

**KEBIJAKAN ALTERNATIF PIDANA KERJA SOSIAL
OLEH HAKIM KARENA KAPASITAS BERLEBIH
PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN
(STUDI DI PENGADILAN NEGERI MEDAN)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

**Ikhlas Zebua
1806200132**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2022**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila mengawat surat ini, agar dibuktikan
namun tidak sanggupnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.linkedin.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : IKHLAS ZEBUA
NPM : 1806200132
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ PIDANA
JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN ALTERNATIF PIDANA KERJA SOSIAL OLEH HAKIM KARENA KAPASITAS BERLEBIH PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN (STUDI DI PENGADILAN NEGERI MEDAN)

PENDAFTARAN : Tanggal, 16 Agustus 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Sripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

Dr. Faisal. S.H., M.Hum.
NIDN: 0122087502

PEMBIMBING

Ibrahim Nainggolan. S.H., M.H.
NIDN: 0101017406



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJLIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN TIMBANGAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK.BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, Tanggal 25 Agustus 2022, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang :

MENETAPKAN

NAMA : IKHLAS ZEBUA
NPM : 1806200132
PRODI/BAGIAN : HUKUM/PIDANA
JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN ALTERNATIF PIDANA KERJA SOSIAL OLEH HAKIM KARENA KAPASITAS BERLEBIH PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN (STUDI DI PENGADILAN NEGERI MEDAN)

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan Predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/ujian ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Pidana

PANITIA UJIAN

Ketua

Dr. FAISAL, S.H., M. Hum.
NIDN: 0122087502

Sekretaris

Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

- IBRAHIM NAINGGOLAN, S.H., M.H.**
- RACHMAD ABDUH, S.H., M.H.**
- FAISAL RIZA, S.H., M.H.**

1.

2.

3.



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Dikaerahkan untuk in agar dibeberikan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/II/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [f umsumedan](https://www.facebook.com/umsu.medan) [i umsumedan](https://www.instagram.com/umsu.medan) [t umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsu.medan) [y umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA	:	IKHLAS ZEBUA
NPM	:	1806200132
PRODI/BAGIAN	:	HUKUM/ PIDANA
JUDUL SKRIPSI	:	KEBIJAKAN ALTERNATIF PIDANA KERJA SOSIAL OLEH HAKIM KARENA KAPASITAS BERLEBIH PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN (STUDI DI PENGADILAN NEGERI MEDAN)

DI SETUJUI UNTUK DISAMPAIKAN KEPADA
PANITIA UJIAN SKRIPSI

UMSU
Medan, 13 Juli 2022

Unggul | Cerdas | Terpercaya
DOSEN PEMBIMBING

IBRAHIM NAINGGOLAN, S.H., M.H.

NIDN: 0101017406



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum@umsu.ac.id](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **IKHLAS ZEBUA**
NPM : **1806200132**
Program : **Strata – I**
Fakultas : **Hukum**
Program Studi : **Hukum**
Bagian : **Hukum Perdata**
Judul Skripsi : **KEBIJAKAN ALTERNATIF PIDANA KERJA
SOSIAL OLEH HAKIM KARENA KAPASITAS
BERLEBIH PADA LEMBAGA
KEMASYARAKATAN (Studi di Pengadilan Negeri
Medan)**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 6 Agustus 2022

Saya yang menyatakan



IKHLAS ZEBUA



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bisa mengabdikan ilmu agar distribution
tumbuh dari tangganya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [f umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [i umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [t umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [y umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : IKHLAS ZEBUA
NPM : 1806200132
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/HUKUM PIDANA
JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN ALTERNATIF PIDANA KERJA SOSIAL OLEH HAKIM KARENA KAPASITAS BERLEBIH PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN (STUDI DI PENGADILAN NEGERI MEDAN)
Pembimbing : IBRAHIM NAINGGOLAN, S.H., M.H.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
27/10/2021	Diskusi rencana judul skripsi dan rumusan masalah	
27/11/2021	Revisi penulisan proposal	
6/1/2022	Revisi Substansi Proposal	
10/1/2022	FCC Proposal untuk diseminarkan	
1/3/2022	Diskus hasil seminar dan rencana riset di PN	
5/4/2022	Diskus hasil riset	
18/4/2022	Revisi penulisan skripsi	
27/6/2022	Revisi penulisan dan substansi skripsi	
13/7/2022	FCC Skripsi	

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, SH., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(IBRAHIM NAINGGOLAN, S.H., M.H.)

ABSTRAK

KEBIJAKAN ALTERNATIF PIDANA KERJA SOSIAL OLEH HAKIM KARENA KAPASITAS BERLEBIH PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN (Studi di Pengadilan Negeri Medan)

**IKHLAS ZEBUA
NPM 1806200132**

Salah satu permasalahan yang ada pada lembaga pemasyarakatan ialah kurangnya daya tampung hunian yang tidak sejalan dengan pertumbuhan tingkat kriminal sehingga menyebabkan kapasitas berlebih. Pemerintah telah melakukan upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut melalui Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, dan terdapat alternatif pidana pengganti penjara yang telah dirancang dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana draft 2019 yaitu pidana kerja sosial yang dapat meminimalisir tingkat kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji pidana kerja sosial sebagai pemidanaan yang dapat mengatasi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan melalui kebijakan hakim.

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian yuridis empiris yaitu dengan mewawancarai hakim pada Pengadilan Negeri Medan sebagai bahan data primer serta mengolah data sekunder dari bahan hukum primer dan bahan hukum tersier. Sifat penelitian ini ialah deskriptif yang merupakan penjelasan terkait hasil analisis data yang telah dirampungkan sehingga berbentuk deskripsi.

Berdasarkan hasil penelitian ini telah terungkap faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan yaitu semakin tingginya tingkat kriminalitas yang tak sebanding dengan daya tampung pada lembaga pemasyarakatan, serta juga pengaturan hukum di Indonesia yang dominan menggunakan pidana penjara dalam mengancam berbagai tindak pidana, oleh karena itu, pidana kerja sosial yang selama ini hanya sebatas hukum yang dicita-citakan sudah layak diterapkan oleh hakim selaku penggerak perubahan (*agent of change*) melalui kebijakannya dengan melakukan interpretasi hukum mengingat kerja sosial sudah dikenal pada sistem peradilan pidana anak, pemberian reintegrasi narapidana dan pasal 20 KUHP, dan meskipun pidana kerja sosial ini ditujukan terhadap terdakwa tindak pidana ringan, namun hal ini dinilai mampu meminimalisir tingkat kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan dan juga dapat mencapai tujuan dari pemidanaan ke arah yang lebih baik.

Kata Kunci : Kapasitas Berlebih, Lembaga Pemasyarakatan, Pidana Kerja Sosial

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT. Yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan, dan tak lupa pula sholawat beriringkan salam di hadapan kepada Nabi Muhammad SAW. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusunlah skripsi yang berjudul: **“Kebijakan Alternatif Pidana Kerja Sosial Oleh Hakim Karena Kapasitas Berlebih Pada Lembaga Pemasyarakatan (Studi di Pengadilan Negeri Medan)”**.

Selesaiannya skripsi ini tak terlepas dari berbagai dukungan dari berbagai pihak, oleh karena itu perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani, M. AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H. dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Ibrahim Nainggolan S.H., M.H. selaku Pembimbing dan Bapak Rachmad Abduh, S.H., M.H. selaku Pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terimakasih kepada staf pegawai Pengadilan Negeri Medan atas bantuan dalam memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini, dan secara khusus kepada Bapak Immanuel Tarigan, S.H., hakim pada Pengadilan Negeri Medan yang telah menjadi narasumber dalam proses penelitian ini.

Secara khusus dengan rasa hormat serta penghargaan yang setinggi-tingginya penulis ucapkan terimakasih kepada ayahanda tercinta Amran Zebua dan Ibunda tersayang Trisiawidiastuti Polem yang telah mengasuh dan mendidik serta memberikan dorongan dan dukungan sehingga dapat terselesaikannya penulisan skripsi ini, juga atas doa dan dukungan tiada henti serta cinta yang diberikan. Serta kepada kakanda tercinta Indah Widyarantika Zebua, S.H., M.H., abangda Syukri Rahman Zebua dan adinda tersayang Adinda Hasnah Zebua selaku saudara kandung penulis, serta keluarga penulis lainnya yang tidak dapat diutarakan satu persatu yang sedikit banyaknya telah berperan dalam mendukung penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Penulisan skripsi ini tak terlepas dari dukungan sahabat-sahabat penulis terkhusus Devi Marlinda Br. Purba, kak Yulia Martha Prayudati, S.H., kak

Sylviana Rahma, S.H., yang sudah banyak berperan dan menjadi tempat diskusi dikala gundah maupun senang, juga kepada Annisa Fitri Polem, Batara Reza Hasibuan, Sri Wahyuni Febriyanty Gea, Dwi Aulia Anas Galua, Tiara Aulia Pradina, Syakila Muarifa teman-teman penyemangat, serta kepada rekan-rekan seperjuangan dalam menyelesaikan tugas akhir terkhusus Yenni Afrida, Annisa Nabila dan Shera Banu teman ambisius bersama, Ainaya Chindy Partiw, Regita R. P. Dalimunthe, Harry Prianza, Cindy Atikah Salsabila Lubis, Aditia Ashari Sembiring, Ziana S. Br Ginting, Lailatul Rahman Simbolon, serta teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terimakasih atas semua kebaikan yang telah diberikan, semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian semua.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun didasari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang dapat diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT., dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT., amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hambanya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 13 Juli 2022

Hormat Sava



**IKHUAS ZEBUA
NPM. 1806200132**

DAFTAR ISI

Pendaftaran Ujian.....	i
Berita Acara Ujian.....	ii
Persetujuan Pembimbing.....	iii
Pernyataan Keaslian	iv
Kartu Bimbingan Skripsi	v
Abstrak	vi
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi.....	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	7
2. Faedah Penelitian	7
B. Tujuan Penelitian	8
C. Definisi Operasional.....	8
D. Keaslian Penelitian.....	10
E. Metode penelitian	11
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian	12
2. Sifat Penelitian	12
3. Sumber data	12
4. Alat Pengumpul data.....	15
5. Analisis data.....	16

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Hakim	17
B. Sistem Pemidanaan	19
C. Alternatif Pidana Kerja Sosial	26
D. Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan.....	30

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Faktor-Faktor Penyebab Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan	40
B. Upaya Pemerintah dalam Menanggulangi Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan	55
C. Kebijakan Alternatif Pidana Kerja Sosial Oleh Hakim Mengingat Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan	76

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	88
B. Saran	89

DAFTAR PUSTAKA	90
-----------------------------	-----------

LAMPIRAN :

1. Daftar Wawancara
2. Surat Izin Riset
3. Surat Keterangan Riset

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ubi societas ibi ius, dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Negara Indonesia adalah negara hukum¹, sehingga segala tindakan yang dilakukan masyarakat dibatasi oleh hukum yang didasari oleh konstitusi negara dan ideologi negara, meskipun hukum sudah dibuat sedemikian rupa dalam mengatur dan mengatasi suatu permasalahan hukum, akan selalu ada saja faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan hukum tersebut.

Misalnya saja arah kebijakan pidana di Indonesia yang condong menggunakan pidana penjara sebagaimana merupakan pidana pokok yang tercantum pada Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) untuk mengancam berbagai tindak pidana sehingga menimbulkan permasalahan kapasitas berlebih atau yang dapat juga disebut sebagai *overcrowded* (penuh sesak), *overcapacity* (kelebihan kapasitas) atau *congestion* (terlalu banyak penduduk) pada lembaga pemasyarakatan.

Pidana penjara merupakan suatu hukuman atas suatu tindak pidana yang sanksinya berupa pembatasan kebebasan bergerak bagi seorang terpidana, yang dilakukan dengan menempatkan terpidana di dalam sebuah lembaga pemasyarakatan, dengan mewajibkan tiap-tiap narapidana untuk menaati segala

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

peraturan serta tata tertib yang berlaku di dalam suatu lembaga pemasyarakatan tempat ia dijatuhkan hukuman penjara.²

Permasalahan kapasitas berlebih pada penjara sudah menjadi perhatian yang cukup lama di Indonesia dan hampir diseluruh kawasan negara di dunia. Efektifitas pidana penjara dalam hal ini menjadi pusat perhatian dalam Kongres PBB ke-5 1975 mengenai *Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*, yang di dalam kegiatan tersebut terdapat laporan yang menyatakan bahwa dibanyak negara masih terdapat krisis kepercayaan terhadap efektivitas pidana penjara sekaligus adanya kecenderungan untuk mengabaikan kemampuan dari lembaga kepenjaraan dalam menunjang pengurangan maupun pengendalian dalam rangka meminimalisir kejahatan³

Lembaga pemasyarakatan yang melebihi kapasitas daya tampung narapidana tentu saja beriringan dengan menurunnya pemenuhan hak warga binaan akibat tidak terpenuhi daya guna fasilitas yang ada sehingga sudah pastinya menghambat proses binaan dan akan menghambat tujuan dari pemasyarakatan yaitu menyiapkan warga binaan dalam lembaga pemasyarakatan agar dapat berinteraksi kembali dengan masyarakat dan membentuk kepribadian yang bertanggungjawab.⁴

Di Indonesia sendiri telah diusulkan beberapa pidana yang dapat menjadi pengganti pidana penjara dalam Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia, konsep pemikiran terhadap hukuman pidana pada draft RKUHP tahun 2019

² Lamintang, dkk. 2010. *Hukum Penitensier Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 54.

³ Syamsul Fatoni. 2016. *Pembaharuan Sistem Pemidanaan Perspektif Teoritis dan Pragmatis Untuk Keadilan*. Malang: Setara Press, halaman 107.

⁴ Pasal 3, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

membawa perubahan yang tidak lagi berfokus pada upaya penjatuhan hukuman terhadap pelaku kejahatan sebagai parameter keadilan, tetapi juga mengembangkan alternatif hukuman pidana yang mempertimbangkan kepentingan pada dampak kejahatan dengan memasukkan alternatif pemidanaan, antara lain pidana pengawasan, kerja sosial, pembayaran ganti rugi, dan pemenuhan kewajiban adat.⁵

Erasmus Napitupulu yang merupakan direktur dari program *The Institute for Criminal Reform (ICJR)* berpendapat bahwa Pemerintah Indonesia bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sudah sebaiknya mengoptimalkan konsep pemidanaan dengan menggunakan alternatif pidana sebagai solusi mengatasi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan yang semakin pelik ini. Alternatif pidana ini memang masih belum mampu diterapkan secara optimal di Indonesia meski pada dasarnya telah ada beberapa alternatif pidana yang pada kenyataannya kebanyakan penegak hukum masih jarang menerapkannya dan lebih memilih untuk menggunakan pidana penjara sebagai ancaman untuk kebanyakan jenis tindak pidana yang ada, sehingga salah satu alternatif pidana yang sudah semestinya diterapkan untuk mengatasi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan di Indonesia ialah dengan mengganti tindak pidana ringan yang diancam dengan pidana penjara atau kurungan dengan pidana kerja sosial dengan konsep yang lebih menekankan pada sistem yang humanisasi, sehingga pelaku dapat diterima di masyarakat melalui pelayanan yang ia lakukan terhadap lingkungan dan masyarakat sekitar serta

⁵ Lamintang, dkk. *Op. Cit.*, halaman 54.

sekaligus menurunkan stigma buruk terhadap pelaku jika ia dimasukkan kedalam lembaga pemasyarakatan.⁶

Kerja sosial merupakan konsep pidana baru dalam pembaharuan pemidanaan di Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 65 RKUHP 2019. Pidana kerja sosial pada hakikatnya merupakan cara pelaksanaan pidana sebagai alternatif dari hukuman yang diancam dengan pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek yang tujuannya lebih ke rehabilitasi dan restorasi, hal tersebut merupakan *ius constituendum* atau hukum positif yang akan datang dan dicita-citakan dapat menggantikan hukuman penjara serta kurungan sehingga dapat meminimalisir tingginya kasus kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan. Pidana kerja sosial mengarah kearah pembaharuan sistem pemidanaan yang lebih baik, dengan mempertimbangkan keadaan sosial pada masyarakat untuk mencapai kesejahteraan dalam pencapaian tujuan dari pemidanaan itu sendiri.

