

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sejak masa kolonialisme Belanda di Indonesia, telah dikenal sistem kepenjaraan sebagai bentuk upaya penegakan hukum. Penjara ditetapkan secara resmi di Indonesia sejak berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang semula berasal dari *Wetboek van Strafrecht vor Nederlandsch Indie* (W.v.S.v. NI) pada 1 Januari 1918¹. Sebagai salah satu pidana pokok, penjara diatur dalam Pasal 10 KUHP. Dalam rangka pembaharuan sistem serta pelaksanaan penjara, istilah sistem kepenjaraan pun diubah menjadi sistem pemasyarakatan, lalu istilah penjara tidak lagi berlaku semenjak 27 April 1964 dan diganti menjadi lembaga pemasyarakatan (lapas)². Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan yang kemudian kini dicabut oleh UU Nomor 22 Tahun 2022 tentang Perasyarakatan juga turut memperkuat perubahan paradigma pemenjaraan menjadi pemasyarakatan.

Penjara merupakan suatu pidana berupa pembatasan kebebasan bergerak dari seorang terpidana, yang dilakukan dengan menutup orang tersebut di dalam sebuah lembaga pemasyarakatan, dengan mewajibkan orang itu untuk mentaati semua peraturan tata tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan yang dikaitkan dengan suatu tindakan tata tertib bagi mereka yang telah melanggar peraturan tersebut³.

¹ Amiruddin, 2012. "Keabhasan Perubahan dan Penambahan Peraturan Hukum Pidana Melalui PERPPU dan Perma," Vol. 6, No. 3, Hlm. 156.

DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2012.00503.1>

² Petrus Irwan Panjaitan dan Pandapotan Simorangkir, 1995, *Lembaga Perasyarakatan dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana Penjara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Hlm. 72.

³ P.A.F. Lamintang, 1984, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung. Hlm. 69.

Roeslan Saleh mendefinisikan pidana sebagai reaksi atas delik yang berwujud sebuah nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara untuk pembuat delik tersebut⁴. Penjara sendiri merupakan salah satu pidana pokok yang dikenal di dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Roeslan Saleh menganggap penjara sebagai pidana utama di antara pidana kemerdekaan yang dapat dijatuhkan untuk sementara waktu maupun untuk seumur hidup⁵.

Menurut Barda Nawawi Arief, selain merampas kemerdekaan, penjara juga menimbulkan beberapa dampak dari dirampasnya kemerdekaan tersebut. Di antaranya terampasnya pula kehidupan seksual yang normal bagi para narapidana, serta terampasnya pula kemerdekaan bagi si narapidana untuk mengusahakan kehidupan sosial ekonominya, ditambah dengan stigma buruk yang akan tetap terbawa walaupun yang bersangkutan tidak lagi melakukan kejahatan sehingga ia mengalami degradasi derajat dan harga diri dari manusia⁶.

Kendati telah ditetapkan secara resmi sejak tahun 1918 atau kurang lebih seratus tahun yang lalu, dapat terlihat melalui data Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) Republik Indonesia No. 11 tahun 2017, bahwa pidana penjara masih menjadi bentuk penghukuman kepada pelaku kejahatan yang paling umum digunakan hingga saat ini. Sebanyak 1.601 (seribu enam ratus satu) perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana, dengan proporsi 716 (tujuh ratus enam belas) perbuatan merupakan tindak pidana baru yang sebagian besar diancam dengan sanksi pidana penjara. Tercatat setidaknya 654 tindak pidana (91,34%) merupakan tindak pidana dengan sanksi penjara,

⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2010, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung. Hlm. 2.

⁵ Roeslan Saleh, 1987, *Stelses Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta. Hlm. 62.

⁶ Barda Nawawi Arief, 1996, *Kebijakan Legislatif dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang. Hlm. 44.

45 tindak pidana (6,28%) dengan sanksi pidana kurungan, dan 17 tindak pidana (2,37%) dengan sanksi pidana denda⁷.

Pemenjaraan atau penjara yang masih menjadi bentuk penghukuman paling sering digunakan di Indonesia sekarang, tentu memiliki dampak, salah satunya yakni penuhnya kapasitas lapas. Pada 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, atau dua kali lipat dari total (101%)⁸.

Overcrowding lapas yang terjadi akan menimbulkan permasalahan dalam pemenuhan hak-hak dasar para narapidana. Fasilitas yang kelebihan penghuni cenderung mempermudah para narapidana untuk rentan tertular penyakit, lantaran tak adanya ruang gerak yang cukup, disertai dengan kurangnya akses pelayanan kesehatan dan akses kebersihan seperti toilet yang memadai. *Overcrowding* juga akan menimbulkan dampak lain dalam pengaturan pengelolaan rutan dan lapas, seperti sipir kewalahan melaksanakan tugasnya karena beban kerja yang tidak sesuai dengan kapasitas dan cenderung melakukan kekerasan untuk memudahkan pengaturan tahanan dan napi⁹. Kelebihan kapasitas penghuni ini juga menyulitkan ketika terjadi peristiwa yang mengharuskan pengevakasian para penghuni lapas.

