

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Kemerdekaan Bangsa Indonesia sudah berumur lebih dari 70 (tujuh puluh) tahun, artinya terlepas dari belenggu penjajahan atau tatanan politik. Dalam hal ini berarti Indonesia sudah saatnya membangun tatanan hukumnya sendiri guna menggantikan tatanan hukum kolonial yang bersumberkan pada pandangan hidup yang individualistik.

Hukum pidana yang dibangun hendaknya bersumber dari budaya hukum dan pandangan hidup bangsa Indonesia di tengah-tengah pergaulan masyarakat yang beradab dan berperikemanusiaan. Berkaitan dengan hal tersebut maka waktunya mempersiapkan segala sesuatu berkaitan dengan pembentukan sistem hukum nasional dengan karakteristik bangsa yang lebih melihat individu sebagai makhluk sosial tanpa harus kehilangan jati dirinya sebagai makhluk individual. Dengan demikian hukum pidana harus mengindahkan keunikan karakteristik manusia Indonesia dan tatanan masyarakat yang menjadi basis sosialnya.

Urgensi kebijakan hukum pidana menurut Soedarto didasarkan kepada pertimbangan sebagai berikut :¹

a. Alasan yang bersifat politik.

Alasan politik dikaitkan dengan kemerdekaan yang telah diraih bangsa Indonesia, merupakan konsekuensi logis apabila kemerdekaan secara politik itu diikuti dengan serangkaian kegiatan untuk menyelaraskan kebutuhan hukum sebagai bangsa yang merdeka. Namun sungguh ironis apabila kemerdekaan yang telah dicapai dalam bidang politik tidak disertai dengan kemerdekaan di bidang hukum.

Alasan politik ini sekaligus mewujudkan kebanggaan nasional karena memiliki hukum dengan sistemnya sendiri yang selaras dengan jiwa bangsa maupun tatanan bangsa dunia yang berkembang hingga saat ini.

¹ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1981), hal. 70

b. Alasan bersifat sosiologis

Hukum merupakan pencerminan dari masyarakat yang bersangkutan. Sebagaimana dikemukakan bahwa tiap bangsa memiliki budaya dan karakteristik bangsa masing-masing, kesemuanya itu ditampilkan dalam sistem perundang-undangan yang mencerminkan *the way of life* bangsa. Dalam hal ini pembaruan hukum pidana adalah untuk merealisasikan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Negara Indonesia dengan pandangan politik berdasarkan Pancasila, menentukan pandangan tentang hukum pidana yang erat sekali hubungannya dengan pandangan yang umum tentang hukum, negara, masyarakat, serta pencegahan kriminalitas harus terpadu sesuai dengan Pancasila.²

c. Alasan praktis.

Sampai saat ini belum ada terjemahan resmi dari Wvs yang digunakan dalam praktik hukum maupun pengajaran atau penelitian hukum. Terjemahan yang beredar dalam masyarakat bukan merupakan terjemahan yang resmi. Oleh karena itu, tidak jarang dalam penerapannya mengalami berbagai penafsiran yang berbeda. Keadaan demikian mengganggu usaha untuk mewujudkan kepastian hukum.

Berkaitan dengan ketiga alasan kebijakan hukum pidana diatas, maka ketentuan pidana sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 10 KUHP dipandang perlu dilakukan perubahan mengingat bentuk pidana dalam pasal tersebut dirasa bertentangan dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Pasal 10 KUHP menentukan jenis-jenis pidana sebagai berikut :

a. Pidana pokok :

- 1) Pidana mati
- 2) Pidana penjara
- 3) Pidana kurungan
- 4) Pidana denda
- 5) Pidana tutupan

² Aruan Sakidjo dan Bambang Poernomo, *Hukum Pidana, Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Kodifikasi*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hal. 21

b. Pidana tambahan :

- 1) Pencabutan hak-hak tertentu
- 2) Perampasan barang-barang tertentu
- 3) Pengumuman putusan hakim.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 10 KUHP, maka jenis-jenis pidana dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, merumuskan jenis-jenis pidana dalam 4 (empat) jenis pidana pokok, yakni pidana mati, pidana penjara, pidana denda, dan kurungan. Sehingga sepanjang tidak ditentukan lain dalam Undang-Undang Narkotika, maka aturan pemidanaan berlaku aturan pemidanaan dalam KUHP, sebaliknya apabila ditentukan tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, maka diberlakukan aturan pemidanaan dalam Undang-Undang Narkotika, seperti contoh ketentuan Pasal 148 yang berbunyi :

Apabila putusan pidana denda sebagaimana diatur dalam undang-undang ini tidak dapat dibayar dan pelaku tindak pidana narkotika dan tindak pidana precursor narkotika, pelaku dijatuhi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun sebagai pengganti pidana denda yang tidak dapat dibayar.