Pidana kerja sosial diadopsi dari pidana pelayanan masyarakat sebagaimana konsep pemidanaan pada Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak yang mempertimbangkan sifat pidana yaitu bekerja sebagai hukuman (*work as a penalty*) serta juga sudah kian dikenal dalam sistem Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat, dan kerja sosial ini sendiri hampir sama halnya seperti hukuman yang diatur pada Pasal 20 KUHP. Bentuk-bentuk

⁶ Ilham Panunggal. *Implikasi Overcapacity Terhadap Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia*. Jurnal FH UNILA Cepalo. Volume 3 Nomor 2, Juli-Desember 2019, halaman 83.

kegiatan ini dapat dilakukan di berbagai tempat yang dapat dilaksanakannya suatu pekerjaan sosial seperti pada lingkungan sekolah, rumah sakit, panti jompo, panti asuhan, serta lembaga-lembaga sosial lainnya yang pekerjaan sedapat mungkin disesuaikan dengan profesi si terpidana.⁷

Judex set lex laguens ialah sang hakim adalah hukum yang berbicara, dalam hal ini pembedaan merupakan suatu bentuk kegiatan yang merupakan wewenang hakim dalam hal menjatuhkan hukuman pidana terhadap pelaku kejahatan. Hakim sebagai profesi pejabat negara serta unsur inti peradilan yang memegang kekuasaan kehakiman dalam serangkaian tindakan tugas yaitu menerima, memeriksa, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya,⁸ yang pada dasarnya untuk mengadili terdakwa berdasarkan berbagai pertimbangan baik yang bersifat yuridis maupun non yuridis seperti sosiologis⁹ sudah selayaknya menjadikan permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pasyarakatan dapat dipertimbangkan dalam menjatuhkan putusan, apalagi hakim merupakan subjek yang dapat melakukan perubahan atau *agent of change* yang dapat meningkatkan kualitas putusan dalam mewujudkan *law and legal reform*¹⁰ melalui interpretasi yang ia lakukan dengan menggali nilai-nilai dari peristiwa hukum yang timbul di masyarakat, sehingga membawa perubahan hukum melalui putusannya dengan

⁷Erasmus Napitupulu, dkk. 2019. *Hukuman Tanpa Penjara: Pengaturan, Pelaksanaan, Dan Proyeksi Alternatif Pidanaan Non Pemenjaraan Di Indoneisa*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, halaman 58.

⁸Anwar Usman. 2020. *Independensi Kekuasaan Kehakiman: Bentuk-Bentuk dan Relevansinya Bagi Penegak Hukum dan Keadilan di Indonesia*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, halaman 34.

⁹Marlina. 2011. *Hukum Penitensier*. Bandung: PT Refika Aditama, halaman 146.

¹⁰Tim Penyusun. 2015. *Kompilasi Penerapan Hukum Oleh Hakim dan Strategi Pemberantasan Korupsi Dilengkapi Beberapa Putusan*. Jakarta Pusat: Biro Hukum dan HUMAS Badan Urusan Administrasi Republik Indonesia, halaman 5.

menerapkan hukuman yang sesuai dengan pertimbangan yang bijak meskipun aturan tersebut sebelumnya belum diatur.

Penerapan pidana kerja sosial oleh hakim nantinya dapat dengan mengimplementasikan Pasal 20 KUHP jika hal tersebut memenuhi syarat bagi si terpidana untuk melaksanakannya dan dalam hal hakim sangat acuh terhadap tujuan hukum dengan mempertimbangkan permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan maka dapat dilaksanakan melalui interpretasi hukum mengingat hakim merupakan pihak yang dapat menemukan hukum atau mengisi kekosongan hukum ketika peristiwa hukum terjadi sedangkan peraturan perundang-undangan yang sudah diatur tidak mampu untuk menyelesaikannya. Kerja sosial yang dijadikan pidana tersebut nantinya akan dilaksanakan oleh terdakwa dan dapat dilakukan sesuai prosedur sebagaimana hukuman pada Pasal 20 KUHP maupun pelayanan masyarakat pada sistem peradilan pidana anak yang melibatkan jaksa maupun pembimbing masyarakat pada badan pemasyarakatan.

Berdasarkan dari uraian latar belakang tersebut, yang menjadi topik penulisan dalam penelitian ini ialah penerapan kebijakan alternatif pemidanaan yang diberikan oleh hakim mengingat permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan, yang kemudian penelitian ini dirumuskan dengan judul **“Kebijakan Alternatif Pidana Kerja Sosial Oleh Hakim Karena Kapasitas Berlebih Pada Lembaga Pemasyarakatan (studi di Pengadilan Negeri Medan)”**.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang di atas dapat ditarik beberapa pokok yang menjadi batasan pembahasan permasalahan pada penelitian ini nantinya, adapun yang menjadi permasalahannya antara lain:

- a. Apa saja faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan?
- b. Bagaimana upaya pemerintah dalam menanggulangi kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan?
- c. Bagaimana kebijakan hakim terhadap penerapan alternatif pidana kerja sosial mengingat kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan?

2. Faedah Penelitian

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini secara umum diharapkan dapat bermanfaat bagi akademisi maupun subjek lain selaku pengemban ilmu pengetahuan, dan secara khusus yaitu dapat dijadikan sebagai suatu referensi atau bahan yang dapat digunakan sebagai perbandingan guna penelitian-penelitian selanjutnya .
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan oleh pihak-pihak dan instansi terkait seperti lembaga pemasyarakatan dan hakim sebagai *agent of change* dalam upaya melakukan rencana solusi terhadap permasalahan yang ada serta membuka pemikiran baru terhadap penerapan kebijakan alternatif pemidanaan sehingga berguna bagi kepentingan negara, bangsa, masyarakat dan pembangunan nasional.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah di uraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini dapat di uraikan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya permasalahan kapasitas berlebih pada suatu lembaga pemasyarakatan sehingga dapat membuka pandangan kita untuk tidak melakukan hal-hal yang dapat menyebabkan permasalahan tersebut.
2. Untuk mengetahui upaya dari pemerintah serta berbagai peraturan perundang-undangan yang dapat menangani atau meminimalisir kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan.
3. Untuk mengetahui kebijakan hakim dalam penerapan alternatif pidana kerja sosial mengingat adanya permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan.

C. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menghubungkan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti.¹¹ Berdasarkan judul penelitian ini yaitu **“Kebijakan Alternatif Pidana Kerja Sosial Oleh Hakim Karena Kapasitas Berlebih Pada Lembaga Pemasyarakatan (Studi di Pengadilan Negeri Medan)”** selanjutnya dapat di uraikan definisi operasional penelitian sebagai berikut:

1. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan

¹¹ Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: CV. Pustaka Prima, halaman 5.

cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai tujuan.¹²

2. Alternatif Pidana adalah suatu konsep pemidanaan yang dilakukan guna mengganti suatu hukuman pidana agar lebih efektif karena disebabkan oleh faktor-faktor tertentu yang memungkinkan untuk diterapkannya alternatif pidana sebagai pidana pengganti.¹³
3. Kerja sosial adalah kegiatan yang dilakukan oleh narapidana untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa mendapatkan imbalan dan upah¹⁴
4. Hakim merupakan suatu profesi pejabat negara yang merupakan penegak keadilan selaku pelaku inti yang secara fungsional dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman yang memiliki tugas pokok yaitu menerima, memeriksa, mengadili, memutuskan, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya melalui lembaga peradilan sesuai dengan hukum acara yang berlaku dan hukum terapan yang relevan.¹⁵
5. Kapasitas berlebih adalah suatu keadaan dimana kapasitas ruang yang tersedia sudah melampaui jumlah batas maksimum penghuni di dalamnya sehingga menimbulkan kepadatan, yang dikenal dengan istilah

¹² Dey Ravena dan Kristian. 2017. *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*. Jakarta: Kencana, halaman. 23-24, lihat juga dalam: Tim Penyusun. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*. Jakarta, halaman 780.

¹³ Erasmus Napitupulu, dkk. *Op. Cit.*, halaman 86.

¹⁴ Pasal 1 butir 18, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.

¹⁵ Anwar Usman, *Op. Cit.*, halaman 34.

overcrowded (penuh sesak), *overcapacity* (kelebihan kapasitas) atau *congestion* (terlalu banyak penduduk).¹⁶

6. Lembaga pemasyarakatan merupakan suatu instansi yang memiliki fungsi untuk menjalankan putusan dari pengadilan terkait hukuman penjara yang bertujuan untuk membina narapidana dan melakukan segenap proses upaya-upaya untuk memperbaiki narapidana serta mempersiapkannya agar dapat kembali ke masyarakat dengan pemahaman akibat hukum yang ia timbulkan.¹⁷

D. Keaslian Penelitian

Persoalan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan bukanlah suatu hal yang baru dibahas dan penerapan kebijakan alternatif pemidanaan seperti pidana kerja sosial tentunya sudah cukup banyak dikaji oleh peneliti-peneliti lainnya, dan berdasarkan pencarian bahan kepustakaan terkait penulisan ini di berbagai sumber baik melalui *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, belum ada penelitian yang sama dengan judul dan pokok bahasan terkait **“Kebijakan Alternatif Pidana Kerja Sosial Oleh Hakim Karena Kapasitas Berlebih Pada Lembaga Pemasyarakatan (Studi di Pengadilan Negeri Medan)”**.

¹⁶ Latar belakang Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, halaman 7.

¹⁷ Edi dan Kristiani. 2017. *Sistem Peradilan Pidana Terpadu Dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jakarta Timur: Prenadamedia Group, halaman 116.

Dari beberapa judul penelitian yang pernah dibahas dan dikaji oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati dengan penelitian ini antara lain:

1. Skripsi Sellvi Dwi Ardiany, NPM 8111411027, Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Tahun 2015 yang berjudul “Kebijakan Kerja Sosial Dalam Rangka Penuangan Ide Individualisasi Pidana”. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif yang lebih menekankan terhadap pengkajian kaidah-kaidah hukum serta peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi usaha pembaharuan sistem pidana yang ada di Indonesia yang lebih khususnya membahas mengenai pelaksanaan pidana kerja sosial sebagaimana yang terdapat dalam konsep RKUHP sebagai bentuk pelaksanaan ide individualisasi pidana.
2. Skripsi Alberta Indria Kusuma Devin, NPM 150512092, Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Tahun 2018 yang berjudul “Kebijakan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM DIY Dalam Mencegah Keadaan *Overcapacity* Lembaga Pemasyarakatan”. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif yang berfokus secara khusus membahas kebijakan kantor wilayah kementerian hukum dan HAM DIY dalam mencegah keadaan *overcapacity* lembaga pemasyarakatan dikaji dari peraturan perundang-undangan yang ada.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian yang telah di uraikan di atas berbeda dengan penelitian ini. Dalam kajian topik bahasan penulisan skripsi ini ialah mengarah ke pertimbangan hakim sebagai

agent of change dalam menerapkan kebijakan alternatif pemidanaan khususnya pidana kerja sosial sebagai *ius constituendum* dengan mempertimbangkan kasus kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan melalui interpretasi hukum yang secara khusus mengambil studi di Pengadilan Negeri Medan.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu rangkaian kegiatan ilmiah yang dalam proses pembuatannya sudah semestinya menggunakan metode-metode ilmiah untuk mengkaji dan memecahkan suatu permasalahan yang akan dibahas, atau untuk menemukan suatu kebenaran maupun fakta-fakta yang bertujuan untuk menjelaskan bagaimana penelitian tersebut dilakukan agar memperoleh hasil yang faktual.¹⁸ Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis dan pendekatan penelitian dalam proses melakukan penulisan skripsi ini ialah yuridis empiris, dan dalam hal penggunaan metode ini dipadukan bahan-bahan data sekunder yang mencakup kepustakaan terkait hukum dan data primer dari lapangan yang bertujuan untuk menganalisis permasalahan yang ada.¹⁹

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam proses penyelesaian penelitian ini yaitu deskriptif, penelitian ini dibuat hanya semata-mata menggambarkan keadaan obyek atau suatu peristiwa yang dikaji tanpa adanya maksud untuk mengambil

¹⁸ Ida Hanifah, dkk. *Op. Cit.*, halaman, 19.

¹⁹ *Ibid.*, halaman 20.

keputusan-keputusan yang berlaku secara umum.²⁰ Berdasarkan metode yuridis empiris yang digunakan, maka hasil yang didapatkan dari data sekunder maupun data primer kemudian dianalisis dan dideskripsikan dengan bentuk tulisan dalam penelitian ini.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan sehingga rampungnya penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam yang digunakan sebagai sumber data pada penelitian ini ialah Quran Surah Shaad (38) ayat 26 yang jika diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia berdasarkan tafsiran kementerian agama Republik Indonesia yaitu:

“Wahai Dawud, Sesungguhnya engkau Kami jadikan khalifah (penguasa) di bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah engkau mengikuti hawa nafsu, karena akan menyesatkan engkau dari jalan Allah. Sungguh, orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.”²¹

Surah tersebut menjadi dasar dalam kebijaksanaan hakim untuk melakukan pertimbangan terhadap proses menjatuhkan suatu putusan bagi terdakwa untuk mencapai keadilan dalam penerapan hukum.

Selain dari surah tersebut yang dapat dijadikan sumber bagi keadilan seorang hakim, terdapat juga dalil naqli yaitu hadist terkait hak asasi manusia dalam memperoleh tempat tinggal layak nya pemenuhan

²⁰ *Ibid.*, halaman 20.

²¹ Quranhadits, “Al-Qur’an Surat Sad ayat 26” <https://quranhadits.com/quran/38-sad/sad-ayat-26/#tafsir-ringkas-kemenag>. Diakses pada tanggal 3 Juli 2022, pukul 21.00 WIB.

hak bagi terpidana di dalam lembaga pemasyarakatan yaitu dari Nafi' bin al-Harist, dari Nabi Shallallahu Alaihi wa Sallam, beliau bersabda:

“Ada empat diantara kebahagiaan: istri yang shalihah (baik), tempat tinggal yang luas, tetangga yang shalih (baik), dan kendaraan yang nyaman. Ada empat kesengsaraan: tetangga yang buruk, istri yang buruk (tidak shalihah), rumah yang sempit, dan kendaraan yang buruk”.²²

Hadist tersebut telah mengisyaratkan bahwa tempat tinggal yang luas sama halnya seperti tempat tinggal di dalam lembaga pemasyarakatan seharusnya dapat memenuhi standar yang tidak menimbulkan kesengsaraan, dan begitu pula tetangga yang buruk mencerminkan orang-orang yang merasa penuh sesak di dalam ruangan lembaga pemasyarakatan yang melebihi kapasitas sebagai sumber kerusuhan yang dapat menimbulkan kesengsaraan dan tidak sesuai dengan Pasal 28 H ayat 1 sampai ayat 3 UUD 1945, dan dalam hal ini sudah selayaknya hakim mengimplementasikan salah satu kajian kaidah fiqih yang berbunyi “menghilangkan kemudharatan itu lebih didahulukan daripada mengambil sebuah kemaslahatan”

- b. Data primer, merupakan data yang langsung diperoleh dari lapangan,²³ yang menjadi data primer dalam proses penelitian ini ialah kasus kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan serta pandangan hakim terkait kebijakan alternatif pemidanaan di ruang lingkup Pengadilan Negeri Medan.

