



**KEBIJAKAN LEGISLATIF  
DALAM RANGKA MENGEFEKTIFKAN  
PELAKSANAAN SANKSI PIDANA DENDA**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Untuk Menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**WAHYUDI, SH**  
**NIM : B4A 000 288**

**Pembimbing :**

**Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2004**

**KEBIJAKAN LEGISLATIF  
DALAM RANGKA MENGEFEKTIFKAN  
PELAKSANAAN SANKSI PIDANA DENDA**

Disusun Oleh :

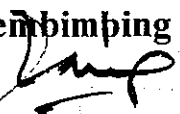
**WAHYUDI, SH**

NIM : B4A 000 288

Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal : 26 Pebruari 2004

Tesis ini Telah Diterima Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar  
Magister Ilmu Hukum

**Pembimbing :**

  
Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH

**Mengetahui :**

**Ketua Program Magister Ilmu Hukum**

  
Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2004**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas segala limpahan karunia, rahmat dan petunjuk-Nya maka penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul "***Kebijakan Legislatif Dalam Rangka Mengefektifkan Pelaksanaan Sanksi Pidana Denda***", sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang.

Pada kesempatan ini pula penulis haturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, pembimbing penulis dalam penyelesaian tesis ini sekaligus sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang,
2. DR. Nyoman Serikat Putra Jaya, SH,MH, DR. Paulus Hadisuparto, SH, MH dan Bapak Eko Sopyono, SH, MH yang telah melakukan Review proposal tesis ini,
3. Bapak-bapak dan ibu-ibu staf pengajar/dosen Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada umumnya dan staf pengajar pada Program Kajian Hukum dan Sistem Peradilan Pidana khususnya : guru-guru penulis selama menimba ilmu pada Program Magister Ilmu Hukum Undip yang telah banyak membuka cakrawala berpikir dengan memberikan bekal ilmu pengetahuan pada penulis,
4. Kepada seluruh staf sekretariat Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro,
5. Spesial kepada rekan-rekan dari kelas SPP Kejaksaan, penulis mensyukuri atas segala motivasi, bantuan dan pengalaman yang telah penulis jalani bersama,

6. Pimpinan Kejaksaan RI yang telah merintis Program Pengembangan SDM Kejaksaan, sehingga penulis dapat mengikuti pendidikan magister di Universitas Diponegoro,
7. Pimpinan dan rekan-rekan Kejaksaan di Jawa Tengah, khususnya Kejaksaan Negeri Semarang, atas toleransi dan dukungannya selama penulis menyelesaikan program magister,

Terima kasih yang tak terhingga penulis haturkan kepada kedua orang tua dan saudara-saudara penulis yang telah banyak memberikan sumbangsih dalam kehidupan penulis dan dalam penyelesaian tesis ini.

Teristimewa kepada Siti Rahayu atas perhatian, kesabaran, pengertian dan doa yang telah diberikan, sehingga memberikan motivasi dalam penyelesaian tesis ini.

Akhirnya penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu dalam penyelesaian program magister dan dalam penulisan tesis ini.

Penulis menyadari, meskipun telah banyak masukan dan bimbingan yang telah diberikan kepada penulis, namun penulis sadar bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna dan memiliki berbagai kekurangan, hal ini semata-mata disebabkan oleh keterbatasan pengetahuan penulis. Segala keterbatasan tersebut merupakan dasar bagi penulis untuk menerima masukan yang sifatnya konstruktif bagi penyempurnaan tesis ini.

Akhir kata, besar harapan penulis, semoga tesis ini dapat bermanfaat dan mendatangkan hikmah bagi kita semua.

Semarang, Pebruari 2004

Penulis.

## DAFTAR ISI

|   |            |
|---|------------|
| Halaman Judul .....   | i          |
| Halaman Pengesahan .....  | ii         |
| Kata Pengantar .....  | iii        |
| Daftar Isi .....  | v          |
| Abstrak .....   | vii        |
| Abstract .....  | viii       |
| <br>  |            |
| <b>BAB I PENDAHULUAN,</b>   |            |
| A. Latar Belakang Penelitian .....  | 1          |
| B. Permasalahan .....   | 9          |
| C. Maksud dan Tujuan Penelitian .....   | 10         |
| D. Kontribusi Penelitian .....  | 10         |
| E. Kerangka Teori .....   | 11         |
| F. Metode Penelitian .....  | 15         |
| G. Sistematika Penulisan .....  | 19         |
| <br>  |            |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>  |            |
| A. Kebijakan Legislatif Mengenai Sanksi Pidana .....  | 20         |
| B. Efektifitas Pidana .....   | 34         |
| C. Tujuan Pemidanaan .....  | 44         |
| D. Pidana Denda Dalam Sejarah .....   | 57         |
| E. Pidana Denda Sebagai Alternatif Pidana Perampasan<br>Kemerdekaan .....                                   | 71         |
| <br>  |            |
| <b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS</b>  |            |
| <b>A. Kebijakan Legislatif mengenai Pidana Denda dalam<br/>        Hukum Positif di Indonesia .....</b>     | <b>85</b>  |
| 1. Pengaturan Dalam KUHP .....  | 86         |
| 2. Pengaturan dalam Beberapa Undang-undang di Luar<br>KUHP .....  | 99         |
| <b>B. Kebijakan Legislatif yang Menunjang efektifitas<br/>        Pelaksanaan Sanksi Pidana Denda .....</b> | <b>121</b> |
| 1. Pedoman Penjatuhan Pidana Denda .....  | 121        |
| 2. Berbagai sistem Perumusan Ancaman Pidana Denda   | 131        |
| a. Sistem kategori .....  | 132        |
| b. Sistem denda harian .....  | 136        |
| c. Sistem bebas .....   | 141        |
| d. Sistem transaksi .....   | 143        |
| 3. Penentuan Batas Waktu Pembayaran denda .....   | 146        |
| 4. Cara Pembayaran Denda .....  | 148        |
| a. Pembayaran Dengan Mencicil .....   | 148        |
| b. Diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana ...  | 152        |

|   |     |
|---|-----|
| <b>5. Alternatif Pidana Pengganti Denda Yang Tidak Dibayar</b> .....    | 155 |
| a. Alternatif dengan pidana kerja sosial .....                          | 159 |
| b. Alternatif dengan pidana pengawasan .....                            | 163 |
| c. Alternatif dengan pidana penjara .....                               | 164 |
| d. Pengganti denda yang tidak dibayar pada subyek hukum korporasi ..... | 169 |

**BAB IV PENUTUP**

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>A. Kesimpulan</b> ..... | 172 |
| <b>B. Saran</b> .....      | 175 |

**Daftar Pustaka**

## ABSTRAK

Kebijakan legislatif mengenai sanksi pidana denda dalam perundang-undangan pidana yang sekarang ada mempunyai banyak kelemahan dalam pelaksanaannya. Sebagai salah satu jenis pidana pokok di Indonesia, pelaksanaan sanksi pidana denda masih mengacu pada buku I KUHP yang merupakan turunan *Wetboek van Strafrecht* Belanda tahun 1886 dan diberlakukan di Indonesia (Hindia Belanda) pada 1 Januari 1918. Negara-negara lain sudah menyesuaikan KUHP-nya sesuai dengan perkembangan jaman. Jerman, Austria dan RRC telah merombak total KUHP-nya, bahkan Belanda saja (yang KUHP-nya kita adopsi) hampir setiap tahun melakukan perubahan KUHP.

Sistem pidana denda dalam KUHP Indonesia memang telah ketinggalan jaman. Kebijakan legislatif dalam KUHP hanya mengatur mengenai kurungan pengganti untuk denda yang tidak dibayar (Pasal 30 dan 31 KUHP). Batas waktu pembayaran denda justru diatur dalam Hukum Acara Pidana (Pasal 273 KUHP). Di luar KUHP, sangat banyak perundang-undangan pidana mengatur pidana denda sampai ratusan juta bahkan milyaran rupiah, namun aturan pelaksanaannya masih mengacu pada aturan umum Buku I KUHP.

Data diungkap dan dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan. Mengingat masalahnya cukup luas dan kadang-kadang menyangkut segi-segi historis dan perkembangan yang bersifat universal, maka metode pendekatan yang diterapkan adalah yuridis normatif dan komparatif dengan analisis deskriptif.

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. Mengingat terbatasnya pengaturan pelaksanaan mengenai pidana denda dalam hukum positif Indonesia (Buku I KUHP). Kebijakan legislatif yang diperlukan dalam pelaksanaan pidana denda antara lain mengenai ; pedoman penjatuhan pidana denda, sistem perumusan ancaman pidana denda, penentuan batas waktu pembayaran denda, cara pembayaran denda, dan alternatif pidana sebagai pengganti denda yang tidak dibayar.

Kata kunci : pelaksanaan pidana denda.

## ABSTRACT

Legislative policy regarding the fine penalty in criminal act which now exist have many weaknesses in its implementation. As one of the principal penalties in Indonesia, the serving of fine still relate at book I Penal Code representing generation of Dutch Penal Code of 1886 and gone into effect in Indonesia at 1 January 1918. The other nations have accomodated their Penal Code according to growth of era. Germany, Austrian and China totally reform their Penal Code, even Dutch almost every year make a change to their Penal Code.

The sentencing system of fine in Indonesian Penal Code is out of mode. Legislative policy in Penal Code only arranging about default detention for non payment of fine (section 30 and 31 PC). The deadline payment of fine arranged in Criminal Procedure of Act ( Section 273 CPA). Whereas outside Penal Code, plenty of criminal act arranging the penalty of fine until hundreds of million even billion rupiahs, but regulation of its implementation still relate to the general rules of book I Penal Code.

Data were obtained and collected through library research. Because of the broad scope of the problem and the necessity of historical involvement and universal development, normative juridisch and comparative methods with descriptive analytical are employed in analyzing the problem.

Increasing the amount of fine is not guarantee to the effectivity of this penalty, because amount of fine only as one part of the sentencing system (as a subsystem). Considering the limited arrangement of implementation of fine in Indonesian Penal Code, the legislative policy which needed in implementation of fine are ; the guidance of sentencing, the threathening formulation system of fine, the deadline of fine payment, the way of fine payment, alternative of default penalty for non payment of fine.

Key words : the serving of fine.



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

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 disyahkanlah Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45).

Pasal II Aturan Peralihan UUD 45 menyatakan dengan tegas bahwa "Segala Badan Negara 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, di samping 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.<sup>1</sup> Selanjutnya disebutkan tatanan negara dalam Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machstaat*).

Pada tahun 1946 dikeluarkan Undang-undang No. 1 tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana. Dalam Pasal I disebutkan : Dengan menyimpang seperlunya dari Peraturan Presiden Republik Indonesia tertanggal 10 Oktober 1945 No. 2, menetapkan bahwa peraturan-peraturan hukum 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 pada 8 Maret 1942, sebagai induk dari peraturan-peraturan hukum pidana yang ada adalah *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie* 1915 (*WvS.NI*).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 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 UUD' 45 tidak dapat pula dilepaskan pula dari landasan dan sekaligus tujuan yang ingin dicapai seperti dirumuskan juga 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 di Indonesia. 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.

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

Kemudian dalam Pasal VI Undang-undang No. 1 tahun 1946 menyatakan nama *WvS.NI* diubah menjadi *Wetboek van Strafrecht* dan dapat disebut "Kitab Undang-undang Hukum Pidana".

Dalam Undang-undang No. 1 tahun 1946, selain menyatakan berlakunya *WvS.NI*, juga terlihat upaya untuk melakukan penyesuaian hukum pidana di Indonesia dengan memberi kekuatan untuk menyesuaikan materi KUHP (*WvS. NI*) dengan keadaan Indonesia merdeka. 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".

Namun upaya penyesuaian ini masih dalam bentuk aturan yang sangat umum, sehingga dalam prakteknya dapat 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. Dualisme<sup>3</sup> hukum pidana ini baru diakhiri dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 73 tahun 1958 yang menyatakan berlakunya Undang-undang No. 1 tahun 1946 tentang peraturan

---

<sup>3</sup> 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 terhadap *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie* atau yang dikenal dengan "*Brisbane Ordonnantie*".

Lihat Loebby Loqman, *Delik Politik Di Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1993, hal. 29.

hukum pidana untuk seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian sejak saat itu berlakulah *WvS.NI* untuk seluruh wilayah 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. Karena itu hukum positif Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan nilai-nilai Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.<sup>4</sup>

Kondisi keanekaragaman hukum seperti tersebut diatas 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 telah merdeka.

Keadaan ini juga terjadi di negara lain, dalam kongres-kongres PBB mengenai "*The Prevention of Crime and The Treatment of Offender*", sering menyatakan dan mensinyalir, bahwa sistem hukum pidana yang ada selama ini di beberapa negara, yang sering berasal (diimpor) dari hukum asing selama zaman kolonial, pada umumnya telah usang dan tidak adil (*obsolete and unjust*) serta sudah ketinggalan zaman dan tidak sesuai dengan kenyataan (*outmoded and unreal*) karena tidak berakar pada nilai-nilai budaya dan bahkan ada "diskrepansi" dengan aspiransi masyarakat serta "tidak responsif"

---

<sup>4</sup> BPHN, *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*, Departemen Kehakiman RI, 1995, hal. 16.

terhadap kebutuhan sosial masa kini.<sup>5</sup>

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 dalam materi hukum pidana nasional. Pidana sendiri merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum pidana. Suatu norma bukanlah hukum pidana apabila suatu peraturan tidak diikuti suatu ancaman pidana.

Masalah pidana merupakan 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 terhadap individu yang dikenai pidana, maupun terhadap 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 (*voorwaardelijke veroordeling*) dan pidana harta (*vermogenstraf*) misalnya denda<sup>6</sup>.

Menurut Pompe seperti dikutip Barda Nawawi Arief, dalam praktek pengadilan di negeri Belanda terlihat suatu ketidak sukaan

---

<sup>5</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 103.

<sup>6</sup> Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1984, hal. 5.

kemerdekaan dan suatu kesukaan yang semakin besar terhadap pidana denda.<sup>7</sup>

Berdasar hasil-hasil penelitian, pidana denda merupakan jenis sanksi pidana yang lebih efektif dan lebih penting sebagai alternatif dari pidana pencabutan kemerdekaan. Namun dipihak lain, khususnya dalam praktek peradilan di Indonesia pidana denda merupakan jenis pidana pokok yang paling jarang dijatuhkan oleh para hakim.<sup>8</sup>

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 sesuai dengan perkembangan jaman. Bahkan, merombak total KUHP-nya seperti Jerman, Austria (1975), RRC (1980). Sedang Belanda saja (yang KUHP-nya kita adopsi) hampir setiap tahun melakukan perubahan KUHP<sup>9</sup>. 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

---

<sup>7</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, *opcit*, 2000, hal. 46-47.

<sup>8</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 125.

<sup>9</sup> Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hal. 17.

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 denda.

Dalam Aturan Umum KUHP, pidana denda diatur hanya dalam tiga pasal. Selain diatur 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 dengan 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 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 penggantian 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 masalah sangat ringan, walaupun sanksi denda sudah dilipatgandakan sebanyak 15 kali berdasarkan Undang-undang Nomor 18 (Prp) Tahun 1960 (LN 1960 No. 52).<sup>10</sup> 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 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

---

<sup>10</sup> *ibid*, hal. 55.



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, 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 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. Permasalahan :**

Berangkat dari latar belakang penelitian di muka, permasalahan pokok yang hendak diangkat adalah bagaimana kebijakan legislatif dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan sanksi pidana denda. Berdasarkan pada permasalahan pokok di atas yang masih bersifat

umum, maka permasalahan yang akan diteliti lebih rinci dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan sanksi pidana denda dalam perundangan-undangan pidana yang sekarang ada?
2. Hal-hal apa yang seyogyanya dipertimbangkan dalam kebijakan legislatif agar pelaksanaan sanksi pidana denda lebih efektif ?

### **C. Maksud dan Tujuan Penelitian.**

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

1. Untuk mengetahui kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan sanksi pidana denda dalam perundang-undangan pidana di Indonesia.
2. Untuk memberikan alternatif pemikiran kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan sanksi pidana denda di masa yang akan datang.

### **D. Kontribusi Penelitian.**

Hasil-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 sanksi 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 Pemikiran :

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 berdasar UU No. 20 Tahun 1946).
- b. Pidana Tambahan
  1. pencabutan hak-hak tertentu,
  2. perampasan hak-hak tertentu,
  3. pengumuman putusan hakim.

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 :<sup>11</sup>

1. Sanksi-sanksi lisan (*verbal sanction*), seperti teguran/nasihat baik (*admotion*), teguran keras/pencercaan (*reprimand*), dan peringatan (*warning*),
2. Pembebasan/pelepasan bersyarat (*conditional discharge*),
3. Pidana yang berhubungan dengan status (*status penalties*),

<sup>11</sup> Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah X : Perbandingan Hukum Pidana*, UNDIP, hal. 114.

4. Sanksi ekonomi (*economic sanctions*) dan pidana yang bersifat uang (*monetary penalties*),
5. Perampasan (*confiscation*) atau perintah pengambilalihan (*expropriation order*).
6. Ganti rugi (*restitution*) kepada korban atau perintah kompensasi,
7. Pidana bersyarat/tertunda (*suspended/deffered sentence*),
8. Pengawasan (*probation dan judicial supervision*),
9. Pidana/perintah kerja social (*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 di atas.

Pidana denda mempunyai karakteristik tersendiri dibandingkan dengan sanksi pidana lainnya. Antara lain karena pidana ini lebih bersifat sederhana, dalam arti tidak memerlukan tindakan lanjutan dan lembaga/institusi baru<sup>12</sup> dalam pelaksanaannya, namun tetap dapat menimbulkan efek jera atau pencelaan tanpa merendahkan martabat terhadap pelaku tindak pidana.

J.E. Lokollo mengatakan dalam perkembangan pidana denda 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.<sup>13</sup> Hal ini bertambah lagi dengan

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Tim Pengkajian Hukum BPHN, dalam Niniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hal. 47.

munculnya badan hukum (korporasi) sebagai subyek hukum (*rechtspersoon*) yang dapat dimintai pertanggungjawaban secara pidana, namun tidak dapat dikenakan pidana badan.

Pemilihan penjatuhan sanksi pidana denda lebih 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 (*Wetboek van Strafrecht Voor Nederlandsch Indie*) Tahun 1918 peninggalan kolonial 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 pidana denda tidak dibayar, hanya disediakan sarana 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 denda.<sup>14</sup>

Meningkatkan jumlah ancaman pidana denda bukanlah jaminan untuk efektifnya sanksi pidana denda, karena jumlah ancaman pidana denda merupakan salah satu bagian (sub sistem) 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, dibandingkan tahap-tahap perwujudan (fungsionalisasi) pidana lainnya.<sup>15</sup> Dari tahap ini diharapkan adanya suatu garis pedoman untuk tahap-tahap

<sup>14</sup> 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 ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret 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 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.

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 173.

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

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

Ketiga tahap ini biasa juga disebut fungsionalisasi (hukum) pidana, dan Barda Nawawi Arief menyebut Tahap formulasi sebagai Kebijakan Legislatif.

berikutnya. Lebih lanjut juga dikatakan oleh **Barda Nawawi Arief**<sup>16</sup> :

“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 diambil 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 sistem pidana denda itu sendiri. Tidak hanya menentukan besaran jumlah atau nilai ancaman pidana denda, tetapi mencakup aturan-aturan yang dapat menjamin terlaksananya 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 diperlu dalam pelaksanaan pidana denda antara lain : pedoman penjatuhan pidana denda, berbagai sistem pembayaran pidana denda, penentuan batas waktu pembayaran denda, dan alternatif pidana pengganti denda yang tidak dibayar.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Sebagai penelitian hukum normatif, maka penelitian ini

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 92-93.

menggunakan beberapa pendekatan, karena penelitian hukum normatif mencakup :<sup>17</sup>

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 ialah 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.