Bentuk perumusan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dapat dikelompokkan sebagai berikut :

- a. Bentuk tunggal (penjara atau denda saja)
- b. Bentuk alternatif (pilihan antara penjara atau denda)
- c. Bentuk kumulatif (penjara dan denda)
- d. Bentuk kombinasi/campuran (penjara dan/atau denda)

Walaupun pengaturan pidana denda dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 telah secara jelas namun pada prakteknya setiap penanganan kasus tindak pidana narkotika, selalu bermuara pada putusan pidana penjara, pidana seumur hidup bahkan pidana mati. Sedangkan bila dilihat dari pengaturan pidana pada Undang-Undang Narkotika, penegak hukum sejak tahap penyidikan, penuntutan, hingga putusan pengadilan dapat menempatkan pidana denda sebagai pidana pokok yang patut diterapkan mengingat :

- a. Penerapan pidana mati yang telah dijatuhkan hakim, hingga berakhir pada eksekusi pidana mati tidak mengurung atau mengurangi peredaran gelap narkoba, bahkan terkesan peredaran narkoba mengalami peningkatan.
- b. Pidana mati dipandang bertentangan dengan nilai kemanusiaan dalam Pancasila dan Hak Asasi Manusia, sehingga banyak negara telah menghapus pidana mati sebagai pidana pokok.
- c. Pidana penjara pun dilihat sebagai pidana yang kurang memberikan efek jera karena masih terdapatnya terpidana yang telah menjalani masa pidananya, kembali mengonsumsi bahkan mengedarkan narkoba.
- d. Pidana penjara menjadi beban bagi negara karena tingginya putusan pidana penjara telah menimbulkan over kapasitas dan meningkatnya beban negara dalam menghidupi kebutuhan narapidana.
- e. Pidana penjara menjadi tidak efektif karena penjara atau lembaga pemasyarakatan dijadikan sebagai tempat pembelajaran terpidana yang belum mengenal narkoba dan lahan subur peredaran serta distribusi bandar narkoba.

Dengan melihat ketidakefektifan pidana penjara bahkan pidana mati bagi pengedar narkoba membuka wawasan berpikir para penegak hukum agar menerapkan pidana denda sebagai pidana pokok bukannya sebagai pidana alternatif.

Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, telah diatur mengenai pidana denda yaitu pada Pasal 11 sampai dengan Pasal 126 dan Pasal 129, dimana besaran denda yang disebutkan adalah berkisar antara Rp. 400.000.000 (empat ratus juta rupiah) sampai dengan 10.000.000.000 (sepuluh milyar rupiah) dan jika denda tersebut tidak dibayar maka akan diganti dengan pidana kurungan yang lamanya bervariasi. Pada prakteknya yaitu bervariasi dari 2 (dua) bulan sampai dengan 2 (dua) tahun sesuai dengan putusan pengadilan.

Maksud dari besarnya denda adalah untuk lebih memberikan efek jera pada pelaku tindak pidana narkoba. Namun berdasarkan penelitian di lapangan, terpidana tidak menghiraukan maksud dari penjeratan tersebut dan membiarkan dirinya dipidana penjara sebagai ganti rugi daripada pidana denda.

Beberapa alasan terpidana lebih memilih pidana penjara ketimbang pidana denda dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, adalah :

- a. Adanya ketidaktegasan peraturan perundang-undangan dalam penerapan pidana denda. Pidana denda hanya diterapkan sebagai pidana alternative, bukan pidana pokok. Sehingga narapidana lebih memilih pidana penjara daripada mengeluarkan dana/uang hasil kejahatan narkotika.
- b. Besaran pidana denda adalah terlalu tinggi sehingga berakibat para narapidana kasus narkotika ini lebih memilih untuk menjalani pidana kurungan pengganti denda.

Seperti telah diungkap bahwa Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika mengandung rumusan sanksi pidana yang berbentuk tunggal, alternative, kumulatif, dan kombinasi/campuran. Keempat bentuk rumusan ini bila diterapkan pada ketentuan pemidanaan Pasal 111 sampai dengan Pasal 126 dan Pasal 129, akan terlihat jelas bahwa pidana denda sebagai pidana pokok yang wajib diputuskan dan dijalankan terpidana.

Penerapan pidana denda sebagai pidana pokok yang berbentuk kumulatif dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, dapat dijelaskan melalui kajian Pasal 111, yang berbunyi :

- (1) Setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika golongan I dalam bentuk tanaman, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun **dan** pidana denda paling sedikit Rp. 800.000.000 (delapan ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 8.000.000.000 (delapan miliar rupiah).
- (2) Dalam hal perbuatan menanam, memelihara, memiliki, menyimpan, menguasai, atau menyediakan narkotika golongan I dalam bentuk tanaman, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beratnya melebihi 1 (satu) kilogram atau melebihi 5 (lima) batang pohon, pelaku dipidana dengan pidana penjara seumur hidup **atau** pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun **dan** paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda maksimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditambah 1/3 (sepertiga).