²² Lia Wijayanti Wibowo, “Bahagia Bersamanya”. <https://muslimah.or.id/9004-bahagia-bersamanya.html>. Diakses pada tanggal 1 Juni 2022, pukul 17.05 WIB.

²³ Ida Hanifah, dkk. *Op. Cit.*, halaman 20.

c. Data Sekunder, merupakan data yang diperoleh dari berbagai kepustakaan yang mencakup dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum yang meliputi buku-buku teks, serta jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar terhadap putusan pengadilan maupun yurisprudensi.²⁴ Dan dalam proses penelitian ini, yang menjadi data sekundernya antara lain:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat, Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP 2019), serta peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan proses penelitian ini.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang berasal dari kepustakaan yang mencakup buku-buku, jurnal-jurnal, atau penelitian lain yang berkaitan dengan kebijakan alternatif pidana kerja sosial maupun kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terkait bahan hukum primer maupun bahan hukum

²⁴ *Ibid.*, halaman 20.

sekunder, seperti ensiklopedia,²⁵ baik menggunakan via internet atau dari buku secara langsung.

4. Alat Pengumpul Data

- a. Studi lapangan (*field research*) yaitu dengan melakukan wawancara secara langsung terhadap Bapak Immanuel Tarigan, S.H. yang menjabat pada bagian HUMAS pada Pengadilan Negeri Medan.
- b. Studi Kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan dua cara yaitu:
 - 1) *Offline*, yaitu dengan mengumpulkan data dari studi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, perpustakaan daerah Provinsi Sumatera Utara, perpustakaan umum Kota Medan, serta toko-toko buku, guna memperoleh data sekunder yang dibutuhkan dalam proses penelitian ini.
 - 2) *Online*, yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara mencari melalui media internet seperti buku elektronik, jurnal elektronik dan hal-hal terkait tema penelitian dengan tujuan mengumpulkan data sekunder yang akan dibutuhkan dalam proses penelitian ini.

5. Analisis Data

Analisis data merupakan suatu rangkaian kegiatan memfokuskan, mengabstraksikan dan mengorganisasikan data secara rasional dan sistematis guna

²⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin. 2019. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ketujuh. Jakarta, Rajawali Pers, halaman 119.

mendapatkan bahan pemecah permasalahan yang ada dalam penelitian ini.²⁶ Dalam hal melakukan penelitian ini proses analisis data yang digunakan ialah secara kualitatif yakni dengan pemilihan teori-teori, norma-norma, asas-asas, serta doktrin dan pasal-pasal di dalam suatu perundang-undangan yang relevan dan berkaitan dengan permasalahan penelitian yang diteliti. Data yang diperoleh dari kepustakaan dan studi di lapangan tadi kemudian dianalisis secara kualitatif guna menghasilkan data yang sistematis dan lalu diolah dalam bentuk deskriptif.

²⁶ Ida Hanifah, dkk. *Op. Cit.*, halaman 21.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Hakim

Kebijakan berdasarkan pendapat Eugene J. Benge merupakan suatu pernyataan mengenai garis-garis yang menjadi pedoman guna mengambil putusan dan arah tindakan yang ditentukan guna menangani berbagai macam persoalan yang muncul, sedangkan berdasarkan pendapat Satjipto Rahardjo, kebijakan sebagai asas merupakan jantung dari peraturan hukum yang merupakan alasan lahirnya suatu peraturan hukum (*ratio legis*) yang menjadi rencana besar (*grand design*) dan dasar rencana (*basic design*) dalam pelaksanaan dari perwujudan implementasi pengembangan tugas dan fungsi pekerjaan kepemimpinan dalam pemerintahan maupun organisasi.²⁷

Mengacu pada kewenangan hakim, yang menjadi kebijakan hakim ialah segala hal yang mencakup kewenangannya untuk mengambil kebijaksanaannya dalam memutus perkara sebagaimana yang telah tercantum pada Pasal 5 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan bahwa hakim menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena hal tersebut, putusan hakim terhadap suatu perkara merupakan cerminan dari kebijakan yang ia terapkan sehingga sudah sepatutnya berlandaskan pada asas keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum agar mencapai tujuan dari penerapan hukum yang baik.

²⁷ Dey Ravena, *Op. Cit.*, halaman 25-26.

Pedoman hakim dalam menjatuhkan suatu amar putusan dalam memeriksa suatu perkara dibutuhkan sebuah pertimbangan. Pertimbangan hakim ini merupakan suatu pandangan hakim yang menjadi tolak ukur dalam memperhitungkan hal-hal yang memberatkan dan hal-hal yang meringankan, yang didapat dari fakta-fakta yang terungkap selama proses peradilan. Dapat dikatakan bahwa pertimbangan ini merupakan suatu argumen yang menjadi dasar maupun bahan untuk menyusun pendapat majelis hakim dalam membuat analisa hukum dalam merumuskan suatu hukuman pidana pada putusan terhadap terdakwa, dan dalam hal ini putusan hakim alangkah baiknya melandaskan 3 unsur dari fungsi hukum antara lain unsur kepastian hukum (yuridis), unsur kemanfaatan hukum (sosiologis), dan unsur keadilan (filosofis).²⁸

Hakim dalam tugasnya mengadili, hakim menimbang berdasarkan dua kategori yaitu kategori yang dilihat dari segi pertimbangan yang bersifat yuridis dan kategori yang dilihat dari segi pertimbangan yang bersifat non yuridis.²⁹ Pertimbangan yang bersifat yuridis merupakan suatu pertimbangan hakim yang berlandaskan pada faktor-faktor yang telah terungkap selama proses pemeriksaan di persidangan dan harus ditetapkan sebagai hal yang harus dimuat pada putusan majelis hakim karena telah diatur ketentuannya dalam undang-undang. Dalam hal ini yang menjadi pertimbangan yang bersifat yuridis antara lain yaitu dakwaan jaksa penuntut umum, keterangan saksi, keterangan terdakwa dan barang-barang

²⁸ Sandra Salamony. 2020. *Dasar Pertimbangan Hakim Dalam Penjatuhan Putusan Perintah Penahanan Terhadap Terdakwa Yang Belum Memperoleh Putusan Berkekuatan Hukum Dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana*. PAGARUYUANG Law Journal, Volume 4 Nomor 1, (Juli 2020), halaman 5.

²⁹ Rusli Muhammad. 2006. *Potret Lembaga Pengadilan Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman. 124.

bukti yang terungkap.³⁰ Pertimbangan yang bersifat non yuridis merupakan suatu pertimbangan yang didasarkan pada keadaan-keadaan yang menjadi faktor pendorong terjadinya perbuatan tindak pidana oleh si pelaku maupun keadaan si pelaku yang tidak menjadi faktor pendorong terjadinya suatu tindak pidana, dan yang menjadi pertimbangan non yuridis dalam menjatuhkan putusan oleh hakim antara lain, latar belakang perbuatan terdakwa, akibat perbuatan terdakwa, kondisi diri terdakwa, keadaan sosial ekonomi terdakwa, dan faktor agama terdakwa.³¹ Kapasitas berlebih dapat dijadikan pertimbangan dalam menjatuhkan putusan oleh majelis hakim dari sisi pertimbangan non yuridis yang mencakup sosial, apabila kondisi lembaga masyarakatan tersebut dapat berpengaruh pada proses binaan yang akan dilaksanakan oleh terdakwa.

Ketika suatu undang-undang tidak lengkap atau tidak jelas untuk memutuskan suatu perkara, pada saat itulah hakim harus mencari dan menemukan hukum (*rechtsvinding*). Penemuan hukum ini dapat dilakukan dengan menggali nilai-nilai hukum yang berkembang di masyarakat. Ada dua metode dalam penemuan hukum, pertama yaitu dengan menggunakan metode penafsiran atau interpretasi dan kedua yaitu dengan menggunakan metode konstruksi hukum yang akhirnya putusannya dikenal dengan istilah yurisprudensi.³²

B. Sistem Pidanaan

Sebagaimana yang telah disampaikan oleh Barda Nawawi Arief tentang sistem pidanaan, L.H.C. Hulsman juga mengemukakan bahwa sistem

³⁰Marlina, *Op. Cit.*, halaman. 146-147.

³¹Rusli Muhammad, *Op. Cit.*, halaman 136-142.

³²Rachmad Abduh dan Ida Hanifah. Certainty Of Jurisdiction Law in Civil Law System. Terjemahan dari Randwick International of Social Science (RISS) Journal, Volume 1 Nomor 2 July 2020., halaman 271.

pemidanaan atau *the sentencing system* merupakan suatu aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pemidanaan atau *the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*.³³

Terdapat beberapa teori pemidanaan antara lain:

- a. Teori retributif atau teori absolut. Teori inilah yang digunakan di Indonesia yang menganggap tujuan pidana semata-mata hanya untuk pembalasan, yang dalam hal ini tujuan utama pembalasanya tidak mengandung sarana-sarana tujuan lain seperti kesejahteraan masyarakat. Serta menjadikan kesalahan sebagai satu-satunya syarat atau alasan untuk adanya pidana yang pemidanaannya disesuaikan dengan kesalahan si terdakwa. Pidana dalam teori ini melihat ke belakang, yang merupakan pencelaan yang murni dan tujuannya bukan untuk memperbaiki ataupun mendidik dan memasyarakatkan kembali si pelaku tindak pidana.
- b. Teori utilitarian. Dalam teori ini beranggapan bahwa tujuan pidana ialah pencegahan (*prevention*) yang pencegahannya bukan merupakan tujuan akhir tetapi hanya sebagai sarana dalam mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini hanya pelanggaran-pelanggaran hukum saja yang dapat dipersalahkan kepada si pelaku saja seperti karena sengaja atau culpa yang memenuhi syarat untuk dikenakannya suatu pidana. Dalam teori ini, pidana melihat kemuka yang bersifat prospektif, pidana dapat mengandung unsur pencelaan namun baik unsur pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima apabila tidak membantu

³³Syamsul Fatoni. *Op. Cit.*, halaman 14. Lihat juga dalam, Barda Nawawi. 2011. *Perkembangan Sistem Pemidanaan di Indonesia*. Semarang: Pustaka Magister, halaman 1.

pengecahan kejahatan dalam hal untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.³⁴

Berdasarkan perbandingan dari dampak penggunaan sistem pidana yang lama dengan keadaan sosial sekarang, sistem pidana yang digunakan oleh Indonesia sekarang sebagaimana yang dirampung dalam KUHP sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan keadaan sosial saat ini sehingga diperlukannya pembaharuan sistem pidana yang dapat menyesuaikan dengan nilai-nilai luhur serta keadaan dan situasi sosial yang ada di Indonesia sehingga mencapai tujuan pidana kearah yang lebih baik lagi dan tidak semata hanya sebagai hukuman atau pembalasan melainkan untuk pencegahan dan menjamin kesejahteraan bersama baik dari pihak terpidana maupun dari pihak masyarakat.

Menurut Barda Nawawi Arief, upaya pembaharuan hukum pidana atau yang dapat disebut pula sebagai *penal reform* sebenarnya merupakan termasuk dalam bidang kebijakan pidana (*penal policy*) yang erat kaitannya dengan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*), kebijakan kriminal (*criminal policy*), dan kebijakan sosial (*social policy*). Ini artinya pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya:

- a. Pembaharuan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan yang merupakan salah satu upaya rasional guna memperbaharui substansi hukum atau *legal substance* untuk mengefektifkan penegakan hukum,
- b. Pembaharuan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan yang merupakan salah satu upaya rasional dengan tujuan untuk menanggulangi

³⁴ Syamsul Fatoni, *Op. Cit.*, halaman 59.

serta memberantas berbagai kejahatan dalam rangka mencapai tujuan dari hukum yaitu melindungi masyarakat,

- c. Pembaharuan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan yang merupakan upaya rasional untuk mengatasi masalah kemanusiaan dalam rangka mencapai serta menunjang tujuan nasional yaitu pertahanan sosial atau *social defence* dan kesejahteraan sosial atau *social welfare*,
- d. Pembaharuan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan yang merupakan upaya peninjauan dan penilaian kembali terhadap pokok-pokok pemikiran, nilai-nilai sosio-filosofis, ide-ide dasar, sosio-politik, dan sosio-kultural yang dalam hal ini sebagai landasan pada kebijakan kriminal dan kebijakan hukum selama ini karena bukanlah pembaharuan hukum pidana apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang dicitakan sama saja dengan orientasi nilai sebagaimana yang ada pada aturan hukum pidana sebelumnya yang merupakan warisan dari penjajah yaitu KUHP atau WvS.³⁵

Dengan demikian, pembaharuan hukum pidana harus ditempuh dengan melakukan pendekatan yang berorientasi pada pembuatan kebijakan atau *policy oriented approach* sekaligus melakukan pendekatan yang berorientasi pada nilai atau dapat pula disebut *value oriented approach*.³⁶

³⁵ *Ibid.*, halaman 15-16.

³⁶ *Ibid.*, halaman 16.

Menurut Sudarto, ada tiga alasan yang menjadi tolak ukur perlunya melakukan perubahan KUHP, diantaranya:

- a. Dipandang dari KUHP dapat dipandang sebagai lambang ataupun simbol yang mencerminkan bagi negara yang telah merdeka sehingga alangkah baiknya jika dilakukan pembaharuan terhadap KUHP karena hal tersebut merupakan kebanggaan dari suatu negara yang telah terlepas dari kungkungan penjajahan politik atau merdeka,
- b. Dipandang dari sudut sosiologis, aturan yang terdapat di dalam hukum pidana merupakan cerminan dari ideologi politik suatu bangsa dimana hukum itu berkembang, sehingga hal tersebut berarti nilai-nilai sosial dan kebudayaan dari bangsa itu mendapat tempat dalam pengaturan hukum pidana milik negara sendiri,
- c. Dipandang dari sudut praktik sehari-hari, apabila hendak menerapkan KUHP secara tepat, maka setiap orang harus mengerti bahasa Belanda dimana hal ini bukanlah suatu hal yang diharapkan bagi bangsa yang sudah merdeka karena telah mempunyai bahasa nasionalnya sendiri, sehingga sangat perlunya dilakukan pergantian ke KUHP yang baru agar menjadi KUHP Nasional.³⁷

Berdasarkan ketiga alasan tersebut, Muladi mengatakan bahwa berdasarkan kajian secara komprehensif, hukum nasional seharusnya bersifat adaptif sehingga KUHP Nasional dimasa yang akan datang harusnya dapat menyesuaikan perkembangan-perkembangan yang ada, khususnya perkembangan

³⁷*Ibid.*, halaman 16-17.

internasional yang sudah disepakati oleh masyarakat beradab lebih khusus lagi yang berkaitan dengan alasan sosiologis baik yang merupakan hal-hal yang berkaitan dengan kondisi manusia, alam dan tradisi yang ada di Indonesia sepanjang hal-hal tersebut tetap dalam kerangka bagian budaya bangsa atau *subculture* dan bukan merupakan budaya tandingan atau *counter culture*.³⁸

Berdasarkan pendapat Muladi tersebut, sudah sangat diperlukannya perubahan kebijakan kriminal di Indonesia saat ini mengingat adanya permasalahan sosiologis yaitu kapasitas berlebih yang melampaui daya tampung hunian pada lembaga pemasyarakatan yang tidak sejalan lagi dengan konsep hukuman pidana penjara yang masih mendominasi dalam mengancam berbagai tindak pidana yang telah diatur.