Penelitian ini juga dilengkapi 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 terutama adalah data sekunder, yang bersumber dari penelitian kepustakaan (*library research*). Data sekunder dikumpulkan dari bahan hukum

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986. hal. 51.



berupa UUD 45, perundang-undangan yang mengatur pidana denda, Yurisprudensi, Rancangan Undang-undang, hasil penelitian dan kegiatan ilmiah lainnya.<sup>18</sup>

Data sekunder yang berupa bahan pustaka memiliki ciri-ciri umum antara lain :

1. Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready made*).
2. Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu.
3. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi waktu dan tempat.<sup>19</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini bersifat penelitian hukum yang normatif, maka langkah awal yang dikerjakan adalah melakukan studi kepustakaan atau menggali data sekunder dari bahan-bahan hukum tertulis.

<sup>18</sup> Data sekunder terdiri dari :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, berupa ; Norma atau kaedah dasar (Pembukaan UUD 45), Peraturan Dasar (UUD 45), yang tidak dikodifikasikan (hukum adat), Yurisprudensi, traktat, dan bahan hukum zaman penjajahan yang masih berlaku.
2. Bahan hukum sekunder, yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-undang, hasil penelitian, karya ilmiah dan sebagainya.
3. Bahan hukum tertier, yakni yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan lainnya.

Lihat Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, *opcit*, hal. 52.

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1985, hal. 52.

Data sekunder, baik yang menyangkut bahan hukum primer, sekunder dan tertier diperoleh dari bahan pustaka, dengan memperhatikan prinsip pemutakhiran dan rekavensi. Data tersebut disusun secara sistematis sehingga diperoleh gambaran relatif lengkap dan klasifikasi secara kualitatif.<sup>20</sup>

#### 4. Penyajian dan Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini bersifat kualitatif (beraneka ragam dan tidak dapat dikuantifikasikan). Data yang bersifat kualitatif setelah dikumpulkan, lalu diidentifikasi dan dikategorikan dalam suatu sistematika tertentu. Selanjutnya dianalisis dengan mempergunakan metode analisis kualitatif yaitu metode analisis yang pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisis dengan logika induksi, deduksi, analogi/interpretasi.<sup>21</sup> Namun karena penelitian ini merupakan penelitian normatif maka logika berpikir yang digunakan adalah logika yang bersifat deduksi.

Selain analisis kualitatif, digunakan juga analisis kuantitatif untuk melihat kecenderungan perubahan-perubahan peraturan-peraturan mengenai sanksi pidana denda.

---

<sup>20</sup> Lexy J.Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal. 2.

<sup>21</sup> Tatang M. Amirin, *Menyusun Rencana Penelitian*, Rajawali, Jakarta, 1986.

### **G. Sistematika Penulisan :**

Setelah pembahasan pada Bab Pertama, bab berikutnya adalah Bab Kedua menyetengahkan 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.

Sebagai bagian inti dari tesis ini, Bab Ketiga 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 kebijakan legislatif yang menunjang efektifitas pelaksanaan sanksi pidana denda.

Dan terakhir sebagai Penutup, Bab Keempat berisikan kesimpulan dan saran.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kebijakan Legislatif Mengenai Sanksi Pidana

Perkembangan kejahatan semakin hari semakin berkembang, baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas. Dari segi kualitas terlihat adanya perubahan bentuk dan dimensinya, sebagaimana dibicarakan dalam kongres PBB ke lima di Jenewa mengenai .<sup>22</sup>

1. *Crime as bussines* yaitu bentuk kejahatan yang bertujuan mendapatkan keuntungan material melalui kegiatan dalam bidang usaha (bisnis) atau industri, yang pada umumnya dilakukan secara terorganisasi dan oleh mereka yang mempunyai kedudukan terpandang di dalam 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 collar 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*), khususnya perbuatan-perbuatan kekerasan di kalangan remaja ;
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 dan visa, pemalsuan dokumen, mengeksploitir tenaga kerja, pelacuran dan sebagainya,
8. Kejahatan yang dilakukan oleh wanita.

---

<sup>22</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, opcit, hal. 12-13.

Di lain hal dengan semakin meningkatnya pembangunan ekonomi negara-negara berkembang termasuk Indonesia terlihat kecenderungan meningkatnya dengan tajam jenis-jenis kejahatan terhadap harta kekayaan (*vermogensdelicten*), seperti perampokan (bersenjata), pencurian, vandalisme, penggelapan, pemalsuan, perjudian, korupsi, pasar gelap dan lain-lain.<sup>23</sup> Terlebih dengan munculnya badan hukum (korporasi) sebagai subyek hukum pidana, hal 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.<sup>24</sup>

Perwujudan sanksi pidana itu sendiri dapat dilihat sebagai proses perwujudan melalui tiga tahap:<sup>25</sup>

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.

<sup>23</sup> J.E. Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, Disampaikan dalam Lokakarya Bab-bab Kodifikasi Hukum Pidana Tentang Sanksi Pidana, BPHN, Jakarta, 1986, hal. 3.

<sup>24</sup> Menurut Hermann Mannheim, hampir di semua 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.

Hermann Mannheim dalam Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, *opcit*, hal. 26.

<sup>25</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal. 173.

Ketiga tahap ini biasa juga disebut tahap-tahap fungsionalisasi (hukum) pidana, dan **Barda Nawawi Arief** menyebut Tahap formulasi sebagai Kebijakan Legislatif.

Sebagai kesatuan proses, tahap formulasi atau tahap kebijakan legislatif<sup>26</sup> merupakan tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan proses kebijakan mengoperasionalkan sanksi pidana.<sup>27</sup> 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 kejahatan, tiada pidana dapat dijatuhkan atas suatu perbuatan tanpa perbuatan itu sebelumnya ditetapkan sebagai tindak pidana dalam suatu Undang-undang.<sup>28</sup>

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

<sup>26</sup> Dikatakan Sudarto, pada hakikatnya dalam kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai alternatif pilihan.

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

<sup>27</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *opcit*, hal. 3.

<sup>28</sup> Van Bemmelen, *Hukum Pidana I*, Terjemahan, Binacipta, Bandung, 1987, hal. 51.

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 kontinental akan tetap dominan. Hal ini kemudian terlihat dengan kembali diadopsinya asas ini pada Rancangan KUHP<sup>29</sup> Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi : Tiada seorangpun 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.

Pentingnya landasan legalitas juga karena legalitas merupakan salah satu faktor untuk adanya keadilan, seperti dikatakan **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 pemidanaan, tetapi efektifitas itu sendiri bukanlah jaminan untuk adanya keadilan. Pidana dibatasi tidak hanya oleh efektivitas dan kegunaan, tetapi terutama dibatasi oleh legalitas).<sup>30</sup>

<sup>29</sup> 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 dimaksud 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.

<sup>30</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, opcit*, hal. 3.

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 :<sup>31</sup>

"bahwa Pengadilan Negeri sebagai Hakim Pidana tidak berwenang menjatuhkan putusan yang lain daripada 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 :<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Putusan PN Kabanjahe 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 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 1970.

Demikian juga dalam kasus berbeda Putusan MA No : 59 K/Kr/1969 Tanggal 11 Maret 1970, bahwa menambah jenis hukuman yang ditetapkan dalam Pasal 10 KUHP adalah tidak dibenarkan. Lihat Chidir Ali, SH, *Yurisprudensi Hukum Pidana Indonesia, Jilid 1*, Armico, Bandung, 1986, hal. 79-86

<sup>32</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 32.



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 pembedanaan sendiri merupakan bagian masalah yang sangat penting dari suatu kebijakan pembedanaan (*sentencing policy*) yang menurut **Herbert L. Packer** merupakan salah satu masalah kontroversial saat ini dalam hukum pidana.<sup>33</sup>

Masalah kriminalisasi dan penalisasi atau pidana dan pembedanaan, 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 kejahatan selalu diikuti 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-perubahan itu sendiri, terutama mengenai pandangan hidup tentang moral dan kemasyarakatan”.<sup>34</sup>

Untuk itulah Kebijakan legislatif mengenai pembedanaan

<sup>33</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 174.

<sup>34</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, opcit*, hal. 48.

merupakan masalah yang perlu mendapat peninjauan kembali. Seperti dikatakan John Kaplan :

*“One of 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 turn is one of the significant contributors to disparity in the treatment of the offenders of comparable culpability”.*

(Salah satu aspek yang paling kacau balau dari peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pemidanaan ialah 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).<sup>35</sup>

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*).<sup>36</sup> 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

<sup>35</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori Kebijakan Hukum Pidana, loc. cit.*

<sup>36</sup> Dalam penetapan *strafsoort*, *strafmodus*, dan *strafmaat*, terkandung juga di dalamnya masalah falsafah tujuan pemidanaan (aliran hukum pidana), pedoman pemberian pidana dan sebagainya. Lihat Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 2002, hal. 152.

menyediakan seperangkat sarana penanggulangan tindak pidana yang dapat dipergunakan hakim, sekaligus untuk membatasi kewenangannya dalam penggunaan sarana pidana lain, selain jenis-jenis pidana yang telah disediakan.

Semakin banyak jenis sanksi pidana yang tersedia semakin baik, karena dengan demikian hakim menjadi lebih leluasa untuk memilih di antara sanksi pidana yang ada. Lebih-lebih jika jenis 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, 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, setidaknya mendekati tujuan, tidak dapat dilepaskan dari persoalan pemilihan berbagai alternatif. Masalah pemilihan berbagai alternatif untuk memperoleh pidana mana yang dianggap paling ~~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 of legal problem.*<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup>

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 di dalam undang-undang pidana yang kurang tepat dapat menjadi faktor timbul dan berkembangnya kriminalitas.

---

<sup>37</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal. 98.

<sup>38</sup> *Ibid*

Penetapan jenis pidana oleh pembuat undang-undang antara lain dimaksudkan untuk menyediakan seperangkat sarana bagi penegak hukum dalam rangka menaggulangi kejahatan. Di samping 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 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kriminalitas, maka 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 dibidang 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 oleh para penologi sendiri.<sup>39</sup>

## 2. Penetapan jumlah berat ringannya pidana

Menurut **Barda Nawawi Arief**, bahwa 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 sistem maksimum.<sup>40</sup>

### b. Pendekatan Relatif

Pendekatan relatif sering disebut 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 tingkatan dan sekaligus menetapkan maksimum pidana untuk setiap kelompok dari tindak pidana itu.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> *ibid*, hal. 99.

<sup>40</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Pidana 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.

<sup>41</sup> *Ibid*, hal. 91-92.

### c. Pendekatan Praktis

Pendekatan praktis, maksudnya bahwa dalam hal menetapkan maksimum pidana dilakukan dengan cara menyesuaikannya dengan maksimum pidana yang pada umumnya sering dijatuhkan hakim dalam praktik pengadilan sehari-hari.<sup>42</sup>

Ketiga pendekatan di atas, mempunyai segi negatif dan segi positif. Menurut **Barda Nawawi Arief** segi negatif sistem absolut 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 tentunya bukanlah pekerjaan yang sederhana dan mudah. Namun menurut **Colin Howard** segi positif pendekatan absolut (olehnya disebut sistem *indefinite* atau sistem maksimum) mempunyai tiga keuntungan yang mencolok, yaitu :<sup>43</sup>

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

---

<sup>42</sup> *Ibid*

<sup>43</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 131.

Keuntungan-keuntungan dari pendekatan absolut di atas, 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, di dalam pendekatan absolut terkandung juga aspek perlindungan individu, hal ini terlihat dari adanya penentuan batas-batas kewenangan hakim dalam menjatuhkan pidana kepada 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 bergantung pada tahap penetapan oleh badan legislatif atau tahap formulasinya.

Dalam KUHP 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.<sup>44</sup>

Menurut Lamintang sebenarnya pembentuk Undang-undang telah bermaksud untuk mengatur hal-hal di atas 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 di luar KUHP. Tentang apa yang seharusnya dilakukan setelah hakim menjatuhkan suatu pidana itu, ternyata hanya sebagian kecil saja yang telah diatur di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, sebagai besar diatur dalam berbagai peraturan perundang-undang di luar KUHP.<sup>45</sup>

Dari pernyataan di atas 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 pelaksanaannya dalam Stb. 1926 No. 487,
  - UU No. 20 Tahun 1946 tentang pidana tutupan (menambah jenis-jenis pidana pokok dalam Pasal 10 KUHP dengan pidana tutupan)

<sup>44</sup> PAF. Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Mandarmaju, Bandung, 1990, hal. 13.

<sup>45</sup> *ibid*, hal. 13-14.

- UU No. 18 Prp Tahun 1960 yang melipatgandakan nilai pidana denda limabelas kali,
- UU No. 5 Tahun 1969 (PNPS No. 2 Tahun 1964) tentang pelaksanaan hukuman mati (dengan ditembak/menggantikan Pasal 11 KUHP),
- Pasal 273 KUHP, mengenai batas waktu pembayaran denda, dan lain-lainnya.

Jadi mengenai jenis dan aturan pemidanaan dirumuskan dengan dua cara tersebut di atas. 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 penetapan 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. Sedang 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).<sup>46</sup>

Oleh karena itu efektivitas 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.

Efektivitas sering dijadikan salah satu tolak ukur pula untuk untuk memberikan dasar pembenaran pada suatu sanksi pidana dilihat sebagai suatu sarana yang rasional dari 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 diletakkan pada keberhasilan atau efektifitas sarana itu dalam mencapai tujuannya.<sup>47</sup>

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

1. Tujuan, dan
2. sarana (pidana).<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Niniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan, opcit*, hal. 59.

<sup>47</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, opcit*, hal. 95-96.

<sup>48</sup> J.E. Lokollo berpandangan bahwa kemanjuran (efektivitas) 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.

Namun demikian, kadang-kadang lemahnya sarana (sanksi pidana normatif) yang ada akan menimbulkan keraguan untuk tercapainya suatu tujuan penggunaan pidana. Apalagi dengan tidak adanya penetapan tujuan pemidanaan yang tegas (formal), jelas sekali akan menimbulkan keraguan dalam orientasi pidana kepada tujuannya.

Tanpa lebih dulu penetapan tujuan dengan baik, tidak dapat dibicarakan mengenai sarana yang rasional dari politik kriminal. Seperti dikatakan 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. Akan tetapi patutlah ditekankan, bahwa tujuan-tujuan itu tidak dapat ditetapkan dengan suatu metode yang rasional.....Tujuan dari suatu aktivitas tertentu tidak pernah merupakan hasil dari suatu keputusan yang rasional, dan karakteristik dari suatu politik kriminal yang rasional tidak lain daripada penerapan metode-metode yang rasional”.<sup>49</sup>

Bila bertolak dari konsepsi politik kriminal yang rasional seperti dikemukakan diatas, maka jelaslah bahwa tanpa terlebih menetapkan

Menurut Pellegrino Rossi, pelaksanaan hukum pidana dalam masyarakat terbatas dalam tujuannya dan dalam sarannya, yaitu dalam sanksi, yang baru boleh dijatuhkan jika ada manfaatnya. Lihat Van Bemmelen, *Hukum Pidana 1, opcit*, Hal. 30.

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

Demikian juga Barda Nawawi Arief mengatakan, “dirumuskannya pidana dan aturan pemidanaan dalam undang-undang pada hakekatnya merupakan sarana untuk mencapai tujuan. Lihat Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 152.

<sup>49</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, opcit*, hal. 81.

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 pidana 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.<sup>50</sup>

Demikian juga dikatakan **Muladi**, bahwa pidana yang akan ditetapkan adalah pidana yang diharapkan dapat menunjang tercapainya tujuan. Efektivitas pidana harus diukur berdasarkan tujuan atau hasil yang ingin dicapai.<sup>51</sup> Mengenai tujuan pidana sendiri lebih lanjut akan dibahas dalam sub bab bahasan berikutnya.

Menentukan efektivitas suatu sanksi pidana dalam mencapai tujuannya tentunya mempunyai batasan mengingat kompleksnya tujuan pidana, 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*),

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hal 74.

<sup>51</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal. 101.

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 *recidive* 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 efektivitas pidana dalam hal mencegah atau menakut-nakuti calon pembuat potensil. Begitupula tidak ada suatu riset mengenai sejauh mana pengadilan telah berhasil menjalankan fungsi sosialnya yang lebih luas untuk memperkuat nilai-nilai sosial dan menentramkan masyarakat luas dari rasa takut terhadap kejahatan”.<sup>52</sup>

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

*“The impact of punishment of society at large is even difficult to asses. It is composed of a number of different types of interdependent actions and reaction, described under names as for instance, deterrence, general prevention reinforcement of moral values, 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, etc”.*<sup>53</sup>

Unsur kedua adalah sarana atau sanksi pidana itu sendiri, dimana secara substantif ternyata mengandung kelemahan untuk keberhasilan terlaksananya pidana itu sendiri. Misalnya dalam hal

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hal. 103-104.

<sup>53</sup> *Ibid*

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 :

“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 di dalam Pasal 15 ayat (1) tersebut di atas, 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 ;<sup>54</sup>

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

**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 pengantinya.<sup>55</sup> 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 pelaksana mengenai pidana denda ditegaskan oleh **J.E. Lokollo** :

“Efektivitas pidana denda yang dikehendaki bergantung juga pada bagaimana pidana denda itu diorganisasikan – modalita 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 ditetapkannya menjadi undang-undang, maka apabila pada saat itu tidak sekaligus ada undang-undang pelaksanaan pidana (denda), maka jelas akan timbul kekisruhan dalam pelaksanaan”.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> *Ibid*, hal. 181-182.

<sup>55</sup> Loebby Loqman, *Pidana dan Penidanaan*, Datacom, Jakarta, 2002, hal. 114-117.

<sup>56</sup> J.E. Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal. 16-17.



Keadaan ini menggambarkan ketentuan pidana yang tidak lagi rasional,<sup>57</sup> karena tentu saja tidak bisa dikatakan efektif apabila akibat minimnya sarana pengaturan pidana denda, kebijakan penetapan pidana denda dalam penerapannya akan mengalami kegagalan. Keadaanm 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 pidana dalam KUHP menurut **John Kaplan** telah menyebabkan disparitas pidana. Dan kemudian 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. merintangi tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelanggar.<sup>58</sup>

Kurang baiknya kondisi perundang-undangan dikemukakan **J. Sahetapy** merupakan salah satu faktor timbulnya kejahatan, disamping faktor lain yaitu pelaksanaan undang-undang yang tidak

<sup>57</sup> Karena tidak didasarkan pada landasan yang rasional, sanksi - sanksi dalam KUHP menjadi salah satu pendukung utama timbulnya disparitas pidana. Selengkapnya dikatakan **John Kaplan** :

*One of 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 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*, opcit, hal. 174.

<sup>58</sup> *Ibid*, hal. 205.

konsekuen dan sikap atau tindak tanduk dari para penegak hukum. Demikian pula **Wolf Middendorf** yang menyatakan bahwa keseluruhan efektivitas peradilan pidana bergantung pada tiga faktor yang saling berkaitan. Ketiga faktor tersebut adalah :<sup>58</sup>

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

**Soerjono Soekanto** secara tersirat juga mengemukakan bahwa efektivitas pidana justru pertama kali ditentukan oleh sanksi itu sendiri. Menurutnya beberapa faktor yang perlu diperhitungkan dalam menentukan efektivitas suatu sanksi yaitu :<sup>59</sup>

- a. karakteristik atau hakekat dari sanksi itu sendiri,
- b. persepsi warga masyarakat dalam menanggung risiko,
- 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 perilaku yang perlu dikendalikan atau diawasi dengan sanksi negatif itu,
- g. keinginan masyarakat atau dukungan sosial terhadap perilaku yang akan dikendalikan.

Disamping 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,

<sup>58</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *opcit*, hal. 49-50.

<sup>59</sup> *Ibid*, hal. 107.

