



**REFORMULASI PENATAAN *OVERCROWDING*  
LEMBAGA PEMASYARAKATAN DI INDONESIA  
MELALUI PENYELESAIAN PERKARA PIDANA  
BERBASIS KEADILAN RESTORATIF**

**SKRIPSI**

**SAMPUL**

**SHAF AZZAHRA RIZAL**

**1910611107**

**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL VETERAN  
JAKARTA**

**FAKULTAS HUKUM**

**PROGRAM STUDI S1 HUKUM**

**2023**



**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL VETERAN  
JAKARTA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI S1 – ILMU HUKUM**

---

**LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI**

**JUDUL:**

**REFORMULASI PENATAAN *OVERCROWDING*  
LEMBAGA PEMASYARAKATAN DI INDONESIA  
MELALUI PENYELESAIAN PERKARA PIDANA  
BERBASIS KEADILAN RESTORATIF**

**SHAF AZZAHRA RIZAL**

**1910611107**

Skrripsi hukum ini telah disetujui untuk dipertahankan dihadapan  
Tim Penguji Program Studi S1-Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta  
Jakarta, 16 Januari 2023

Mengetahui

Ketua Program Studi S1 Hukum

Taupiqqurrahman, S.H., M.Kn

NIP. 198701022019031006

Menyetujui

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

Prof. Dr. Bambang Waluyo, S.H., M.H

NIP : 195807121983011001



**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL VETERAN  
JAKARTA**

**FAKULTAS HUKUM**

**PROGRAM STUDI S1 – ILMU HUKUM**

---

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

Skripsi diajukan oleh:

Nama : Shafa Azzahra Rizal

NIM : 1910611107

Program Studi : S1 Ilmu Hukum

Judul : Reformulasi Penataan Overcrowding Lembaga  
Pemasyarakatan di Indonesia Melalui  
Penyelesaian Perkara Pidana Berbasis Keadilan  
Restoratif

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Tim Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta



Dr. Handoyo Prasetyo, S.H., M.H

Ketua



Aji Lukman Ibrahim, S.H., M.H

Anggota 1



Prof. Dr. Bambang Waluyo, S.H., M.H

Anggota 2



Dr. Abdul Halim., M.Ag

Dekan



Taupiqurrahman, S.H., M.Kn

Kaprodi

Ditetapkan, di : Jakarta

Tanggal Ujian : 20 Januari 2023

## BIODATA PENULIS



N a m a : Shafa Azzahra Rizal

Tempat.Tgl. lahir : Jakarta, 17 Januari 2001

Jenis Kelamin : Perempuan

Agama : Islam

Kewarganegaraan : Indonesia

Alamat : Jalan Cilobak Raya No. 10

No. Telpon : 085788856638

Email : [shafaazzahra@upnvj.ac.id](mailto:shafaazzahra@upnvj.ac.id)

Nama Orang Tua

a. Ayah : Nova Rizal

b. Ibu : Vini Ria

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tugas akhir dalam bentuk skripsi adalah benar hasil karya saya sebagai penulis pertama, dan semua yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari terbukti plagiarisme dalam penulisan tugas akhir ini, maka saya bersedia dituntut berdasarkan hukum yang berlaku.

Nama: Shafa Azzahra Rizal

NIM: 1910611107

Tanggal: 6 Januari 2023



Shafa Azzahra Rizal

**PERNYATAAN**  
**PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI UNTUK**  
**KEPENTINGAN AKADEMIK**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Shafa Azzahra Rizal

NIM : 1910611107

Fakultas : Hukum

Program Studi :S1 Hukum

Jenis Karya : Skripsi

Judul : Reformulasi Penataan *Overcrowding* Lembaga  
Pemasyarakatan di Indonesia Melalui  
Penyelesaian Perkara Pidana Berbasis Keadilan  
Restoratif

1. Untuk kepentingan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan karya ilmiah skripsi dengan judul tersebut di atas kepada Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty Rights*)
2. Menyatakan setuju untuk melanjutkan pengolahan data skripsi menjadi artikel ilmiah yang dipublikasikan bersama Dosen Pembimbing Tugas Akhir
3. Menyatakan bersedia mengirimkan naskah artikel yang merupakan bagian dari skripsi untuk dipublikasikan pada jurnal internasional bereputasi/jurnal nasional terakreditasi/jurnal nasional ber-ISSN bersama dengan Dosen Pembimbing Tugas Akhir

Jakarta, 6 Januari 2023  
Yang menyatakan,



Shafa Azzahra Rizal



## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur saya ucapkan Puji syukur saya ucapkan kehadiran Allah SWT Tuhan yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tugas akhir dengan judul “Reformulasi Penataan *Overcrowding* Lembaga Permasyarakatan di Indonesia melalui Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan” yang diajukan sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana pada jurusan hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta. Maka pada kesempatan ini pula izinkan penulis untuk mengucapkan banyak terimakasih kepada pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung atas terselesaikannya skripsi ini:

1. Bapak Dr. Anter Venus, MA.Comm, selaku Rektor Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta Berserta jajarannya
2. Bapak Dr. H. Abdul Halim, M.Ag selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta
3. Ibu Dwi Aryanti Ramadhani, S.H.,M.H sebagai Wakil Dekan I, Ibu Dian Khoreanita, S.H.,M.H sebagai Wakil Dekan II, dan bapak Heru Suyanto, S.H.,M.H sebagai Wakil Dekan III
4. Bapak Taupiqqurrahman, S.H.,M.Kn selaku Ketua Program Studi Sarjana Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

5. Bapak Prof. Dr. Bambang Waluyo, S.H.,M.H selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak membantu memberi saran dan arahan, serta dukungan yang amat bermanfaat dalam penyusunan tugas akhir ini
6. Seluruh Dosen dan Staff Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta yang telah memberikan ilmu kepada penulis
7. Untuk Bapak Nova Rizal dan Ibu Vini Ria selaku orang tua penulis yang telah merawat dan mendidik penulis dari lahir hingga saat ini serta memberikan dukungan yang tak terhingga kepada penulis baik secara materiil maupun inmateriil
8. Untuk M. Faisal Reza yang telah membantu, memberi dukungan, dan menemani dalam pembuatan tugas akhir ini
9. Untuk Tarisya Alifia, Fasya Luthfia Hapsari, Erfan Nurtetha, Putri Bestari, Faris Kamil Abdullah, Farhan Ferdian, dan Nadia Zahrani selaku teman penulis yang sudah banyak menemani dan membantu penulis
10. Untuk Sita Narawita Puteri, Figo Alay Ghazi, Naura Dhia Elnadi, Syifa Radhiyya, Kornelius Ayyub, dan Syesil Ramaliza selaku teman seperjuangan yang telah membantu banyak hal di masa perkuliahan hingga mencapai saat ini
11. Untuk Azzahradhea Safitri dan Suci Amalia Tirachim selaku teman kuliah yang telah membantu banyak hal di masa perkuliahan hingga saat ini

12. Tidak lupa pula saya sampaikan terima kasih untuk semua yang telah berkontribusi, berdoa, memberikan perhatian, semangat, dan dukungan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Untuk semua yang telah menyisihkan sebagian kehidupan berharganya kepada saya.

Jakarta, 6 Januari 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Shafa Azzahra Rizal', enclosed within a hand-drawn oval shape.

Shafa Azzahra Rizal

## ABSTRAK

Data Kemenkumham per 12 September 2021 menunjukkan total penghuni lapas di seluruh Indonesia mencapai 271.007 orang. Padahal, kapasitas lapas di 33 Kantor Wilayah (Kanwil) hanya untuk 134.835 orang. Itu berarti, terjadi kelebihan kapasitas atau *overcrowding* penghuni lapas sebanyak 136.173 orang, yaitu dua kali lipat dari total, tepatnya 101%. Pidana penjara pun ternyata masih menjadi bentuk penghukuman kepada pelaku yang paling umum digunakan di Indonesia. Lambat laun terbukti bahwa pemidanaan dengan tujuan pembalasan nyatanya tak dapat memberikan efek jera kepada para pelaku. Sehingga saat ini paradigma pemidanaan mulai berubah yang semula retributif menjadi restoratif. Dalam penelitian ini penulis juga melihat penerapan penyelesaian perkara di luar pengadilan yang telah diterapkan di negara-negara lain sebagai referensi dan perbandingan. Tujuan dari penelitian ini yakni untuk memaparkan kondisi kepenuhan lapas saat ini dan upaya apa yang bisa membantu menguranginya. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, serta perbandingan. Adapun berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa diterapkannya penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan berlandaskan keadilan restoratif di berbagai negara berhasil menjadi alternatif penyelesaian perkara. Di Indonesia keadilan berbasis restoratif juga diterapkan, sekaligus menjadi upaya pemerintah dalam menekan jumlah penghuni lapas.

Terlebih saat ini telah ada beberapa pengaturan baru yang dimuat dalam KUHP dan Undang-Undang yang mendukung penerapannya.