Dalam pembaharuan hukum pidana di Indonesia, terlebih dahulu haruslah diketahui permasalahan yang ada dalam hukum pidana tersebut dikarenakan hukum pidana merupakan cerminan dari suatu masyarakat yang merefleksikan nilai-nilai yang menjadi dasar masyarakat itu dan apabila nilai-nilai itu berubah maka konsekuensinya ialah hukum pidana juga berubah.³⁹

Politik hukum pidana dalam pemidanaan dapat ditempuh dengan melalui kebijakan atau politik kriminal, sebagaimana yang telah dikutip oleh Sudarto dari pendapatnya Jorgen Jepsen yaitu keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang dalam hal ini guna untuk

³⁸Muladi. 1990. *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 24 Februari 1990, halaman 3.

³⁹Syamsul Fatoni, *Op. Cit.*, halaman 19.

menegakkan nilai-nilai maupun norma-norma sentral dari masyarakat itu sendiri⁴⁰, selain itu politik hukum menurut Sudarto:

- a. Kebijakan dari suatu negara yang dilakukan melalui badan-badan yang dalam hal ini berwenang dalam menetapkan peraturan-peraturan yang telah dikehendaki untuk dapat diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung di dalam masyarakat dan apa yang dicita citakan (*ius constituendum*),
- b. Usaha dalam mewujudkan peraturan-peraturan yang baik maka diperlukan kesesuaian dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu tertentu dimasa yang akan datang.⁴¹

Dibentuknya hukum ditinjau dari dasar filosofis selain bertujuan untuk mengatur dan menertibkan masyarakat, yang paling penting ialah untuk memberikan rasa keadilan bagi masyarakat itu sendiri.⁴²

Hal-hal yang baru dalam pidanaaan sebagaimana yang telah dirancang dalam rancangan kitab undang-undang hukum pidana Indonesia (RKUHP), antara lain: Perumusan tujuan pidanaaan, perumusan syarat-syarat pidanaaan, perumusan pedoman dan aturan pidanaaan, pengembangan sanksi-sanksi alternatif terhadap pidana kemerdekaan jangka pendek di bawah satu tahun berupa pidana tutupan, pengawasan dan kerja sosial, pidana mati bersyarat, dapat diubahnya pidana seumur hidup menjadi pidana dalam waktu tertentu (15 tahun),

⁴⁰ *Ibid.*, halaman 19, lihat juga dalam Sudarto. 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni halaman 161 dan halaman 38.

⁴¹ *Ibid.*, halaman 19. Lihat juga dalam M. Hamdan. 1997. *Politik Hukum Pidana*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada halaman 19.

⁴² Umar Sholehudin. 2011. *Hukum dan Keadilan Masyarakat*. Malang: Setara Press, halaman 64.

pengaturan ancaman pidana minimum khusus, pengaturan minimum umur pertanggungjawaban pidana (12 tahun), pengembangan sanksi berupa sistem tindakan atas dasar sistem dua jalur (*double track system*).⁴³

C. Alternatif Pidana Kerja Sosial

Alternatif pemidanaan merupakan suatu konsep pemidanaan yang dilakukan guna mengganti suatu hukuman pidana agar lebih efektif karena disebabkan oleh faktor-faktor tertentu yang memungkinkan untuk diterapkannya alternatif pidana sebagai pidana pengganti.⁴⁴

Alternatif pemidanaan ini sering dikaitkan dengan pidana non pemenjaraan, hal ini dikarenakan pada dasarnya kebanyakan alternatif pemidanaan diperuntukkan untuk mengganti pidana penjara, dan selain itu alternatif pemidanaan juga berkesinambungan dengan pidana bersyarat atau pidana pengganti, dan apabila sudah dikenakan alternatif pidana ataupun pidana pengganti maka pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa seperti pidana penjara ataupun kurungan tidak perlu untuk dijalani melainkan hanya melaksanakan pidana penggantinya saja.

Berdasarkan gagasan tersebut, perumus RKUHP memunculkan beberapa bentuk alternatif pemidanaan yang diharapkan dapat mengurangi dehumanisasi dan kerugian bagi narapidana karena sulitnya meningkatkan integritas selama masa pembinaan di lembaga pemasyarakatan. Adapun jenis jenis alternatif

⁴³ Tim Perancangan Pembangunan Hukum. 2012. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Politik Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan*. Jakarta Timur: Badan Pembinaan Hukum Nasional, halaman 127.

⁴⁴ Erasmus Napitupulu, dkk. *Op. Cit.*, halaman 86.

pemidanaan lain ialah pidana pengawasan, pidana kerja sosial, pidana denda, pidana penjara dengan cara mengangsur, dan *judicial pardon*⁴⁵

Pidana Kerja Sosial merupakan suatu pengadopsian dari pidana pelayanan masyarakat sebagaimana konsep pemidanaan pada Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak yang telah dijadikan sebagai pidana pokok dan telah diatur pada Pasal 65 dan Pasal 85 Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP 2019) yang dalam penjatuhan hukumannya oleh hakim dapat dijadikan sebagai alternatif pidana untuk mengganti hukuman pidana penjara yang tidak lebih dari 6 bulan atau pidana denda tidak melebihi denda kategori II.⁴⁶

Kerja sosial juga telah diatur pada Pasal 1 butir ke 18 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat, yang menyatakan bahwa kerja sosial merupakan kegiatan yang dilakukan oleh narapidana untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa mendapatkan imbalan jasa atau upah.

Kerja sosial juga memiliki kesamaan dengan aturan pada Pasal 20 KUHP yang menyatakan bahwa boleh dibebaskannya narapidana yang diancam kurungan atau penjara kurang dari 1 bulan untuk berada di luar rumah tahanan sehabis waktu kerja dengan pengawasan dibantu oleh jaksa atau pembimbing masyarakat,

⁴⁵ *Ibid.*, halaman 86.

⁴⁶ Barda Nawawi. 2016. *Bunga Rampai: Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Prenadamedia Group, halaman 111.

dan menurut R. Soesilo bahwa pasal tersebut diterapkan ketika rumah-rumah penjara telah penuh.

Pidana kerja sosial ialah suatu bentuk alternatif pemidanaan yang dapat mengganti pidana penjara yang telah diamanatkan oleh “*Tokyo Rules*” dengan tujuan agar diterapkan dalam konsep setiap peraturan perundang-undangan pada setiap negara. Pidana kerja sosial merupakan suatu perampasan kemerdekaan jangka pendek yang tidak berfokus pada perampasan kemerdekaan melainkan dapat menjadi peluang dalam penerapan alternatif pemidanaan.⁴⁷ Bentuk pidana kerja sosial ini ialah melakukan berbagai kegiatan sosial misalnya membersihkan lingkungan, membantu tenaga kerja pada panti jompo, dan sebagainya yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu dengan ketentuan dan syarat yang berlaku sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 85 draft RKUHP RI 2019.⁴⁸

Tujuan dari pidana kerja sosial ini sendiri ialah rehabilitasi dan restorasi. Rehabilitasi dalam hal ini sama halnya dengan mengembalikan sikap tanggung jawab bagi pelaku dan mengembangkan sikap percaya diri agar dapat kembali lagi dan beraktivitas bersama dengan masyarakat tanpa ada rasa beban dikarenakan akan perbuatan tindak pidana yang telah ia lakukan, sedangkan tujuan dalam konteks restorasi ialah memungkinkan adanya pengembalian kondisi yang menjadi lebih baik diantara pihak-pihak yang terlibat termasuk di dalamnya

⁴⁷Asiyah Jamilah. *Pidana Kerja Sosial: Kebijakan Penanggulangan Overcrowding Penjara*. Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Volume 8 Nomor 1 (April, 2020), halaman 5.

⁴⁸ Tim Perancangan Pembangunan Hukum Nasional. 2010. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum dan Pemidanaan)*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, halaman 157-156.

pelaku, korban, masyarakat maupun instansi terkait, terutama pemerintah dalam mengatasi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan.⁴⁹

Pidana kerja sosial dalam hal ini dinilai dapat menjadi alternatif pidana pengganti penjara yang diancam terhadap terdakwa kurang dari lima tahun dan hakim dalam hal ini menjatuhkan pidana penjara selama enam bulan atau pidana denda sebesar kategori II.⁵⁰

Hakim dalam menjatuhkan pidana kerja sosial wajib mempertimbangkan beberapa hal antara lain:

- a. Pengakuan terdakwa terhadap tindak pidana yang dilakukan;
- b. Kemampuan kerja terdakwa;
- c. Persetujuan terdakwa sesudah dijelaskan mengenai tujuan dan segala hal yang berhubungan dengan pidana kerja sosial;
- d. Riwayat sosial terdakwa;
- e. Perlindungan keselamatan kerja terdakwa;
- f. Keyakinan agama dan politik terdakwa; dan
- g. Kemampuan terdakwa membayar pidana denda.⁵¹

Pidana kerja sosial yang dijatuhkan terhadap terdakwa paling singkat delapan jam dan paling lama dua ratus empat puluh jam⁵² yang dapat dilaksanakan paling lama delapan jam per hari dan dapat dilakukan dengan cara mengangsur dalam waktu enam bulan dengan memperhatikan kegiatan terpidana dalam menjalankan mata pencahariannya dan/atau kegiatan lain yang bermanfaat bagi dirinya,⁵³ dan dalam hal ini pidana kerja sosial yang dilaksanakan tidak boleh dikomersialkan⁵⁴ serta dalam pelaksanaannya harus dilakukan pengawasan yang

⁴⁹ Asiyah Jamilah, *Op.Cit.*, halaman 11.

⁵⁰ Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (draft 2019), Pasal 85 ayat (1).

⁵¹ *Ibid*, Pasal 85 ayat (2).

⁵² *Ibid*, Pasal 85 ayat (4).

⁵³ *Ibid*, Pasal 85 ayat (5).

⁵⁴ *Ibid*, Pasal 85 ayat (3).

dapat dilakukan oleh jaksa dan pembimbingan dilakukan oleh pembimbingan kemasyarakatan.⁵⁵

Hakim yang menjatuhkan pidana kerja sosial terhadap terdakwa harus dimuat dalam putusan pengadilan.⁵⁶ Serta putusan pengadilan sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 85 ayat 6 juga memuat perintah jika terpidana tanpa alasan yang sah tidak melaksanakan seluruh atau sebagian pidana kerja sosial, terpidana wajib:

- a. Mengulangi seluruh atau sebagian pidana kerja sosial tersebut;
- b. Menjalani seluruh atau sebagian pidana penjara yang diganti dengan pidana kerja sosial tersebut; atau
- c. Membayar seluruh atau sebagian pidana denda yang diganti dengan pidana kerja sosial atau menjalani pidana penjara sebagai pengganti pidana denda yang tidak dibayar.⁵⁷

Putusan pengadilan mengenai pidana kerja sosial juga harus memuat:

- a. Lama pidana penjara atau besarnya denda yang sesungguhnya dijatuhkan oleh hakim;
- b. Lama pidana kerja sosial harus dijalani dengan mencantumkan jumlah jam per hari dan jangka waktu penyelesaian pidana kerja sosial; dan
- c. Sanksi jika terpidana tidak menjalani pidana kerja sosial yang dijatuhkan.⁵⁸

D. Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan

Lembaga Pemasyarakatan merupakan tempat yang berfungsi sebagai wadah pembinaan para narapidana dengan tujuan untuk melaksanakan putusan dari pengadilan yang telah dijatuhkan terhadapnya, sehingga lembaga pemasyarakatan ini dapat disebut pula sebagai akhir dari proses penyelesaian dari tahap peradilan karena lembaga pemasyarakatan berwenang dalam tugas-tugas sosial dalam upaya meresosialisasikan para terpidana agar nantinya dapat kembali

⁵⁵ *Ibid*, Pasal 85 ayat (8).

⁵⁶ *Ibid*, Pasal 85 ayat (6).

⁵⁷ *Ibid*, Pasal 85 ayat (7).

⁵⁸ *Ibid*, Pasal 85 ayat (9).

ke masyarakat dengan pola pikir yang berbeda dan menjadi pribadi yang lebih berguna dengan cara memberikan mereka pendidikan yang mencakup moral dan norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat. Pada kenyataannya saat ini masih terbatasnya sarana untuk tempat penahanan bagi tersangka ataupun terdakwa yang semestinya ditahan di rumah tahanan negara namun pada praktiknya dilaksanakan di lembaga pemasyarakatan, sehingga lembaga pemasyarakatan berfungsi rangkap sebagai rumah tahanan negara.⁵⁹

Faktor terpenting dalam hal proses pembinaan narapidana di lembaga pemasyarakatan ialah masyarakat disamping petugas, sehingga hukum interaksi penting yaitu kerjasama antar petugas lembaga pemasyarakatan, narapidana dan masyarakat.

Tujuan pemasyarakatan pada umumnya ialah untuk membina para tunawarga yaitu narapidana agar setelah menjalankan masa pidananya dapat menjadi manusia yang lebih baik lagi dan tidak melakukan pelanggaran hukum lagi serta dapat hidup selamat di dunia dan akhirat. Tujuan pemasyarakatan dapat dibagi menjadi dua, antara lain:

1. Tujuan jangka pendek yaitu membimbing para narapidana agar kelak menjadi orang yang lebih baik melalui program-program pembinaan yang dilakukan pada saat di lembaga pemasyarakatan yang memerlukan situasi, prasarana alat-alat baik materi maupun non materi yaitu terkait dengan pendidikan kejiwaan dan keagamaan yang harus dibarengi dengan keterampilan dan kejujuran.

⁵⁹ Kadri Husin. 2016. *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*. Jakarta Timur: Sinar Grafika Ofset, halaman 125-126.

2. Tujuan jangka panjang, yaitu membina narapidana agar setelah keluarnya dari lembaga pemasyarakatan ia tidak melakukan pelanggaran terhadap hukum lagi.⁶⁰

Tercapainya tujuan dari sistem peradilan pidana yaitu terkait dengan tujuan pidana sebagai pencegahan khusus seperti pencegahan terhadap narapidana untuk tidak melakukan perbuatan kejahatan dikemudian hari merupakan suatu hal yang menjadi tanggung jawab lembaga pemasyarakatan. Akan tetapi jika kita melihat kondisi lembaga pemasyarakatan yang saat ini digunakan sebagai wadah untuk membina narapidana menjadi pribadi yang baik sangat tidak pantas dikarenakan banyaknya faktor penghambat seperti permasalahan kapasitas berlebih yang membuat penuh sesak dalam 1 (satu) ruang pada suatu lembaga pemasyarakatan.⁶¹

Banyak kritikan terhadap eksistensi pidana penjara yang merupakan salah satu pidana pokok sebagaimana yang telah diatur pada Pasal 10 KUHP warisan peninggalan penjajahan Belanda sebagai salah satu politik kriminal, terlebih terhadap berbagai macam tindak pidana ringan patut untuk dipertimbangkan, antara lain berkaitan dengan:

1. Efektifitas pidana penjara dalam hal ini menjadi pusat perhatian dalam Kongres PBB ke-5 1975 mengenai *prevention of crime and The Treatment of Offenders*, yang di dalam kegiatan tersebut terdapat laporan yang menyatakan bahwa dibanyak negara masih terdapat krisis

⁶⁰S.R. Sianturi dan Mampang. 1996. *Hukum Penitensia di Indonesia*. Jakarta: ALUMNI AHAEM-PETEHAEM, halaman 101-103.