- b. para penegak hukum harus mempunyai kepribadian yang baik dan dapat memberikan teladan dalam kepatuhan hukum,
- c. fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum harus memadai, dan
- d. warga masyarakat harus dididik agar dapat mematuhi hukum.<sup>60</sup>

Dari hal-hal yang dikemukakan oleh **John Kaplan, Kennedy, Sahetapy, Middendorf 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 efektivitas pidana memang belum dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk dasar pembenaran ditetapkannya pidana dalam perundang-undangan sebagai sarana yang rasional untuk menanggulangi kejahatan. Dari pendapat dan hasil penelitian beberapa sarjana, masalah efektivitas sesungguhnya berhubungan dengan masalah berfungsinya / bekerjanya sanksi pidana. Efektivitas 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 aplikatif) daripada tahap penetapan pidana (tahap kebijakan legislatif) yang lebih menghendaki hal-hal yang

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

bersifat umum. Dalam hal-hal tertentu efektivitas pidana memang dapat dipertimbangkan untuk tahap kebijakan legislatif/formulatif. Namun tidak dapat dijadikan tolak ukur absolut untuk memberikan dasar pembenaran pada penetapan suatu jenis pidana tertentu.<sup>62</sup>

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 menyatakan, bahwa kebijaksanaan pidana yang sangat berat harus ditolak sekalipun hal itu nampaknya merupakan cara yang paling berdaya guna menghadapi para penjahat, karena masyarakat juga mempunyai sikap-sikap perikemanusiaan tertentu.

Kemudian dikatakan **Roeslan Saleh** bahwa sekalipun pidana mati merupakan suatu alat yang lebih efektif terhadap pelanggaran-pelanggaran parkir dibandingkan denda, belumlah berarti bahwa atas delik-delik yang begitu ringan akan diterapkan pula pidana mati.<sup>63</sup>

### C. Tujuan Pidana

Dalam KUHP Indonesia tidak ditetapkan mengenai tujuan diadakannya pemidanaan. Namun dalam Rancangan KUHP, Departemen Hukum Dan Perundang-undangan Tahun 1999-2000

<sup>62</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 255.

<sup>63</sup> *Ibid*

Kemudian **Barda Nawawi Arief**, berpendapat *banyaknya tujuan-tujuan pidana berinduk pada satu tujuan yaitu Perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan 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 pengindetifikasian dari tujuan umum ini.<sup>66</sup>

Identifikasi beberapa aspek atau bentuk-bentuk perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan melahirkan tujuan :<sup>67</sup>

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 berbahaya (orang) si pelaku, tujuannya adalah untuk memperbaiki si pelaku. Juga dipakai istilah rehabilitasi, reformasi, *treatment of offenders*, reedukasi, readaptasi sosial, resosialisasi, pemasyarakatan dan pembebasan.

---

<sup>66</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *opcit*, hal. 85.

<sup>67</sup> *Ibid*, hal. 85-94.

3. Perlindungan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam menggunakan sanksi pidana 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 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 keempat ini merupakan induk dari teori retributif.

Keempat aspek pokok tujuan perlindungan masyarakat di atas mengandung dua aspek pokok.<sup>69</sup>

1. Perlindungan masyarakat terhadap tindak pidana,
2. Perlindungan masyarakat terhadap individu atau pelaku tindak pidana,

Aspek pokok yang pertama meliputi tujuan-tujuan :

- a. mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana,
- b. memulihkan keseimbangan masyarakat yang pewujudannya sering dikemukakan dalam berbagai ungkapan, antara lain : menyelesaikan konflik,

---

<sup>69</sup> *ibid*

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 si pelaku, membebaskan si pelaku, mempengaruhi tingkah laku si pelaku untuk tertib atau patuh pada hukum, melindungi si pelaku dari pengenaan sanksi atau pembalasan yang sewenang-wenang luar hukum. Aspek pokok kedua ini dapat disebut individualisasi pidana.

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

Sebagai dasar pembenaran (*rechtvaardigingsgrond*) dari tujuan penjatuhan pidana lahirah teori-teori sebagai dasar pembenaran tersebut. Secara tradisional dikenal 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*).<sup>69</sup> Pidana tidak usah mempunyai tujuan lain selain

<sup>69</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 10.

dari pada pidana saja. Karena kejahatan tidak dibolehkan, dan tidak diizinkan menurut susila dan menurut hukum, maka tidak boleh terjadi, maka kejahatan itu seharusnya dipidana. Pidana mempunyai fungsi sendiri yaitu bantahan terhadap kejahatan. Hanya dengan membalas kejahatan itu dengan penambahan penderitaan, dapat dinyatakan bahwa perbuatan itu tidak dapat dihargai.<sup>70</sup>

Teori absolut berabad-abad lamanya dapat 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, herbart, 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 hinggai mati, dengan pasti akan dibunuh"*. *"Dengan pasti"*, merupakan kemutlakan. Tidak diperlukan keterangan lebih lanjut tentang ada atau tidak tujuannya.<sup>71</sup> Demikian juga pada agama Islam yang mendasarkan pada ajaran Qishash dalam Al Qur'an.

---

<sup>70</sup> Van Bemmelen, *Hukum Pidana 1, opcit*, hal. 25.

<sup>71</sup> *Ibid*, hal. 26.



**Nigel Walker** membagi penganut teori retributif dalam beberapa golongan, yaitu :<sup>72</sup>

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 lagi ;

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 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 *strict liability*.

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

---

<sup>72</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, *opcit*, hal. 12-13

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 kamufase (penyamaran) dari hasrat untuk balas dendam.<sup>73</sup>

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 pembalasan yang negatif. Hakim hanya menetapkan batas-batas dari pidana, pidana tidak boleh melampaui batas dari kesalahan si pembuat.<sup>74</sup>

**Van Bemmelen** mengatakan bahwa untuk hukum pidana dewasa ini, pencegahan main hakim sendiri tetap merupakan

---

<sup>73</sup> *ibid*, hal. 14.

<sup>74</sup> *ibid* hal. 14-15.

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 terhadap hukum pada kehidupan masyarakat sehari-hari (prevensi spesial) 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 tak 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 memidana 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* (kaerna orang membuat kejahatan), melainkan *ne peccetur* (supaya orang jangan melakukan kejahatan).

**Van Bemmelen** membaginya dalam<sup>75</sup> :

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 : menegakkan kewibawaan, menegakkan norma, dan membentuk norma.

Menurut **Johannes Andenaes** ada tiga bentuk pangaruh dalam pengertian "*general prevention*", yaitu : pengaruh pencegahan, pengaruh untuk memperkuat larangan-larangan moral, dan pengaruh untuk mendorong kebiasaan perbuatan patuh pada hukum. Jadi dalam teori tidak hanya tercakup adanya pengaruh pencegahan (*deterrent effect*), tetapi juga termasuk pengaruh moral atau pengaruh bersifat pendidikan

---

<sup>75</sup> Van Bemmelen, *Hukum Pidana 1, opcit*, hal. 27.

sosial dari pidana (*the moral or social pedagogical influence of punishment*).<sup>76</sup>

b. Prevensi Khusus (pencegahan khusus)

Bertolak dari pendapat pelaku tindak pidana di kemudian 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**,<sup>77</sup> 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.
- 4) Tujuan satu-satunya suatu pidana ialah mempertahankan tata tertib hukum.

c. Teori perlindungan

Dengan pidana pencabutan kemerdekaan selama

<sup>76</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal. 18.

<sup>77</sup> Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, *opcit*, hal. 31.

beberapa waktu, masyarakat akan terhindar 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 *Traite de Droit Penal*, tahun 1828. Ia beranggapan pembenaran 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 di atas, **Ruslan Saleh**<sup>78</sup> dalam bukunya "*Suatu Reorientasi dalam hukum pidana*", mengemukakan bahwa pada

---

<sup>78</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal. 22.

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

Menurut **J. Sahetapy**<sup>79</sup> dalam disertasinya "*Ancaman pidana mati terhadap Pembunuhan Berencana*", pidana bertujuan pembebasan. Pengertian pembebasan tidak identik dengan 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. Tetapi penderitaan

---

<sup>79</sup> *ibid*

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**<sup>80</sup> 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 si tertuduh, karena tujuan penghukuman tiada lain mewujudkan kedamaian dalam kehidupan manusia".

#### **D. Pidana Denda Dalam Sejarah**

Pidana denda merupakan bentuk pidana tertua, lebih tua daripada pidana penjara. dan mungkin sama tuanya dengan pidana mati.<sup>81</sup> Dikatakan oleh **J.E. Lokollo**, reaksi masyarakat terhadap kejahatan dengan menggunakan pidana denda secara sistematis sudah dilaksanakan sejak lama oleh masyarakat yang mengenal

---

<sup>80</sup> *ibid*, hal. 23-24

<sup>81</sup> *ibid*, hal. 53.



aksara. Pidana denda telah dikenal sejak abad-abad pertama dalam perhitungan tahun manusia.<sup>83</sup>

Sebelum datangnya pengaruh bangsa barat, masyarakat Indonesia telah mengenal jenis pidana denda. Baik dalam hukum adat maupun dalam hukum agama yang dianut 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.<sup>84</sup>

Pada zaman Majapahit dikenal pidana denda sebagai salah satu jenis pidana pokok. Jenis-jenis pidana pada zaman itu adalah :<sup>85</sup>

1. pidana pokok ;
  - a. pidana mati,
  - b. pidana potong anggota badan orang yang bersalah,
  - 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-kasus penghinaan atau pencurian dan pembunuhan binatang piaraan yang menjadi kesenangan raja. Besar kecilnya denda tergantung pada

<sup>83</sup> J.E. Lokollo, *Pidana Denda dalam KUHP Baru*, *opcit* hal. 207.

<sup>84</sup> Niniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan*, *opcit*, hal. 47.

<sup>85</sup> Slamet Muljana, *Perundang-undangan Majapahit*, Djakarta : Bhratara, 1967, hal. 20.

besar kecilnya kesalahan 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 ia dapat berhenti menjadi hamba. Dan yang berhak menetapkan berapa lama seseorang yang bersalah itu menghamba untuk melunasi hutang dendanya adalah raja yang sedang berkuasa.<sup>85</sup>

Dalam bentuk kesalahan lain seperti telah timbulnya kerugian atas seseorang, maka orang yang berbuat salah harus membayar ganti kerugian. Misalnya dalam soal pencurian, barang yang dicuri harus dikembalikan kepada pemiliknya. Seandainya barang curian tersebut tidak ada lagi maka pencurinya harus mengembalikan dalam bentuk uang yang nilainya paling tidak harus sama dengan nilai barang yang dicuri. Contoh lain bila jatuh korban manusia, maka penjahat yang bersangkutan selain harus menjalani pidana lain juga harus memberi uang ganti rugi kepada keluarga korban.<sup>86</sup>

Menurut Koesnoen, sebelum pengaruh bangsa barat di Indonesia dalam hukum Melayu–Polynesia, pidana denda berupa *pemulih* atau *pembayaran uang damai*. Pidana denda di dalam susunan pidana menurut hukum adat disebut dengan istilah “pidana terhadap kekayaan”. Di Maluku, kekayaan yang dapat dijadikan alat

---

<sup>85</sup> *ibid*

<sup>86</sup> *ibid*

pembayaran denda ialah berupa piring, gong dan kain. Sedang di Irian Jaya dapat berupa hewan ternak, seperti kerbau atau babi. Di Palembang dan Jambi berupa uang damai atau uang bangun, demikian pula di Seram dan Kalimantan Barat.<sup>87</sup>

Pidana denda terus mengalami perkembangan terutama setelah adanya pengaruh agama Hindu dan Islam yang masuk ke Indonesia, masing-masing pada sekitar tahun 778 M dan 1500 M. Di dalam susunan pidana dari hukum pidana Hindu, istilah *pemulih* atau *pembayaran uang damai*, disebut pidana denda, sedang dalam hukum pidana Islam disebut *Diyat*.<sup>88</sup>

Hukum pidana dari kedua agama tersebut begitu besar pengaruhnya dalam pembentukan kitab Undang-undang di Indonesia pada masa lalu, hal tersebut terlihat dari adanya jenis sanksi pidana denda di dalam susunan pidana yang terdapat pada kitab Undang-undang Dharmacastra (Bali), Pepakem Tjerbon (Cirebon), dan Angger Aru-Biru serta Angger Ageng (Yogyakarta).<sup>89</sup>

Dalam kaidah agama islam dikenal bentuk 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 seorang 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 diserahkan kepada

<sup>87</sup> Koesnoen, *Susunan Pidana dalam Negara Sosialis Indonesia*, Sumur Bandung, 1964, hal. 49.

<sup>88</sup> *ibid*

<sup>89</sup> *ibid*

keluarganya (si terbunuh itu), kecuali jika mereka (keluarga si terbunuh) bersedekah. Jika ia (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 (hendaklah si pembunuh) membayar diat yang diserahkan kepada keluarganya (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 taubat kepada Allah. Dan adalah Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana".<sup>90</sup>

Kemudian dalam Surat Al Baqarah ayat 178 :

"Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kaum *qishaash* berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh ; orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, wanita dengan wanita. Maka barangsiapa yang mendapat pemaafan dari 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. Barangsiapa yang melampaui batas sesudah itu, maka baginya siksa yang sangat pedih".<sup>91</sup>

*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 menanggukannya.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Universitas Islam Indonesia, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1995, hal. 135.

<sup>91</sup> *Ibid*, hal. 43.

<sup>92</sup> *Ibid*

Dalam agama islam yang diturunkan pada abad ke 7 M, pidana denda telah dikenal. Pidana denda (diyath) ini merupakan salah satu bentuk pidana ganti kerugian, namun demikian Jimly Asshiddiqie<sup>93</sup> mengelompokkan di dalam bentuk-bentuk pidana yang dikenal di dalam Islam. Yakni pidana had atau hudud yaitu pidana atas harta kekayaan berupa pidana denda (diyath).

Di dunia barat pidana denda juga merupakan pidana yang tertua. Misalnya sampai sekarang ini di Skotlandia, Kejaksaan disebut sebagai *Procurator Fiscal*, yang menurut sejarahnya pekerjaan jaksa dahulu di Skotlandia ialah memungut uang (denda) dari narapidana sebagai sumber pendapatan Negara.<sup>94</sup>

Pada umumnya pidana denda (yang bersifat publik) dianggap bersumber pada hukum (pidana) Jerman kuno. Dimana dalam perkembangan pidana, pembalasan dendam merupakan dasar memperbaiki yang tidak memadai, sebab disamping menimbulkan duka baru, juga tidak menguntungkan pihak-pihak yang bersangkutan dan masyarakat. Kemudian dikenallah sanksi *sundegeld* (uang tebus dosa), *wehrgeld* (uang untuk bela diri), *busse* (uang penebus kejahatan), dan *compositie* (semacam daftar tarif penggantian).<sup>95</sup>

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

---

<sup>93</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia*, Bandung, Angkasa, 1995, hal. 217-218.

<sup>94</sup> Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, *opcit*, hal. 118.

<sup>95</sup> J.E. Lokollo, *Perkembangan Pidana Denda di Indonesia*, *opcit*, hal. 211.

sepertiga bagiannya kepada kepala suku 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 sistem 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 tarif.<sup>96</sup>

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

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

---

<sup>96</sup> *ibid*

sanksi pidana yang bersifat publik, melalui pembayaran kepada negara seperti penerapannya sekarang.

Dari sudut pandang sejarah dan perubahan konsepsi di bidang politik kriminal di beberapa Negara Eropa dan Amerika, **Herman Mannheim** mengemukakan empat periode penampilan, yang dapat disebut semacam hegemoni jenis pidana tertentu, sejak permulaan abad pertengahan sampai abad 18.<sup>97</sup>

*Periode pertama*, terjadi pada permulaan abad pertengahan dengan penonjolan sistem ganti rugi secara harafiah, dan yang lebih dikenal dengan nama sistem komposisi atau *the composition system*. Menurut sistem ini semua perbuatan pidana diselesaikan dengan sistem 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 di akhir abad pertengahan, di mana pertumbuhan penduduk sangatlah pesat, krisis sosial terjadi, juga terjadi kemerosotan ekonomi, serta kenaikan angka kejahatan terhadap harta kekayaan. Sistem yang menonjol pada

---

<sup>97</sup> Hermann Mannheim, *The Dilema of Penal Reform*, London, 1939, hal. 34-42, dalam J.E. Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal. 208-210.

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 ruangan-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 **Mannheim** pidana yang dominan merupakan pidana ganti kerugian yang merupakan cikal bakal dari pidana denda 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 18 dimana aliran klasik dianggap sebagai sumber



inspirasi, dan sejak itu prinsip-prinsip politik kriminal mulai menguasai pelaksanaan pidana.<sup>98</sup>

Kemudian Peter J.P. Tak, seorang guru di Universitas Katolik Nijmegen Belanda mengemukakan empat generasi sistem sanksi pidana modern, yaitu ;<sup>99</sup>

**Generasi pertama**, sistem sanksi atau pidana dimulai dengan pengaruh ajaran Beccaria, Voltaire dan Bentham, dimana pidana 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 Perancis 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 dipengaruhi negara-negara Eropa

---

<sup>98</sup> *Ibid*, hal. 216-217.

<sup>99</sup> 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.

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 perbiayaan 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 denda bersama pidana penjara. Juga dikenalkan sistem denda berdasarkan kategori, mulai kategori I sampai kategori VI. Semua delik dalam KUHP Belanda juga ada alternative dendanya jika ada pidana penjara.

Sistem Pidana denda harian (*day fine*) juga diperkenalkan oleh Negara-negara skandinavia (Finlandia dan Swedia), kemudian diikuti Jerman, Austria, Perancis, Portugal, Jerman, dan Yunani. Sistem ini mendasarkan denda pada kemampuan keuangan orang perhari, dengan pendapat perhari dikurangi oleh hutang-hutangnya.

**Generasi keempat**, pada era ini muncul sanksi alternatif lain sebagai pengganti pidana perampasan kemerdekaan selain pidana tunda dan denda. Hal karena pidana tunda dan denda 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 ketiga, akibat buruknya perampasan kemerdekaan, evolusi pidana dan kriminalitas, perkembangan sosial 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. Pada tahun 1915, 1925, 1929, 1933 dan 1983.

Di berbagai bagian dunia telah dilakukan banyak usaha untuk mengubah kedudukan pidana denda dalam sistem pidana yang dimiliki. Pokok-pokok yang mendasari perubahan kedudukan tersebut ialah memperlus penerapan pidana denda sebagai saingan pidana kemerdekaan, selain juga untuk memperkuat watak finansial dan watak dari pidana denda.<sup>100</sup>

Di Indonesia pidana denda pada intinya bersumber pada KUHP berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 1946 yang mengadopsi *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie* yang mulai berlaku 1 Januari 1918. Kedudukan KUHP ini dalam sistem hukum pidana Indonesia penting sekali,<sup>101</sup> yaitu : *pertama*, karena di dalamnya terdapat penyebutan perbuatan pidana yang meliputi hampir seluruh kehidupan negara, masyarakat umum dan 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 di luar KUHP, kecuali apabila oleh Undang-undang ditentukan lain.

---

<sup>100</sup> J.E. Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru, opcit*, hal. II.

<sup>101</sup> *Ibid*, hal. 263.

Semenjak mulai berlakunya Undang-undang No. 1 Tahun 1946, KUHP telah beberapa kali diubah dan ditambah,<sup>102</sup> namun pidana denda masih tetap tercantum dalam urutan Pasal 10 KUHP sebagai salah satu pidana pokok disamping pidana mati, penjara dan kurungan. Kemudian melalui Perpu Nomor 18 Tahun 1960, pidana denda harus dibaca dalam mata uang rupiah serta dilipatgandakan menjadi lima belas kali.

Selain dalam KUHP pidana denda juga terdapat dalam peraturan perundang-undangan di luar KUHP. Diluar KUHP terdapat banyak penggunaan sanksi pidana denda dengan ancaman maksimum sampai sebesar 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-

---

<sup>102</sup> 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,
- UUNo. 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 melipatgandakan nilai pidana denda limabelas kali,
- UU No. 2 PNPS Tahun 1964 tentang pelaksanaan hukuman mati,
- UU No. 1 PNPS Tahun 1965 Tentang Penambahan Pasal 156a KUHP,
- UU No. 7 Tahun 1974 tentang Penerbitan 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

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.

