengan sanksi pidana lainnya.

Antara lain, pidana ini lebih bersifat sederhana, dalam arti tidak memerlukan tindakan lanjutan dan lembaga/institusi baru¹¹ dalam pelaksanaannya, namun tetap dapat menimbulkan efek jera atau pencelaan tanpa merendahkan martabat terhadap pelaku tindak pidana.

Dalam perkembangan pidana denda, **J.E.Lokollo** mengatakan:

"tidak saja mengenai banyaknya penggunaan pidana ini dalam penjatuhan pidana, akan tetapi juga mengenai besarnya minimum dan maksimum denda. Penyebab perkembangan pidana denda antara lain disebabkan oleh membaiknya secara tajam tingkat kesejahteraan masyarakat secara materiil. Sebagai akibat membaiknya tingkat kesejahteraan masyarakat membawa akibat terhadap perubahan watak (karakter) dari kriminalitas.¹²

Hal ini bertambah lagi dengan munculnya badan hukum (korporasi) sebagai subyek hukum (*Rechtspersoon*)¹³ yang dapat dimintai pertanggung jawaban secara pidana, namun tidak dapat dikenakan pidana badan.

¹¹ Misalnya seperti pidana perampasan kemerdekaan yang memerlukan lembaga penjara dalam pelaksanaannya. Atau pidana pengawasan yang memerlukan lembaga pengawasan (pemantau), sehingga menimbulkan perpanjangan proses pelaksanaan hukum.

¹², J.E.Lokollo dalam Nenek Suparni, ***Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan***, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hal.47.

¹³ Tim pengkajian bersama dengan Tim RUU KUHP Bidang hukum pidana pada BPHN telah membuat konsep umum tentang pertanggung jawaban Korporasi

- Korporasi merupakan subyek hukum
- Jika suatu tindak pidana dilakukan oleh atau untuk suatu korporasi maka penuntutan dapat dilakukan dan pidananya dapat dijatuhkan terhadap korporasi itu sendiri atau korporasi dengan pengurusnya, atau pengurusnya saja.

Lebih tegas dikatakan Mardjono Reksodiputro dalam hal "kejahatan Korporasi" sifat pertanggung jawaban pidana korporasi adalah mutlak, selama tuntutan dapat dibuktikan.

Lihat Mardjono Reksodiputro, ***Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan, Kumpulan Karangan Buku kesatu***, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum(d/h. Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia) Jakarta, 1997, hal.72-73.

Pemilihan penjatuhan sanksi pidana denda kita lihat berorientasi pada pertimbangan tingkat kesejahteraan atau kemampuan finansial pelaku tindak pidana, sehingga sangat layak pelaku-pelaku tindak pidana yang bermotif keserakahan atau pelaku dari golongan ekonomi kuat dijatuhi pidana denda yang besar ataupun secara kumulatif dengan pidana lain, untuk menimbulkan efek jera dan mengurangi beban masyarakat (negara) dalam penanganan (*treatment*) mereka.

Di Indonesia sendiri pengaturan pidana denda masih berinduk kepada KUHP (*Wet Boek van Strafrecht Voor Nederlands Indie*) tahun 1918 peninggalan kolonial Belanda yang merupakan turunan dari *WvS* Belanda 1886. Akibatnya pengaturan sanksi pidana denda sangat minim dan sangat ketinggalan jaman dibandingkan dengan negara-negara lain. Selain minimnya jumlah nilai denda yang diancamkan, peraturan untuk melaksanakan pidana denda juga sangat minim. Misalnya masalah alternatif pidana pengganti denda apabila denda tidak dibayar, hanya disediakan pidana kurungan sebagai pengganti pidana denda.

Sebagai suatu sistem, penjatuhan pidana denda haruslah mengacu atau berpedoman pada buku I KUHP sebagai (Induk) aturan umum semua peraturan hukum pidana. Demikian juga mengenai pidana denda, aturan umum mengenai pidana ini

masih diatur dalam buku I KUHP. Aturan umum inilah yang sangat krusial dalam menentukan terlaksananya pidana denda¹⁴

Meningkatkan jumlah ancaman pidana denda bukanlah jaminan untuk efektifnya sanksi pidana denda, karena jumlah ancaman pidana denda merupakan salah satu bagian (subsistem) dari seluruh sistem sanksi pidana denda. Untuk itu diperlukan kebijakan legislatif suatu sistem sanksi pidana denda yang dapat menjamin terlaksananya pidana denda (peraturan pelaksana sebagai sub sistem yang lain).

Tahap kebijakan legislatif atau kebijakan perundang-undangan merupakan tahap yang paling strategis dibanding tahap-tahap perwujudan (fungsionalisasi) pidana.¹⁵ Dari

¹⁴ Mengenai sistem pemidanaan, Barda Nawawi Arief, berangkat dari pendapat L.H.C Hulsman yang mengatakan sistem pemidanaan (*The Sentencing system*) adalah "aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pemidanaan" (*The Statutory Rules Relating to penal sanctions and punishment*). Barda Nawawi Arief selanjutnya mengatakan, sistem pemidanaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakan atau dioperasionalkan secara kongkrit sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana). Berarti semua aturan perundang-undangan mengenai hukum pidana substantif, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan. Dikatakan lagi, bila aturan perundang-undangan (*The Statutory rules*) dibatasi pada hukum pidana substantif yang terdapat dalam KUHP, dapatlah dikatakan bahwa keseluruhan ketentuan yang terdapat dalam KUHP baik berupa aturan umum (buku I) maupun aturan khusus mengenai tindak pidana (buku II dan III) pada hakekatnya merupakan kesatuan sistem pemidanaan. Lihat Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal.129.

¹⁵ *Ibid*, hal.173.

Perwujudan suatu sanksi pidana dapat dilihat sebagai suatu proses perwujudan kebijakan melalui tiga tahap :

1. tahap penetapan pidana dari pembuatan undang-undang (formulasi)
2. tahap pemberian atau penjatuhan pidana oleh pengadilan (aplikasi) , dan
3. tahap pelaksanaan pidana (eksekusi)

tahap ini diharapkan adanya suatu garis pedoman untuk tahap- tahap berikutnya. lebih lanjut juga dikatakan oleh

Barda Nawawi Arief¹⁶ :

"sebagai salah satu bagian dari mata rantai perencanaan penanggulangan kejahatan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat itu, maka tahap penetapan pidana hemat kami justru harus merupakan tahap perencanaan yang matang mengenai kebijakan-kebijakan tindakan apa yang seharusnya dalam hal pemidanaan apabila terjadi suatu pelanggaran hukum. Dengan perkataan lain, tahap ini harus merupakan tahap perencanaan strategis di bidang pemidanaan yang diharapkan dapat memberi arah pada tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana dan tahap pelaksanaan pidana"

Kebijakan legislatif mengenai pidana denda haruslah mencakup keseluruhan sistim pidana denda itu sendiri. Tidak hanya menentukan besaran jumlah atau nilai ancaman pidana denda, tetapi mencakup aturan-aturan yang dapat menjamin terlaksanannya penjatuhan pidana denda. Kebijakan legislatif inilah yang menjadi titik awal efektif tidaknya penggunaan sanksi pidana denda .

Mengingat terbatasnya pengaturan pelaksanaan mengenai pidana denda dalam hukum positif Indonesia, kebijakan legislatif yang diperlukan dalam pelaksanaan pidana denda antara lain : pedoman penjatuhan pidana denda, barbagai

ketiga tahap ini biasa juga disebut fungsionalisasi (hukum) pidana , dan Barda Nawawi Arief menyebut tahap formulasi sebagai kebijakan legislatif.

¹⁶ *Ibid.*, hal.92-93

sistim pembayaran pidana denda, dan alternatif pidana pengganti denda yang tidak dibayar.

F. Metodologi Penelitian

1. Metode Pendekatan

Sebagai penelitian hukum normatif, maka penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, karena penelitian hukum normatif mencakup : ¹⁷

1. penelitian terhadap asas-asas hukum,
2. penelitian terhadap sistematika hukum,
3. penelitian terhadap sinkronisasi hukum,
4. penelitian sejarah hukum,
5. penelitian perbandingan hukum.

Pendekatan yuridis normatif merupakan pendekatan utama dalam penelitian ini, karena yang menjadi pusat perhatian utama dalam penelitian ini adalah kebijakan dalam menetapkan dan merumuskan pidana denda dalam undang-undang. Pendekatan yuridis normatif ini dilakukan dengan mengkaji/menganalisis data sekunder, terutama berupa bahan hukum primer berupa perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa rancangan KUHP dan karya ilmiah.

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal.51.

Penelitian ini juga dilengkapi pendekatan yuridis empiris dengan melihat pelaksanaannya di lapangan, serta pendekatan komparatif untuk melihat kenyataan perkembangan hukum di negara lain dan mengambil manfaat dari perbandingan tersebut.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini data primer dan sekunder, terutama adalah data sekunder, yang bersumber dari penelitian kepustakaan (*library Research*). Penelitian ini menitikberatkan pada data sekunder, sedangkan data primer lebih bersifat penunjang.

Untuk data sekunder bahan hukum primer yang digunakan terutama berpusat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan berupa dokumen atau risalah perundang-undangan, konsep rancangan undang-undang dan pendapat para ahli.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Penelitian Kepustakaan (*Library research*)

Melakukan pengumpulan data yang diperoleh dengan membaca dan memahami buku-buku, literatur, serta peraturan-peraturan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas, sebagai data sekunder yang mencakup:

1. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil penelitian, makalah, seminar, artikel, surat kabar atau majalah dan lain-lain.

3. Bahan Hukum Tertier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, dalam hal ini data putusan pengadilan yang di ambil dari Register Kejaksaan Negeri Jakarta barat, Kejaksaan Negeri Jakarta Utara dan Lapas Khusus Narkotika Klas IIA Jakarta.¹⁸

b. Penelitian lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data yang kongkrit mengenai permasalahan yang dibahas yaitu

¹⁸ Penulis memilih Kejaksaan Negeri Jakarta Utara karena menurut asumsi penulis di daerah tersebut adalah daerah pesisir dimana karakteristik kejahatan yang dilakukan biasanya lebih bersifat tindak pidana yang ringan atau tradisional, sedangkan di Kejaksaan Jakarta Barat penulis berasumsi karena merupakan daerah yang banyak tempat hiburan sehingga tindak pidana yang terjadi juga lebih rumit, untuk LP. Narkotika Jakarta penulis beranggapan bahwa tindak pidana narkotika dalam perumusan ancaman pidananya adalah kumulatif yaitu pidana penjara dan denda, disamping itu kejahatan ini dapat dilakukan oleh berbagai kalangan dan tidak memandang dari status sosialnya.

melakukan wawancara, yaitu dengan pakar hukum atau akademisi yaitu dengan Prof.Dr.Jur.Andi Hamzah,SH. dan Prof.H.Mardjono Reksodiputro,SH.,MA. Anggota Komisi III DPR RI, Prof.Dr.Mahfud MD,SH. Direktur Upaya Hukum dan Eksekusi pada JAM Pidsus Kejaksaan Agung RI Dr.Badarudin,SH., Kasub.Dit.Uheksi pada JAM Pidsus Kejaksaan Agung RI. Sutikno,SH,MH. Serta hasil jawaban atas pertanyaan tertulis kepada Direktur Perancangan perundangan pada Dirjen Peraturan perundang-undangan Departemen Hukum&HAM RI, Suharyono AR.SH.,MH.

4 . Metode Analisis data

Data yang diperoleh dari kepustakaan dan data yang diperoleh dianalisis secara diskriptif analitis yang disajikan secara kualitatif. Diskriptif karena data-data yang dikumpulkan didiskripsikan. Analitis artinya data-data temuan dianalisis secara sistematis berdasarkan teori hukum, aturan hukum dan pendapat para ahli hukum. Kemudian dikatakan bersifat kualitatif karena, data yang diambil dengan mempertimbangkan kualitas data yang didapat melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan legislatif untuk mengefektifkan pidana denda yaitu, para pakar hukum, Anggota komisi III DPR RI

maupun para praktisi hukum. Penyajian data-data tersebut tidak didasarkan pada hasil perhitungan statistic melainkan berdasarkan pada data yan paling mendukung penulisan setelah dianalisa secara kualitatif.

G. Sistimatika Penulisan :

Dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I pendahuluan yang berisi sub bab Latar Belakang, Pokok permasalahan, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Teori, Metode penelitian, Sistimatika Penulisan .

Bab II mengetengahkan tinjauan pustaka, yang akan menguraikan mengenai kebijakan legislatif mengenai sanksi pidana, efektifitas pidana, tujuan pidana, pidana denda dalam sejarah dan pidana denda sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan.

Bab III adalah hasil penelitian dan analisis data. bab ini berisikan uraian tentang analisis terhadap kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan pidana denda dalam hukum positif di Indonesia dan pelaksanaanya, langkah-langkah apa yang harus dipertimbangkan untuk mengefektifkan pidana denda, bagaimana arah kebijakan

legislatif yang menunjang efektifitas pelaksanaan sanksi pidana denda .

Dan terakhir sebagai penutup, **Bab IV** berisikan simpulan dan saran.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Legislatif Mengenai Sanksi Pidana

Kejahatan semakin hari semakin berkembang, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas terlihat adanya perubahan bentuk dan dimensinya, sebagaimana dibicarakan dalam kongres PBB ke lima di Jenewa mengenai :¹⁹

1. *Crime as bussines* yaitu bentuk kejahatan yang bertujuan mendapatkan keuntungan material melalui kegiatan dalam dalam bidang usaha (bisnis) atau industri, yang pada umumnya dilakukan secara terorganisasi dan oleh mereka yang mempunyai kedudukan terpandang didalam masyarakat, termasuk dalam bentuk kejahatan ini antara lain yang berhubungan dengan pencemaran lingkungan, perlindungan konsumen dan dalam bidang perbankan, disamping kejahatan-kejahatan lainnya yang biasa dikenal dengan *organized crime, white color crime* dan korupsi ;
2. Tindak pidana yang berhubungan dengan hasil-hasil pekerjaan seni dan kekayaan budaya, obyek-obyek budaya atau warisan budaya ;
3. Kejahatan yang berhubungan dengan alkohol dan penyalahgunaan obat-obatan ;
4. Perbuatan kekerasan antar perorangan (*interpersonal violence*) ;
5. Perbuatan kekerasan yang bersifat transnasional dan internasional, yang biasa disebut dengan perbuatan perbuatan terorisme ;
6. Kejahatan-kejahatan yang berhubungan dengan lalu-lintas kendaraan bermotor;
7. Kejahatan yang berhubungan dengan perpindahan tempat (migrasi) dan pelarian pengungsi akibat bencana alam dan peperangan, masalah-masalah yang berhubungan dengan perpindahan tempat misalnya mengenai pelanggaran paspor

¹⁹ Barda Nawawi Arief , *Kebijakan legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, Opcit*, hal. 12-13.

dan visa, pemalsuan dokumen, mengeksploitir tenaga kerja, pelacuran dan sebagainya ;
8. Kejahatan yang dilakukan oleh wanita .

Dengan semakin meningkatnya pembangunan ekonomi Negara-negara berkembang termasuk Indonesia terlihat kecenderungan meningkatnya dengan tajam jenis-jenis kejahatan terhadap harta kekayaan (*vermogens delicten*), seperti perampokan (bersenjata), pencurian, vandalisme, penggelapan, pemalsuan, perjudian, korupsi, pasar gelap dan lain-lain.²⁰ Terlebih dengan munculnya badan hukum (korporasi) sebagai subyek hukum pidana, yang mana terhadap korporasi ini tidaklah dapat dikenakan pidana badan.

Kecenderungan berkembangnya bentuk dan dimensi kejahatan di atas tentulah memerlukan penanganan, yang salah satu cara penanggulangannya adalah dengan sarana penal atau sanksi pidana.²¹

Perwujudan sanksi pidana itu sendiri dapat dilihat sebagai proses perwujudan melalui tiga tahap:

²⁰ J.E. Lokollo, *Pidana denda dalam KUHP baru*, disampaikan dalam Lokakarya Bab-Bab Kodifikasi Hukum Pidana Tentang Sanksi Pidana , BPHN , Jakarta , 1986 , hal.3.

²¹Menurut Herman Mannheim, hampir disemua Negara, hukum pidana pada umumnya telah ketinggalan jaman , dan masalah utama yang dihadapi oleh hukum pidana ialah :

1. Penentuan pandangan tentang nilai-nilai terpenting manakah (*The Most Important Values*) yang ada pada masa pembangunan ini ,
2. Penentuan apakah nilai-nilai ini diserahkan untuk dipertahankan oleh hukum pidana atau diserahkan kepada usaha-usaha lain untuk mempertahankannya.

Herman Mannheim dalam Andi Hamzah , *Sistim Pidana dan Pemidanaan di Indonesia,opcit*, hal.26.

1. Tahap penetapan pidana oleh pembuat undang-undang (formulasi),
2. Tahap pemberian atau penjatuhan pidana oleh pengadilan (aplikasi),
3. Tahap Pelaksanaan pidana oleh aparat eksekusi pidana.

Ketiga tahap ini biasanya disebut tahap-tahap fungsionalisasi (hukum) pidana, dan Barda Nawawi Arief menyebut tahap formulasi sebagai kebijakan legislatif²².

Sebagai kesatuan proses, tahap formulasi atau tahap kebijakan legislatif²³ merupakan tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan proses kebijakan mengoperasionalkan sanksi pidana²⁴. Tahap inilah yang menentukan pedoman untuk tahap-tahap berikutnya, mengingat pada tahap inilah diletakkan *landasan legalitas* untuk penjatuhan pidana dan pelaksanaan pidana, *Nullum Crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*, bahwa tiada

²² Barda Nawawi Arief, *bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Opcit, hal.173.

²³ Dikatakan Soedarto, pada hekekatnya dalam kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai alternatif pilihan.

Sedang Barda Nawawi Arief dengan mengutip Ernest Greenwood menyebut kebijakan (policy) dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan secara kolektif Sedangkan *kebijakan legislatif* ialah suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai tentang apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau di programkan itu. Lihat Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung, Sinar Baru, hal.31 dan Barda Nawawi Arief (1), opcit, hal.59.

²⁴ Barda Nawawi Arief, *kebijakan Legislatif dalam penanggulangan kejahatan dengan pidana penjara*, opcit, hal.3.

kejahatan, tiada pidana dapat dijatuhkan atas suatu perbuatan tanpa perbuatan itu sebelumnya ditetapkan sebagai tindak pidana dalam suatu undang-undang.²⁵

Asas legalitas sendiri dalam KUHP sekarang (sama seperti KHUP induknya di Belanda) diimplementasikan pada Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi: "Tiada suatu perbuatan yang dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan peraturan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya".

Legalitas ini sangat penting mengingat pengaruh tradisi hukum Civil law yang telah mengakar kuat dalam sistem hukum pidana nasional di Indonesia, sehingga pengaruh dari sistem hukum yang berkembang di Eropa Continental akan tetap dominan. Hal ini terlihat dengan diadopsinya asas ini pada rancangan KUHP²⁶, Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi : tiada seorang pun dapat dipidana atau dikenakan tindakan, kecuali perbuatan yang dilakukan telah ditetapkan sebagai tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat perbuatan itu dilakukan.

²⁵ Van Bemmelen, *Hukum Pidana I*, terjemahan Bina Cipta, Bandung, 1987, hal 51.

²⁶ RUU tentang KUHP, Departemen Hukum dan Perundang-Undangan, 1999-2000. Namun rancangan KUHP memperluas perumusan asas legalitas tidak hanya terbatas pada kriteria formal sebagaimana yang secara tegas telah dirumuskan dalam undang-undang, namun juga meliputi kriteria materil sehingga hukum yang hidup atau hukum adat dipandang sebagai tindak pidana. Dalam pasal 1 ayat (3) disebutkan, ketentuan sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup atau hukum adat yang menentukan bahwa menurut adat setempat seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pentingnya landasan legalitas merupakan salah satu faktor untuk adanya keadilan, seperti yang dikemukakan oleh

G.Peter Hoefnagels :

I agree with the view that effectiveness is a prerequisite for lawfulness and even an element to be taken into account in sentencing, effectiveness alone is no guarantee of justice . punishment in criminal law is limited not only by effectiveness and purposefulness ,but above all by legality.

(saya setuju dengan pandangan bahwa efektivitas merupakan prasyarat untuk keabsahan dan bahkan merupakan unsur yang patut diperhitungkan dalam hal pidana. Tetapi efektivitas itu sendiri bukanlah jaminan untuk adanya keadilan. Pidana dibatasi tidak hanya oleh efektivitas dan kegunaan, tetapi terutama dibatasi oleh legalitas)²⁷

Sebagai konsekuensi dari asas legalitas ini maka setiap penjatuhan pidana terikat pada jenis-jenis pidana yang telah digariskan dalam undang-undang pidana. Tidak boleh terjadi penjatuhan pidana di luar jenis-jenis pidana yang telah digariskan oleh undang-undang.

Dalam praktek pernah terjadi Pengadilan Negeri menjatuhkan pidana selain yang telah ditetapkan pasal 10 KUHP. Namun akhirnya Mahkamah Agung meluruskan masalah ini dengan membatalkan putusan Pengadilan Negeri tersebut, dimana dalam pertimbangannya Mahkamah Agung menyebutkan :²⁸

²⁷ G.Peter Hoefnagels dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, opcit, hal. 3.

²⁸ Putusan PN KAMANJAHE tanggal 15 Pebruari 1969 No. 72/1969, telah menyatakan terdakwa "Bangsa Ginting" telah terbukti dengan sah dan meyakinkan bersalah akan pelanggaran" Pemakaian tanah orang lain tanpa ijin yang berhak. Kemudian-PN menghukum dengan hukuman denda

"bahwa Pengadilan Negeri sebagai Hakim Pidana tidak berwenang menjatuhkan putusan yang lain dari pada yang ditentukan dalam pasal 10 KUHP, sebagaimana dilakukan dengan menjatuhkan putusan tersebut dalam diktum ke-3 yaitu :menghukum lagi atas tertuduh untuk meninggalkan tanah/sawah terperkara nama Djuma/sawah laukerbo, guna dipakai oleh saksi pengadu"

Masalah penentuan sanksi sendiri merupakan salah satu dari dua masalah sentral dalam kebijakan legislatif (tahap formulasi dari fungsionalisasi hukum pidana) dua masalah tersebut adalah penentuan: ²⁹

1. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
2. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada pelanggar.

Hal ini berarti tahap formulasi merupakan tahap untuk melakukan kriminalisasi dan penalisasi.

Masalah penalisasi atau pembedaan sendiri merupakan bagian masalah yang sangat penting dari suatu kebijakan pembedaan (*sentencing policy*) yang menurut **Herbert**

sebesar Rp.450,-subsider tiga minggu kurungan - menghukum lagi atas tertuduh untuk meninggalkan tanah/sawah terperkara nama Djuma/sawah Laukerbo, guna dipakai oleh saksi pengadu .- menghukum lagi atas tertuduh untuk membayar ongkos-ongkos perkara . Kemudian Mahkamah Agung memperbaiki putusan PN Kabanjahe tersebut melalui putusan No. 74 K/Kr/1969 tanggal 26 september tahun 1970.

Demikian juga dalam kasus berbeda putusan MA No.59K/Kr/1969 tanggal 1 Maret 1970 , bahwa menambah jenis hukuman yang ditetapkan dalam pasal 10 KUHP adalah tidak dibenarkan . Lihat Chidir Ali,SH, ***Yuriprudensi Hukum Pidana Indonesia, Jilid I***, Armico ,Bandung ,1986, hal.79-86

²⁹ Barda Nawawi Arief , ***Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, opcit***,hal.32.

L.Packer merupakan salah satu masalah kontroversial saat ini dalam hukum pidana ³⁰

Masalah kriminalisasi dan Penalisasi atau pidana dan pembedaan, merupakan masalah yang selalu memerlukan peninjauan kembali, mengingat sifatnya yang melekat (*Inherent*) dengan sifat dan hakekat kejahatan itu sendiri yang selalu mengalami perubahan dan perkembangan. Kemudian berubah dan berkembangnya pidana itu sendiri dalam hal ini

S. Balakrishnan mengatakan :

"Hukum Pidana sedang berubah dan memang seharusnya memerlukan perubahan sesuai perubahan masyarakat. Perubahan ini tidak hanya mengenai perbuatan apa yang merupakan atau dinyatakan sebagai kejahatan, tetapi juga mengenai apa yang seharusnya dijadikan pidana untuk suatu kejahatan, karena gagasan-gagasan mengenai pidana juga telah berubah sesuai dengan perubahan itu sendiri, terutama mengenai pandangan hidup tentang moral dan kemasyarakatan" ³¹

Untuk itulah kebijakan legislatif mengenai pembedaan merupakan masalah yang perlu mendapat peninjauan kembali, seperti dikatakan **John Kaplan** :

"One the most chaotic aspects of the law relating to the sentencing the condition of the penal codes themselves. It is easily demonstrable in most states that the sanction available for different offences are utterly without any rational basis. This in turn is one of the significant contributors to Disparity in the treatment of the offenders of comparable culpability"

³⁰ Herbert L.Packer dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori Hukum Pidana*, opcit, hal.174

³¹ S.Balakrishnan dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, opcit, hal.48

(Salah satu aspek yang paling kacau balau dari peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pemidanaan adalah kondisi dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana itu sendiri. Secara mudah dapat ditunjukkan dikebanyakan Negara bahwa sanksi -sanksi yang tersedia untuk delik yang berbeda, (dibuat) sama sekali tanpa suatu dasar atau landasan yang rasional. Inilah yang pada gilirannya merupakan salah satu penyokong utama adanya perbedaan perlakuan terhadap para pelanggar yang kesalahannya sebanding.³²

Kebijakan legislatif mengenai pemidanaan atau penalisasi pada umumnya menyangkut masalah penetapan jenis-jenis sanksi pidana (*Strafsoort*), masalah penetapan ukuran berat ringannya pidana (*Strafmaat*) dan masalah penetapan pelaksanaan pidana (*Strafmodus*)³³ lingkup masalah kebijakan legislatif mengenai pemidanaan diperinci sebagai berikut :

1. Penetapan Jenis Sanksi Pidana

Penetapan jenis-jenis ancaman pidana di dalam hukum pidana, merupakan suatu bagian dari keseluruhan kebijakan kriminal. Hal ini dipandang penting karena disamping untuk menyediakan seperangkat sarana penanggulangan tindak pidana yang dapat dipergunakan hakim, sekaligus untuk membatasi kewenangannya dalam penggunaan sarana lain, selain jenis-jenis pidana yang telah disediakan.

³² John Kaplan dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori -Teori Kebijakan Hukum Pidana*, *loc.cit.*

³³ Dalam penetapan *strafsoort* ,*strafmodus* dan *strafmaat*, terkandung juga didalamnya masalah falsafah tujuan pemidanaan (aliran Hukum Pidana), pedoman pemberian pidana dan sebagainya . Lihat Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistim Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 2002, hal .152.

Semakin banyak jenis sanksi pidana yang yang tersedia semakin baik, karena dengan demikian hakim menjadi lebih leluasa untuk memilih diantara sanksi pidana yang ada. Lebih-lebih jika sanksi pidana tersebut, merupakan jenis sanksi pidana alternatif dari pidana pencabutan kemerdekaan, berupa pidana non institusional atau berupa tindakan.

Dalam Pasal 10 KUHP telah ditentukan jenis-jenis sanksi pidana yang meliputi :

- a. Pidana Pokok
 - a) Pidana Mati
 - b) Pidana Penjara
 - c) Pidana Kurungan
 - d) Pidana Denda
 - e) Pidana Tutupan
- b. Pidana Tambahan
 - a) Pencabutan hak-hak tertentu
 - b) Perampasan barang-barang tertentu
 - c) Pengumuman putusan hakim

Kebijakan menetapkan jenis sanksi pidana apa yang dianggap paling baik untuk mencapai tujuan, tidak dapat dilepaskan dari persoalan pemilihan berbagai macam alternatif untuk memperoleh pidana mana yang dianggap paling baik, paling tepat atau paling efektif merupakan masalah yang tidak mudah.

Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh **Fitzgerald**, bahwa *the problem of selecting the appropriate*

*sentence is not one which can be solved by normal legal techniques. In fact, it is not the typical sort legal problem.*³⁴

Masalah pemilihan pidana ini bukanlah masalah hukum yang murni (*purely legal problem*) dan tidak dapat dipecahkan semata-mata dengan teknik-teknik hukum yang normal, namun yang jelas hal ini merupakan masalah penting yang harus dipecahkan, ia merupakan masalah strategis.

Simons mengatakan, bahwa stelsel pidana merupakan bagian terpenting dari suatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Lebih jauh lagi **Koesnoen**, mengatakan bahwa kedudukan pidana sangat penting dalam politik kriminal. Lebih penting dari hukum pidananya itu sendiri.³⁵

Dilihat dari sudut politik kriminal, maka tidak dikendalikannya perkembangan kriminalitas yang semakin meningkat, justru dapat disebabkan oleh tidak tepatnya jenis sanksi pidana yang dipilih dan ditetapkan. Setidak-tidaknya perumusan pidana didalam Undang-undang pidana yang kurang tepat dapat menjadi faktor timbul dan berkembangnya kriminalitas.

Penetapan jenis pidana oleh pembuat undang-undang antara lain dimaksudkan untuk menyediakan seperangkat

³⁴ Fitzgerald dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal.98

³⁵ *ibid*

sarana bagi penegak hukum dalam rangka menanggulangi kejahatan. Disamping itu dimaksudkan pula untuk membatasi penegak hukum dalam menggunakan sarana berupa pidana yang telah ditetapkan itu.

Mereka tidak boleh menggunakan sarana pidana yang tidak lebih dulu ditetapkan oleh pembuat Undang-undang. Dengan demikian jenis pidana yang dipilih dan ditetapkan oleh pembuat undang-undang mengikat dan membatasi penegak hukum lainnya.

Apabila seperangkat sanksi pidana yang telah ditetapkan merupakan hasil pilihan yang kurang tepat atau tidak sesuai lagi dengan perkembangan kriminalitas, adalah wajar apabila penanggulangan perkembangan kriminalitas agak terganggu. Hubungan antara gejala masa kini, yaitu adanya peningkatan dan perkembangan kriminalitas di satu pihak dengan keterbatasan jumlah sanksi pidana yang tersedia, merupakan salah satu masalah di bidang kebijakan pemidanaan yang cukup sulit. Namun lebih sulit lagi ialah memecahkan problem tersebut. Membahas masalah yang seharusnya atau sepatutnya pada akhirnya akan memasuki bidang filsafat dan nilai-nilai budaya suatu bangsa yang cukup sulit dan tidak

disukai oleh kebanyakan ahli hukum, para praktisi dan bahkan para penology sendiri.³⁶

2. Penetapan Jumlah Berat Ringannya Pidana

Pada pokoknya terdapat tiga cara pendekatan dalam menetapkan jumlah berat ringannya ancaman pidana, yaitu :

a. Pendekatan Absolut

Maksudnya, ialah untuk setiap tindak pidana ditetapkan bobot atau kualitasnya sendiri-sendiri, kemudian ditetapkan ancaman pidana maksimumnya (dapat juga ancaman minimumnya) untuk setiap tindak pidana. Penetapan maksimum pidana untuk tiap tindak pidana ini disebut juga sistem *indefinite* atau sistim maksimum³⁷

b. Pendekatan Relatif

Pendekatan relatif sering disebut sebagai pendekatan imajinatif, maksudnya bahwa untuk setiap tindak pidana tidak ditetapkan bobot atau kualitasnya secara sendiri-sendiri, akan tetapi bobotnya direlatifkan dengan cara melakukan penggolongan tindak pidana dalam beberapa

³⁶ *Ibid.* hal.99.

