

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori tentang Keuangan Negara

Sarana keuangan negara merupakan instrumen yang sangat vital untuk menggerakkan roda organisasi pemerintahan. Penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan tidak akan bisa dilaksanakan secara efektif tanpa didukung oleh sarana keuangan negara. Sedemikian pentingnya arti sarana keuangan negara menyebabkan penyelenggara negara perlu mengaturnya sejak dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aspek konstitusionalitas hingga dalam berbagai aturan operasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) maupun peraturan kebijaksanaan (*policy rule*). Hal ini bermakna pengaturan keuangan negara memerlukan desain hukum ketatanegaraan yang merupakan kedudukan konstitusional sekaligus merupakan desain hukum administrasi negara melalui pelaksanaan administratif dan perbendaharaan.

Pengelolaan keuangan negara secara tertib, cermat, efektif, dan efisien memerlukan desain *legal framework* yang secara jelas dapat dijadikan acuan dalam kebijakan pengelolaan keuangan negara. Pembaruan terhadap *legal basis* pengelolaan keuangan negara telah menghasilkan empat regulasi pokok yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara / UUKN), Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara / UUPN, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan

Pertanggungjawaban Keuangan Negara, dan Keputusan Presiden No. 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN.

Pemahaman terhadap hukum keuangan negara harus dimulai dengan terlebih dahulu mengetahui pengertian keuangan negara. Terdapat cukup banyak variasi pengertian keuangan negara, tergantung dari aksentuasi terhadap suatu pokok persoalan dalam pemberian definisi dari para ahli di bidang keuangan negara. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Definisi yang dianut oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara tersebut menggunakan pendekatan luas, dengan tujuan: terdapat perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multi interpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran, agar tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang, dan memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan negara. Sehubungan dengan hal tersebut Tjandra (2008: 178) menyatakan bahwa:

Pendekatan yang dipergunakan untuk merumuskan definisi stipulatif keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek:

Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan / atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses:

Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan:

Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum berkaitan dengan pemilikan dan / atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berkaitan dengan kesembilan pengertian kekayaan negara, Asshiddiqie sebagaimana dikutip Tjandra (2006: 5) berpendapat bahwa kesembilan pengertian kekayaan negara tersebut menyebabkan pengertian kekayaan negara yang harus diperiksa oleh BPK berkembang menjadi sangat luas, termasuk juga kekayaan pihak lain yang diperoleh oleh pihak yang bersangkutan dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah. Bahkan kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan / atau kepentingan umum dikategorikan pula sebagai kekayaan pemerintah yang harus diperiksa BPK.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara, Bohari sebagaimana dikutip Widjaja (2002: 9) juga berpendapat bahwa pengertian keuangan negara mempunyai arti yang berbeda tergantung pada sudut mana kita melihatnya. Ketentuan dalam Tambahan Lembaran Negara 1776 menyatakan dengan keuangan negara tidak hanya dimaksud uang pemerintah umum maupun dalam penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, yayasan-yayasan pemerintah

dengan status hak publik maupun perdata, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan dimana pemerintah mempunyai keputusan khusus dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain maupun berdasar perjanjian dan penyertaan atau partisipasi pemerintah ataupun penunjukkan pemerintah. Berdasarkan pengertian tersebut diatas dapat kita lihat luasnya arti keuangan negara ini, yaitu meliputi hak milik negara atau kekayaan negara, yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban itu dilaksanakan.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara, Atmadja sebagaimana dikutip Kansil, CST dan Kansil Cristine ST (2008: 119) menyatakan bahwa berdasar penjelasan pasal 23 ayat 5 UUD Tahun 1945 maka pengertian keuangan negara menunjuk kepada soal APBN, karena dengan jelas disebutkan hasil pemeriksaan itu yakni tanggung jawab tentang keuangan negara diberitahukan kepada DPR, yakni lembaga tinggi negara yang menyetujui APBN.

Pengelolaan keuangan negara didasarkan atas prinsip-prinsip yang sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan melalui penerapan asas-asas klasik maupun asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas klasik tersebut meliputi: asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas. Asas-asas baru yang diterapkan sebagai cerminan dari *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara meliputi asas-asas: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan

mandiri. Fungsi dari diterapkannya asas-asas tersebut adalah untuk mendukung terwujudnya *good governance*, menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah dan memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah. Dan menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara.

Asas-asas klasik dalam pengelolaan keuangan negara terdiri dari (Soedarmin dan Subagio, 1991: 67-76):

1. Asas tahunan

Asas ini bertalian dengan fungsi hukum tata negara dan fungsi ekonomis anggaran. Kontrol oleh parlemen dan pendapat umum mengenai penyesuaian kebijaksanaan pemerintah kepada perubahan keadaan-keadaan menghendaki penyusunan anggaran yang teratur dan yang saat-saatnya tidak jauh berbeda satu dari yang lain dan umumnya adalah satu tahun, yang dikenal dengan “tahun anggaran”. UUD 1945 pasal 23 ayat (1) menentukan jangka waktu satu tahun.