⁶¹Evan. 2016. *Privatisasi Penjara ; Upaya Mengatasi Krisis Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia*. Yogyakarta: CAPULIS, halaman 56.

kepercayaan terhadap efektivitas pidana penjara sekaligus adanya kecenderungan untuk mengabaikan kemampuan dari lembaga kepenjaraan dalam menunjang pengurangan maupun pengendalian dalam rangka meminimalisir kejahatan,⁶²

2. Terampasnya kemerdekaan seseorang akibat mendepak di dalam penjara berdampak pada kehidupan sosial ekonomi keluarganya dan hal tersebut merupakan suatu hal yang cukup serius untuk dipertimbangkan,
3. Pidana penjara menyebabkan terjadinya degradasi derajat dan harga diri manusia berkaitan dengan hal-hal yang mengakibatkan pelencengan moral dan norma seperti terjadinya hubungan homo seksual dan menyebabkan terampasnya atau hilangnya kepercayaan pada diri sendiri bagi seorang narapidana,⁶³
4. Pidana penjara jika dijatuhkan terhadap pelaku yang masih anak-anak ataupun remaja akan memungkinkan membuat dirinya tidak menjadi lebih baik lagi, malah justru menjadi lebih jahat,⁶⁴

Kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan dapat pula disebut dengan istilah *overcrowded* (penuh sesak), *overcapacity* (kelebihan kapasitas) atau *congestion* (terlalu banyak penduduk). Sri Puguh Utami yang merupakan Direktur Jenderal Pemasyarakatan dalam Kompas 12 Mei 2019 mengungkapkan bahwa rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan diseluruh wilayah Indonesia sedang mengalami kapasitas yang berlebih dan hal tersebut merupakan fenomena

⁶² Syamsul Fatoni. *Op. Cit.*, halaman 107

⁶³ Barda Nawawi Arief. 1994. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang: Ananta, halaman 45.

⁶⁴ *Ibid.*, halaman 46.

umum di Indonesia. Berdasarkan data dari sistem database pemasyarakatan Ditjenpas, kapasitas daya tampung penghuni terpidana pada lembaga pemasyarakatan diseluruh Indonesia hanya ditujukan untuk 126.000 orang, namun pada situasi saat ini rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan dihuni oleh 266.000 orang narapidana.⁶⁵

Berikut merupakan gambaran pertumbuhan jumlah penghuni pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan di Indonesia sejak tahun 2015 sampai dengan Februari 2019 berdasarkan sistem database pemasyarakatan Ditjenpas.⁶⁶

Tabel 1.1. Peningkatan Jumlah Kapasitas Berlebih pada Rutan dan Lapas Nasional (2015-2019)

N O	Tahun	Jumlah Tahanan	Jumah Narapidana	Jumlah Total Penghuni	Kapasitas Hunian Rutan dan Lapas	Selisih Jumlah Penghuni dengan Daya Tampung	Persentase <i>Overcrowding</i>
1	2015	57.547	119.207	176.754	130.599	46.155	35%
2	2016	65.554	138.006	204.550	130.599	73.951	57%
3	2017	70.736	161.345	232.081	130.599	108.600	78%
4	2018	72.106	183.274	255.380	130.599	124.781	96%
5	2019	65.330	205.041	270.371	130.599	139.772	107%

Berdasarkan pada tabel tersebut dapat kita ketahui bahwa setiap tahunnya terjadi peningkatan jumlah tahanan dan narapidana namun tidak diikuti dengan penambahan daya tampung pada ruang yang ada di rumah tahanan negara maupun

⁶⁵Marfuatul. *Overcrowded pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia: Dampak dan Solusinya*. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Bidang Hukum. Volume XI Nomor 10/II/Puslit/Mei/2019, halaman 2.

⁶⁶Asiyah Jamilah, *Op. Cit.*, halaman 33.

lembaga pemasyarakatan. Berbagai macam upaya telah dilakukan seperti pembangunan tempat baru untuk menambah ruang pada lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan yang telah dilakukan pemerintah melalui Ditjen Pemasyarakatan dengan tujuan agar tercukupinya kapasitas penghuni, akan tetapi hal tersebut tetap tidak terlalu signifikan dalam mengatasi permasalahan kapasitas berlebih dikarenakan laju peningkatan jumlah orang yang akan dimasukkan kedalam rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan selalu meningkat tiap waktunya.⁶⁷

Tolak ukur situasi kepadatan yang melebihi daya tampung pada rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan di Indonesia jika digambarkan dengan menggunakan jumlah tahanan per kapasitas resmi penjara (*Occupancy rate*) sebagaimana yang telah digunakan oleh beberapa negara dalam mendapatkan data situasi dan kondisi penjara mereka, maka dalam hal ini situasi rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan yang ada di Indonesia termasuk kategori *Occupancy rate* yaitu di atas 150% (*extreme overcrowding*). Begitu juga jika tolak ukur tersebut dilihat dari per unsur pelaksana teknis (UPT), maka termasuk kedalam kategori *extreme overcrowding* yang persentasenya melebihi persentase rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan di tingkat nasional. Sebagai contoh UPT Cabang Rutan Bagan Siapi-api Provinsi Sumatera Utara yang menempati angka *overcrowding* tertinggi di Indonesia hingga 824%.⁶⁸

⁶⁷ Rully Novian, dkk. 2018. *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*. Pejaten Barat: Institute for Criminal Justice Reform., halaman 11-12

⁶⁸ *Ibid*, halaman 32-33.

Kondisi rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan di Indonesia yang mengalami *extreme overcrowding* secara tidak langsung mengarah pada situasi penjara yang ada di 30 negara di dunia yang juga mengalami kondisi dalam kategori *extreme overcrowding* diantaranya.

- a. Lima belas negara di bagian wilayah Afrika (Zambia, Uganda, Togo, Sierra Leone, Mozambik, Malawi, Madagaskar, Liberia, Kenya, Gambia, Mesir, Kamerun, Burundi, Burkina Faso, Benin),
- b. Delapan negara di bagian benua Amerika dan Karibia (Haiti, Grenada, Republik Dominika, Bahama, Barbuda dan Antigua, Honduras, Guatemala, El Salvador),
- c. Lima negara di wilayah Amerika Selatan (Brazil, Venezuela, Peru, Paraguay, Bolivia) dan
- d. Tujuh negara di wilayah bagian Asia (Filipina, Pakistan, Nepal, Iran, Kamboja, Bangladesh, Afghanistan).

Penjara diberbagai negara yang mengalami *extreme overcrowding* tersebut memiliki kecenderungan pada pola yang pada umumnya disebabkan karena aparat hukum yang melakukan penahanan pra persidangan (*pre trial detention*) yang berlebihan dan pembedaan yang eksekutif terhadap kejahatan-kejahatan ringan (*minor offences*) yang seharusnya dapat diberi hukuman lain selain penjara justru malah dijatuhkan dengan hukuman kurungan ataupun penjara yang pada dasarnya menggunakan ruang rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan pada

pelaksanaannya, dan hal ini juga tak terkecuali dengan apa yang dialami di Indonesia saat ini.⁶⁹

Dampak dari hukuman penjara tersebut memberikan berbagai kritik dari berbagai kalangan, salah satu tokoh gerakan “prison abolition” yaitu Herman Bianchi menyatakan :

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

“Lembaga penjara dan pidana penjara harus dihapuskan untuk selamanya dan secara menyeluruh. Tidak sedikit pun (bekas) yang patut diambil dari sisi yang gelap di dalam sejarah kemanusiaan ini.”

Salah satu tokoh dari Indonesia yang pernah berpendapat untuk dihapuskannya pidana penjara di Indonesia sendiri telah dikemukakan oleh Hazairin sejak tahun 1972 dalam tulisannya yang berjudul Negara Tanpa Penjara.⁷⁰

Seiring perkembangan permasalahan sosial pada lembaga pemasyarakatan dibentuklah peraturan baru yaitu Peraturan Menteri No 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan yang lebih khusus membahas terkait permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan, berdasarkan peraturan tersebut penanganan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan setidaknya harus dilakukan dengan meninjau empat aspek, yaitu terkait penataan regulasi,

⁶⁹ *Ibid.*, halaman 35.

⁷⁰ Barda Nawawi. 2013. *Kapita Selekta Hukum Pidana Cetakan ke-3*. Semarang : PT. Citra Aditya Bakti, halaman 27-28.

penguatan kelembagaan, pemenuhan sarana, dan pemberdayaan sumber daya manusia.⁷¹

Ada beberapa hal yang menjadi faktor penyebab terjadi kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan “*overcrowded*”, antara lain dikarenakan sistem pemidanaan yang digunakan di Indonesia yang lebih mendominasi penggunaan pidana penjara dalam mengancam berbagai tindak pidana, tingkat kriminalitas yang semakin meningkat, daya tampung pada lapas yang tidak memenuhi sarana hunian, tahap pra sidang yang banyak menggunakan sistem penahanan serta paradigma penegak hukum yang menganggap bahwa penahanan merupakan keharusan, serta minimnya proses reintegrasi narapidana dalam pemberian remisi.⁷²

Adapun dampak yang ditimbulkan dari terjadinya permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan antara lain, mempengaruhi ekonomi dari negara karena memerlukan anggaran yang cukup besar dan bahkan sampai menyebabkan beberapa lapas berhutang pada pihak ketiga, berdampak langsung terhadap warga binaan terkait isu kesehatan yang mempengaruhi psikis maupun fisik serta sangat melanggar hak asasi manusia hingga isu keamanan yang juga berdampak pada petugas lembaga pemasyarakatan, selain itu *overcrowding* ini pun berdampak pula pada keuangan keluarga narapidana karena dimungkinkan dapat merogoh kocek untuk pemindahan narapidana apabila diperlukan, ataupun untuk memenuhi kebutuhan narapidana selama proses pemasyarakatan.⁷³

⁷¹ Rully Novian, dkk. *Op. Cit.*, halaman 132.

⁷² *Ibid.*, halaman 36

⁷³ *Ibid.*, halaman 103.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Faktor-Faktor Penyebab Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Medan yaitu mewawancarai salah seorang Hakim yaitu bapak Immanuel Tarigan, S.H., salah satu faktor penyebab terjadinya hunian yang melebihi kapasitas pada lembaga pemasyarakatan ialah karena tidak efektifnya penataan lembaga pemasyarakatan yaitu masih minimnya lahan ruang yang dapat digunakan sebagai tempat tinggal narapidana selama proses pemasyarakatan.⁷⁴

Lembaga pemasyarakatan yang melebihi kapasitas jumlah penghuni atau yang dapat disebut pula sebagai *overcrowding* juga disebabkan oleh beberapa faktor lainnya, antara lain politik pemidanaan atau sistem pemidanaan Indonesia, proses penahanan pra-sidang, masalah kelembagaan dan sumber daya manusia serta sarana dan prasarana, minimnya pelaksanaan proses reintegrasi warga binaan dan masih banyak lagi.⁷⁵ Berikut beberapa faktor penyebab kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan beserta uraian penjelasannya.

1. Peraturan Hukum di Indonesia

Peraturan hukum di Indonesia sudah cukup tidak relevan dengan situasi sosial yang dialami Indonesia, seperti permasalahan kapasitas berlebih pada

⁷⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

⁷⁵ Rully Novian, dkk. *Op. Cit.*, halaman 36.

lembaga pemasyarakatan, akan tetapi dalam hal ini hakim hanya bisa mengupayakan penjatuhan hukuman sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁷⁶

Sistem peradilan pidana lebih mengarah kepada masalah yang timbul pada proses pemidanaannya. Mengenai untuk apa pemidanaan dilakukan terdapat banyak teorinya namun teori-teori pemidanaan cenderung mengerucut pada dua pendekatan dasar yaitu pendekatan reduksi yang menganggap pemidanaan sebagai alat kontrol sosial yang dirancang untuk mengurangi perbuatan anti sosial dan pendekatan retribusi atau pembalasan yang menganggap pemidanaan sebagai suatu balasan dari tindakan terlarang yang telah diperbuat. Diantara berbagai jenis pemidanaan, pidana penjara yang paling populer digunakan sehingga jumlah penghuni narapidana di lembaga pemasyarakatan semakin meningkat.⁷⁷

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang dipakai Indonesia merupakan peninggalan dari zaman kolonial Belanda yang dianggap sebagai warisan akibat dari penjajahan pada saat itu, dan semenjak Indonesia merdeka, KUHP tersebut masih tetap digunakan sebagai landasan dalam hukum materiil, namun hukuman pidana sebagaimana yang telah diatur pada Pasal 10 KUHP tidak dapat mengikuti perkembangan zaman berdasarkan situasi yang terjadi, sehingga seharusnya negara yang merdeka seperti Indonesia sudah semestinya memiliki landasan hukum materiil sendiri agar sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam negara tersebut. Misalnya saja pidana penjara yang diatur dalam KUHP

⁷⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

⁷⁷ Ibrahim Nainggolan. Lembaga Pemasyarakatan Dalam Menjalankan Rehabilitasi Terhadap Narapidana Narkotika. *Jurnal EduTech*, Vol. 5 No. 2 September 2019, halaman 137.

peninggalan Belanda dalam hal ini merupakan salah satu hukuman yang cukup menyumbang berbagai macam permasalahan, seperti yang dialami hampir semua lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan di Indonesia saat ini yaitu permasalahan kapasitas berlebih yang kemudian berdampak pada berbagai sektor.

Politik pemidanaan yang ada di Indonesia sangat erat kaitannya dengan kebijakan pemidanaan yang dirancang oleh pemerintah serta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam hal ini kedua institusi tersebut berpengaruh besar dalam pemidanaan, misalnya saja hingga detik ini bahkan kedua pihak tersebut justru memiliki keinginan untuk membuat dan menciptakan produk peraturan perundang-undangan yang di dalamnya memuat pengaturan terkait ancaman hukuman yang sering sekali tidak relevan dengan situasi dan kondisi yang terjadi saat ini. Bahkan sampai saat ini banyaknya aturan yang telah dibuat diluar KUHP yang di dalamnya berisikan dan memuat yang substansi arah aturan hukumannya seakan-akan menjadi suatu alat pemaksaan bahwa setiap pelaku tindak pidana atau pelanggar suatu produk hukum tertentu harus ditempatkan di dalam rumah tahanan negara ataupun lembaga pemasyarakatan untuk menjalani masa hukumannya.

Berdasarkan hasil penelitian yang didapat dari data yang telah dihimpun oleh Tim Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), bahwa pidana penjara digunakan sebagai ancaman hukuman pidana sebanyak 485 kali di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, dengan rincian sebagai berikut:

- a. Kedudukan sanksi pidana penjara sebagai pidana pokok, sebagai alternatif ataupun sebagai pidana yang sifatnya sementara ataupun pidana pengganti,
- b. Pidana penjara dengan hitungan tahun sebagai ancaman pidana pokok dipergunakan sebanyak 274 kali,
- c. Pidana penjara baik dengan hitungan tahun atau seumur hidup dipergunakan sebanyak 292 kali,
- d. Pidana penjara digunakan sebagai ancaman pidana alternatif dari ancaman pidana lain yang dipergunakan sebanyak 26 kali.