³⁷ Barda Nawawi Arief , *Masalah pidana dan Perampasan Kemerdekaan dalam KUHP Baru*, masalah-masalah hukum (Edisi Khusus), Semarang, FH.UNDIP, 1987, hal.91
Pendekatan Absolut disebut juga pendekatan tradisional karena biasa digunakan dalam perumusan KUHP berbagai Negara termasuk Indonesia.

tingkatan dan sekaligus menetapkan maksimum pidana untuk setiap kelompok dari tindak pidana itu³⁸

c. Pendekatan Praktis

Pendekatan praktis, maksudnya bahwa dalam hal menetapkan maksimum pidana dilakukan dengan cara menyesuaikan dengan maksimum pidana yang pada umumnya sering dijatuhkan hakim dalam praktik pengadilan sehari-hari.³⁹

Ketiga pendekatan di atas, mempunyai segi negatif dan segi positif, segi negatif sistem absolute adalah, menetapkan maksimum khusus untuk menunjukkan tingkat keseriusan atau kualitas suatu tindak pidana diperlukan pengetahuan yang cukup mengenai gradasi nilai dari norma-norma sentral masyarakat dan kepentingan hukum yang akan dilindungi. Hal ini tentu bukanlah pekerjaan sederhana dan mudah. Namun menurut **Colin Howard** segi positif absolute (olehnya disebut sistem *indefinite* atau sistem maksimum) mempunyai tiga keuntungan yang mencolok, yaitu :⁴⁰

1. Dapat menunjukkan tingkat keseriusan masing-masing tindak pidana,
2. Memberikan fleksibilitas dan diskresi kepada kekuasaan pemidanaan
3. Melindungi kepentingan si pelanggar itu sendiri, dengan menetapkan batas-batas kebebasan dari kekuasaan pemidanaan.

³⁸ *Ibid*, hal.91-92

³⁹ *ibid*

⁴⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan hukum Pidana, opcit*, hal.131.

Keuntungan-keuntungan dari pendekatan absolut diatas terkandung aspek-aspek perlindungan masyarakat, hal ini terlihat dari adanya penetapan ukuran objektif berupa maksimum pidana sebagai simbol kualitas norma-norma sentral masyarakat yang perlu dilindungi. Disamping itu, didalam pendekatan Absolut terkandung juga aspek perlindungan individu, hal ini terlihat dari adanya penentuan batas-batas kewenangan hakim dalam menjatuhkan pidana pada pelaku.

3. Penetapan Pelaksanaan Pidana

Masalah pelaksanaan pidana merupakan mata rantai terakhir dari konkretisasi hukum pidana. Tahap pelaksanaan disebut juga tahap eksekusi namun demikian keberhasilan tahap eksekusi sangat tergantung pada tahap penetapan oleh badan legislatif atau tahap formulasinya.

Dalam KHUP buku II dan III, akan dijumpai norma-norma yang mengatur mengenai perbuatan yang termasuk tindak pidana dan ancaman pidana yang diancamkan. Kemudian secara terperinci undang-undang telah mengatur tentang :

- a. Bilamana suatu pidana itu dapat dijatuhkan bagi seorang pelaku,
- b. Jenis pidana yang bagaimanakah yang dapat dijatuhkan bagi pelaku tersebut,
- c. Untuk berapa lama pidana itu dapat dijatuhkan atau berapa besarnya pidana denda yang dapat dijatuhkan,

d. Dengan cara bagaimanakah pidana itu harus dilaksanakan.⁴¹

Menurut **Lamintang** sebenarnya pembentuk undang-undang telah bermaksud untuk mengatur hal-hal diatas di dalam Bab ke II dari Buku ke I KUHP, akan tetapi pengaturan lebih lanjut tentang hal-hal tersebut telah tidak diberikan oleh pembentuk undang-undang, melainkan telah menunjuk pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang terdapat diluar KUHP. Tentang apa yang seharusnya dilakukan setelah hakim menjatuhkan suatu pidana itu, ternyata hanya sebagian kecil saja yang telah diatur dalam kitab undang-undang hukum pidana, sebagian besar diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan diluar KUHP.⁴²

Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan dua cara pembuat undang-undang dalam merumuskan ketentuan pemidanaan:

1. Merumuskan dalam buku I KUHP,
2. Merumuskan dalam ketentuan perundang-undangan di luar KUHP, seperti :
 - Stb 1926 No.251 jo 486 yang diubah dengan Stb 1934 No.172 mengenai pidana bersyarat, dan peraturan pelaksanaanya dalam Stb.1926 No. 487,

⁴¹ P.A.F.Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Mandarmaju , Bandung, 1990, hal.13

⁴² *Ibid*, 13-14

- UU No.20 tahun 1946 tentang pidana tutupan (menambah jenis-jenis pidana pokok dalam pasal 10 KUHP dengan pidana tutupan)
- UU No.18 Prp Tahun 1960 yang melipatgandakan nilai pidana denda lima belas kali,
- UU No.5 Tahun 1969 (PNPS No.2 Tahun 1964) tentang pelaksanaan hukuman mati (dengan di tembak/ menggantikan pasal 11 KUHP),
- Pasal 273KUHP mengenai batas waktu pembayaran denda dan lain-lain.

Jadi mengenai jenis dan aturan pemidanaan dirumuskan dengan dua cara tersebut diatas, namun yang menjadi masalah ialah apabila peraturan pelaksanaannya dari pidana yang ada tetap dirasa kekurangannya atau mengalami kendala dalam penerapan pidana. Hal ini mengingat sifat statis dari peraturan perundang-undangan. Untuk itu dibutuhkan kejelian badan legislatif untuk terus melihat relevansi dari penerapan sarana pemidanaan yang ada.

B. Efektifitas Pidana

Arti kata efektivitas menurut ensiklopedia Indonesia menunjukkan taraf tercapainya suatu tujuan. Suatu usaha dikatakan efektif apabila usaha itu mencapai tujuannya. Adapun arti kata efektif berasal dari Bahasa Inggris yakni

effective yaitu baik hasilnya, mempan, tepat, benar. Sedangkan menurut kamus besar bahasa Indonesia terbitan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, kata efektif berarti: ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya, manjur atau mujarab, dapat membawa hasil atau berhasil guna, mulai berlaku)⁴³

Oleh karena itu efektifitas pidana dapat diartikan sebagai tingkat tercapainya tujuan yang ingin dicapai dengan adanya penjatuhan pidana. Suatu penjatuhan pidana dikatakan efektif apabila tujuan yang ingin dicapai dengan adanya penjatuhan pidana tercapai.

Efektifitas sering dijadikan salah satu tolak ukur untuk memberikan dasar pembenaran pada suatu sanksi pidana dilihat sebagai suatu sarana yang rasional dari suatu politik kriminal. Apabila dikatakan bahwa tujuan politik kriminal adalah untuk mencegah atau menanggulangi kejahatan, maka adalah rasional apabila suatu sarana benar-benar dapat mencegah atau menanggulangi terjadinya kejahatan itu. Jadi ukuran rasional diletakan pada keberhasilan atau efektifitas sarana itu dalam mencapai tujuannya.⁴⁴

⁴³ Niniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam sistem Pidana dan Pemidanaan*, *opcit*, hal.45

⁴⁴ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan legislatif dalam penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *opcit*, hal.95-96

Dalam pembicaraan efektifitas pidana terlihat dua unsur pokok yang berperan yaitu :

1. tujuan, dan
2. sarana (pidana)⁴⁵

Unsur **pertama**, tujuan pemidanaan, apabila penetapan tujuan pemidanaan tidak tegas dan jelas (formal), jelas sekali akan menimbulkan keraguan dalam orientasi pidana kepada tujuannya.

Tanpa lebih dulu menetapkan tujuan dengan baik, tidak dapat dibicarakan mengenai sarana yang rasional dari politik criminal. Seperti yang di katakan oleh **Karl O.Christiansen** :

"Prasyarat yang fundamental dalam merumuskan suatu cara, metode atau tindakan yang rasional ialah bahwa tujuan yang dicapai haruslah telah dirumuskan dengan baik. Tanpa suatu tujuan kita tidak dapat bicara tentang sarana yang rasional dari politik kriminal, bahkan sebenarnya kita tidak dapat menggunakan istilah sarana atau pernyataan-pernyataan lain yang serupa.

⁴⁵ J.E.Lokollo berpandangan bahwa kemajuan (efektifitas) pidana untuk memenuhi tujuannya yang multifold (banyak lipatan) tidak ditentukan oleh pidana itu sendiri, tetapi oleh sejumlah variabel. Variabel tersebut adalah sanksi pidana, perbuatan pidana, pelaku perbuatan pidana dan budaya. Lihat J.E.Lokollo, **Perkembangan Pidana Denda di Indonesia , disertasi**, universitas Airlangga, 1988, hal.27

Menurut Pellegrino Rossi, pelaksanaan hukuman pidana dalam masyarakat terbatas dalam tujuannya dan dalam sarananya, yaitu dalam sanksi, yang baru boleh dijatuhkan jika ada manfaatnya. Lihat Van Bemmelen, **Hukum Pidana I, opcit**, hal.30

Demikian pula Soedarto, dikatakannya "adapun cara bagaimana hukum ditegakan, itu merupakan masalah pemilihan sarana apa yang dipandang paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuannya" Lihat Soedarto, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1981, hal.106.

Bila bertolak dari konsep politik kriminal yang rasional seperti dikemukakan di atas, maka jelaslah tanpa terlebih dahulu menetapkan tujuan yang ingin dicapai tidak dapat dinyatakan suatu pidana itu merupakan sarana yang rasional atau tidak. Demikian pula tidak dapat dinyatakan apakah suatu pidana merupakan sarana yang efektif dan bermanfaat atau tidak.

Penetapan tujuan pemidanaan ini sangat penting. Dikatakan oleh **Antony Allot**, suatu sistem hukum merupakan sistem yang bertujuan (*a Purposive system*). Oleh karena itu untuk menilai efektifitas sanksi pidana harus dilihat seberapa jauh sistem hukum itu dapat mencapai tujuan-tujuannya.⁴⁶

Demikian juga dikatakan **Mardjono Reksodiputro**⁴⁷ "telah diasumsikan bahwa penanggulangan kriminalitas yang efektif dan efisien akan terjadi apabila sistem peradilan pidana menjadikan pelaksanaan kebijakan kriminal sebagai tujuannya. Untuk itu diperlukan suatu politik kriminal yang jelas, kebijakan kriminal ini antara lain harus bertujuan pada satu pihak mengurangi keinginan pelanggaran-pelanggaran aturan dan dipihak lain memenuhi rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat".

Sedangkan menurut **Muladi**, bahwa pidana yang akan ditetapkan adalah pidana yang diharapkan dapat menunjang tercapainya tujuan. Efektifitas pidana harus diukur

⁴⁶ *Ibid*, hal. 74

⁴⁷ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Kumpulan Karangan Buku ketiga, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi UI) Jakarta, 1999, hal. 93.

berdasarkan tujuan atau hasil yang ingin dicapai.⁴⁸ Mengenai tujuan pidana sendiri lebih lanjut akan dibahas dalam sub bab bahasan berikutnya.

Menentukan efektifitas suatu sanksi pidana dalam mencapai tujuannya tentunya mempunyai batasan mengingat kompleksnya tujuan pemidanaan, baik tujuan yang bersifat khusus maupun yang bersifat umum. Penelitian yang dilakukan biasanya hanya terhadap pengaruh yang bersifat khusus dengan ukuran yang bersifat kuantitatif, misalnya dengan memakai tolak ukur ada tidaknya pengulangan tindak pidana (*recidive*). Sedang tujuan yang bersifat umum (*general prevention*), lebih bersifat kualitatif. hal ini dikatakan oleh **Roger Hood**, sebagai berikut :

"hampir semua penelitian mengenai pengaruh /effect dari suatu perlakuan dilihat dari sudut pengaruhnya pada diri si pembuat sendiri. penelitian itu dilakukan dengan mengukur jangkauan luasnya pidana yang tidak berhasil menghentikan *recideve* dan dengan menaksir atau mengukur alasan-alasan dari kegagalan ini. Oleh karena itu perhatian hanya ditujukan pada pengukuran pengaruh itu pada salah satu obyek pemidanaan. Tidak ada suatu riset yang menyoroti efektifitas pidana dalam hal mencegah atau menakut-nakuti calon pembuat potensial. Begitu pula tidak ada suatu riset mengenai sejauh mana pengadilan telah berhasil menjalankan fungsi sosialnya yang lebih luas untuk memperkuat nilai-nilai sosial dan menenteramkan masyarakat luas dari rasa takut terhadap kejahatan".

⁴⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal. 101

Kesulitan mengukur pengaruh pidana yang bersifat umum, juga karena tujuan pidana terdiri dari sejumlah bentuk-bentuk dan reaksi yang saling berbeda dan berhubungan erat. Hal ini dikemukakan oleh **Karl O. Christiansen** ;

"the impact of punishment of society at large is evendifficult to asses. It is composed of a number of different types of interdependent actions and reaction, described under names as instance ,deterrence, general prevention reinforcement of moral value, strengthening "the collective conscience", revival of the shaken feelings of solidarity, reaffirmation of the public feeling of security, alleviation of fears, release of aggressive tensions, ect"⁴⁹

Unsur **kedua** adalah sarana atau sanksi pidana itu sendiri, dimana secara substantif ternyata mengandung kelemahan untuk keberhasilan terlaksananya pidana itu sendiri. Misalnya dalam hal sarana (pengaturan) pelaksanaan pidana. walaupun undang-undang sudah berusaha mengatur tindak pidana dan sanksi yang dijatuhkan, namun tetap saja terdapat kekurangan mengenai peraturan pelaksanaan sanksi tersebut.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pidana memang diamanatkan lagi melalui undang-undang, seperti mengenai lembaga pembebasan bersyarat pada pasal 15 ayat (1) KUHP telah menentukan :

⁴⁹ *Ibid*, hal.103-104

"orang yang dipidana dengan pidana penjara dapat dibebaskan dengan syarat , jika dua pertiga dari masa pidananya yang sebenarnya dan sekurang-kurangnya sembilan bulan dari masa pidana tersebut telah dilaksanakan. Dalam hal terpidana harus melaksanakan beberapa pidana penjara, untuk maksud ini semua dipandang sebagai satu pidana"

Tentang bagaimana caranya melaksanakan ketentuan didalam Pasal 15 ayat (1) tersebut diatas, Pasal 17 KUHP telah menentukan :

"Contoh surat pas dan peraturan pelaksanaan Pasal-Pasal 15,15a dan 16 diatur dengan undang-undang"

Namun demikian tidak semua jenis sanksi pidana dalam pelaksanaannya ditopang oleh peraturan pelaksana dalam KUHP atau dalam bentuk undang-undang pelaksanaannya. Misalnya pada denda, peraturan pelaksana pidana denda ini hanya bersandar pada Pasal 30 dan 31 KUHP. Dalam pelaksanaannya pidana denda ini mengalami banyak kendala sehingga masih banyak aturan yang harus dipertimbangkan, seperti dikatakan **Barda Nawawi Arief**, mengenai masalah :⁵⁰

1. sistem penetapan jumlah atau besarnya pidana denda
2. batas waktu pelaksanaan pembayaran pidana denda,
3. tindakan-tindakan paksaan yang dapat menjamin terlaksananya pidana denda ,
4. pelaksanaan pidana denda dalam hal-hal khusus (misalnya terhadap anak yang belum dewasa dan masih dalam tanggungan orangtua),
5. pedoman atau kreteria untuk menjatuhkan pidana denda .

⁵⁰ *Ibid*, hal. 181-182

Loebby Loqman mengatakan minimnya sarana pengganti pidana denda (yang hanya berupa kurungan pengganti) telah menyebabkan *tunggakan kronis* dalam realisasi pidana denda, karena tidak adanya keseimbangan antara pidana denda dengan pidana penggantian.⁵¹ Untuk itu perlu dipikirkan mengenai ketentuan (sarana aturan) mengenai penyitaan barang-barang milik tersangka untuk membayar denda ; dan alternatif pengganti pidana denda yang lain seperti pidana pengawasan dan pelayanan sosial.

Khusus mengenai pentingnya peraturan pelaksanaan pidana denda ditegaskan oleh **J.E.Lokollo** :

"efektifitas pidana denda yang dikehendaki bergantung juga pada bagaimana pidana denda itu diorganisasikan, model penerapannya - dalam pelaksanaannya. Undang-undang pidana tidak dapat beroperasi dengan sendirinya. Undang-undang hanya dapat beroperasi melalui orang. Kalau pidana denda dalam KUHP baru memang disetujui dengan ditetapkan menjadi undang-undang, maka apabila pada saat itu tidak sekaligus ada undang-undang pelaksanaan pidana (denda), maka jelas akan timbul kekisruhan dalam pelaksanaan"⁵²

Keadaan ini menggambarkan ketentuan pemidanaan yang tidak lagi rasional.⁵³ karena tentu saja tidak bisa

Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, Datacom, Jakarta, 2002, hal.114-117

⁵² J.E.Lokollo, *Pidana Denda dalam KUHP Baru, opcit*, hal.16-17

⁵³ Karena tidak didasarkan pada landasan yang rasional, sanksi-sanksi dalam KUHP menjadi salah satu pendukung utama timbulnya disparitas pidana selengkapanya dikatakan **John Kaplan** :

One the most chaotic aspects of the law relating to the sentencing is the condition of the penal codes themselves. It is easily demonstrable in most states that the sanction available for different offences are utterly without any rational basis. This in

dikatakan efektif apabila akibat minimnya sarana pengaturan pidana denda, kebijakan penetapan pidana denda dalam penerapannya akan mengalami kegagalan. Keadaan tertinggalnya nilai mata uang pidana denda, dan sarana kurungan pengganti bagi denda yang tidak dibayar, maka dalam penerapan pidana denda akan kembali beralih kepada penggunaan pidana perampasan kemerdekaan .

Tidak baiknya perencanaan kebijakan pemidanaan dalam KUHP menurut **John Kaplan** telah menyebabkan disparitas pidana. Menurut **Edward M. Kennedy**, disparitas pidana yang mencolok dapat menimbulkan :

1. Dapat memelihara tumbuhnya atau berkembangnya perasaan sinis masyarakat terhadap sistem pidana yang ada.
2. Gagal dalam mencegah terjadinya kejahatan
3. Mendorong aktivitas (meningkatnya) kejahatan
4. Merintangangi tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelanggar⁵⁴

Kurang baiknya kondisi perundang-undangan dikemukakan **J. Sahetapy** merupakan salah satu faktor timbulnya kejahatan, disamping faktor lain yaitu pelaksanaan undang-undang yang tidak konsekuen dan sikap atau tindak tanduk dari penegak hukum. Demikian pula **Wolf Middendorf** yang

turn is one of the significant contributors to disparity in the treatment of the offenders of comparable culpability.

Lihat Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori Kebijakan Hukum Pidana, op.cit. Hal. 147.

⁵⁴ *Ibid*, hal. 205

menyatakan bahwa keseluruhan efektifitas peradilan pidana bergantung pada tiga faktor yang saling berkaitan :⁵⁵

1. adanya undang-undang yang baik (*good legislation*)
2. pelaksanaan yang cepat dan pasti (*quick and certain enforcement*)
3. pemidanaan yang layak atau sekedarnya dan seragam (*moderate and uniform sentencing*)

Soerjono Soekanto secara tersirat juga mengemukakan bahwa efektifitas pidana justru pertama kali ditentukan oleh sanksi itu sendiri. Menurutnya beberapa faktor yang perlu diperhitungkan dalam menentukan efektifitas suatu sanksi, yaitu :⁵⁶

- a. karakteristik atau hakekat dari sanksi itu sendiri,
- b. persepsi warga masyarakat dalam menanggung resiko,
- c. jangka waktu penerapan sanksi negatif itu,
- d. karakteristik dari orang yang terkena oleh sanksi,
- e. peluang-peluang yang memang (seolah-olah) diberikan oleh suatu kebudayaan masyarakat,
- f. karakteristik dari pelaku yang perlu dikendalikan atau diawasi dengan sanksi pidana negatif itu,
- g. keinginan masyarakat atau dukungan sosial terhadap perilaku yang akan dikendalikan.

Di samping itu dikemukakan pula empat hal yang harus dipenuhi agar hukum dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, yaitu :

- a. hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang selaras .
- b. para penegak hukum harus mempunyai kepribadian yang baik dan dapat memberikan teladan dalam kepatuhan hukum,

⁵⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan legislatif dalam penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *opcit*, hal.49-50.

⁵⁶ Soerjono Soekanto dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan legislatif dalam penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, hal. 107

- c. fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum harus memadai, dan
- d. warga masyarakat harus dididik agar dapat mematuhi hukum.⁵⁷

Dari hal-hal yang dikemukakan oleh **John Kaplan, Sahetapy, dan Soerjono Soekanto** dapatlah ditarik kesimpulan bahwa kedudukan pidana (aturan yang mengaturnya) merupakan faktor dalam urutan pertama yang mempengaruhi efektifitas pidana. Hal ini sangatlah beralasan karena pada akhirnya pidana itu sendiri merupakan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Namun demikian masalah efektifitas pidana memang belum dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk dasar pembenaran ditetapkannya pidana dalam perundang-undangan sebagai sarana yang rasional untuk menanggulangi kejahatan. Masalah efektifitas sesungguhnya berhubungan dengan masalah berfungsinya /bekerjanya sanksi pidana. Efektifitas pidana lebih bersifat khusus, yaitu berhubungan erat dengan karakteristik tindak pidana dan pelaku tertentu. Oleh karena itu mungkin lebih patut dipertimbangkan pada tahap penerapan pidana (tahap kebijakan Aplikasi) daripada tahap penetapan pidana (tahap kebijakan legislatif) yang lebih menghendaki hal-hal yang bersifat umum. Dalam hal-hal tertentu efektifitas pidana memang dapat dipertimbangkan

⁵⁷ *Ibid*

untuk tahap kebijakan legislatif/formulatif Namun tidak dapat dijadikan tolak ukur absolute untuk memberikan dasar pembenaran pada penetapan suatu jenis pidana tertentu.⁵⁸

Penggunaan pidana yang berat atau kejam juga tidak dapat dibenarkan sekalipun pidana yang berat atau kejam itu terbukti efektif, mengenai hal ini **Barda Nawawi Arief**, mengemukakan pendapat beberapa sarjana :

Dikatakan **Wolf Middendorf** bahwa efektifitas hanya merupakan salah satu kriteria dari pidana. Tidaklah mungkin menggunakan pidana-pidana yang kejam sekalipun terbukti sangat efektif

Sutherland pun mengatakan, bahwa kebijakan pidana yang sangat berat harus ditolak sekalipun hal itu nampaknya merupakan cara yang paling berdaya guna menghadapi para penjahat, karena manusiapun mempunyai sikap-sikap perikemanusiaan tertentu.

Kemudian dikatakan **Ruslan Saleh** bahwa sekalipun pidana mati merupakan suatu alat yang lebih efektif terhadap pelanggaran-pelanggaran parkir di banding denda, belumlah berarti bahwa atas delik-delik yang begitu ringan akan diterapkan pula pidana mati⁵⁹

C. Tujuan Pidana

Dalam KUHP Indonesia tidak ditetapkan mengenai tujuan diadakannya ppidanaan, namun dalam rancangan KUHP, Depertemen Hukum Dan Perundang-Undangan tahun 2005 telah ditetapkan masalah tujuan ppidanaan. Dalam pasal 54 Rancangan KUHP disebutkan :

(1). Ppidanaan bertujuan

⁵⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan hukum Pidana, opcit*, hal.255

⁵⁹ *ibid*

- a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
 - b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
 - c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
 - d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana; dan
 - e. memaafkan terpidana
- (2). Pidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

Dalam rancangan KUHP terlihat tidak hanya satu, tetapi beberapa tujuan yang hendak dicapai. Oleh karena itu **J.E.Lokollo**⁶⁰ menyebutkan tujuan pidana itu bersifat *Multifold* (banyak lipatan), dengan satu lipatan sebagai lipatan inti, **Koesnoen**⁶¹ memakai istilah *primus inter pares*, sedangkan **Muladi**, memakai istilah *Integratif*⁶²

⁶⁰ J.E.Lokollo, *Pidana Denda dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal. 294, kemudian J.E.Lokollo, *Perkembangan Pidana Denda di Indonesia*, *opcit*, hal.8. dikatakannya, tujuan pidana yang *multifold*- dengan tujuan pembebasan si terpidana dari rasa bersalah berdasarkan Pancasila: kasih dari tuhan dan terhadap tuhan, sebagai tujuan sentralnya, merupakan kriteria bagi penerapan pidana denda. Dengan tujuan sentral ini, sejumlah tujuan-tujuan pidana (denda) lainnya, dimodulasikan dan berproses secara utuh dan dinamis.

⁶¹ Dikatakan Koesnoen, suatu politik perbaikan narapidana yang mengandung sifat pidanaan dan pembalasan tidak lagi mendapat sambutan. Rehabilitasi narapidana dalam suasana perikemanusiaan telah menjadi *primus inter pares* dan tujuan pasti dari tiap politik kepenjaraan. R.A. Koesnoen, dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan legislatif dalam penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *opcit*, hal.12-13.

⁶² Pandangan integratif dalam tujuan pidanaan yaitu tujuan pidanaan atas dasar alasan-alasan yang bersifat sosiologis, edilogis dan filosofis masyarakat Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan mengutamakan keserasian dan keseimbangan antara kehidupan masyarakat dan kehidupan individu.. Perangkatnya adalah :

- 1) perlindungan masyarakat
- 2) memelihara solidaritas
- 3) pencegahan (umum dan khusus)

Kemudian Barda Nawawi Arief, berpendapat *banyaknya tujuan-tujuan pidana berinduk pada suatu tujuan yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesajahteraan masyarakat*. Tujuan ini merupakan tujuan umum, yang merupakan induk dari keseluruhan pendapat atau teori teori mengenai tujuan pidana. Dengan kata lain, keseluruhan pendapat atau teori-teori mengenai tujuan pidana hanya merupakan perincian atau pengidentifikasian dari tujuan umum ini.⁶³

Identifikasi beberapa aspek atau bentuk-bentuk perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan melahirkan tujuan :⁶⁴

1. Perlindungan masyarakat terhadap perbuatan anti sosial yang merugikan dan membahayakan masyarakat, tujuannya adalah penanggulangan kejahatan, atau dipakai istilah penindasan kejahatan (*Repression of Crime*) pengurangan kejahatan (*reduction of Crime*) pencegahan kejahatan (*prevention of crime*), pengendalian kejahatan (*control of crime*).
2. Perlindungan masyarakat terhadap sifat bahayanya (orang) si pelaku, tujuannya adalah untuk memperbaiki si pelaku.

4) pengimbalan / pengimbangan.

Lihat Muladi , *Lembaga Pidana Bersyarat*, *opcit*, hal.11.

⁶³Barda Nawawi Arief, *Kebijakan legislatif dalam penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *opcit*, hal.85.

⁶⁴ *Ibid*, hal 85-94.

Juga dipakai istilah rehabilitasi, reformasi, *treatment of offenders*, reedukasi, readaptasi sosial, resosialisasi, pemasyarakatan dan pembebasan.

3. Perlindungan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam menggunakan sanksi atau reaksi terhadap pelanggar pidana, tujuannya adalah untuk mengatur atau membatasi kesewenangan penguasa maupun warga masyarakat pada umumnya, atau dalam istilah lain *policing the police*, dan tujuan melindungi pelanggar dari pembalasan yang sewenang-wenang atau pembalasan yang tidak resmi (*unofficial retaliation*).

4. Aspek lain dari perlindungan masyarakat adalah mempertahankan keseimbangan atau keselarasan berbagai kepentingan dan nilai yang terganggu oleh kejahatan, sehingga tujuannya adalah untuk memelihara atau memulihkan keseimbangan masyarakat. Tujuan ke empat ini merupakan induk dari teori retributive.

Keempat aspek pokok perlindungan masyarakat diatas mengandung dua aspek pokok :⁶⁵

1. perlindungan masyarakat terhadap tindak pidana
2. perlindungan masyarakat terhadap individu atau pelaku tindak pidana.

Aspek pokok yang pertama meliputi tujuan-tujuan :

⁶⁵ *Ibid*,

- a. mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana
- b. memulihkan keseimbangan masyarakat yang perwujudannya sering dikemukakan dalam berbagai ungkapan, antara lain : menyelesaikan konflik, mendatangkan rasa aman, memperbaiki kerugian atau kerusakan yang timbul menghilangkan noda-noda yang timbul memperkuat nilai-nilai hidup dalam masyarakat.

Aspek pokok yang kedua bertujuan memperbaiki si pelaku yang sering dikemukakan dalam berbagai ungkapan seperti: melakukan rehabilitasi dan memasyarakatkan kembali pelaku, membebaskan si pelaku, mempengaruhi tingkah laku si pelaku untuk tertib atau patuh pada hukum, melindungi sipelaku dari pengenaan sanksi atau pembalasan yang sewenang-wenang diluar hukum. Aspek pokok kedua ini dapat disebut individualisasi pidana .

Tujuan pemidanaan yang merupakan membenaran atas penggunaan atau penjatuhan pidana mempunyai banyak variasi dengan dasar-dasar pembenarannya (*rechtvaardigingsgrond*) sendiri-sendiri.

Sebagai dasar membenaran (*rechtvaardigingsgrond*) dari tujuan penjatuhan pidana lahirlah teori-teori sebagai dasar membenaran tersebut. Secara tradisional di kenal tiga golongan utama yaitu :

1. Teori Absolut atau teori Pembalasan (*Retributive /vergeldings Theorien*)

Menurut teori ini pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana (*quia peccatum est*)⁶⁶. Pidana tidak usah mempunyai tujuan lain selain dari pidana saja. karena kejahatan tidak dibolehkan, dan tidak diijinkan menurut susila dan menurut hukum, maka tidak boleh terjadi, maka kejahatan itu seharusnya di pidana. Pidana mempunyai fungsi sendiri yaitu bantahan terhadap kejahatan. Hanya dengan mambalas kejahatan itu dengan penambahan penderitaan, dapat dinyatakan bahwa perbuatan itu tidak dapat dihargai.⁶⁷

teori absolute berabad-abad lamanya diterima, karena berhubungan erat dengan pengalaman manusia, bahwa setiap serangan yang dilakukan oleh orang lain akan menimbulkan reaksi serangan balasan dari pihak yang diserang. dianut antara lain oleh Immanuel Kant, Hegel, Stahl dan Leo Polak.

Dasar pembalasan memang dijumpai pada kaidah-kaidah agama. Tanpa melangkah begitu jauh sampai undang-undang musa dalam perjanjian lama, Exodus XXI, ayat 12 disebutkan : "*siapa yang memukul orang hingga mati, dengan pasti akan dibunuh* ". "*Dengan pasti*", merupakan kemutlakan. Tidak

⁶⁶ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal.10

⁶⁷ Van bennelcn , *Hukum Pidana I*, *opcit*, hal.25

diperlukan keterangan lebih lanjut tentang ada atau tidak tujuannya.⁶⁸ Demikian juga pada agama Islam yang mendasarkan pada ajaran qishash dalam Al qur'an.