2. Asas universalitas

Pengeluaran sebagai akibat dijalankannya secara konsisten hak budget parlemen harus dimasukkan ke dalam anggaran, hingga tiada suatu aktivitas Pemerintah yang berada di luar kontrol parlemen. Anggaran demikian adalah anggaran bruto, artinya tiada percampuran atau kompensasi antara pengeluaran dan penerimaan. Kompensasi (anggaran netto) akan mengakibatkan sebagian pengeluaran berada di luar kontrol parlemen. Dalam rangka ini perlu disebut asas non afektasi, artinya pengeluaran tertentu tidak diikatkan pada pendapatan tertentu.

3. Asas kesatuan

Anggaran negara dan anggaran tersendiri untuk perusahaan-perusahaan harus disusun dan harus disimpulkan dalam satu dokumen. Anggaran perusahaan adalah anggaran bruto, sedangkan saldonya dimuat dalam anggaran negara. Fungsi otorisasi menghendaki pembagian anggaran yang jelas mengenai pengeluaran dan pendapatan menurut satuan organisasi besar atau kecil, yaitu tempat-tempat yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan anggaran. Fungsi mikroekonomi menghendaki pembagian yang jelas menurut tempat biaya (satuan organisasi) dan jenis biaya. Fungsi makroekonomi menghendaki susunan yang sejauh mungkin sesuai dengan sistem perhitungan tahunan nasional, yang bahan-bahannya dapat merupakan lampiran penjelasan dari anggaran.

4. Asas Spesialitas

Asas ini berarti bahwa dalam penyusunan anggaran, tiap jenis pengeluaran untuk tiap satuan organisasi dimuat satu pasal anggaran,

sehingga dijamin bahwa pembuat undang-undang memberikan kuasanya untuk tiap golongan jenis pengeluaran.

Selain asas-asas klasik sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara yang diperkenalkan melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 sebagai berikut:

1. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil

Akuntabilitas merupakan kewajiban seseorang atau badan hukum atau pimpinan kolektif organisasi untuk mempertanggungjawabkan dan menjelaskan kinerja dan/atau tindakannya kepada pihak-pihak yang mempunyai hak untuk meminta jawaban serta penjelasan atas hasil seluruh tindakannya tersebut. Keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan misi organisasi dapat diukur melalui evaluasi terhadap kinerja yang dihasilkan (Sunarso, 2005: 137).

Penjelasan Pasal 3 angka 7 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas akuntabilitas sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari utama akuntabilitas kinerja pada unit-unit pemerintah meliputi dua hal mendasar, yaitu: peningkatan akuntabilitas publik instansi pemerintah dan Peningkatan efisiensi, efektivitas maupun produktivitas kinerja organisasi pemerintah yang sekaligus meminimalkan peluang terciptanya korupsi, kolusi dan nepotisme (Rasul, 2003: 8).

2. Asas Profesionalitas

Penjelasan Pasal 3 angka 6 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas profesionalitas sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas profesionalitas dalam pelaksanaan keuangan negara merupakan penerapan prinsip profesionalisme dalam tata kelola keuangan negara untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan keuangan negara. Hal tersebut kiranya juga berkaitan dengan kemampuan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan target kinerja yang ditetapkan untuk setiap program/kegiatan pemerintahan.

3. Asas Proporsionalitas

Penjelasan Pasal 3 angka 5 UU No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas proporsionalitas sebagai asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Dikaitkan dengan pelaksanaan keuangan negara, kiranya dapat dimaknai bahwa pelaksanaan keuangan negara sejak dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada pertanggungjawabannya harus menjamin terwujudnya keseimbangan antara kebutuhan anggaran dengan sistem pembiayaan yang diperlukan.

Berkaitan dengan hal tersebut, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara merupakan prinsip yang menghendaki agar pengelolaan anggaran dapat diakses secara terbuka oleh publik dan *stakeholders* yang berkepentingan.

Keterbukaan diperlukan untuk mempermudah masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara.

Badan atau lembaga yang dipercaya untuk memegang kekuasaan ketatanegaraan dalam mengaudit keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan / BPK, eksistensinya diatur dalam pasal 23E – G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hasil amandemen terhadap konstitusi telah menghasilkan salah satu ketentuan yang sangat penting untuk menjamin independensi dan kemandirian BPK, yaitu Pasal 2E ayat (1) yang menegaskan bahwa untuk memeriksa pengelolaan keuangan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Mencermati pengaturan terhadap kewenangan BPK pasca amandemen UUD Negara RI 1945, Jimly Asshiddiqie (2005:195) menyatakan bahwa tugas Badan Pemeriksa Keuangan sekarang menjadi makin luas. Ditinjau dari segi objek pemeriksaannya, yaitu terhadap keuangan negara, berkaitan dengan pendefinisian secara luas pengertian keuangan negara yang mencakup 9 (sembilan) kelompok pengertian, maka pengertian kekayaan negara yang menjadi ruang lingkup wewenang pemeriksaan BPK juga mengalami perluasan mencakup kesembilan kelompok pengertian kekayaan negara tersebut (Asshiddiqie, 2005: 197). Pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 mengatur bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi :

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman.

- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
- c. Penerimaan negara.
- d. Pengeluaran negara.
- e. Penerimaan daerah
- f. Pengeluaran daerah.
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Kewenangan BPK dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara adalah melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

B. Teori tentang Pidana

Pidana berasal dari kata "*straf*" (Belanda), yang ada kalanya disebut istilah hukuman. Moelyatno (1994:VII) berpendapat kalau "*strafrecht*" sudah umum disalin menjadi "hukum pidana", maka "*straf*" harus disalin dengan "pidana". Hal senada juga diungkapkan oleh Chazawi, A., (2001:24) yang menyatakan bahwa istilah pidana lebih tepat daripada istilah hukuman karena hukum sudah lazim merupakan terjemahan dari *recht*. Suparni (2007:11) berpendapat bahwa istilah hukuman merupakan istilah umum dan konvensional, dapat mempunyai arti yang luas dan berubah-ubah karena istilah itu dapat berkonotasi dengan bidang yang cukup luas dan pidana merupakan istilah yang lebih khusus. Hal itu berarti istilah pidana lebih tepat daripada istilah hukuman.

Berkaitan dengan hal tersebut, istilah pidana lebih tepat didefinisikan sebagai suatu penderitaan yang sengaja dijatuhkan/diberikan oleh negara pada seseorang atau beberapa orang sebagai akibat hukum (sanksi) baginya atas perbuatannya yang telah melanggar larangan hukum pidana. Larangan dalam hukum pidana ini secara khusus disebut sebagai tindak pidana (*strafbaar feit*). Wujud-wujud penderitaan yang dapat dijatuhkan oleh negara itu telah ditetapkan dan diatur secara rinci, baik mengenai batas-batas dan cara menjatuhkannya serta di mana dan bagaimana cara menjalankannya. Mengenai wujud jenis penderitaan itu dimuat dalam Pasal 10 KUHP, tetapi wujud dan batas-batas berat atau ringannya dalam menjatuhkannya dimuat dalam rumusan mengenai masing-masing larangan dalam hukum pidana yang bersangkutan. Jadi, negara tidak bebas memilih sekehendaknya dari jenis-jenis pidana dalam Pasal 10 KUHP

tadi. Hal ini berkaitan dengan fungsi hukum pidana sebagai membatasi kekuasaan negara dalam arti memberi perlindungan hukum bagi warga dari tindakan negara dalam rangka negara menjalankan fungsi menegakkan hukum pidana sebagaimana sudah diterangkan pada bab pertama.

Pidana dalam hukum pidana merupakan suatu alat dan bukan tujuan dari hukum pidana, yang apabila dilaksanakan tiada lain adalah berupa penderitaan atau rasa tidak enak bagi yang bersangkutan disebut terpidana. Tujuan utama hukum pidana adalah ketertiban, yang secara khusus dapat disebut terhindarnya masyarakat dari perkosaan-perkosaan terhadap kepentingan hukum yang dilindungi. Pencantuman pidana pada setiap larangan dalam hukum pidana (*strafbaar feit*: tindak pidana), di samping bertujuan untuk kepastian hukum dan dalam rangka membatasi kekuasaan negara juga bertujuan untuk mencegah (preventif) bagi orang yang berniat untuk melanggar hukum pidana. Berkaitan dengan hal tersebut maka pidana merupakan istilah yang lebih khusus sehingga perlu ada pembatasan pengertian atau makna sentral yang dapat menunjukkan ciri-ciri atau sifat-sifatnya yang khas.

Sehubungan dengan makna pidana, Sudarto (1981: 109-110) menyatakan bahwa pidana adalah nestapa yang diberikan oleh negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang (hukum pidana), sengaja agar dirasakan sebagai nestapa. Pemberian nestapa atau penderitaan yang sengaja dikenakan kepada seorang pelanggar ketentuan Undang-undang tidak lain dimaksudkan agar orang itu menjadi jera. Hukum pidana sengaja mengenakan penderitaan dalam mempertahankan norma-norma yang diakui dalam hukum.

Sanksi yang tajam dalam hukum pidana inilah yang membedakannya dengan bidang-bidang hukum yang lain. Inilah sebabnya mengapa hukum pidana harus dianggap sebagai sarana terakhir apabila sanksi atau upaya-upaya pada bidang hukum yang lain tidak memadai.

Berkaitan dengan makna pidana, Roeslan Saleh (1987:5) menyatakan bahwa pidana adalah reaksi-reaksi atas delik, yang berwujud suatu nestapa yang sengaja ditampakan negara kepada pembuat delik. Pada dasarnya pengertian pidana menurut Roeslan Saleh ini hampir sama dengan pengertian pidana dari Sudarto, yaitu bahwa pidana berwujud suatu nestapa, diberikan oleh negara kepada pelanggar. Reaksi-reaksi atas delik yang dikemukakan oleh Roeslan Saleh menunjukkan bahwa suatu delik dapat membenarkan reaksinya atau imbalannya apabila dilanggar, yaitu berupa ancaman hukuman atau pidana.