Rumusan Pasal 111 ayat (1) secara jelas memiliki bentuk rumusan kumulatif (penjara dan denda). Pasal 111 ayat (1) dengan jelas menggunakan kata “dan” yang berarti hanya dimungkinkan penjatuhan pidana secara kumulatif. Artinya jika terbukti bersalah maka pelaku haruslah dijatuhi pidana penjara dan denda yang merupakan 2 (dua) jenis pidana pokok. Dengan demikian terdakwa yang didakwa melanggar Pasal 111 ayat (1) dalam putusannya adalah pidana penjara dan pidana denda. Pidana denda tersebut bersifat wajib dibayarkan.

Khusus mengenai pidana denda, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika telah membuat aturan sendiri yang berbeda dengan aturan pemidanaan khususnya untuk pidana denda sebagaimana diatur dalam KUHP. Pidana denda yang tidak dibayar menurut Pasal 30 KUHP maka pidana denda tersebut diganti dengan pidana kurungan sekurang-kurangnya satu hari dan selama-lamanya 6 (enam) bulan dan apabila ada gabungan tindak pidana, mengulangi kejahatan atau karena ketentuan Pasal 52 dan Pasal 52 a maka pidana kurungan pengganti dapat dijatuhkan selama-lamanya 8 (delapan) bulan.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika berkaitan dengan pidana denda telah ditentukan sebagaimana bunyi Pasal 148 bahwa, apabila putusan pidana denda sebagaimana diatur dalam undang-undang ini tidak dapat dibayar oleh pelaku tindak pidana narkotika dan tindak pidana precursor narkotika, pelaku dijatuhi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun sebagai pengganti pidana yang tidak dapat dibayar.

Dengan melihat ketentuan Pasal 148 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika diatas, maka dapat disimpulkan bahwa masa 2 (dua) tahun pidana penjara sebagai pengganti pidana denda yang tidak dapat dibayar, terjadi kekaburan karena undang-undang tidak secara tegas menyatakan bahwa batas nominal denda yang tidak dibayar sehingga dikonversikan kepada pidana penjara. Pasal 148 Undang-Undang Narkotika menyamaratakan pengenaan 2 (dua) tahun pidana penjara sebagai pengganti pidana denda yang tidak dapat dibayar.

Adanya bentuk kumulatif sanksi sebagaimana ditunjukkan dengan kata “dan” pada Pasal 111 ayat (1) disini tidak dapat disimpangi dengan menjatuhkan salah satu bentuk pidana misalnya penjara atau denda saja. Dengan tidak dijatuhkannya kedua jenis pidana tersebut, padahal telah nyata ketentuan pidana

secara tegas menyatakan adanya kata “dan” mengakibatkan putusan dibatalkan, demikian Yurisprudensi MA-RI Nomor 13K/MIL/2001, yang mengemukakan bahwa *“oleh karena Mahkamah Tinggi Militer I Medan tidak menjatuhkan hukuman denda terhadap terdakwa, sedangkan hukuman dalam perkara psikotropika bersifat kumulatif, maka putusan Mahkamah Militer Tinggi I Medan harus dibatalkan.”*

Rumusan ancaman pidana pada Pasal 111 ayat (2) ini pertama berbentuk alternative, yang ditandai dengan kata “atau”, sehingga hakim mempunyai pilihan apakah akan menjatuhkan pidana penjara seumur hidup “atau” pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun serta paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda maksimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditambah 1/3 (sepertiga), dengan konsekuensi apabila hakim menjatuhkan pidana penjara seumur hidup berarti pidana denda tidak boleh dijatuhkan. Pidana denda baru dapat dijatuhkan apabila pidana yang dijatuhkan berupa pidana penjara karena alternative dari bentuk pidana yang dijatuhkan kedua menggunakan kata “dan”.

Terkait dengan ketentuan mengenai denda ternyata ancaman maksimum pidana denda diperberat dengan ditambah 1/3 (sepertiga). Jadi secara logika yang dikehendaki undang-undang narkotika, pada Pasal 111 ayat (2) ini, pidana denda yang dapat dijatuhkan yakni dengan Rp. 800.000.000 (delapan ratus juta rupiah) sampai dengan Rp. 8.000.000.000 (delapan milyar) ditambah 1/3 (sepertiga).