Sebagai contoh, sulit untuk melakukan mitigasi dan evakuasi saat kebakaran di Lapas I Tangerang yang terjadi pada September 2021 lalu. Dilansir dari CNN Indonesia, per Agustus 2021, Lapas Kelas I Tangerang memuat penghuni

⁷ Kementerian Hukum dan HAM, 2017, Lampiran Peraturan Kemenkumham RI Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design Penanganan Overcrowded pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan*, hal 22-23.

⁸ Viva Budy Kusnandar, "*Hampir Semua Lapas di Indonesia Kelebihan Kapasitas*", [Hampir Semua Lapas di Indonesia Kelebihan Kapasitas | Databoks \(katadata.co.id\)](https://katadata.co.id). Diakses pada 23 Februari 2022.

⁹ Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2019, "*Overcrowded pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia: Dampak dan Solusinya*". Jurnal Info Singkat Puslit DPR RI. Vol. XI, No.10, hal. 3. Diakses pada 3 Maret 2022.

sebanyak 2.087 Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP), padahal kapasitas lapas tersebut hanya untuk 600 narapidana, yang mana pada kondisi ini beban Lapas Kelas I Tangerang mencapai 245 persen¹⁰. Tidak sedikit pula anggaran negara yang harus

dikeluarkan untuk pengelolaan penjara. Porsi anggaran Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (PAS) bahkan merupakan yang paling besar dari keseluruhan pagu Kemenkumham. Selama 5 tahun terakhir, anggaran Ditjen Pas per tahun di kisaran Rp5 triliun dan porsinya kurang lebih mencapai 40 persen dari pagu Kemenkumham, yang mana pada 2019, anggarannya sempat mencapai Rp6,11 triliun atau 42 persen dari pagu kementerian kala itu.¹¹

Pada tahun 1990, PBB mengeluarkan *UN Standart Minimum Rules for Non-Custodial Measures* atau dikenal sebagai “*Tokyo Rules*”, yang di dalamnya disebutkan bahwa tujuan umum dari hukuman selain penjara adalah untuk menemukan alternatif hukuman yang efektif bagi pelaku kejahatan serta memberikan kemungkinan kepada penegak hukum untuk dapat mengubah pidana menjadi hukuman yang memperhatikan kebutuhan individual pelaku sesuai dengan tindak pidana yang dilakukan¹².

Secara umum, terdapat sejumlah tujuan dibuatnya pemidanaan. Yakni membuat orang jera, membalas perbuatannya, merubah perilaku si pelaku, serta merampas kebebasannya¹³. Menurut Andi Hamzah, teori tujuan pidana antaranya yakni untuk perbaikan (*reformation/rehabilitation*), pembatasan

¹⁰ *Kebakaran Lapas Tangerang, ICJR Soroti Over Kapasitas Napi*, [Kebakaran Lapas Tangerang, ICJR Soroti Over Kapasitas Napi \(cnnindonesia.com\)](#). Diakses pada 3 Maret 2022.

¹¹ “Melihat Uang Rp5 T untuk LP di Tengah Kebakaran Lapas Banten”, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210908154504-532-691531/melihat-uang-rp5-t-untuk-lp-di-tengah-kebakaran-lapas-banten>. Diakses pada 31 Maret 2022.

¹² Institute for Criminal Justice Reform, 2019, “*Hukuman Tanpa Penjara: Pengaturan, Pelaksanaan, dan Proyeksi Alternatif Pemidanaan Non Pemenjaraan di Indonesia*”, [Hukuman Tanpa Penjara: Pengaturan, Pelaksanaan, dan Proyeksi Alternatif Pemidanaan Non Pemenjaraan di Indonesia | ICJR](#). Diakses pada 31 Maret 2022.

¹³ Olivender Wendell Holmes, Jr, 1971, *Theories of Punishment and the Eternal Standart dalam Crime, Law, and Society*, Collier Machmillan Publishers, London.

(*restraint*), pembalasan (*retribution*), dan penjeratan (*deterrence*)¹⁴. Pemenuhan yang diberikan kepada pelaku kejahatan dimaksudkan agar memberikan rasa jera dan tak akan mengulangi perbuatannya kembali. Sayangnya prisonisasi terhadap narapidana sulit untuk dihindari.