Berdasarkan uraian di atas hakikat pidana adalah pemberian nestapa namun tidak semua sarjana sepakat dengan hal tersebut, antara lain diungkapkan oleh Hulsman sebagaimana dikutip oleh Muladi yang berpendapat bahwa pidana adalah menyerukan untuk tertib, pidana pada hakikatnya mempunyai dua tujuan utama yakni untuk mempengaruhi tingkah laku dan untuk menyelesaikan konflik (Sudarto,11). Pidana di satu sisi tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan penderitaan kepada pelanggar atau membuat jera, tetapi di sisi yang lain juga agar membuat pelanggar dapat kembali hidup bermasyarakat sebagaimana layaknya. Dua sisi inilah yang dikenal dalam hukum pidana sebagai pedang bermata dua.

Pengaruh dari aliran modern dalam hukum pidana telah memperkaya hukum pidana dengan sanksi yang disebut tindakan (*maatregel*). Banyak negara

yang kitab Undang-Undang Hukum Pidananya mempergunakan *double track system*, yaitu mempergunakan dua jenis sanksi, pidana dan tindakan. *Double track system* ini juga dimuat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia yang merupakan peninggalan Belanda. Selain pidana yang bersifat penderitaan, dalam hal-hal tertentu dan dengan syarat-syarat tertentu dapat diterapkan tindakan, terutama kepada anak-anak yaitu dalam Pasal 45 KUHP dan kepada orang yang jiwanya terbelakang atau terganggu.

Perbedaan antara pidana dan tindakan dikatakan oleh Roeslan Saleh sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah bahwa macam pidana itu tercantum di dalam Pasal 10 KUHP, sedangkan tindakan atau maatregel terletak di luar pasal tersebut (Andi Hamzah, 1986 : 3). Semakin tersedianya pilihan sanksi pidana yang beragam dan sistem tindakan sebagai variasinya, maka diharapkan hakim dalam penjatuhan pidana akan memperhatikan sifat-sifat pelaku, untuk kemudian memilih jenis pidana dan atau tindakan yang diperkirakan akan dapat digunakan sebagai sarana memperbaiki terpidana. Akhirnya, hukum pidana yang merupakan bagian dari hukum pada umumnya akan mampu memberikan andil dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Aliran-aliran dalam Hukum Pidana meliputi :

1. Aliran Klasik (*De klassieke School*)

Tujuan hukum pidana adalah untuk melindungi individu dari kekuasaan penguasa atau negara. Sedangkan tujuan pidana menurut aliran ini adalah memperjuangkan hukum pidana yang lebih adil, objektif dengan penjatuhan pidana yang lebih menghormati individu. Tokohnya adalah Beccaria.

2. Aliran Modern Aliran Kriminologis

Tujuan hukum pidana menurut aliran ini adalah memperkembangkan penyelidikan terhadap kejahatan dan penjahat, asal-usul, cara pencegahan, hukum pidana yang bermanfaat agar masyarakat terlindung dari kejahatan (Bambang Waluyo, 1990 : 19).

Perlu ada atau tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan. Tidak semua usaha-usaha perbaikan bagi terdakwa dapat mempunyai arti, oleh karena itu, penggunaan pidana masih tetap diperlukan walaupun sebagai upaya terakhir.

Penggunaan hukum pidana sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam kebijakan penegak hukum. Di samping itu karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegak hukum itu pun termasuk dalam kebijakan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagai suatu masalah yang termasuk masalah kebijakan, maka penggunaan hukum pidana sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan. Tidak ada absolutisme dalam bidang kebijakan, karena pada hakikatnya dalam kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai masalah alternatif pilihan. Dengan demikian masalah pengendalian atau penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana bukan hanya merupakan problema sosial, tetapi juga merupakan masalah kebijakan (*the problem of policy*). Selanjutnya oleh Sudarto dikemukakan bahwa kita tidak

boleh melupakan, hukum pidana atau lebih tepat sistem pidana itu merupakan bagian dari politik kriminal, ialah usaha yang rasional dalam menanggulangi kejahatan, sebab di samping penanggulangan dengan menggunakan pidana masih ada cara lain untuk melindungi masyarakat dari kejahatan. Hal yang terakhir ini misalnya dengan pengolahan kesehatan jiwa masyarakat (*mental hygiene*) atau dengan penerangan-penerangan serta pemberian contoh oleh golongan masyarakat yang mempunyai kekuasaan. (Sudarto, 1983 : 31).

