

# KEBIJAKAN KRIMINAL DALAM MENGATASI KELEBIHAN KAPASITAS (*OVERCROWDED*) DI LEMBAGA PEMASYARAKATAN

**Moh Fadhil**

*Fakultas Syariah IAIN Pontianak*

---

## **Abstract**

*The fundamental problem that causes overcrowding at the correctional institution cannot be separated from the sentencing paradigm which is still retributive justice oriented. The criminal policy designed after the reformation period is still trapped in the paradigm of imprisonment as the most effective and rational form in the function of social control. This matter can be seen from the nature of the imprisonment in the range 1998-2014 so that, it seems overcriminalistic. Therefore, the aim of this research is to review criminal policy projections that can reduce the growth of overcrowding at the correctional institution. This research also discusses the grand design of criminal policy under the authority of the Ministry of Law and Human Rights in tackling overcrowding at the correctional institution. This research is qualitative research with a juridical normative approach. The nature of this research are descriptive, analytic and prescriptive methods. The source of data uses secondary data with the composition of primary legal materials and secondary legal materials. The result of this research show that criminalization trends are overcriminalistic with the dominance of imprisonment. These trends have an impact on the overcrowded growth rate. Projections that built to reduce it are the concept of individualization in criminal punishment, diversion and mediation program, subsidiarity of sentencing model to prioritize ultimum remedium, extramural treatment as the progressive treatment for prisoners and regulatory synchronization on criminal regulations. Grand designs that have been developed are necessary to synchronize regulations related to the correctional administration, institutional management, strengthen institution under the authority of the directorate general of correction, strengthen the role of community research and to develop extramural treatment.*

## **Keywords:**

*Criminal Policy, Overcrowded, Overcriminalization, Correctional Institution*

## **Abstrak**

Problem mendasar yang menyebabkan terjadinya *overcrowded* di Lembaga Pemasyarakatan tidak lepas dari paradigma pemidanaan yang masih berorientasi *retributive justice*. Kebijakan kriminal yang

didesain pasca reformasi justru masih terjebak pada paradigma pidana penjara sebagai bentuk paling efektif dan rasional dalam fungsi kontrol sosial. Hal ini dapat dilihat dari masifnya ancaman pidana dalam rentang 1998-2014 sehingga terkesan overkriminalistik. Oleh karena itu, penelitian ini ingin menelaah proyeksi kebijakan kriminal yang dapat menekan laju pertumbuhan *overcrowded* di Lapas. Selain itu, penelitian ini juga membahas *grand design* kebijakan kriminal di bawah naungan Kementerian Hukum dan HAM dalam menanggulangi kondisi *overcrowded* Lembaga Pemasyarakatan. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Sifat penelitian adalah deskriptif, analitik dan preskriptif. Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Hasil penelitian menunjukkan tren kriminalisasi mengarah pada overkriminalisasi dengan dominasi ancaman pidana penjara. Kebijakan tersebut sangat berperan bagi laju pertumbuhan *overcrowded*. Proyeksi yang dibangun untuk menanggulangnya adalah konsep individualisasi pidana dalam RKUHP, diversifikasi dan mediasi penal, subsidiaritas terbalik pada model pemidanaan yang mengutamakan *ultimum remedium*, berkembangnya pola pembinaan *extramural treatment* dan sinkronisasi regulasi terkait. Adapun *grand design* yang dibangun adalah perlunya segera dilakukan sinkronisasi regulasi terkait tata kelola dan manajemen pegawai, penguatan kelembagaan di bawah kendali Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, memperkuat peran penelitian masyarakat dan pola pembinaan ke arah *extramural treatment*.

**Kata Kunci:**

Kebijakan Kriminal, Kelebihan Kapasitas, Overkriminalisasi, Lembaga Pemasyarakatan (Lapas)

## A. PENDAHULUAN

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) merupakan salah satu elemen esensial dalam tata hukum di Indonesia. Esensialitasnya terletak pada konstruksinya dalam menopang kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini untuk menjaga dan menciptakan ketertiban masyarakat yang merupakan cita-cita bangsa Indonesia sesuai dengan falsafah atau pandangan hidup bangsa di yakni Pancasila yang juga berdiri kokoh sebagai dasar negara.<sup>1</sup> Sebagai suatu sistem, diskursus mengenai keseluruhan sistem peradilan pidana dilakukan untuk mengoptimalkan kinerja keseluruhan sistem di dalamnya dan demi fleksibilitas arus dinamika dari luar sistem yang kompatibel untuk diinjeksikan ke dalam sub-sistemnya. Keadaan tersebut merupakan penopang dalam membangun progresifitas perubahan sistem yang berorientasi pada pembangunan sistem peradilan pidana

---

<sup>1</sup> Syaiful Bakhri and Ibnu Sina Chandranegara, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaruan, Teori Dan Praktik Peradilan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).

yang berkelanjutan.<sup>2</sup>

Dalam konstruksi sistem peradilan pidana, Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) merupakan salah satu elemen atau perangkat utama dalam memacu tercapainya tujuan utama sistem peradilan pidana. Dalam konteks sistem hukum, Friedman mengemukakan gagasannya mengenai tiga elemen sub-sistem yang bekerja secara mekanis-tranformatif, yakni struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan kultur hukum (*legal culture*).<sup>3</sup> kedudukan Lapas berada pada posisi struktur hukum sebagai tubuh institusional. Peran Lapas sangat esensial dalam membangun mekanisme kontrol sosial (*social control*) dan mekanisme rekayasa sosial (*social engineering*). Tentunya mekanisme kerja Lapas harus korelatif dengan aturan perundang-undangan sebagai sub-sistem substansi hukum agar Lapas mampu bekerja optimal dan efektif dalam merekayasa kultur hukum warga binaan di dalamnya.

Dalam konteks sistem peradilan pidana, reksodiputro mengemukakan tiga tujuan utama orientasi sistem peradilan pidana.<sup>4</sup> *Pertama*, sistem peradilan pidana bekerja secara preventif untuk mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan maka Lapas hadir untuk merehabilitasi perilaku warga binaan di dalam tembok Lapas baik sebagai tindakan jangka pendek untuk memisahkan warga binaan dari masyarakat agar tindakan kejahatannya tidak meluas maupun sebagai jangka panjang agar setelah keluar dari Lapas, warga binaan telah mampu berintegrasi dengan baik di masyarakat. *Kedua*, sistem peradilan pidana bekerja secara kuratif untuk mampu menyelesaikan kasus kejahatan sehingga masyarakat merasa puas bahwa keadilan telah ditegakkan. Kedudukan Lapas sebagai pascaajudikasi (*post adjudication*) merupakan wadah pelaksanaan pemidanaan sebagai jawaban atas tegaknya keadilan di mata masyarakat. *Ketiga*, sistem peradilan pidana bekerja secara edukatif-rehabilitatif mengusahakan agar mereka (warga binaan) yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi kejahatannya. Dalam hal ini, posisi Lapas tidak lagi berorientasi pada pemenjaraan seperti model kolonial, tetapi paradigma yang dibangun adalah pembinaan pemasyarakatan yang sifatnya edukatif-rehabilitatif dan edukatif-asosiatif untuk mereintegrasikan warga binaan ke dalam masyarakat seutuhnya (*social reintegration*).

Paradigma pembinaan pemasyarakatan sebagai elemen penting dalam sistem peradilan pidana dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (UU Pemasyarakatan) yakni, "sistem pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar

---

<sup>2</sup> Yesmil Anwar and Adang, *Pembaruan Hukum Pidana, Reformasi Hukum Pidana* (Jakarta: PT. Gramedia, 2008).