Salah satu bentuk penyebab terjadinya permasalahan penambahan hunian pada rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan ialah karena politik pemidanaan sampai perspektif penegak hukum dalam melakukan upaya-upaya yang dibenarkan hukum terkait pelaku pelanggaran sehingga ditempatkannya terlebih dahulu di rumah tahanan ataupun lembaga pemasyarakatan sebagai salah satu proses pra-sidang yaitu tindakan penahanan pada saat melakukan penyidikan dengan alasan subjektif dari aparat penegak hukum yang masih banyaknya menganut konsep pemikiran bahwa keberhasilan suatu perkara yaitu dengan memidanakan seseorang dengan pidana penjara yang cukup lama.⁷⁸

Selain itu adanya perspektif dari publik yaitu masyarakat terkait penjatuhan pidana penjara bagi pelaku kejahatan dilakukan untuk memperbaiki diri pelaku dan melindungi kepentingan masyarakat dengan melalui terciptanya efek jera kepada pelaku, namun pada kenyataannya penjatuhan pidana yang telah

⁷⁸ Rully Novian, *Op. Cit.*, halaman 36-37.

dijatuhkan oleh hakim pada proses peradilan terhadap pelaku kejahatan dilakukan semata-mata hanya untuk mengikuti sebagaimana ketentuan yang telah diatur dalam aturan perundang-undangan.⁷⁹

Berdasarkan penelitian di Pengadilan Negeri Medan, salah seorang hakim yang menjadi narasumber dalam penelitian ini menyatakan bahwa hukuman penjara di Indonesia sudah cukup banyak digunakan, bahkan diluar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP),⁸⁰ dan berdasarkan penelitian yang diperoleh dari kepustakaan, terdapat 145 regulasi peraturan perundang-undangan diluar KUHP yang terdiri dari 30 bidang (HAM, SDA, HKI, Agraria, Keagamaan, Kearsipan, Kelembagaan Negara dan Pemerintah, Kependudukan dan Keimigrasian, Kepemudaan dan Olahraga, Peradilan, Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Keuangan dan Perbankan, Kontruksi dan Bangunan, Korupsi, Media dan Telekomunikasi, Pajak Bea dan Cukai, Pangan dan Hortikultura, Pariwisata dan Budaya, Pendidikan dan Ristek, Perburuhan, Perdagangan dan Perindustrian, Pertahanan dan Keamanan, Pertambangan dan Energi, Pornografi, Transportasi dan Perhubungan, Tata Ruang dan Perwilayahan, Politik, Peternakan dan Perikanan, Pertanian) menggunakan penjara sebagai bentuk ancaman pelanggaran yang dilakukan, sehingga akibatnya hal ini mendorong penambahan angka kepadatan hunian di lembaga pemasyarakatan.⁸¹

⁷⁹ Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, halaman 16.

⁸⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

⁸¹ Rully Novian, dkk. *Op. Cit.*, halaman 36-43.

Selain dari 145 regulasi peraturan perundang-undangan tersebut, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) terkait penempatan pengguna maupun pecandu narkoba di tempat-tempat rehabilitasi juga tidak berjalan secara efektif sebagaimana mestinya, pada faktanya berdasarkan data yang diperoleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan per Februari 2018, penghuni rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan yang teridentifikasi sebagai tahanan ataupun narapidana pengguna narkoba mencapai angka 25.223 orang.⁸²

Keberadaan regulasi Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 yang merupakan perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan yang di dalamnya berisikan tentang berbagai ketentuan mengenai pengetatan pemberian hak terhadap seorang narapidana suatu tindak pidana tertentu, seperti tindak pidana terorisme serta tindak pidana narkoba dengan masa pidana di atas lima tahun, serta tindak pidana korupsi juga menjadi salah satu penyumbang narapidana ke lembaga pemasyarakatan, yang hal tersebut tentu saja menjadi penyebab terjadinya permasalahan kepadatan penghuni pada lembaga pemasyarakatan serta menjadi alasan bahwa tujuan dari penyelenggaraan sistem pemasyarakatan menjadi tidak optimal,⁸³ dan dalam hal ini yang menjadi sebagian besar penghuni lembaga pemasyarakatan yang ada di Indonesia ialah pelaku tindak pidana narkoba. Akibat dari pengetatan melalui penambahan syarat substantif dan administratif pada ketentuan regulasi tersebut menyebabkan para

⁸² *Ibid*, halaman 43.

⁸³ *Ibid.*, halaman 44. Lihat juga dalam Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17, Nomor 3, September 2017, halaman 388.

narapidana sulit untuk mengakses dan mendapatkan remisi dan pembebasan bersyarat, sehingga kebanyakan dari narapidana tersebut terpaksa untuk menjalani masa pidananya sebagaimana dengan hukuman yang dijatuhkan terhadap mereka.⁸⁴

Di Indonesia sendiri terdapat kebijakan alternatif penahanan dan alternatif penjatuan pidana denda akan tetapi seakan tidak pernah dijadikan pertimbangan oleh para penyusun undang-undang, pemerintah dan DPR dalam hal ini seakan abai dalam memberikan alternatif penjatuan pidana misalnya saja pidana denda yang dapat dikenakan sebagai alternatif pidana bagi berbagai tindak pidana ringan. Selain itu di Indonesia sendiri masih banyaknya pasal-pasal “karet” yang berdampak pada overkriminalisasi yang menyebabkan terjadinya *overcrowding*, misalnya saja banyaknya yang bersandar pada Pasal 27 ayat (3) UU ITE yaitu terkait balas dendam serta masih adanya peraturan perundang-undangan yang tindak pidananya tidak sebanding dengan hukumannya seperti ancaman pidana 10 tahun penjara bagi orang yang sengaja memusnahkan arsip diluar prosedur yang benar pada Pasal 86 UU No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan yang hukumannya setara dengan ancaman hukuman terhadap pelaku yang melakukan penganiayaan berat, sehingga hal ini menunjukkan bahwa proses kriminalisasi yang dilakukan di Indonesia pada kenyataannya sangat berorientasi pada pemenjaraan dalam merespons hal-hal yang bersifat administratif maupun keperdataan.⁸⁵

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

2. Tingginya Kriminalitas di Indonesia

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Medan, hakim tersebut menyatakan bahwa semakin majunya teknologi semakin tinggi angka kriminalitasnya, permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan terjadi karena laju pertumbuhan penghuni lembaga pemasyarakatan akibat tingginya tingkat kriminalitas yang tidak sebanding dengan sarana kapasitas pada lembaga pemasyarakatan dan hal tersebut tak terkecuali dengan situasi yang terjadi di wilayah Sumatera Utara, dan kasus tindak kriminal yang sering dijumpai ialah tindak pidana narkoba serta jenis kejahatan yang bersifat mengambil yang bukan hak miliknya seperti tindak pidana pencurian, perampokan, pembegalan dan sejenisnya.⁸⁶

Adapun yang menjadi faktor terjadinya tingkat kriminalitas yang tinggi ialah karena faktor internal serta eksternal seperti kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi, disorganisasi keluarga dan lingkungan pergaulan, serta memudarnya nilai dan norma agama pada diri pelaku⁸⁷

3. Daya Tampung pada Lembaga Pemasyarakatan

Immanuel Tarigan, S.H., mengatakan bahwa faktor utama terjadinya kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan ialah karena kurangnya daya tampung yang dimiliki tiap-tiap lembaga pemasyarakatan sehingga mengakibatkan secara terpaksa tanpa melawan prosedur hukum untuk menempatkan narapidana di dalam ruangan yang tersedia, dan sudah seharusnya

⁸⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

⁸⁷ Hamirul. *Evaluation of The Over Capacity Problem of Community Institution Agency (Study at Muara Bungo Class II B Correctional Institution)*. Seminar Nasional Teknologi Komputer & Sains (SAINTEKS). ISBN: 978-602-52720-1-1, Januari 2019, halaman 3.

memperbanyak lembaga pemasyarakatan itu diperlukan untuk menyesuaikan tingkat kriminalitas yang terjadi.⁸⁸

Kesesuaian bentuk dan ukuran dari ruang tempat tinggal warga binaan dapat menjadi faktor yang mempengaruhi penguraian permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan. Lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan yang memiliki tipe klasifikasi lebih kecil daripada beban tugas yang diemban, hal tersebut secara otomatis akan memiliki keterbatasan dalam mengelola kapasitas penghuni. Kapasitas yang semakin meningkat akan berbanding lurus dengan beban kerja, oleh sebab itu jika dibayangkan jelas saja sebuah lembaga pemasyarakatan kelas III dengan segala keterbatasan spesifikasinya akan tidak mampu menanggung beban kerja selayaknya lembaga pemasyarakatan kelas II A, hal ini sangat erat kaitannya terhadap keberlanjutan kondisi lembaga pemasyarakatan yang melebihi kapasitas penghuni.⁸⁹ Selain bentuk dan ukuran dari ruang yang menjadi faktor terjadinya kapasitas berlebih, permasalahan yang ada di Indonesia juga terkait minimnya dana untuk menambah lahan ruang lembaga pemasyarakatan baru.

4. Proses Penahanan Pra Sidang

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Medan, Immanuel Tarigan, S.H., mengatakan bahwa terdapat proses penahanan dalam sistem hukum di Indonesia meliputi proses penahanan pada tahapan penyidikan dan penuntutan. Proses penahanan pra sidang diatur pada Pasal 20-31 KUHAP yang dalam hal ini memberikan kewenangan penahanan kepada beberapa lembaga

⁸⁸ Hasil wawancara dengan Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

⁸⁹ Rully Novian, dkk. *Op. Cit.*, halaman 90.

penegak hukum yang meliputi antara lain, penahanan yang dilakukan oleh penyidik sebagai bagian dari proses penyidikan, penahanan oleh penuntut umum sebagai bagian dari proses penuntutan, serta penahanan yang dilakukan oleh Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung sebagai bagian dari proses persidangan, dan hal tersebut mungkin bisa saja menjadi penyebab terjadinya kapasitas yang berlebih terutama dalam rumah tahanan negara.⁹⁰

Pada proses penahanan terdapat aturan yang menentukan jangka waktu dalam melakukan penahanan. Pada tahap penyidikan diperlukan periode waktu yang dihitung sampai 20 hari dan dapat diperpanjang kembali dengan tambahan waktu 40 hari apabila diperlukan, yang biasanya disebabkan karena masih belum selesainya proses yang dilakukan oleh penyidik. Lalu setelah berkas diserahkan kepada jaksa maka memasuki proses penuntutan sehingga kepentingan penahanan atas dasar penuntutan dapat dilakukan paling lama 50 hari, maka jika dihitung secara keseluruhan proses penahanan pra persidangan terhadap seorang tersangka dapat mencapai jangka waktu 110 hari⁹¹, yang tentu saja dalam proses penahanan ini diperlukan rumah tahanan ataupun lembaga pemasyarakatan yang merangkap fungsinya sebagai rumah tahanan, sehingga menambah kepadatan di dalamnya.

Proses penahanan yang dilakukan seakan menjadi keharusan bagi aparat penegak hukum karena mengikuti ketentuan sebagaimana yang telah diatur dalam KUHAP, dan tentu saja mengingat banyaknya kasus kriminal yang terjadi maka proses penahanan pra persidangan (*pre trial detention – PTD*) sangat berdampak

⁹⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Immanuel Tarigan, S.H., seorang hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

⁹¹ Rully Novian, *Op. Cit.*, halaman 48.

pada isu pemasyarakatan, dan hal ini menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya permasalahan kapasitas hunian yang melebihi daya tampung.⁹²

Penahanan yang dilakukan pada proses pra persidangan yang terjadi di Indonesia selama ini menjadi salah satu sumber penyebab masalah yang menciptakan kepadatan hunian pada lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan, karena tahanan dari tahun ketahun semakin meningkat, bahkan pada tahun 2004 hingga 2011 populasi hunian pada lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan bertambah dua kali lipat dari 71.500 hingga menjadi 14.000, padahal kapasitas daya tampung hanya bertambah tidak lebih dari 2%.⁹³

Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktur Jenderal Pemasyarakatan pada Februari 2018, jumlah penghuni pada lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan di Indonesia mencapai 236.125 orang yang termasuk di dalamnya narapidana dan tahanan, dan 69.547 orang diantaranya atau sekitar 29,45% merupakan tahanan.⁹⁴ Oleh karena itu, sistem penahanan yang telah diatur masih perlu diperbaharui lagi mengikuti asas-asas hukum serta mengefektifkan penerapan prinsip praduga tak bersalah dan proses peradilan yang layak pada tersangka serta mengubah paradigma dari aparat penegak hukum terkait keharusan dalam melakukan penahanan agar dapat meminimalisir tingginya penahanan.

Tersangka yang diduga melakukan kejahatan memiliki hak untuk tidak ditahan selama menunggu persidangan dilangsungkan, kecuali jika pejabat yang memiliki wewenang untuk melakukan penahanan memiliki alasan yang relevan

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, halaman 49. Lihat juga dalam data smlap.ditjenpas.go.id, 23 Januari 2018, disampaikan sebagai Data Dukung Rapat Kerja Komisi III dengan Menteri Hukum dan HAM RI. Kamis 25 Januari 2018.

⁹⁴ *Ibid.*

sehingga dibenarkan untuk dilakukannya proses penahanan,⁹⁵ sehingga tersangka dalam menunggu proses peradilan bukan harus ditahan oleh penyidik apabila kepentingan pemeriksaan yang dilakukan hanya memerlukan suatu hal yang objektif seperti pengambilan keterangan pada saat pemeriksaan untuk dimasukkan kedalam berita acara pemeriksaan (BAP).⁹⁶

Persepsi terkait orang yang melakukan kejahatan dan kemudian dimasukkan kedalam penjara merupakan suatu prestasi merupakan anggapan yang nyata namun tidak tepat. Dalam hal ini dapat kita lihat pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, seperti polisi yang jarang menggunakan kewenangan diskresi, jaksa penuntut umum yang selalu berusaha membuktikan dakwaannya yang seringkali dipaksakan, serta hakim yang terkesan terburu-buru dalam menjatuhkan pidana penjara tanpa mempertimbangkan dengan bijaksana terkait faktor-faktor sosiologis dalam mencapai tujuan pemidanaan. Padahal jika dilakukan pemaksimalan dalam penjatuhan pidana percobaan, maka akan meminimalisir jumlah penghuni pada lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan.⁹⁷

Selain itu, aturan penahanan pra persidangan yang telah diatur dalam KUHAP yang masih lemah juga menjadi faktor yang membuat pejabat yang berwenang melakukan penahanan tetap melakukan penahanan terhadap tersangka yang diduga melakukan tindak kejahatan, hal ini disebabkan karena dalam KUHAP yang menjadi dasar dilakukannya penahanan ialah dengan

⁹⁵ *Ibid*, halaman 51, lihat juga dalam Anggara. 2014. *Praperadilan di Indonesia: Teori, Sejarah dan Praktikny*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, halaman 20.

⁹⁶ *Ibid*.

⁹⁷ *Ibid*.

mempertimbangkan syarat yuridis (objektif) dan syarat keadaan (nesesitas). Syarat yuridis sudah diatur dalam undang-undang sehingga memiliki tolak ukur yang jelas, sedangkan syarat nesesitas ini dipengaruhi oleh keyakinan dari aparat penegak hukum terhadap akibat yang ditimbulkan jika tidak dilakukannya penahanan seperti kemungkinan terjadinya tersangka yang melarikan diri, mengulangi tindak pidana ataupun merusak dan menghilangkan barang bukti, dan dalam praktiknya, hakim praperadilan pun akan menerima saja terhadap kekhawatiran dari aparat penegak hukum terkait syarat nesesitas tersebut.⁹⁸

5. Keterhambatan Program Reintegrasi Terhadap Narapidana

Berdasarkan hasil wawancara dengan seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan, pada praktiknya, proses pembinaan di lembaga pemasyarakatan meliputi tiga pendekatan, antara lain pendidikan, rehabilitasi, dan reintegrasi, dan ketiga pendekatan tersebut dianggap mampu dapat mengembalikan narapidana untuk melakukan kehidupan sosial bermasyarakat, namun ketiga pendekatan tersebut haruslah dilakukan secara maksimal agar tercapai tujuan dari pemasyarakatan. Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun tentang Pemasyarakatan, dalam program rehabilitasi dan reintegrasi dapat dilakukan dengan asimilasi dan reintegrasi sosial.⁹⁹

Upaya reintegrasi dan rehabilitasi yang merupakan bagian dari pendekatan pada proses pembinaan dalam pemasyarakatan, selain sebagai suatu program yang dilakukan seharusnya mampu mengurangi kepadatan pada lembaga pemasyarakatan sehingga mengurangi permasalahan kapasitas hunian yang

⁹⁸ *Ibid*, halaman 52.