Nigel Walker membagi penganut teori retributif dalam beberapa golongan, yaitu:⁶⁹

- a. Penganut teori retributif yang murni, yang berpendapat bahwa pidana harus cocok atau sepadan dengan kesalahan si pembuat.
- b. Penganut-penganut teori retributif yang tidak murni (dengan modifikasi), yang dibagi:
 - 1) penganut teori retributif yang terbatas, yang berpendapat: pidana tidak harus cocok atau sepadan dengan kesalahan, hanya saja tidak boleh melebihi batas yang cocok atau sepadan dengan kesalahan terdakwa.
 - 2) Penganut teori retributif yang distributif, atau yang disingkat teori distributif, yang berpendapat: pidana janganlah dikenakan pada orang yang tidak bersalah, tetapi pidana juga tidak harus cocok atau sepadan dan dibatasi oleh kesalahan. Prinsip "tiada Pidana kesalahan" dihormati, tetapi dimungkinkan adanya pengecualian, misalnya dalam hal, *stric liability*.

⁶⁸ *Ibid*, hal.26

⁶⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal12-13

Kebanyakan KUHP disusun sesuai dengan penganut golongan teori retributif yang terbatas , yaitu dengan menetapkan pidana maksimum sebagai batas atas, tanpa mewajibkan pengadilan untuk mengenakan batas maksimum tersebut.

Menurut **Johannes Andenaes** secara historis atau secara psikologis ada hubungan erat antara balas dendam (revenge) dengan pidana. Hukum pidana modern dilihat dari sejarahnya bersumber pada pembalasan dendam pribadi dan secara psikologis konsep tentang *retribution* secara sadar atau tidak dapat digunakan sebagai suatu *kamufilase* (penyamaran) dari hasrat untuk balas dendam.⁷⁰

Menurut **Sudarto** sekarang sebenarnya sudah tidak ada lagi penganut ajaran pembalasan yang klasik, dalam arti pidana merupakan suatu keharusan demi keadilan belaka. Penganut teori pembalasan sekarang dikatakan sebagai penganut teori pembalasan yang modern seperti Van Bemmelen, Pompe dan Enschede. Disini pembalasan bukanlah sebagai tujuan sendiri melainkan sebagai pembatasan dalam arti harus ada keseimbangan antara perbuatan dan pidana, maka dikatakan ada asas-asas pembalasan yang negatif. Hakim hanya menetapkan batas-batas dari pidana, pidana tidak boleh melampaui batas dari kesalahan si pembuat.⁷¹

⁷⁰ *Ibid*, hal.14

⁷¹ *Ibid*, hal.14-15

Van Bemmelen mengatakan bahwa untuk hukum pidana dewasa ini, pencegahan main hakim sendiri tetap merupakan fungsi yang penting sekali dalam penerapan hukum pidana. yakni memenuhi keinginan akan pembalasan. Namun penderitaan yang diakibatkan oleh pidana harus dibatasi dalam batas-batas yang paling sempit dan pidana harus menyumbang pada proses penyesuaian kembali ter hukum pada kehidupan bermasyarakat sehari-hari (*prevensi special*) dan disamping itu beratnya pidana tidak boleh melebihi kesalahan terdakwa bahkan dengan alasan prevensi general apapun.

Pompe yang seumur hidupnya berpegang pada teori pembalasan menganggap pembalasan ini dalam arti positif dan konstruktif dan bukan dalam arti tidak ada manfaatnya seperti dalam pandangan mereka yang anti pembalasan.

CHR. J. Enschede menganggap pembalasan sebagai batas atas (*bovengrens*) dari beratnya pidana. Ia berpendapat bahwa tidak perlu pembalasan merupakan suatu tuntutan dan beratnya tindakan penguasa dalam lingkungan kebebasan individu ditentukan oleh tuntutan kemanfaatan di dalam batas-batas pembalasan.

2. Teori Relatif atau teori Tujuan (*utilitarian/ doeltheorien*)

Menurut teori ini pidana bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan kepada orang yang melakukan tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang sangat bermanfaat. Karena itu teori ini sering disebut teori tujuan. Pidana dijatuhkan bukan *quia peccatum est* (karena orang membuat kejahatan), melainkan *ne peccetur* (supaya orang jangan melakukan kejahatan) .

Van Bemmelen membaginya dalam:⁷²

a. prevensi umum (pencegahan Umum)

Dengan prevensi umum dimaksudkan pengaruh pidana pada masyarakat pada umumnya. Pencegahan kejahatan ingin dicapai oleh pidana dengan mempengaruhi tingkah laku anggota masyarakat pada umumnya untuk tidak melakukan tindak pidana. Dalam disertasinya **Van Veen** mengemukakan tiga fungsi: menegakan kewibawaan ,menegakan norma, dan membentuk norma .

menurut **Johannes Andenaes** ada tiga bentuk pengaruh dalam pengertian "general Prevention", yaitu: pengaruh pencegahan, pengaruh untuk memperkuat larangan-larangan

⁷² Van bemmelen , *Hukum Pidana I, opcit*, hal.27

moral dan pengaruh untuk mendorong kebiasaan perbuatan patuh pada hukum. Jadi dalam teori tidak hanya mencakup adanya pengaruh pencegahan (*deterrent effect*), tetapi juga termasuk pengaruh moral atau pengaruh bersifat pendidikan sosial dari pidana (*the Moral or social pedagogical influence of punishment*)⁷³

b. prevensi Khusus (pencegahan khusus)

Bertolak dari pendapat pelaku tindak pidana dikemudian hari akan menahan diri supaya jangan berbuat seperti itu lagi, karena ia belajar bahwa perbuatannya menimbulkan penderitaan. Jadi pidana akan berfungsi mendidik dan memperbaiki. Teori tujuan serupa ini dikenal dengan sebutan *Reformation* atau *rehabilitation Theory*

dikatakan oleh **Van Hamel**,⁷⁴ prevensi khusus dari suatu pidana adalah :

- 1) Pidana harus memuat suatu unsur menakutkan supaya mencegah penjahat yang mempunyai kesempatan untuk tidak melaksanakan niat buruknya.
- 2) Pidana harus mempunyai unsur memperbaiki terpidana
- 3) Pidana mempunyai unsur membinasakan penjahat yang tidak mungkin diperbaiki.

⁷³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 18

⁷⁴ Andi Hamzah, *Sistim Pidana dan Pemidanaan di Indonesia, opcit*, hal 31.

4) Tujuan satu-satunya suatu pidana ialah mempertahankan tata tertib hukum.

c. Teori Perlindungan

Dengan pidana pencabutan kemerdekaan selama beberapa waktu masyarakat akan terhidar dari kejahatan yang mungkin dilakukannya jika ia bebas. jadi terdapat daya untuk mengamankan (*de beveiligende werking*).

Dikatakan **J. Andenaes**, pembalasan tidak mempunyai nilai tapi hanya sebagai sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat. Untuk itu ia menyebutnya sebagai teori perlindungan masyarakat (*the theory of social defence*).

3. Teori Gabungan (*Verenegings theorien*)

Teori ini pertama kali diperkenalkan dengan jelas oleh **Pellegrino Rossi** (1787-1848), dalam bukunya *Treate de droit penal*, tahun 1828. Ia beranggapan pembenaran tindak pidana terletak dalam pembalasan dan beratnya pidana tidak boleh melebihi beratnya kejahatan. Namun ia juga berpendapat pidana bertujuan memperbaiki tata tertib masyarakat. Hakim harus memperhatikan manfaat apa yang diberikan pidana terhadap tata tertib masyarakat. Tujuan penting yang lain adalah prevensi umum. akibat dari pidana adalah pelajaran

(teguran) yang diberikan kepada seluruh rakyat dan menimbulkan rasa takut begitu pula perbaikan penjahat.

Selain teori-teori dalam bentuk tradisional yang telah dikemukakan diatas, **Ruslan Saleh**⁷⁵ dalam bukunya "suatu Reorientasi dalam hukum pidana", mengemukakan bahwa pada hakekatnya ada dua poros yang menentukan garis-garis hukum pidana, yaitu:

- a. segi prevensi, yaitu bahwa hukum pidana adalah hukum sanksi, suatu upaya untuk dapat mempertahankan kelestarian hidup bersama dengan melakukan pencegahan kejahatan.
- b. segi pembalasan, yaitu bahwa hukum pidana sekaligus pula penentuan hukum, merupakan koreksi dari dan reaksi atas sesuatu yang bersifat melawan hukum.

Jadi pada hakekatnya pidana adalah suatu perlindungan terhadap masyarakat dan pembalasan atas perbuatan melawan hukum. Pidana juga mengandung hal-hal lain, yaitu diharapkan sebagai suatu yang akan membawa kerukunan, dan pidana adalah proses pendidikan untuk menjadikan orang dapat diterima kembali dalam masyarakat.

Menurut **J.E.Sahetapy** dalam disertasinya "*Ancaman pidana mati terhadap pembunuh berencana*", pidana bertujuan pembebasan. Pengertian pembebasan tidak identik dengan

⁷⁵ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal. 22.

pengertian rehabilitasi dan reformasi. Membebaskan menghendaki agar si pelaku bukan hanya dibebaskan dari alam pikiran yang jahat, yang keliru, melainkan ia harus pula dibebaskan dari kenyataan sosial dimana ia terbelenggu. Menurutnya tidak dapat disangkal bahwa dalam pengertian pidana tersimpul unsur penderitaan. Akan Tetapi penderitaan dalam tujuan membebaskan bukanlah semata-mata untuk penderitaan agar si pelaku menjadi takut atau merasa menderita akibat suatu pembalasan dendam melainkan derita itu harus dilihat sebagai obat atau kunci jalan keluar yang membebaskan dan yang memberi kemungkinan bertobat dengan penuh keyakinan.

Sedang **Bismar Siregar**⁷⁶ dalam kertas kerjanya "*tentang pemberian pidana*", pada simposium pembaharuan hukum pidana nasional di Semarang tahun 1980, menyatakan:...yang pertama-tama patut diperhatikan dalam pemberian pidana, bagaimana caranya agar hukuman badaniah mencapai sasaran, mengembalikan keseimbangan yang telah terganggu akibat perbuatan sitertuduh, karena tujuan penghukuman tiada lain mewujudkan kedamaian dalam kehidupan manusia".

⁷⁶ *Ibid*, hal . 23-24

D.Pidana Denda dalam Sejarah

Pidana denda merupakan bentuk pidana tertua, lebih tua dari pada pidana penjara. Dan mungkin sama tuanya dengan pidana mati.⁷⁷ Dikatakan oleh **J.E.Lokollo**, reaksi masyarakat terhadap kejahatan dengan menggunakan pidana denda secara sistematik sudah dilaksanakan sejak lama oleh masyarakat yang mengenal aksara. Pidana denda telah dikenal sejak abad-abad pertama dalam perhitungan tahun manusia.⁷⁸

Sebelum datangnya pengaruh bangsa barat, masyarakat Indonesia telah mengenal jenis pidana denda, baik dalam hukum adat maupun dalam hukum agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia.

Dalam hukum adat dikenal pidana berupa pembayaran baik kepada penguasa (kerajaan) maupun sebagai pengganti kerugian kepada korban. Bentuk pembayaran ini mulai dari bentuk uang sampai bentuk in natura, seperti ternak, hasil kebun dan lain-lain.⁷⁹

⁷⁷ *Ibid*, hal . 53

⁷⁸ J.E.Lokollo, *Pidana Denda dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal.207

⁷⁹ Niniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam sistim Pidana dan Pemidanaan*, *opcit*, hal.47

Pada jaman majapahit dikenal pidana denda sebagai salah satu pidana pokok, jenis-jenis pidana pada jaman itu adalah⁸⁰ :

1. pidana pokok ;
 - a. pidana mati
 - b. pidana potong anggota badan,
 - c. denda, ganti kerugian atau palinggawa atau putukucawa.
2. pidana tambahan;
 - a. tebusan,
 - b. penyitaan ,
 - c. patibajampi (uang pembeli obat)

Bahkan terlihat pidana penjara yang sekarang begitu mendominasi tidak dikenal saat itu.

Denda dan ganti kerugian biasanya dikenakan pada kasus pemnghinaan atau pencurian dan pembunuhan binatang piaraan yang menjadi kesenangan raja. Besar kecilnya denda tergantung pada besar kecilnya keasalahan yang dibuat. Apabila denda tidak dibayar, maka orang yang bersalah harus menjadi hamba atau budak dengan menjalankan segala apa yang diperintahkan tuannya. bila hutang denda dapat dilunasi maka setiap saat dia dapat berhenti menjadi hamba. Dan yang berhak menetapkan berapa lama seseorang yang bersalah itu menghamba untuk melunasi hutang dendanya adalah raja yang sedang berkuasa.

⁸⁰Slamet Muljana, *Perundang-undangan Majapahit*, Djarta, Bhratara, 1967, hal.20

Menurut **Koesnoen**, sebelum pengaruh bangsa barat di Indonesia dalam hukum Melayu-polynesia, pidana denda berupa *pemulih pembayaran uang damai*. Pidana denda di dalam susunan pidana menurut hukum adat disebut dengan istilah "pidana terhadap kekayaan".

Pidana denda terus mengalami perkembangan terutama setelah adanya pengaruh agama Hindu dan Islam yang masuk ke Indonesia pada masa lalu didalam susunan pidana dari hukum pidana Hindu istilah *pamulih* atau *pembayaran uang damai*, disebut pidana denda, sedang dalam hukum pidana islam disebut *Diyat*.

Dalam kaidah agama islam dikenal betul pidana denda, bahkan sebagai sanksi untuk kejahatan yang tergolong berat seperti pembunuhan. Dalam Al Qur'an Surat An Nisa ayat 19 disebutkan :

"dan tidak layak bagi seorang mukmin membunuh orang mukmin (yang lain), kecuali karena tersalah (tidak sengaja), dan barang siapa membunuh seorang mukmin karena tersalah (hendaklah) ia memerdekakan seorang hamba sahaya yang beriman serta membayar *Diyat* yang di serahkan kepada keluarganya (si terbunuh), kecuali jika mereka (keluarga siterbunuh) bersedekah. Jika ai (si terbunuh) dari kaum yang memusuhimu, padahal ia mukmin, maka (hendaklah si pembunuh) memerdekakan hamba sahaya yang beriman. Dan jika ia (si terbunuh) dari kaum kafir yang ada perjanjian (*damai*) antara mereka dengan kamu, maka (hendaklau si pembunuh) membayar *diyat* yang diserahkan kekeluarganya (si terbunuh) serta memerdekakan hamba sahaya yang beriman. Barang siapa yang tidak memperolehnya, maka hendaklah ia (si pembunuh) berpuasa dua bulan

berturut-turut sebagai cara tobat kepada Allah. Dan adalah Allah maha mengetahui lagi Maha bijaksana.⁸¹

Kemudian dalam Surat Al Baqarah ayat 178 :

"Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kaum *qishash* berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh; orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, wanita dengan wanita. Maka barang siapa yang mendapatkan pemaafan dari saudara-saudaranya, hendaklah (yang memaafkan) mengikuti dengan cara yang baik, dan hendaklah (yang diberi maaf) membayar (diyat) kepada yang memberi maaf dengan cara yang baik (pula). Yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barang siapa yang melampaui batas sesudah itu, maka baginya siksa yang sangat pedih".⁸²

Qishaash ialah mengambil pembalasan yang sama, namun tidak dilakukan bila yang membunuh mendapat kemaafan dari ahli waris yang terbunuh yaitu dengan membayar ganti diyat (ganti rugi) yang wajar. Pembayaran diyat diminta dengan baik, umpamanya dengan tidak mendesak yang membunuh, dan yang membunuh membayar dengan baik, misalnya dengan tidak menanggung-nanggungkannya.⁸³

Dalam agama Islam yang diturunkan pada abad ke 7 M, pidana denda telah dikenal. Pidana denda (diyat) ini merupakan salah satu bentuk pidana ganti kerugian, namun

⁸¹ Universitas Islam Indonesia , *Al Qur'an dan Terjemahannya* , Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta , 1995, hal 135

⁸² *Ibid*, hal.43

⁸³ *Ibid*

demikian **Jimly Asshiddiqie**⁸⁴ mengelompokan di dalam bentuk-bentuk pidana yang dikenal didalam Islam. Yakni pidana Had atau hudud yaitu pidana atas harta kekayaan berupa bidana denda (diyat).

Di dunia barat pidana denda juga merupakan pidana yang tertua. Misalnya sampai sekarang di Skotlandia, kejaksaan disebut sebagai *Procurator Fiscal*, yang menurut sejarah pekerjaan jaksa dahulu di Skotlandia adalah memungut uang (denda) dari narapidana sebagai sumber pendapatan Negara.⁸⁵

Pada umumnya pidana denda (yang bersifat publik) dianggap bersumber pada hukum (pidana) Jerman kuno. Dimana dalam perkembangan pidana, pembalasan dendam merupakan merupakan dasar memperbaiki yang tidak memadai, sebab disamping menimbulkan duka baru, juga tidak menguntungkan pihak-pihak yang bersangkutan dan masyarakat. Kemudian dikenalah sanksi *sundegeld* (uang tebus dosa), *wergeld* (uang untuk bela diri), *busse* (uang untuk penebus kejahatan), dan *compositie* (semacam tarif penggantian).⁸⁶

Pada jenis *wehrgeld*, dua pertiga bagian diberikan kepada korban atau ahli warisnya sebagai *faitha* (uang pertikaian), dan sepertiga bagiannya kepada kepala suku

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesi*, Bandung, Angkasa, 1995, hal.217-218.

⁸⁵ Locby Loqman, *Pidana Dan Pemidanaan*, opcit, hal.118.

⁸⁶ J.E. Lokollo, *Perkembangan Pidana Denda Di Indonesia*, opcit, hal.211

sebagai *frieda* (uang damai), cara inilah yang merupakan peralihan dasar-dasar pidana denda pada abad pertengahan menuju penerapannya dewasa ini. Masa peralihan dari sanksi privat ke sanksi publik.

Juga pada jenis *compositie* yang pada mulanya ditawarkan bersifat fakultatif, yaitu korban atau ahli warisnya tidak diharuskan menerima penawaran pelunasan balas dendam dengan uang atau barang. Kemudian kepentingan privat digeserkan oleh kepentingan masyarakat yang lebih luas, dan terjadilah pengaturan sistim komposisi menjadi sanksi yang dipaksakan dengan tekanan masyarakat, dan jumlahnya yang semula ditetapkan sesuai hukum kebiasaan, ditetapkan dengan cermat dalam undang-undang tertulis dalam bentuk daftar tarif⁸⁷

Dengan perluasan pemikiran bahwa perbuatan pidana pertama-tama menyangkut pemerintahan sebagai sumber peradilan, maka stelsel pidana denda jerman kuno mengalami perbaikan. Pidana denda memperoleh watak hukum publik, dimana dia tidak lagi dihitung sesuai kerugian si korban, dan tidak lagi dibayarkan kepada si korban tetapi pada Negara.

Pidana denda dalam varian yang sederhana pada awalnya berupa ganti kerugian kepada korban, kemudian berkembang

⁸⁷ *Ibid*

menjadi sanksi pidana yang bersifat publik, melalui pembayaran kepada negara seperti penerapannya sekarang. Dari sudut pandang sejarah dan perubahan konsepsi dibidang politik kriminal di beberapa Eropa dan Amerika, **Herman Mannheim** mengemukakan empat periode penampilan, yang dapat disebut semacam hegemoni jenis pidana tertentu, sejak permulaan abad pertengahan sampai abad 18:⁸⁸

Periode pertama, terjadi pada permulaan abad pertengahan dengan penonjolan sistem ganti rugi secara harafiah, dan yang lebih dikenal dengan nama sistim komposisi atau *the composition system*. Menurut sistim ini semua perbuatan pidana diselesaikan dengan sistim pembayaran uang, binatang atau sejenisnya, menurut komposisi dalam daftar tarif yang sudah ada. Penjara hampir tidak dikenal, sebab manusia masih sedikit jumlahnya dan sangat dibutuhkan pada lapangan pekerjaan pertanian, yang pada waktu itu merupakan lapangan pekerjaan yang sangat dominan.

Periode kedua, terjadi diakhir abad pertengahan, dimana pertumbuhan penduduk sangatlah pesat, krisis sosial terjadi, juga terjadi kemerosotan ekonomi, serta kenaikan angka kejahatan terhadap harta

⁸⁸ Herman Mannheim, *The Dilema Of Penal Refrom*, London, 1939, hal. 34-42, dalam J.E.Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal.208-210.

kekayaan. Sistem yang menonjol pada periode ini ialah sistem mengudungi dan menyakiti penjahat melalui penerapan pidana badan secara kasar dan kejam (*the illfamed system*).

Periode ketiga, bermula pada tahun 1600 sampai revolusi industri. Pidana yang menonjol pada waktu ini ialah penggunaan pidana penjara yang telah mengalami perubahan (*prison reform*) bentuk dan penataan ruangannya, di Inggris dan Belanda.

Periode Keempat, bermula pada abad ke 18 (abad revolusi Industri), dan ditandai dengan munculnya gelombang baru yang mengandalkan pidana mati untuk menakut-nakuti rakyat miskin yang menjadi kebal terhadap pidana badan dan pidana kebebasan.

Pada periode pertama yang dikemukakan, pidana yang dominan merupakan pidana ganti kerugian yang merupakan cikal bakal dari pidana denda yang sekarang. Pada masyarakat ekonomi agraris yang jarang penduduknya, manusia sangat dibutuhkan untuk bekerja pada lapangan pertanian. Konsekuensi terhadap keadaan itu adalah setiap tindak pidana harus diselesaikan dengan pembayaran pidana denda. Konsepsi ini berubah dengan adanya gerakan pembaharuan pada abad ke-18 dimana aliran klasik di anggap sebagai sumber

inspirasi, dan sejak itu prinsip-prinsip politik kriminal mulai menguasai pelaksanaan pidana.⁸⁹

Kemudian **Peter J.P. Tak**, seorang guru Universitas Katolik Nijmegen Belanda, mengemukakan empat generasi sistem sanksi pidana modern, yaitu :⁹⁰

Generasi Pertama, sistem sanksi atau pidana dimulai dengan pengaruh ajaran Beccaria, Voltaire dan bentham, dimana perampasan kemerdekaan (penjara) merupakan pidana utama untuk mengganti pidana mati. Pidana siksa badan, pidana kerja paksa dan pidana mendayung kapal. Pidana mati mulai dihapuskan seperti di Portugal 1867, Belanda 1870, Norwegia 1902, Swedia 1921, kemudian Jerman Barat 1949, Britania Raya 1965, Spanyol 1978 dan Prancis 1981. Hal ini terutama tercantum dalam KUHP Negara-negara Eropa Barat. Pidana perampasan kemerdekaan dipandang bukan saja lebih berperikemanusiaan dan rasional, tapi juga untuk rehabilitasi dan perbaikan kepada pelanggar.

Generasi kedua, sistem sanksi pidana ditandai dengan bertambah mantapnya pidana penjara di Eropa Barat. Negara-negara tersebut telah memberi warna kepada hukum Negara-negara bekas jajahannya, termasuk Indonesia, bahkan Jepang dan Thailand yang tidak pernah mereka jajah turut

⁸⁹ *Ibid*, hal.216-217

⁹⁰ Peter J.P.Tak, *The Advancement of the Fourth Generation of Sanction of western Europe*, UNAFEI Resource Material No.38, dalam Andi Hamzah, opcit, hal.18.

dipengaruhi Negara-negara Eropa Barat. Di Belanda dikenal dua jenis pidana perampasan kemerdekaan, yaitu penjara dan kurungan. Juga di Belgia yang mengenal pidana penjara, tutupan (*opsluiting*) dan kurungan. Namun sesudah perang dunia II ada kecenderungan menjadikan satu jenis pidana perampasan kemerdekaan seperti di Norwegia, Jerman, Austria dan Portugal.

Kemudian dipandang pidana penjara yang singkat, tidaklah efektif bahkan dapat menambah jahat seseorang dengan berguru kepada penjahat kakap di dalam penjara. Juga menambah pembiayaan yang dikeluarkan Negara. Akibatnya muncul pidana bersyarat atau pidana yang ditunda atau pidana percobaan untuk delik yang tidak terlalu berat.

Generasi ketiga, pada generasi ini adalah usaha-usaha mengefektifkan pidana denda, di Belanda semula pidana denda berdasarkan KUHP yang sama seperti Indonesia. Pidana denda ditentukan maksimumnya secara khusus pada setiap delik sesuai kadar seriusnya, sedangkan minimumnya ditentukan secara umum. Tidak dikenal penerapan sanksi denda bersama dengan pidana penjara. Kemudian Belanda mengubah ada delik tertentu umumnya yang menimbulkan kerugian materil yang dimungkinkan pengenaan sanksi denda bersama pidana penjara. Juga dikenalkan sistem denda berdasarkan katagori, mulai katagori I sampai katagori VI. Semua delik

dalam KUHP Belanda juga ada alternatif dendanya jika ada pidana penjara.

Generasi keempat, pada era ini muncul sanksi alternatif lain sebagai pengganti pidana perampasan kemerdekaan selain pidana tunda dan denda. Hal ini karena pidana denda dan tunda mulai dirasakan kurang efektif jika diterapkan secara luas. Sanksi alternatif tersebut adalah pidana kerja sosial, pidana pengawasan dan ganti kerugian kepada korban kejahatan, seiring meningkatnya perhatian kepada korban kejahatan.

Sampai pertengahan abad 19 pelaksanaan pidana denda semakin berkurang dengan munculnya pidana penjara. Hal ini terlihat melalui situasi pada generasi keempat yang dikemukakan **Peter J.P.Tak**. kemudian pada generasi ke tiga, akibat buruknya perampasan kemerdekaan, evolusi pidana dan kriminalitas, perkembangan sosial dan ekonomi negara-negara industri juga merupakan faktor yang mendorong kembalinya pidana denda sebagai alat kebijakan politik kriminal. Seperti di Belanda sudah beberapa kali terjadi pengaturan mengenai pidana denda, yaitu pada tahun 1915, 1925, 1929, 1933 dan 1983.

Di berbagai belahan dunia telah dilakukan banyak usaha untuk mengubah kedudukan pidana denda dalam sistem pidana yang dimiliki. pokok-pokok yang mendasari perubahan

kedudukan tersebut ialah memperluas penerapan pidana denda sebagai saingan pidana kemerdekaan, selain juga untuk memperkuat watak financial dari pidana denda.⁹¹

Di Indonesia pidana denda pada intinya bersumber pada KUHP berdasarkan Undang-undang No.1 tahun 1946 yang mengadopsi *Wetboek van strafrecht voor Nederlindsch Indie* yang mulai berlaku 1 Januari 1918. kedudukan KUHP ini dalam sistem hukum pidana Indonesia sangat penting sekali,⁹² yaitu: pertama, karena didalamnya terdapat penyebutan perbuatan pidana yang meliputi hampir seluruh kehidupan Negara, masyarakat umum, atau perorangan. Kedua, karena ketentuan umum yang terdapat dalam bab pertama sampai bab kedelapan dari buku I, berlaku juga bagi perbuatan pidana yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan diluar KUHP, kecuali apabila oleh undang-undang ditentukan lain.

Semenjak mulai berlakunya undang-undang No. 1 Tahun 1946, KUHP telah beberapa kali diubah dan ditambah,⁹³ namun

⁹¹ J.E.Lekollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal.11.

⁹² *Ibid*, hal.263.

⁹³ Ketentuan perundang-undangan ini :

- UU No.20 Tahun 1946 yang menambah Pasal 10 KUHP dengan jenis pidana tutupan,
- UU No. 73 Tahun 1958 tentang berlakunya UU No. 1 Tahun 1946 untuk seluruh Indonesia,
- UU No. 1 Tahun 1960 yang merubah ancaman pasal 188, 359, 360 KUHP menjadi maksimal 5 tahun penjara,
- UU No. 16 Tahun 1960 yang menyesuaikan nilai mata uang pada kejahatan dalam pasal 364, 373, 379, 384 dan 407 ayat (1) KUHP,
- Perpu No. 18 tahun 1960 yang melipat gandakan nilai pidana denda lima belas kali,
- UU No. 2 PNPS Tahun 1964 tentang pelaksanaan hukuman mati,

pidana denda masih tetap tercantum dalam urutan pasal 10 KUHP sebagai salah satu pidana pokok disamping pidana mati, penjara dan kurungan. Kemudian melalui Perpu No.18 Tahun 1960, pidana denda harus dibaca dalam mata uang rupiah serta dilipatgandakan menjadi limabelas kali .

Selain dalam KUHP pidana denda juga terdapat dalam peraturan perundang-undangan diluar KUHP. Diluar KUHP terdapat banyak penggunaan sanksi pidana denda dengan ancaman maksimum sampai milyaran rupiah.

Antara KUHP dan delik-delik yang tersebar di luar KUHP tidaklah masing-masing berdiri sendiri, namun mempunyai titik pertalian. Titik pertalian ini terletak pada Aturan Umum Buku I KUHP. Dalam pasal 103 KUHP disebutkan: "ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII buku ini berlaku juga bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lain diancam pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain".

Dengan adanya aturan ini, pidana denda yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di luar KUHP, dalam pelaksanaannya berinduk pada Aturan Umum Buku I KUHP.

-
- UU No.1 PNPS Tahun 1965 Tentang Penambahan pasal 156a KUHP ,
 - UU No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian,
 - UU No. 4 Tahun 1976 tentang Kejahatan Penerbangan,
 - UU No.3 tahun 1997 tentang Pengadilan Anak yang mencabut pasal 45, 46, 47 KUHP. Dan terakhir
 - UU No. 27 Tahun 1999 tentang penambahan pasal 107 KUHP mengenai keamanan negara

E. Pidana Denda Sebagai Alternatif Pidana Perampasan Kemerdekaan

Pidana perampasan kemerdekaan merupakan salah satu jenis sanksi pidana yang paling sering digunakan sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan. Namun seiring makin meluasnya kritik yang disebabkan oleh timbulnya akibat-akibat negatif dari pidana perampasan kemerdekaan, peningkatan pendayagunaan alternatif pidana perampasan kemerdekaan telah menjadi masalah universal.

Di dalam *The Sixth United Nations Congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offender* pada tahun 1980 di Caracas, diberikan rekomendasi :

"in resolution on alternatives to imprisonment, the congress recommended that member States examine their legislation with a view towards removing legal obstacles to utilizing alternatives to imprisonment in appropriate cases in countries where such obstacles exist and encouraged wider community participation in the implementation of alternative to imprisonment and activities aimed at the rehabilitation of offenders".⁹⁴

Kritik terhadap pidana perampasan kemerdekaan ini ditujukan dari berbagai sisi. Dari sisi filosofis, **Herman G. Moeller** mengatakan tujuan penjara yang saling bertentangan (*ambivalence*) - yaitu menjamin pengamanan

⁹⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*, *opcit*, hal.76.

narapidana, dan memberikan kesempatan kepada narapidana untuk direhabilitasi - seringkali mengakibatkan dehumanisasi pelaku tindak pidana. Dan pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi narapidana yang terlalu lama didalam lembaga, berupa ketidakmampuan narapidana tersebut untuk melanjutkan kehidupan secara produktif di dalam masyarakat.⁹⁵

Seorang sosiolog bernama **Donald Clemmer**,⁹⁶ dalam pengamatannya terhadap penjara-penjara dengan sistem keamanan maksimum di Amerika, melihat terdapat sub kultur (*inmate sub culture*) sebagai suatu sistem sosial informal. Subkultur narapidana ini mempunyai pengaruh besar terhadap kehidupan individual dari masing-masing narapidana, khususnya proses sosialisasi narapidana kedalam masyarakat narapidana (*the inmate community*) yang disebut prisonisasi (*Prisonization*).