<sup>3</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (Bandung: Nusa Media, 2013).

<sup>4</sup> Romli Atmasasmitha, *Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) Perspektif Eksistensialisme Dan Abolisionalisme* (Jakarta: Bina Cipta, 1996).

sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.<sup>5</sup>

Defenisi sistem pemasyarakatan secara yuridis formil diatas merupakan suatu proses bangunan rehabilitasi warga binaan yang orientasinya adalah reintegrasi sosial. Pasal 3 menyatakan bahwa, "Sistem pemasyarakatan berfungsi menyiapkan warga binaan pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab."<sup>6</sup>

Berdasarkan defenisi dan fungsi pemasyarakatan secara yuridis formil di atas dapat ditelaah konstruksi sistem pemasyarakatan sebagaimana dijelaskan oleh Sulhin bahwa fokus utama (*core business*) rezim pemasyarakatan adalah sebagai sistem koreksi (*correctional system*) atau perlakuan terhadap warga binaan dalam bentuk pembinaan dan perawatan dalam koridor hak asasi manusia (HAM).<sup>7</sup> Sesungguhnya *core business* sistem pemasyarakatan sebagaimana yang diungkapkan oleh Sulhin di atas bertujuan untuk merekatkan kembali warga binaan ke dalam sistem sosial masyarakat atau reintegrasi sosial. Namun, reintegrasi sosial yang dimaksud secara implisit di dalam rezim UU Pemasyarakatan saat ini diposisikan sebagai tujuan yang ingin dicapai (*goal*), sehingga orientasi sistem pemasyarakatan didominasi oleh pembinaan dan perawatan di dalam institusi Lapas atau pembinaan di dalam tembok.

Jika ditelaah secara historis, eksistensi penjara hadir untuk mereposisi model pemidanaan tradisional yang berbentuk penyiksaan atau model retaliasi yang cenderung mendisintegrasikan eksistensi narapidana di dalam sistem sosial. Penjara kemudian hadir sebagai primadona model pemidanaan modern yang berfokus pada manajemen pembentukan diri pribadi narapidana melalui kontrol politik kekuasaan. Negara hadir sebagai institusi yang memiliki kewenangan kontrol politik terhadap perilaku narapidana. Foucault yang memandang penjara dari perspektif genealogis menyimpulkan penjara sebagai praktik pendisiplinan atau kuasa disiplin terhadap jiwa narapidana sebagai bagian dari anatomi politik (*docile bodies*), sehingga penjara bersifat punitif.<sup>8</sup>

Proses pendisiplinan menurut Foucault tidak lepas dari pandangan utilitarianisme sebagaimana yang diungkapkan oleh Beccaria yang melihat penjara sebagai institusi yang melindungi masyarakat di satu sisi dan sebagai kontrol politik untuk merehabilitasi narapidana di sisi lain. Pandangan Beccaria menitikberatkan pada fungsi penjara sebagai tempat mereformasi perilaku kejahatan dan mencegah narapidana kembali mengulangi kejahatannya, sehingga tujuan utamanya adalah mencapai *maximum of happiness and to the minimum of misery*.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan (Republik Indonesia, 1995).

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Iqraq Sulhin, "Filsafat (Sistem) Pemasyarakatan," *Indonesian Journal of Criminology* 7, no. 1 (2010): 136.

<sup>8</sup> M Foucault, "Discipline and Punish : The Birth of the Prison / Michel Foucault ; Transl. from the French by Alan Sheridan," *Discipline & punish* (1995).

<sup>9</sup> Cesare Beccaria, *An Essay on Crimes and Punishments, An Essay on Crimes and Punishments* (Albany: W.C. Little & Co, 1872).

Pandangan Foucault yang menitikberatkan pada rasionalitas penjara sebagai kontrol politik dan narapidana sebagai anatomi politik atau obyek pendisiplinan oleh Sulhin digambarkan secara paradoks sebagai irasionalitas atau diskontinuitas. Jika rasionalitas Foucault bertumpu pada hubungan searah antara pendisiplinan, normalisasi dan reintegrasi sosial sebagai tujuan akhirnya, irasionalitas atau diskontinuitas Sulhin memandang sebaliknya. Penjara justru hadir untuk menciptakan permasalahan yang jauh lebih kompleks dari sekedar proses pendisiplinan. Meskipun pada perkembangannya di Indonesia, konsepsi penjara hadir dalam format pemasyarakatan yang menitikberatkan pada pembinaan atau perbaikan warga binaan sebagaimana yang diungkapkan oleh Reksodiputro, akan tetapi problem masa kini justru jauh lebih kompleks.<sup>10</sup> Masalah kurangnya sumber daya berhadapan dengan kepadatan penjara (*overcrowded*), buruknya administrasi penjara (*correctional administration*), kekerasan di dalam penjara, kerusuhan, bunuh diri, penyelundupan barang hingga praktik dagang izin dan renovasi kamar dalam bentuk penyuapan (*prison corruption*).<sup>11</sup>

Fungsionalisasi penjara telah bergeser dari yang semula sebagai sarana rehabilitasi warga binaan menjadi tempat ilmu pengetahuan kejahatan bagi sesama warga binaan (*the academy of crimes*).<sup>12</sup> Kondisi tersebut juga berimplikasi pada keadaan-keadaan irasionalitas Sulhin bahwa penjara telah mengaburkan aspek rasionalitasnya. Masalah-masalah yang mengaburkan rasionalitas tersebut adalah kondisi *overcrowded* sebagai problem induk yang mampu melahirkan problem-problem turunannya. *Prison corruption* dan peredaran narkoba di balik penjara merupakan irasionalitas wajah Lapas yang oleh Baudrillard digambarkan sebagai *the perfect crime* karena regenerasi kejahatan telah mampu menembus batas rasionalitas tersebut.<sup>13</sup>

Berdasarkan hasil penelitian *Institute for Criminal Justice Reform (ICJR)*, per Januari 2018, terdapat empat kategori kondisi *overcrowded* berdasarkan *occupancy rate* di seluruh Provinsi di Indonesia.

---

<sup>10</sup> Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi Dan Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1987).

<sup>11</sup> Iqram Sulhin, *Diskontinuitas Penologi Punitif, Sebuah Analisis Genealogis Terhadap Pemenjaraan* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016).

<sup>12</sup> Hamzah, "Ancaman Pidana Mati Bagi Pelaku Tindak Pidana Begal Sebagai Solusi Mengurangi Tingkat Kejahatan Begal Di Kota Makassar," *al Daulah : Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 5, no. 1 (2016).

<sup>13</sup> Jean Baudrillard, *The Perfect Crime* (London: Verso, 1996).

**Tabel 1. Kategorisasi *Overcrowded* Rutan dan Lapas di Seluruh Provinsi di Indonesia**

Kategorisasi <i>Overcrowded</i>	Jumlah	Presentase
Tidak <i>Overcrowded</i>	5 Provinsi	15.15%
<i>Overcrowded</i>	2 Provinsi	6.06%
<i>Critical Overcrowded</i>	5 Provinsi	15.15%
<i>Extreme Overcrowded</i>	21 Provinsi	63.64%
Total	33 Provinsi	100%

Sumber: ICJR, 2018.