Kebijakan untuk menggunakan hukum pidana yang biasanya dimulai dengan proses kriminalisasi harus diperhatikan beberapa hal yaitu Kriminalisasi tersebut diartikan sebagai proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya Undang-undang di mana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana. Hal-hal yang harus diperhatikan meliputi empat hal yaitu :

1. Tujuan hukum pidana;
2. Penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki;
3. Perbandingan antara sarana dan hasil;
4. Kemampuan badan penegak.

Hal-hal di atas harus diperhatikan oleh pembentuk Undang-undang mengingat hukum pidana hanyalah merupakan penyaring dari sekian banyak perbuatan tercela, perbuatan yang tidak susila atau merugikan masyarakat sehingga sejumlah perbuatan yang dijadikan tindak pidana relatif kecil jumlahnya.

Berkaitan dengan tujuan pidana yang garis besarnya telah disebut di muka, maka muncullah teori-teori mengenai hal tersebut. Ada tiga golongan utama teori untuk membenarkan penjatuhan pidana (Utrecht,1958: 157) :

1. Teori absolut atau teori pembalasan (*vergeidingstheorien*).
2. Teori relatif atau teori tujuan (*doeltheorien*).
3. Teori gabungan (*verenigingstheorien*).

Adapun penjelasan dari teori tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Teori Absolut atau Teori Pembalasan

Teori absolut atau teori pembalasan mengatakan bahwa di dalam kejahatan itu sendiri terletak pembedaan dari pemidanaan, terlepas dari manfaat yang hendak dicapai. Ada pemidanaan karena ada pelanggaran hukum; ini merupakan tuntutan keadilan. Jadi menurut teori ini, pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana. Pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Dasar pembedaan dari pidana terletak pada adanya atau terjadinya kejahatan itu sendiri. Menurut Johannes Andenaes sebagaimana dikutip oleh Muladi (2002: 69): Tujuan utama atau primair dari pidana menurut teori absolut adalah untuk memuaskan tuntutan keadilan sedangkan pengaruh-pengaruhnya yang menguntungkan adalah sekunder.

Terlepas dari tujuan pemidanaan yang menurut pembalasan, pidana juga menginginkan adanya cermin keadilan. Jadi di samping pidana adalah merupakan alat untuk mencapai tujuan pembalasan tersebut, pidana juga

menuntut adanya keadilan. Sehingga dengan pidana itu dimaksudkan agar masyarakat dapat merasakan keadilan, karena yang jahat harus dihukum. Menurut H.B. Vos sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah (2004: 23), teori pembalasan atau absolut ini terbagi atas pembalasan subjektif dan pembalasan terhadap kesalahan pelaku. Pembalasan objektif ialah pembalasan terhadap apa yang telah diciptakan oleh pelaku di dunia luar. Keduanya tidak perlu dipertentangkan. Selanjutnya Vos menunjuk contoh pembalasan objektif, di mana dua orang pelaku yang seorang menciptakan akibat yang lebih serius dari yang lain dan akan dipidana lebih berat.

Sehubungan dengan makna pidana, Kant (2002: 18) menunjukkan bahwa pidana adalah suatu tuntutan etika. Setiap kejahatan harus disusul dengan pidana. Jadi, menurut Vos pendapat Kant hanya mengenai pembalasan subjektif. Pidana adalah tuntutan keadilan etis. Sebaliknya Hegel memandang perimbangan antara pembalasan subjektif dan objektif dalam suatu pidana, sedang Herbart hanya menekankan pada pembalasan objektif.

Para ahli di atas telah mencari dasar pembenar dari pidana pada kejahatan itu sendiri di dalam teori-teori ini, yakni agar setiap perbuatan melawan hukum itu harus dibalas. Keharusan menurut keadilan dan menurut hukum tersebut, merupakan suatu keharusan yang sifatnya mutlak, hingga setiap pengecualian atau setiap pembalasan yang semata-mata didasarkan pada suatu tujuan itu harus dikesampingkan.

2. Teori Relatif atau Teori Tujuan

Teori relatif suatu kejahatan tidak mutlak harus diikuti dengan suatu pidana. Untuk itu tidaklah cukup adanya suatu kejahatan melainkan harus dipersoalkan pula manfaat pidana bagi masyarakat maupun bagi terpidana itu sendiri. Hal itu berarti pemberian pidana tidak hanya dilihat dari masa lampau melainkan juga ke masa depan. Memidana bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Memidana harus ada tujuan lebih jauh daripada hanya menjatuhkan pidana saja, atau pidana bukanlah sekedar untuk pembalasan atau pengambilan saja, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena pembalasan itu sendiri tidak mempunyai nilai tetapi hanya sebagai sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat, maka teori ini disebut sebagai teori perlindungan masyarakat. Juga karena teori ini mensyaratkan adanya tujuan dalam pembinaan, maka teori ini sering pula disebut teori utilitarian atau teori tujuan.