Dalam prisonisasi narapidana narapidana baru harus membiasakan diri terhadap aturan-aturan yang berlaku didalam masyarakat terpidana. Ia harus mempelajari perilaku dan tata nilai dari masyarakat tersebut. Makin lama orang di penjara, kecenderungan untuk terpenjara makin besar. Dan seseorang yang terpenjara secara sempurna cenderung untuk

⁹⁵ *Ibid* , hal.77-78.

⁹⁶ *Ibid* , hal78-79.

melakukan tindak pidana lebih lanjut setelah keluar dari penjara.

Akibat dari terampasnya kemerdekaan seseorang, terampas juga kehidupan seksual yang normal dari seseorang, sehingga sering terjadi hubungan homoseksual dan masturbasi dikalangan penghuni penjara. Dengan penjara juga berarti terampasnya kemerdekaan berusaha dari orang itu yang dapat berakibat serius bagi kehidupan sosial ekonomi keluarganya. Terlebih pidana penjara dikatakan dapat memberikan cap jahat (stigma) yang akan terbawa terus walaupun yang bersangkutan tidak lagi melakukan kejahatan. Akibat dari semua itu pidana penjara dapat menyebabkan terjadinya degradasi atau penurunan derajat dan harga diri manusia.⁹⁷

Dari sisi politik kriminal dikatakan bahwa penjara tidak menjadikan orang lebih baik tetapi justru menjadi lebih jahat setelah menjalani pidana penjara, terutama bila dikenakan terhadap remaja dan anak-anak. Rumah penjara lebih merupakan perguruan tinggi atau pabrik kejahatan (*factories of Crime*). Seperti yang dikatakan oleh **Ramsey Clark** dalam tulisannya yang berjudul *Prisons; Factories of Crime*.⁹⁸

⁹⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, opcit, hal.44.

⁹⁸ *Ibid*, hal.44-45.

R.M. Jackso, mengemukakan pidana penjara dari sisi efektifitasnya. Berdasarkan studi perbandingan efektifitas pidana, angka perbandingan rata-rata pengulangan atau penghukuman kembali (*reconviction rate*) bagi orang yang pertama kali melakukan kejahatan kejahatan berbanding terbalik dengan usia pelaku. *Reconviction rate* tersebut menjadi lebih tinggi lagi setelah orang dijatuhi pidana penjara daripada pidana bukan penjara⁹⁹

Puncak dari kritik tajam terhadap pidana penjara adalah lahirnya gerakan untuk menghapus pidana penjara. Di Toronto, Kanada dan Amsterdam, Nederland, diadakan konfrensi internasional mengenai penghapusan pidana penjara (*International Conference on Prison Abolition - ICOPA*), masing-masing pada bulan Mei 1983 dan Juni 1985. bahkan sebelum itu dengan *The First Offenders Act 1958*, pengadilan Inggris dilarang menjatuhkan pidana penjara kepada para pelaku pertama (*first Offender*) kecuali tidak ada cara lain yang dianggap tepat untuk memperlakukan mereka.¹⁰⁰

Pendayagunaan terhadap alternatif pidana perampasan kemerdekaan, terutama ditujukan sebagai pengganti dari pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Justru karena

⁹⁹ *Ibid* , hal.43.

¹⁰⁰ *Ibid*, hal.46-47.

berjangka pendek, maka akan sangat merugikan sebab disamping kemungkinan terjadinya hubungan yang tidak dikehendaki dengan sesama narapidana, juga tidak dimungkinkannya rehabilitasi narapidana, bahkan cukup untuk menimbulkan stigma jahat.

Seperti yang dikatakan oleh **Sudarto**, pada waktu membahas konsep rancangan KUHP 1972 :

"sudah jelas bahwa di dalam konsep itu dianut filsafat pembinaan dalam pemidanaan sipembuat. Salah satu konsekuensinya ialah bahwa tidak dikehendaknya pidana pencabutan kemerdekaan yang pendek, karena memang tidak mungkin dilakukan pembinaan dengan hasil baik apabila masa pembinaanya terlampau singkat".¹⁰¹

Namun demikian **J. Andeneas** tidak menolak untuk tetap mempertahankan pidana penjara jangka pendek sebagai tulang punggung dari sistim pidana, bilamana pidana denda atau *probation* dianggap tidak memadai.¹⁰² Pidana denda dan *probation* memang membutuhkan penjara sebagai latar belakang ,sebagai reaksi utama dalam rangka menghadapi mereka yang tidak mau bekerja sama.

Mengenai pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek kongres PBB kedua tahun 1960 di London, Mengenai *Prevention of Crime and the treatment of Offenders*, diberikan pandangan :

¹⁰¹ Sudarto, dalam Muladi Dan Barda Nawawi Arief , *Teori-teori Dan Kebijakan Pidana*, *opcit*, hal.81.

¹⁰² *Ibid*, hal.80.

1. dalam banyak hal pidana penjara pendek boleh jadi berbahaya, dan oleh karena itu penggunaannya yang luas tidak dikehendaki. Akan tetapi konggres mengakui bahwa dalam beberapa hal tujuan keadilan mungkin memerlukan pengenaan pidana penjara yang pendek.
2. penghapusan menyeluruh dari pidana penjara pendek dalam prakteknya tidaklah mungkin, pemecahan yang realistis hanya dapat dicapai dengan mengurangi jumlah penggunaannya.
3. pengurangan secara berangsur-angsur ini harus dihasilkan terutama dengan meningkatkan penggunaan bentuk-bentuk pengganti dari pidana penjara jangka pendek seperti misalnya pidana bersyarat (suspended sentence), pengawasan (probation), denda (fine), pekerjaan/tugas diluar sekolah (extramural Labour), dan tindakan-tindakan lain yang tidak mengandung perampasan kemerdekaan.
4. dalam hal pidana penjara jangka pendek merupakan satu-satunya penetapan yang (dianggap) sesuai untuk si pelanggar, pidana itu harus dijalankan atau dilaksanakan di dalam lembaga-lembaga yang tepat dengan ketentuan adanya pemisahan dari orang-orang yang dijatuhi pidana penjara untuk waktu yang lama, dan pembinaannya harus sejauh mungkin bersifat konstruktif dan bersifat pribadi. Se jauh dapat dilaksanakan, pilihan harus diberikan kepada lembaga terbuka (open Institution) sebagai tempat untuk melaksanakan pidana itu.¹⁰³

Penggunaan pidana perampasan kemerdekaan memang tidak mungkin dihapuskan dari sistem pidana yang ada sekarang ini. Namun dalam pelaksanaannya pidana perampasan kemerdekaan sebisa mungkin dipergunakan sebagai alternatif terakhir, dengan mendahulukan pidana yang bersifat non custodial. Dikatakan oleh **Barda Nawawi Arief** :

"mengingat berbagai kritik dan kelemahan/pengaruh negatif dari pidana penjara, maka penggunaan atau

¹⁰³ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, hal.182.

penetapan pidana penjara dalam perundang-undangan seyogyanya ditempuh dengan kebijakan selektif dan limitatif. Kebijakan demikian (selektif dan limitatif) tidak hanya berarti harus ada penghematan dan pembatasan pidana penjara yang dirumuskan/diancamkan dalam perundang-undangan, tetapi juga harus ada peluang bagi hakim untuk menerapkan pidana penjara itu secara selektif dan limitatif. Ini berarti harus pula tersedia jenis-jenis pidana/tindakan alternatif lain yang bersifat non custodial.

Selanjutnya dikatakan beliau, kebijakan legislatif juga perlu merumuskan tujuan pemidanaan dan pedoman pemidanaan yang bersifat umum maupun khusus. Pedoman pemidanaan atau kriteria penjatuhan pidana penjara seyogyanya disusun dengan menggunakan perumusan negatif, yaitu pedoman/kriteria untuk menghindari atau tidak menjatuhkan pidana penjara. Untuk itu dihindari perumusan yang bersifat imperatif yaitu system perumusan yang bersifat tunggal dan perumusan kumulatif.¹⁰⁴

Keberadaan pidana perampasan kemerdekaan (termasuk yang berjangka pendek) memang sulit untuk diabaikan, walaupun keburukan-keburukan yang melekat pada pidana ini tetap sulit untuk dihindari. Namun salah satu cara untuk mengatasi dampak negatifnya adalah mengusahakan pendayagunaan alternatif dari pidana perampasan kemerdekaan, termasuk pidana denda.

¹⁰⁴ *Ibid*

Ada beberapa keuntungan penerapan alternatif pidana perampasan kemerdekaan (termasuk pidana denda), yaitu :

1. Memberi kesempatan kepada terpidana untuk memperbaiki dirinya sendiri, di tengah-tengah keluarganya dan masyarakat. Seperti bantuan-bantuan berupa materil dan disiplin, dorongan-dorongan positif kepada terpidana, serta rasa simpati.
2. Memberikan kemungkinan kepada terpidana untuk meneruskan aktivitas-aktivitasnya sehari-hari. Seperti melaksanakan tugas dan kewajibannya di dalam keluarganya, melakukan kegiatan kemasyarakatan, serta mengusahakan pembayaran denda .
3. Mencegah terjadinya stigma yang diakibatkan oleh pidana perampasan kemerdekaan, hal ini penting karena stigma tidak hanya dirasakan oleh terpidana, tetapi tidak jarang dirasakan oleh keluarganya.
4. Biaya pembinaan terpidana relatif lebih murah dibandingkan dengan pidana perampasan kemerdekaan.¹⁰⁵

Dengan adanya ide individualisasi pidana yang semakin menonjol dewasa ini dan yang mengarah kepada jenis pidana yang lebih cocok bagi pelaku perbuatan pidana, maka dengan sendirinya muncul kebutuhan akan pedoman penjatuhan pidana yang perlu dirumuskan dalam undang-undang pidana. Pedoman

¹⁰⁵ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat, opcit*, hal.152-153

pemidanaan akan memudahkan hakim pidana memberikan jalan keluar dalam pemilihan alternatif pengganti pidana perampasan kemerdekaan, juga untuk mereduksi disparitas pidana .

Dalam disertasinya **Muladi** merumuskan pedoman atau syarat-syarat untuk tidak menjatuhkan pidana penjara, yaitu

:

1. Terdakwa adalah *first offender* dan tidak profesional
2. Terdakwa masih sangat muda (12 sampai 18 tahun)
3. Tindak pidana yang dilakukan tidak menimbulkan kerugian yang terlalu besar,
4. Terdakwa tidak menduga, bahwa tindak pidana yang dilakukannya akan menimbulkan kerugian yang besar ,
5. Tindak pidana terjadi karena hasutan orang lain, yang dilakukan dengan intensitas yang besar,
6. Terdapat alasan-alasan yang cukup kuat, yang cenderung untuk dapat dijadikan dasar memaafkan perbuatannya,
7. Korban tindak pidana mendorong terjadinya tindak pidana tersebut,
8. Terdakwa telah membayar ganti rugi atau akan membayar ganti rugi kepada korban
9. Tindak pidana tersebut merupakan akibat dari keadaan yang tidak mungkin terulang lagi
10. Kepribadian dan prilaku terdakwa meyakinkan bahwa ia tidak akan melakukan tindak pidana yang lain ,
11. Pidana perampasan kemerdekaan akan menimbulkan penderitaan yang besar baik terhadap terdakwa maupun terhadap keluarga
12. Terdakwa di perkirakan dapat menanggapi dengan baik pembinaan yang bersifat non institusional
13. Tindak pidana terjadi di kalangan keluarga,
14. Tindak pidana terjadi karena kealpaan.
15. Terdakwa sudah sangat tua ,
16. Terdakwa adalah pelajar atau mahasiswa,
17. Khusus untuk terdakwa dibawah, hakim kurang yakin akan kemampuan orang tua untuk mendidik.

Sebagai salah satu alternatif pidana perampasan kemerdekaan, pidana denda menduduki peranan yang sangat penting, karena pidana ini mempunyai karakteristik yang lebih menguntungkan. Seperti yang dikatakan oleh Sudarto, bahwa di Eropa Barat pidana ini bahkan menjadi lebih penting daripada pidana pencabutan kemerdekaan, dan dipandang sebagai tidak kalah efektifnya, khususnya bagi orang-orang tertentu menurut keadaannya. Selanjutnya dikatakan, bahwa keuntungan dari pidana denda adalah ia tidak begitu mendatangkan stigma bagi terdakwa.¹⁰⁶

Hulsman menyatakan, bahwa dewasa ini di Belanda pidana denda merupakan pidana yang paling penting, dengan didasarkan pada Pasal 24 dan 14a KUHP Belanda. Pasal 24 memungkinkan pengadilan untuk menerapkan pidana denda terhadap pelaku tindak pidana yang dapat dipidana tidak lebih dari 6 tahun penjara, bahkan sekalipun bila ketentuan tersebut tidak secara eksplisit menyatakan bahwa pidana denda dapat dijatuhkan. Dan Pasal 14a disebutkan bahwa terhadap tindak pidana yang ancaman pidananya lebih dari 6

¹⁰⁶ Muladi, *Jenis-Jenis Pidana Pokok Dalam KUHP Baru*, Makalah pada Lokakarya Bab-babtentang kodifikasi Hukum Pidana oleh BPHN, 1986, hal.24.

tahun, denda masih mungkin diterapkan bila dikombinasikan dengan pidana bersyarat, baik seluruh atau sebagian.¹⁰⁷

Pidana denda dalam KUHP Belanda memang sebelumnya sama dengan KUHP Indonesia, yaitu ditentukan maksimumnya secara khusus pada setiap delik sesuai bobotnya, sedang minimumnya ditentukan secara umum. Tidak dikenal penerapan sanksi denda bersama dengan pidana penjara. Tetapi kemudian Belanda mengubahnya ada delik tertentu umumnya yang menimbulkan kerugian materil yang dimungkinkan pengenaan denda bersama pidana penjara. Diberlakukannya sistem katagori (I sampai VI), dan semua delik yang diancam pidana penjara dialternatifkan dengan pidana denda.¹⁰⁸

Selanjutnya menurut **Pompe**, dalam praktek pengadilan di Belanda terlihat ketidaksukaan yang besar terhadap pidana perampasan kemerdekaan dan suatu kesukaan yang semakin besar terhadap pidana denda.¹⁰⁹

Disebutkan **Alain A. Wijffels**, perkembangan pidana denda dibanyak negara, baik frekuensi penggunaannya maupun besar maksimum-minimumnya, disebabkan adanya perubahan dalam konsepsi (*opvattingen*) dibidang politik kriminal.

¹⁰⁷ Hulsman dalam Muladi, *Jenis-Jenis Pidana Pokok Dalam KUHP Baru*, Makalah pada Lokakarya Bab-babtentang kodifikasi Hukum Pidana oleh BPHN, 1986 hal.23

¹⁰⁸ Andi Hamzah, *Sistem Pidana Dan Pemindaan Di Indonesia*, opcit, hal.20

¹⁰⁹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penggulungan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, hal.46.

Sedang *Commissie vermogenssanctie*, menyebutkan faktor membaiknya secara tajam tingkat kesejahteraan materil masyarakat, perubahan watak (karakter) dari kriminalitas sebaga akibat dari membaiknya tingkat kesejahteraan materil masyarakat, kemampuan finansial telah meningkat pada semua golongan masyarakat, dan juga karena adanya kekurangan-kekurangan dari pidana perampasan kemerdekaan itu sendiri.¹¹⁰

Ditambahkan **J.E.Lokollo**, perkembangan pidana denda juga disebabkan oleh faktor-faktor munculnya kejahatan terhadap kekayaan, munculnya korporasi sebagai pelaku tindak pidana dan faktor pidana denda yang tidak mendatangkan beban sosial bagi masyarakat.¹¹¹

Pidana denda juga terbukti paling efektif berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh **Roger Hood**, dalam *research on the effectiveness of punishment and treatments*, disimpulkan :¹¹²

Ada tanda-tanda bahwa, pidana denda lebih berhasil daripada *probation* maupun tindakan-tindakan memasukan kedalam suatu lembaga (misalnya penjara atau kurungan), baik terhadap pelaku pertama maupun pelaku yang pernah dipidana, pada semua kelompok umur.

Seiring dengan meluasnya kritik terhadap pidana perampasan kemerdekaan, pidana denda menjadi alternatif

¹¹⁰ J.E.Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal.2.

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, *opcit*, hal.78-79

bagi pidana perampasan kemerdekaan, terutama yang berjangka pendek. Walaupun demikian tetap saja pidana perampasan kemerdekaan tidak dapat diabaikan sebagai pilihan terakhir bagi tindak pidana atau pelaku pidana yang tidak dapat ditolerir.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISA

A. Kebijakan Legislatif Mengenai Pidana Denda dalam Hukum Positif di Indonesia.

Peraturan perundang-undangan hukum pidana (substansif) yang berlaku di Indonesia terdiri dari beberapa sumber yaitu KUHP, undang-undang yang merubah dan menambah KUHP, undang-undang pidana tertentu (khusus) di luar KUHP dan ketentuan-ketentuan pidana yang terdapat dalam berbagai undang-undang yang bukan undang-undang pidana.

Apabila berangkat dari pendekatan sistem maka keseluruhan peraturan pidana dalam KUHP dan di luar KUHP, merupakan satu kesatuan pemidanaan. Dikatakan **Barda Nawawi Arief**, sistem pemidanaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu di tegakan/dioperasionalisasikan secara kongkrit sehingga seseorang dijatuhi sanksi. Ketentuan ini mencakup semua aturan hukum pidana substantif, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana semuanya merupakan satu kesatuan sistem pemidanaan¹¹³

Demikian juga ketentuan perundang-undangan yang mengatur masalah pidana denda, terdapat dalam berbagai peraturan

¹¹³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, op.cit, hal.129-130

perundang-undangan seperti tersebut di atas. Untuk itu pembahasan pengaturan pidana denda, dibedakan dalam dua klasifikasi yaitu: pengaturan pidana denda di dalam KUHP dan beberapa undang-undang di luar KUHP serta bagaimana pelaksanaannya.

1. Pengaturan dalam KUHP

Dalam KUHP yang berlaku saat ini dapat dikemukakan bahwa pidana denda merupakan pidana yang paling ringan¹¹⁴ karena menurut Pasal 10 KUHP, urutan pidana adalah:

1. hukuman mati,
2. hukuman penjara,
3. hukuman kurungan,
4. hukuman denda .

Dari urutan di atas terlihat bahwa pidana denda diurutkan pada deret ke 4, bahkan sebelum ditambahkan pidana tutupan berdasarkan Undang-undang No. 20 Tahun 1946, pidana denda menempati urutan terakhir dalam hukum pidana di Indonesia. Padahal dalam sejarah hukum disebutkan pidana denda adalah pidana yang paling tua dibandingkan pidana penjara bahkan dengan pidana mati sekalipun.

¹¹⁴ Ruslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1987, hal.48. dan lihat pasal 69 KUHP

Secara umum dalam KUHP yang berlaku sekarang nilai ancaman pidana yang rendah selalu dirumuskan secara alternatif dengan pidana penjara atau kurungan, hal ini menjadi salah satu sebab mengapa pidana denda jarang digunakan oleh hakim dalam putusannya. Hakim dihadapkan pada suatu alternatif yang cenderung menjatuhkan pidana perampasan kemerdekaan (penjara) atau kurungan.

Kalangan hukum pidana yang masih lebih banyak memberikan perhatian kepada pidana perampasan kemerdekaan, menggambarkan adanya anggapan bahwa pidana denda tergolong pada kelompok pidana yang ringan (*lichte straffen*) dan kurang efektif untuk mencapai tujuannya, dibandingkan dengan pidana perampasan kemerdekaan sebagai pidana yang berat (*streng straffen*)¹¹⁵. Eksistensi pidana denda yang ringan memang tidak dapat terbantahkan, karena bagaimanapun ringannya suatu pidana badan, akan lebih berat daripada pidana denda seperti adagium dalam bahasa latin *quaelibet poena corporalis quanvis miniman majorest quaelibet poena pecuriana*¹¹⁶

Namun anggapan demikian sekarang ini tidak dapat diterima begitu saja, apabila melihat tajamnya kritik terhadap pidana perampasan kemerdekaan, maka pidana denda menempati

¹¹⁵ J.E. Lokollo, *Pidana Denda dalam KUHP Baru*, Op.cit, hal.3.

¹¹⁶ Andi Hamzah, *Sistim Pidana Dan Pemidanaan*. Op.cit, hal.3.

posisi yang penting. Bahkan menurut **Sudarto** di Eropa barat pidana denda menjadi lebih penting dari pada pidana perampasan kemerdekaan¹¹⁷

Berat ringannya suatu pidana bukanlah acuan menjatuhkan pidana tertentu, karena tujuan pidana bukanlah sebagai pembalasan (*revenge*) semata-mata, untuk itulah kedudukan pidana denda (yang memang ringan) menduduki posisi yang penting .

Pentingnya kedudukan pidana denda terlihat apabila dilihat dari sisi kuantitas perumusan sanksi pidana denda yang diancamkan dalam KUHP. Dari 1004 (seribu empat) keseluruhan ancaman sanksi pidana yang tercantum dalam buku II dan III KUHP. Maka pidana denda mempunyai jumlah terbanyak kedua setelah pidana penjara, dari 1004 (seribu empat)

Ancaman pidana tersebut rinciannya adalah ¹¹⁸

1. Pidana mati sebanyak 13 (1,29 %)
2. Pidana penjara sebanyak 683 (63, 54%)
3. Pidana Kurungan sebanyak 118 (11,75%)
4. Dan pidana denda sebanyak 253 (23,40%)

Posisi pidana denda yang menempati urutan kedua terbanyak dalam perumusan sanksi pidana seharusnya menempati posisi yang penting, namun kuantitas rumusan pidana denda yang demikian diperlemah dengan tertinggalnya besaran nilai mata uang pada pidana denda dan didukung lagi oleh perumusan alternatif terhadap pidana denda dengan jenis pidana lainnya.

¹¹⁷ Muladi, *Jenis-Jenis Pidana Pokok Dalam KUHP Baru*, Op.cit.hal.3.

¹¹⁸ Perhitungan didasarkan pada jenis ancaman pidana dalam setiap pasal dan ayat, apabila didalam satu pasal disebutkan beberapa perumusan tindak pidana dan ancaman pidana , maka setiap jenis ancaman pidana untuk masing- masing pasal dan ayat itu dihitung sendiri.

Di lihat dari sisi perumusannya kedudukan pidana denda dalam KUHP, memang kembali dapat dikatakan sebagai pidana yang ringan. Perumusan tunggal pidana denda hanya terdapat satu delik dalam buku II yaitu Pasal 403 KUHP:

seseorang pengurus atau komisaris, perseroan terbatas, maskapai Indonesia atau kumpulan koperasi diluar ketentuan pasal 398, turut membantu atau mengizinkan dilakukan perbuatan yang bertentangan dengan anggaran dasar dan oleh karena itu mengakibatkan perseroan, maskapai atau perkumpulan tidak dapat memenuhi kewajibannya atau harus dibubarkan diancam dengan pidana paling banyak Rp.150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah).

Pada buku III tentang pelanggaran terdapat kurang lebih 40 pasal yang memuat ancaman pidana denda secara tunggal, dan maksimum untuk pelanggaran terdapat dalam Pasal 568 dan 569 KUHP, dengan ancaman maksimum denda Rp. 75.000,- sisanya adalah perumusan pidana denda secara alternatif dengan pidana lain seperti penjara dan kurungan .

Kedudukan pidana denda yang ringan ditemukan pula pada Pasal 30 KUHP yaitu maksimum kurungan pengganti denda hanya 6 (enam) bulan dan dalam hal terjadi pemberatan pidana atau residivis, kurungan pengganti hanya delapan bulan :

Dalam Pasal 30 KUHP disebutkan :

1. Denda paling sedikit tiga rupiah tujuh puluh lima sen,
2. Jika pidana denda tidak dibayar, ia diganti dengan pidana kurungan,
3. Lamanya pidana kurungan pengganti paling sedikit adalah 1 hari dan paling lama adalah 6 bulan,
4. Dalam putusan hakim lamanya kurungan pengganti ditetapkan demikian : jika dendanya tujuh rupiah lima

- puluh sen tiap tiap tujuh rupiah lima puluh sen dihitung paling banyak 1(satu) hari demikian pula sisanya yang tidak cukup tujuh rupiah lima puluh sen,
5. Jika ada pemberatan pidana denda disebabkan karena perbarengan atau pengulangan, atau karena ketentuan Pasal 52 maka pidana kurungan pengganti paling lama delapan bulan,
 6. Kurungan pengganti sekali-kali tidak boleh dari delapan bulan.

Lalu dalam Pasal 31 KUHP ditentukan

1. Si terhukum boleh menjalani hukuman kurungan dengan tiada menunggu habisnya tempo untuk membayar denda,
2. Setiap waktu dia berhak untuk melepaskan dirinya dari hukuman kurungan itu dengan membayar dendanya,
3. Dengan membayar sebagian dari denda, baik sebelum maupun sesudah mulai dijalani hukuman kurungan, dapatlah dibebaskan sebagian dari hukuman pengganti itu, sepadan dengan bagian denda yang dibayar .

Dari ketentuan kedua pasal di atas dapat disimpulkan bahwa pengaturan pelaksanaan pidana denda hanya mengenai pidana pengganti denda yang tidak dibayar, yaitu kurungan pengganti (Pasal 30) berikut perhitungan jumlah denda (yang tidak dibayar) dengan lamanya kurungan pengganti (Pasal 31)

Ada tiga masalah yang dari ketentuan kedua pasal tersebut diatas **pertama** mengenai perhitungan pidana kurungan pengganti denda, **kedua** mengenai batas waktu pembayaran denda, dan **ketiga** mengenai proporsi perhitungan yang dibayar sebagian dengan kurungan penggantianinya.

Masalah **pertama** yaitu mengenai perhitungan pidana kurungan pengganti denda dalam Pasal 30 ditentukan, bahwa maksimal kurungan pengganti adalah 6 bulan (180 hari) atau

8 bulan (240 hari) terhadap residivis atau pemberatan, sedangkan satu hari kurungan pengganti Rp.7,5,-. Berarti jumlah maksimal kurungan pengganti denda adalah Rp.7,5,- x 180 hari = Rp.1350,- dan terhadap residivis Rp.7,5 x 240 hari = 1800,-

Ketentuan ini tentu tidak relevan untuk diterapkan melihat jumlah maksimal kurungan pengganti hanya senilai Rp. 1350,- atau Rp. 1800,- padahal ancaman pidana denda dalam KUHP besarnya bervariasi sesuai bobot atau berat ringannya tindak pidana .

Untuk kejahatan ancaman maksimum dendanya mulai Rp. 900,- sampai Rp. 150.000,-¹¹⁹ namun umumnya Rp. 4.500,- . Untuk pelanggaran, maksimum dendanya antara Rp. 225,- sampai dengan Rp.75.000,- umumnya ancaman maksimum Rp.375,-

Dari perhitungan teoritis matematis di atas dapat disimpulkan seberapa besarpun pidana denda yang dijatuhkan hakim apabila lebih dari Rp.1350,- maka kurungan pengganti yang dapat dilaksanakan maksimal 6 bulan demikian pula

¹¹⁹ Ancaman maksimum pidana denda yang tertinggi terdapat pada pasal 303 dan 303 Bis melalui UU No.7 Tahun 1974 tentang penertiban perjudian yang menaikkan ancaman maksimum menjadi Rp.25.000.000,- dan Rp. 10.000.000,-

dengan denda sejumlah Rp.150.000,- akan dikenakan kurungan pengganti maksiman 8 (delapan) bulan.

Hal ini tentu memunculkan disparitas pidana, mengingat masing-masing pasal memuat ancaman pidana yang berbeda sesuai dengan (bobot) berat ringannya perbuatan pidana .

Namun apabila mengacu pada ketentuan dalam KUHP, ketentuan ini tidak begitu terlihat mengingat ancaman pidana denda secara tunggal dalam KUHP hanya terdapat dalam 1 pasal saja yaitu Pasal 403, yang lainnya diancamkan secara alternatif, sehingga hakim bisa memilih pada alternatif lain selain pidana denda. Akan tetapi bila mengacu pada ketentuan Undang-undang di luar KUHP yang diancamkan secara tunggal atau komulatif, hal ini tentunya menjadi masalah yaitu munculnya disparitas pidana. Untuk itulah tidak mungkin lagi menggunakan perhitungan matematis dalam ketentuan Pasal 30 ayat (4) untuk menentukan lamanya kurungan pengganti pidana denda.

Dengan tidak adanya alternatif lain selain kurungan pengganti, maka jika hakim menjatuhkan pidana denda dalam putusannya ia sekaligus menetapkan lamanya kurungan pengganti.

Dalam hal ini **Andi Hamzah** dan **Siti Rahayu** mengatakan :

Bahwa pada waktu hakim menjatuhkan pidana denda biasanya dalam surat putusannya ditentukan pula berapa pidana kurungan yang harus dijalani, sebagai pengganti

apabila denda tidak dibayar. Pidana kurungan semacam ini dinamakan kurungan pengganti denda atau kurungan subsidiair¹²⁰

Jadi mengenai masalah penetapan, perhitungan lamanya kurungan pengganti denda diserahkan kepada hakim menurut pertimbangannya, sama hal seperti pada waktu hakim mempertimbangkan berat ringannya pidana pidana-pidana lain seperti pidana mati, penjara dan kurungan.

Masalah **kedua**, yaitu Pasal 30 dan 31 KUHP mengatur masalah pelaksanaan pidana kurungan pengganti denda, tetapi justru tidak mengatur lebih jauh mengenai pelaksanaan pidana denda itu sendiri, yaitu mengenai batas waktu pembayaran denda. Dalam Pasal 31 ayat (1) telah disinggung mengenai batas waktu pembayaran denda, namun berapa lama batas waktu pembayaran denda justru tidak ditentukan.

Dalam komentarnya terhadap Pasal 30 KUHP **R. Soesilo** mengatakan bahwa penentuan tempo pembayaran denda sepenuhnya diserahkan kepada kebijaksanaan pegawai yang menjalankan vonis, mula-mula diberi tempo dua bulan, tempo mana tiap-tiap kali diperpanjang sampai maksimum satu tahun¹²¹

¹²⁰ Andi Hamzah dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pidana Di Indonesia*, Jakarta Akademika Pressindo, 1983, hal. 83.

¹²¹ R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana Serta Komentar komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor, Politea, 1991, hal. 52.

Pendapat di atas sebenarnya didasarkan kepada ketentuan yang terdapat dalam HIR dalam Pasal 325 a HIR, disebutkan:¹²²

"Kalau hukuman itu terdiri dari hukuman denda atau hukuman perampasan barang yang tertentu, maka pegawai yang dimaksud dalam Pasal 325 ayat (1) menentukan tempo yang, selama-lamanya dua bulan dalam waktu mana hukuman denda itu harus dibayar lunas atau barang-barang yang dirampas itu diserahkan ataupun jumlah uang yang ditaksir tentang barang itu pada waktu memutuskan itu harus dibayar. Tempo itu tiap-tiap kali dapat diperpanjang oleh pegawai tersebut tapi sekali-kali tidak boleh dari satu tahun lamanya."

Dengan digantikannya HIR dengan Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang lazim disebut KUHP, maka ketentuan Pasal 325a HIR tidak berlaku lagi. Namun KUHP meneruskan kebijakan mengenai batas waktu pembayaran denda ini dalam Pasal 273 ayat (1) dan (2) yang berbunyi :

- (1) Jika putusan pengadilan menjatuhkan pidana denda, kepada terpidana diberikan jangka waktu satu bulan untuk membayar denda tersebut kecuali dalam putusan acara pemeriksaan cepat yang harus seketika dilunasi
- (2) Dalam hal terdapat alasan kuat, jangka waktu sebagaimana tersebut pada ayat (1) dapat diperpanjang untuk paling lama satu bulan.