Dari tabel atas jika diakumulasi secara keseluruhan, kondisi *overcrowded* tersebar di 28 Provinsi atau 84,85% berbanding 5 Provinsi yang tidak *overcrowded* atau hanya 15,15%.<sup>14</sup> Kondisi tersebut menyebabkan Indonesia darurat pembinaan di Lapas. Oleh karena itu, untuk melihat skema besar yang menjadi agenda politik pemerintah dalam menanggulangi problem *overcrowded*, perlu dilakukan telaah mendalam terkait kebijakan kriminal (*criminal policy*) sebagai bentuk upaya pembangunan hukum dan pembaruan sistem masyarakatan di Indonesia. Politik kriminal merupakan desain kebijakan pembangunan hukum yang mencakup kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) sebagai bagian integral dalam kebijakan sosial (*social policy*) dalam menjawab tantangan penanggulangan kejahatan di masyarakat.<sup>15</sup>

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti memfokuskan untuk menjawab masalah mengenai bagaimana proyeksi kebijakan kriminal di Indonesia yang dapat mempengaruhi dan menekan laju *overcrowded* di Lapas dan bagaimana *grand design* kebijakan kriminal yang dibangun oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam menanggulangi kondisi *overcrowded* di Lapas.

Tujuan yang ingin di capai melalui penelitian ini adalah untuk mengetahui *grand design* kebijakan kriminal yang dibangun oleh pemerintah dalam menanggulangi kondisi *overcrowded* Lapas di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga dilakukan untuk dapat menelaah proyeksi pembaruan sistem masyarakatan di Indonesia sebagai sebuah prospek menuju sistem masyarakatan yang progresif dan responsif.

<sup>14</sup> Rully Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowded Di Indonesia: Penyebab, Dampak Dan Penyelesaiannya*, ed. Zainal Abidin and Anggara (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2018).

<sup>15</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru* (Jakarta: Kencana, 2011).

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yang diambil dari peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yang berasal dari RUU Pemasyawaratan, referensi jurnal, buku dan hasil penelitian. Alat pengumpulan data menggunakan bahan kepustakaan. Teknik pengolahan data dilakukan secara kualitatif. Sifat penelitian ini pada dasarnya dilakukan secara deskriptif untuk menggambarkan proyeksi kebijakan kriminal dalam menanggulangi kondisi *overcrowded* di Lapas. Kemudian bersifat analitis untuk menguraikan hubungan antara kebijakan hukum pidana dengan kondisi *overcrowded*. Setelah itu, dilakukan secara preskriptif untuk menelaah dan memberikan saran-saran terkait proses reformulasi dalam konteks pembaruan sistem pemsyawaratan.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses pembaruan sistem pemsyawaratan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kepentingan negara sebagai organisasi yang memiliki kewenangan dalam setiap agenda kebijakan kriminal. Hoefnagels menjabarkan bahwa kebijakan kriminal merupakan paket kebijakan sosial (*social policy*) dengan menguraikannya ke dalam dua tujuan kebijakan yang ingin dicapai yakni kebijakan sosial harus dilaksanakan untuk membangun kesejahteraan sosial dalam bentuk *social welfare policy* juga harus dapat memberikan perlindungan terhadap masyarakat dalam bentuk *social defence policy*. Kebijakan kriminal merupakan politik hukum yang dibangun dalam kerangka kontrol terhadap perilaku masyarakat (*human behavior*) yang menitikberatkan pada kejahatan sebagai sebuah perilaku (*human behavior as crime*). Kebijakan kriminal berfokus pada pencegahan dan penanggulangan kejahatan sebagai bentuk upaya perlindungan terhadap masyarakat. Desain kebijakan kriminal kemudian didistribusikan ke dalam dua skema, yakni skema kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang mengintegalkan antara upaya penal dan non penal dan skema kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).<sup>16</sup> Dua skema tersebut menjadi acuan untuk mengatasi problem *overcrowded* di Lapas.

Dalam skema kebijakan hukum pidana, kondisi di Indonesia saat ini masih bertumpu pada hukum pidana kolonial melalui hasil translasi *Wetboek van Straftrecht* (WvS). Meskipun demikian, konteks pembaruan hukum pidana mengakomodir lahirnya hukum pidana khusus di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Paradigma hukum pidana kolonial yang masih terus eksis hingga saat ini adalah paradigma yang punitif dalam koridor *retributive justice system*. Pidana penjara merupakan pidana pokok yang utama bahkan dominan di dalam rumusan deliknya.

Sitepu menjabarkan bahwa problem mendasar dalam kebijakan kriminal di Indonesia adalah kecenderungan untuk terjebak pada wilayah pragmatis dan

---

<sup>16</sup> Ibid.

kuantitatif dan tidak berupaya menggali nilai-nilai yang hidup ke dalam proses reformulasi kebijakan. Faktor tersebut berimplikasi pada wajah hukum pidana yang *overcriminalization* dan *overreach of the criminal law*.<sup>17</sup> Wajah *overcriminalization* dalam hukum pidana nasional berkontribusi dalam proses produksi kejahatan dan pelaku kejahatan yang akan menempati sel institusionalnya. Semakin banyak perbuatan baru dikriminalisasi tanpa adanya alternatif non penal, semakin banyak pula masyarakat yang rentan untuk terjerat pidana.

*Overcriminalization* berdampak pada minimnya pilihan-pilihan bagi para hakim dalam menjatuhkan alternatif pidana lainnya. Akibatnya, kecenderungan pemidanaan terjebak pada skema yang sempit yang menyebabkan suburnya paradigma retributif, sehingga penjara merupakan opsi paling rasional yang dapat dilakukan. Menurut Luthan, proses kriminalisasi seharusnya tidak hanya memandang kejahatan sebagai suatu perbuatan yang tidak dikehendaki oleh masyarakat (amoral) tetapi, untuk dapat dikategorisasi ke dalam rumusan delik harus juga melihat faktor-faktor lain, misalnya *cost benefit principle*, kapasitas dan daya kerja institusi penegak hukum (*overbelasting*).<sup>18</sup> Penulis juga menambahkan faktor sinergitas catur wangsa (*integrated criminal justice system*), perkembangan sosial dekriminalisasi dan moderasi pemidanaan dalam kerangka paradigma *restorative justice*. Oleh karena itu, dibutuhkan proyeksi kebijakan kriminal yang dapat mempengaruhi dan menekan laju pertumbuhan *overcrowded* yang diuraikan di bawah ini.

*Pertama*, kalkulasi mengenai prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*). Kebijakan kriminal dalam proses kriminalisasi harus memperhitungkan besaran biaya dan hubungannya dengan hasil yang akan dicapai. Menjadikan pidana penjara sebagai dominasi pemidanaan berdampak pada pengeluaran biaya yang besar pada proses persidangan, proses eksekusi, biaya hidup di Lapas (*living cost*). Efektivitas pemidanaan juga harus dapat diukur melalui indikator *cost benefit principle*. Jika *cost benefit principle* tidak didukung oleh penurunan angka kejahatan maka sesungguhnya secara tidak kasat mata (*invisible*) kebijakan kriminal turut berperan terhadap lahirnya kerugian negara.<sup>19</sup>

*Kedua*, kriminalisasi harus sedapat mungkin menganalisis besaran kapasitas dan daya kerja institusi penegak hukum secara proporsional. Pembangunan infrastruktur penegakan hukum menjadi agenda penting untuk mengakomodir kebijakan kriminal tersebut. Superioritas pidana penjara harus didukung oleh daya tampung Lapas dan Rutan. Selain itu, semakin banyaknya penghuni Lapas semakin diperlukan ketersediaan kuantitas sumber daya di dalamnya. Tentunya *overcrowded* akan memacu mobilitas daya kerja Lapas di atas batas rasionalitas yang berdampak pada adanya friksi antarwarga binaan. Oleh karena itu, kebijakan kriminal harus

---

<sup>17</sup> Sudirman Sitepu, "Penanggulangan Kejahatan Melalui Kebijakan Kriminal," *Jurnal Syiar Hukum* 8, no. 3 (2006).