**Kata Kunci: Keadilan Restoratif, Kepenuhan Kapasitas Lapas, Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan.**

## ABSTRACT

*Data from the Ministry of Law and Human Rights as of 12 September 2021 shows that the total number of inmates in prisons throughout Indonesia has reached 271,007 people. In fact, the capacity of prisons in 33 Regional Offices are only for 134,835 people. That means, there is excess capacity or overcrowding of prison inmates as many as 136,173 people, which is twice the total, 101% to be precise. Imprisonment is still the most commonly used form of punishment for perpetrators in Indonesia. Gradually it was proven that punishment with the aim of retaliation could in fact not have a deterrent effect on the perpetrators. So that currently the paradigm of punishment is starting to change from being retributive to being restorative. In this study the authors also look at the implementation of out-of-court settlements that have been implemented in other countries as a reference and comparison. The research method used in this paper is a normative juridical method, with statutory, conceptual and comparative approaches. Meanwhile, based on the results of the research, it is known that the implementation of the settlement of criminal cases outside the court based on restorative justice in various countries has succeeded in becoming an alternative settlement of cases. In Indonesia, restorative-based justice is also implemented, as well as being the government' effort to reduce the number of prison inmates. Especially now that there have been several new arrangements contained in the Criminal Code and the laws that support its implementation.*

***Keywords: Restorative Justice, Prison Overcrowding, Non-Custodial Settlement.***

## DAFTAR ISI

SAMPUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....	iii
BIODATA PENULIS.....	v
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	vi
PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK .	vii
KATA PENGANTAR.....	ix
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT.....	xiv
DAFTAR ISI.....	xvi
DAFTAR TABEL .....	xix
BAB I.....	1
PENDAHULUAN .....	1
A.    LATAR BELAKANG.....	1
B.    RUMUSAN MASALAH.....	9
C.    RUANG LINGKUP PENELITIAN .....	9
D.    TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN.....	9
E.    METODE PENELITIAN .....	11
BAB II.....	14
TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A.    Tinjauan Hasil Penelitian Terdahulu ( <i>Literature Review</i> ).....	14
B.    Tinjauan Teori .....	18
1.    Pidana, Teori Pemidanaan, dan Tujuan Pemidanaan .....	18
1.    Lembaga Pemasarakatan .....	27
2.    Kepenuhan Kapasitas Lapas atau <i>Overcrowding</i> .....	31
3.    Penyelesaian Perkara Pidana di Luar Pengadilan .....	32
4.    Keadilan Restoratif atau <i>Restorative Justice</i> .....	37



5.	Hukum Pidana sebagai <i>Ultimum Remedium</i> .....	43
6.	Asas Oportunitas.....	44
BAB III DESKRIPSI HASIL TEMUAN.....		46
A.	Data Kelebihan Kapasitas Lapas di Indonesia .....	46
1.	Kepenuhihan Kapasitas Lapas Kelas I Cipinang.....	49
B.	Penerapan Penyelesaian Perkara Pidana di Luar Pengadilan di Berbagai Negara.....	50
1.	Belanda .....	53
2.	Filipina.....	56
3.	Jepang .....	59
4.	Kanada .....	62
C.	Penyelesaian Perkara dengan Prinsip <i>Restorative Justice</i> dalam Kebiasaan Adat Nusantara.....	64
1.	Masyarakat Adat Banjar.....	65
2.	Masyarakat Adat Aceh .....	68
3.	Bale Mediasi, Nusa Tenggara Barat (NTB) .....	70
BAB IV.....		73
PEMBAHASAN .....		73
A.	Perbandingan Penerapan Prinsip Keadilan Restoratif dalam Penyelesaian Perkara Pidana di Negara Lain .....	73
1.	Perbandingan dengan Belanda .....	74
2.	Perbandingan dengan Filipina.....	88
3.	Perbandingan dengan Jepang .....	95
4.	Perbandingan dengan Kanada .....	98
B.	Penyelesaian Perkara Pidana Berbasis Restoratif di Indonesia	102
1.	Melekatnya Asas <i>Dominus Litis</i> pada Penuntut Umum .....	107
2.	Pemaafan Hakim atau <i>Rechterlijk Pardon</i> .....	111
3.	Revisi pengaturan Undang-Undang Narkotika .....	120

C. Penyelesaian Perkara Pidana di Luar Pengadilan yang Ideal Diterapkan di Indonesia .....	128
BAB V.....	139
PENUTUP .....	139
A. Kesimpulan.....	139
B. Saran .....	140
DAFTAR PUSTAKA .....	142

## DAFTAR TABEL

Data Jumlah Tahanan dan Narapidana Indonesia Maret 2022.....	37
Data Tahanan dan Narapidana di Rutan dan Lapas Indonesia Tahun 2013-2017.....	37
Narapidana dan Jenis Tindak Pidana secara Nasional April 2022.....	38
Jumlah Penghuni Lapas Cipinang September 2022.....	39
Pengaturan <i>Hard Drugs</i> di Belanda.....	61
Pengaturan <i>Soft Drugs</i> di Belanda.....	62
Putusan Pengadilan Kasus Narkotika di Belanda.....	65
Perkara yang Diselesaikan lewat BJS 2015-2016.....	67