Dibandingkan ketentuan HIR maka batas waktu pembayaran menurut ketentuan KUHP lebih pendek. Pasal 273 KUHP menyebutkan jangka waktu pembayaran denda adalah satu

¹²² Andi Hamzah dan Irdan Dahlan, *Perbandingan KUHP - HIR dan Komentar*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal.368.

bulan dan dapat diperpanjang lagi paling lama adalah satu bulan. Sedangkan Pasal 325a HIR memberi batas waktu pembayaran denda dalam jangka waktu dua bulan dan dapat diperpanjang lagi paling lama satu tahun.

Ke tiga mengenai proporsi perhitungan pidana denda yang dibayar sebagian dengan kurungan penggantinya.

Pidana denda dapat pula hanya dibayar sebagian dan sisanya dijalani dengan hukuman pengganti, bahkan terpidana boleh kapan saja membayar kembali sisa pidananya, sehingga ia dengan begitu terbebas dari kurungan pengganti sebanding dengan jumlah denda yang dibayarnya. Kembali hal seperti ini diatur dalam Pasal 31 ayat (2) dan (3) KUHP.

Dalam Pasal 31 ayat (3) disebutkan pembayaran sisa denda membebaskan terpidana dari sebagian pidana kurungan yang "seimbang" dengan bagian denda yang dibayarnya, seimbang berarti diperhitungkan secara proposional dengan perhitungan matematis, jumlah pidana denda dengan jumlah kurungan pengganti.

Andi Hamzah dan Siti Rahayu memberikan contoh mengenai proporsi perhitungan lamanya kurungan pengganti pidana denda sebagai berikut :¹²³

Misalnya "seseorang dijatuhi pidana denda sebesar Rp.800,- subsidiair 16 hari kurungan, dalam hal ini

¹²³ Andi Hamzah dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sisti Pidanaan Di Indonesia*, op.cit., hal. 37.

terpidana bebas untuk memilih membayar denda atau menjalani kurungan pengganti pengganti. Apakah terpidana hanya mampu membayar sebesar Rp.500,-berarti hanya $\frac{5}{8}$ -nya saja sehingga masih ketinggalan $\frac{3}{8}$ -nya ; maka untuk sisanya itu harus diganti dengan pidana kurungan pengganti denda selama $\frac{3}{8} \times 16$ hari = 6 hari.

Kemungkinan lain yang bisa terjadi misalnya, terpidana dijatuhi pidana denda sebesar Rp.600,- subsidiair 20 hari kurungan pengganti denda, apabila terpidana telah menjalani kurungan selama 5 hari berarti hanya $\frac{1}{4}$ bagian kurungan saja dengan demikian masih ketinggalan $\frac{3}{4}$ bagian untuk itu siterpidana baru dapat membebaskan dirinya dengan membayar denda sebesar $\frac{3}{4} \times \text{Rp.600,-} = \text{Rp.450,-}$ ¹²⁴

Pengaturan mengenai peraturan pelaksanaan pidana denda dalam aturan umum buku I KUHP, menempati kedudukan yang sangat penting dalam sistem pidana dan pemidanaan, aturan umum ini selain berlaku bagi aturan-aturan khusus dalam buku II dan buku III KUHP, juga berlaku terhadap aturan-aturan pidana di luar KUHP, hal ini ditegaskan dalam Pasal 103 KUHP:

Ketentuan-ketentuan dalam bab I sampai bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana kecuali jika oleh undang-undang ini ditentukan lain .

¹²⁴ R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor, Politea, 1991, hal. 53.

Demikian juga mengenai pidana denda, Buku I Aturan Umum Bab I sampai Bab VIII ini menjadi acuan utama dalam pelaksanaan penjatuhan pidana-pidana denda. Buku I ini mengatur pelaksanaan pidana denda yang dijatuhkan berdasarkan ketentuan Buku II dan Buku III KUHP, maupun pidana denda yang dijatuhkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan di luar KUHP¹²⁵.

2. Pengaturan Dalam Beberapa Undang-Undang Di Luar KUHP.

Undang-undang pidana Indonesia selain bersumber pada KUHP juga terdapat dalam berbagai undang-undang yang tersebar diluar KUHP termasuk ketentuan mengenai pidana denda. Dalam berbagai undang-undang diluar KUHP terjadi banyak perubahan ancaman pidana denda sebesar jutaan bahkan milyaran rupiah.

Semakin hari semakin banyak undang-undang yang mengatur mengenai sanksi pidana, baik dalam undang-undang (khusus) pidana di luar KUHP, maupun dalam Undang-undang yang bukan undang-undang pidana namun memuat sanksi pidana denda.

¹²⁵ Bahkan terdapat yurisprudensi mengenai pelaksanaan pidana denda dalam putusan Hoge Raad 4 April 1950 disebutkan: Pasal 30 KUHP berlaku juga terhadap perbuatan-perbuatan yang diancam dengan hukuman oleh peraturan-peraturan dari propensi, ketentuan dalam peraturan itu yang menjabarkan bahwa jika denda tidak dibayar pada waktunya diganti dengan hukuman penjara, adalah bertentangan dengan Pasal 30 KUHP ayat (3) dan (4) dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum, lihat Soenarko Soerodibroto, KUHP dan KUHP, Raya Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, hal.78

Banyak pidana yang pengaturannya terpecar diluar KUHP disebabkan beberapa hal, yaitu :

Pertama, adanya perubahan sosial secara cepat sehingga perubahan-perubahan itu perlu disertai dan diikuti dengan peraturan-peraturan hukum dengan sanksi pidana pula

Kedua, kehidupan modern semakin kompleks, sehingga disamping adanya peraturan hukum (pidana) berupa unifikasi yang berlaku lama (KUHP) diperlukan juga peraturan yang bersifat temporer.

Ketiga, banyak peraturan hukum berupa perundang-undangan dilapangan perdata, tata Negara dan terutama Hukum Administrasi Negara perlu dikaitkan dengan sanksi-sanksi pidana untuk mengawasi peraturan-peraturan itu supaya ditaati hal ini nyata pada peraturan-peraturan perburuhan, agraria, kelautan, perbankan, perdagangan, perindustrian, pertanian, perkawinan, perikanan, perhubungan, kemaritiman, perkoperasian dan lain-lain. Jadi disamping adanya perundang-undangan pidana yang bersifat khusus diluar KUHP seperti Undang-undang tindak pidana korupsi, devisa, ekonomi, imigrasi dan narkoba, adapula peraturan perundang-undangan yang bukan pidana dengan sanksi pidana,

walaupun pada umumnya sanksi-sanksi pidananya bersifat ringan karena berkualifikasi pelanggaran¹²⁶

Untuk itu akan ditinjau beberapa undang-undang yang memuat sanksi pidana denda.

a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika

Undang-undang Psikotropika memuat ketentuan pidana pada Pasal 59,60,61,62,63,64,65 dan 66 serta pemberatan pidana pada Pasal 70,71,72 perumusan pidana ini secara kumulatif, kumulatif alternatif serta perumusan tunggal pidana denda terhadap korporasi. Yang menarik adalah dirumuskannya denda secara "pasti/tetap" lain dari biasanya yang memuat ancaman minimum khusus atau maksimum khusus atau kombinasi salah satu dari keduanya.

Dalam Pasal 59 ayat (2) disebutkan :

Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara terorganisasi dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara selama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda sebesar Rp.750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah)

Dan ayat (3)

Jika tindak pidana dalam pasal ini dilakukan oleh korporasi maka disamping dipidananya pelaku tindak pidana kepada korporasi dikenakan pidana denda sebesar Rp.5.000.000.000,- (lima milyar rupiah).

Ancaman pidana terendah yang diancamkan maksimal Rp.20.000.000,- dan ancaman tertinggi yang diancamkan Rp.5.000.000.000,- (lima milyar rupiah). Namun dengan ancaman pidana yang sangat besar tidak diatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan pidana denda

b. Undang-undang Nomor 10 Tahun 1997 Tentang Ketenaganukliran

Dalam undang-undang ini ketentuan pidana dimuat pada Pasal 41,42,43 dan 44, sistem perumusan sanksi pidana dirumuskan dengan maksimum khusus secara kumulatif,

¹²⁶ Andi Hamzah, *Delik-delik Tersebar Dilluar KUHP*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, hal.9

komulatif alternatif yaitu pidana penjara dengan pidana denda dan maksimum khusus pidana denda secara tunggal. Ancaman maksimum khusus tertinggi untuk pidana denda termuat dalam pasal 41 sebanyak Rp.1000.000.000,-(satu milyar) sedangkan ancaman terendah maksimum khusus pada pasal 44 ayat (1) sebesar Rp. 3000.000.000,-(tiga ratus) juta disebutkan :

Pasal 41 :

1. Barang siapa membangun, mengoperasikan, atau melakukan dekomisioning reaktor nuklir tanpa izin sebagaimana dimaksud pasal 17 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp.1.000.000.000,-(satu milyar);
2. Barang siapa melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang menimbulkan kerugian nuklir di pidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama 20 tahun dan denda paling banyak Rp.1.000.000.000,-(satu milyar);
3. Dalam hal tidak mampu membayar denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) terpidana dipidana dengan kurungan paling lama 1(satu) tahun.

Pasal 42 :

- (1) Barang siapa yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2(dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah);
- (2) Dalam hal tidak mampu membayar denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terpidana dipidana dengan kurungan paling lama 6(enam) bulan.

Pasal 43 :

- (1) Barang siapa yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah);
- (2) Dalam hal tidak mampu membayar denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terpidana dipidana dengan kurungan paling lama 1(satu)tahun.

Pasal 44 :

- (1) Barang siapa yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (2) untuk penghasil limbah

- tingkat tinggi dipidana dengan pidana penjara paling lama 5(lima) tahun dan denda paling banyak Rp.300.000.000,-(tiga ratus juta rupiah);
- (2) Barang siapa yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) untuk penghasil limbah tingkat rendah dan tingkat sedang dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp.100.000.000,-(seratus juta rupiah);
 - (3) Dalam hal tidak mampu membayar denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) terpidana dipidana dengan kurungan paling lama 1(satu) tahun.

Dalam undang-undang ini diatur masalah kurungan pengganti denda secara khusus dalam ke 4 pasal yang memuat ketentuan pidana diatas maksimal kurungan pengganti denda pada Pasal 41,43,44 adalah 1(satu) tahun yang berarti lebih lama dari kurungan pengganti denda yang diatur dalam Aturan Umum KUHP yang hanya 6 bulan, atau 8 bulan untuk resedivis yang menarik adalah Pasal 42 ayat 2 yang mengatur kembali kurungan pengganti denda maksimal 6 bulan¹²⁷

c. Undang-undang Nomor 10 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Agak berbeda dengan undang-undang lain, undang-undang yang memakai perumusan komulatif, pidana penjara dan pidana denda ini tidak mencantumkan nominal pidana denda, namun mencantumkan ancaman maksimal kelipatan penerimaan Negara bukan pajak yang terhutang

Ancaman dalam Pasal 20 : "dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak sebesar 2(dua) kali jumlah penerimaan Negara bukan banyak yang terhutang"

Sedangkan Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 22 : "di pidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak 4(empat) kali jumlah penerimaan negara bukan pajak yang terhutang" bahkan pada pada ayat (2) ancaman pidana ini dilipatgandakan 2 kali

¹²⁷ Menurut Barda Nawawi Arief pengaturan kembali kurungan pengganti denda maksimal 6 bulan sebenarnya berlebihan dan tidak lumrah dalam praktek legislatif, selama ini tanpa dirumuskan kembali, tetap akan berlaku aturan umum Buku I KUHP, sekiranya bermaksud menyimpang dari Aturan Umum KUHP, barulah dibuat sistem/aturan tersendiri Lihat Barda Nawawi Arif, **Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan**, Citra Aditya Bakti, Bandung, ,hal.179.

bila kembali melakukan tindak pidana sebelum lewat satu tahun dari tindak pidana pertama.

Undang-undang ini lebih lanjut tidak mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan pidana denda.

d. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika

Undang-undang narkotika ini banyak sekali memuat ancaman pidana (pokok) yang dimuat dalam Pasal 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96 dan 99. Bahkan masing-masing ayat memuat ancaman pidana sendiri karena narkotika terbagi dalam 3 golongan sehingga mempunyai bobot ancaman yang berbeda. Ancaman pidana dirumuskan secara kumulatif dan alternatif antara pidana penjara dan denda, serta ancaman tunggal pidana denda untuk korporasi. Ancaman maksimum khusus tertinggi pidana denda secara tunggal paling banyak Rp.7.000.000.000,- (tujuh milyar) terhadap korporasi. Dan ancaman maksimum khusus terendah pidana denda dirumuskan secara alternatif, sebesar maksimum khusus Rp.1.000.000,- (satu Juta rupiah).

Yang menarik pembuat undang-undang merasa perlu menegaskan lagi masalah pelaksanaan pidana denda untuk mengacu pada Aturan Umum KUHP Pasal 100 yaitu :

Apabila putusan pidana denda sebagaimana diatur dalam undang-undang ini tidak dapat dibayar oleh pelaku tindak pidana narkotika, dijatuhkan pidana kurungan pengganti sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

e. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Lingkungan Hidup

Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini memuat ketentuan pidana pada Pasal 41, 42, 43, 44 dan 45. Ancaman pidana dirumuskan secara kumulatif dengan maksimum khusus antara pidana penjara dan pidana denda. ancaman maksimum khusus tertinggi pada Pasal 41 ayat (2) maksimal pidana penjara 15 (lima belas) tahun dan pidana denda maksimal Rp.750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) dan bisa ditambah sepertiga bila dilakukan oleh atau atas nama korporasi (Pasal 45).

f. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pengaturan pidana denda pada undang-undang ini sangat berbeda dari biasanya, karena pidana denda diancamkan sangat besar namun sekaligus dialternatifkan dengan kurungan pengganti yang pendek. Dengan penggunaan istilah kurungan pengganti denda dan langsung mengalternatifkannya, maka perumusan ini menjadi perumusan alternatif (pidana denda atau kurungan pengganti) disebutkan :

Pasal 48 :

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 4, Pasal 9 sampai dengan Pasal 14, Pasal 16 sampai dengan Pasal 19, Pasal 25, Pasal 27 dan Pasal 28 diancam pidana dengan serendah-rendahnya Rp.25 milyar dan atau setinggi-tingginya Rp.100 milyar atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 bulan;
- (2) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 8, Pasal 15, Pasal 20 sampai dengan Pasal 24 dan Pasal 26 diancam pidana denda serendah-rendahnya 5 milyar dan setinggi-tingginya 25 milyar atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 bulan;
- (3) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 41 undang-undang ini diancam pidana denda serendah-rendahnya 1 milyar dan setinggi-tingginya 5 milyar rupiah atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 3 bulan.

Ketiga ayat Pasal 41 diatas juga kembali mencantumkan kurungan pengganti denda maksimal 6, 5 dan 3 bulan

g. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1999 Tentang Lalu lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar

Undang-undang ini hanya memuat 1 pasal yang berisi ketentuan pidana dan diancamkan pidana denda secara tunggal berupa minimum khusus dan maksimum khusus yang sangat besar.

Perumusan undang-undang ini sama seperti undang-undang Nomor 5 tahun 1999 (merumuskan pidana denda secara tunggal dengan minimum dan maksimum khusus) namun undang-undang ini tidak mengatur secara khusus masalah pelaksanaan pidana denda, disebutkan dalam Pasal 6 :

Barang siapa dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) diancam dengan pidana denda sekurang-kurangnya Rp.

250.000.000,-(dua ratus lima puluh juta rupiah)dan paling banyak 1 Milyar rupiah.

h. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-undang ini mempunyai karakter yang berbeda dengan undang-undang lainnya karena memuat minimum khusus dan maksimum khusus. Sistem perumusan sanksi memakai bentuk komulatif, komulatif alternatif, pidana penjara dengan pidana denda dan serta pidana denda tunggal untuk korporasi, selain memuat juga pidana tambahan dalam undang-undang ini terdapat 15 pasal yang memuat ancaman pidana yaitu mengenai tindak pidana korupsi dan tindak pidana lain yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi.

Ketentuan pidana diatas memuat ancaman denda minimum khusus terkecil Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan maksimum khusus terbesar Rp.1000.000.000,-(1 milyar rupiah). Namun undang-undang ini tidak mengatur mengenai pelaksanaan pidana denda yang berarti kembali mengacu pada Buku I Aturan Umum KUHP.

Sedangkan Pasal 18 undang-undang ini mengatur masalah pidana tambahan uang pengganti yang tidak dibayarkan oleh terpidana, yaitu dengan memberi wewenang jaksa untuk menyita dan melelang harta benda terpidana atau bila harta benda tidak mencukupi diganti dengan pidana penjara yang tidak boleh lebih lama dari pidana pokoknya.

i. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Perumusan pidana dalam undang-undang ini sama dengan undang-undang Nomor 31 tahun 1999, memuat minimum khusus dan maksimum khusus, serta perumusan sanksi memakai bentuk komulatif dan komulatif-alternatif pidana penjara dan atau pidana denda. Terdapat 10 pasal dalam undang-undang ini yang memuat ancaman pidana, yaitu pasal yang merubah pasal-pasal dalam undang-undang nomor 31 tahun 1999 adalah Pasal 5,6,7,8,9,10,11 dan 12, sedangkan pasal-pasal yang menambah adalah Pasal 12A dan 12B.

Ancaman pidana denda tertinggi terdapat pada Pasal 12 dan 12B, yaitu maksimal 1 milyar rupiah dan minimal Rp.200.000.000,-(dua ratus juta rupiah).

Sedangkan ancaman pidana denda terendah terdapat pada Pasal 12A, yaitu maksimum Rp.50.000.000,-(lima puluh juta rupiah), undang-undang ini tidak mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan pidana denda.

J. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Undang-undang tentang Kehutanan ini memakai rumusan pidana secara kumulatif, pidana penjara dan pidana denda yaitu pada Pasal 78 dengan 12 ayat yang memuat ancaman pidana. Ancaman tertinggi maksimal pidana penjara 15 tahun dan denda Rp.15 milyar, sedangkan terendah ancaman maksimal penjara 3 (tiga) bulan dan denda Rp.10.000.000,-(sepuluh juta rupiah). Untuk pelaksanaan pidana denda, karena tidak mengatur secara khusus maka mengacu kepada ketentuan Buku I KUHP.

k. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2000 Tentang Rahasia Dagang.

Undang-undang ini memakai perumusan kumulatif-alternatif pidana penjara dan atau pidana denda serta tidak mengatur masalah pelaksanaan pidana khususnya pidana denda dalam Pasal 17 ayat (2) disebutkan : barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak menggunakan rahasia dagang pihak lain atau melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 atau 14 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda paling banyak Rp.300.000.000,-(tiga ratus juta rupiah).

l. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Disain Industri

Undang-undang ini memakai perumusan kumulatif-alternatif pidana penjara dan atau pidana denda serta tidak mengatur masalah pelaksanaan pidana khususnya pidana denda dalam Pasal 42 disebutkan :

- (1) Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan salah satu perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 di pidana dengan pidana penjara paling lama 3(tiga) tahun dan atau denda paling banyak Rp.300.000.000,-(tiga ratus juta rupiah);
- (2) Barang siapa dengan sengaja melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 19 atau Pasal 24 di pidana dengan pidana penjara paling

lama 1(satu) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 45.000.000,-(empat puluh lima juta Rupiah)

- m. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2000 tentang Disain Tata Letak Sirkuit Terpadu.

Undang-undang ini memakai perumusan komulatif-alternatif pidana penjara dan atau pidana denda serta tidak mengatur masalah pelaksanaan pidana, dalam pasal 54 disebutkan :

- (1) barang siapa dengan sengaja tanpa hak melakukan perbuatan sebagai mana dimaksud dalam pasal 9 di pidana dengan pidana penjara paling lama 4 tahun dan atau denda paling banyak Rp.300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah).
- (2) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8, pasal 23 atau pasal 32 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1(satu) tahun dan atau denda paling banyak Rp.45.000.000,-(empat puluh lima juta Rupiah)

- n. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Merk

Dalam undang-undang ini terdapat 5 pasal yang memuat ancaman pidana, kesemuannya memakai ancaman maksimal khusus. Empat pasal (Pasal 90,91,92,93) dengan perumusan komulatif-alternatif, satu pasal (Pasal 94) dengan perumusan alternatif.

Ancaman paling sedikit pidana kurungan maksimum 1 (satu) tahun atau denda maksimum Rp.200.000.000,-(dua ratus juta rupiah) sedangkan ancaman terbesar pidana penjara paling lama 5(lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp.1 milyar dan tidak ada pengaturan secara khusus mengenai pelaksanaan pidana denda.

- o. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

Undang-undang ini dalam pasal-pasalnya memakai perumusan ancaman pidana komulatif, pidana penjara dan denda serta ancaman tunggal baik pidana penjara atau pidana denda saja. Ancaman tertinggi dirumuskan secara minimum dan maksimum khusus yaitu pidana penjara

paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp.5000.000.000,-(lima milyar rupiah) dan paling banyak Rp.15.000.000.000,-(lima belas milyar rupiah).

Ancaman pidana denda secara tunggal tidak hanya untuk korporasi tapi juga untuk orang, pidana pokok untuk korporasi ditambah sepertigannya.

Ancaman terendah untuk pidana-pidana denda secara tunggal yaitu paling sedikit Rp.100.000.000,-(seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.300.000.000,-(tiga ratus juta rupiah) dan terendah untuk pidana penjara secara tunggal yaitu pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun.

Yang menarik adalah diaturnya pidana penjara sebagai pengganti denda yang tidak dibayar dalam Pasal 11 disebutkan :

- (1) Dalam hal terpidana tidak mampu membayar pidana denda sebagaimana dimaksud dalam bab II dan Bab III pidana denda tersebut diganti dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun;
- (2) Pidana penjara sebagai pengganti pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) dicantumkan dalam amar putusan hakim.

p. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian uang.

Mengenai ketentuan pidana undang-undang merubah ancaman minimum khusus pidana denda pada Pasal 3 yang sebelumnya Rp.5.000.000.000,-(lima milyar rupiah) menjadi Rp.100.000.000,-(seratus juta rupiah) kemudian menambah ketentuan pidana dengan Pasal 17A.

q. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta.

Undang-undang ini memuat ketentuan pidana Pasal 72 pada kesembilan ayatnya yang memuat ketentuan pidana memakai perumusan maksimum khusus secara kumulatif alternatif antara pidana penjara dan atau pidana denda.

Pada ayat (1) pasal ini memuat ancaman kumulatif-alternatif minimum dan maksimum khusus, yaitu : pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,-(satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,-(lima milyar rupiah).

Sedangkan ayat selanjutnya hanya memuat perumusan maksimum khusus secara kumulatif alternatif antara pidana penjara dan atau pidana denda dan tidak mengatur mengenai pelaksanaan pidana denda.

Dari perkembangan ancaman pidana denda dalam hukum positif di Indonesia di atas, telah cukup banyak dilakukan usaha untuk pendayagunaan pidana denda. Namun konsepnya tetap bertumpu pada nilai/jumlah berat pidana denda, sebagai satu-satunya variabel kemanjuran pidana. Pemberatan ancaman pidana denda belaka merupakan suatu "over Estimation" dari kemampuan pidana denda itu sendiri, dan juga tidak begitu kena sasaran, karena bukan pidana denda yang berat itu sendiri yang menentukan kemanjurannya.¹²⁸

Dari beberapa undang-undang di atas dapat disimpulkan dengan semakin banyaknya penggunaan ancaman pidana denda dalam perundang-undangan di luar KUHP, makin penting pengaturan dalam pelaksanaan pidana denda. Hanya 3 (tiga) undang-undang (UU Ketenaganukliran, UU Praktek Monopoli dan UU Tindak Pidana Pencucian Uang) yang mencoba mengatur secara khusus mengenai aturan pelaksanaan pidana denda namun tidak banyak berbeda dengan ketentuan umum KUHP, ketiganya hanya kembali mengatur masalah kurungan pengganti denda dengan menaikkan jumlah harinya.

¹²⁸ J.E.Lokollo, *Perkembangan Pidana Denda di Indonesia*, opcit, hal.273

3. Implementasi Pidana Denda Dalam Sistem Peradilan Pidana

Untuk mengetahui sejauh mana penerapan dan pelaksanaan sanksi pidana denda dalam sistem peradilan pidana. Penulis melakukan penelitian, dengan mengambil data putusan pengadilan, dimana rumusan tindak pidana (delik) diancam sanksi pidana penjara yang dialternatifkan ataupun dikumulatifkan dengan pidana denda. Baik tindak pidana yang diatur dalam KUHP maupun yang diatur diluar KUHP. Yaitu melihat data putusan pengadilan dari register yang ada di Kejaksaan Negeri Jakarta Barat dan Kejaksaan Negeri Jakarta Utara, Serta di Lapas Khusus Klas II A Narkotika Jakarta

Pada Kejaksaan Negeri Jakarta Utara

Penelitian terhadap putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap atau Inkracht, dimana dalam putusannya terdapat pidana denda. Atau putusan perkara, yang perumusan ancaman pidananya mengatur alternatif antara pidana penjara dengan pidana denda, tetapi alternatif denda selalu diabaikan oleh Jaksa penuntut Umum tuntutan maupun hakim dalam putusannya.

Dalam register RP. 9 (register perkara yang sudah diputus) diambil data pada satu semester yaitu pada 1 januari 2006 sampai dengan 30 juni 2006.

Dalam register ada 465 putusan perkara, dimana tindak pidananya diancam pidana alternatif atau kumulatif antara pidana penjara dan denda. baik tindak pidana yang di atur dalam KUHP maupun di luar KUHP. Terdiri dari 323 putusan pidana umum (tindak pidana yang diancam dengan pasal-pasal dalam KUHP) dan 142 tindak pidana khusus (tindak pidana yang diancam dengan aturan undang-undang diluar KUHP) .

Dari 323 putusan tindak pidana umum, tidak satupun yang memuat sanksi pidana denda dalam putusannya.

Pada putusan perkara tindak pidana yang di atur Undang-undang di luar KUHP (tindak pidana khusus) antara lain perkara korupsi, narkoba dan bea dan cukai. Semua putusannya menjatuhkan pidana denda sebagai pidana tambahan selain pidana pokok yakni pidana penjara. Hal ini karena perumusan ancaman pidana dari tindak pidana di atas menggunakan sistem perumusan kumulatif sedangkan jumlah besarnya denda bervariasi sesuai dengan ketentuan tindak pidana yang dikenakan terhadap terpidana .

Dari 142 putusan pengadilan tersebut dalam pelaksanaan pembayaran pidana denda, 19 perkara bea cukai semua membayar denda, 10 perkara korupsi, 9 perkara membayar denda sedangkan 1 (satu) tidak membayar denda, sedangkan selebihnya 113 putusan perkara narkoba sebanyak 30 denda

dibayar, 73 perkara tidak membayar denda (memilih pidana kurungan pengganti denda).

Menurut **Ahmad Muhdor, SH.MH.**¹²⁹ Jaksa Pada Kejaksaan Negeri Jakarta Utara, mengapa pada perkara tindak pidana umum yang diancam sanksi alternatif pidana penjara dan denda. diabaikan sanksi dendanya baik oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) dalam tuntutan maupun hakim dalam putusannya. Hal ini karena besaran nilai pidana denda yang terdapat dalam KUHP sudah sangat ketinggalan, dalam hal nilai atau jumlah dendanya, sehingga tidak relevan lagi dengan keadaan yang sekarang. Sehingga baik JPU maupun hakim lebih memilih pidana perampasan kemerdekaan yang dianggap sepadan dengan tindak pidana yang dilakukan.

Untuk putusan perkara tindak pidana khusus (aturan pidana di luar KUHP), pidana denda digolongkan sebagai pidana tambahan selain pidana pokoknya (pidana perampasan kemerdekaan) jumlah besaran atau nilai dari pada pidana denda sudah sesuai dengan keadaan sekarang.

Pada tindak pidana tertentu yang bermotif ekonomi seperti korupsi, bea dan cukai dan kehutanan yang biasanya

¹²⁹ Ahmad Muhdor, SH, MH, Jaksa Pada Kejaksaan Negeri Jakarta Utara , wawancara pada hari jumat tanggal 30 November 2007

melibatkan pihak pihak yang secara ekonomi telah mapan, pidana denda hampir seluruhnya dibayar.

Berbeda dengan perkara narkoba pidana denda yang dikenakan selain pidana pokok (perampasan kemerdekaan). Ternyata hanya sebagian kecil saja yang membayar denda, hal ini karena, terpidana biasanya berasal dari golongan anak muda yang secara ekonomi belum mapan.

Bila narapidana tidak membayar denda, maka secara otomatis akan dikenakan pidana kurungan pengganti denda sesuai dengan putusan pengadilan. Pidana kurungan pengganti denda dijalani setelah yang bersangkutan selesai menjalani pidana pokoknya. Pihak kejaksaan tidak dapat melakukan upaya apapun ketika yang bersangkutan lebih memilih pidana subsidier pengganti denda, karena memang tidak diatur tindakan-tindakan paksaan yang dapat menjamin terlaksananya pembayaran pidana denda.

Tabel 1
 Data Perkara Putusan Pengadilan
 Di Kejaksaan Negeri Jakarta Utara
 Per- 1 Januari - 30 Juni 2006

No.	Bulan	Putusan pidana umum	Putusan pidana khusus	Putusan dengan pidana denda	Jumlah seluruh perkara
A	B	C	D	E	F
1	Januari	60	23	83	218
2	Pebruari	64	31	95	140
3	Maret	65	11	76	180
4	April	56	24	80	118
5	Mei	43	34	77	200
6	Juni	35	19	54	193
Jumlah		323	142	465	Total= 1049

Keterangan :

- A : Nomor urut.
- B : Waktu penjatuhan putusan.
- C : Putusan tindak pidana yang diatur dalam KUHP, dimana perumusan ancaman pidananya alternatif antara pidana penjara dan denda.
- D : Putusan tindak pidana yang diatur di luar KUHP, dimana sistem perumusan ancaman pidananya adalah kumulatif.
- E : Jumlah putusan Tindak pidana dalam KUHP dan diluar KUHP, yang ada pidana denda atau yang perumusan ancamannya mengalternatifkan dengan pidana denda.
- F : Jumlah seluruh putusan perkara pidana per-bulan

Pada Kejaksaan Negeri Jakarta Barat

Penelitian pada Kejaksaan Negeri Jakarta Barat.
 penulis melihat data dari register RP-9. (register perkara

yang sudah diputus) telah diambil data pada satu semester yaitu 1 januari 2006 sampai dengan 1 juni 2006.

Dalam register ada sebanyak 510 putusan yang terdiri dari 304 putusan pidana umum (pidana yang diancam dengan pasal-pasal dalam KUHP) dan 206 putusan tindak pidana khusus (tindak pidana yang diatur diluar KUHP) .

Dari 304 putusan pidana umum tidak ada yang menjatuhkan pidana denda dalam amar putusannya. Sedangkan pada putusan perkara pidana khusus antara lain perkara korupsi, narkoba dan bea dan cukai, kehutanan dan narkoba semua putusan pengadilan, memuat pidana denda sebagai pidana tambahan selain pidana pokoknya yakni pidana penjara. Dari 206 putusan tersebut yang terbanyak adalah putusan perkara narkoba yakni 182 putusan. Dalam pelaksanaan pidana dendanya ada 35 perkara narkoba dibayar dendanya, sedangkan sisanya 147 tidak membayar denda dan memilih pidana kurungan pengganti denda.