<sup>18</sup> Salman Luthan, "Kebijakan Kriminalisasi Dalam Reformasi Hukum Pidana," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 6, no. 11 (1999).

<sup>19</sup> Hamzah, *loc. cit.*



selaras dengan infrastruktur penegakan hukum.

*Ketiga*, sinergitas catur wangsa adalah keniscayaan yang harus diperkuat sistem kelembagaannya sebagai bentuk keseimbangan sistem peradilan pidana. Sinergitas membawa dampak pada keselarasan dan harmoni antarpenghak hukum dalam setiap agenda koordinasi dan supervisi (*checks and balances*). Kecenderungan bagi penyidik, penuntut umum dan hakim untuk menjerat pidana penjara hanya akan membebani Lapas sebagai hilirisasi pemidanaan. Pidana yang retributif hanya akan membebani daya kerja pengadilan melalui tumpukan berkas perkara yang semakin banyak yang tidak didukung oleh sarana dan sumber daya yang memadai. Hasilnya sistem peradilan pidana tidak diarahkan untuk reintegrasi pelaku kejahatan tetapi sekedar mobilitas kinerja kelembagaan.

*Keempat*, perkembangan sosial juga berimplikasi pada perubahan persepsi masyarakat terhadap kejahatan. Dekriminalisasi dan depenalisasi merupakan saluran responsif untuk mengurangi *overcrowded* di Lapas, misalnya dekriminalisasi terkait delik penyalahgunaan narkoba yang merubah konsep pengguna narkoba sebagai pelaku menjadi korban yang memerlukan rehabilitasi. Contoh lainnya tren para hakim yang menjatuhkan pidana percobaan bagi pelaku delik defamasi sebagai bentuk depenalisasi mulai meningkat, kecenderungan depenalisasi terhadap delik-delik tertentu perlu diapresiasi.

*Kelima*, moderasi pemidanaan dalam kerangka *restorative justice* mulai dikembangkan di Indonesia terutama dalam bangunan sistem peradilan pidana anak. Diversi menjadi poros utama alternatif penyelesaian perkara *non custodial* bagi anak yang berhadapan dengan hukum. Selain diversifikasi, mediasi penal juga sering diupayakan dalam perkara kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan perkara pidana ringan melalui diskresi aparat penegak hukum serta pelanggaran. Kecenderungan pola penyelesaian *non custodial* tersebut cukup signifikan menekan volume perkara di pengadilan sehingga jika alternatif *non custodial* diproyeksikan sebagai *primum remedium* maka kondisi *overcrowded* Lapas di masa mendatang dapat berkurang secara signifikan.<sup>20</sup> Proyeksi dan reformulasi wajah pemidanaan ke depan sudah sepatutnya didorong ke arah implementasi konsep *restorative justice* sebagai *primum remedium* terutama untuk menopang sistem peradilan pidana yang humanis, integralistik dan pancasilais.

Kebijakan kriminal di Indonesia dalam perspektif *ius constitutum* dapat dilihat melalui dua skema, yakni kebijakan hukum (*penal policy*) dan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Dua skema tersebut tidak substitutif melainkan komplementer. Kebijakan hukum pidana dapat dilihat pada wajah hukum pidana Indonesia yang *overkriminalistik*, punitif, retributif dan sangat bergantung pada pidana penjara (*custody*). Kondisi tersebut dapat dilihat melalui tabel di bawah ini:

---

<sup>20</sup> Lilik Mulyadi, "Mediasi Penal Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Pengkajian Asas, Norma, Teori Dan Praktik," *Yustisia Jurnal Hukum* 2, no. 1 (2013).

**Tabel 2. Distribusi Ancaman Pidana di KUHP**

Jenis Pidana	Disitribusi di dalam KUHP
Pidana Mati	10 kali
Pidana Penjara	485 kali
Pidana Denda	123 kali
Pidana Kurungan	37 kali

Sumber: ICJR, Tahun 2016.<sup>21</sup>

Tabel di atas menunjukkan hegemoni pidana penjara sebagai alternatif penal yang oleh negara masih dianggap rasional dalam menanggulangi kejahatan. Akan tetapi, rasionalitas tersebut justru berbalik arah menjadi irasionalitas manakal pidana dalam bingkai Lapas justru menciptakan masalah baru yang jauh lebih kompleks sebagaimana kondisi yang dijabarkan pada tabel 1 sebelumnya.

Adapun mengenai tren kriminalisasi yang merupakan hasil penelitian Akbari sejak tahun 1998-2014 dari 563 undang-undang yang disahkan oleh legislator, terdapat 154 undang-undang yang memuat ketentuan pidana. Kemudian dari 154 undang-undang tersebut, terdapat 716 perbuatan baru yang dikriminalisasi sebagai tindak pidana dan 885 perbuatan sebagai hasil rekriminalisasi.<sup>22</sup> Dari total 716 tindak pidana baru, sebanyak 654 tindak pidana diancam dengan pidana penjara (91.34%), 45 tindak pidana diancam dengan pidana kurungan (6.28%) dan ancaman pidana denda tersebar di angka 17 tindak pidana (2.37%). Tingginya presentase pidana penjara dalam proses kriminalisasi, mengindikasikan paradigma negara dalam kebijakan hukum pidana masih berorientasi punitif. Represifitas masih menjadi tolak ukur dalam menanggulangi kejahatan. Padahal, perubahan sosial yang dinamis menyebabkan pidana penjara sudah dianggap alternatif yang konservatif. *Overkriminalisasi* seolah hanya menjadi alat *social control* negara terhadap masyarakat dalam bentuk hegemoni tanpa memadukannya dengan *social engineering*. Padahal, Indonesia memiliki falsafah hidup yang menjadi sumber dari segala sumber hukum di dalam tubuh Pancasila. Sudah seharusnya wajah kebijakan hukum pidana di Indonesia terkristalisasi dari nilai-nilai integralistik Pancasila. Membumikan alternatif non penal dan *non custodial* adalah keniscayaan yang harus dilestarikan dalam agenda pembaruan hukum pidana. Wajah kebijakan hukum pidana yang punitif hanya akan menciptakan masyarakat yang punitif dan rentan disintegrasi. Sementara itu, membangun wajah hukum pidana yang *restorative justice* tidak hanya bentuk *social control* negara terhadap masyarakat, juga merupakan bentuk *social engineering* agar tercipta masyarakat yang saling memaafkan, masyarakat yang integralistik dan humanis.

Selain perspektif *ius constitutum* di atas, perlu juga menelaah perspektif *ius constituendum* untuk melihat proyeksi kebijakan kriminal melalui skema kebijakan

<sup>21</sup> Anggara, Supriyadi W. Eddyono, and Ajeng G. Kamilah, *Distribusi Ancaman Pidana Dalam RKUHP Dan Implikasinya* (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2016).

<sup>22</sup> Anugerah Rizki Akbari, *Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi Dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana Di Indonesia* (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2015).

hukum pidana dan kebijakan penegakan hukum. Proyeksi kebijakan hukum pidana dapat ditelaah melalui Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP). Dari 1251 tindak pidana, terdapat 1154 ancaman pidana penjara yang menjadikan pidana penjara menempati posisi teratas.<sup>23</sup> Masih dipertahankannya dominasi pidana penjara dalam RKUHP menunjukkan paradigma kebijakan hukum pidana belum dapat keluar dari bayang-bayang punitif. Hal ini menunjukkan komitmen politik negara cenderung memperkuat hegemoni namun, rentan melukai demokrasi. Proyeksi kebijakan hukum pidana seolah tidak diintegrasikan dengan kebijakan penegakan hukum dalam upaya menekan tingginya angka *overcrowded*. Memperbanyak jumlah pidana penjara hanya akan memperbanyak kuantitas penghuni Lapas.