Dasar pembenaran dari adanya pidana menurut teori ini terletak pada tujuannya. Hal ini sesuai dengan adagium Latin : *nemo prudens punit, quia peccatum, sed ne peccetur* (supaya khalayak ramai betul-betul takut melakukan kejahatan, maka perlu pidana yang ganas dan pelaksanaannya di depan umum) (Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1984 : 142). Penjatuhan pidana yang dimaksudkan agar tidak ada perbuatan jahat sebenarnya tidak begitu dapat dipertanggungjawabkan, karena ini terbukti dari semakin hari semakin bertambah meningkatnya kualitas kejahatan dan kuantitas kejahatan. Jadi penjatuhan pidana tidak menjamin berkurangnya kejahatan.

Sehubungan dengan tujuan pemidanaan, pidana mempunyai pengaruh terhadap orang yang dikenai dan juga terhadap orang lain pada umumnya. Pengaruh prevensi khusus ditujukan untuk mempengaruhi orang pada umumnya. Kedua macam prevensi tersebut berdasar pada gagasan bahwa mulai dengan ancaman akan dipidana dan kemudian dengan dijatuhkannya pidana, orang akan takut melakukan kejahatan. Ancaman pidana mempunyai daya paksaan secara psikologis, artinya ialah bahwa dengan diancamnya suatu perbuatan dengan sanksi pidana akan memaksa seseorang untuk tidak melakukan perbuatan tersebut, meskipun perbuatan tersebut mendatangkan keuntungan baginya.

Pemidanaan terhadap seorang pembuat diharapkan akan sangat mempengaruhi orang lain supaya tidak melakukan perbuatan yang sama. Dengan demikian maka tujuan pidana ini mempunyai dua aspek dan sifat yaitu sebagai prevensi umum dan sebagai prevensi khusus. Prevensi umum dengan tujuan pokok yang akan dicapai adalah pencegahan yang ditujukan kepada khalayak ramai/umum agar tidak melakukan pelanggaran terhadap ketertiban masyarakat. Prevensi khusus mempunyai tujuan agar pidana itu dapat menanggulangi kejahatannya.

3. Teori Gabungan

Teori gabungan ini mendasarkan pidana pada asas pembalasan dan asas pertahanan tata tertib masyarakat, dengan kata lain dua alasan tersebut menjadi dasar dari penjatuhan pidana. Berdasarkan teori ini maka harus dirumuskan

terlebih dahulu tujuan pemidanaan yang diharapkan dapat menunjang tercapainya tujuan tersebut dan kemudian dengan bertolak atau berorientasi pada tujuan tersebut dapat diterapkan cara, sarana atau tindakan apa yang akan digunakan. Sehingga jelas kebijaksanaan yang pertama-tama harus dimasukkan dalam perencanaan strategi di bidang pemidanaan adalah menetapkan tujuan pidana dan pemidanaan.

Teori gabungan ini dapat dibedakan menjadi dua golongan (Schravendijk, 1955: 218) yaitu sebagai berikut:

- a. Teori gabungan yang mengutamakan pembalasan, tetapi pembalasan tersebut tidak boleh melampaui batas dari apa yang diperlukan dan cukup untuk mempertahankan tata tertib masyarakat.
- b. Teori gabungan yang mengutamakan perlindungan tata tertib masyarakat akan tetapi penderitaan atas penjatuhan pidana tidak boleh berat daripada perbuatan yang dilakukan terpidana.

Berkaitan dengan teori gabungan tersebut, maka tujuan pemidanaan adalah sebagai berikut :

- a. Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat.
- b. Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadikannya orang yang baik dan berguna.
- c. Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.
- d. Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan pemidanaan selalu berubah-ubah. Hal itu disebabkan karena hukum pidana berfungsi dalam masyarakat, sehingga hukum pidana mencerminkan gambaran masanya dan bergantung pada pikiran-pikiran yang hidup dalam masyarakat.

C. Teori tentang Pidana Denda

Pidana denda adalah termasuk jenis pidana yang tertua di dunia, di samping pidana mati. Pidana denda diatur dalam pasal 10 KUHP dan merupakan pidana pokok. Hukuman ialah suatu perasaan tidak enak atau sengsara yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar undang-undang hukum pidana (Soesilo, 1988: 35), sedangkan pengertian denda adalah hukuman yang dikenakan kepada kekayaan (Soesilo, 1988: 52). Dalam hal ini R. Soesilo lebih memilih menggunakan istilah **hukuman** untuk menyebut jenis-jenis pidana yang dapat dijatuhkan oleh hakim dalam putusannya dan hal ini berbeda dengan pendapat Moeljatno (1994:6) yang lebih memilih menggunakan istilah **pidana** untuk menyebut macam-macam pidana yang termuat dalam Pasal 10 KUHP.

Berkaitan dengan pidana denda, Suparni (2007: 46) memberikan definisi pidana denda adalah termasuk jenis pidana yang tertua di dunia, di samping pidana mati (yang juga dikenal dalam Kitab Thaurat maupun Al Qur'an). Hal tersebut senada dengan pendapat Hamzah (2004: 187).