Menurut **Samikun, SH.**¹³⁰ Jaksa Pada Kejaksaan Negeri Jakarta Barat, tindak pidana umum yang terdapat dalam KUHP jumlah dendanya sangat kecil hingga tidak mungkin dapat sepadan dengan akibat tindak pidana yang dilakukan hingga

¹³⁰ samikun, SH. jaksa pada kejaksaan Negeri Jakarta Barat, Wawancara pada hari kamis tanggal 29 November 2006

tujuan pidana yang salah satunya adalah efek penjeraan tidak dapat tercapai bila pidana denda yang dijatuhkan, pada saat ini belum ada penuntutan dengan pidana denda untuk perkara-perkara tindak pidana umum (pidana yang diatur dalam KUHP).

Sedangkan untuk putusan perkara pidana khusus yang terjadi di wilayah Kejaksaan Negeri Jakarta Barat, adalah korupsi, narkoba dan perkara yang berkaitan dengan HAKI dalam putusan selalu dijatuhkan pidana denda selain pidana pokoknya (penjara). Oleh karena perumusan dari sistem pidanaannya adalah kumulatif, untuk perkara korupsi para pihak yang bersangkutan membayar denda karena biasanya perkara korupsi termasuk tindak pidana yang terjadi karena pelaku memiliki kewenangan dan kekuasaan hingga secara ekonomi mampu. Untuk tindak pidana narkoba yang kebanyakan pelakunya banyak dari kalangan muda atau remaja kebanyakan dari lebih memilih pidana kurungan pengganti denda daripada membayar denda. Dalam hal terpidana tidak membayar denda dan memilih untuk menjalani pidana kurungan pengganti denda, petugas kejaksaan tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan paksaan karena aturan pelaksanaannya memang tidak diatur dalam undang-undang.

Tabel 2
Data Perkara yang Putus
Di Kejaksaan Negeri Jakarta Barat
Per-1 Januari - 30 Juni 2006

No.	Bulan	Putusan pidana umum	Putusan pidana khusus	Putusan dengan pidana denda	Jumlah seluruh perkara
A	B	C	D	E	F
1	Januari	51	42	93	235
2	Pebruari	44	31	75	260
3	Maret	65	27	92	302
4	April	53	33	86	217
5	Mei	56	35	101	218
6	Juni	35	38	73	293
Jumlah		304	206	510	Total= 1525

Keterangan :

- A : Nomor urut.
- B : Waktu penjatuhan putusan.
- C : Putusan tindak pidana yang diatur dalam KUHP, dimana perumusan ancaman pidananya alternatif antara pidana penjara dan denda.
- D : Putusan tindak pidana yang diatur di luar KUHP, dimana sistem perumusan ancaman pidananya adalah kumulatif.
- E : Jumlah putusan Tindak pidana dalam KUHP dan diluar KUHP, yang ada pidana denda atau yang perumusan ancamannya mengalternatifkan dengan pidana denda.
- F : Jumlah seluruh putusan perkara pidana per-bulan

Pada Lapas Khusus Narkotika Klas IIA Jakarta.

Dengan melihat data yang terdapat pada sub bagian register Lapas, yaitu data dari register B-I (jumlah

narapidana dengan status tahanan) adalah sebanyak 1335 warga binaan (Narapidana) dengan berbagai status penahanan antara lain sedang menjalani pidana pokok (B.IIa dan B I), sedang menjalani pidana kurungan pengganti denda (B.IIIIs).

Pada buku register pembebasan narapidana(B-6) pada periode 1 Januari 2006 sampai 31 Desember 2006 dapat diketahui ada 441 narapidana narkotika yang seharusnya sudah bebas dengan membayar denda, tapi ternyata hanya 59 narapidana yang membayar denda, sedangkan sisanya sebanyak 382 orang yang telah selesai menjalankan pidana pokok/pidana penjara ternyata tidak membayar denda atau statusnya dalam register menjadi menjalani pidana kurungan pengganti denda (B IIIIs) disini dapat dilihat ternyata narapidana lebih memilih menjalani kurungan pengganti denda daripada harus membayar denda.

Menurut Sdri. **Herastini** Bc.Ip,SH,Msi¹³¹. selaku Kasubsi register Lapas Khusus Narkotika Klas IIA Jakarta, hal ini terjadi karena rata-rata para narapidana narkotika mempunyai argumentasi bahwa pidana pokok yang biasanya diatas 1 tahun saja mereka mampu menjalaninya, lalu kenapa harus membayar denda jutaan rupiah bila pidana kurungan pengganti dendanya dibawah 6 bulan. Ditambahkan lagi

¹³¹ Herastini Bc.Ip,SH.,Msi. Kasubsi Register Lapas Khusus Narkotika Klas II A, Jakarta, hasil wawancara pada hari rabu tanggal 28 November 2006.

olehnya biasanya untuk perkara narkoba yang sanksi dendanya cukup tinggi bahkan ada yang sampai ratusan juta tetapi hanya di subsidiarkan dengan pidana kurungan dibawah 6 bulan, hal ini menjadi salah satu sebab narapidana lebih memilih menjalani subsidiar kurungan. Hal ini tentu menjadi kendala untuk mengoptimalkan sanksi pidana denda. Di tambahkannya, para warga binaan yang menjalani pidana penjara di lapas tersebut adalah orang-orang yang dalam perkaranya hanya sebagai pemakai jenis narkoba yang rata-rata dari kalangan remaja yang secara status sosial ekonominya lemah.

Dari data diatas dapat disimpulkan tiga hal:

Pertama dalam hal tindak pidana yang diancam dengan KUHP (tindak pidana umum) pada penerapannya di peradilan sama sekali diabaikan oleh pihak Jaksa Penuntut Umum (JPU) maupun Hakim dalam putusannya. Hal ini karena pidana denda sebagai alternatif pidana penjara sudah tidak sesuai dengan keadaan sekarang karena jumlah nilai dendanya yang terlalu kecil

Kedua untuk perkara tindak pidana khusus (tindak pidana yang diatur di luar KUHP) dimana sistem perumusan sanksi pidananya adalah kumulatif, yaitu gabungan antara pidana penjara dan denda, penerapan pidana denda sudah berjalan dengan dijatuhkan denda pada sebagai pidana

tambahan. Terlihat untuk golongan tindak pidana tertentu yang bermotifkan ekonomi seperti korupsi, bea cukai dan kehutanan ternyata terhadap denda yang dijatuhkan dibayar oleh terpidana. Karena kejahatan ini biasanya dilakukan oleh pihak-pihak yang secara struktur ekonomi sudah mapan

ketiga beberapa tindak pidana yang diatur oleh perundang-undangan di luar KUHP, seperti tindak pidana narkoba, pelaksanaan pidana dendanya tidak optimal karena lebih banyak yang tidak membayar denda, cenderung lebih memilih pidana kurungan pengganti denda. Karena banyak diantara para narapidana narkoba tersebut adalah pemakai narkoba dari golongan anak muda yang pada umumnya status ekonominya lemah.

Dari ketiga kondisi di atas dapat digambarkan ternyata Pidana denda yang diancam dalam KUHP tidak dapat diterapkan karena nilai atau jumlah pidana denda yang terlalu rendah.

Sedangkan untuk tindak pidana yang diatur diluar KUHP, pidana denda telah diterapkan pada putusan pengadilan karena nilai dari denda telah sesuai dengan kondisi sekarang dan menganut sistem perumusan pidana kumulatif .

Hal ini menggambarkan suatu kondisi dalam pelaksanaan sanksi pidana denda yang masih banyak terjadi kendala.

Kondisi ini memperlihatkan suatu ketidak berdayaan hukum atau kebijakan legislasi untuk mengakomodir rasa keadilan yang tumbuh atau hidup dimasyarakat. Oleh karena terikat oleh asas legalitas di mana tidak ada kelonggaran yang diberikan bagi para penegak hukum baik polisi, penuntut umum maupun hakim dalam menentukan suatu alternatif lain dalam penjatuhan sanksi pidana (dalam hal ini pidana denda), karenanya masyarakat adalah pihak yang paling dirugikan dengan keadaan ini.

Oleh karena itu dibutuhkan atau diperlukan suatu perbaikan kebijakan legislatif, agar aparat penegak hukum atau pelaksana hukum bisa menerapkan secara alternatif pidana denda. Bukan saja dialternatifkan dengan pidana kurungan pengganti denda tetapi alternatif pidana lain, Karena pidana badan diketahui belum maksimal dalam mencapai tujuan pemidanaan. Senada dengan yang dikatakan oleh **Ramsey Clark** bahwa penjara tidak menjadikan orang lebih baik tetapi justru menjadi lebih jahat, setelah menjalani pidana penjara, terutama bila dikenakan terhadap remaja dan anak-anak. Rumah penjara lebih merupakan perguruan tinggi atau pabrik kejahatan (*factories of Crime*)¹³²

¹³² Ramsey Clark, dalam Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, op.cit. hal.44-45

Menurut hemat penulis salah satu sisi yang harus diberdayakan untuk menunjang efektifitas pelaksanaan sanksi pidana denda, adalah memperbaiki kebijakan legislatif dalam aturan Umum KUHP, tanpa aturan pelaksanaan yang baik maka pidana denda tidak dapat diterapkan (dengan Baik) dan selanjutnya tidak akan efektif guna mencapai tujuan yang hendak dicapai.

B.Faktor-Faktor Yang Harus Dipertimbangkan Dalam Kebijakan Legislatif Agar Pelaksanaan Pidana Denda Lebih Efektif.

Untuk mengetahui hal-hal apa saja yang harus dipertimbangkan kebijakan legislatif guna mengefektifkan sanksi pidana denda dan pelaksanaannya, penulis telah melakukan wawancara atau permintaan pendapat kepada pakar hukum atau akademisi yaitu dengan Prof.Dr.Jur. Andi Hamzah,SH. dan Prof.H.Mardjono Reksodiputro,SH.,MA. Anggota Komisi III DPR RI, Prof.Dr.Mahfud MD, Direktur Upaya Hukum dan Eksekusi pada JAM Pidsus Kejaksaan Agung RI Dr.Badarudin, Kasub.Dit.Uheksi pada JAM Pidsus Kejaksaan Agung Sutikno,SH,MH., Direktur Perancangan perundangan pada Dirjen peraturan perundang-undangan Departemen Hukum&HAM RI, Suhariyono AR.SH.,MH.

Adapun hal-hal yang menjadi perhatian mengenai pengaturan apa saja yang sebaiknya diatur dalam pelaksanaan sanksi pidana denda ke depan.

penulis akan memfokuskan pada arah kebijakan legislatif yang berkaitan pedoman pengaturan pidana denda, sistem pembayaran pidana denda, penentuan batas waktu pembayaran denda dan alternatif pidana pengganti denda. Hal ini sejalan dengan apa yang telah diakomodir dalam rancangan KUHP yang berkaitan dengan sistem perumusan pidana denda.

1. Hal yang Berkaitan dengan Pedoman Pemidanaan.

Pedoman pemidanaan adalah pedoman bagi hakim untuk menjatuhkan atau menerapkan pemidanaan, pedoman pemidanaan mempunyai sifat yang inherent (melekat) dengan tujuan pemidanaan.

Menurut pendapat Andi Hamzah¹³³: KUHP yang sekarang berlaku tidak merumuskan tujuan pemidanaan apalagi pedoman pemidanaan, KUHP merupakan hasil pengaruh dari aliran klasik, bahwa tindak pidana secara kongkrit tidak dikenakan dengan tujuan untuk sesuatu hasil yang bermanfaat melainkan setimpal dengan perbuatan yang dilakukan oleh terpidana.

¹³³ Andi Hamzah, Hasil Wawancara pada hari Selasa tanggal 27 November 2007

Untuk kedepan rancangan KUHP harus ada tujuan maupun pedoman pemidanaan. Beliau sependapat dengan rancangan KUHP yang memuat pedoman dan tujuan pemidanaan

Hal senada juga dikemukakan oleh Prof. Mahfud,MD¹³⁴ menurutnya pedoman pemidanaan merupakan hal yang berkaitan dengan tujuan pemidanaan dikatakannya lagi bahwa pedoman pemidanaan telah terakomodasi dalam rancangan KUHP, hal-hal yang berkaitan dengan pedoman penjatuhan pidana denda juga merupakan bagian dari pedoman penjatuhan pidana. Dalam kaitannya dengan kebijakan legislatif, komisi III DPR tetap terbuka untuk masukan dari masyarakat terutama akademisi untuk dijadikan bahan pertimbangan dewan dalam pembahasan Rancangan KUHP.

Sedangkan menurut Direktur Upaya Hukum dan Eksekusi Pada JAM pidsus Kejaksaan Agung RI. Dr.Badarudin¹³⁵ mengatakan pedoman pemidanaan dalam rancangan KUHP merupakan hal yang penting dan mestinya di atur bagi hakim maupun penuntut umum, sebagai pegangan dalam melaksanakan tugas penegakan hukum termasuk didalamnya pedoman pengaturan pidana denda. Menurutnya pengaturan pidana denda yang sekarang ini khusus pada tindak pidana korupsi masih

¹³⁴ Mahfud,MD. Hasil wawancara pada hari rabu tanggal 5 Desember 2007

¹³⁵ Badarudin. , Hasil Wawancara pada hari Kamis tanggal 6 Desember 2007

relevan, artinya dengan disubsidiarkan dengan pidana kurungan pengganti denda, cukup memadai untuk situasi dan kondisi sekarang ini. Hanya memang perlu juga dipertimbangkan sarana atau perangkat aturan dalam pelaksanaan pidana denda tersebut.

Senada dengan dengan beliau Kasub.Dit.Uheksi pada JAM Pidsus Kejaksaan Agung RI., Sutikno,SH,MH.¹³⁶ mengatakan bahwa pedoman Pemidanaan merupakan suatu pedoman bagi penegak hukum baik, polisi, jaksa terutama hakim dalam tugas penegakan hukum, hal ini sangat penting agar arah dan tujuan pemidanaan menjadi jelas dan terarah, menurutnya dalam rancangan KUHP telah mengatur hal tersebut tentu didalamnya juga mengatur secara khusus pedoman penjatuhan pidana denda.

Sementara Direktur Perancangan Perundangan Dirjen Peraturan dan Perundang-undangan Departemen Hukum Dan HAM RI., Suhariyono,SH.,MH.¹³⁷ mengatakan mengenai pedoman pemidanaan telah terakomodir dalam buku I tentang Aturan Umum rancangan KUHP termasuk pula pedoman pengaturan pidana denda, pedoman dan tujuan pemidanaan tersebut

¹³⁶ Sutikno, Hasil wawancara pada hari Kamis tanggal 6 Desember 2007

¹³⁷ Suharyono, jawaban dari pertanyaan tertulis penulis, pada hari Jumat tanggal 7 Desember 2007

dimaksudkan untuk memberikan arah dan tujuan yang jelas bagi penegak hukum

Filosofi pemidanaan dalam rancangan KUHP sendiri menyatakan bahwa pemidanaan sebenarnya adalah untuk membina para pelaku kejahatan bukan untuk pembalasan atau menderitakan dan merendahkan martabat pelaku kejahatan.

Dari semua pendapat tersebut ada satu kesamaan yaitu perlunya pembaharuan hukum pidana dalam bentuk kebijakan legislatif berupa perangkat peraturan yang tidak saja mengatur perbuatan pidana dan ancaman pidana juga termasuk dalam hal sarana pedoman bagi para penegak hukum untuk dapat bekerja sesuai dengan arah dan tujuan yang telah ditetapkan.

2. Sistem Perumusan Ancaman Pidana Denda

Menurut Andi Hamzah, sistem perumusan ancaman sanksi pidana denda yang ada dalam KUHP memang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman. Dari segi besaran jumlah pidana dendanya sudah tidak logis dan tidak mungkin dilaksanakan, menurutnya pihak pembuat kebijakan legislatif (dalam hal ini DPR) telah lalai memperbaharui hukum (salah satunya sistem perumusan ancaman pidana denda) sehingga sulit diharapkan pidana denda dapat dilakukan secara efektif pada tindak pidana yang terdapat dalam KUHP. Beliau

menekankan perlu segera dilakukan perubahan KUHP karena KUHP sekarang sudah sangat tertinggal. Adapun solusi yang dapat dilakukan guna mengefektifkan pidana denda yang sekarang ada, pemerintah dapat saja membuat Perpu untuk menaikkan jumlah atau nilai seluruh pidana denda yang terdapat dalam KUHP misalkan menjadi 10.000 kali hal ini tentu akan membuat pidana denda menjadi sesuai dengan kondisi nilai mata uang yang sekarang. Untuk tindak pidana yang ringan atau ancaman pidananya dibawah lima tahun terdapat kelonggaran bagi hakim untuk menentukan jenis pidana yang diputuskan antara pilihan alternatif pidana penjara atau pidana denda. Sedangkan untuk pidana denda yang diatur dalam undang-undang diluar KUHP sebenarnya sudah menganut sistem pidana kumulatif tetapi pada kenyataannya tidak dapat optimal karena keterbatasan aturan dalam pelaksanaan pidana denda.

Sedangkan sistem perumusan ancaman pidana denda yang diperkenalkan oleh Rancangan KUHP yakni sistem kategori, sistem ini berasal atau diadopsi dari negara Belanda (Induk dari KUHP sendiri) dimana pidana denda ditetapkan maksimum umumnya berdasarkan beberapa kategori, bukan dicantumkan nilai besarnya pidana denda pada setiap pasal seperti yang terjadi pada KUHP sekarang ini. Tetapi pada prinsipnya sistem katagori sama dengan sistem pidana denda yang

sekarang ada, hanya keuntungan sistem ini, bila terjadi inflasi cukup mengganti satu pasal yang bersangkutan saja.

Menurut Andi hamzah sistem perumusan pidana denda yang paling efektif adalah menggunakan sistem *day fine* atau denda harian. Yaitu denda dibayar sesuai dengan pendapatan orang perhari, semakin tinggi pendapatannya semakin tinggi dendanya, jadi dalam tindak pidana yang sama belum tentu sama denda hariannya, misalkan tindak pidana penggelapan, tentu akan berbeda denda hariannya antara tukang batu dengan pengusaha karena besar denda harian dihitung dari pendapatan terpidana 1 bulan. Sistem ini sudah diperkenalkan dinegara-negara skandinavia seperti Austria, Jerman, Portugal (Eropa barat) cuma agak sulit dilakukan di Indonesia mengingat masih banyaknya pengangguran, berbeda dengan negara-negara skandinavia dimana ada tunjangan sosial kepada pengangguran, sehingga pengangguran tetap memiliki penghasilan.

Sedangkan menurut **Prof. Mardjono**¹³⁸ memang sanksi pidana dalam KUHP itu terlalu kecil nilainya karena tidak dapat disesuaikan dengan inflasi. Nilai pidana denda yang terdapat pada KUHP adalah nilai pidana denda pada waktu

¹³⁸ Mardjono Reksodoputro, hasil wawancara pada hari senin tanggal , tanggal 3 Desember tahun 2007.

jaman Hindia Belanda atau pada saat awal pembentukan Republik Indonesia. Dalam rancangan KUHP mengenai denda telah dibuat dalam bentuk kategori sehingga dalam rancangan KUHP yang akan datang rujukan ancaman denda pada setiap pasal hanya menyebut denda kategori berapa, tidak menyebut angka. Dengan cara ini maka lebih mudah mengubah atau menyesuaikan pasal yang mengatur tentang denda di Buku I. Dalam Rancangan KUHP dikatakan juga bahwa perubahan nilai denda menurut kategori-kategori yang ada dalam pasal tentang denda, cukup dilakukan dengan peraturan pemerintah jadi tidak perlu ada perubahan undang-undang.

Hal serupa juga dikemukakan oleh Mahfud, MD. Menurutnya sanksi pidana denda di dalam KUHP itu terlalu kecil sehingga akan sangat tidak rasional untuk mengalternatifkan antara pidana penjara dengan pidana denda. Bila ada pendapat sementara menunggu Rancangan KUHP disahkan, dibuatkan saja Perpu untuk pidana denda dengan menaikkan jumlah atau nilai denda, menurutnya bisa saja itu dilakukan tetapi tidak menyelesaikan masalah. Hanya tambal sulam dan terlalu beresiko, karena KUHP adalah hukum pokok. Dewan menginginkan perubahan yang lebih kompeherensif sehingga menyangkut uang itu bisa diproyeksi secara lebih rasional agak jangka panjang.

Ditambahkannya, bahwa perubahan hukum-hukum pokok menjadi lambat (tidak saja pidana denda) karena ini menyangkut masalah yang mendasar, sementara masalah yang mendasar ini akan sulit mencapai kesepakatan karena agregasi masyarakat yang terlalu *plural* itu menyulitkan tercapainya kesepakatan untuk masalah-masalah besar seperti rancangan KUHP. Sutikno menganggap perlu dilakukan perubahan mengenai sistem perumusan sanksi pidana denda mengingat denda yang terlalu kecil dalam aturan yang terdapat dalam KUHP, tentu tidak sesuai lagi diterapkan, karena tentu ini bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Suhariyono mengatakan sistem perumusan yang dianut dalam rancangan KUHP adalah sistem kategori hal mana pidana denda dikategorikan dengan 6 ketegori seperti yang dijelaskan oleh Prof. Marjono reksodiputro

Penulis berpendapat perlu dibuat sistem perumusan pidana denda, karena memang nilai pidana denda yang sekarang ada sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masa sekarang, dengan dirumuskannya sistem kategori pidana denda, akan memberikan arah yang jelas dalam sistem pidana denda.

3. Batas Waktu pembayaran pidana denda.

Mengenai batas waktu pembayaran pidana denda dalam KUHP tidak diatur secara tegas hanya pada Pasal 31 ayat

(1) KUHP disinggung secara tersirat batas waktu pembayaran denda. tetapi justru batas waktu pembayaran sanksi pidana diatur dalam Pasal 273 KUHP yakni bahwa batas waktu pembayaran denda adalah 30 hari sejak putusan hakim menjadi inracht atau memiliki kekuatan hukum tetap dan dapat diperpanjang selama 30 hari, jika tidak dibayar maka yang bersangkutan dapat menjalani pidana kurungan pengganti denda. Andi Hamzah mengatakan bahwa aturan pelaksana pidana denda ini akan kurang optimal karena tidak ada aturan pelaksanaan pidana yang menjamin pidana denda dapat dilaksanakan. Maka harus dibuat aturan tentang cara pembayaran pidana denda yang dapat menjamin terpidana membayar denda. Dari rancangan KUHP menurut Andi Hamzah ada dua cara untuk membayar denda yaitu dengan :pertama Mencicil dan yang kedua dengan melakukan penyitaan terhadap harta bendanya, bila hal ini dapat dilakukan maka pidana denda dapat di optimalkan atau diefektifkan, tentu harus dilihat mengapa terpidana tidak mau membayar denda apakah karena memang tidak mau membayar atau memang tidak mampu membayar. Apabila terpidana tidak membayar denda karena tidak mau maka dapat dilakukan penyitaan terhadap harta bendanya, sedangkan bila tidak membayar denda kerana tidak

mampu perlu dipikirkan alternatif lain pidana pengganti denda selain pidana badan. Hal ini sejalan dengan Rancangan KUHP yang ingin mengefektifkan pidana denda.

Sedangkan Sutikno mengatakan bahwa batas waktu pembayaran memang ada baiknya diatur dalam rancangan KUHP baru tapi sebetulnya dalam pelaksanaan di pengadilan hal tersebut tidak menjadi kendala yang berarti karena pada penerapannya, putusan hakim jarang sekali menentukan batas waktu pembayaran denda dalam putusannya, sehingga pidana denda yang dijatuhkan akan dibayar atau tidak akan terlihat bila yang bersangkutan telah menyelesaikan pidana pokok terlebih dahulu. Bila yang bersangkutan tidak membayar maka langsung dilakukan pidana kurungan pengganti denda. Mengenai perlu tidaknya aturan atau tindakan-tindakan paksaan yang dapat menjamin terlaksanannya pidana denda, menurutnya hal tersebut tidak perlu dilakukan karena filosofinya pidana denda adalah dia harus membayar denda karena dia melakukan perbuatan yang melanggar hukum dan akibat dari perbuatan tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat, maka itu dia harus menggantinya. Bila denda tidak dibayar sudah ada sarana kurungan pengganti denda.

Menurut Suhariyono AR. batas waktu pembayaran denda diatur dalam perumusan rancangan perumusan pedoman

penjatuhan pidana denda hal ini tentu dengan pertimbangan agar ada kepastian dalam hal pembayaran pidana denda itu.

4. Alternatif Pengganti pidana denda

Alternatif pengganti pidana denda yang berlaku sekarang adalah pidana kurungan pengganti denda, hal ini yang menurut andi Hamzah sebagai salah satu sebab penuh-sesaknya penjara karena penjara. Menurut beliau perlu dipikirkan lagi alternatif pidana lain selain pidana kurungan pengganti denda, yakni pidana kerja sosial, pidana pengawasan, dan pidana penjara sebagai alternatif terakhir.

Menurut DR. Badarudin, alternatif pengganti pidana denda dalam rancangan KUHP yang mengatur pidana pengganti denda selain pidana kurungan pengganti, seperti kerja sosial dan pidana pengawasan, menurutnya perlu dipertimbangkan kembali karena pemilihan alternatif tersebut akan membawa kepada konsekwensi-konsekwensi tertentu yang berkaitan dengan infrastruktur hukum kita misalkan pada pidana pengganti denda yang berupa kerja sosial, bagaimana pidana kerja sosial tersebut dijalankan, berupa apa kerja sosial tersebut, siapa yang bertanggung jawab, lembaga apa yang mengawasinya, lalu bagaimana dengan pendanaannya, tentu ini memerlukan pemikiran yang lebih mendalam.

Dari wawancara dengan berbagai kalangan tersebut, memang ada perbedaan pendapat, tetapi pada intinya ada kesamaan dalam hal bahwa sudah saatnya ada pembaharuan hukum pidana sebagai upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan yaitu dengan memaksimalkan peraturan hukum pidana yang ada juga dengan mendorong terbentuknya aturan baru yang lebih mengefektifkan pidana denda guna mencapai tujuan pemindaan.

C. Arah kebijakan Legislatif (Rancangan KUHP) yang menunjang efektivitas pelaksanaan sanksi pidana denda

Arah kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan pidana denda yang dapat dijadikan pilihan sebagai sarana yang efektif dan bermanfaat dalam mencapai tujuan yang terdapat dalam Rancangan KUHP. Berkaitan dengan pembahasan alternatif pengaturan pelaksanaan pidana denda, penulis memfokuskan hal yang berkaitan dengan pedoman pengaturan pidana denda, berbagai sistem pembayaran pidana denda, penentuan batas waktu pembayaran denda dan alternatif pidana pengganti denda yang tidak dibayar.

1. Pedoman Penjatuhan Pidana Denda

Pedoman pemidanaan (*the guidance of sentencing*) merupakan pedoman bagi hakim untuk menjatuhkan atau menerapkan pemidanaan, pedoman pemidanaan mempunyai sifat *inherent* (melekat) dengan tujuan pemidanaan, karena pedoman pemidanaan berisi kriteria-kriteria untuk mencapai tujuan.

Pedoman pemberian pidana ini sangat penting untuk menjadikan pidana lebih rasional. Tujuan pemberian pidana ini antara lain untuk menghindari disparitas pidana. Namun menurut Muladi pedoman tidak dimaksudkan pula untuk menciptakan paritas pidana¹³⁹

KUHP yang sekarang berlaku tidak merumuskan tujuan pemidanaan apalagi pedoman pemidanaan. KUHP sekarang memang berorientasi pada perbuatan (*daad strafrecht*) dengan berpijak pada asas *let the punishment fit the crime*, yang juga melarang melakukan kebijakan peradilan¹⁴⁰ sehingga tidak ada pencantuman tujuan dan pedoman pemidanaan.

Berbeda dengan KUHP yang sekarang, pada rancangan KUHP telah dirumuskan mengenai tujuan dan pedoman pemidanaan, menurut **Barda Nawawi Arif** perumusan itu bertolak dari pokok pikiran¹⁴¹

¹³⁹ Muladi, *Hak Asasi Manusia dan Sistem Peradilan Pidana*, BP.UNDIP, Semarang, 2002, hal.157.

¹⁴⁰ Muladi, *Hak Asasi Manusia dan Sistem Peradilan Pidana*, op. cit hal.153

¹⁴¹ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, op. cit. 152-153

2. Undang-undang merupakan suatu *purposive system* dirumuskannya pidana dan aturan pemidanaan dalam undang-undang pada hakekatnya merupakan sarana untuk mencapai tujuan.
3. Diperlukannya tujuan dan pedoman pemidanaan untuk keterjalinan dan keterpaduan, kebijakan dalam tahap-tahap formulasi, aplikasi dan eksekusi pidana, sebagai suatu rangkaian proses pemidanaan.
4. perumusan tujuan dan pedoman pemidanaan dimaksudkan sebagai fungsi pengendali/kontrol dan sekaligus memberikan dasar-dasar filosofis, dasar rasionalitas dan motivasi pemidanaan yang jelas dan terarah dalam sistem pemidanaan yang bertolak dari paham individualisasi pidana.

Mengenai tujuan pidana telah dibahas secara khusus pada Bab II tulisan ini, termasuk tujuan pemidanaan pada rancangan KUHP tahun 2005 sehingga tidak dibahas kembali sedangkan mengenai pedoman pemidanaan rancangan KUHP memuat beberapa pedoman pemidanaan, yaitu :

- yang bersifat umum, untuk memberikan pengarahan kepada hakim mengenai hal-hal apa yang sepatutnya dipertimbangkan dalam menjatuhkan pidana ;
- Yang bersifat khusus, untuk memberikan pengarahan kepada hakim dalam memilih atau menjatuhkan jenis-jenis pidana tertentu;
- Dan pedoman bagi hakim dalam menerapkan sistem perumusan ancaman pidana yang digunakan dalam perumusan delik¹⁴²

1.1. Pedoman yang bersifat umum

Pedoman yang bersifat umum dirumuskan dalam Pasal 55 rancangan KUHP disebutkan :

- (1) Kesalahan pembuat tindak pidana

¹⁴² *Ibid*, hal.154.

- (2) Motivasi dan tujuan melakukan tindak pidana
- (3) Sikap batin pembuat tindak pidana
- (4) Apakah tindak pidana dilakukan dengan berencana
- (5) Cara melakukan tindak pidana;
- (6) Sikap dan tindakan pembuat sesudah melakukan tindak pidana;
- (7) Riwayat hidup dan keadaan sosial dan ekonomi pembuat tindak pidana ;
- (8) Pengaruh pidana terhadap masa depan pembuat tindak pidana ;
- (9) pengaruh tindak pidana terhadap korban atau keluarga korban ;
- (10) Pemaafan dari korban dan/atau keluarganya; dan/atau
- (11) pandangan masyarakat terhadap tindak pidana yang dilakukan.¹⁴³

Pedoman ini bagi hakim merupakan semacam daftar atau check list yang sepatutnya dipertimbangkan oleh hakim sebelum menjatuhkan pidana, pedoman ini diharapkan dapat memudahkan hakim dalam menetapkan takaran atau ukuran berat ringannya pidana dan dapat dipahami baik masyarakat maupun terpidana.

Dalam penjelasan pasal ini yang disebutkan bahwa rincian dalam ketentuan ini tidak bersifat limitatif, artinya hakim dapat menambahkan pertimbangan lain selain yang tercantum dalam pasal ini.