Meskipun demikian, pola pemidanaan mengalami perubahan yang signifikan dengan diperkenalkannya metode individualisasi pidana di dalam RKUHP. Menurut Barda Nawawi, dipertahankannya pidana penjara semata-mata sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan masyarakat. Namun konsep tersebut dikembangkan ke dalam konsep keseimbangan purposif pemidanaan yakni keseimbangan antara perlindungan terhadap kepentingan masyarakat dengan perlindungan terhadap kepentingan individu pelaku tindak pidana. Dengan konsep keseimbangan tersebut maka dikembangkanlah pola pemidanaan dalam bentuk individualisasi pidana.<sup>24</sup> Kepentingan individu pelaku tindak pidana mendapat perhatian serius mengingat efektivitas pidana penjara berada pada ruang relativitas kriminal yang dapat menjadi faktor kriminogen. Paradigma yang ingin dibangun dalam proyeksi kebijakan hukum pidana tersebut adalah peran aktif hakim dalam menganalisis faktor-faktor yang dapat memengaruhi penjatuhan pidana dan sedapat mungkin para hakim mencegah penjatuhan pidana penjara kepada pelaku tindak pidana.

Faktor-faktor yang wajib dipertimbangkan oleh hakim dalam koridor individualisasi pidana dapat dilihat pada Pasal 54 ayat (1) RKUHP yakni unsur kesalahan, motif dan tujuan, sikap batin pelaku, tindak pidana direncanakan atau tidak direncanakan, cara melakukan tindak pidana, sikap dan tindakan pelaku sesudah tindak pidana, riwayat hidup, keadaan sosial, keadaan ekonomi pelaku tindak pidana, pengaruh pidana terhadap masa depan pelaku tindak pidana, pengaruh tindak pidana terhadap korban dan keluarganya, pemaafan dari korban atau keluarganya dan nilai hukum dan keadilan yang hidup di masyarakat. Selain itu, pada ayat (2) dijelaskan bahwa hakim juga harus mempertimbangkan gradasi perbuatan yang dilakukan oleh pelaku untuk tidak menjatuhkan pidana atau tidak mengenakan tindakan.

Selain faktor-faktor di atas, individualisasi pidana juga memberikan fleksibilitas bagi hakim dalam menentukan alternatif pidana berupa alternatif pidana pokok, alternatif pidana tambahan, alternatif tindakan dan alternatif kumulatif. Pasal 57 RKUHP secara imperatif memberi pedoman bagi hakim dalam menjatuhkan

---

<sup>23</sup> Anggara, Eddyono, and Kamilah, *Distribusi Ancaman Pidana Dalam RKUHP Dan Implikasinya*.

<sup>24</sup> Arief, *loc.cit.*

alternatif pidana pokok. Dalam penjatuhan pidana pokok, harus sedapat mungkin diutamakan penjatuhan pidana pokok yang lebih ringan sehingga potensi untuk menghindari pidana penjara cukup besar dan relevan.

Meskipun tingkat represifitas RKUHP begitu tinggi, harus diimplementasikan sejajar dengan semangat Buku 1 RKUHP dalam koridor individualisasi pidana di tangan para hakim. Tuntutan bagi para hakim sangat besar di masa mendatang untuk tidak menjadi corong undang-undang belaka (*la bouche des la loi*) melainkan harus mampu menganalisis secara mendalam faktor-faktor determinan atau indeterminan yang mempengaruhi diri pelaku.<sup>25</sup> Konstruksi hukum pidana dalam prospektif dibangun secara seimbang antara tingkat represifitas ancaman pidana dan daya fleksibilitas alternatif pidana. Meskipun demikian, keseimbangan tersebut tidak didukung oleh pedoman yang komprehensif mengingat ketentuan Pasal 57 RKUHP belum holistik menyentuh seluruh aspek yang harus dipertimbangkan oleh hakim. Individualisasi pidana berpotensi menciptakan disparitas pemidanaan yang masif jika tidak didukung oleh pedoman yang jelas bagi para hakim dalam menentukan alternatif pemidanaan. Hakim harus dibekali kemampuan kuantitatif sebagai bentuk kalkulasi terhadap gradasi perbuatan juga kemampuan kualitatif dalam proses analisisnya agar efektivitasnya terukur.

Jika proyeksi kebijakan hukum pidana di atas dikorelasikan dengan kebijakan penegakan hukum, terlihat belum menemui titik harmonisasi. Konstruksi RKUHP masih mengandalkan daya represifitasnya dan hanya menempatkan kedudukan hakim sebagai poros utama. Belum harmonisnya kebijakan hukum pidana dengan kebijakan penegakan hukum menurut pandangan Dandurand berdampak pada inefektivitas dan inefisiensi penegakan hukum. Efektivitas penegakan hukum yang terbangun hanyalah berporos pada efektivitas kelembagaan ketimbang efektivitas kemanusiaan. Miskonsepsi efektivitas bermuara pada pemikiran semakin banyak perkara yang masuk ke pengadilan semakin sukses dan mencapai target. Tentu miskonsepsi ini perlu dirubah sesuai prinsip diferensiasi fungsional agar dalam pelayanan kualitas keadilan kepada pelaku dan masyarakat dapat tercapai secara simultan. Dandurand menyebutkan perlu dibangun secara komprehensif *case flow management* yang menempatkan fungsi Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan untuk mencari alternatif terbaik dalam pola penyelesaian perkara. Hal ini untuk menekan laju pertumbuhan perkara pidana agar tidak bertumpuk di pengadilan.<sup>26</sup>

Oleh karena itu, beberapa hal yang perlu dibenahi terkait proyeksi kebijakan kriminal melalui skema kebijakan hukum pidana dan kebijakan penegakan hukum adalah *pertama*, rekonsepsi paradigma penjara sebagai dasar rasionalitas demi mencapai tujuan pemidanaan. Paradigma tersebut sudah sedapat mungkin dirubah melalui tahapan kebijakan penegakan hukum yang *in abstracto*. Barda Nawawi menjabarkan kebijakan hukum bersifat komplementer antara tahapan yang *in*

---

<sup>25</sup> Muslihin Rais, "Nilai Keadilan Putusan Hakim Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi," *al Daulah : Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 6, no. 1 (2017).

<sup>26</sup> Yvon Dandurand, "Criminal Justice Reform and the System's Efficiency," *Criminal Law Forum: The Official Journal Of Society For The Reform of Criminal Law* (2014).

*abstracto* (reformulasi) dengan tahapan *in concreto* (penegakan hukum).<sup>27</sup> Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan sistem hukum mekanisme *social control* dan *social engineering* tidak hanya sebatas merubah pada tataran masyarakat, juga berkaitan dengan rekonsepsi paradigma dan daya kerja struktur hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Friedman sebelumnya. Pada dua tahapan di atas, Kepolisian dan Kejaksaan tidak lagi hanya mengandalkan diskresi dalam pola penyelesaian perkara pidana melainkan diperkuat dengan dasar regulasi yang jelas agar paradigma pada level praajudikasi dapat mengimplementasikan alternatif non penal.