Merujuk pada Pasal 184 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika yang mengatur waktu 2 (dua) tahun sebagai pengganti pidana denda yang tidak dibayarkan, apakah penjatuhan pidana denda menurut Pasal 111 ayat (1) maka minimum pembayaran denda sebesar Rp. 800.000.000 (delapan ratus juta rupiah) dikonversikan ke pidana penjara dengan masa penahanan 4 (empat) tahun ditambah 2 (dua) tahun sesuai ketentuan Pasal 184 dan sebaliknya bila pidana denda paling banyak Rp. 8.000.000.000 (delapan milyar rupiah) diganti dengan pidana penjara selama 12 (dua belas) tahun ditambah 2 (dua) tahun sesuai Pasal 184 ataukah ditambah 1/3 (sepertiga) atau 4 (empat) tahun, sehingga pidana penjaranya menjadi 14 (empat belas) tahun ataukah 16 (enam belas) tahun. Ketidakjelasan penafsiran dalam menerapkan pidana penjara sebagai pengganti

pidana denda yang tidak dapat dibayar menimbulkan suatu ketidakpastian hukum itu sendiri.

Salah satu contoh putusan Pengadilan Negeri Banjarmasin, Nomor 431/Pid.Sus/2015/PN.Bjm, tertanggal 19 Mei 2015, majelis hakim menjatuhkan putusan bagi terdakwa Padlian Noor als Padli bin Ali Badrun (alm), yang berusia 43 tahun, beralamat di Jalan Cendrawasih I Rt. 20 Kelurahan Belitung Selatan, Kecamatan Banjarmasin Barat, Kota Banjarmasin yang didakwa terbukti secara tanpa hak atau melawan hukum menjadi perantara dalam jual beli narkoba golongan I yang beratnya melebihi 5 gram dan tanpa hak memiliki dan membawa senjata tajam. Terdakwa didakwa melanggar Pasal 114 ayat (2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12/drt/1951.

Dalam putusan hakim terhadap terdakwa Padlin Noor als. Padli bin Ali Badrun (alm), majelis hakim menjatuhkan pidana penjara 10 (sepuluh) tahun dan denda sejumlah Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana penjara selama 4 (empat) bulan.

Melihat putusan pidana penjara dan pidana denda sebesar Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dengan ketentuan apabila denda tidak bayar maka diganti dengan pidana penjara selama 4 (empat) bulan, kiranya menjadi suatu persoalan dalam menerapkan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa mengenai pidana denda yang digantikan dengan pidana penjara berbeda ketentuannya dalam KUHP dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Putusan atas perkara ini hanya melihat pengaturan denda yang tidak dibayar berdasarkan KUHP Pasal 30, yakni sekurang-kurangnya satu hari dan selama-lamanya 6 (enam) bulan. Sedangkan pidana denda yang tidak dibayar dan diganti dengan pidana penjara oleh Undang-Undang Narkotika, diatur secara khusus dalam Pasal 148 yang menentukan batas waktu paling lama 2 (dua) tahun. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa tindak pidana bagi terdakwa yang melanggar ketentuan dalam Undang-undang narkotika, sebagai tindak pidana khusus oleh penegak hukum

masih terjadi kesalahan dalam menafsirkan dan menerapkan hukum. Di samping itu, pidana denda pun dilihat sebagai pidana alternative.

Ketidakjelasan penafsiran dan penerapan pidana penjara dan pidana denda dalam ketentuan pidana Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, serta adanya pengaturan penggantian pidana penjara apabila pidana denda tidak dapat dibayar, telah menimbulkan dualism penafsiran dalam menangani perkara narkotika. Sebagai akibatnya bahwa hakim dalam memutuskan perkara tindak pidana narkotika lebih menitikberatkan pada penjatuhan putusan pidana penjara dan mengabaikan pidana denda dengan tidak memperhatikan ketentuan pidana denda dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

- a. Apakah penerapan pidana denda sebagai pidana pokok yang berbentuk kumulatif dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, yang dapat memberikan efek jera kepada pelaku tindak pidana narkotika ?
- b. Apakah penjatuhan pidana penjara sebagai pengganti pidana denda yang tidak dapat dibayar terdakwa dalam Putusan 431/Pid.Sus/2015/PN.Bjm telah sesuai dengan ketentuan pidana denda dalam undang-undang narkotika ?
- c. Apakah hambatan-hambatan penerapan pidana denda bagi pelaku tindak pidana narkotika dan bagaimana upaya untuk mengatasi ?

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian tentang penerapan bentuk rumusan sanksi pidana narkotika adalah :

- a. Untuk mengetahui penerapan pidana denda sebagai pidana pokok yang berbentuk kumulatif dalam rumusan ketentuan pidana pada Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, yang dapat memberikan efek jera bagi pelaku tindak pidana narkotika.

- b. Untuk mengetahui penjatuhan pidana penjara sebagai pengganti denda yang tidak dapat dibayar dalam putusan 431/Pid.Sus/2015/PN.Bjm, telah sesuai dengan ketentuan pidana denda dalam undang-undang narkotika.
- c. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam penjatuhan dan penerapan pidana denda bagi pelaku tindak pidana narkotika.