⁹⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

melebihi daya tampung hunian. Proses reintegrasi merupakan proses pembinaan yang dapat berupa pemberian asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, yang tentu saja dalam hal pemberian hak narapidana tersebut dapat membuat narapidana bebas sebelum waktunya.¹⁰⁰

Pemberian reintegrasi tentu saja harus melewati beberapa tahap, antara lain: Admisi dan orientasi, pembinaan kepribadian lanjutan, asimilasi, tahap integrasi dengan lingkungan masyarakat. Proses reintegrasi telah diatur tata cara dan syarat dalam pemberiannya kepada narapidana berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, dan juga telah diatur pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2016 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimiasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat. Kedua peraturan tersebut secara mutatis dan mutandis berlaku pada narapidana dan anak yang menjalani pidana di rumah tahanan, lembaga pembinaan khusus anak (LPKA) dan lembaga penyelenggara kesejahteraan sosial (LPKS).¹⁰¹

Syarat-syarat serta tata cara pemberian reintegrasi terhadap narapidana sebagaimana yang telah diatur pada kedua peraturan perundang-undangan tersebut sangatlah ketat serta membutuhkan waktu dalam melaksanakan prosedurnya yang cukup panjang sehingga membuat pemberian hak reintegrasi bagi narapidana biasanya hanya menjadi eksklusif, karena dalam proses mendapatkan hak

¹⁰⁰ Rully Novian, *Op. Cit.*, halaman 61.

¹⁰¹ *Ibid*, halaman 62.

reintegrasi tersebut, seorang narapidana membutuhkan kemampuan ekonomi yang cukup hanya sekedar masuk kedalam daftar usulan pemberian remisi atau pembebasan bersyarat, oleh karena sulitnya mendapatkan program reintegrasi sosial tersebut, proses reintegrasi yang seharusnya dapat berdampak pada pemasyarakatan dalam hal mengurangi populasi penghuni pada lembaga pemasyarakatan tidak dapat tercapai secara maksimal.¹⁰² Terdapat beberapa dampak buruk yang diakibatkan terhadap ketatnya proses pemberian reintegrasi tersebut, selain tidak terpenuhinya hak narapidana serta upaya meminimalisir jumlah penghuni pada lembaga pemasyarakatan, sulitnya proses pemberian reintegrasi melahirkan pungutan liar (pungli) yang mendorong terjadinya tindakan bisnis yang ilegal dalam lembaga pemasyarakatan.

Di dalam pemberian reintegrasi terdapat syarat tambahan yang diwajibkan bagi narapidana yang melakukan tindak pidana khusus seperti tindak pidana narkoba/prekursor narkoba/psikotropika yang diancam pidana dengan minimal 5 tahun keatas, maka dinilai dapat menambah kepadatan lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan di Indonesia, hal ini disebabkan karena narapidana maupun tahanan dalam kasus tindak pidana terkait narkoba merupakan subjek pelaku tindak pidana sebagai penyumbang yang mendominasi kepadatan pada lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan,¹⁰³ setidaknya hampir 50% warga binaan yang ada di dalam lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan

¹⁰² *Ibid*, halaman 73.

¹⁰³ *Ibid*.

berasal dari kasus narkoba.¹⁰⁴ Semakin ketatnya pemberian hak remisi, asimilasi dan pembebasan bersyarat pada pelaku tindak pidana narkoba menyebabkan sulitnya terurai kepadatan dalam lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan.¹⁰⁵

B. Upaya Pemerintah dalam Menanggulangi Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan

1. Regulasi Permasalahan Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Immanuel Tarigan, S.H., salah seorang hakim pada Pengadilan Negeri Medan, ia menyatakan bahwa sebenarnya Pemerintah telah berupaya dalam melakukan upaya meminimalisir permasalahan kepadatan penghuni pada lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan melalui kebijakan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, hanya saja hal tersebut berfokus pada upaya yang dapat dilakukan dari lembaga pemasyarakatan bukan dalam ranah peradilan.¹⁰⁶

Terdapat beberapa regulasi peraturan di Indonesia yang dapat mengatasi kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan, yang memberi peluang untuk meminimalisir kepadatan jumlah narapidana pada lembaga pemasyarakatan, salah

¹⁰⁴ Devira Prastiwi (Liputan 6). “50 Persen Narapidana di Lapas dan Rutan dari Kasus Narkoba”. <https://m.liputan6.com/news/read/2934492/50-persen-narapidana-di-lapas-dan-rutan-dari-kasus-narkoba>. Diakses pada tanggal 13 April 2022 pukul 13.50 WIB.

¹⁰⁵ Rully Novian, dkk. *Op. Cit.*, halaman 73.

¹⁰⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

satunya dengan adanya *restorative justice* yang menekankan pada sistem perdamaian yang melibatkan korban dengan pelaku untuk mencapai keadilan dan keseimbangan diantara keduanya dengan kesepakatan sehingga menyebabkan pelaku tidak dimasukkannya kedalam sel penjara, namun pada kenyataannya masih jarang yang menggunakan sistem *restorative justice* dalam penyelesaian permasalahan hukum. Terdapat beberapa regulasi peraturan lainnya yang dapat meminimalisir kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan, antara lain:

a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

1) Pidana Denda

Pidana denda merupakan salah satu hukuman pidana pokok yang telah diatur dalam pasal 10 KUHP. Pidana denda merupakan pidana yang dikenakan terhadap terdakwa untuk membayar sejumlah uang tertentu sebagai bentuk sanksi akibat telah melakukan perbuatan tindak pidana sebagaimana yang telah diatur ketentuannya. Hukuman denda ini dirumuskan secara alternatif dengan jenis hukuman lainnya terhadap perbuatan yang merupakan kejahatan, sedangkan jika dirumuskan secara tunggal hanya untuk kategori pelanggaran. Selain itu pidana denda juga telah diatur dalam berbagai undang-undang lainnya diluar KUHP dan perumusannya tidak pernah tunggal namun selalu menjadi pilihan alternatif dari pidana penjara.¹⁰⁷

2) Pidana Bersyarat (Percobaan)

Pidana bersyarat merupakan pidana percobaan yang telah diatur dalam Pasal 14 KUHP, dalam hal ini dijatuhkan pidana bersyarat apabila hakim

¹⁰⁷ Erasmus, *Op. Cit.*, halaman 44.

menjatuhkan hukuman pidana penjara paling lama satu tahun atau pidana kurungan (tidak termasuk hukuman pidana kurungan pengganti), dan oleh karena penjatuhan hukuman tersebut maka hakim dapat memerintahkan agar terdakwa tidak perlu menjalankan pidana tersebut namun dengan diberikan syarat-syarat tertentu,¹⁰⁸ dalam penjatuhan putusan tersebut hakim telah mempertimbangkan alasan-alasan yang mendukung untuk dikenakan pidana bersyarat tersebut.¹⁰⁹

Pidana bersyarat ini hanya dapat dijatuhkan oleh hakim terhadap terdakwa apabila hakim memandang akan ada pengawasan yang cukup untuk dapat dipenuhinya syarat umum maupun syarat khusus. Tidak akan melakukan tindak pidana lagi merupakan syarat umum dalam menjatuhkan pidana bersyarat oleh hakim.¹¹⁰ Syarat khususnya antara lain, (i) terpidana dalam waktu tertentu yang lebih pendek daripada masa percobaannya, harus mengganti segala atau sebagian kerugian yang timbul dari tindak pidana yang ia lakukan, (ii) tingkah laku pidana yang harus dipenuhi selama masa percobaan atau selama sebagian dari masa percobaan, dan dalam hal ini juga KUHP telah menentukan syarat-syarat khusus yang telah ditambahkan tidak boleh mengandung hal-hal yang akan mengurangi kemerdekaan atau kebebasan beragama serta juga dalam hal berpolitik terpidana.¹¹¹

Penerapan pidana bersyarat ini tentu saja dapat meminimalisir penggunaan kapasitas hunian pada rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan sehingga apabila pidana bersyarat dapat dilaksanakan secara maksimal meskipun hanya

¹⁰⁸ Pasal 14a ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

¹⁰⁹ Pasal 14a ayat (5) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

¹¹⁰ Pasal 14a ayat (4) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

¹¹¹ Pasal 14c ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

terhadap terdakwa pada tindak pidana ringan namun hal ini dapat meminimalisir akibat dari permasalahan kapasitas berlebih pada rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan.

3) Pasal 20 KUHP

Berdasarkan hasil wawancara dengan hakim pada Pengadilan Negeri Medan, ia menyatakan bahwa terdapat ketentuan yang memberikan peluang bagi pelaku tindak pidana ringan untuk tidak tinggal di dalam lembaga pemasyarakatan sehingga dapat mengurangi kepadatan penghuni pada lembaga pemasyarakatan yaitu terdapat pada Pasal 20 KUHP yang dapat sejalan dengan pidana kerja sosial dikarenakan pelaku yang masa hukuman penjaranya sekurang-kurangnya 1 bulan dapat dibebaskan setelah bekerja pada lembaga pemasyarakatan, namun untuk pada ruang lingkup Pengadilan Negeri Medan sendiri masih jarang dalam penerapan pasal tersebut.¹¹²

Pasal 20 KUHP:

- (1) Dalam keputusan hakim boleh ditentukan, bahwa jaksa boleh mengizinkan kepada orang hukuman penjara atau kurungan selamalamanya satu bulan, untuk ada dalam kemerdekaan sehabis waktu kerja.
- (2) Jika si terhukum yang mendapat kemerdekaan tersebut, tidak datang pada waktunya ditempat yang ditentukan untuk mengerjakan pekerjaan yang diperintahkan kepadanya, maka selanjutnya hukuman itu harus dijalankan bagaimana biasa, kecuali kalau ia tidak datang itu karena ada sebabnya, yang tidak bergantung kepada kemauannya.
- (3) Yang ditentukan dalam ayat pertama tidak dapat dilakukan, jika pada waktu melakukan perbuatan itu belum lalu dua tahun, sejak si tersalah itu habis menjalani hukuman penjara atau hukuman kurungan.¹¹³

¹¹²Hasil wawancara dengan Immanuel Tarigan, S.H. seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

¹¹³ R. Soesilo. 1986. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia, halaman 48.

Berdasarkan komentar R. Soesilo terhadap pasal tersebut, aturan pada Pasal 20 KUHP tersebut berguna pada waktu rumah-rumah penjara baik rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan mengalami kekurangan ruangan. Sehingga bila hakim telah menentukan terdakwa untuk dihukum penjara atau kurungan yang lamanya tidak lebih dari satu bulan, maka dalam surat keputusannya ia dapat menentukan bahwa jaksa dapat mengizinkan narapidana tersebut untuk tinggal bebas diluar penjara setelah selesai jam kerja yang merupakan bagian dari program pemasyarakatan, akan tetapi dengan syarat orang yang dihukum tersebut diharuskan melaporkan diri pada jam dan tempat bekerja yang telah ditentukan sebelumnya dan jika kewajiban tersebut dilalaikan, maka ia harus menjalani hukumannya tetap dalam penjara sebagaimana hukuman pidana pada putusan hakim.¹¹⁴

b. Aturan diluar KUHP yang Meminimalisir Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan

1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan

Kebijakan tersebut terlihat cukup lengkap sebagai awal mula peta jalan dalam menangani permasalahan kapasitas hunian yang berlebih di rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan yakni melalui penataan regulasi, penguatan kelembagaan, pemenuhan sarana dan prasarana, serta pemberdayaan sumber daya manusia, akan tetapi upaya tersebut masih perlu dikembangkan lagi agar

¹¹⁴ *Ibid.*

sempurna secara komprehensif, merujuk pada identifikasi atas faktor-faktor penyebab permasalahan kapasitas berlebih pada rumah tahanan maupun lembaga pemasyarakatan yang ada di Indonesia.

Berikut penanganan dan upaya yang direncanakan dalam kebijakan *Grand design* menangani kapasitas berlebih (*overcrowded*) pada lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan.

a) Penataan Regulasi

Penataan Regulasi merupakan penataan dan penyederhanaan dari peraturan perundang-undangan yang ada sehingga dapat memberi dampak yang baik bagi meminimalisir permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan secara efektif dan efisien.¹¹⁵

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Medan, penataan regulasi sudah sangat diperlukan dalam kondisi dan situasi penghuni lembaga pemasyarakatan yang terus meningkat, hal tersebut dapat dilakukan dengan melakukan terobosan dalam setiap rancangan perundang-undangan agar selalu mengedepankan dan memposisikan alternatif pemidanaan sebagai hal yang utama dalam proses pembaharuan kebijakan sistem pemidanaan di Indonesia, sehingga hakim pun atau aparat penegak hukum lainnya seperti jaksa dapat memaksimalkan dalam penerapan penjatuan hukuman dalam rangka mengurangi kapasitas yang berlebih pada lembaga pemasyarakatan.¹¹⁶ Regulasi tersebut seperti mengoptimalkan pidana denda (*finis*), pidana kerja sosial (*community*

¹¹⁵ Fauzi, dkk. “Penerapan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan Overcrowdd Di Rumah Tahanan Negara Kelas I Surakarta”. *Receptive*, Volume 6 Nomor 1, Januari-April 2017, halaman 97.

¹¹⁶ Hasil wawancara dengan Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

service), pidana pengawasan, ganti rugi kepada korban (*restitution*), hukuman percobaan (*probation*), pelibatan masyarakat seperti pelatihan keterampilan (*community based sentences*), dan lain-lain.¹¹⁷

b) Penguatan Kelembagaan.

Penelitian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Medan, yang menjadi narasumber menyatakan bahwa kesesuaian bentuk serta ukuran pada ruang yang terdapat pada kelembagaan dapat menjadi faktor yang mempengaruhi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan.¹¹⁸ Untuk melakukan penguatan kelembagaan dalam rangka penanganan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan perlu dilakukan pembenahan yang menggunakan *hybrid approach*, yaitu pendekatan terhadap pembenahan struktur organisasi serta tata cara kerja yang belum tepat fungsi dan tepat ukuran serta pembentukan organisasi baru yang mendukung terhadap kebutuhan dalam upaya menangani kapasitas berlebih.¹¹⁹

Peran aparat penegak hukum yang ada di Indonesia dalam menjalankan sistem peradilan pidana serta mempunyai peran penting dalam upaya penanggulangan pelaku tindak pidana yang terjadi, sering sekali terjadi ketidak harmonisan hubungan antar lembaga yang berwenang diantaranya, yang dalam hal ini dapat memperhambat keberhasilan penegak hukum dalam upaya mencapai tujuan pemidanaan. Oleh sebab itu, penguatan kelembagaan sangat diperlukan

¹¹⁷ Rully Novian, dkk. *Op. Cit.*, halaman 135.

¹¹⁸ Hasil wawancara dengan Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

¹¹⁹ Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, halaman 48.

agar mencapai keharmonisan kesesuaian antar persepsi terkait tugas dan wewenang dari masing-masing aparat penegak hukum dalam upaya penyelesaian perkara.¹²⁰

c) Pemenuhan Sarana dan Prasarana

Hal ini dilakukan pada unit pelaksana teknis pemasyarakatan merupakan suatu hal yang tidak dapat terpisahkan dari proses pelaksanaan berbagai tugas dan fungsi dari lembaga pemasyarakatan itu sendiri. Sarana dan prasarana yang terbatas pada lembaga pemasyarakatan berdampak pada tidak optimalnya kualitas pelayanan dan tidak terjaminnya penyelenggaraan pemasyarakatan dengan baik.¹²¹

Pemenuhan kebutuhan pada setiap unit pelaksana teknis pemasyarakatan dapat ditempuh melalui perencanaan yang sistematis guna pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Oleh karena itu sangat diperlukan perencanaan kebutuhan yang disusun berdasarkan kajian analisis dan penyusunan *master plan* yang berisikan pemetaan kebutuhan sarana dan prasarana pada tiap-tiap unit pelaksana teknis pemasyarakatan dalam jangka waktu tertentu, dan perencanaan tersebut dilaksanakan secara realistis dengan kenyataan alokasi anggaran biaya yang tersedia dan berdasarkan kebutuhan yang menjadi prioritas yang dilakukan secara berkelanjutan dengan memperhatikan kualitas dan kebutuhan tiap unit pelaksana

¹²⁰ Fauzi, dkk. *Op. Cit*, halaman 97.