*Kedua*, penguatan sistem peradilan pidana dalam bentuk koordinasi antarlembaga penegak hukum khususnya dalam pola penyelesaian perkara non penal atau *non custodial*. Kebijakan harus bertumpu pada sinergitas Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Bapas dalam membangun mekanisme penyelesaian perkara secara non penal atau *non custodial*. Sinergitas dimaksud adalah bentuk kontrol dan supervisi oleh masing-masing institusi penegak hukum dalam setiap upaya penyelesaian non penal atau *non custodial* agar sejak setelah perkara tersebut dapat diselesaikan di tahapan praajudikasi, sudah tertutup pintu bagi penyidik dan penuntut umum untuk mengajukan praperadilan atas dikeluarkannya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan.

*Ketiga*, mediasi penal dan diversifikasi sudah sepantasnya mendapatkan tempat yang agung sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana. Represifitas hanya akan membebani daya kerja penegakan hukum dalam bentuk penumpukan perkara dan *overcrowded*. RKUHP sedapat mungkin mengadopsi ketentuan mediasi penal sebagai alternatif pemidanaan, kemudian dilakukan sinkronisasi dengan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP). Dalam aspek formil, peran Kepolisian, Kejaksaan dan Balai Pemasyarakatan (Bapas) dioptimalkan fungsinya sebagai fasilitator mediasi. Andi Hamzah menggambarkan pembaruan hukum acara pidana di berbagai negara sudah mengadopsi secara luas konsep mediasi penal dan juga diversifikasi sebagai bentuk *discretionary justice*. Diversifikasi tidak lagi sebatas alternatif penyelesaian perkara pidana anak, melainkan diperluas juga pada tataran pelaku dewasa.<sup>28</sup> Tentunya pengaturan yang jelas tentang mediasi penal dan diversifikasi sangat menentukan keberhasilan pola pemidanaan *non custodial*.

*Keempat*, konsep individualisasi pidana perlu diperjelas ketentuannya melalui perangkat regulasi yang jelas. Jika RKUHP belum memberikan konsepsi yang jelas mengenai bentuk dan mekanisme individualisasi pidana maka perlu diperkuat konstruksinya ke dalam Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur pedoman pemidanaan. Hakim dibekali pedoman untuk menilai dan menganalisis baik secara kuantitatif maupun kualitatif faktor-faktor determinan atau indeterminan serta tingkat gradasi perbuatan pelaku sebagai pertimbangan untuk menjatuhkan alternatif pidana *non custodial*.

---

<sup>27</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan* (Jakarta: Kencana, 2014).

<sup>28</sup> Andi Hamzah and RM. Surachman, *Pre-Trial Justice And Discretionary Justice Dalam KUHP Berbagai Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014).

*Kelima*, memperkuat pola subsidairitas terbalik sebagaimana ketentuan Pasal 57 RKUHP di atas dengan membangun keseimbangan antara *ultimum remedium* dan *primum remedium*. Menentukan batasan keseriusan tindak pidana yang dapat dikenai ancaman pidana penjara. Batasan tersebut akan mempertegas tindak pidana mana yang dapat dilakukan penyelesaian *non custodial* baik melalui mediasi penal, ganti kerugian dan pemenuhan kewajiban adat yang hingga saat ini porsi konsepnya belum jelas. Khusus delik aduan diberikan ketentuan imperatif untuk terlebih dahulu diselesaikan melalui jalur non penal.

*Keenam*, belum harmonisnya RKUHP dan Rancangan Undang-Undang Pemasarakatan (RUU PAS). Oleh karena itu, kedua konsep RUU tersebut sudah sedapat mungkin disinkronisasi agar sistem pemidanaan berjalan optimal. Dominasi pidana penjara di dalam RKUHP dan besarnya kewenangan Lapas di dalam RUU PAS perlu direformulasi agar tidak terjadi miskonsepsi. Sudah saatnya RUU PAS memperkuat peran kelembagaan Bapas dalam mekanisme non penal dan mekanisme pembinaan di luar tembok (*extramural treatment*). Pola pembinaan di dalam tembok (*intramural treatment*) sudah sedapat mungkin direkonstruksi ke arah pembinaan di luar tembok untuk mengurangi problem *overcrowded* yang justru mengganggu rasionalitas pemidanaan. *Overcrowded* justru berperan besar menciptakan masalah kompleks yang kriminogenik sehingga dominasi pidana penjara dan pola pembinaan yang *intramural treatment* sudah tidak relevan lagi di masa mendatang.

Setelah menelaah proyeksi kebijakan kriminal dalam menanggulangi *overcrowded*, selanjutnya penting untuk mengetahui *grand design* yang sudah dibangun oleh Kementerian Hukum dan Ham dalam menanggulangi problem *overcrowded* di Lapas. *Grand design* yang sudah dibangun dapat dilihat melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-OT.02.02 Tahun 2009 tentang Cetak Biru Pembaharuan Pelaksanaan Sistem Pemasarakatan 2009-2014. Sanusi menjelaskan bahwa cetak biru tersebut belum berjalan secara optimal dan baru sebagian besar saran yang telah diimplementasikan. Salah satu pembaruan yang telah difungsikan adalah diferensiasi pembinaan terhadap anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) melalui peran Bapas.<sup>29</sup>

Meskipun cetak biru tersebut sudah afirmatif terhadap problem *overcrowded* terutama pendampingan bagi ABH, kedudukan Bapas perlu diperkuat pada level warga binaan dewasa. Program yang seharusnya dibangun oleh Kementerian Hukum dan HAM bersama-sama dengan Direktorat Jenderal Pemasarakatan (Dirjen PAS) adalah membangun cetak biru pembaruan sistem pemasarakatan yang mengafirmasi peran Bapas terhadap program pembinaan *extramural*. Level kebijakan yang konstruktif sudah seharusnya dibangun dalam di dalam rezim RUU PAS. Kedudukan *extramural treatment* belum diakomodir secara jelas di dalam RUU PAS sehingga rezim RUU PAS masih dianggap konvensional dan belum menawarkan agenda yang reformatif.

---

<sup>29</sup> Ahmad Sanusi, "Evaluasi Pelaksanaan Cetak Biru Sistem Pemasarakatan Pada Direktorat Jenderal Pemasarakatan," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 2 (2017).

RUU PAS masih perlu direformulasi lebih dalam untuk memperkuat peran Bapas sebagai lembaga yang berperan dalam menanggulangi problem *overcrowded* melalui *extramural treatment*. Kemudian rezim regulasi di bawahnya ke depan harus sedapat mungkin membangun sistem yang terintegrasi antara Bapas dengan Lapas dan Bapas dengan institusi penegak hukum dalam kerangka sistem peradilan pidana. Bapas juga dapat diberikan peran yang sama dalam proses praajudikasi seperti halnya kewenangan yang telah diberikan pada tahap diversi pada kasus ABH. Kewenangan tersebut berkaitan dengan mediasi penal sebagai alternatif *non custodial*. Konsekuensi logisnya adalah pembangunan infrastruktur dan suprastruktur Bapas di seluruh Indonesia. Mengingat Unit Pelaksana Teknis (UPT) dan sumber daya manusianya belum mencapai jumlah yang ideal dalam menyukseskan program *extramural treatment*.

Meskipun pada level legislasi kedudukan Bapas belum diafirmasi secara mendalam, komitmen perkuatan peran Bapas sudah responsif dilakukan oleh Dirjen PAS melalui Surat Edaran Nomor Pas6. PK.01.05-135 Tahun 2014 Tentang Prosedur dan Mekanisme Pos Bapas.<sup>30</sup> Akan tetapi, *beleid* tersebut merupakan solusi jangka pendek yang perlu direformulasi ke dalam RUU PAS agar memiliki dasar hukum yang kuat dan jelas sehingga RUU PAS jika disahkan, akan menjadi regulasi yang konstruktif dan progresif dalam menanggulangi problem *overcrowded*.