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan tentang penerapan pidana denda sebagai pidana pokok yang berbentuk kumulatif dalam setiap ketentuan pidana Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, yang dapat memberikan efek jera bagi pelaku tindak pidana narkotika.
- b. Penelitian ini diharapkan memberi bagi para penegak hukum dalam menerapkan bentuk kumulatif rumusan tindak pidana dalam undang-undang narkotika sehingga setiap putusannya memiliki kekuatan dan kepastian hukum.

I.5 Kerangka Teoritis dan Konseptual

I.5.1 Kerangka Teoritis

Penelitian terhadap penerapan pidana denda sebagai salah satu pidana pokok yang dipakai dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, dan dalam beberapa putusan pengadilan terlihat bahwa hakim lebih cenderung menjatuhkan putusan pada pidana penjara, padahal bentuk kumulatif rumusan penjatuhan pidana mencantumkan kata “dan” bagi penjatuhan pidana sebagai pada pasal yang didakwakan. Di samping itu, pidana denda yang diputuskan hakim bersamaan dengan pidana penjara, terbaca dalam putusannya bahwa apabila denda tidak dapat dibayar maka diganti dengan pidana penjara, dimana hukuman pidana penjara bertentangan dengan Pasal 184 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Dengan demikian disimpulkan bahwa penerapan pidana denda dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika adalah bentuk

penerapan yang terabaikan sehingga dipandang tidak efektif dalam menjadikan narapidana jera dan tidak berbuat kejahatan yang sama.

Untuk itu penelitian ini mendasari kajiannya pada teori efektivitas hukum dan teori system hukum.

1. Teori Efektivitas Hukum

Kata *effektivitas* menurut ensiklopedia administrasi, dipahami sebagai berikut :³

Efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki, kalau seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaki.

Dari definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu hal dapat dikatakan efektif apabila hal tersebut sesuai dengan yang dikehendaki. Artinya pencapaian hal yang dimaksud merupakan pencapaian tujuan dilakukannya tindakan-tindakan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Efektivitas hukum dalam pandangan Achmad Ali, yang berpendapat bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Lebih lanjut Achmad Ali mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah professional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang, dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.⁴

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, adalah bahwa efektif atau tidaknya hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, antara lain :⁵

a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)

³ <http://tesisdisertasi.blogspot.com>

⁴ Achmad Ali, Menguak *Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Vol. 1 (Jakarta : Kencana, 2010), hal. 375

⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hal. 8

- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen *pertama*, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

Menurut Soerjono Soekanto, ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :⁶

- a. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- b. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hirarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- c. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- d. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesioan dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto, bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal-hal sebagai berikut :⁷

⁶ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Bandung : Bina Cipta, 1983), hal. 80

⁷ *Ibid*, hal. 82

- a. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
- b. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
- c. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
- d. Sampai sejauhmana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto,⁸ memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

- a. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
- b. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan jangka waktu pengadaannya.
- c. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi
- d. Prasarana yang mecet perlu segera dilancarkan fungsinya.
- e. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
- f. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Kemudian ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu :

- a. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
- b. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.

⁸ *Ibid*, hal. 82

- c. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwajib serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut diatas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul internalisasi. Faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu, pendekatan yang paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan, sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negative. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Sedangkan yang bersifat negative dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negative seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya.

Sedangkan dorongan yang bersifat eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau punishment yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran yang pada gilirannya dapat menyusahkan mereka.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita, yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap, mental aparat penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum), akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.⁹

⁹ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum* (Bandung : Mandar Maju, 2001), hal. 55

Menurut Soerjono Soekanto, efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubaha perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.¹⁰

Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum. Jika suatu aturan hukum tidak efektif, salah satu pertanyaan yang dapat muncul adalah apa yang terjadi dengan ancaman paksaannya ? Mungkin tidak efektifnya hukum karena ancaman paksaannya kurang berat, mungkin juga karena ancaman paksaan itu tidak terkomunikasi secara memadai pada warga masyarakat.¹¹

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Berkaitan dengan penelitian ini, dimana penerapan pidana denda sebagai pidana pokok atas tindak pidana narkoba, rumusan kumulatif dalam ketentuan pidana Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, telah memaksa penegak hukum (baik jaksa maupun hakim) untuk menerapkan

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, (Bandung : CV. Ramadja Karya, 1988), hal. 80

¹¹ Achmad Ali, *Menjelajani Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta : Yarsif Watampone, 1998), hal. 186

penjatuhan pidana penjara. Kecendrungan penegak hukum ataupun adanya ketentuan perundang-undangan yang mengatur denda yang tidak dapat dibayar, diganti dengan pidana penjara, menimbulkan suatu pertanyaan soal efektivitas dari pidana penjara itu sendiri.