Kelebihan kapasitas yang terjadi di dalam lapas secara teoritis dapat menimbulkan prisonisasi¹⁵. Tak menutup kemungkinan narapidana akan menyerap tata cara kehidupan di dalam lapas lewat proses belajar dalam berinteraksi antar narapidana jika tak diawasi dengan baik. Selain itu status mantan narapidana yang dibawanya saat keluar dari lapas akan menghambatnya untuk dapat kembali bersosialisasi dengan masyarakat. Kebanyakan masyarakat masih enggan untuk menerima seorang mantan narapidana kembali¹⁶. Mantan narapidana sering kali dilabelisasi sebagai penjahat, sehingga sulit untuk menjalani hidup dengan normal dan mendapatkan pekerjaan kembali. Jika disambungkan dengan pendapat Lamintang, maka masuk akal bahwa sebenarnya pidana hanyalah suatu penderitaan dan suatu alat belaka bagi para narapidana, sehingga pidana bukanlah merupakan suatu tujuan dan tidak mungkin dapat mempunyai tujuan¹⁷.

Beberapa hal ini yang kemudian menyebabkan mantan narapidana kembali melakukan kejahatan dan menjadi residivis. Pernyataan ini sejalan dengan dokumen PBB tahun 2006 yang berjudul, “*Custodial and Non-Custodial Measures, Alternative to Incarceration*” yang menyinggung kelemahan lapas, yakni cenderung membuat individu menjadi lebih jahat, mengulangi

¹⁴ Andi Hamzah, 2008, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta.

¹⁵ Joejoen Tjahjani, 2019, *Kebijakan Pengetatan Penjatuhannya Pidana Penjara sebagai Upaya Mengatasi Overcapacity di Lembaga Pemasyarakatan*, Jurnal Independent, Vol. 7 No.1.

[KEBIJAKAN PENGETATAN PENJATUHAN PIDANA PENJARA SEBAGAI UPAYA MENGATASI OVERCAPACITY DI LEMBAGA PEMASYARAKATAN | Tjahjani | Jurnal Independent \(unisla.ac.id\)](https://www.unisla.ac.id/jurnal-independent/index.php/indindependent/article/view/103)

¹⁶ Risang Achmad Putra Perkasa, 2020. *Optimalisasi Pembinaan Narapidana dalam Upaya Mengurangi Overcapacity Lembaga Pemasyarakatan*, Jurnal Wajah Hukum, Vol. 4 No.1. DOI 10.33087/wjh.v4i1.175.

¹⁷ Lamintang, 1992, *Kitab Pelajaran Hukum Pidana*, Pionir Jaya, Bandung.

perbuatannya dan kembali ke lapas lagi¹⁸. Akibatnya hukuman pemenjaraan yang mulanya diarahkan guna mengisi nilai keadilan serta mengurangi kejahatan, malah menunjukkan bukti yang sebaliknya¹⁹.

Melihat banyaknya kelemahan lapas, maka pergeseran paradigma dari pidana yang sifatnya hanya sebatas penghukuman dan penjeraan serta menitikberatkan kepada pembalasan atau retributif, kini mulai bergeser menjadi pemulihan dengan adanya keadilan restoratif atau yang dikenal dengan *restorative justice*. Hal ini seiring dengan pandangan Lafave, seorang penganut teori kotemporer, yang percaya bahwa pidana bertujuan untuk memulihkan keadilan, atau yang kita kenal dengan keadilan restoratif²⁰. Saat ini, pemidanaan bukan lagi balas dendam atau penjeraan, melainkan menekankan pada penyelesaian yang adil dan menekankan pemulihan kembali ke keadaan semula. Hal ini didukung pula dengan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Melihat permasalahan yang telah dipaparkan, jelas penyelesaian perkara di luar pengadilan sebagai salah satu jalan keluar perlu dipertimbangkan. Sebab pengimplementasian hukuman-hukuman selain penjara berpeluang dapat mengurangi kemungkinan pelanggaran HAM seseorang dan bisa jadi lebih efisien serta profitabel dari segi standar HAM maupun ekonomi²¹. Dengan ditempuhnya penyelesaian-penyelesaian perkara di luar pengadilan diharapkan dapat menjadi angin segar sekaligus jalan keluar dari *overcrowding* yang saat ini terjadi di Indonesia.

¹⁸ Bambang Waluyo, 2020, *Penyelesaian Perkara Pidana Penerapan Keadilan Restoratif dan Transformatif*, Sinar Grafika, Jakarta.

¹⁹ D.A Andrews dan James Bonta, 2010, *Rehabilitating Criminal Justice Policy and Practice dalam Psychology, Public Policy, and Law*, Vol 16 No. 1. DOI: 10.1037/a0018362.