Komitmen politik hukum pemerintah akan sangat menentukan dalam agenda pembaruan kebijakan penegakan hukum khususnya di level pascaajudikasi. Seperti pandangan Sulhin sebelumnya, komitmen tersebut bertumpu pada peran kekuasaan yang afirmatif dalam membangun kebijakan yang konstruktif. Maka rasionalisasi yang dibangun oleh Sulhin sedapat mungkin terjadi perkawinan kekuasaan yang afirmatif dengan perkembangan ilmu pengetahuan. Pada tataran tersebut, beberapa hal yang afirmatif dalam proses pembaruan sistem pemasyarakatan adalah masuknya mekanisme pembinaan berbasis ilmu pengetahuan dalam bentuk penelitian kemasyarakatan (litmas) yang menjadi kewenangan Bapas. Selain itu, salah satu ketentuan yang reformatif adalah terbukanya kerja sama dan peran serta masyarakat dalam pola pembinaan. Kerja sama dapat dilakukan dengan berbagai instansi pemerintahan pusat dan daerah, lembaga kemasyarakatan dan perorangan.<sup>31</sup>

Tentunya kerja sama tersebut harus dibangun dalam kerangka sistem yang baik melalui sinergitas antarlembaga dan masyarakat, integrasi dan responsifitas pola pembinaan serta pembinaan berbasis litmas. Ketentuan tersebut jika dijalankan dengan baik akan sangat berkontribusi untuk menanggulangi problem *overcrowded*. Oleh karena itu, jika RUU PAS disahkan perlu dibangun regulasi yang memperkuat bangunan koordinasi kelembagaan tersebut dengan berfokus pada program-program *extramural treatment*. Program-program tersebut sebagaimana penjelasan Pasal 92 huruf c RUU PAS dapat berupa penyediaan lapangan pekerjaan, bantuan

---

<sup>30</sup> Trisapto Agung Nugroho, "Analisa Kebutuhan Pembimbing Kemasyarakatan Balai Pemasyarakatan (BAPAS) Bandung," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 1 (2019): 73.

<sup>31</sup> Fachrurrozy Akmal, "Penologi Pengayoman: Sebuah Tinjauan Pidanaan Dalam Integrasi Ilmu Pengetahuan," *Khatulistiwa Law Review* 1, no. 1 (2020): 52.

permodalan, program orang tua asuh, beasiswa dan lain-lain.

Selain cetak biru di atas, Kementerian Hukum dan HAM juga mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2007 tentang *Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan*. Kementerian Hukum dan HAM menilai problem *overcrowding* sudah sangat mendistraksi efektivitas pemidanaan dan fungsi sistem peradilan pidana pada tahap pascaajudikasi. Kementerian Hukum dan HAM sebagai regulator dan implementator di ranah tersebut kemudian membuat konstataasi faktor-faktor penyebabnya antara lain: *pertama*, faktor kebijakan kriminal yang disharmonis dan berorientasi pada pidana penjara. Pada periode 1998-2006, jumlah tindak pidana yang tersebar di seluruh peraturan perundang-undangan sudah mencapai 91,34% dibandingkan ancaman pidana lainnya. *Kedua*, keterbatasan jumlah sumber daya manusia pada rumah tahanan dan Lapas yang jumlahnya tidak sebanding dengan masifnya jumlah warga binaan yang terus bertambah. *Ketiga*, minimnya ketersediaan UPT di seluruh Indonesia yang belum bisa mengakomodir masifnya jumlah warga binaan. *Keempat*, dalam ranah kebijakan penegakan hukum terdapat dualisme pengelolaan pada tata kelola Lapas di Indonesia di bawah Dirjen Pemasyarakatan dan juga di bawah kendali Sekretaris Jenderal dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Dualisme tata kelola tersebut menyebabkan disharmonisasi pada level kebijakan penegakan hukum. Oleh karena itu, Kementerian Hukum dan HAM membangun komitmen penuh dalam proses reformulasi kebijakan kriminal melalui skema *grand design*.<sup>32</sup>

*Grand design* yang digagas oleh Kementerian Hukum dan HAM merupakan amanah untuk mengimplementasikan *The Standar Minimum Rules for The Treatment of Prisoners* yang menyatakan bahwa kebijakan pemidanaan tidak akan berjalan efektif jika tidak dibarengi dengan tata kelola keseimbangan kuota Lapas dalam mencegah dan menanggulangi *overcrowded* (*vide point 11*).<sup>33</sup> Adapun *grand design* yang dibangun sebagai metode untuk menanggulangi problem *overcrowded* adalah:

1. Harmonisasi dan penataan regulasi sebagai bentuk reformasi kebijakan kriminal melalui dua skema. *Pertama*, *the front end scheme* dengan rekomendasi revisi Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan yang bertujuan untuk membatasi penempatan tahanan di rumah tahanan. Kemudian berkoordinasi dengan Mahkamah Agung agar dapat menyelaraskan pemahaman lembaga pengadilan untuk dapat memberikan pidana bersyarat bagi pelaku tindak pidana ringan dan mengintensifkan penjatuhan pidana denda. Selain itu, perlu diperkuat peran litmas yang dilakukan oleh Bapas untuk mendukung program diversifikasi yang didukung dengan adanya klasifikasi dan diferensiasi Lapas sehingga skema tersebut membutuhkan anggaran yang

<sup>32</sup> Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2007 Tentang *Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasyarakatan* (Republik Indonesia, 2007).

<sup>33</sup> John Kleinig, "Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners," in *Prisoners' Rights*, 2018.



memadai dalam membangun program *front end scheme*. Kedua, skema *the back end alternative* dalam bentuk revisi Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan dalam mengoptimalkan pola pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan program remisi yang ditunjang dengan mekanisme yang jelas dan efektif bagi proses pembinaan.

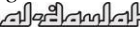
2. *Pertama*, penguatan kelembagaan dalam bentuk optimalisasi, restrukturisasi dan unifikasi tata kelola ke dalam kewenangan Dirjen Pemasyarakatan. Mengingat bahwa hingga saat ini rentang kendali tata kelola Lapas tersebar dalam berbagai regulasi yang tumpang tindih (*overlapping*) sehingga rekomendasinya adalah perlunya deregulasi dan sinkronisasi regulasi yang mengatur tata kelola Lapas yang jelas agar kinerja lembaga yang diberi kewenangan rentang kendali dapat bekerja optimal dalam memetakan program-program yang terukur dan tidak terbebani oleh integrasi kewenangan yang tumpang tindih. Misalnya pada Rutan Kelas I dan juga Rutan Kelas IIA terdapat duplikasi fungsi fasilitatif pada Subseksi Pengelolaan dengan petugas Tata Usaha. Pada Lapas Narkotika juga belum memiliki unit organisasi yang menjalankan fungsi *special treatment*. Pada Lapas Kelas I terdapat duplikasi fungsi keamanan pada bidang adminitrasi keamanan dengan kesatuan pengamanan Lapas. Begitupula dengan Lapas Kelas IIA dan IIB. Selain itu, diperlukan penguatan tata kelola Lapas berdasarkan gradasi *maximum security, medium security, minimum security* baik secara klasifikasi maupun tipologi fungsi organisasi. *Kedua*, pembentukan UPT yang kompatibel dan mendukung di wilayah kerja UPT yang terdampak *overcrowded*. Pemetaan UPT yang *overcrowded* dilakukan dengan tiga klasifikasi yakni wilayah yang terdampak *extreme overcrowded* harus mendapat prioritas penanganan terlebih dahulu dengan membangun UPT yang kompatibel dan mendukung penanganan wilayah ekstrim tersebut. Selain itu, perlu optimalisasi implementasi Lapas Terbuka sebagai cerminan *community based correction*. Selanjutnya, pembangunan UPT dan implementasi Lapas Terbuka dapat juga diselenggarakan pada daerah-daerah di pulau terluar yang mendukung program-program pemerintah, khususnya pembangunan daerah terluar Indonesia. *Ketiga*, pembangunan sarana dan prasarana (sarpras) pada UPT sebagai sebuah keniscayaan dan bentuk komitmen pemerintah pada pemenuhan hak-hak warga binaan. Sarpras merupakan penunjang urgensial kualitas pembinaan dan kualitas pemenuhan hak-hak warga binaan. Misalnya pemenuhan sarpras di bidang keamanan, sarpras di bidang perawatan UPT sebagai hunian yang layak, sarpras di bidang pembinaan dan pengembangan kreativitas warga binaan, sarpras informasi dan teknologi digital yang memadai dan mendukung tata kelola yang cepat dan transparan, serta sarpras untuk menunjang kesehatan warga binaan. *Keempat*, pemenuhan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia yang menopang daya kerja Lapas di UPT yang saat ini rasionya berbanding terbalik dengan jumlah warga binaan. Hal ini harus ditunjang dengan pola rekrutmen, pola pelatihan dan pembinaan pegawai,