#### **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 semakin 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”.*<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, *opcit*, hal. 76.

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 narapidana, dan memberikan kesempatan kepada narapidana untuk direhabilitasi - seringkali mengakibatkan dehumanisasi pelaku tindak pidana. Dan pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi narapidana yang terlalu lama di dalam lembaga, berupa ketidakmampuan narapidana tersebut untuk melanjutkan kehidupannya secara produktif di dalam masyarakat.<sup>104</sup>

Seorang Sosiolog bernama Donald Clemmer,<sup>105</sup> dalam pengamatannya terhadap penjara-penjara dengan sistem keamanan maksimum di Amerika, melihat terdapat *sub kultur narapidana (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 ke dalam masyarakat narapidana (*the inmate community*) yang disebut *prisonisasi (prisonization)*.

Dalam *prisonisasi* narapidana baru harus membiasakan diri terhadap aturan-aturan yang berlaku di dalam masyarakat terpidana. Ia harus mempelajari perilaku dan tata nilai dari masyarakat tersebut. Makin lama seseorang dipenjara, kecenderungan untuk terpenjara

---

<sup>104</sup> *Ibid*, hal. 77-78.

<sup>105</sup> *Ibid*, hal. 78-79.

makin besar. Dan seseorang yang terpenjara secara sempurna, cenderung untuk 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.<sup>106</sup>

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 dikatakkan oleh Ramsey Clark dalam tulisannya yang berjudul *Prisons ; Factories of Crime*.<sup>107</sup>

R.M. Jackson, mengemukakan pidana penjara dari sisi efektifitasnya. Berdasarkan studi perbandingan efektifitas pidana,

---

<sup>106</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *opcit*, hal. 44.

<sup>107</sup> *Ibid*, hal. 44-45.



angka perbandingan rata-rata pengulangan atau penghukuman kembali (*reconviction rate*) bagi orang yang pertamakali melakukan kejahatan berbanding terbalik dengan usia pelaku. *Reconviction rate* tersebut menjadi lebih tinggi lagi setelah orang dijatuhi pidana penjara daripada pidana bukan penjara.<sup>108</sup>

Puncak dari kritik tajam terhadap penjara adalah lahirnya gerakan untuk menghapuskan pidana penjara. Di Toronto, Canada dan di Amsterdam, Nederland, diadakan konferensi internasional mengenai penghapusan pidana penjara (*Intemasional 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.<sup>109</sup>

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

---

<sup>108</sup> *ibid*, hal. 43.

<sup>109</sup> *ibid*, hal. 46-47.

Seperti 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 pembinaannya terlampau singkat".<sup>110</sup>

Namun demikian, **J. Andenaes** tidak menolak untuk tetap mempertahankan pidana penjara jangka pendek sebagai tulang punggung dari sistem pidana, bilamana pidana denda atau probation dianggap tidak memadai.<sup>111</sup> 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 :

1. Dalam banyak hal pidana penjara pendek boleh jadi berbahaya, dan oleh karena itu penggunaannya yang luas tidak dikehendaki. Akan tetapi kongres 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

<sup>110</sup> Sudarto, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, *opcit*, hal. 81.

<sup>111</sup> *Ibid*, hal. 80.

pengganti dari pidana penjara jangka pendek, seperti misalnya pidana bersyarat (*suspended sentence*), pengawasan (*probation*), denda (*fine*), pekerjaan/tugas di luar 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. Sejauh dapat dilaksanakan, pilihan harus diberikan kepada lembaga terbuka (*open institusion*) sebagai tempat untuk melaksanakan pidana itu.<sup>113</sup>

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

**Arief :**

“Mengingat berbagai kritik dan kelemahan/pengaruh negatif dari pidana penjara, maka penggunaan/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*”.<sup>114</sup>

Selanjutnya dikatakan beliau, kebijakan legislatif juga perlu merumuskan tujuan pemidanaan dan pedoman pemidanaan yang

<sup>113</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, hal. 182.

<sup>114</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal. 258.

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 sistem perumusan yang bersifat tunggal dan perumusan kumulatif.<sup>113</sup>

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.

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

1. Memberi kesempatan kepada terpidana untuk memperbaiki dirinya sendiri, ditengah-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

---

<sup>113</sup> *Ibid*

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.<sup>114</sup>

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 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 :<sup>115</sup>

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 yangterlalu besar,
4. Terdakwa tidak menduga, bahwa tindak pidana yang dilakukannya akan menimbulkan kerugian yang besar,

---

<sup>114</sup> Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, opcit, hal. 152-153.

<sup>115</sup> *ibid*, hal. 198-200.

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 perilaku 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 diperkirakan 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 di bawah, 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 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.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Muladi, *Jenis-jenis Pidana Pokok Dalam KUHP Baru*, Makalah pada Lokakarya Bab-bab tentang kodifikasi Hukum pidana oleh BPHN, 1986, hal. 24.

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 tahun, denda masih mungkin diterapkan bila dikombinasikan dengan pidana bersyarat, baik seluruhnya atau sebagian.<sup>117</sup>

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 kategori (I sampai VI), dan semua delik yang diancam pidana penjara dialternatifkan dengan pidana denda.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> *Ibid*, hal. 23.

<sup>118</sup> Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, *opcit*, hal. 20.

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.<sup>119</sup>

Disebutkan **Alain A. Wijffels**, perkembangan pidana denda di banyak negara, baik frekuensi penggunaannya maupun besar minimum-maksimumnya, disebabkan adanya perubahan dalam konsepsi (*opvattingen*) di bidang politik kriminal. Sedang **Commissie Vermogenssanctie**, menyebutkan faktor membaiknya secara tajam tingkat kesejahteraan materil masyarakat, perubahan watak (karakter) dari kriminalitas sebagai 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.<sup>120</sup>

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.<sup>121</sup>

Pidana denda juga terbukti paling efektif berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh **Roger Hood**, dalam *Research on the*

---

<sup>119</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, *opcit*, hal. 46.

<sup>120</sup> J.E. Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal. 2.

<sup>121</sup> *ibid*



*Effectiveness of punishment and treatments, disimpulkan* :<sup>124</sup>

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

Berdasarkan hasil studi perbandingan efektivitas pidana di Inggris, **R.M. Jackson** mengemukakan :<sup>125</sup>

- a. yang paling efektif ialah pidana denda (hanya menunjukkan angka perbandingan pengulangan/penghukuman kembali yang diharapkan, *the expected rate of conviction* antara 72-86 ;
- b. yang kurang efektif ialah :
  - pidana penjara (menunjukkan angka perbandingan antara 100-116) ;
  - probation (angka perbandingannya sekitar 149) ;
  - penempatan pada lembaga-lembaga pendidikan (angka perbandingan 149).

Pembenaran terhadap digunakannya pidana denda memang cukup bervariasi. Menurut **Sutherland dan Cressey**,<sup>126</sup> pada umumnya dasar pembenaran tersebut adalah :

*First, fine is the most easily and thoroughly remissibly of any penalties; capital punishment, whipping, or imprisonment once administered cannot be remitted effectively, but a fine that has been paid can be repaid;*  
*Second, the fine is a most economical penalty; it costs the state practically nothing when used without imprisonment for default;*  
*Third, the fine is easily divisible and can be adjusted to the enormity of the offense, the character and the wealth of the offender, the state public opinion, and the other condition more easily than any other penalty;*  
*Fourth, it does not carry with it the public stigma and disgrace that imprisonment does, and therefore does not hamper reformation of the offender;*

<sup>124</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana, opcit*, hal. 78-79.

<sup>125</sup> *Ibid*, hal. 113.

<sup>126</sup> J.E. Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru, loc. cit.*

*Fifth, it affects one of the most general interests of mankind and causes a kind of suffering that is universal; therefore it is efficacious in dealing with the great majority of mankind; Finally, it provides an income for the state, county, or city.*

Pemilihan dalam penggunaan pidana denda sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan merupakan hasil pengaruh dari aliran modern dalam hukum pidana, yang antara lain mendasarkan pada doktrin "*let the punishment fit the criminal*". Dalam pengaturan dan penerapan pidana denda tidak hanya memperhatikan hakekat dari tindak pidana yang dilakukan. Dalam *American Law Institute's Model Penal Code*, penjatuhan pidana denda didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan :<sup>124</sup>

1. *the nature and circumstances of the crime,*
2. *the history and the character of the defendant.*

Di samping kriteria tersebut pada model *Penal Code* tersebut ditemui pula kriteria penerapan pidana denda yang lain, yaitu :<sup>125</sup>

1. Terdakwa memperoleh sejumlah uang dari kejahatan yang dilakukannya,
2. Pidana denda dapat menunjang usaha pencegahan kejahatan dan perbaikan terpidana,
3. Terdakwa akan mampu membayar denda dan juga membayar ganti rugi perbaikan kepada korban tindak pidananya.

Seiring dengan meluasnya kritik terhadap pidana perampasan kemerdekaan, pidana denda menjadi alternatif bagi pidana perampasan kemerdekaan, terutama yang berjangka pendek. Walau demikian tetap

<sup>124</sup> Rupert Cross, dalam Muladi, *Jenis-jenis Pidana Pokok Dalam KUHP Baru*, opcit, hal. 26.

<sup>125</sup> *Ibid.*

saja pidana perampasan kemerdekaan tidak dapat diabaikan sebagai pilihan terakhir bagi tindak pidana atau pelaku pidana yang tidak dapat ditolerir. Keberadaan pidana denda juga bukanlah sebagai *panacee*,<sup>126</sup> atau *alat penyembuh penyakit satu-satunya*. Namun yang diperlukan adalah usaha untuk mengefektifkan sarana pidana denda dengan segala sarana operasional atau modalita penerapannya. Agar pidana denda tidak menjadi *Cinderella among the penal method*.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Alain A. Wijffels, dalam J.E. Lokollo, *Perkembangan Pidana Denda di Indoneisa*, *opcit*, hal. 249.

<sup>127</sup> Istilah Hermann Mannheim yang disitir J.E. Lokollo, *Perkembangan Pidana Denda di Indoneisa*, *opcit*, hal. 5.

pelaksanaan pidana denda pembahasannya dipadatkan dalam dua klasifikasi, yaitu : pengaturan pelaksanaan pidana denda di dalam KUHP dan di beberapa Undang-undang di luar KUHP.

### 1. Pengaturan Dalam KUHP

Pada stelsel pidana di dalam KUHP yang berlaku saat ini, ditemukan bahwa pidana denda dapat dikatakan sebagai pidana yang paling ringan,<sup>129</sup> hal demikian nampak menurut Pasal 10 KUHP, dimana urut-urutannya :

1. Pidana mati,
2. Pidana penjara,
3. Pidana kurungan,
4. Pidana denda,
5. Pidana Tutupan.

Dari urut-urutan di atas pidana denda diurutkan pada deret keempat, bahkan sebelum ditambahkannya pidana tutupan berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1946, pidana denda menempati urutan terakhir dalam stelsel pidana di Indonesia.

Padahal di dalam sejarah hukum, disebutkan pidana denda adalah pidana yang paling tua dibandingkan dengan pidana penjara, bahkan dengan pidana mati sekalipun. Selain itu pidana denda terdapat pada seluruh masyarakat, bahkan masyarakat

---

<sup>129</sup> Ruslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1987, hal. 48, dan Lihat Pasal 69 KUHP.

primitif juga mengenal denda.

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

Perhatian 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 tujuan-tujuannya, dibandingkan dengan pidana perampasan kemerdekaan sebagai pidana yang berat (*streng straffen*).<sup>130</sup> 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 minimam majorest quaelibet poena pecuniaria*.<sup>131</sup>

Namun anggapan demikian sekarang ini tidaklah dapat diterima begitu saja, apabila melihat tajamnya kritik terhadap

<sup>130</sup> J.E. Lokollo, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru, opcit*, hal. 3.

<sup>131</sup> Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pidanaan di Indonesia, opcit*, hal. 3.

pidana perampasan kemerdekaan, maka pidana denda menempati posisi yang penting. Bahkan menurut **Sudarto**, di Eropa barat pidana denda menjadi lebih penting daripada pidana perampasan kemerdekaan.<sup>132</sup>

Berat ringannya suatu pidana bukanlah acuan untuk 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 keseluruhan ancaman sanksi pidana yang tercantum dalam Buku II dan III KUHP, maka pidana denda menempati jumlah terbanyak kedua setelah pidana penjara. Dari 1004<sup>133</sup> keseluruhan ancaman pidana tersebut rinciannya adalah :

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%).

<sup>132</sup> Muladi, *Jenis-jenis Pidana Pokok dalam KUHP Baru, opcit*, hal. 24.

<sup>133</sup> Perhitungan didasarkan pada jenis ancaman pidana dalam setiap pasal dan ayat. Apabila di dalam satu pasal disebutkan beberapa perumusan tindak pidana dan ancaman pidana, maka setiap jenis ancaman pidana untuk masing-masing pasal dan ayat yang disebut itu dihitung sendiri-sendiri.

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.

Dilihat 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 ; "Seorang pengurus atau komisaris perseroan terbatas, maskapai andil Indonesia atau perkumpulan-perkumpulan koperasi di luar 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 denda paling banyak 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 bulan dan dalam hal terjadi pemberatan pidana atau residivis, kurungan pengganti denda hanya 8 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 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 pidana denda, disebabkan karena perbarengan atau pengulangan, atau karena ketentuan pasal 52 maka pidana kurungan pengganti paling lama delapan bulan,
6. Kurungan pengganti sekali-sekali tidak boleh lebih dari delapan bulan.

Lalu dalam Pasal 31 ditentukan :

1. Terpidana dapat menjalani pidana kurungan pengganti tanpa menunggu batas waktu pembayaran denda,
2. Ia selalu berwenang membebaskan dirinya dari pidana kurungan pengganti dengan membayar dendanya.
3. Pembayaran sebagian dari pidana denda, baik sebelum maupun sesudah mulai menjalani pidana kurungan pengganti, membebaskan terpidana dari sebagian pidana kurungan seimbang dengan bagian denda yang dibayarnya.

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 menarik dari ketentuan kedua Pasal di atas : **Pertama**, mengenai perhitungan pidana kurungan pengganti denda, **Kedua**, mengenai batas waktu pembayaran denda, dan **ketiga**, mengenai proporsi perhitungan denda yang dibayar sebagian, dengan kurungan penggantinya.

**Masalah pertama** yaitu mengenai perhitungan pidana kurungan pengganti denda. Dalam Pasal 30 ditentukan, bahwa maksimal kurungan pengganti = 6 bulan (180 hari) atau 8 bulan (240 hari) terhadap residivis atau pemberatan, sedang 1 hari kurungan pengganti = Rp.7,5,-. Berarti jumlah maksimal kurungan pengganti denda adalah  $Rp.7,5 \times 180 = Rp. 1350,-$  dan terhadap residivis atau pemberatan  $Rp.7,5 \times 240 = Rp. 1800,-$ .

Ketentuan ini tentunya sangat 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/berat ringannya tindak pidana. Untuk kejahatan, ancaman maksimum dendanya mulai Rp. 900,- sampai Rp.150.000,-<sup>134</sup> namun umumnya

<sup>134</sup> 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,-

Rp.4500,- 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, berapapun besarnya pidana denda yang dijatuhkan hakim, apabila lebih dari Rp.1350,- maka kurungan pengganti yang dapat dilaksanakan maksimal 6 bulan kurungan. Misalnya, denda sejumlah Rp. 2000,- kurungan penggantinya maksimal 6 bulan, demikian juga denda sejumlah Rp.150.000,- akan dikenakan kurungan pengganti maksimal 6 bulan.

Hal ini tentunya 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 satu pasal saja, yaitu Pasal 403. Yang lainnya diancamkan secara alternatif, sehingga hakim bisa memilih pidana alternatif selain denda.

Tetapi mengacu pada ketentuan undang-undang di luar KUHP yang diancamkan secara tunggal atau kumulatif, hal ini tentunya menjadi masalah dalam 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 bila 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 itu tidak dibayar. Pidana kurungan semacam ini dinamakan *kurungan pengganti denda* atau *kurungan subsidiar*.<sup>135</sup>

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

Mengenai *masalah kedua*, yaitu Pasal 30 dan 31 KUHP mengatur masalah pelaksanaan pidana kurungan pengganti. Tetapi malahan tidak mengatur lebih jauh lagi 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.

---

<sup>135</sup> Andi Hamzah dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pidana di Indonesia*, Jakarta, Akademika Pressindo, 1983, hal. 36.

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 tahun.<sup>136</sup>

Pendapat yang dikemukakan oleh R. Soesilo di atas sebenarnya didasarkan pada ketentuan yang terdapat di dalam HIR. Dalam Pasal 325a HIR, disebutkan :<sup>137</sup>

“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 harus 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, tetapi sekali-kali tidak dapat lebih dari satu tahun lamanya”.

Dengan digantikannya HIR oleh Undang-undang No. 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

<sup>136</sup> R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana Serta Komenta-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor, Politea, 1991, hal. 52.

<sup>137</sup> Andi Hamzah dan Irdan Dahlan, *Perbandingan KUHP- HIR dan Komenta*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 368.

- 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 KUHAP lebih pendek. Pasal 273 KUHAP menyebutkan jangka waktu pembayaran denda adalah satu bulan, dan dapat diperpanjang lagi paling lama satu bulan. Sedang Pasal 325a HIR memberi batas waktu pembayaran denda dalam jangka waktu dua bulan dan dapat diperpanjang lagi paling lama satu tahun.

Yang terakhir **masalah ketiga**, mengenai proporsi perhitungan denda yang dibayar sebagian, dengan kurungan penggantinya.

Pidana denda dapat pula hanya dibayar sebagian, dan sisanya dijalani dengan kurungan 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 yang diatur dalam pasal 31 ayat (2) dan (3) KUHP.

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

Andi Hamzah dan Siti Rahayu memberikan contoh mengenai proporsi perhitungan lamanya kurungan pengganti pidana denda, sebagai berikut :<sup>138</sup>

Misalnya, "seseorang dijatuhi pidana denda sebesar Rp.800,- subsidiair 16 hari kurungan, dalam hal ini terpidana bebas untuk memilih membayar denda atau menjalani kurungan pengganti. Apabila 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 si terpidana baru dapat membebaskan dirinya dengan membayar denda sebesar  $\frac{3}{4} \times$  Rp. 600,- = Rp. 450,-<sup>139</sup>

Kebijakan legislatif mengenai kurungan pengganti denda di atas memang dirasakan sudah tidak sesuai lagi, lebih-lebih lagi apabila aturan ini ditetapkan terhadap perundang-undangan pidana di luar KUHP seperti yang memuat ancaman denda ratusan juta,

<sup>138</sup> Andi Hamzah dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pidana di Indonesia*, opcit, hal. 37.

<sup>139</sup> R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor, Politea, 1991, hal. 53.

bahkan milyaran rupiah, seperti Undang-undang Korupsi, Undang-undang Narkotika dan Psikotropika dan masih banyak lagi. Apabila kebijakan ini tidak dirubah maka akan meneruskan masalah disparitas dalam penerapan pidana denda dengan pidana penggantinya.

Disparitas akan terlihat sangat jelas apabila pidana denda dijatuhkan terhadap kejahatan-kejahatan dengan kategori berat, seperti korupsi dan narkotika. Penjatuhan pidana denda yang besar dalam kasus-kasus seperti ini hanya disediakan sarana kurungan pengganti yang singkat sesuai sesuai dengan perhitungan yang ada. Dalam situasi seperti ini, besar kemungkinan terpidana tidak akan membayar denda, tapi memilih melaksanakan pidana kurungan pengganti yang lamanya tidak lebih dari enam bulan. Dengan begitu dapat dikatakan kurungan pengganti pidana denda tidak diandalkan sebagai upaya paksa yang dapat menjamin pelaksanaan pembayaran denda.