Menurut Barda Nawawi Arief,¹² efektivitas pidana penjara dapat ditinjau dari 2 (dua) aspek pokok tujuan pemidanaan, yakni aspek perlindungan masyarakat dan aspek perbaikan si pelaku. Yang dimaksud dengan aspek perlindungan masyarakat meliputi tujuan pencegahan, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana dan memulihkan keseimbangan masyarakat (antara lain menyelesaikan konflik, mendatangkan rasa aman, memperbaiki kerugian/kerusakan, menghilangkan noda-noda, memperkuat kembali nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat), sedangkan yang dimaksud dengan aspek perbaikan si pelaku meliputi berbagai tujuan, antara lain melakukan rehabilitasi dan memasyarakatkan kembali si pelaku dan melindunginya dari perlakuan sewenang-wenang di luar hukum.

Apabila dilihat dari aspek perlindungan/kepentingan masyarakat maka suatu pidana dikatakan efektif apabila sejauh mungkin dapat mencegah atau mengurangi kejahatan. Jadi kriteria efektivitas dilihat dari seberapa jauh frekuensi kejahatan dapat ditekan. Dengan kata lain, kriterianya terletak pada seberapa jauh efek pencegahan umum (*general prevention*) dari pidana penjara dalam mencegah warga masyarakat pada umumnya untuk tidak melakukan kejahatan.¹³

Namun bila dilihat dari aspek perbaikan si pelaku, maka ukuran efektivitas terletak pada aspek pencegahan khusus (*special prevention*) dari pidana. Jadi ukurannya terletak pada masalah seberapa jauh pidana penjara mempunyai pengaruh terhadap si pelaku/terpidana. Ada dua aspek pengaruh pidana terhadap terpidana, yaitu aspek pencegahan awal (*deterent aspect*) dan aspek perbaikan (*reformative aspect*).

¹² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 224

¹³ *Ibid*, hal. 225

Aspek pertama (*deterrent aspect*), biasanya diukur dengan menggunakan indikator residivis. Berdasarkan indikator inilah RM. Jackson, menyatakan bahwa suatu pidana adalah efektif apabila si pelanggar tidak dipidana lagi dalam suatu periode tertentu. Selanjutnya ditegaskan, bahwa efektivitas adalah suatu pengukuran dari perbandingan antara jumlah pelanggar yang dipidana kembali dan yang tidak dipidana kembali.

Aspek kedua yaitu aspek perbaikan (*reformative aspect*), berhubungan dengan masalah perubahan sikap dari terpidana. Seberapa jauh pidana penjara dapat mengubah sikap terpidana, masih merupakan masalah yang belum dapat dijawab secara memuaskan. Hal ini disebabkan adanya beberapa problem metodologis yang belum terpecahkan dan belum ada kesepakatan, khususnya mengenai :¹⁴

- a. Apakah ukuran untuk menentukan telah adanya “tanda-tanda perbaikan atau adanya perubahan sikap pada diri si pelaku; ukuran *recidivism rate* atau *reconviction rate* masih banyak yang meragukan.
- b. Berapa lamanya periode tertentu untuk melakukan evaluasi terhadap ada tidaknya perubahan sikap setelah terpidana menjalani pidana penjara.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa selama ini belum dapat membuktikan secara pasti apakah pidana penjara itu efektif atau tidak. Apalagi masalah efektivitas pidana sebenarnya berkaitan dengan banyak faktor.

Terkait dengan pidana penjara, terdapat kritik yang pada dasarnya dibagi menjadi dua bagian yakni kritik yang moderat dan kritik yang ekstrim, sebagai berikut :¹⁵

- a. Kritik yang moderat pada intinya masih mempertahankan pidana penjara, namun penggunaannya dibatasi. Kritik yang menyangkut sudut strafmodus melihat dari sudut pelaksanaan pidana penjara; jadi dari sudut sistem pembinaan/treatment dan kelembagaan/institusinya. Kritik dari sudut strafmaat melihat dari sudut lamanya pidana penjara, khususnya ingin membaasi atau mengurangi penggunaan pidana penjara pendek. Kritik dari

¹⁴ *Ibid*, hal. 229-230

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2003), hal.

sudut strafsoort ditujukan terhadap penggunaan atau penjatuhan pidana penjara dilihat sebagai jenis pidana yaitu adanya kecenderungan untuk mengurangi atau membatasi penjatuhan pidana penjara secara limiatatif dan selektif.

- b. Kritik yang ekstrim menghendaki hapusnya sama sekali pidana penjara. Gerakan penghapusan pidana penjara (*prison abolition*) ini terlihat dengan adanya *International Conference On Prison Abolition* (ICOPA) yang diselenggarakan pertama kali pada bulan Mei 1983 di Toronto Kanada dan terakhir tahun 1987 di Montreal Kanada, yang mengubah istilah *prison abolition* menjadi *penal abolition*. Salah satu tokoh gerakan Prison Abolition adalah Herman Bianchi yang menyatakan :¹⁶

The institution of prison and imprisonment are to for ever abolished, entirely and totally. No trace should be lift of this darkside in human history.