1.2. Pedoman Pemidanaan yang Bersifat Khusus

¹⁴³ Pedoman ini sepertinya berorientasi pada hukum pidana. Pembuat dan perbuatan (daad-daderstrafrecht) hal ini terlihat pada point 5,6,7,8 yang melihat faktor faktor subjektif/pembuat, sedang point lainnya berusaha mengobyektifkan Sisi perbuatannya. Hal ini merupakan ciri aliran neo klasik atau aliran gabungan.

Pedoman pemidanaan yang bersifat khusus, yaitu pedoman penjatuhan terhadap salah satu pidana tertentu, pedoman pemidanaan ini tidak kalah penting, karena dapat membantu hakim dalam memilih atau menerapkan jenis-jenis pidana tertentu. Namun dalam penulisan ini hanya dibahas mengenai pedoman penjatuhan pidana denda saja.

Pedoman penjatuhan pidana denda dalam rancangan KUHP dicantumkan dalam Pasal 81, yaitu :

- (1) Dalam penjatuhan pidana denda wajib dipertimbangkan kemampuan terpidana;
- (2) Dalam menilai kemampuan terpidana, wajib diperhatikan apa yang dapat dibelanjakan oleh terpidana sehubungan dengan keadaan pribadi dan kemasyarakatannya;
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak mengurangi untuk tetap diterapkan minimum khusus pidana denda yang ditetapkan untuk tindak pidana tertentu.

Dengan adanya kewajiban untuk mempertimbangkan kemampuan terpidana, maka pidana denda memang dipandang bukan merupakan sarana balas dendam. Dengan penjatuhan pidana tidak dikehendaki dampak negatif terhadap kebutuhan hidup sehari-hari terpidana dan keluarganya. Hal ini dijiwai prinsip individualisasi pidana, yang tentunya merupakan sarana perlindungan masyarakat dalam rangka kesejahteraan masyarakat.

1.3. Pedoman Penerapan Sistem Perumusan Ancaman Pidana Denda

pedoman hakim dalam menerapkan sistem perumusan ancaman pidana yang digunakan dalam perumusan tindak pidana. diterapkan terhadap ancaman pidana dengan perumusan tunggal dan alternatif. Dan yang akan dibahas khusus hanya mengenai pidana denda.

1.3.1. Pedoman penerapan pidana denda tunggal

pedoman penerapan pidana denda tunggal, diatur dalam rancangan KUHP, Pasal 59, disebutkan:

- (1) Jika tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda, maka dapat dijatuhkan pidana tambahan atau tindakan;
- (2) Terhadap orang yang telah berulang kali dijatuhi pidana denda untuk tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda, dapat dijatuhi pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana pengawasan bersama-sama dengan pidana denda.

Pertimbangan atas ketentuan ayat (1) karena tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda dipandang sebagai pidana yang ringan, maka dipandang perlu memberikan wewenang kepada hakim untuk menjatuhkan pidana tambahan atau tindakan tertentu, khususnya yang bernilai uang seperti pembayaran ganti rugi, pemenuhan kewajiban adat

yang bernilai uang, atau perbaikan atas akibat yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang bersangkutan.

Sedang ketentuan ayat (2) dimaksud untuk mencegah kemungkinan tidak efektifnya penjatuhan pidana denda untuk seseorang yang telah berulang kali melakukan tindak pidana yang hanya diancam tindak pidana denda.

Dari Pasal 59 ini dapat ditarik kesimpulan terdapat beberapa kemungkinan terhadap perumusan pidana denda yang diancamkan secara tunggal:

1. menjatuhkan pidana denda
2. menjatuhkan pidana tambahan
3. menjatuhkan tindakan tertentu, atau
4. untuk residivis, dapat dijatuhkan :
 - a. pidana penjara maksimum 1(satu) tahun
 - b. pidana pengawasan dan denda

1.3.2. Pedoman Penerapan Pidana Alternatif

Pedoman penerapan pidana alternatif, mengandung arti bahwa hakim diberi kesempatan untuk memilih jenis pidana yang ditawarkan/dicantumkan dalam pasal yang bersangkutan pedoman ini dicantumkan dalam Pasal 60 Rancangan KUHP, sebagai berikut :

- (1) Jika suatu tindak pidana diancam dengan pidana pokok secara alternatif, maka penjatuhan pidana pokok yang lebih ringan harus lebih diutamakan

- apabila hal itu telah sesuai dan dapat menunjang tercapainya tujuan pemidanaan.
- (2) Jika pidana penjara dan pidana denda diancamkan secara alternatif, maka untuk tercapainya tujuan pemidanaan, kedua jenis pidana pokok tersebut dapat dijatuhkan secara kumulatif, dengan ketentuan tidak melampaui separuh batas maksimum kedua jenis pidana pokok yang diancamkan tersebut.
 - (3) Jika dalam menerapkan ketentuan ayat (2), dipertimbangkan untuk menjatuhkan pidana pengawasan berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 77 dan pasal 78 ayat (1) dan ayat(2), maka tetap dapat dijatuhkan pidana denda paling banyak separuh dari maksimum pidana denda yang diancamkan tersebut bersama-sama dengan pidana pengawasan.

Dalam perkembangannya pasal ini disebutkan meski mempunyai pilihan dalam rumusan yang bersifat alternatif, namun hakim harus senantiasa berorientasi pada tujuan pemidanaan, dengan mendahulukan/ mengutamakan jenis pidana yang lebih ringan apabila hal tersebut memenuhi tujuan pemidanaan.

Dalam hal ini terkandung prinsip subsidiaritas, dalam arti jenis pidana yang lebih berat baru dapat digunakan apabila jenis pidana yang lainnya lebih ringan dipandang kurang sesuai atau tidak dapat menunjang tercapainya tujuan pemidanaan.

Namun dalam ayat (2) diatas, Rancangan KUHP mengembangkan pemikiran untuk memilih kedua sanksi yang diancamkan secara alternatif jadi beralih menjadi komulatif. Jadi dalam perumusan alternatif sebenarnya terkandung juga ancaman pidana secara komulatif sebesar $\frac{1}{2}$ dari (maksimum penjara dan maksimum denda).

Sedangkan ketentuan pada ayat (3) dimaksudkan dengan adanya komulasi pidana denda dapat dihindari kesan bahwa dengan pidana pengawasan saja seolah-oleh terdakwa tidak dipidana. Disamping itu ayat ini didasarkan pada ide penggabungan jenis sanksi yang bersifat pidana (*straf*) dengan jenis sanksi yang bersifat tindakan (*maatregel*).

Dari Pasal 60 Rancangan KUHP terlihat beberapa kemungkinan yang dapat dijatuhkan hakim menghadapi ancaman pidana (denda) secara alternatif, yaitu :

1. Menjatuhkan pidana penjara saja (yang dapat diganti dengan pidana pengawasan)
2. Menjatuhkan pidana denda saja
3. Menjatuhkan pidana penjara dan pidana denda bersama-sama (dengan batas separuh dari jumlah maksimum masing-masing kecuali ditentukan lain) atau
4. pidana pengawasan (maksimum 3 tahun) dan denda (separuh dari maksimum) bersama-sama.

Apabila perumusan mengenai pedoman pemberian pidana seperti tersebut diatas lebih memberikan kebebasan kepada hakim sebagai perwujudan dari prinsip individualisasi pidana, baik dalam menentukan jenis pidana, ukuran dan cara pelaksanaan pidana. Apalagi pedoman tersebut tidak bersifat limitatif karena hakim masih bisa menambah pertimbangan lain dalam penjatuhan pidana.

2. Sistem Perumusan Ancaman Pidana Denda.

Dari sejarah perkembangannya pidana denda berawal dari pembayaran ganti kerugian kepada korban atau keluarganya. Kemudian hal ini beralih menjadi pembayaran kepada negara. Dalam perkembangan selanjutnya terdapat beberapa usaha untuk mengefektifkan pidana denda dengan memperkenalkan beberapa sistem perumusan ancaman pidana denda. Misalnya sistem kategori seperti yang dilakukan di Belanda, dan sistem denda harian (*day fine*) yang di perkenalkan di Negara-negara skandinavia (Finlandia dan Swedia) kemudian diikuti oleh Jerman, Austria, Prancis dan Portugal.

Selain sistem kategori dan *Day fine system*, juga terdapat sistem bebas dan sistem transaksi. Penulis mencoba untuk itu memberikan gambaran mengenai keempat sistem tersebut, termasuk sistem apa yang dianut oleh rancangan KUHP :

2.1. Sistem Kategori

Sebelum menggunakan sistem kategori pidana denda dalam KUHP Belanda sama dengan KUHP Indonesia sekarang. Pidana denda ditentukan maksimumnya secara khusus pada setiap delik sesuai bobot perbuatannya, sedangkan minimumnya ditentukan secara umum. Tidak dikenal penerapan sanksi denda bersama dengan pidana penjara. Tapi kemudian Belanda mengubahnya terhadap delik yang tidak diancamkan pidana denda (baik tunggal atau alternatif) dapat ditambahkan pengenaan denda, bersama pidana penjara atau kurungan (yang diancamkan)¹⁴⁴ yang terpenting diperkenalkannya sistem denda berdasar kategori.

Dengan sistem kategori pidana denda ditetapkan maksimum umumnya berdasarkan beberapa kategori kemudian juga dicantumkan maksimum pidana denda berdasarkan kategori (bukan mencantumkan nilai uangnya) sesuai bobot delik.

Pasal 23 : 4 KUHP Belanda disebutkan enam kategori denda ¹⁴⁵:

Kategori I : 500 Gulden

Kategori II : 5000 Gulden

Kategori III : 10.000 Gulden

¹⁴⁴ Barda Nawawi Arif, *Beberapa Masalah Perbandingan Hukum pidana*, Raya Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal.19

¹⁴⁵ Barda Nawawi Arif, *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*, Raya Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal.5

Kategori IV :25.000 Gulden

Kategori V :100.000 Gulden

Kategori VI :1.000.000 Gulden

Sistem ini yang kemudian diadopsi dalam rancangan KUHP tahun 2005 dalam Pasal 80 Rancangan KUHP disebutkan :

- (1) Pidana denda merupakan pidana berupa sejumlah uang yang wajib dibayar oleh terpidana berdasarkan putusan pengadilan.
- (2) Jika tidak ditentukan minimum khusus maka pidana denda paling sedikit Rp. 15.000,-(lima belas ribu rupiah).
- (3) Pidana denda paling banyak ditetapkan berdasarkan kategori, yaitu :
 - a. Kategori I :Rp. 1.500.000,-
 - b. Kategori II :Rp. 7.500.000,-
 - c. Kategori III : Rp. 30.000.000,-
 - d. Kategori IV : Rp. 75.000.000,-
 - e. Kategori V : Rp. 300.000.000,-
 - f. Kategori VI : Rp. 3.000.000.000,-
- (4) Pidana paling banyak untuk korporasi adalah kategori lebih tinggi berikutnya.
- (5) Pidana denda paling banyak untuk korporasi yang melakukan tindak pidana yang diancam dengan denda :
 - a. Pidana penjara paling lama 7(tujuh) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun adalah pidana kategori V
 - b. Pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling lama 20(dua puluh) tahun adalah pidana denda kategori VI
- (6) Pidana denda paling sedikit untuk korporasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) adalah pidana denda kategori IV
- (7) Dalam hal terjadi perubahan nilai uang ketentuan besarnya pidana denda ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam penjelasan pasal ini dicantumkan maksud dari sistem kategori ini :

- b. Diperoleh pola yang jelas tentang maksimum denda yang dicantumkan untuk berbagai tindak pidana dan
- c. Lebih mudah melakukan penyesuaian, apabila terjadi perubahan ekonomi dan moneter.

Kelebihan utama dalam sistem Kategori adalah sangat mudah menyesuaikan nilai mata uang dalam hal terjadi penurunan nilai mata uang (Inflasi).

Jika suatu saat terjadi nilai pidana denda sudah terlalu rendah karena merosotnya nilai mata uang, maka cukup satu pasal saja yang diubah yaitu yang memuat daftar kategori di dalam Aturan Umum Buku I, dan hanya jumlah uang dalam daftar itu yang diganti bahkan dalam Rancangan KUHP pembahasan besarnya denda cukup ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Hal ini yang dapat mengatasi salah satu masalah pidana denda dalam KUHP sekarang. Sehingga sistem kategori ini dapat diterima, seperti dikatakan **Loebby Loqman** :

"sejauh ini inflasi merupakan faktor yang menjadi penghambat sehingga nilai ancaman pidana denda yang diatur dalam perundang-undangan pidana tidak mempunyai arti. Sedangkan untuk melakukan perubahan dengan mengendalikan jumlah ancaman pidana denda seperti yang pernah dilakukan terhadap KUHP akan mengalami kesukaran. Hal tersebut disebabkan oleh perubahan-perubahan yang tidak konsisten antara satu aturan pidana dengan aturan pidana lain, ancaman denda masih dengan ukuran yang lama. sedangkan dalam perundang-undangan pidana yang lain telah diancamkan pidana ukuran yang baru. Itulah sebabnya sehingga sukar untuk melakukan perubahan secara menyeluruh. Sedangkan

apabila akan dirubah satu-persatu setiap aturan pidana tentunya akan memakan waktu dan tenaga yang banyak sekali.

Sedangkan memberikan aturan ancaman pidana denda dengan mempergunakan ukuran nilai emas tentunya juga akan mengalami kesulitan karena harga emas yang akan selalu berubah dengan cepat, itulah sebabnya sistem/pola kategori denda seperti yang dianut dalam buku I konsep Rancangan KUHP dapat diterima¹⁴⁶

Dibuat sistem kategori maksimum umum pidana denda merupakan upaya yang baik untuk menjadikan pidana denda jelas, dapat dimengerti dan dapat tahan lama, pidana denda akan selalu proporsional dengan keadaan pelaku tindak pidana dan keadaan tindak pidana itu sendiri dikatakan **Andrew Von Hirsch** ; sistem ini merupakan sebuah skala penyesuaian maksimum khusus pidana denda bagi semua tindak pidana dan pelaku tindak pidana dari yang ringan sampai yang berat atau dari yang *de eerstveroor delicten* sampai yang residivis¹⁴⁷

2.2. Sistem Denda Harian

Sistem perumusan ancaman pidana denda harian (*day fine*) diperkenalkan oleh Negara-negara skandinavia (Finlandia dan Swedia) kemudian di ikuti oleh Jerman, prancis, Austria, dan Portugal. Pada sistem ini, pembayaran denda didasarkan kepada kemampuan keuangan orang perhari.

¹⁴⁶ Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, op.cit, hal.124

¹⁴⁷ J.E. Lekollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, op.cit. hal. 11

Untuk tindak pidana yang sama dipidana denda tidak sama karena ditentukan berdasarkan kemampuan keuangan pelanggar.

Dalam *Encyclopedia Americana* disebutkan :

"Oleh karena pidana denda dapat diganti dengan pidana kurungan, bahkan dapat diperhitungkan secara harian menurut perimbangan, maka dirasa kurang adil jika denda yang dijatuhkan disamakan antara orang kaya dengan orang miskin, sehingga di Negara-negara Skandinavia denda di perhitungkan menurut hari, sehingga denda yang harus dibayar ialah sebanyak pendapatan harian setiap terpidana"¹⁴⁸.

Denda harian berarti perhitungan besarnya denda didasarkan pada pendapatan pelanggar perhari. Jadi perimbangan berapa lama orang seharusnya dipidana penjara dibandingkan dengan jika diganti dengan denda, maka besarnya denda yang akan dikenakan ialah berapa besar pendapatan orang itu perhari. Kesalahan dinyatakan dan dikonversi dalam pidana penjara menurut hari.

J.E. Lokollo menyetujui prinsip pembayaran denda harian ini. Dikatakannya tujuan sistem ini adalah agar taraf hidup terpidana dibatasi selama kurun waktu tertentu, argumentasinya bahwa pidana denda itu tidak dilihat semata-mata sebagai pembayaran sejumlah uang kepada Negara berdasarkan putusan pengadilan ataupun *schikking* akan tetapi terutama sebagai proses yang mempunyai dampak *Subural* dan *Pshikis* terhadap terpidana.

¹⁴⁸ Andi Hamzah, *Pidana dan Pemidanaan*, op.cit, hal.55

Sebagai suatu proses pidana (denda) tidak saja menekan secara temporal tingkah laku terpidana tetapi juga mempunyai efek yang tahan lama setelah ia terbebas dari rasa bersalahnya. Suatu derajat rasa takut yang muncul memang penting bagi suatu efek yang permanen, akan tetapi rasa takut saja tidaklah tepat bagi upaya menghilangkan kemungkinan munculnya tingkah laku yang tidak diinginkan¹⁴⁹

Sistem ini memang berasal dari Negara-negara maju, dimana tingkat pendapatan warganya rata-rata sangat tinggi dan bahkan terhadap pengangguran pun mendapat tunjangan penghasilan

Dikatakan **Andi Hamzah** : "memang agak sulit meniru cara ini di Indonesia, karena banyak pengangguran yang tidak mempunyai pendapat tetap, sehingga sulit membuat perhitungan **berapa besar** denda yang harus terpidana bayar, kecuali jika ditetapkan bahwa pidana kurunganlah yang dijatuhkan terhadap pelanggar yang tidak mempunyai pendapatan tetap. Berbeda halnya dengan Negara-negara seperti Skandinavia dimana ada tunjangan sosial kepada pengangguran, sehingga pengangguran tetap mempunyai pendapatan, meski

¹⁴⁹ J.E. Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, op.cit. hal. 15

diakuinya bahwa sistem ini sesungguhnya yang paling ideal saat ini”¹⁵⁰

2.3. Sistem Bebas

Selain sistem katagori dan denda harian, di RRC terdapat sistem yang berbeda, yaitu sistem bebas. Dalam KUHP RRC tidak disebutkan maksimum denda pada setiap ancaman. Hanya disebut “atau denda” artinya terserah hakim berapa jumlah denda yang akan dijatuhkan berdasarkan berat ringannya kejahatan yang dilakukan, kemampuan narapidana, akibat kejahatan dan lain sebagainya¹⁵¹.

Di Malaysia juga diterapkan sisten bebas, dimana tidak ditentukan batas maksimum (atau minimum) ancaman pidana pada setiap delik sebagai contoh dalam Pasal 379 KUHP Malaysia disebutkan :

“ barang siapa melakukan pencurian, diancam dengan pidana penjara selama tidak lebih dari 3 tahun atau dengan denda atau keduanya, dan untuk delik kedua dan selanjutnya diancam pidana penjara atau denda atau dicambuk atau kedua pidana tersebut”¹⁵².

Selain di RRC dan Malaysia, sistem bebas juga diterapkan di Singapura dan Brunai.

¹⁵⁰ Andi Hamzah, hasil wawancara pada hari senin tanggal 26 November 2007

¹⁵¹ Ibid, hal. 120.

¹⁵² Andi Hamzah, KUHP Malaysia, Ghalia Indonesia, Jakarta , hal . 131.

Sistem katagori dan sistem bebas ini sangat baik untuk mengantisipasi inflasi uang. Namun apabila sistem yang digunakan di RRC terlampau bebas (menyerahkan sepenuhnya kepada hakim) maka sistem katagori lebih memberikan batasan¹⁵³.

Pembatasan pidana pada sistem katagori ini dengan menetapkan ancaman pidana maksimum secara umum (dapat juga minimum) berdasarkan tingkatan kategori I sampai IV kemudian untuk setiap tindak pidana dicantumkan ancaman berdasarkan kategori, bukan pencantuman sejumlah uang, menurut **Collin Howard** sistem ini mempunyai 3 keuntungan:¹⁵⁴

- a. Dapat menunjukkan tingkat keseriusan masing-masing tindak pidana
- b. Memberikan fleksibilitas dan diskresi kepada kekuasaan pembedaan.
- c. Melindungi kepentingan si pelanggar itu sendiri dengan menetapkan batas-batas kebebasan dari kekuasaan pembedaan.

2.4.Sistem Transaksi

Pada sistem transaksi dilakukan penyelesaian perbuatan pidana oleh polisi dan jaksa diluar pengadilan, selain syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang, dipenuhi terlebih dahulu oleh pelaku pidana.

¹⁵³ Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, op.cit, hal.123

¹⁵⁴ Collin Howard dalam Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, op. cit. hal.131

Sistem transaksi ini diterapkan oleh Belanda dalam Undang-Undang Pidananya. Dalam Pasal 74 WvS Belanda dan dengan *Wet Vermogens sanctie* tanggal 13 Maret 1983 stb.153, mulai berlaku tanggal 1 Mei 1983, Belanda memperluas dan melengkapi wewenang jaksa (dan polisi) untuk menyelesaikan secara transaksi (*schikking*) jenis-jenis kejahatan yang diancam dengan pidana denda atau dengan pidana penjara yang tidak lebih dari lima tahun.

3. Penentuan Batas waktu dan Cara Pembayaran Denda

3.1. Penentuan Batas waktu Pembayaran Denda

Batas waktu pembayaran denda dalam hukum positif di Indonesia memang tidak diatur dalam KUHP. Dalam Pasal 31 ayat (1) telah disinggung mengenai batas waktu pembayaran denda namun berapa lama batas waktu pembayaran denda justru tidak ditentukan. Batas waktu pembayaran denda justru diatur dalam Hukum Acara Pidana yaitu HIR yang kemudian diteruskan dengan KUHP.

Dibanding ketentuan HIR maka batas waktu pembayaran menurut ketentuan KUHP lebih pendek. Pasal 273 KUHP menyebutkan jangka waktu pembayaran denda adalah 1 bulan, dan dapat diperpanjang lagi paling lama 1 bulan. Sedangkan Pasal 325a HIR memberi batas waktu pembayaran denda dalam

jangka waktu 2 bulan dan dapat diperpanjang lagi paling lama 1 tahun.

Beberapa Negara batas waktu pembayaran denda dimuat secara tegas dalam KUHP-nya, di Korea, Jepang dan Muangthai, pembayaran denda dilaksanakan secara kontan dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari setelah putusan ditetapkan oleh hakim.

Dalam Pasal 69 ayat(1) KUHP Korea, disebutkan :

Denda dan denda ringan akan dibayar dalam jangka waktu 30 hari sejak hari putusan hakim menjadi final, tetapi apabila denda dikenakan maka penahanan didalam suatu rumah kerja sebagai pengganti dapat diterapkan berbarengan sampai denda itu dibayar sepenuhnya.¹⁵⁵

Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) KUHP Jepang :

Kecuali atas persetujuan *terpidana*, penahanan karena tidak membayar denda tidak boleh di eksekusi didalam 30 hari sejak waktu putusan menjadi final. Dan penahanan karena tidak membayar denda ringan tidak boleh dieksekusi dalam waktu sepuluh hari sejak putusan menjadi final.¹⁵⁶

Dalam Pasal 29 KHUP Muangthai disebutkan :

"apabila seseorang dijatuhi pidana denda tidak dapat atau gagal membayar denda itu dalam jangka waktu 30 hari sejak hari putusan pengadilan dijatuhkan, harta/ benda kekayaannya akan dirampas atau disita untuk membayar denda itu, atau ia akan dikenakan kurungan pengganti denda "¹⁵⁷

¹⁵⁵ Andi Hamzah, *KUHP Republik Korea*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1987, hal. 76.

¹⁵⁶ Andi Hamzah, *KUHP Jepang*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1987, hal. 73.

¹⁵⁷ Muladi dan Barda , *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana* , op.cit. hal. 183.

Penegasan batas waktu pembayaran denda sangat diperlukan agar tidak terjadi keraguan dalam melaksanakan eksekusi pidana denda. Dan terutama karena hukum itu sendiri bertujuan untuk melindungi si pelanggar terhadap pembalasan sewenang-wenang diluar hukum atau pembalasan secara tidak resmi. Dengan tidak ditetapkannya batas waktu pembayaran denda, tentunya apabila Rancangan KUHP ini diterima sebagai Undang-Undang, maka batas waktu pembayaran denda akan terikat pada ketentuan Pasal 273 KUHP, demikian pula bila terjadi perubahan/penggantian KUHP maka batas waktu pembayaran denda ini tentunya harus dipertahankan.

3.2. Cara Pembayaran Denda

3.2.1. Pembayaran Dengan Mencicil

KUHP Greenland memungkinkan pembayaran denda ditangguhkan dan dapat dibayar dengan cara mencicil atau angsuran yang dilaksanakan dalam batas waktu sesuai dengan kepentingan pengadilan dan pada saat tertentu atas ijin penuntut umum, Pasal 96 KUHP Greenland berbunyi :

- (1). Pengadilan dapat menangguhkan pembayaran denda.
- (2). Pencicilan pembayaran denda dapat di ijin oleh penuntut umum¹⁵⁸

¹⁵⁸ Andi Hamzah, *Catatan Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta , Sinar Grafiak, 1991 , Hal.131.

Besarnya denda dan cicilan atau angsuran yang dijatuhkan disesuaikan dengan kemampuan dan keadaan ekonomi si pelaku. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 95 KUHP Greenland, juga Pasal 241 KUHP Austria. Pada Pasal 36 ayat(1) KUHP Republik Demokrasi Jerman.

Pasal 95 KUHP Greenland, berbunyi :

- (1). Denda yang dikenakan sesuai dengan kitab ini akan masuk ke perbendaharaan kas Negara.
- (2). Perhatian akan diberikan kepada pertimbangan-pertimbangan yang tercantum dalam pasal 86 ayat (2) dan kepada keadaan ekonomi terdakwa dalam menentukan denda.¹⁵⁹

Pasal 241 KUHP Austria, berbunyi :

Pidana yang dijatuhkan mengenai uang, barang-barang dagangan, peralatan-peralatan dirampas untuk perbendaharaan Negara. Denda sekurang-kurangnya 50 schilling. Dalam menentukan denda kondisi ekonomi terdakwa akan dipertimbangkan.¹⁶⁰

Kemudian dalam Pasal 36 ayat (1) KUHP Republik Demokrasi Jerman, disebutkan :

" Denda yang dimaksud untuk mendidik kembali pelaku delik dengan cara perubahan secara nyata atas akibat keuangan pribadinya, untuk menghormati legalitas sosialis dan hak-hak warga negara lainnya. Dalam penerapan dan penetapannya di pertimbangkan keadaan ekonomi pelaku delik dan kewajibannya untuk memperbaiki kerusakan/kerugian yang ditimbulkan karena pelanggaranannya."¹⁶¹

¹⁵⁹ *ibid.*

¹⁶⁰ Andi Hamzah, *KUHP Austria* , Jakarta, Ghalia Indonesia, 1987, hal. 143

¹⁶¹ Andi Hamzah, *KUHP Republik Demokrasi Jerman* , Jakarta, Ghalia Indonesia, 1987, hal.77.

Pembayaran denda secara mencicil dengan mempertimbangkan keadaan ekonomi terpidana ini yang diadopsi dalam rancangan KUHP. Dalam Pasal 82 ayat (1) Rancangan KUHP, disebutkan : "Denda dapat dibayar dengan cara mencicil dalam tenggang waktu sesuai dengan putusan hakim"

Dalam Pasal 81 Rancangan KUHP disebutkan :

- (1). Dalam penjatuhan pidana denda wajib dipertimbangkan kemampuan terpidana.
- (2). Dalam menilai kemampuan terpidana, hakim wajib memperhatikan apa yang dapat dibelanjakan oleh terpidana, sehubungan dengan keadaan pribadi dan kemasyarakatan.
- (3). Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) tidak mengurangi untuk tetap diterapkan minimum khusus pidana denda yang ditetapkan untuk tindak pidana tertentu.

Prinsip pengaturan dalam Pasal 81 dan Pasal 82 rancangan KUHP diatas juga diatur dalam Pasal 24 KUHP Belanda namun KUHP Belanda mencantumkan secara jelas batas waktu untuk mencicil pidana denda, disebutkan :

"dalam menjatuhkan pidana denda hakim harus mempertimbangkan kemampuan/kekayaan terdakwa (*Accuted's means*) agar tercapai putusan pidana yang layak/tepat tanpa mempengaruhi secara tidak sepadan penghasilan (*incame*) dan modal (*Capital*) terdakwa (Pasal 24). Apabila jumlah pidana denda yang dijatuhkan tidak kurang dari 500 Gulden, hakim dapat menetapkan bahwa terpidana membayar dengan cicilan, setiap cicilan tidak kurang dari 100 Gulden (pasal 24 a :1) hakim harus menetapkan batas waktu cicilan (pasal 24 a :2) batas waktu cicilan itu tidak kurang dari 1 bulan dan tidak lebih dari 3 bulan (untuk setiap cicilan) dengan ketentuan batas waktu

seluruh cicilan tidak boleh melebihi 2 tahun (pasal 24 a : 3)¹⁶²

Dari uraian diatas terlihat, dalam KUHP Indonesia tidak ditentukan batas waktu pembayaran denda seperti halnya KUHP Korea, Jepang dan Belanda, namun terdapat hal yang menarik pada KUHP Greenland, Austria, Republik Demokrasi Jerman, Belanda dan dalam Rancangan KUHP, yaitu adanya kebijakan bagi terpidana untuk melaksanakan pembayaran denda dengan cara angsuran atau cicilan yang besarnya disesuaikan dengan keadaan atau kemampuan ekonomi terpidana.

3.2.2. Diambil Dari Kekayaan dan Pendapatan Terpidana

Dalam rancangan KUHP Pasal 82 ayat (2) disebutkan

"jika denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dibayar penuh. Dalam tenggang waktu yang yang ditetapkan, maka untuk denda yang tidak dibayarkan tersebut dapat diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana"

Belanda telah mengatur ketentuan pengganti denda dari milik (kekayaan) terpidana sejak tahun 1925 dalam Pasal 23 KUHPnya namun sayangnya hal ini tidak diadopsi oleh KUHP Hindia Belanda yang kemudian menjadi KUHP sekarang.¹⁶³

¹⁶² Barda Nwawawi Arief, *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*, op.cit. hal.6.

¹⁶³ JE. Jonkers, *Hukum Pidana Hindia Belanda*, .Op.cit. hal. 307.

Upaya mengambil kekayaan atau pendapatan terpidana sebagai pengganti denda yang tidak dibayar, pada pokoknya juga diatur dalam KUHP Muangthai, dalam Pasal 29 KUHP Muangthai disebutkan :

"Apabila seseorang dijatuhi pidana denda tidak dapat atau gagal membayar denda itu dalam jangka waktu 30 hari sejak hari putusan pengadilan dijatuhkan, harta benda/kekayaannya akan dirampas atau disita untuk membayar dendanya itu atau dia akan dikenakan kurungan pengganti denda . Tetapi apabila pengadilan mempunyai cukup alasan untuk mencurigai bahwa ia mungkin mengelak membayar denda tersebut pengadilan tersebut dapat memerintahkan orang itu untuk diamankan atau dikenakan kurungan pengganti dengan secepatnya".¹⁶⁴

Namun bagaimana cara mengambil harta kekayaan atau pendapatan terpidana tidak diatur secara tegas. Diambil (sita/dirampas) dalam putusan atau sesudah putusan pemidanaan

Apabila disita kekayaan milik tersangka sebagai persiapan membayar denda menurut **Loebby Loqman** terdapat perbedaan sebagai berikut :¹⁶⁵

1. Pelelangan barang sitaan sebelum perkara di putus adalah tidak sesuai dengan asas Praduga Tidak Bersalah. Seolah-olah sudah ditetapkan bahwa akan dinyatakan bersalah dan akan dijatuhi pidana denda.
2. Kalau sifat dari barang yang disita merupakan bukti untuk kesalahan terdakwa disidangkan maka pelelangan itu akan merubah sifat dari barang bukti tertentu atas ijin hakim, misalnya atas barang sitaan yang mudah rusak dan lain sebagainya.