Pidana denda terdapat pada setiap masyarakat primitif sejak zaman Majapahit, kadang berupa ganti rugi, denda adat, misal penyerahan hewan ternak seperti babi, kerbau, dan lain-lain. Di Irian, Teluk Sudarso, terdapat denda adat

semacam itu (Hamzah, 2004: 187). Dengan demikian maka berdasar pendapat Niniek Suparni dan Andi Hamzah tersebut bahwa pidana denda termasuk jenis pidana yang tertua karena telah ada sejak zaman primitif.

Sehubungan dengan pidana denda, Waluyadi (2003: 205) berpendapat bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang / Perpu No. 18 Tahun 1960 menaikkan denda dalam KUHP lima belas kali mulai tanggal 14 April 1960 berlaku untuk setiap ketentuan pidana yang ada sebelum tahun 1945.

Ketentuan minimum umum bagi denda dalam KUHP ialah 25 sen, sedang ketentuan maksimumnya tidak ada. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 18 tahun 1960 mulai 14 April 1960 tiap-tiap jumlah hukuman denda yang diancamkan baik dalam KUHP, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1960 (LN Tahun 1960 No. 1), maupun dalam ketentuan-ketentuan pidana lainnya yang dikeluarkan sebelum 17 Agustus 1945 harus dibaca dalam mata uang rupiah dan dilipatgandakan menjadi lima belas kali.

Berkaitan dengan hukuman denda, Marpaung (2008: 110) berpendapat bahwa hukuman denda tersebut boleh dibayar siapa saja, artinya baik keluarga ataupun kenalan dapat melunasinya. Hukuman kurungan pengganti dapat dibayar setiap saat, jika yang bersangkutan sedang menjalani hukuman kemudian sebagian dibayar, hal tersebut diperbolehkan. Menurut pendapat Leden Marpaung tersebut maka pidana denda tidak harus dibayar oleh terpidana dan terpidana bebas untuk memilih antara membayar denda atau menjalani hukuman kurungan

penggantinya. Denda dapat pula dibayar sebagian. Pembayaran sebagian denda membebaskan sebagian yang sepadan dari kurungan penggantinya.

Sehubungan dengan pembayaran denda, Prodjodikoro (2003: 185) berpendapat bahwa jika dendanya sebagian dibayar dan sisanya tidak, maka kurungan sebagai gantinya, dikurangi secara seimbang oleh karena tidak dipedulikan siapa yang membayar dendanya, maka mungkin denda dibayar orang lain misal saudara atau orang tua. Dengan demikian sifat hukuman yang ditujukan kepada terhukum pribadi menjadi kabur. Apabila dikaji lebih mendalam ternyata pendapat Wirjono Prodjodikoro tersebut senada dengan pendapat Leden Marpaung di atas yang pada intinya menyatakan bahwa pidana denda dapat dibayar oleh siapa saja dan dapat dibayar sebagian sehingga kurungan penggantinya dikurangi secara seimbang pula.

Hukum Adat mengenal 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 sebagainya. Di dunia Barat pun pidana denda 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 atau denda dari terpidana sebagai sumber pendapatan negara. Dalam perkembangannya pidana denda dipandang sebagai lebih ringan daripada pidana penjara, apalagi jika dibandingkan dengan pidana mati. Hal tersebut sebagaimana yang termuat dalam Pasal 13 KUHP.

Berkaitan dengan perkembangan pidana denda, Lokollo (1973 : 11) mengatakan bahwa perkembangan pidana denda tidak saja mengenai banyaknya penggunaan pidana dalam penjatuhan pidana, akan tetapi juga mengenai besarnya minimum dan maksimum denda. Dikemukakannya, pula lebih lanjut bahwa penyebab perkembangan pidana denda antara lain disebabkan oleh membaiknya secara tajam tingkat kesejahteraan masyarakat di bidang materiil, kemampuan finansial pada semua golongan masyarakat. Sebagai akibat membaiknya tingkat kesejahteraan masyarakat membawa akibat terhadap perubahan watak (karakter) dari kriminalitas. Pergeseran di dalam pidanaan yang menampilkan pidana denda mengganti posisi pidana kebebasan, berorientasi pada pertimbangan meningkatnya kesejahteraan dan kemampuan finansial pada semua golongan masyarakat tersebut.

Pidana denda sebagai alternatif dengan pidana kurungan terdapat dalam hampir semua **pelanggaran** (*overtredingen*) yang tercantum dalam Buku III KUHP. Terhadap semua kejahatan ringan, pidana denda itu diancamkan sebagai alternatif dengan pidana penjara. Demikian juga terhadap bagian terbesar kejahatan-kejahatan yang tidak dilakukan dengan sengaja. Alternatif lain adalah dengan pidana kurungan. Pidana denda itu jarang sekali diancamkan terhadap kejahatan-kejahatan yang lain.