sistem manajemen karir, sistem informasi kepegawaian, sistem remunerasi yang sejalan dengan penilaian kinerja sekaligus berkontribusi terhadap kesejahteraan pegawai di UPT dan sistem manajemen disiplin pegawai.<sup>34</sup>

#### D. KESIMPULAN

Problem *overcrowded* Lapas di Indonesia berkelindan dengan kebijakan kriminal yang masih berorientasi pidana penjara. Kebijakan kriminal yang dijabarkan ke dalam kebijakan hukum pidana dan kebijakan penegakan hukum masih memandang pemidanaan dalam paradigma retributif yang punitif. Kebijakan hukum pidana dalam perspektif *ius constitutum*, tren kriminalisasi yang memuat ancaman pidana penjara menghegemoni jenis pidana sebanyak 91,34%. Jumlah yang sangat kontras tersebut sangat mempengaruhi pertumbuhan warga binaan yang berimplikasi pada problem *overcrowded* Lapas. Dalam perspektif *ius constituendum*, ancaman pidana penjara di dalam RKUHP justru masih mendapat porsi tertinggi sebanyak 1154 ancaman pidana penjara dari total 1251 tindak pidana yang dikriminalisasi. Meskipun RKUHP sudah mengadopsi konsep individualisasi pidana yang memberikan kewenangan kepada hakim untuk mempertimbangkan individu pelaku tindak pidana, konsep tersebut tidak akan berjalan maksimal jika tidak dibangun kebijakan penegakan hukum yang integratif dengan kebijakan hukum pidana. Konsep individualisasi pidana belum dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai arah kebijakan kriminal penanggulangan *overcrowded*. Oleh karena itu, kebijakan penegakan hukum juga harus dibangun selaras dalam mengoptimalkan penanggulangan *overcrowded* mulai dari tahap praajudikasi hingga pascaajudikasi.

---

<sup>34</sup> Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Grand Design Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasarakatan.  
184 -  Vol. 9 / No. 2 / Desember 2020

## Daftar Pustaka

- Akbari, Anugerah Rizki. *Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi Dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana Di Indonesia*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2015.
- Akmal, Fachrurrozy. "Penologi Pengayoman: Sebuah Tinjauan Pidana Dalam Integrasi Ilmu Pengetahuan." *Khatulistiwa Law Review* 1, no. 1 (2020): 52.
- Anggara, Supriyadi W. Eddyono, and Ajeng G. Kamilah. *Distribusi Ancaman Pidana Dalam RKUHP Dan Implikasinya*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2016.
- Anwar, Yesmil, and Adang. *Pembaruan Hukum Pidana, Reformasi Hukum Pidana*. Jakarta: PT. Gramedia, 2008.
- Arief, Barda Nawawi. *Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Kencana, 2011.
- — —. *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Atmasasmitha, Romli. *Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) Perspektif Eksistensialisme Dan Abolisionalisme*. Jakarta: Bina Cipta, 1996.
- Bakhri, Syaiful, and Ibnu Sina Chandranegara. *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaruan, Teori Dan Praktik Peradilan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Baudrillard, Jean. *The Perfect Crime*. London: Verso, 1996.
- Beccaria, Cesare. *An Essay on Crimes and Punishments. An Essay on Crimes and Punishments*. Albany: W.C. Little & Co, 1872.
- Dandurand, Yvon. "Criminal Justice Reform and the System's Efficiency." *Criminal Law Forum: The Official Journal Of Society For The Reform of Criminal Law* (2014): 405.
- Foucault, M. "Discipline and Punish : The Birth of the Prison / Michel Foucault ; Transl. from the French by Alan Sheridan." *Discipline & punish* (1995).
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media, 2013.
- Hamzah, Andi, and RM. Surachman. *Pre-Trial Justice And Discretionary Justice Dalam KUHAP Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Hamzah, Hamzah. "Ancaman Pidana Mati Bagi Pelaku Tindak Pidana Begal Sebagai Solusi Mengurangi Tingkat Kejahatan Begal Di Kota Makassar." *al Daulah : Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 5, no. 1 (2016).
- Kleinig, John. "Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners." In *Prisoners' Rights*, 2018.
- Luthan, Salman. "Kebijakan Kriminalisasi Dalam Reformasi Hukum Pidana." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 6, no. 11 (1999): 11.
- Mulyadi, Lilik. "Mediasi Penal Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Pengkajian Asas, Norma, Teori Dan Praktik." *Yustisia Jurnal Hukum* 2, no. 1 (2013): 2.
- Novian, Rully, Supriyadi W. Eddyono, Ajeng G. Kamilah, Sustira Dirga, Carla Nathania, Erasmus A.T. Napitupulu, Syahrial M. Wiryawan, and Adhigama A.

- Budhiman. *Strategi Menangani Overcrowded Di Indonesia: Penyebab, Dampak Dan Penyelesaiannya*. Edited by Zainal Abidin and Anggara. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2018.
- Nugroho, Trisapto Agung. "Analisa Kebutuhan Pembimbing Kemasyarakatan Balai Pemasyarakatan (BAPAS) Bandung." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 1 (2019): 73.
- Rais, Muslihin. "Nilai Keadilan Putusan Hakim Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi." *al Daulah : Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 6, no. 1 (2017): 130.
- Reksodiputro, Mardjono. *Kriminologi Dan Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1987.
- Sanusi, Ahmad. "Evaluasi Pelaksanaan Cetak Biru Sistem Pemasyarakatan Pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 2 (2017): 134–135.
- Sitepu, Sudirman. "Penanggulangan Kejahatan Melalui Kebijakan Kriminal." *Jurnal Syiar Hukum* 8, no. 3 (2006): 332.
- Sulhin, Iqraq. *Diskontinuitas Penologi Punitif, Sebuah Analisis Genealogis Terhadap Pemenjaraan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.
- — —. "Filsafat (Sistem) Pemasyarakatan." *Indonesian Journal of Criminology* 7, no. 1 (2010): 136.
- Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasyarakatan*. Republik Indonesia, 2007.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan*. Republik Indonesia, 1995.