(Lembaga pidana penjara harus dihapuskan untuk selama-lamanya dan secara menyeluruh. Tidak sedikit pun yang patut diambil dari sisi yang gelap di dalam sejarah kemanusiaan ini).

Atas dasar kritik tersebut, kiranya perlu pandangan I.J. Cy Shain, seorang Direktur Penelitian dari *Judicial Council of California*, yang mengatakan bahwa terdakwa yang memenuhi syarat-syarat tertentu sebaiknya tidak dijatuhi pidana penjara. Adapun syarat-syarat yang dikemukakannya adalah :¹⁷

- a. Terdakwa selain tidak termasuk penjahat “professional” juga tidak mempunyai banyak riwayat kriminalitas.
- b. Dalam melakukan tindak pidana banyak faktor-faktor yang meringankan.
- c. Terdakwa tidak melakukan ancaman maupun menyebabkan penderitaan atau kerugian yang serius pada korbannya.
- d. Fakta-fakta menunjukkan bahwa terdakwa melakukan tindak pidana oleh karena ada provokasi dari pihak korban.
- e. Terdakwa bersedia untuk memberikan ganti rugi atas kerugian materi maupun luka-luka yang diderita korban.

¹⁶ *Ibid*, hal. 34

¹⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dengan Pidana Penjara*, (Semarang : Badan Penerbit, 1996), hal. 149

- f. Tidak terdapat cukup alasan yang menunjukkan bahwa terdakwa akan melakukan lagi tindak pidana, atau tidak terdapat cukup petunjuk bahwa sifat-sifat jahat terdakwa muncul lagi.

Dengan melihat kritik dan syarat-syarat yang dikemukakan diatas maka dapat dikatakan pula bahwa efektivitas pidana penjara untuk masa sekarang patut dikaji dan lebih diterapkan pidana denda sebagai bentuk pemidanaan yang berkemanusiaan.

Pidana denda yang diatur dalam setiap perundang-undangan sebagai pidana pokok pun patut dibedakan antara kategori jenis tindak pidana yang dilakukan seperti pada ketentuan peraturan perundang-undangan narkotika, antara yang memproduksi, mengedar, menyimpan, menggunakan, dan memiliki perlu dilakukan pembedaan atas pidana penerapan denda yang harus dibayarkan terpidana.

2. Teori Sistem Hukum

Dalam teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, hukum dilihat sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, namun kaitannya dengan elemen ekonomi dan politik merupakan penanda khas system hukum tersebut. Kaitan antar subsistem tercakup dalam uraian mengenai system hukum dalam suatu masyarakat yang merupakan bagian dari sistem sosial masyarakat tersebut. Terdapat tiga komponen hukum yang saling berpengaruh, yakni struktur, substansi dan budaya hukum.¹⁸

a. Struktur hukum.

Struktur hukum merupakan representasi dari aspek institusional yang memerankan tugas sebagai pelaksana hukum dan pembuat undang-undang. Sebagai contoh, Friedman memberikan gambaran tentang peran MA Amerika Serikat, bagaimana legislative menentukan keanggotaan *Federal Trade Commision*, apakah seorang presiden dapat bekerja atau tidak, dan prosedur apa yang harus diikuti oleh kepolisian. Intinya struktur merupakan keseragaman dan berkaitan satu sama lain dalam sebuah sistem hukum.

¹⁸ Lawrence M. Friedman, *American Law*, (London : W.W. Norton & Company, 1984), hal. 5-6

b. Substansi hukum

Substansi hukum sebagai salah satu komponen hukum, merupakan refleksi aturan-aturan yang berlaku, norma, dan perilaku masyarakat, bagaimana apresiasi masyarakat terhadap aturan-aturan formal sebagai muncul konsep hukum yang hidup dalam masyarakat, yang tercakup dalam konsep ini. Substansi konsep juga meliputi apa yang dihasilkan oleh masyarakat.

c. Budaya hukum.

Budaya hukum diartikan sebagai sikap atau apresiasi masyarakat terhadap hukum dan system hukum, termasuk kepercayaan terhadap hukum, nilai, ide atau gagasan, dan harapan. Gagasan harus dipahami sebagai hal yang berhubungan dengan perkembangan proses hukum.

Setiap unit sosial sesuai tingkat dan gradasinya memiliki budaya hukum sendiri, misalnya aspek keluarga, teman, dan kelompok studi dan semuanya memiliki kekuatan penetrasi. Pengaruh tersebut bisa berlangsung secara tersembunyi, atau sebaliknya. Ketaatan terhadap hukum atau sebaliknya pun dapat disebabkan oleh pengaruh kekuatan penetrasi tersebut.