Kemudian dalam Pasal 42 KUHP, ditentukan bahwa pidana denda yang dibayarkan merupakan pendapatan bagi Negara. Selengkapnya disebutkan : "Segala biaya untuk pidana penjara dan pidana kurungan dipikul oleh Negara, dan *segala pendapatan dari pidana denda dan perampasan menjadi milik Negara*".

Ketentuan yang sama juga diatur dalam Pasal 95 ayat (1) KUHP Greenland, yang berbunyi "Denda yang dikenakan sesuai

dengan kitab ini akan masuk ke perbendaharaan kas Negara”. Demikian juga dalam Pasal 241 KUHP Austria, disebutkan : “Pidana yang dijatuhkan mengenai uang, barang-barang, barang-barang dagangan, peralatan-peralatan, dirampas untuk perbendaharaan Negara”.<sup>140</sup>

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 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 ditentukan lain.

Inilah yang menurut **Barda Nawawi Arief** dikatakan sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan. Bahwa Buku I KUHP merupakan *general rules* (aturan umum), yang berlaku bagi aturan-aturan pidana di dalam Buku II dan III KUHP, serta aturan dalam perundang-undangan pidana diluar KUHP sebagai *special rules* (aturan khusus).<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Andi Hamzah, *Catatan Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta, Sinar Grafika, 1991, hal. 131.

<sup>141</sup> Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 136.



Demikian juga mengenai pidana denda, Buku I Aturan Umum Bab I sampai VIII ini menjadi acuan utama dalam pelaksanaan penjatuhan pidana denda. Buku I ini mengatur pelaksanaan pidana denda yang dijatuhkan berdasarkan ketentuan Buku II dan III KUHP, maupun pidana denda yang dijatuhkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan di luar KUHP.<sup>142</sup>

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

## 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 di luar KUHP, termasuk ketentuan mengenai pidana denda. Dalam berbagai Undang-undang di luar KUHP terjadi

---

<sup>142</sup> 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 propinsi, ketentuan dalam peraturan itu yang menyatakan 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 Soenarto Soerodibroto, *KUHP dan KUHP*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, hal. 78.

banyak perubahan ancaman pidana denda sebesar jutaan, bahkan milyaran rupiah.

Akhirnya 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.

Banyaknya tindak pidana yang pengaturannya terpecah 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 di samping adanya peraturan hukum (pidana) berupa unifikasi yang bertahan lama (KUHP) diperlukan pula peraturan pidana yang bersifat temporer.<sup>143</sup>

Ketiga, pada banyak peraturan hukum berupa perundang-undangan di lapangan perdata, tatanegara, dan terutama administrasi Negara, perlu dikaitkan dengan sanksi-sanksi pidana untuk mengawasi peraturan-peraturan itu supaya ditaati. Hal itu nyata pada peraturan-peraturan perburuhan,

---

<sup>143</sup> Sudarto, *Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, Makalah, Simposium BPHN, Semarang, 1980, hal. 18.

agraria, kehutanan, perbankan, perdagangan, perindustrian, pertanian, perkawinan, pemilihan umum, perikanan, perhubungan, kemaritiman, perkoperasian dan lain-lain. Jadi disamping adanya perundang-undangan pidana yang bersifat khusus di luar KUHP seperti Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, devisa, ekonomi, subversi, imigrasi dan narkotik, adapula peraturan perundang-undangan yang bukan pidana dengan suatu sanksi pidana, walaupun pada umumnya sanksi-sanksi pidananya bersifat ringan karena berkualifikasi pelanggaran.<sup>144</sup>

Untuk itu akan ditinjau beberapa Undang-undang yang memuat sanksi pidana denda, terutama Undang-undang yang belum lama diundangkan.

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, dan 72. Perumusan pidana undang-undang 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

---

<sup>144</sup> Andi Hamzah, *Delik-delik Tersebar di Luar KUHP*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, hal. 9.

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 pidana 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 di samping dipidanya pelaku tindak pidana, kepada korporasi dikenakan pidana denda sebesar Rp.5.000.000.000,- (lima milyar rupiah).

Ancaman pidana denda terendah yang diancamkan maksimal Rp.20.000.000,- (dua puluh juta rupiah) dan ancaman tertinggi yang diancamkan maksimal 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 di rumuskan dengan maksimum khusus secara kumulatif dan kumulatif-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.1.000.000.000,- sedang ancaman terendah maksimum khusus pada Pasal 44 ayat (1) sebesar Rp.50.000.000,- Disebutkan ;

#### Pasal 41

- (1) Barang siapa membangun, mengoperasikan, atau melakukan dekomisioning reaktor nuklir tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (2) Barang siapa melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang menimbulkan kerugian nuklir dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar 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.

#### Pasal 42

- (1) Barang siapa 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 50.000.000,00 (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 melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (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 melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) untuk penghasil limbah radioaktif tingkat tinggi dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

- (2) Barang siapa melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) untuk penghasil limbah radioaktif tingkat rendah dan tingkat sedang dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (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 adalah diaturnya masalah kurungan pengganti denda secara khusus dalam keempat pasal yang memuat ketentuan pidana di atas. Maksimal kurungan pengganti denda pada Pasal 41, 43, 44 adalah 1 (satu) tahun, yang berarti lebih lama daripada kurungan pengganti denda yang diatur dalam Aturan Umum KUHP yang hanya 6 bulan atau 8 bulan untuk residivis. Yang menarik adalah Pasal 42 ayat (2) yang mengatur kembali kurungan pengganti denda maksimal 6 (enam) bulan.<sup>145</sup>

c. Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Agak berbeda dengan undang-undang lain, undang-undang yang memakai perumusan kumulatif pidana penjara dan pidana denda ini, tidak mencatumkan nominal pidana denda,

<sup>145</sup> 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 Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 179.

Ancaman maksimum khusus tertinggi pidana denda secara tunggal, paling banyak Rp.7.000.000.000.000,- (tujuh milyar rupiah) terhadap korporasi. Dan ancaman maksimum khusus terendah pidana denda dirumuskan secara alternatif, sebesar maksimal 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, menyebutkan :

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

e. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-undang pengelolaan lingkungan hidup ini memuat ketentuan pidana pada Pasal 41, 42, 42, 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 denda maksimal Rp.750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta), dan bisa ditambah sepertiga bila dilakukan oleh atau atas nama korporasi (Pasal 45).

rupiah) dan paling banyak Rp.200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah). Ancaman terendah, pidana kurungan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda sekurang-kurangnya Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp.2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Namun ancaman pidana yang besar tidak diimbangi dengan pengaturan secara khusus mengenai pelaksanaan pidana denda. Sehingga bukan tidak mungkin terpidana lebih memilih kurungan pengganti 6 bulan daripada membayar denda milyaran rupiah.

g. 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 dialtematiskan dengan kurungan penggantinya yang pendek. Dengan penggunaan istilah kurungan pengganti denda dan langsung mengaltermatikannya, 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 denda serendah-rendahnya Rp25.000.000.000,- (dua puluh lima milyar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp100.000.000.000,- (seratus milyar rupiah) atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) 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 Rp.5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp.25.000.000.000,- (dua puluh lima milyar rupiah) atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan.

- (3) Pelanggaran terhadap ketentuan pasal 41 Undang-undang ini diancam pidana denda serendah-rendahnya Rp1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp.5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 3 (tiga) bulan.

Ketiga ayat pada Pasal 48 di atas juga kembali mencantumkan kurungan pengganti denda maksimal 6, 5 dan 3 bulan. Menurut **Barda Nawawi Arief** perumusan kurungan pengganti yang demikian tidaklah lumrah dan berkelebihan.<sup>146a</sup>

h. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini cukup penting mengingat Undang-undang ini yang memberi landasan hukum kepada Peraturan Daerah untuk mencantumkan juga mengenai ketentuan pidana. Dalam Pasal 71 disebutkan :

- (1) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar.
- (2) Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Mengenai ketentuan pidana denda dalam ayat (2), karena Undang-undang ini tidak memberi wewenang lain maka

<sup>146a</sup> Lihat footnote nomor 145. Lihat Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 179.

tunduk pada aturan yang sudah ada. Disebutkan dalam Pasal 70 : “Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Untuk itu peraturan daerah mengenai pidana denda dalam pelaksanaannya mengacu pada ketentuan Buku I KUHP (mengenai kurungan pengganti) dan KUHPA (batas waktu pembayaran).

i. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1999 Tentang Lalu Lintas Devisa Dan Sistem Nilai Tukar

Undang-undang ini hanya memuat satu 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 No. 5 Tahun 1999 (merumuskan pidana denda secara tunggal dengan minimum dan maksimum khusus), namun undang-undang ini tidak mengatur masalah pelaksanaan pidana denda. Disebutkan dalam Pasal 6 :

Barangsiapa dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) diancam dengan pidana denda sekurang-kurangnya Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

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

Undang-undang ini mempunyai karakteristik yang berbeda dengan Undang-undang lainnya, karena memuat minimum khusus dan maksimum khusus. Sistem perumusan sanksi memakai bentuk kumulatif, kumulatif-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 di atas memuat ancaman denda minimum khusus terkecil Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan Maksimum khusus terbesar Rp.1.000.000.000,- (satu 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 dibayar 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.

k. 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 kumulatif dan kumulatif - 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, sedang pasal yang menambah adalah Pasal 12 A dan 12 B.

Ancaman pidana denda tertinggi terdapat pada Pasal 12 dan 12 B, yaitu maksimal Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) dengan minimal Rp.200.000.000,- (dua ratus juta rupiah), sedangkan ancaman pidana denda terendah terdapat pada Pasal 12 A, yaitu maksimal Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Undang-undang ini tidak mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan pidana denda.

l. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Undang-undang kehutanan ini memakai perumusan pidana secara kumulatif, pidana penjara dan denda yaitu pada Pasal 78 dengan 12 ayat yang memuat ancaman pidana. Ancaman tertinggi maksimal pidana penjara 15 tahun dan denda Rp.5.000.000.000,- (lima milyar rupiah), sedang terendah

ancaman maksimal penjara 3 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.

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

Undang-undang ini memakai perumusan kumulatif-alternatif pidana penjara dan atau pidana denda, dan tidak mengatur masalah pelaksanaan pidana khususnya pidana denda. Dalam Pasal 17 ayat (1) disebutkan :

Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak menggunakan Rahasia Dagang pihak lain atau melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 atau Pasal 14 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

n. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Desain 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 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

(2) Barang siapa dengan sengaja melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 19, atau Pasal

24 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 45.000.000,00 (empat puluh lima juta rupiah).

o. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2000 Tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu

Undang-undang ini memakai perumusan pidana yang serupa dengan Undang-undang tentang desain industri dan Undang-undang tentang rahasia dagang di atas. Mungkin karena ketiga undang-undang ini yang dibuat berurutan dalam tahun yang sama. Dalam Pasal 54 disebutkan :

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).
- (2) Barangsiapa 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. 45.000.000,00 (empat puluh lima juta rupiah).

p. Undang-undang Nomor 14 Tahun 2001 Tentang Paten

Undang-Undang tentang Paten memuat ancaman pidana dalam 2 pasal dalam bentuk kumulatif-alternatif antara pidana penjara dan atau pidana denda. Disebutkan :

Pasal 130

Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melanggar hak Pemegang Paten Sederhana dengan melakukan salah satu tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan /atau denda paling banyak Rp.500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

**Pasal 131**

Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melanggar hak Pemegang Paten Sederhana dengan melakukan salah satu tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan /atau denda paling banyak Rp.250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah).

Kemudian tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pidana denda secara khusus.

**q. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Merek**

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

Ancaman paling sedikit pidana kurungan maksimum 1 (satu) tahun atau denda maksimum Rp. 200.000.000,-, sedang ancaman terbesar pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,- Dan tidak ada pengaturan secara khusus mengenai pelaksanaan pidana denda.

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

Undang-undang ini dalam pasal-pasal nya memakai perumusan ancaman pidana kumulatif 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. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000,00 (lima belas milyar rupiah).

Ancaman pidana denda secara tunggal tidak hanya untuk korporasi tapi juga untuk orang. Pidana pokok untuk korporasi ditambah sepertiga.

Ancaman terendah untuk pidana denda secara tunggal yaitu paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 300.000.000,00 (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 untuk denda yang tidak dibayar. Dalam Pasal 11 disebutkan :

1. Dalam hal terpidana tidak mampu membayar pidanadenda 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 denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dicantumkan dalam amar putusan hakim.



- s. 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 dan 6, yang sebelumnya Rp.5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah) menjadi Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Kemudian menambah ketentuan pidana dengan Pasal 17 A.

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

Undang-undang baru 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 Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

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

u. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

Undang-undang ini pada Pasal 28 memuat perumusan ancaman pidana secara kumulatif-alternatif pidana kurungan dan atau pidana denda. Maksimum khusus terendah pidana kurungan maksimal 2 (dua) bulan dan/atau pidana denda maksimal Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah). Dan maksimum khusus tertinggi pidana kurungan maksimal 6 (enam) bulan dan/atau pidana denda maksimal Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Kemudian tidak diatur mengenai pelaksanaan pidana denda.

Untuk lebih mudahnya perbandingan di atas disajikan dalam bentuk tabel :

| NO | Undang-undang                                     | Perumusan                                | Pidana denda <sup>147</sup> |                      | Pengganti denda                                       |
|----|---|--|-----------------------------|----------------------|---|
|    |   |  | Minimum khusus              | Maksimum Khusus      |   |
| 1  | 2   | 3  | 4                           | 5                    | 6   |
| 1. | UU No 5 / 1997 ttg Psikotropika                   | AK mati/penjara dan denda<br>T : denda   | -                           | Rp.5 milyar          | -   |
| 2. | UU No 10 / 1997 ttg Ketenanganukliran             | K dan KA: penjara dgn denda<br>T : denda | -                           | Rp. 1 milyar         | Kurungan 1 - 1 tahun<br>- 6 bulan                     |
| 3. | UU No 20 / 1997 ttg Penerimaan Negara bukan Pajak | K : penjara/ kurungan dan denda          | -                           | 4 kali PNPB terutang | -   |
| 4. | UU No 22 / 1997 ttg Narkotika                     | K, A : penjara dgn denda<br>T : denda    | -                           | Rp. 7 milyar         | Kurungan pengganti Pasal 100 sesuai Peraturan berlaku |

<sup>147</sup> Dalam satu undang-undang masing-masing Pasal dan ayat mencantumkan jumlah ancaman yang berbeda, oleh karena itu diambil batas terendah dan tertinggi dalam satu undang-undang.

| 1  | 2   | 3  | 4           | 5              | 6   |
|----|---|--|-------------|----------------|---|
| 5  | UU No 23 / 1997 ttg Pengelolaan Lingkungan Hidup                        | K : pidana penjara dan denda                     | -           | Rp.750 juta    | -   |
| 6  | UU No 10 / 1998 tentang perubahan UU Perbankan                          | K : penjara dan denda<br>KA : kurungan dgn denda | Rp.1 milyar | Rp. 200 milyar | -   |
| 7  | UU No 5 / 1999 ttg Larangan Praktek monopoli dan persaingan tidak sehat | A : denda atau kurungan pengganti                | Rp.1 milyar | Rp.100 milyar  | kurungan Pasal 48<br>(1)6 bulan<br>(2)5 bulan<br>(3)3 bulan |
| 8  | UU No 22 / 1999 ttg Pemerintahan Daerah                                 | -  | -           | Rp.5 juta      | * merupakan landasan utk PERDA                              |
| 9  | UU No 24 / 1999 ttg Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar           | T : denda  | Rp.250 juta | Rp. 1 milyar   | -   |
| 10 | UU No 31 / 1999 ttg pemberantasan TP Korupsi                            | K, KA : penjara dgn denda<br>T : denda           | Rp.50 juta  | Rp.1 milyar    | -   |
| 11 | UU No 20 / 2001 ttg perubahan UU 31/99                                  | tetap  | tetap       | tetap          | -   |
| 12 | UU No 41 / 1999 ttg Kehutanan   | K :  | -           | Rp.5 milyar    | -   |
| 13 | UU No 30 / 2000 ttg Rahasia Dagang                                      | KA : penjara dgn denda                           | -           | Rp.300 juta    | -   |
| 14 | UU No 31 / 2000 ttg Desain Industri                                     | KA : penjara dgn denda                           | -           | Rp.300 juta    | -   |
| 15 | UU No 32 / 2000 ttg Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu                   | KA : penjara dgn denda                           | -           | Rp.300 juta    | -   |
| 16 | UU No 14 / 2001 ttg Paten   | KA : penjara dgn denda                           | -           | Rp.500 juta    | -   |
| 17 | UU No 15 / 2001 ttg Merek   | KA, A : penjara dgn denda                        | -           | Rp. 1 milyar   | -   |
| 18 | UU No 15 / 2002 ttg Tindak Pidana Pencucian Uang                        | K : penjara dan denda<br>T : denda, penjara      | Rp.100 juta | Rp. 15 milyar  | Pasal 11 Penjara pengganti maksimal 3 tahun                 |
| 19 | UU No 25 / 2003 ttg perubahan UU 15 / 2002                              | sama   | sama        | sama           | sama  |
| 20 | UU No 19 / 2002 ttg Hak Cipta   | KA : penjara dgn denda                           | Rp.1 juta   | Rp. 5 milyar   | -   |
| 21 | UU No 31 / 2002 ttg Partai Politik                                      | KA : penjara dgn denda                           | -           | Rp. 1 milyar   | -   |

\* Keterangan :

- K = kumulatif
- A = alternatif
- KA = kumulatif-alternatif (dan/atau)
- AK = Alternatif Kumulatif (...atau ...dan...)
- T = tunggal

Dari gambaran perkembangan ancaman pidana denda dalam hukum positif Indonesia di atas, dapat disimpulkan telah cukup banyak dilakukan usaha untuk mendayagunakan pidana denda. Namun konsepsinya tetap klasik dengan tumpuan pada 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 sasarannya, karena bukan pidana denda yang berat itu sendiri yang menentukan kemanjurannya.<sup>148</sup>

Dari beberapa Undang-undang di atas dapat disimpulkan dengan semakin banyaknya penggunaan ancaman pidana denda dalam perundang-undangan di luar KUHP, semakin penting pengaturan dalam pelaksanaan pidana denda. Hanya 3 Undang-undang (UU ketenaganukliran, UU Larangan Praktek monopoli dan UU Tindak pidana pencucian uang) yang mencoba mengatur secara khusus mengenai aturan pelaksana pidana denda, namun tidak banyak berbeda dengan aturan umum KUHP. Ketiganya hanya kembali mengatur masalah kurungan pengganti denda, dengan menaikkan jumlah harinya.

---

<sup>148</sup> J.E. Lokollo, *Perkembangan Pidana Denda Di Indonesia*, *opcit*, hal. 273.

## **B. Kebijakan Legislatif yang Menunjang efektifitas Pelaksanaan Sanksi Pidana Denda**

Kebijakan legislatif merupakan kebijakan (*policy*) dalam menetapkan dan merumuskan sesuatu di dalam perundang-undangan. Oleh karena itu sering juga kebijakan legislatif disebut dengan istilah kebijakan formulatif atau kebijakan perundang-undangan.

Sebagai masalah yang termasuk dalam bidang kebijakan, maka penetapan atau perumusan suatu sanksi pidana bukanlah suatu keharusan. Tidak ada yang absolut dalam bidang kebijakan, karena pada hakekatnya dalam kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai masalah alternatif pilihan.<sup>149</sup> Demikian pula dalam kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan pidana denda. Ada berbagai alternatif cara pengaturan pelaksanaan pidana denda, yang dapat dijadikan pilihan sebagai sarana yang efektif dan bermanfaat dalam mencapai tujuan.