Pidana denda oleh pembuat undang-undang tidak ditentukan suatu batas maksimum yang umum. Tiap-tiap pasal dalam KUHP yang bersangkutan menentukan batas maksimum secara khusus pidana denda yang dapat ditetapkan oleh Hakim. Jumlah-jumlah pidana denda baik dalam KUHP maupun dalam

ketentuan-ketentuan pidana lainnya yang dikeluarkan sebelum tanggal 17 Agustus 1945 tidak sesuai lagi dengan sifat tindak pidana yang dilakukan. Sehubungan dengan ancaman pidana denda itu sekarang menjadi terlalu ringan jika dibandingkan dengan nilai mata uang pada waktu kini, maka ancaman pidana denda itu perlu ditingkatkan jumlahnya. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah telah mengeluarkan Perpu Nomor 18 Tahun 1960, yang dalam Pasal I ayat (1) nya menentukan bahwa :

“Tiap jumlah pidana denda yang diancamkan, baik dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, sebagaimana beberapa kali telah ditambah dan diubah dan terakhir dengan Undang-undang Nomor I Tahun 1960 (Lembaran Negara Tahun 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”.

Berbeda halnya dengan batas maksimum umum pidana denda, maka Pasal 30 ayat (1) KUHP menentukan satu batas minimum umum pidana denda, yaitu 25 sen.

D. Teori tentang Pidana Kurungan Pengganti

Pidana kurungan dapat menjadi pengganti dari pidana denda, jika seorang tidak dapat atau tidak mampu membayar denda yang harus dibayarnya. Penjatuhan pidana denda selalu diikuti ketentuan berapa hari pidana kurungan

yang harus dijalani sebagai pengganti apabila denda tidak dibayar. Pidana kurungan semacam ini dinamakan kurungan pengganti denda atau kurungan *subsidiar*. Hal ini termuat dalam Pasal 30 ayat (2) KUHP yang menyatakan bahwa jika dijatuhkan pidana denda dan denda tidak dibayar, maka diganti dengan pidana kurungan. Pidana kurungan pengganti lamanya minimal satu hari dan maksimal enam bulan, hal tersebut termuat dalam Pasal 30 ayat (3) KUHP. Pasal 30 ayat (5) menentukan bahwa tempo enam bulan tersebut dapat dilampaui sampai delapan bulan dalam hal gabungan kejahatan atau *recidive* (pengulangan kejahatan), ketentuan yang terdapat dalam Pasal 52 yaitu jika dilakukan oleh PNS yang melanggar kewajiban dalam jabatannya. Dalam beberapa hal pidana kurungan adalah sama dengan pidana penjara, yaitu sebagai berikut :

1. Sama, berupa pidana hilang kemerdekaan bergerak.
2. Mengenal maksimum umum, maksimum khusus dan minimum umum, dan tidak mengenal minimum khusus. Maksimum umum pidana penjara 15 tahun yang karena alasan-alasan tertentu dapat diperpanjang menjadi maksimum 20 tahun, dan pidana kurungan 1 tahun yang dapat diperpanjang maksimum 1 tahun 4 bulan. Minimum umum pidana penjara maupun pidana kurungan sama 1 hari. Sementara itu, maksimum khusus disebutkan pada setiap rumusan tindak pidana tertentu sendiri-sendiri, yang tidak sama bagi setiap tindak pidana, bergantung dari pertimbangan berat ringannya tindak pidana yang bersangkutan.

3. Orang yang dipidana kurungan dan pidana penjara diwajibkan untuk menjalankan (bekerja) pekerjaan tertentu walaupun narapidana kurungan lebih ringan daripada narapidana penjara.
4. Tempat menjalani pidana penjara sama dengan tempat menjalani pidana kurungan walaupun ada sedikit perbedaan, yaitu harus dipisah (Pasal 28).
5. Pidana kurungan dan pidana penjara mulai berlaku apabila terpidana tidak ditahan, yaitu pada hari putusan hakim (setelah mempunyai kekuatan tetap) dijalankan/ dieksekusi, yaitu pada saat pejabat Kejaksaan mengeksekusi dengan cara melakukan tindak paksa memasukkan terpidana kedalam, Lembaga Pemasyarakatan.

Akan tetapi, apabila pada saat putusan hakim dibacakan, terpidana kurungan maupun penjara sudah berada dalam tahanan sementara maka putusan itu mulai berlaku (dijalankan) pada hari ketika putusan itu mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde zaak*).

Putusan hakim menjadi mempunyai kekuatan hukum tetap apabila putusan diterima, baik oleh terpidana maupun oleh jaksa penuntut umum ketika putusan itu dibacakan (dimuka sidang yang dibuka untuk umum); atau (2) apabila ketika putusan dibacakan, pihak terpidana atau jaksa penuntut umum menyatakan masih mempertimbangkan dan dalam tenggang waktu tujuh hari tidak menyatakan sikapnya, putusan itu menjadi mempunyai kekuatan hukum tetap setelah lewat aktu tujuh hari sejak putusan dibacakan. Dengan kata lain, putusan hakim menjadi mempunyai kekuatan hukum tetap apabila, terhadap putusan itu tidak dapat lagi dilawan dengan upaya-upaya hukum biasa, misalnya banding dan kasasi.