²⁰ Eddy O.S. Hiariej, 2019, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.

²¹ UNODC, 2007, *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*, United Nations Publication, New York.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan di atas terkait dengan kepenuhan kapasitas lapas di Indonesia, maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana reformulasi ideal melalui penyelesaian pidana di luar pengadilan guna mengatasi *overcrowding* lapas?
2. Bagaimana perbandingan pemberlakuan penyelesaian pidana di luar pengadilan yang diterapkan negara lain guna mengatasi *overcrowding* lapas?

C. RUANG LINGKUP PENELITIAN

Ruang lingkup dalam penelitian ini dibatasi pada permasalahan penataan kepenuhan kapasitas lapas yang terjadi di Indonesia dan mekanisme hukuman pidana di luar pengadilan yang ideal guna menekan tingginya jumlah narapidana di lapas.

D. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

a. Tujuan

Tujuan penelitian yaitu sasaran yang ingin dicapai oleh penulis dalam sebuah penelitian. Oleh karena itu tujuan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa mekanisme ideal penerapan hukuman pidana di luar pengadilan yang ideal diimplementasikan di Indonesia
2. Untuk menganalisa dan membandingkan ketentuan dan praktik hukuman non penjara di negara lain dengan Indonesia

Penelitian yang penulis lakukan diharapkan memberikan manfaat yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a) Memberikan pengetahuan dan wawasan mengenai penataan kelebihan kapasitas lapas di Indonesia dan upaya untuk mengurangnya
 - b) Memperluas pengetahuan baik secara umum maupun secara khusus mengenai penanganan *overcrowding* lapas di Indonesia melalui penggunaan pidana non penjara
 - c) Memberikan pengetahuan terkait penerapan pidana non penjara yang sekiranya ideal dipraktikkan di Indonesia guna mengurangi kelebihan kapasitas lapas

Shafa Azzahra Rizal, 2023

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

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Hukum, S1 Hukum

[www.upnj.ac.id-www.library.upnvj.ac.id-www.repository.upnvj.ac.id]

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini yaitu diharapkan dapat memperkaya hasil-hasil penelitian di Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, dan penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan masukan dalam rangka memberikan edukasi kepada masyarakat luas mengenai penanganan kepenuhan kapasitas di lapas-lapas yang ada di Indonesia.

E. METODE PENELITIAN

1) Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Yuridis Normatif. Metode penelitian Yuridis Normatif dilengkapi wawancara adalah penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

2) Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan Undang-Undang yakni menelaah Undang-Undang dan regulasi yang berhubungan dengan pidana seperti Pasal 10 KUHP dan UU No. 22 Tahun 2022 tentang Perasyarakatan. Pendekatan perbandingan yaitu penulis akan membandingkan praktek penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan yang telah diterapkan di negara lain serta yang diterapkan di Indonesia. Sementara dalam pendekatan konseptual memberikan sudut pandang Analisa penyelesaian *overcrowding* lapas di Indonesia dilihat dari konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya.

3) Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian Yuridis Normatif adalah data sekunder, yang terdiri dari 3 (tiga) sumber bahan hukum:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan berhubungan dengan pidana, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

Shafa Azzahra Rizal, 2023

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

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Hukum, S1 Hukum

[www.upnj.ac.id-www.library.upnvj.ac.id-www.repository.upnvj.ac.id]

2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
4. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak
6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasarakatan
8. Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif
9. Peraturan Kepolisian Republik Indonesia Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif
10. *Wetboek Van Strafrecht*
11. *Wetboek Van Strafvordering*

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan-bahan hukum primer berupa doktrin (pendapat para ahli), buku-buku hukum, literatur hukum, karya ilmiah hukum, dokumen-dokumen hukum yang terkait dengan pembahasan pemidanaan dan kelebihan kapasitas lapas.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu data yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder bersifat menunjang, seperti Kamus KBBI, Ensiklopedia terkait bidang hukum

4) Cara Pengumpulan Data

Shafa Azzahra Rizal, 2023

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

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Hukum, S1 Hukum

[www.upnj.ac.id-www.library.upnvj.ac.id-www.repository.upnvj.ac.id]

Pengumpulan data dilakukan dengan cara kepustakaan kepustakaan (*library research*), yang merupakan penelitian dengan mengumpulkan data dan digali berlandaskan literatur seperti, media cetak, media elektronik, media internet dan lain - lain. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan, literatur, artikel ilmiah yang terkait dengan permasalahan, dan pendapat ahli.

5) Teknik Analisis Data

Data-data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan metode analisis kualitatif untuk menggambarkan hasil analisa permasalahan dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, literatur, artikel ilmiah yang terkait dengan permasalahan, dan pendapat ahli