Mengenai pembahasan alternatif pengaturan pelaksanaan pidana denda akan difokuskan mengenai : pedoman penjatuhan 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*)

---

<sup>149</sup> Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung, Sinar Baru, 1983, hal. 31.

merupakan pedoman bagi hakim untuk menjatuhkan atau menerapkan pidana. Pedoman pidana mempunyai sifat *inherent* (melekat) dengan tujuan pidana, karena pedoman pidana 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 pidana.<sup>150</sup>

KUHP yang sekarang berlaku tidak merumuskan tujuan pidana apalagi pedoman pidana. KUHP yang sekarang merupakan hasil dari pengaruh aliran klasik yang berpijak pada asas pembalasan yang sekuler, yaitu bahwa pidana secara konkrit tidak dikenakan dengan tujuan untuk mencapai sesuatu hasil yang bermanfaat, melainkan setimpal dengan berat ringannya tindakan yang dilakukan<sup>151</sup>. KUHP sekarang memang berorientasi pada perbuatan (*daad strafrecht*) dengan berpijak pada asas *let the punishment fit the crime*, yang juga melarang melakukan kebijakan peradilan<sup>152</sup>, sehingga tidak ada pencantuman tujuan dan pedoman pidana.

Berbeda dengan KUHP yang sekarang, pada Rancangan

<sup>150</sup> Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 2002, hal. 157.

<sup>151</sup> J.E. Lokollo, *Perkembangan Pidana Denda Di Indonesia*, *opcit*, hal. 282.

<sup>152</sup> Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, *opcit*, hal. 153.

KUHP telah dirumuskan mengenai tujuan dan pedoman pemidanaan. Menurut **Barda Nawawi Arief** perumusan ini bertolak dari pokok-pokok pikiran :<sup>153</sup>

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

Mengenai tujuan pemidanaan telah dibahas secara khusus pada Bab II tulisan ini, termasuk tujuan pemidanaan pada Rancangan KUHP Tahun 1999-2000, sehingga tidak dibahas kembali. Sedangkan mengenai pedoman pemidanaan konsep memuat beberapa pedoman pemidanaan, yaitu :

---

<sup>153</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 152-153.

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

Bentuk ***pedoman yang kedua***, pedoman pidanaan yang bersifat khusus, yaitu pedoman penjatuhan terhadap salah satu pidana tertentu. Pedoman pidanaan ini tidak kalah pentingnya, 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 di cantumkan dalam Pasal 78, yaitu :

- (1) Dalam penjatuhan pidana denda, wajib dipertimbangkan kemampuan terpidana.
- (2) Dalam menilai kemampuan terpidana, hakim wajib diperhatikan apa yang dapat dibelanjakan oleh terpidana sehubungan dengan keadaan pribadi dan kemasyarakatannya.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam 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.

***Pedoman yang terakhir*** yaitu pedoman bagi hakim dalam menerapkan sistem perumusan ancaman pidana yang digunakan dalam perumusan delik. Pedoman ini diterapkan terhadap ancaman pidana dengan *perumusan tunggal dan alternatif*. Dan yang akan dibahas khusus hanya mengenai pidana denda.

***Pertama***, pedoman penerapan pidana denda tunggal, diatur dalam Rancangan KUHP Pasal 55, 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 tindak 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) dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan tidak efektifnya penjatuhan pidana denda untuk seseorang yang telah berulang kali melakukan tindak pidana yang hanya diancam dengan pidana denda.

Dari Pasal 55 ini dapat ditarik kesimpulan, terdapat beberapa kemungkinan terhadap perumusan pidana denda yang diancamkan secara tunggal :

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

Kemudian **Kedua**, 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 56 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 dipandang telah sesuai dan dapat menunjang

- tercapainya tujuan pemidanaan.
- (2) Jika pidana penjara dan 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) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak berlaku jika pasal yang bersangkutan juga mengancam secara kumulatif untuk kedua jenis pidana pokok tersebut.
  - (4) Jika dipertimbangkan untuk menjatuhkan pidana pengawasan berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dan Pasal 73 ayat (1) dan (2), maka tetap dapat dijatuhkan pidana denda paling banyak separuh dari maksimum pidana denda yang diancamkan tersebut bersama-sama dengan pidana pengawasan.

Dalam Penjelasan 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 telah memenuhi tujuan pemidanaan.

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

Namun dalam ayat (2) di atas, Rancangan KUHP mengembangkan pemikiran untuk memilih kedua sanksi yang diancamkan secara alternatif, jadi beralih menjadi kumulatif. Menurut **Barda Nawawi Arief** dasar pemikirannya adalah bahwa

apabila misalnya pidana penjara 6 tahun dialternatifkan dengan pidana denda 6 juta, maka dapat diartikan bobot kedua jenis pidana itu sama. Maka bobot maksimum pidana penjara 6 tahun atau pidana denda 6 juta, dipandang senilai dengan jumlah (kumulasi) dari separuh maksimum pidana penjara 3 tahun dan separuh maksimum pidana denda 3 juta. Jadi dalam perumusan alternatif sebenarnya terkandung juga ancaman pidana secara kumulatif sebesar  $\frac{1}{2}$  dari (maksimum penjara + maksimum denda).

Sedangkan ketentuan pada ayat (4), dimaksudkan dengan adanya kumulasi pidana denda dapat dihindari kesan bahwa dengan pidana pengawasan saja seolah-olah 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 56 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.

Adanya perumusan mengenai pedoman pemberian pidana seperti tersebut di atas telah 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 dapat menambah pertimbangan lain dalam menjatuhkan pidana.

Prinsip individualisasi pidana menurut **Barda Nawawi Arief** mengandung beberapa karakteristik, yaitu :

- pertanggungjawaban (pidana) bersifat pribadi/ perseorangan (asas personal),
- pidana hanya diberikan kepada orang yang bersalah (asas culpabilitas),
- pidana harus disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi si pelaku, ini berarti harus ada kelonggaran/ fleksibilitas bagi hakim dalam memilih sanksi pidana (jenis maupun berat ringannya sanksi) dan harus ada kemungkinan modifikasi pidana (perubahan/ penyesuaian) dalam pelaksanaannya.<sup>156</sup>

Pedoman ppidanaan sebagai ciri diterapkannya prinsip individualisasi merupakan hal yang sangat penting untuk dipertimbangkan mengingat pedoman ppidanaan tidak tercantum dalam KUHP Indonesia yang sekarang.

---

<sup>156</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, hal. 43.

Pentingnya individualisasi dalam pemberian pidana dikatakan

**Sudarto :**

“Dengan mengetahui efek dari berbagai sanksi pidana pada umumnya maka hakim dapat mempertimbangkan dengan lebih mantap jenis pidana apakah yang paling sesuai untuk kasus tertentu. Untuk pemidanaan yang sesuai masih perlu pula diketahui lebih banyak mengenai si pembuat. Ini memerlukan informasi yang cukup tidak hanya tentang pribadi pembuat, akan tetapi juga tentang keadaan-keadaan yang menyertai perbuatan yang dituduhkan. Digunakannya pidana sebagai sarana untuk mempengaruhi tindak laku seseorang tidak akan diketahui tentang orang yang menjadi obyeknya. Dalam hubungan ini maka pereduksian dari kasus sampai kepada hal-hal yang *juridisch relevant* saja mengandung risiko aan ketidak-tepatan pidana yang dijatuhkan, hal mana akan mengurangi pengaruh yang diinginkan dari pidana tersebut, ialah tercegahnya si pembuat untuk mengulangi perbuatannya”.<sup>157</sup>

## 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 diberlakukan di Belanda, dan sistem denda harian (*day fine*) yang diperkenalkan oleh Negara-negara skandinavia (Finlandia dan Swedia), kemudian diikuti oleh Jerman, Austria, Prancis dan Portugal.

<sup>157</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 86.

Selain sistem kategori dan *day fine system*, juga terdapat sistem bebas dan sistem transaksi. Untuk itu pembahasan poin ini diperinci pada keempat sistem tersebut :

#### a. 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, sedang minimumnya ditentukan secara umum. Tidak dikenal penerapan sanksi denda bersama dengan pidana penjara. Tetapi kemudian Belanda mengubahnya terhadap delik yang tidak diancamkan pidana denda (baik tunggal atau alternatif) dapat ditambahkan pengenaan denda, bersama pidana penjara atau kurungan (yang memang diancamkan).<sup>157a</sup> Yang terpenting diperkenalkannya sistem denda berdasar kategori.

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

Pasal 23 : 4 KUHP Belanda disebutkan enam kategori denda :<sup>158</sup>

<sup>157a</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Masalah Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 19.

<sup>158</sup> Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 5.

|              |   |                  |
|--------------|---|------------------|
| Kategori I   | : | 500 gulden       |
| Kategori II  | : | 5.000 gulden     |
| Kategori III | : | 10.000 gulden    |
| Kategori IV  | : | 25.000 gulden    |
| Kategori V   | : | 100.000 gulden   |
| Kategori VI  | : | 1.000.000 gulden |

Sistem inilah yang kemudian diadopsi dalam Rancangan KUHP 1999-2000. Dalam Pasal 75 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 :
 

|              |   |                   |
|--------------|---|-------------------|
| Kategori I   | : | Rp. 150.000,-     |
| Kategori II  | : | Rp. 750.000,-     |
| Kategori III | : | Rp. 3.000.000,-   |
| Kategori IV  | : | Rp. 7.500.000,-   |
| Kategori V   | : | Rp. 30.000.000,-  |
| Kategori VI  | : | Rp. 300.000.000,- |
- (4) Pidana denda paling banyak untuk korporasi adalah kategori lebih tinggi berikutnya.
- (5) Pidana denda paling banyak untuk korporasi yang melakukan tindak pidana yang diancam dengan :
  - a. pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun adalah denda Kategori V,
  - b. pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun adalah denda Kategori VI.
- (6) Pidana denda paling sedikit untuk korporasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) adalah denda Kategori IV.
- (7) Dalam hal terjadi perubahan nilai uang, ketentuan besarnya denda ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam Penjelasan pasal ini dicantumkan maksud dari



sistem kategori ini, yaitu :

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

Nilai masing-masing kategori didasarkan pada perhitungan, maksimum kategori pidana denda yang teringan (kategori I) adalah kelipatan 100 (seratus) kali jumlah pidana denda sebagaimana ditentukan dalam ayat (2), sedangkan maksimum kategori pidana denda yang terberat (kategori VI) adalah kelipatan 200.000 (dua ratus ribu) kali. Kategori lainnya (II, III, IV dan V) berturut-turut merupakan kelipatan 500 (lima ratus) kali, 2000 (dua ribu) kali, 5000 (lima ribu) kali, dan 20.000 (dua puluh ribu) kali jumlah pidana denda sebagaimana ditentukan dalam ayat (2).

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 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 perubahan besarnya denda cukup ditetapkan

dengan Peraturan Pemerintah.

Hal inilah yang dapat mengatasi salah satu masalah pidana denda dalam KUHP sekarang, sehingga sistem kategori ini dapat diterima. Seperti dikatakan oleh **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 mengalikan 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 aturan pidana 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 diterima”.<sup>159</sup>

Dibuatnya 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

<sup>159</sup> Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan, opcit*, hal. 124.

penyesuaian maksimum khusus pidana denda bagi semua tindak pidana dan pelaku tindak pidana, dari yang ringan sampai yang berat, atau dari yang *de eerstveroordeelden* sampai residivis.<sup>160</sup>

#### b. Sistem denda harian

Sistem perumusan ancaman pidana denda yang lain adalah sistem denda harian (*day fine*), yang baru diperkenalkan oleh Negara-negara Skandinavia (Finlandia dan Swedia), kemudian diikuti oleh Jerman, Austria, Perancis dan Portugal. Pada sistem ini, pembayaran denda didasarkan pada kemampuan keuangan orang perhari. Untuk delik 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 diperhitungkan menurut hari, sehingga jumlah denda yang harus dibayar ialah sebanyak pendapatan harian setiap terpidana”.<sup>161</sup>

Denda harian berarti perhitungan besarnya denda didasarkan pada pendapatan pelanggar perhari. Jadi,

<sup>160</sup> J.E. Lokollo, *Pidana denda dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal. 11.

<sup>161</sup> Andi Hamzah, *Pidana dan Pemidanaan*, *opcit*, hal. 55.

perimbangan berapa lama orang seharusnya dipidana penjara dibandingkan dengan jika diganti dengan denda, maka besarnya denda yang dikenakan ialah berapa besar pendapatan orang itu perhari. Untuk tiba pada denda harian individual yang lebih tepat, maka hakim dapat menempuh cara-cara sebagai berikut :<sup>162</sup>

- a. Kesalahan dinyatakan dan dikonversi dalam pidana penjara menurut hari,
- b. denda harian diperhitungkan sesuai dengan pendapatan perbulan dari terdakwa, kemudian seluruh hutang yang ada dikurangkan,
- c. Jumlah tersebut dibagi jumlah hari dalam satu bulan,
- d. Jumlah yang ditentukan dalam bagian b dan c dikalikan a sehingga diperoleh total jumlah denda yang harus dibayar.

Misalnya :  $b (\$600) : c (30) \times a (100) = d (\$2000)$ <sup>162a</sup>

- |   |   |                                    |
|---|---|------------------------------------|
| a | = | jumlah hari seimbang dalam penjara |
| b | = | jumlah pendapatan perbulan         |
| c | = | jumlah hari perbulan               |
| d | = | jumlah denda yang harus dibayar    |

Satuan hari berbeda antara Negara yang satu dengan yang lain. Begitu pula maksimum dan minimumnya perhari ditentukan dalam KUHP.

Di Swedia satu hari maksimum dendanya 1000 crown

<sup>162</sup> Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan, opcit*, hal. 121. Niniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan, opcit*, hal. 55.

<sup>162a</sup> B dibagi c merupakan jumlah denda perhari yang harus dibayar, sedang jumlah total perlu diketahui untuk membatasi penjatuhan maksimal denda harian.

sedangkan minimumnya 10 crown. Satuan hari di Swedia minimum 1 dan maksimum 180 yang tentu ini sama dengan 6 bulan (6 kali 30 hari = 180 hari).<sup>163</sup>

Sedang di Jerman menurut Pasal 40 KUHP-nya, minimum perhitungan harian adalah 2 mark dan maksimum 10.000 mark. Jumlah denda minimum 5 unit perhitungan harian, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang dan tidak lebih dari 360 unit perhitungan harian.<sup>164</sup>

Di Denmark, denda yang dijatuhkan minimum 1 denda harian dan maksimum 60 denda harian, tetapi bila ada beberapa delik dapat dikumulasikan tanpa batas maksimum. Minimum denda harian adalah 2 crown denmark dan tidak ditetapkan jumlah maksimum.<sup>165</sup>

Namun selain menganut sistem denda harian, hukum pidana Denmark juga menetapkan sejumlah denda yang pasti (the fixed sum fine), tapi undang-undang tidak menetapkan batas minimal dan maksimalnya. Berbeda dengan di Perancis yang menetapkan batas minimum dan maksimum, baik untuk denda harian, maupun untuk denda yang pasti.<sup>166</sup>

Di Perancis denda harian untuk kejahatan ringan yang diancam penjara, jadi sebagai alternatif dari pidana perampasan

---

<sup>163</sup> Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, opcit, hal. 21.

<sup>164</sup> *Ibid*, hal. 58.

<sup>165</sup> Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*, opcit, hal. 34.

<sup>166</sup> *Ibid*, hal. 43.

kemerdekaan. Di Jerman hanya yang dipidana 3 bulan atau kurang yang diganti dengan denda harian. Sedangkan Yunani secara konsekuen menetapkan denda harian, dimana Pasal 82 KUHP-nya menyebutkan bahwa semua pidana penjara tidak lebih dari 6 bulan dikonversi menjadi denda harian. Bahkan pengadilan dapat mengenakan denda harian sampai pada pidana penjara 18 bulan jika dipandang cukup memadai menerapkan pidana denda harian untuk membuat jera pelanggar untuk melakukan delik berikutnya.

**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 sobural dan psikhis terhadap terpidana. 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 diinginkan.<sup>167</sup>

Penjatuhan pidana sebagai suatu proses memang lebih sesuai dengan sifat pidana dalam masyarakat modern, yang menurut **M. Cherif Bassiouni** lebih menitik beratkan pada pelaksanaan suatu proses daripada pengaruhnya langsung pada para korban dan pelanggar.<sup>168</sup>

Namun demikian, 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 dikenakan ialah berapa besar pendapatan orang itu perhari. Sistem ini memang berasal dari Negara-negara maju, dimana tingkat pendapatan warganya rata-rata sangat tinggi, dan bahkan terhadap penganggurpun mendapat tunjangan penghasilan, sehingga terdapat keberatan terhadap penerapan sistem denda harian ini.

Dikatakan oleh **Andi Hamzah** :

“Memang agak sulit meniru cara ini di Indonesia, karena banyak penganggur yang tidak mempunyai pendapatan tetap, sehingga sulit membuat perhitungan berapa besar denda yang harus dibayar terpidana, kecuali jika ditetapkan bahwa pidana kurunganlah yang dijatuhkan terhadap pelanggar yang tidak mempunyai pendapatan tetap, sebagaimana halnya dengan ketentuan di dalam pasal-pasal 504, 505 dan 506 KUHP sekarang (delik pengemisan, pergelandangan dan *souteneur*).

---

<sup>167</sup> J.E. Lokollo, *Pidana denda dalam KUHP baru, opcit*, hal. 15.

<sup>168</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Opcit*, hal 257.

Berbeda halnya dengan Negara-negara seperti Skandinavia dimana ada tunjangan sosial kepada penganggur, sehingga penganggur tetap mempunyai pendapatan".<sup>169</sup>

Nada keberatan yang sama dikemukakan oleh **Loebby**

**Loqman**, dikatakannya :

"Apabila digunakan sistem *day fine* untuk Indonesia, akan mengalami kesukaran dalam menentukan patokan pendapatan seseorang. Hal demikian akan berakibat jauh perbedaan penjatuhan pidana denda antara seseorang dengan orang lain, karena perbedaan pendapatan antara orang-orang tersebut".<sup>170</sup>

Dalam laporan akhir yang dibuat oleh *The Property Penalties Commision* di Belanda pada tahun 1972, dikemukakan satu asas : bahwa denda tidak boleh lebih berat daripada yang diperlukan untuk tujuan-tujuan sanksi tersebut. Hal ini merupakan salah satu alasan untuk menolak berlakunya *day fine system*, yang berasal dari Negara-negara Skandinavia.<sup>176a</sup>

### c. Sistem bebas

Selain sistem kategori dan denda harian, di RRC juga 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 napi, akibat

<sup>169</sup> Andi Hamzah, *Sistem pidana dan Pemidanaan*, *opcit*, hal. 55.

<sup>170</sup> Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, *opcit*, hal. 125.

<sup>176a</sup> Hulsman, dalam Muladi, *Jenis-jenis Pidana Pokok dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal. 26.



kejahatan dan lain sebagainya.<sup>171</sup>

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

“Barangsiapa melakukan pencurian, diancam pidana penjara selama tidak lebih dari 3 tahun, atau dengan denda, atau keduanya, dan untuk delik kedua atau selanjutnya diancam pidana penjara atau denda atau dicambuk atau kedua pidana tersebut”.<sup>172</sup>

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

Sistem kategori 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 kategori lebih memberikan batasan.<sup>173</sup>

Pembatasan pidana pada sistem kategori ini dengan menetapkan ancaman pidana maksimum secara umum (dapat juga minimumnya) berdasarkan tingkatan kategori I sampai VI. Kemudian untuk setiap tindak pidana dicantumkan ancaman berdasarkan kategori, bukan pencatuman sejumlah uang.

Penetapan ancaman maksimum ini dikenal pula dengan

<sup>171</sup> *Ibid*, hal. 120.

<sup>172</sup> Andi Hamzah, *KUHP Malaysia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 225.

<sup>173</sup> Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan, opcit*, hal. 123.

sistem *indefinite* atau sistem maksimum atau sistem tradisional karena biasa digunakan dalam berbagai perumusan KUHP termasuk di Indonesia. Menurut **Colin Howard** sistem ini mempunyai tiga keuntungan :<sup>174</sup>

- a. dapat menunjukkan tingkat keseriusan masing-masing tindak pidana,
- b. memberikan fleksibilitas dan diskresi kepada kekuasaan pemidanaan,
- c. melindungi kepentingan si pelanggar itu sendiri dengan menetapkan batas-batas kebebasan dari kekuasaan pemidanaan.