Komponen struktur hukum tidak hanya menggambarkan aspek institutional, tetapi juga aspek aparatur. Hakim, misalnya tercakup di dalam MA. Dalam keadaan empiris dan dinamis, apa yang dikerjakan oleh aparatur tidak dapat dilepaskan dari pengaruh-pengaruh eksternal, yaitu kekuatan social. Apa yang dikerjakan struktur atau aparatur pun tidak bisa bertolak dari aturan-aturan hukum. Dalam konteks ini, substansi hukum merupakan dasar pekerjaan aparatur, sebab aturan-aturan memberi dasar legitimasi terhadap wewenang aparatur.

Sistem hukum harus menghasilkan sesuatu bercorak hukum yang signifikan dengan harapan social. Paling tidak terdapat empat karakter yang dipenuhi system hukum, antara lain :

- a. Secara umum sistem hukum harus dapat mewujudkan apa yang menjadi harapan masyarakat atas system tersebut.
- b. Sistem hukum harus dapat menyediakan skema normatif. Walaupun fungsi penyelesaian konflik tersebut tidak semata-mata menjadi monopoli sistem hukum, tetapi paling tidak sebagai fungsi dasar, sistem hukum harus dapat

menyediakan mekanisme dan tempat dimana orang dapat menyelesaikan kasusnya.

- c. Sistem hukum sebagai kontrol sosial memiliki esensi pada aparat hukum, polisi dan hakim yang harus menegakkan hukum. Berkaitan dengan kontrol sosial ini, sistem hukum harus menyediakan panduan normative bagi aparat hukum dalam penegakan hukum.
- d. Dalam kaitannya dengan fungsi kontrol sosial, yaitu desakan kekuatan sosial untuk membuat hukum, sistem hukum harus direspons, dikristalkan, dan dituangkan ke dalam aturan hukum, prinsipnya pun ditentukan oleh institusi hukum. Dalam konteks ini, sistem hukum dapat dikatakan sebagai instrument perubahan tatanan social, atau rekayasa sosial.

Kaitan teori sistem hukum oleh Friedman dengan penelitian ini terletak pada faktor berikut :

- a. Munculnya perkembangan dan formulasi kebijakan terhadap pelaksanaan pidana penjara yang kurang memberikan efek jera bagi terpidana narkoba, apakah pidana penjara tetap dipertahankan sebagai pidana pilihan hakim atau adanya urgensi penerapan pidana denda yang dipenuhi tanpa diikuti pidana pengganti.
- b. Pelaksanaan reformulasi kebijakan dalam hukum pidana terhadap terdakwa narkoba yang hanya diputus dengan pidana penjara.
- c. Sistem hukum nasional saat ini mendorong diterapkannya pidana denda sebagai bentuk pidana yang efektif dan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

I.5.2 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang ingin diteliti.¹⁹ Adapun istilah-istilah yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah :

- a. Pidana denda adalah pidana berupa pembayaran sejumlah uang oleh terpidana berdasarkan putusan pengadilan.²⁰

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta : UI Press, 1983)

²⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia

- b. Kumulatif adalah segala sesuatu yang sifatnya penggabungan, penumpukan atau penambahan dari bagian-bagian.
- c. Hukuman kumulatif adalah hukuman yang diberi sanksi berganda seperti hukuman pidana denda dan pidana penjara kurungan. Hukuman kumulatif ini terjadi jika satu orang melakukan dua atau lebih tindak pidana pada waktu yang bersamaan.
- d. Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam undang-undang ini.²¹

I.6 Sistematika Penulisan

Penyusunan tesis ini terdiri atas lima bab dimana antara bab satu dan bab yang lain memiliki hubungan keterkaitan sehingga dapat menjawab permasalahan penelitian. Pada bab I atau Pendahuluan, penulis menguraikan tentang latar belakang masalah; masalah penelitian; tujuan penelitian; manfaat penelitian; kerangka teoretis dan konseptual; metode penelitian; dan sistematika penulisan.

Untuk bab II yakni Tinjauan Pustaka, diuraikan tentang pidana dan jenis-jenis pidana dalam KUHP; pidana denda sebagai pidana pokok; bentuk kumulatif dari pidana denda dalam Undang-Undang Narkotika.

Sedangkan pada bab III yakni Metode Penelitian, penulis menyampaikan metode pendekatan yang digunakan; jenis penelitian; metode pengumpulan data; dan analisa data.

Pada bab IV Analisis Kasus dan Pembahasan, yang mencakup sub bahasan tentang penerapan pidana denda bagi pelaku tindak pidana narkotika; efektivitas pidana denda pengganti pidana penjara; hambatan-hambatan penerapan pidana denda tindak pidana narkotika.

Bab V Penutup, dimana terdiri atas kesimpulan dan saran.

²¹ Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, Pasal 1