¹⁶⁴ Muladi dan Barda , Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana , op.cit. hal. 183

¹⁶⁵ loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, Op.cit. hal.115

3. Penjualan dimuka umum atas barang yang disita, akan menyulitkan apabila ternyata dikemudian hari terdakwa dibebaskan dan menuntut pengembalian barang yang telah terlanjur dijual.
4. Hakim yang memberi izin/ persetujuan penyitaan kepada penyidik kalau barang yang disita ada kaitannya sebagai bukti terhadap kejahatan/ pelanggaran yang diduga dilakukan tersangka.

Pengalihan pembayaran pidana denda kepada Jaksa Pengacara Negara (JPN) seperti yang diusulkan beliau, juga sangat tidak efisien mengingat akan kembali menggulirkan proses peradilan (perdata) dan lamanya proses persidangan sampai tahap Kasasi.

Yang paling efisien mungkin adalah memberikan wewenang secara tegas kepada jaksa sebagai eksekutor, untuk menyita dan melelang kekayaan (atau menyita dari pendapatan) terpidana. Hal ini seperti dilaksanakan khusus dalam perkara korupsi. Namun dalam perkara korupsi bukan untuk pembayaran denda tetapi untuk pembayaran uang pengganti kerugian negara.¹⁶⁶

Mengingat Pasal 60 Rancangan KUHP yang memungkinkan hakim menjatuhkan pidana penjara bersama pidana denda secara kumulatif terhadap delik harta benda. Eksekusi oleh jaksa ini akan sangat efisien dalam pelaksanaan pidana.

¹⁶⁶ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang no. 31 tahun 1991 : " Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dapat dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.

4. Alternatif Pidana Pengganti Denda yang Tidak Dibayar

Minimnya aturan dalam pelaksanaan pidana denda (seperti dalam KUHP Indonesia) dimana hanya tersedia kurungan pengganti denda, akhirnya hanya mengembalikan penggunaan pidana perampasan kemerdekaan dalam pelaksanaan pidana. Padahal kurungan pengganti bukanlah satu-satunya sarana alternatif untuk menggantikan pidana denda yang tidak dibayar. Ada beberapa alternatif pidana yang dapat menggantikan pidana denda yang tidak dibayar (selain pidana perampasan kemerdekaan).

Namun disamping berbagai alternatif pidana pengganti denda, pidana kurungan pengganti tetap dibutuhkan sebagai latar belakang, sebagai reaksi utama dalam rangka menghadapi mereka yang tidak mau bekerja sama.¹⁶⁷

Terhambatnya atau tidak terlaksananya pembayaran pidana denda sendiri terjadi apabila : terhadap sebagian atau seluruh pidana denda :

1. Terpidana tidak mau membayar denda
2. Terpidana memang tidak mampu membayar.

¹⁶⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, op.cit, hal. 80.

Namun bagaimanapun juga sanksi pidana haruslah dilaksanakan, untuk itu diperlukan sarana alternatif untuk menjamin terlaksananya sanksi pidana.

Prinsip inilah yang diterapkan dalam Rancangan KUHP dimana tersedia sarana pembayaran denda secara cicilan, atau pembayaran denda dengan mengambil dari harta/pendapatan terpidana, atau denda di ganti dengan pidana kerja sosial atau pengawasan dan terakhir diganti dengan pidana penjara.

Pasal 82 Rancangan KUHP menyebutkan :

- (1). Denda dapat dibayar dengan cara mencicil dengan tenggang waktu sesuai dengan putusan hakim
- (2). Jika denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dibayar penuh dalam tenggang waktu yang ditetapkan, maka untuk denda yang tidak dibayarkan tersebut dapat diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana.

Pasal 83 Rancangan KUHP menyebutkan :

- (1). Jika pengambilan kekayaan atau pendapatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 ayat (2) tidak memungkinkan, maka denda yang tidak dibayar tersebut diganti dengan pidana kerja sosial, pidana pengawasan, atau pidana penjara dengan ketentuan denda tersebut tidak melebihi denda katagori I.
- (2). Lamanya pidana pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
 - a. Untuk pidana kerja sosial pengganti berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 86 ayat (3) dan ayat (4).
 - b. Untuk pidana pengawasan, paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun.
 - c. Untuk pidana penjara pengganti, paling singkat 1 bulan dan paling lama 1 (satu) tahun.

Dalam Pasal 83 ayat (1) diatas disebutkan, penggantian dengan pidana kerja sosial, pidana pengawasan, atau pidana penjara dengan ketentuan denda tersebut tidak melebihi denda katagori I, bagaimana menggantikan pidana denda yang lebih dari kategori I, apabila denda tersebut tidak bisa juga bisa dibayarkan?¹⁶⁸ apakah pidana denda lebih dari katagori I dibiarkan saja tidak dilaksanakan? penjelasan Rancangan KUHP sendiri telah menganggap hal tersebut cukup jelas.

Hendaknya ketentuan Pasal 83 ayat (1) juga berlaku untuk semua katagori pidana denda karena dengan ayat sebelumnya telah disediakan sarana maksimal pembayaran denda dengan upaya mencicil dan mengambil dari kekayaan/pendapatan terpidana. Apabila tidak terbayar tentunya upaya terakhir adalah, menggantinya dengan pidana kerja sosial, pidana pengawasan, atau pidana penjara, berapapun katagori denda yang dijatuhkan.

Solusi ini sejalan dengan laporan akhir *the property Penalties Commission* di Belanda pada tahun 1972, dimana dikemukakan asas-asas :

1. Denda tidak boleh lebih berat dari pada yang diperlukan untuk mendukung tujuan-tujuan dari sanksi-sanksi tersebut, hal ini antara lain dijadikan dasar

¹⁶⁸ Misalnya keterangan Pasal 58 dimana terhadap ancaman pidana penjara tunggal memungkinkan hakim menjatuhkan pidana denda sampai maksimum kategori V dan minimum kategori III bahkan memungkinkan penjatuhan secara komulatif pidana penjara dan pidana denda.

- untuk menolak berlakunya *Day fine system* yang berasal dari Negara-negara Skandinavia.
2. Dimungkinkan sistem cicilan untuk membayar denda.
 3. Kemungkinan untuk memperoleh jumlah denda tersebut dari rekening bank terpidana.
 4. Apabila terpaksa dipilih pidana perampasan kemerdekaan pengadilan menjelaskan alasan-alasan khusus mengapa tidak dijatuhkan *non Custodial sentence*¹⁶⁹

Jadi dalam rancangan KUHP pembayaran denda dapat dilakukan dengan cara mencicil, kemudian, apabila denda tidak dibayar diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana, namun bila tidak memungkinkan juga, maka :

- a. diganti dengan kerja sosial
- b. diganti dengan pidana pengawasan dan alternatif terakhir
- c. diganti dengan pidana penjara.

Ketiga masalah diatas akan dibahas satu persatu sebagai berikut :

4.1. Alternatif Dengan Pidana Kerja Sosial.

Pidana kerja sosial merupakan alternatif pidana pengganti denda yang disebutkan dalam urutan kedua pada rancangan KUHP, mengenai pidana kerja sosial diatur dalam Pasal 86 Rancangan KUHP yang selengkapnya berbunyi :

- (1). Jika pidana penjara yang akan dijatuhkan tidak lebih dari 6 (enam) bulan atau pidana denda tidak lebih dari denda katagori I, maka pidana penjara atau pidana denda tersebut dapat diganti dengan pidana kerja sosial.

¹⁶⁹ Hulsman, dalam Muladi , *Jenis-Jenis Pidana Pokok Dalam KUHP Baru*, op.cit hal.26.

- (2). Dalam penjatuhan pidana kerja sosial sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut :
 - a. Pengakuan terdakwa terhadap tindak pidana yang dilakukan;
 - b. Usia layak kerja terdakwa menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - c. Persetujuan terdakwa sesudah dijelaskan mengenai tujuan dan segala hal yang berhubungan dengan pidana kerja sosial;
 - d. Riwayat sosial terdakwa;
 - e. Perlindungan keselamatan kerja terdakwa;
 - f. Tidak Boleh dikomersilkan;
 - g. Tidak boleh bertentangan dengan keyakinan agama dan politik terdakwa dan
 - h. kemampuan terdakwa membayar denda.
- (3). Pidana kerja sosial dijatuhkan paling lama ;
 - a. Dua ratus empat puluh jam bagi terdakwa yang telah berusia 18 tahun ke atas dan
 - b. seratus dua puluh jam bagi terdakwa yang berusia dibawah 18 tahun .
- (4). Pidana kerja sosial sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) paling singkat 7 jam.
- (5). Pelaksanaan pidana kerja sosial dapat diangsur dalam waktu paling lama 12 (dua Belas) bulan dengan memperhatikan kegiatan terpidana dalam menjalankan mata pencahariannya atau kegiatan lain yang bermanfaat.
- (6). Jika terpidana tidak memenuhi seluruh atau sebagian kewajiban menjalankan pidana kerja sosial tanpa alasan yang sah, maka terpidana diperintahkan :
 - a. Mengulang seluruh atau sebagian pidana kerja sosial tersebut; atau
 - b. menjalani seluruh atau sebagian pidana penjara yang diganti dengan pidana kerja sosial tersebut ; atau
 - c. Membayar seluruh atau sebagian pidana denda yang diganti dengan pidana kerja sosial atau menjalani pidana penjara sebagai pengganti denda yang tidak dibayar.

Namun kemudian ditegaskan pidana kerja sosial pengganti berlaku ketentuan dimaksud dalam ayat (3) dan (4). Namun tetap saja ketentuan dalam ayat lain berlaku sebagai suatu jalinan sistem pidana dan pemidanaan.

Dalam penjelasan Pasal 86 disebutkan penjatuhan pidana kerja sosial ini harus dengan persetujuan terdakwa, juga tidak dibayar karena sifatnya sebagai pidana (*work a penalty*) karena itu pelaksanaan pidana ini tidak boleh mengandung hal-hal yang bersifat komersil, riwayat/latar belakang sosial terdakwa diperlukan untuk menilai kesiapan fisik maupun mental dalam menjalani pidana kerja sosial. Pelaksanaan dilakukan di rumah sakit, rumah panti asuhan, panti lansia, sekolah atau lembaga-lembaga sosial lainnya, dengan sebanyak mungkin disesuaikan dengan profesi terpidana.

KUHP Jepang dan Korea mengatur pidana pengganti pidana denda dengan variasi yang berbeda, yaitu dengan kewajiban melakukan pekerjaan dalam *tahanan di rumah kerja (detention at work house for non payment of fine)*¹⁷⁰ disebutkan :

Pasal 18 KUHP Jepang :

- (1). Seorang yang tidak dapat membayar dendanya secara penuh akan ditahan didalam sebuah rumah kerja selama jangka waktu selama tidak kurang dari 1 (satu) hari dan tidak lebih dari dua tahun.
- (2). Seorang yang tidak dapat membayar denda ringannya secara penuh akan ditahan didalam sebuah rumah kerja selama jangka waktu selama tidak kurang dari 1 (satu) hari dan tidak lebih dari 30 hari.
- (3). Apabila denda dikenakan bersama-sama atau apabila denda dan denda ringan dikenakan bersama-sama jangka waktu penahanannya karena tidak membayar denda tidak boleh lebih lama dari 3 tahun. Apabila denda ringan

¹⁷⁰ Andi Hamzah , *Perbandingan Hukum Pidana Beberapa Negara*, Sinar Grafika, Jakarta , 1995, hal.65.

- dijatuhkan bersama-sama dengan jangka waktu penahanan karena tidak membayar denda demikian, tidak boleh lebih dari 60 hari.
- (4). Apabila pengadilan memberikan pidana denda atau denda ringan akan menentukan secara serempak dan mengucapkan waktu penahanan dirumah kerja yang akan dikenakan sebagai pengganti denda yang tidak dibayar penuh
 - (5). Kecuali atas persetujuan terpidana penahanan karena tidak membayar tidak boleh dieksekusi di dalam 30 hari sejak waktu putusan menjadi final, dan penahanan karena tidak membayar denda ringan tidak boleh dieksekusi dalam waktu 10 hari sejak putusan menjadi final,
 - (6). Apabila seseorang dipidana denda atau denda ringan telah membayar hanya sebagiannya, penahanan karena tidak membayar denda akan dikurangi dengan beberapa hari yang sama perbandingannya dengan seluruh jangka waktu penahanan karena tidak membayar denda yang mestinya dikenakan sebagai jumlah denda atau denda ringan yang sebenarnya dibayar menurut jumlah denda atau denda ringan yang dikenakan.
 - (7). Apabila sebagian dari denda atau denda ringan telah dibayar selama jangka waktu eksekusi, penahanan karena tidak membayar maka jumlah akan dikurangi sesuai dengan perbandingan yang secara khusus ditentukan didalam butir yang lalu .
 - (8). Jumlah uang yang dibayar tidak boleh kurang dari nilai sepadan dengan satu hari penahanan karena tidak membayar denda.¹⁷¹

Kemudian Pasal 69 KUHP Korea :

- (1). Denda dan denda ringan akan dibayar dalam jangka waktu 30 hari sejak putusan menjadi final, tetapi apabila dikenakan, maka penahanan disuatu rumah kerja sebagai pengganti denda dapat ditetapkan berbarengan sampai denda itu dibayar sepenuhnya.
- (2). Seorang yang tidak membayar denda sepenuhnya, akan ditahan disebuah rumah kerja dan bekerja selama jangka waktu tidak kurang dari 1 bulan dan tidak boleh lebih dari 3 tahun, atau dalam hal denda ringan tidak kurang dari 1 hari dan tidak lebih dari tiga puluh hari.¹⁷²

¹⁷¹ Andi Hamzah, *KUHP Jepang*, op.cit, hal.73-74.

¹⁷² Andi Hamzah, *KUHP Korea*, op.cit, hal.76.

4.2. Alternatif Dengan Pidana Pengawasan

Dalam Rancangan KUHP Pasal 83 ayat (2) huruf b, pidana pengawasan sebagai pengganti pidana denda yang tidak dibayar dibatasi paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun. Pidana pengawasan kemudian diatur dalam Pasal 78 disebutkan :

- (1). Pidana pengawasan dapat dijatuhkan kepada terdakwa mengingat keadaan pribadi dan perbuatannya.
- (2). Pidana pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dijatuhkan untuk waktu paling lama 3 (tiga) tahun.
- (3). Dalam penjatuhan pidana dapat diterapkan syarat-syarat:
 - a. Terpidana tidak akan melakukan tindak pidana; dan
 - b. Terpidana dalam waktu tertentu yang lebih pendek dari masa pidana pengawasan harus mengganti seluruh atau sebagian kerugian yang timbul oleh tindak pidana yang dilakukan; atau
 - c. Terpidana harus melakukan perbuatan atau tidak melakukan perbuatan tertentu, tanpa mengurangi kemerdekaan beragama kemerdekaan berpolitik.
- (4). Pengawasan dilakukan oleh Balai Pemasyarakatan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Kehakiman.
- (5). Jika selama dalam pengawasan terpidana melanggar hukum, maka Balai Pemasyarakatan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Kehakiman dapat mengusulkan kepada hakim pengawas untuk memperpanjang masa pengawasan yang lamanya tidak melampaui maksimum 2 (dua) kali masa pengawasan yang belum dijalani.
- (6). Jika selama dalam pengawasan terpidana menunjukkan kelakuan yang baik maka Balai Pemasyarakatan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Kehakiman, dapat mengusulkan kepada hakim pengawas untuk memperpendek masa pengawasan.
- (7). Hakim pengawas dapat mengubah penetapan jangka waktu pengawasan setelah mendengar para pihak.

Dalam penjelasan ayat ini juga ditentukan bila dalam menjalani pidana pengawasan terpidana disyaratkan melakukan

pekerjaan tertentu. Terpidana mendapat pembayaran atas pekerjaannya yang hasilnya untuk terpidana, korban atau untuk negara jadi berbeda dengan pidana kerja sosial yang tidak mendapat pembayaran.

4.3. Alternatif Dengan Pidana Penjara

Sebagai alternatif terakhir pengganti pidana denda yang tidak dibayar adalah pidana penjara pengganti maksimum 1 (satu) tahun, Pasal 83 ayat (2) huruf c Rancangan KUHP menyebutkan : untuk pidana penjara pengganti paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun. Namun dalam Rancangan KUHP, pidana penjara pengganti ditempatkan sebagai alternatif terakhir pengganti pidana denda yang tidak dibayar. Pidana ini bagaimanapun tetap dibutuhkan sebagai latar belakang berbagai alternatif pidana pengganti denda, sebagai reaksi utama dalam rangka menghadapi mereka yang tidak mau bekerja sama.¹⁷³

Rancangan KUHP telah memberikan sekaligus 3 alternatif pidana sebagai pengganti pidana denda yang tidak dibayar. Alternatif pidana tersebut adalah pidana kerja sosial, pidana pengawasan dan pidana penjara sebagai alternatif terakhir. Adanya tiga alternatif pidana pengganti denda ini

¹⁷³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, op.cit, hal. 80.

merupakan penerapan aspek fleksibilitas atau elastisitas dalam penjatuhan pidana pengganti denda. Dengan tiga sarana pengganti denda, hakim akan leluasa memilih pidana pengganti (denda) apa yang tepat untuk individu atau pelaku tindak pidana yang bersangkutan), namun tetap dalam tataran yang diberikan oleh Undang-Undang (aspek legalitas).

Kebijakan legislatif penggunaan pidana perampasan kemerdekaan (kurungan pengganti pidana denda) sebagai alternatif terakhir untuk pengganti pidana denda yang tidak dibayar merupakan langkah tepat untuk mendukung efektifitas keseluruhan sistem pelaksanaan sanksi pidana denda. Sebelum kurungan pengganti pidana denda telah diupayakan pembayaran denda dengan cara mencicil dan diambil dari pendapatan/kekayaan terpidana, kemudian terdapat pidana kerja sosial pengganti dan pidana pengawasan pengganti.

Penempatan kurungan pengganti denda sebagai alternatif terakhir juga merupakan satu usaha agar sedapat mungkin menghindari penggunaan kembali pidana perampasan kemerdekaan sebagai pengganti pidana denda yang telah dijatuhkan, walaupun akhirnya pidana kurungan pengganti tetap dibutuhkan sebagai latar belakang atau reaksi utama

dalam rangka menghadapi mereka (terpidana) yang tidak mau bekerja sama.¹⁷⁴

4.4. Pengganti Denda yang tidak dibayar pada Subyek Hukum Korporasi

Dari pembahasan di atas pembayaran denda dapat dilakukan dengan cara mencicil, kemudian apabila tidak dibayar pembayaran denda diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana, dan bila tidak memungkinkan juga maka pidana denda diganti dengan pidana pengganti (pidana kerja sosial, pidana pengawasan, pidana penjara).

Namun demikian akan timbul masalah apabila terpidana adalah Korporasi yang tidak mau membayar denda, atau cara pembayaran dengan mencicil dan diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana tidak dapat dilaksanakan. Tentunya harus ada latar belakang (pidana) apabila kedua cara tersebut tidak juga memenuhi pembayaran denda.

Terhadap subyek hukum korporasi tidak dapat dikenakan ketiga jenis pidana pengganti tersebut diatas. Korporasi sebagai *rehtperson* tidak dapat dikenakan pidana badan

¹⁷⁴ Dikatakan Barda Nawawi Arief, dengan penggunaan kembali pidana penjara sebagai pengganti pidana denda dirasakan adanya lingkaran setan. Karena tidak sesuai dengan tujuan penggunaan pidana denda, yakni untuk menghindari penjatuhan pidana penjara terutama pidana penjara jangka pendek: lihat Barda Nawawi arief, *Kebijakan Legislatif dalam penanggulangan kejahatan dengan pidana penjara*, op.cit, hal. 191-192.

seperti pada manusia (*natuurlijke person*) maka dari itu diperlukan suatu pidana pengganti yang tidak bersifat pidana badan.

Sebagai latar belakang pidana denda diperlukan suatu sanksi yang tegas/keras sebagai reaksi terhadap terpidana (korporasi) yang tidak mau bekerja sama, hal ini juga untuk mencegah tidak terlaksananya pidana denda yang telah dijatuhkan.

Terhadap korporasi apabila pembayaran dengan cara mencicil atau diambil dari pendapatan/kekayaan terpidana (korporasi) tidak juga terlaksana maka sebagai alternatif terakhir (pengganti denda) dapat dilakukan pencabutan ijin usaha seluruh atau sebagian.

Pencabutan ijin atau penutupan usaha ini secara substansional mirip dengan salah satu pidana tambahan dalam Pasal 10 KUHP, yaitu pencabutan beberapa hak tertentu. Kemudian rancangan KUHP Pasal 91 ayat (2) mengenai pidana tambahan menyebutkan secara tegas : "jika terpidana adalah Korporasi, maka hak yang dicabut adalah segala hak yang diperoleh korporasi", Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 mengenai pengelolaan Lingkungan Hidup juga mengatur mengenai pencabutan ijin usaha, namun menggolongkannya sebagai tindakan tata tertib. Pasal 47 huruf b Undang-

Undang ini mengatur mengenai tindakan tata tertib berupa: "penutupan seluruh atau sebagian dari perusahaan" .

Pencabutan ijin/penutupan korporasi dapat digolongkan sebagai pidana tambahan atau tindakan, namun keduanya memuat substansi perbuatan yang sama. Apabila hendak digunakan sebagai pengganti pidana denda yang tidak dibayar, maka pencabutan ijin/penutupan korporasi hendaknya diatur secara khusus sebagai aturan pemidanaan (dalam aturan umum buku I KUHP) pengganti pidana denda yang tidak dibayar khusus terhadap korporasi.

Pencabutan ijin/penutupan korporasi mungkin saja akan menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak lain seperti pemegang saham yang tidak terlibat tidak pidana. Namun demikian hukum pidana harus didayagunakan (penjatuhan pidana denda harus dilaksanakan) terutama apabila tingkat kesalahan relatif berat, atau akibat perbuatan relatif besar atau perbuatan yang menimbulkan keresahan masyarakat.

BAB IV

P E N U T U P

A. KESIMPULAN

Dari pembahasan mengenai kebijakan legislatif untuk mengefektifkan sanksi pidana denda yang telah diuraikan maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan legislatif mengenai aturan pokok sanksi pidana denda dalam perundang-undangan pidana yang sekarang mempunyai banyak kelemahan karena masih mengacu pada Aturan Umum Buku I KUHP yang merupakan turunan WvS Belanda tahun 1886 dan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan saat ini.
2. Dalam KUHP, kebijakan Legislatif mengenai pelaksanaan pidana denda hanya mengatur mengenai pidana pengganti denda yang tidak dibayar yaitu kurungan pengganti (Pasal 30 KUHP) berikut perhitungan jumlah denda (yang tidak dibayar) dengan lamanya waktu kurungan pengganti (Pasal 31 KUHP) dan batas waktu pembayaran denda justru diatur dalam hukum acara pidana (Pasal 273 KUHP).

3. Pada beberapa perundang-undangan pidana atau Undang-undang yang memuat ketentuan pidana (yang memuat sanksi pidana denda) yang diteliti (17 Undang-undang) aturan pelaksanaan pidana denda hampir seluruhnya mengacu pada ketentuan Buku I KUHP. Namun ada 3 undang-undang yang mengatur kembali kurungan pengganti denda, yaitu :

- Undang-undang Nomor : 10 tahun 1997 tentang Ketenaganukliran, mengatur kembali kurungan pengganti pidana denda selama 6 bulan, namun juga mengatur secara khusus kurungan pengganti denda selama 1 tahun .
- Undang-undang Nomor 5 tahun 1999, tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, juga mengatur kembali kurungan pengganti denda selama 6 bulan, 5 bulan dan 3 bulan.
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang mengatur secara khusus kurungan pengganti pidana denda selama 3 tahun .

4. Agar pelaksanaan pidana denda lebih efektif maka kebijakan legislatif seyogyanya membuat ketentuan-ketentuan mengenai :

- a. Pengaturan pedoman penjatuhan pidana denda.
- b. Sitem perumusan ancaman pidana denda

- c. Penentuan batas waktu pembayaran denda
- d. Cara pembayaran denda.
- e. Alternatif pidana pengganti denda yang tidak dibayar

5. Langkah-langkah kebijakan legislatif mengenai ketentuan ketentuan diatas yang perlu ditempuh:

- a. Mengenai pedoman penjatuhan pidana denda perlu diatur secara tegas yaitu untuk membantu atau memberikan pengarahan kepada hakim mengenai hal-hal apa yang sepatutnya dipertimbangkan dalam menjatuhkan pidana ;
- b. Dalam merumuskan ancaman pidana denda perlu diterapkan sistem katagori agar mudah menyesuaikan nilai mata uang dalam hal terjadi penurunan nilai mata uang (inflasi) atau nilai pidana denda sudah terlalu rendah.
- c. Penentuan batas waktu pembayaran denda sangat diperlukan agar tidak terjadi keraguan dalam melaksanakan eksekusi pidana denda dan untuk melindungi terpidana dari tindakan sewenang-wenang aparat penegak hukum.
- d. Cara pembayaran denda dilakukan dengan cara mencicil dan kemudian dan kemudian bila terdakwa

tidak juga membayar dapat diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana.

e. Sebagai alternatif pidana pengganti denda yang tidak dibayar dapat ditetapkan pidana kerja sosial pengganti atau pidana pengawasan atau pidana penjara pengganti sebagai alternatif terakhir.

B. SARAN

Sebagai suatu sistem, penjatuhan pidana harus mengacu atau berpedoman pada Buku I KUHP sebagai (induk) Aturan Umum semua peraturan hukum pidana, untuk itu diperlukan kebijakan legislatif suatu sistem sanksi pidana denda yang dapat menjamin terlaksananya pidana, hal tersebut sudah terakomodir dalam rancangan KUHP sehingga perlu untuk segera mensyahkan Rancangan KUHP yang baru.

Daftar Pustaka

- Ali, Chidir SH, *Yuriprudensi Hukum Pidana Indonesia*, Jilid I, Armico, Bandung, 1986, hal.79-86
- Amirin, Tatang M. *Menyusun Rencana Penelitian*, Rajawali, Jakarta, 1986
- Asshiddiqie, Jimly *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia*, Bandung, Angkasa, 1995.
- Bemmelen, Van *Hukum Pidana I*, terjemahan Bina Cipta, Bandung, 1987
- BPHN, *Pola Pikir Dan Kerangka Sistim Hukum Nasional*, Departemen Kehakiman RI, 1995.
- Brants, Crisje and Steward field, *Discretion and Accountability Prosecution, A Comparative Perspective on Keeping Crime out of Court Criminal Justice in Europe*, Cla Loendon Press, Oxford, 1955.
- Cross, Rupert, *Punishment, Prison and the Public*, Stevens & Sons, London, 1971
- Departemen Hukum, Perundang-Undangan dan HAM, *RUU tentang KUHP*, 2005.
- Hamzah, Andi dan Siti rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistim Pemidanaan Di Indonesia*, Akademika Presindo, Jakarta, 1983.
- Hamzah, Andi, *Sistim Pidana Dan Pemidanaan Di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993.
- , *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, 1996.
- , *Catatan Perbandingan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991

- Hartono, sunaryati, **Kembali Ke Metode Penelitian Hukum**, Fakultas hukum Universitas padjajaran Bandung, 1984.
- Lamintang P.A.F., **Hukum Penitensier Indonesia**, Mandarmaju , Bandung, 1990.
- Lekollo, J.E. **Pidana denda dalam KUHP baru**, disampaikan dalam Lokakarya Bab-Bab Kodifikasi Hukum Pidana Tentang Sanksi Pidana , BPHN, Jakarta , 1986.
- , **Perkembangan Pidana Denda di Indonesia , disertasi**, universitas Airlangga, 1988.
- Lugman , loeby **Delik Politik di Indonesia** , Ind- Hill-Co, Jakarta, 1993.
- , **Pidana dan Pemidanaan**, Datacom, Jakarta , 2002.
- , **Asas-asas Hukum Pidana**, Rineka Cipta, Bandung, 2002
- Moeljatno , **Membangun Hukum Pidana Kita**, Bina Aksara, Jakarta , 1985.
- Moleong, Lexy J. **Metode penelitian Kualitatif** , PT. Remaja Rosdakarya , Bandung , 2000.
- Muladi, **Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistim Peradilan Pidana**, BP UNDIP, Semarang, 2002.
- , **Jenis-Jenis Pidana Pokok Dalam KUHP Baru**, Makalah pada Lokakarya Bab-bab tentang kodifikasi Hukum Pidana oleh BPHN, 1986.
- , **Kapita Selekta Sistim Peradilan Pidana**, BP UNDIP, Semarang, 1995.

- Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori -Teori dan Kebijakan Pidana**, Alumni, Bandung, 1998.
- Muljana, Slamet, **Perundang-undangan Majapahit**, Djarta, Bhratara, 1967
- Nawawi Arief, Barda, **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**, Badan penerbit Universitas diponegoro, Semarang, 1986.
- , **Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan penanggulangan kejahatan**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- , **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- , **Masalah pidana Perampasan Kemerdekaan dalam KUHP Baru**, masalah-masalah hukum (Edisi Khusus) , Semarang, FH.UNDIP, 1987,
- , **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Citra Aditya Bakti, Bandung 2003
- Poerwadarminta, W.J.S, **Kamus Umum Bahasa Indonesia** , PN Balai Pustaka, Jakarta, 1976.
- Reksodiputro, Mardjono **Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan, Kumpulan Karangan Buku kesatu** , Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h. Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia) Jakarta, 1997.
- , **Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana**, Kumpulan Karangan Buku ketiga, Pusat Pelayanan keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi UI) Jakarta, 1999.

Soemitro, Ronny Hanitijo *Metodologi Penelitian hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

Suparni, Ninek *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Soekanto Soerjono, *Pengantar penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.

Sahetapy, JE, *Hukum Acara Pidana Indonesia dalam Prespektif Hak asasi manusia*, Bandung, 1992

Soedarto, *Hukum Pidana dan perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1984

-----, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981.

Universitas Islam Indonesia, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1995

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, Undang-undang Nomor 5 tahun 1997 tentang Psikotropika

-----, Undang-undang Nomor 10 tahun 1997 tentang Ketenaganukliran

-----, Undang-undang Nomor 10 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

-----, Undang-undang Nomor 22 tahun 1997 tentang Narkotika

-----, Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup

- , Undang-undang nomor 24 tahun 1999 tentang
Lalu lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar
- , Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang
Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- , Undang-undang nomor 20 tahun 2001 tentang
perubahan atas Undang-undang nomor 31 tahun
1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana
Korupsi
- , Undang-undang nomor 41 tahun 1999 tentang
Kehutanan
- , Undang-undang nomor 30 tahun 2000 tentang
Rahasia Dagang.
- , Undang-undang nomor 31 tahun 2000 tentang
Disain Industri
- , Undang-undang nomor 32 tahun 2000 tentang
Disain Tata Letak Sirkuit Terpadu
- , Undang-undang nomor 15 tahun 2001 tentang
Merk
- , Undang-undang nomor 15 tahun 2002 tentang
Tindak Pidana Pencucian uang.
- , Undang-undang nomor 25 tahun 2003 tentang
perubahan atas undang-undang nomor 15
tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian
uang
- , Undang-undang nomor 19 tahun 2002 Tentang
hak Cipta.

RANCANGAN PERUNDANGAN

Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (**RUU KUHP**)
Deperteman Hukum Dan HAM, Direktorat Jenderal
Peraturan Perundang-Undangan, Hasil rapat Juli 2005.