#### d. Sistem transaksi

Pada sistem transaksi dilakukan penyelesaian perbuatan pidana oleh polisi dan Jaksa di luar pengadilan, setelah syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-undang dipenuhi terlebih dahulu oleh pelaku pidana.

Sistem transaksi ini diterapkan oleh Belanda dalam undang-undang pidananya. Dalam Pasal 74 WvS Belanda dan dengan *Wet Vermogenssanctie* tanggal 31 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

---

<sup>174</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 131.

dengan pidana denda atau dengan pidana penjara yang tidak lebih dari enam tahun.<sup>176</sup>

Kejaksaan di negeri Belanda merupakan pengendali dari digunakannya atau tidak penuntutan suatu perkara. Namun demikian polisi dapat berperan secara negative dalam hal suatu informasi, dimana perbuatan pidana tertentu tidak disampaikan kepada Kejaksaan, dan dalam teori dikenal sebagai *police waiver*. Hal ini diterapkan bahkan dalam kejahatan-kejahatan serius. Sebagai contoh yang sering terjadi di Belanda ialah pencurian sepeda yang dilaporkan masyarakat, hanya untuk mendapatkan penggantian asuransi, dimana oleh polisi tidak diteruskan ke kejaksaan. *Police waiver*, digunakan terutama dalam perkara yang melibatkan orang yang terganggu mentalnya atau anak, namun demikian juga menjadi kenyataan bahwa hal ini merupakan diskresi pada kejaksaan.<sup>177</sup>

Pada tahun 1958, polisi telah berwenang melakukan transaksi kepada tersangka, jika ditemukan bahwa tersangka terekam dalam berbagai alat pemantau kejahatan, seperti kamera lalu lintas atau video dalam pertandingan sepak bola, bila tidak membayar ketetapan atas sanksi, maka menghadapi tuntutan yang lebih besar dari penuntut umum, meski penuntut

<sup>176</sup> J.E. Lokollo, *Perkembangan Pidana Denda di Indonesia*, *opcit*, hal. 213

<sup>177</sup> Crisje Brants and Steward Field, *Discretion and Accountability in Prosecution, A Comparative Perspective on Keeping Crime Out of Court Criminal Justice in Europe*, Clarendon Press, Oxford, 1955, hal. 135.

umum juga mempunyai hak untuk melepaskan perkara (*waiver*) dalam tahap itu. Transaksi oleh polisi, hampir seluruhnya dilakukan pada perkara pelanggaran lalulintas, para pengutil toko, *first offender*, pengemudi yang mabuk, vandalisme, penyerangan ringan, dan lain-lain.

Sanksi-sanksi yang dilakukan di Belanda disebut sebagai sanksi ekstra yudisial, yakni transaksi polisi, transaksi dengan kejaksaan, dan pembebasan bersyarat apabila telah dilakukan penuntutan. Komisi Harta Benda kemudian menerapkan sistem ini pada tindak pidana berat atau serius. Dengan demikian jaksa diberi kesempatan untuk menggunakan syarat-syarat yang lain daripada yang meliputi pembayaran sejumlah uang untuk transaksi. Dalam hal transaksi, Kejaksaan Agung telah menetapkan tarif seragam bagi pembayaran yang diterapkan untuk seluruh negeri Belanda.<sup>177</sup>

Transaksi dapat juga dilakukan dikantor Kejaksaan, dimana pelaku dapat membayar sejumlah uang untuk tidak dilakukan penuntutan lebih lanjut. Disamping pembayaran sejumlah uang, Kejaksaan dapat menentukan syarat-syarat tertentu. Pelaku tidak harus menerima syarat yang diajukan kejaksaan, namun untuk itu kasus tersebut diteruskan ke

---

<sup>177</sup> Hulsman, *Sistem Peradilan Pidana dalam Perspektif Perbandingan Hukum*, disadur oleh Soejono D, Radjawali Press, Jakarta, 1984, hal. 76-77.

pengadilan.

Prinsip yang sama juga dianut di Denmark. Dalam batas-batas tertentu, penuntut umum dan polisi dapat mengenakan denda untuk menghindari tuntutan pidana. Menurut Pasal 723 *The Code of Criminal Procedure*, penuntut umum dapat menunda perkara berdasarkan alasan, bahwa si pelaku membayar sejumlah uang yang ditetapkan secara pasti oleh lembaga penuntutan dan disahkan oleh hakim. Hal ini disebut *Tiltalefrald*.<sup>178</sup>

Sistem transaksi ini dikatakan J.E. Lokollo, merupakan upaya mengatasi keadaan aparat justisial yang semakin *overload*. Dasar hukum sistem ini diatur dalam Buku I KUHP, sedang pelaksanaannya, diatur melalui keputusan pejabat yang berwenang. Kepada polisi dan Jaksa disediakan daftar tariff pidana denda, yang isinya terdiri dari jenis-jenis tindak pidana, tariff tuntutan dan tariff transaksi supaya memudahkan pelaksanaan transaksi.<sup>179</sup>

### 3. Penentuan Batas Waktu dan Cara Pembayaran Denda

Batas waktu pembayaran denda dalam hukum positif Indonesia memang tidak diatur dalam KUHP. Dalam Pasal 31 ayat (1) telah disinggung mengenai batas waktu pembayaran denda,

<sup>178</sup> Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Pebandingan Pidana, opcit*, hal. 35.

<sup>179</sup> J.E. Lokollo, *Pidana Denda dalam KUHP baru, opcit*, hal. 15.

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 KUHAP.

Dibandingkan ketentuan HIR maka batas waktu pembayaran menurut ketentuan KUHAP lebih pendek. Pasal 273 KUHAP menyebutkan jangka waktu pembayaran denda adalah satu bulan, dan dapat diperpanjang lagi paling lama satu bulan. Sedang Pasal 325a HIR memberi batas waktu pembayaran denda dalam jangka waktu dua bulan dan dapat diperpanjang lagi paling lama satu tahun.

Dibeberapa 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) Korea, disebutkan :

Denda dan denda ringan akan dibayar dalam jangka waktu tiga puluh hari sejak hari putusan hakim menjadi final, tetapi apabila denda dikenakan, maka penahanan di dalam suatu rumah kerja sebagai pengganti dapat ditetapkan berbarengan sampai denda itu dibayar sepenuhnya.<sup>180</sup>

Kemudian dalam Pasal 18 ayat (5) KUHP Jepang :

Kecuali atas persetujuan terpidana, penahanan karena tidak membayar denda tidak boleh dieksekusi di dalam tiga puluh hari sejak waktu putusan menjadi final dan penahanan karena tidak membayar denda ringan tidak boleh dieksekusi

<sup>180</sup> Andi Hamzah, *KUHP Republik Korea*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1987, hal. 76.

dalam waktu sepuluh hari sejak putusan menjadi final.<sup>181</sup>

Dalam Pasal 29 KUHP Muangthai disebutkan :

“Apabila seseorang yang 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 ia akan dikenakan kurungan pengganti denda”.<sup>182</sup>

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 di luar 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 mesti dipertahankan.

#### 4. Cara Pembayaran Denda

##### a. Pembayaran Dengan Mencicil

KUHP Greenland memungkinkan pembayaran denda ditangguhkan dan dapat dibayar dengan cara cicilan atau

<sup>181</sup> Andi Hamzah, *KUHP Jepang*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1987, hal. 73.

<sup>182</sup> Muladi dan Barda, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, *opcit*, hal. 183

angsuran, yang dilaksanakan dalam batas waktu sesuai keputusan pengadilan dan pada saat tertentu atas izin penuntut umum. Pasal 96 KUHP Greenland, berbunyi :

- (1) Pengadilan dapat menentukan penangguhan pembayaran denda.
- (2) Pencicilan pembayaran denda dapat diizinkan oleh penuntut umum.<sup>183</sup>

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, dan 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 di dalam Pasal 86 ayat 2, dan kepada keadaan ekonomi terdakwa dalam menentukan denda.<sup>184</sup>

Pasal 241 KUHP Austria, berbunyi :

Pidana yang dijatuhkan mengenai uang, barang-barang, barang-barang dagangan, peralatan-peralatan, dirampas untuk perbendaharaan Negara.  
Denda sekurang-kurangnya 50 schilling.  
Dalam menentukan denda kondisi ekonomi terdakwa akan dipertimbangkan.<sup>185</sup>

Kemudian dalam Pasal 36 ayat (1) KUHP Republik

Demokrasi Jerman, disebutkan :

<sup>183</sup> Andi Hamzah, *Catatan Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta, Sinar Grafika, 1991, hal. 131.

<sup>184</sup> *ibid*

<sup>185</sup> Andi Hamzah, *KUHP Austria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1987, hal. 143.



“Denda dimaksudkan 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 dipertimbangkan, keadaan ekonomi pelaku delik dan kewajibannya untuk memperbaiki kerusakan/kerugian yang ditimbulkan karena pelanggarannya”.<sup>186</sup>

Pembayaran denda secara mencicil dengan mempertimbangkan keadaan ekonomi terpidana ini juga diadopsi dalam Rancangan KUHP. Dalam Pasal 76 ayat (1) Rancangan KUHP disebutkan : “Denda dapat dibayar dengan cara mencicil dalam tenggang waktu sesuai dengan putusan hakim”.

Dalam Pasal 78 Rancangan KUHP disebutkan :

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

Prinsip pengaturan dalam Pasal 76 dan 78 Rancangan KUHP di atas juga diatur dalam Pasal 24 KUHP Belanda. Namun KUHP Belanda mencantumkan secara jelas batasan waktu untuk mencicil pidana denda. Disebutkan :

“Dalam menjatuhkan pidana denda, hakim harus mempertimbangkan kemampuan / kekayaan terdakwa

<sup>186</sup> Andi Hamzah, *KUHP Republik Demokrasi Jerman*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1987, hal. 77.

(*accused's means*) agar tercapai putusan pidana yang layak/ tepat tanpa mempengaruhi secara tidak sepadan penghasilan (*income*) dan modal (*capital*) terdakwa (Psl 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 (Psl. 24a:1). Hakim harus menetapkan batas waktu cicilan (Psl. 24a: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. (Psl. 24a:3)<sup>187</sup>.

Dari uraian di atas 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 dan 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.

Prinsip pembayaran denda secara mencicil dengan pertimbangan keadaan ekonomi dalam penjatuhan pidana denda merupakan implementasi dari prinsip individualisasi pidana. Dimana menurut **Barda Nawawi Arief** mengandung beberapa karakteristik, yaitu :

- pertanggungjawaban (pidana) bersifat pribadi/ perseorangan (asas personal),
- pidana hanya diberikan kepada orang yang bersalah (asas culpabilitas),
- pidana harus disesuaikan dengan karakteristik dan

<sup>187</sup> Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana, opcit*, hal. 6.

kondisi si pelaku, ini berarti harus ada kelonggaran/fleksibilitas bagi hakim dalam memilih sanksi pidana (jenis maupun berat ringannya sanksi) dan harus ada kemungkinan modifikasi pidana (perubahan/penyesuaian) dalam pelaksanaannya.<sup>188</sup>

#### b. Diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana

Dalam Pasal 76 ayat (2) disebutkan, "jika denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dibayar penuh dalam tenggang waktu yang ditetapkan, maka untuk denda yang tidak dibayar tersebut dapat diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana".

Belanda telah mengatur ketentuan pengganti denda dari milik (kekayaan) terpidana sejak Tahun 1925, dalam Pasal 23 KUHP. Namun sayangnya hal ini tidak diadopsi oleh KUHP Hindia Belanda yang kemudian menjadi KUHP sekarang.<sup>189</sup>

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 yang 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 ia akan dikenakan kurungan pengganti denda.

Tetapi apabila pengadilan mempunyai cukup alasan untuk

<sup>188</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, opcit*, hal. 43.

<sup>189</sup> J.E. Jonkers, *Hukum Pidana Hindia Belanda, opcit*, hal. 307.

mencurigai, bahwa ia mungkin mengelak membayar denda tersebut, pengadilan dapat memerintahkan orang itu untuk diamankan atau dikenakan kurungan pengganti dengan secepatnya".<sup>190</sup>

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 keberatan sebagai berikut :

1. Pelelangan barang sitaan sebelum perkara diputus adalah dengan asas praduga tak bersalah. Seolah-olah sudah ditetapkan bahwa terdakwa akan dinyatakan bersalah dan 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. Penjualan di muka umum hanya dapat dilakukan terhadap barang bukti tertentu atas izin hakim, misalnya terhadap barang sitaan yang mudah rusak dan sebagainya.
3. Penjualan di muka umum atas barang yang disita akan menyulitkan apabila ternyata dikemudian hari terdakwa dibebaskan dan menuntut pengembalian barang yang telah terlanjur dijual.
4. Hakim yang memberikan izin/persetujuan penyitaan kepada penyidik kalau barang yang disita ada kaitannya sebagai bukti terhadap kejahatan/pelanggaran yang diduga dilakukan oleh tersangka.<sup>191</sup>

Mengalihkan pembayaran pidana denda kepada Jaksa Pengacara Negara seperti yang diusulkan beliau, juga sangat

<sup>190</sup> Muladi dan Barda, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana, opcit*, hal. 183

<sup>191</sup> Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan, opcit*, hal. 115.

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 dan merampas pendapatan) terpidana. Hal ini seperti dilakukan khusus dalam perkara korupsi, namun dalam perkara korupsi bukan untuk pembayaran denda tapi untuk pembayaran uang pengganti kerugian Negara.<sup>192</sup>

Pemberian wewenang kepada Jaksa seperti di atas dilakukan seperti di Skotlandia pada masa lampau. Di Skotlandia Kejaksaan disebut *Procurator Fiscal*, yang menurut sejarahnya jaksa dahulu di Skotlandia ialah memungut uang (denda) dari terpidana sebagai sumber pendapatan Negara.<sup>193</sup>

Di Greenland Pemberian wewenang pada Jaksa ini hanya untuk mencicil pidana denda. Pasal 96 KUHP Greenland, berbunyi :

- (1) Pengadilan dapat menentukan penangguhan pembayaran denda.
- (2) Pencicilan pembayaran denda dapat diizinkan oleh

<sup>192</sup> Pasal 18 ayat (2) Undang-undang No. 31 Tahun 1999 : "Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut".

<sup>193</sup> Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan, opcit.*, hal. 118.

penuntut umum.<sup>194</sup>

Mengingat Pasal 54 Rancangan KUHP yang memungkinkan hakim menjatuhkan pidana penjara bersama pidana denda secara kumulatif terhadap delik terhadap harta benda. Eksekusi oleh Jaksa ini akan sangat efisien dalam pelaksanaan pidana.

#### 4. Alternatif Pidana Pengganti Denda Yang Tidak Dibayar

Pidana denda menempati kedudukan yang sangat penting sebagai alternatif dari pidana perampasan kemerdekaan. Bahkan menurut **Sudarto**, di Eropa barat pidana denda menjadi lebih penting daripada pidana perampasan kemerdekaan.<sup>195</sup>

Mengingat kedudukannya yang sangat penting sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan, maka timbul reaksi terhadap pengaturan pidana kurungan pengganti sebagai pidana denda. Pernyataan *The Constitutional Court* di Italia dalam rangka revisi terhadap KUHP Italia, mengatakan bahwa penggantian pidana perampasan kemerdekaan terhadap yang tidak memenuhi pembayaran denda merupakan tindakan diskriminasi terhadap orang yang tidak mampu. **Prof. Manuel Lopez Rey**, dari Bolivia menyatakan bahwa "*transformation of non payment of fines into imprisonment*" merupakan "*a significant source of criminal injustice*

<sup>194</sup> Andi Hamzah, *Catatan Perbandingan Hukum Pidana, opcit*, hal. 131.

<sup>195</sup> Muladi, *Jenis-jenis Pidana Pokok dalam KUHP Baru, opcit*, hal. 24.

*throughout the world*".<sup>196</sup>

Minimnya aturan dalam pelaksanaan pidana denda (seperti dalam KUHP Indonesia), dimana hanya tersedia kurungan sebagai 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.<sup>197</sup>

Terhambatnya atau tidak terlaksananya pembayaran pidana denda sendiri terjadi apabila : terhadap seluruh atau sebagian pidana denda :

1. terpidana tidak mau membayar denda,
2. terpidana memang tidak mampu membayar ;

Namun bagaimanapun juga sanksi pidana haruslah dilaksanakan. Untuk itu diperlukan sarana alternatif untuk menjamin

<sup>196</sup> *Ibid*

<sup>197</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana, opcit*, hal. 80.

terlaksananya sanksi pidana.

Prinsip inilah yang di terapkan dalam Rancangan KUHP, dimana tersedia sarana pembayaran denda secara cicilan, atau pembayaran denda dengan mengambil dari harta / pendapatan terpidana, atau denda diganti dengan pidana kerja sosial atau pengawasan, dan terakhir diganti dengan pidana penjara.

Pasal 76 Rancangan KUHP, menyebutkan :

- (1) Denda dapat dibayar dengan cara mencicil dalam 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 dibayar tersebut dapat diambil dari kekayaan atau pendapatan terpidana.
- (3) Jika pengambilan kekayaan atau pendapatan sebagaimana dimaksud dalam 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 kategori I.
- (4) Lamanya pidana pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) adalah :
  - a. untuk pidana kerja sosial pengganti, berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 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 (satu) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun.

Dalam ayat (3) diatas disebutkan, penggantian dengan pidana kerja sosial, pidana pengawasan, atau pidana penjara, dengan ketentuan denda tersebut tidak melebihi denda kategori I.

Bagaimana menggantikan pidana denda yang lebih dari kategori I,



apabila denda tersebut tidak bisa juga dibayarkan?<sup>198</sup> Apakah pidana denda lebih dari kategori I dibiarkan saja tidak dilaksanakan? Penjelasan Rancangan KUHP sendiri telah menganggap hal ini cukup jelas.

Hendaknya ketentuan ayat (3) juga berlaku untuk semua kategori pidana denda. Karena dengan ayat sebelumnya telah disediakan sarana maksimal pembayaran denda dengan upaya mencicil dan mengambil dari kekayaan/pendapatan terpidana. Apabila tidak juga terbayar tentunya upaya terakhir adalah menggantinya dengan pidana kerja sosial, pidana pengawasan, atau pidana penjara, berapapun kategori denda yang dijatuhkan.

Solusi ini tampaknya sejalan dengan laporan akhir *The Property Penalties Commission di Belanda* pada tahun 1972, dimana dikemukakan asas-asas :

1. Denda tidak boleh lebih berat daripada yang diperlukan untuk mendukung tujuan-tujuan sanksi tersebut. Hal ini antara lain dijadikan dasar untuk menolak berlakunya *dayfine 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*.<sup>199</sup>

<sup>198</sup> Misalnya ketentuan Pasal 54 dimana terhadap ancaman pidana penjara tunggal memungkinkan hakim menjatuhkan pidana denda sampai maksimum kategori V dan minimum kategori III. Bahkan memungkinkan penjatuhan secara kumulatif pidana penjara dan pidana denda.

<sup>199</sup> Hulsman, dalam Muladi, *Jenis-jenis Pidana Pokok dalam KUHP Baru*, *opcit*, hal. 26 .

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 pidana kerja sosial,
- b. diganti dengan pidana pengawasan, dan alternatif terakhir
- c. diganti dengan pidana penjara.

Ketiga masalah di atas akan dibahas satu-persatu, sebagai berikut :

**a. 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 di atur dalam Pasal 79 Rancangan KUHP, yang selengkapnya berbunyi :

- (1) Jika pidana penjara yang akan dijatuhkan tidak lebih dari 6 bulan atau pidana denda tidak lebih dari denda kategori I, maka pidana penjara atau pidana denda tersebut dapat diganti dengan pidana kerja sosial.
- (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 (delapan belas) tahun ke atas, dan
  - b. Seratus dua puluh jam bagi terdakwa yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun.
- (4) Pidana kerja sosial sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) paling singkat 7 (tujuh) jam.
- (5) Pelaksanaan pidana kerja sosial dapat diangsur dalam waktu paling lama 12 (dua belas) bulan dengan memperhatikan kegiatan terpidana dalam menjalankan mata pencahariannya dan 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 ppidanaan.

Dalam Penjelasan pasal 79 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. Pelaksanaannya 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 Pidana 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*).<sup>200</sup> Disebutkan ;

Pasal 18 KUHP Jepang :

- (1) Seorang yang tidak dapat membayar dendanya secara penuh, akan ditahan di dalam sebuah rumah kerja selama tidak kurang dari satu hari dan tidak lebih dari dua tahun,
- (2) Seorang yang tidak dapat membayar denda ringannya secara penuh akan ditahan di dalam sebuah rumah kerja selama jangka waktu tidak kurang dari satu hari dan tidak lebih dari tiga puluh 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 tiga tahun. Apabila denda ringan dijatuhkan bersama-sama dengan jangka waktu penahanan karena tidak membayar denda demikian, tidak boleh

---

<sup>200</sup> Andi Hamzah, *Perbandingan Hukum Pidana Beberapa Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hal. 65.

- lebih dari enam puluh hari,
- (4) Apabila pengadilan memberikan pidana denda atau denda ringan akan menentukan secara serempak dan mengucapkan waktu penahanan di rumah kerja yang akan dikenakan sebagai pengganti denda yang tidak dibayar penuh,
  - (5) Kecuali atas persetujuan terpidana penahanan karena tidak membayar denda tidak boleh dieksekusi di dalam tiga puluh hari sejak waktu putusan menjadi final, dan penahanan karena tidak membayar denda ringan tidak boleh dieksekusi dalam waktu sepuluh hari sejak putusan telah menjadi final,
  - (6) Apabila seorang dipidana denda atau denda ringan telah membayar hanya sebagiannya, penahannya 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 sisa jumlah hari akan dikurangi sesuai dengan perbandingan yang secara khusus ditentukan di dalam butir yang lalu,
  - (8) Jumlah uang yang dibayar tidak boleh kurang dari nilai sepadan dengan satu hari penahanan karena tidak membayar denda.<sup>201</sup>

Kemudian Pasal 69 KUHP Korea :

- (1) Denda dan denda ringan akan dibayar dalam jangka waktu tiga puluh hari sejak putusan menjadi final, tetapi apabila dikenakan, maka penahanan di dalam suatu rumah kerja sebagai pengganti denda dapat ditetapkan berbarengan sampai denda itu dibayar sepenuhnya,
- (2) Seseorang yang tidak membayar denda sepenuhnya, akan ditahan di dalam sebuah rumah kerja dan bekerja selama jangka waktu tidak kurang dari satu bulan, dan tidak lebih dari tiga tahun, atau dalam hal denda ringan, tidak kurang dari satu hari

<sup>201</sup> Andi Hamzah, *KUHP Jepang, opcit*, hal. 73-74.

dan tidak lebih dari tiga puluh hari.<sup>202</sup>

Portugal yang menerapkan sistem denda harian, menggunakan alternatif seperti yang terdapat dalam Rancangan KUHP. Namun tanpa pidana pengganti pidana pengawasan dan penjara.

Pembayaran denda dapat ditunda sampai 1 tahun atau dapat dicicil dalam waktu 2 tahun. Apabila denda tidak dibayar, dapat diganti dari barang-barang terpidana atau dikonversi dengan kewajiban kerja. Satu hari kerja ekuivalent dengan satu denda harian.<sup>203</sup>

**b. Alternatif dengan pidana pengawasan,**

Dalam Rancangan KUHP Pasal 76 ayat (4) 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 73, 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 pengawasan dapat diterapkan syarat-syarat :
  - a. terpidana tidak akan melakukan tindak pidana;

<sup>202</sup> Andi Hamzah, *KUHP Republik Korea, opcit*, 1987, hal. 76.

<sup>203</sup> Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Perbandingan, opcit*, hal. 67.

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 dan 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 pengawasannya.
  - (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.

**c. Alternatif dengan pidana penjara.**

Sebagai alternatif terakhir pengganti pidana denda yang

tidak dibayar adalah pidana penjara pengganti, maksimum 1 (satu) tahun. Pasal 76 ayat (4) Rancangan KUHP menyebutkan: untuk pidana penjara pengganti, paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun.<sup>204</sup> Demikian juga Pasal 55 ayat (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.

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.<sup>205</sup>

Pengganti pidana denda dengan penjara juga ditemui di Swedia, Norwegia dan Denmark. Namun di Denmark jumlah denda harian yang diganti dengan detention ditetapkan oleh pengadilan pada saat yang sama ditetapkannya jumlah denda

<sup>204</sup> Namun batas 1 tahun ini mengalami kontradiksi dengan Pasal 77 ayat (1) yang mengatakan jika ada pemberatan pidana denda karena perbarengan, pengulangan atau berdasar ketentuan Pasal 53 dan 54 maka pidana penjara pengganti paling lama 8 (delapan) bulan. Kalau pemberatan dibatasi 8 bulan, tentu delik biasa dibawah 8 bulan, lalu buat apa ketentuan maksimum 1 tahun Pasal 77 ini.

Rancangan KUHP di atas berbeda dengan Rancangan KUHP 1993, kurungan pengganti denda pada Pasal 76 ayat (4) maksimal 6 bulan, sedang Pasal 77 ayat (1) maksimal 8 bulan. Hal ini lebih tepat karena bagaimanapun pidana untuk residivis/pemberatan haruslah lebih berat daripada pelaku pemula/delik biasa tanpa pemberatan.

<sup>205</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana, opcit*, hal. 80.



itu. Apabila denda terdiri dari denda harian (*day fine*), hakim menetapkan 1 (satu) hari *detention* untuk tiap denda harian yang tidak dibayar, dengan ketentuan kurungan pengganti (*default detention*) tidak kurang dari 2 (dua) hari. Apabila dendanya berupa denda yang jumlahnya dipastikan (*a fixed sum fine*), pengadilan akan menetapkan secara pasti jumlah hari dari kurungan pengganti itu dengan minimal 2 hari dan maksimal 60 hari, namun dalam kondisi khusus dapat mencapai maksimal 9 bulan.<sup>206</sup>

Di Perancis Pidana penjara pengganti dimaksudkan untuk memaksa atau menekan terpidana agar membayar dendanya. Lamanya tergantung pada besarnya denda dan maksimumnya dapat mencapai 2 tahun untuk denda yang lebih dari 8000 francs. Apabila dalam bentuk denda harian, pidana penjara pengganti tidak boleh melebihi separuh dari jumlah denda harian yang tidak dibayar.<sup>207</sup>

Penggunaan pidana penjara sebagai upaya terakhir (*the last resort*) seperti dalam Rancangan KUHP ini juga dilakukan di Swiss. Penentuan *detention* sebagai pidana pengganti denda tidak ditetapkan pada saat yang sama dijatuhkannya pidana denda, tetapi dalam proses yang terpisah. Dalam proses itu

<sup>206</sup> Barda Nawawi Arief, *Sari kuliah Perbandingan, opcit*, hal. 35.

<sup>207</sup> *Ibid*, hal. 44.

hakim berkewajiban mempertimbangkan berbagai pilihan, yaitu :

- a. Pertama, hakim meneliti lebih dahulu, apakah terpidana mau membayar denda itu dengan kerja yang tidak dibayar.
- b. Kedua, menetapkan masa pembayaran denda yang baru.
- c. Ketiga, hakim dapat menetapkan bahwa konversi denda ke penahanan pengganti tidak dibenarkan/tidak dilakukan apabila orang itu dapat menunjukkan bahwa ia tidak dapat membayar denda karena keadaan-keadaan di luar kendalinya.
- d. Akhirnya, hakim menetapkan penundaan eksekusi penahanan pengganti.<sup>208</sup>

Rancangan KUHP telah memberikan sekaligus tiga 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 merupakan penerapan salah satu aspek individualisasi pidana, yaitu aspek fleksibilitas atau elastisitas dalam penjatuhan pidana pengganti denda. Dengan tiga sarana pidana pengganti hakim akan leluasa untuk memilih pidana pengganti (denda) apa yang tepat untuk individu atau pelaku tindak pidana yang bersangkutan (individualisasi pidana), namun tetap dalam batasan yang diberikan oleh Undang-undang (aspek legalitas).

Individualisasi pidana ini merupakan bagian dari prinsip pertanggungjawaban pribadi. Menurut **Marc Ancel** seperti

---

<sup>208</sup> *Ibid*, hal. 83-84.

dikatakan **Barda Nawawi Arief**,<sup>209</sup> reaksi terhadap perbuatan anti sosial (sanksi pidana, penulis) justru harus dipusatkan pada konsepsi pertanggungjawaban pribadi. Pertanggungjawaban pribadi menekankan pada perasaan kewajiban moral pada diri individu, dan oleh karena itu mencoba untuk merangsang ide tanggung jawab atau kewajiban sosial terhadap anggota masyarakat yang lain, dan juga mendorongnya untuk menyadari moralitas sosial.

Kebijakan legislatif penggunaan pidana perampasan kemerdekaan (kurungan pengganti pidana denda) sebagai alternatif terakhir untuk pengganti pidana denda yang tidak dibayar merupakan langkah tepat dalam mendukung efektifitas keseluruhan sistem pelaksanaan sanksi pidana denda. Sebelum kurungan pengganti 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

---

<sup>209</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, hal. 42-43.

tetap dibutuhkan sebagai latar belakang atau reaksi utama dalam rangka menghadapi mereka (terpidana) yang tidak mau bekerja sama.<sup>210</sup>

**d. pengganti denda yang tidak dibayar pada subyek hukum korporasi**

Dari pembahasan di atas pembayaran denda dapat dilakukan dengan cara mencicil, kemudian apabila denda 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 dilakukan. Tentunya harus ada latar (pidana) apabila kedua cara tersebut tidak juga memenuhi pembayaran denda.

Terhadap subyek hukum korporasi tidak dapat dikenakan ketiga jenis pidana pengganti tersebut di atas. Korporasi sebagai *recht person* tidak dapat dikenakan pidana badan

---

<sup>210</sup> 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*, *opcit.* hal. 191-192.

seperti pada manusia (*naturlijke person*). Maka dari itu diperlukan 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 denda 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 substansial mirip dengan salah satu pidana tambahan dalam pasal 10 KUHP, yaitu pencabutan beberapa hak tertentu. Kemudian Rancangan KUHP Pasal 84 ayat (2) mengenai Pidana Tambahan menyebutkan secara tegas : "jika terpidana adalah korporasi, maka hak yang dicabut adalah segala hak yang diperoleh korporasi". Undang-undang No. 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

seluruhnya 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 pembedaan (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 tindak 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 PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Permasalahan pokok yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

(1) mengenai kebijakan legislatif pelaksanaan sanksi pidana denda dalam perundangan-undangan pidana yang sekarang ada, dan (2) mengenai kebijakan legislatif pelaksanaan sanksi pidana denda agar lebih efektif.

Dari pembahasan kedua pokok permasalahan di atas, keseluruhan kesimpulan yang diperoleh adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan legislatif mengenai pelaksanaan sanksi pidana denda dalam perundangan-undangan pidana yang sekarang ada mempunyai banyak kelemahan karena masih mengacu pada Aturan Umum buku I KUHP yang merupakan turunan *WvS* Belanda tahun 1886 dan sudah tidak sesuai 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 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 (21 Undang-undang), hampir seluruhnya masih mengacu pada ketentuan Buku I KUHP. Namun ada tiga undang-undang yang mengatur kembali kurungan pengganti denda, yaitu :
  - UU No. 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,
  - UU No. 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,
  - UU No. 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 memuat ketentuan-ketentuan mengenai :
  - a. Pengaturan pedoman penjatuhan pidana denda,
  - b. Sistem 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 di atas yang perlu ditempuh adalah :
- a. Mengenai pedoman penjatuhan pidana denda perlu diatur secara tegas yaitu untuk membantu atau memberikan pengarahannya kepada hakim mengenai hal-hal apa yang sepatutnya dipertimbangkan dalam menjatuhkan pidana ;
  - b. Dalam merumuskan ancaman pidana denda perlu diterapkan sistem kategori 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 keragu-raguan dalam melaksanakan eksekusi pidana denda, dan untuk melindungi terpidana dari tindakan sewenang-wenang aparat pidana.
  - d. Cara pembayaran denda dilakukan dengan cara mencicil 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.
  - f. Terhadap korporasi dapat ditetapkan pencabutan ijin/penutupan korporasi, sebagai pengganti pidana denda yang tidak dibayar.

## **B. Saran**

1. 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 dalam Aturan Umum Buku I KUHP.
2. Kebijakan legislatif yang diperlukan dalam menunjang efektifitas pidana denda bukan hanya meningkatkan jumlah ancaman pidana denda, namun perlu diatur mengenai : pengaturan pedoman penjatuhan pidana denda, perumusan ancaman pidana denda dengan sistem kategori, penentuan batas waktu pembayaran denda dalam KUHP, cara pembayaran denda melalui cicilan dan dengan mengambil dari kekayaan terpidana, dan terakhir alternatif pidana pengganti denda yang tidak dibayar berupa ; pidana kerja sosial pengganti, pidana pengawasan dan pidana penjara pengganti, serta pencabutan ijin/penutupan korporasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Chidir, SH, *Yurisprudensi Hukum Pidana Indonesia, Jilid 1*, Armico, Bandung, 1986.
- Amirin, Tatang M., *Menyusun Rencana Penelitian*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pembaharuan Hukum Pidana Islam Di Indonesia*, Angkasa, Bandung, 1995.
- Bemmelen, Van, *Hukum Pidana 1*, Terjemahan, Binacipta, Bandung, 1987.
- BPHN, *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*, Departemen Kehakiman RI, 1995.
- Brants, Crisje and Steward Field, *Discretion and Accountability in Prosecution, A Comparative Perspective on Keeping Crime Out of Court Criminal Justice in Europe*, Clarendon Press, Oxford, 1955.
- Cross, Rupert, *Punishment, Prison, and The Public*, Steven & Sons, London, 1971.
- Departemen Hukum Dan PerUndang-undangan, *Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, 1999-2000.
- Dirdjosisworo, Soejono, *Sejarah dan Azas-azas Penologi*, Armico, Bandung, 1984.
- , Soejono, *Filsafat Peradilan Pidana dan Perbandingan Hukum*, Armico, Bandung, 1984.
- Hamzah, Andi dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1983.
- Hamzah, Andi, dan Irdan Dahlan, *Perbandingan KUHP - HIR dan Komentor*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Hamzah, Andi, *Delik-delik Tersebar di Luar KUHP*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980.
- , *KUHP Austria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- , *KUHP Jepang*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- , *KUHP Malaysia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- , *KUHP Republik Demokrasi Jerman*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.

- , *KUHP Republik Korea*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- , *Catatan Perbandingan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- , *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- , *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Hart Publishing Company, *Punishment : For & Against*, New York City.
- Hart, H.L.A, *The Concept of Law*, Oxford University Press, 1961.
- Hulsman, *Sistem Peradilan Pidana dalam Perspektif Perbandingan Hukum*, disadur oleh Soejono D, Radjawali Press, Jakarta, 1984.
- Jacobs, Francis G., *Criminal Responsibility*, London School of Economic and Political Science, London, 1971.
- Jonkers, J.E, *Hukum Pidana Hindia Belanda*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Koesnoen, *Susunan Pidana dalam Negara Sosialis Indonesia*, Sumur Bandung, 1964.
- Lamintang, PAF. *Hukum Penitensier Indonesia*, Mandarmaju, Bandung, 1990.
- Lokollo, J.E, *Pidana Denda Dalam KUHP Baru*, Disampaikan dalam Lokakarya Bab-bab Kodifikasi Hukum Pidana Tahun Sanksi Pidana, BPHN, Jakarta, 1986.
- , *Perkembangan Pidana Denda di Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, 1988.
- Loqman, Loebby, *Delik Politik Di Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1993.
- , *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*, Datacom, Jakarta, 2002.
- , *Pidana dan Pemidanaan*, Datacom, Jakarta, 2002.
- Moeljatno, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Terjemahan)*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994.
- , *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

- Moleong, Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998.
- Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1985.
- , *Jenis-jenis Pidana Pokok Dalam KUHP Baru*, Makalah pada Lokakarya Bab-bab Tahun kodifikasi Hukum pidana oleh BPHN, 1986.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, BP. UNDIP, Semarang, 1985.
- , *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang, 2002.
- Muljana, Slamet, *Perundang-undangan Majapahit*, : Bhratara, Djakarta, 1967.
- Nawawi Arief, Barda, *Masalah Pidana Perampasan kemerdekaan dalam KUHP Baru*, Masalah-masalah Hukum, (Edisi Khusus), FH. UNDIP, Semarang, 1987.
- , *Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- , *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- , *Sari Kuliah X : Perbandingan Hukum Pidana*, UNDIP, tanpa Tahun.
- , *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, BP UNDIP, Semarang, 2000.
- , *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- , *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- , *Beberapa Masalah Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003

- Pradja, R. Achmad S Soema di, SH, ***Pengertian Serta Sifatnya Melawan Hukum Bagi Terjadinya Tindak Pidana***, Armica, Bandung, 1983.
- Prakoso, Djoko, dan Nurwachid, ***Pidana Mati Di Indonesia Dewasa Ini***, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Rahardjo, Satjipto, ***Ilmu Hukum***, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Sahetapy, J.E, ***Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana***, CV. Radjawali, Jakarta, 1982.
- Saleh, Roeslan, ***Segi Lain Hukum Pidana***, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- , ***Stelsel Pidana Indonesia***, Aksara Baru, Jakarta, 1987.
- , ***Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana***, Sinar Grafika, Jakarta, 1988
- Schaffmeister, D, ***Pidana Badan Singkat Sebagai Pidana di Waktu Luang***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Jaya, Nyoman Serikat Putra, ***Kapita Selekata Hukum Pidana***, BP. UNDIP, Semarang, 2001.
- Simons, ***Kitab Pelajaran Hukum Pidana***, Terjemahan P.A.F. Lamitang, Pioner Jaya, Bandung, 1981.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, ***Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat***, Rajawali Pers, Jakarta, 1985.
- , ***Pengantar Penelitian Hukum***, UI Press, Jakarta, 1986.
- Soemitro, Ronny Hanitidjo, ***Metodologi Penelitian Hukum***, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- , ***Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri***, Cet. V, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 1994.
- Soerodibroto, Soenarto, ***KUHP dan KUHP***, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003.
- Soesilo, R., ***Kitab Undang-undang Hukum Pidana Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal***, Bogor, Politea, 1991.
- Stanley E. Group, ***Theories of Punishment***, Indiana University Press, 1971.

- Sudarto, *Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, Makalah, Simposium BPHN, Semarang, 1980.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981.
- , *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- , *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- , *Dampak Putusan Hakim Pidana bagi Masyarakat*, Masalah-masalah Hukum, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1987.
- Suma, Muhammad Amin dkk, *Pidana Islam Di Indonesia*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 2001.
- Sumantoro, *Aspek-aspek Pidana di Bidang Ekonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Supami, Niniek, *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.
- Susanto, I.S, *Kejahatan Korporasi*, BP. UNDIP, Semarang, 1995.
- Universitas Islam Indonesia, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1995.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Wisnubroto, Al., *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 1999.

### PerUndang-undangan

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika.
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 1997 tentang Ketenanganukliran.
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara bukan Pajak.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Tahun perubahan Undang-undang Perbankan.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek moNomorpoli dan persaingan tidak sehat.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

- Undang-undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.
- Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan TP Korupsi.
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Undang-undang 31 Tahun 1999.
- Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Undang-undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.
- Undang-undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2000 tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu.
- Undang-undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten.
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek.
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang perubahan Undang-undang 15 Tahun 2002.
- Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.
- Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.