¹²¹ *Ibid.*, halaman 98.

teknis pemasyarakatan serta dilaksanakan dengan akuntabilitas dan transparansi dalam proses pengadaannya.¹²²

d) Pemberdayaan Sumber Daya Manusia

Kondisi pemasyarakatan yang mengalami kapasitas berlebih sangat berpengaruh pada aspek kepengawasan dan keamanan, hal tersebut terjadi karena semakin banyaknya penghuni pada lembaga pemasyarakatan maka menuntut adanya peningkatan manajemen sumber daya manusia.¹²³

Pemberdayaan sumber daya manusia bertujuan untuk memastikan visi dan misi dari kelembagaan dapat tercapai melalui orang sebagai subjek penggerak, yang menjadi sasaran dalam manajemen dibidang sumber daya manusia ialah terwujudnya sumber daya dari personil petugas dan pegawai yang memiliki kompetensi, profesional, berkinerja tinggi, berorientasi pada pelayanan dan sejahtera. Adapun ruang lingkup manajemen sumber daya manusia pada institusi pemasyarakatan yang perlu diperkuat lagi ialah mencakup perbaikan pada sistem yang meliputi rekrutmen, pendidikan serta pelatihan, penempatan, pembinaan karir, penilaian kinerja petugas, data base kepegawaian dan kesejahteraan serta pemberhentian dan juga pemensiunan.¹²⁴

Upaya perencanaan yang telah dilakukan dalam menangani kapasitas berlebih tersebut terdapat beberapa hambatan dalam melakukan implementasinya, yang pada umumnya meliputi antara lain: keterbatasan anggaran biaya, kurangnya sumber daya manusia, ketersediaan ruang lahan serta sarana dan prasarana, sosial

¹²² Rully Novian, dkk. *Op. Cit.*, halaman 146.

¹²³ *Ibid.*, halaman 98.

¹²⁴ Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, halaman 69.

ekonomi, dan keterhambatan saat melakukan proses koordinasi antara lembaga penegak hukum.¹²⁵

2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2016 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat

Proses reintegrasi merupakan proses pembinaan yang dilakukan guna menyiapkan narapidana agar dapat kembali berperan sebagai makhluk sosial dalam kehidupan bermasyarakat. Proses reintegrasi ini dapat dilakukan melalui pemberian remisi asimilasi, cuti mengunjungi keluarga, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, cuti bersyarat. Dasar hukum tata cara dan syarat dilakukannya reintegrasi diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut: Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan; dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2013 sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2016 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.¹²⁶

- a) Asimilasi merupakan suatu proses pembinaan yang dilakukan terhadap narapidana yang telah memenuhi persyaratan tertentu secara ekstramural atau dapat pula dikatakan pembinaan yang dilakukan diluar

¹²⁵ Fauzi, dkk. *Op. Cit.*, halaman 151-152.

¹²⁶ Rully Novian, dkk. *Op. Cit.*, halaman 62.

lembaga pemasyarakatan, kegiatan pembinaan yang dilakukan dilaksanakan dengan cara membaurkan narapidana kembali kedalam kehidupan bermasyarakat secara langsung.¹²⁷ Asimilasi dapat diberikan kepada narapidana apabila telah menjalani masa pidana selama ½ masa pidananya,¹²⁸ dan memenuhi syarat lainnya sebagaimana yang telah diatur pada Pasal 21-24 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.

- b) Cuti Mengunjungi Keluarga dapat diberikan kepada narapidana tindak pidana umum, yang dapat diberikan dengan waktu paling lama 2 hari atau 2 x 24 jam terhitung sejak narapidana atau anak tiba ditempat kediaman keluarga.¹²⁹ Cuti mengunjungi keluarga tidak dapat diberikan kepada narapidana yang telah melakukan tindak pidana khusus seperti tindak pidana terorisme, narkoba dan prekursor narkoba (khusus yang masa pidananya 5 tahun atau lebih), psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, kejahatan transnasional terorganisasi lainnya. Selain itu, cuti mengunjungi keluarga juga tidak dapat diberikan terhadap narapidana yang dijatuhi hukuman mati dan hukuman seumur hidup serta narapidana yang terancam jiwanya dan narapidana yang diperkirakan akan mengulangi tindak pidana kembali.¹³⁰

¹²⁷ *Ibid.*, halaman 63.

¹²⁸ Pasal 21 ayat (1) butir c Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.

¹²⁹ Pasal 44 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.

¹³⁰ Pasal 36 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 21 Tahun 2016.

- c) Pembebasan Bersyarat merupakan pembebasan kontemporer yang merupakan hak bagi narapidana untuk bebas sebelum menyelesaikan penahanan dalam waktu maksimum, dalam hal ini narapidana telah menjalani masa pidana paling singkat $2/3$ dengan ketentuan $2/3$ masa pidana tersebut paling sedikit 9 bulan¹³¹ serta memenuhi syarat lainnya sebagaimana yang diatur pada Pasal 49-54 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.
- d) Cuti Menjelang Bebas merupakan proses pembinaan yang dilakukan diluar lembaga pemasyarakatan yang merupakan hak bagi narapidana yang menjalani masa pidana atau sisa masa pidana yang pendek dengan tetap mengikuti ketentuan yang menjadi syarat administratif dan syarat substantif dalam pemberian hak tersebut sebagaimana yang telah diatur pada Pasal 60-61 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.¹³²
- e) Cuti Bersyarat merupakan hak narapidana yang dapat diberikan apabila memenuhi telah menjalani paling sedikit $2/3$ masa pidananya¹³³ dan dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun 6 bulan,¹³⁴ dan dalam hal pemberian hak integrasi tersebut harus memenuhi syarat sebagaimana yang telah diatur pada Pasal 68-72 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.

¹³¹ Pasal 49 ayat (1) butir a Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.

¹³² Anita Apriani. "Pelaksanaan Cuti Mengunjungi Keluarga dan Cuti Menjelang Bebas Sebagai Hak Terhadap Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Kelas II A Pekanbaru". JOM Fakultas Hukum. Volume II Nomor II Oktober 2015, halaman10.

¹³³ Pasal 68 butir b Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.

¹³⁴ Pasal 68 butir a Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2016.

3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak atau biasa disebut dengan UU SPPA merupakan salah satu regulasi yang cukup maju dikarenakan banyaknya konsep yang menyediakan berbagai hukuman non pemenjaraan bagi anak yang masih dibawah umur.¹³⁵

Immanuel Tarigan, S.H., M.H. yang merupakan salah satu hakim di Pengadilan Negeri Medan mengatakan bahwa hukuman penjara pada anak merupakan upaya terakhir atau *ultimum remedium*, sehingga diutamakan terlebih dahulu hukuman sebagaimana yang telah diatur dalam sistem peradilan pidana anak dibanding pemberian hukuman penjara, dan hal tersebut tidak berlaku bagi pelaku yang sudah dewasa, berdasarkan hasil wawancara pada 1 April 2022 di Pengadilan Negeri Medan.¹³⁶

Pada Pasal 71 Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA) telah diatur beberapa jenis hukuman pokok kepada pelaku anak selain pemenjaraan, yaitu: (i) pidana peringatan yang merupakan salah satu pidana yang paling ringan hukumannya karena tidak memberikan keterbatasan kebebasan bagi pelaku kejahatan yaitu seorang anak yang masih dibawah umur (ABH),¹³⁷ (ii) pidana pelatihan kerja, (iii) Pidana pembinaan dalam lembaga, (iv) pidana

¹³⁵ Erasmus, *Op. Cit.*, halaman 47.

¹³⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

¹³⁷ Pasal 72 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA).

bersyarat yang terdiri dari pembinaan diluar lembaga pengawasan dan pelayanan masyarakat. Selain itu pada Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak ini juga mengatur tentang sejumlah tindakan yang nantinya dapat diberikan terhadap anak sebagai alternatif pidana pemenjaraan.¹³⁸

Konsep pemidanaan sebagaimana yang telah diatur pada Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA) memberikan dampak baik pada lembaga pemasyarakatan dikarenakan tindak menimbulkan kepadatan penghuni di dalamnya, karena dalam hal ini pemidanaan yang dilakukan pada anak dilakukan diluar lembaga pemasyarakatan.

4) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika telah mengatur bahwa terdapat 3 golongan dalam penerapan hukuman terkait penyalahgunaan narkotika antara lain: (i) Golongan I, merupakan setiap orang yang dikarenakan perbuatannya yang diancam pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun, (ii) Golongan II, merupakan setiap orang yang dikarenakan perbuatannya yang diancam pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun, (iii) Golongan III, merupakan setiap orang yang dikarenakan perbuatannya yang diancam pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun.¹³⁹

Dalam Undang-Undang Narkotika ini telah diatur 2 proses rehabilitasi yang dianggap sebagai hukuman dan wajib dilaksanakan oleh pecandu ataupun korban penyalahgunaan narkotika yaitu rehabilitas medis dan rehablitas sosial. Rehabilitas medis merupakan suatu proses kegiatan pengobatan yang dilakukan

¹³⁸ Erasmus, *Op. Cit.*, halaman 47.

¹³⁹ Pasal 127 ayat (1) Undang-Undnag Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

pihak yang berkewajiban secara terpadu terhadap pelaku penyalahgunaan narkotika yaitu pecandu dalam upaya membebaskan pecandu dari sikap ketergantungan terhadap narkotika dengan cara memulihkan serta mengembangkan kemampuan dari si pelaku terkait mental, fisik maupun sosial penderita yang bersangkutan, dan kegiatan ini dapat dilaksanakan di rumah sakit atau lembaga rehabilitas tertentu seperti lembaga pemasyarakatan narkotika dan pemerintahan daerah ataupun dari masyarakat, sedangkan rehabilitas sosial merupakan serangkaian proses kegiatan pemulihan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang yang dilakukan secara terpadu terhadap pelaku penyalahgunaan narkotika dengan mengembangkan dan memulihkan pecandu dari segi fisik, mental, dan sosial dengan cara pendekatan keagamaan ataupun tradisional dan atau dengan cara alternatif lainnya dengan tujuan untuk mengembalikan pecandu kearah yang lebih baik lagi dan jauh dari ruang lingkup narkotika sehingga ia dapat kembali lagi dalam melaksanakan kehidupan bermasyarakat sebagaimana ia melaksanakan fungsi sosial layaknya makhluk sosial lainnya, dan kegiatan rehabilitas sosial ini dapat diselenggarakan oleh pemerintah ataupun masyarakat yang telah ditunjuk dan disetujui oleh Menteri Sosial.¹⁴⁰

Kebijakan pemidanaan pada tindak pidana narkotika menekankan kepada bentuk-bentuk pengobatan untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan narkotika yang sebelumnya harus memenuhi syarat untuk menjalani program rehabilitasi, antara lain mencakup dokumen-dokumen surat identitas, hasil pemeriksaan medis secara keseluruhan dan kesediaan daripada wali pecandu atau

¹⁴⁰ Erasmus, *Op. Cit.*, halaman 51.

orang yang dapat mewakili. Namun pada praktiknya kebijakan rehabilitas ini masih rancu dan jarang digunakan hal tersebut ditunjukkan dengan banyaknya pecandu narkoba yang divonis dengan pidana penjara dan ditempatkan ke dalam lembaga pemasyarakatan, selain itu justru sekarang bahkan lembaga pemasyarakatan dijadikan salah satu wadah dalam proses perdagangan narkoba.¹⁴¹

Konsep rehabilitas yang dianggap sebagai hukuman inilah yang memberikan dampak baik terhadap pengurangan jumlah penghuni pada lembaga pemasyarakatan, akan tetapi diperlukan proses yang maksimal agar dapat meminimalisir penyebab kapasitas berlebih, apalagi pelaku tindak pidana narkoba merupakan penyumbang terbanyak pada lembaga pemasyarakatan, sehingga jika proses rehabilitas diterapkan dengan efektif oleh aparat penegak hukum maka memberikan dampak baik dalam upaya pengurangan jumlah narapidana pada lembaga pemasyarakatan.

c. Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana di Indonesia

Kebijakan hukum pidana di Indonesia mulai dirancang sedemikian rupa melalui DPR dalam bentuk Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP), hingga pembahasan pada Juli 2018, telah dilakukan perubahan-perubahan arah politik hukum Indonesia termasuk kedalam perubahan-perubahan penting terkait dengan tujuan pemidaan dan sanksi pidana yang diberikan.

Merujuk pada sejumlah perumusan dalam naskah RKUHP 2019, terdapat rumusan yang menunjukkan pembaharuan hukum kearah yang lebih

¹⁴¹ Ibrahim Nainggolan, *Op. Cit.*, halaman 137.

memperhatikan situasi dan kondisi sosial yaitu lembaga pemasyarakatan dengan mengurangi ketergantungan untuk tidak menempatkan terdakwa ke dalam penjara, hal ini terlihat pada ketentuan pada Pasal 70 ayat (1) RKUHP draft 2019 yang menyebutkan beberapa keadaan yang memungkinkan bagi hakim untuk tidak menjatuhkan pidana penjara terhadap terdakwa dengan mempertimbangkan Pasal 52 dan 54 pada RKUHP tersebut, keadaan-keadaan tersebut antara lain:

- a. Terdakwa adalah anak,
- b. Terdakwa berusia di atas 75 tahun,
- c. Terdakwa baru pertama kali melakukan Tindak Pidana,
- d. Kerugian dan penderitaan Korban tidak terlalu besar,
- e. Terdakwa telah membayar ganti rugi kepada Korban,
- f. Terdakwa tidak menyadari bahwa Tindak Pidana yang dilakukan akan menimbulkan kerugian yang besar,
- g. Tindak pidana terjadi karena hasutan yang sangat kuat dari orang lain,
- h. Korban tindak pidana mendorong atau menggerakkan terjadinya Tindak Pidana tersebut,
- i. Tindak pidana tersebut merupakan akibat dari suatu keadaan yang tidak mungkin terulang lagi,
- j. Kepribadian dan perilaku terdakwa meyakinkan bahwa ia tidak akan melakukan Tindak Pidana yang lain,
- k. Pidana penjara akan menimbulkan penderitaan yang besar bagi terdakwa atau keluarganya,
- l. Pembinaan diluar lembaga pemasyarakatan diperkirakan akan berhasil untuk diri terdakwa,
- m. Penjatuhan pidana yang lebih ringan tidak akan mengurangi sifat berat tindak pidana yang dilakukan terdakwa,
- n. Tindak pidana terjadi dikalangan keluarga, dan/atau
- o. Tindak pidana terjadi karena kealpaan.¹⁴²

Dalam draft KUHP terbaru terdapat tiga jenis pidana pokok yang diadopsi sebagai pidana pokok yang dapat dijadikan sebagai alternatif pidana penjara, pidana tersebut antara lain: pidana kerja sosial, pidana pengawasan dan pidana

¹⁴² Pasal 70 ayat (1) RKUHP draft 2019.

denda,¹⁴³ berdasarkan penjelasan naskah RKUHP draft 2019 Buku Kesatu Nomor 7 telah menyatakan bahwa pidana kerja sosial dan pidana pengawasan pada hakikatnya merupakan cara pelaksanaan pidana yang dapat digunakan sebagai alternatif pidana penjara atau pengganti pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Ketiga jenis pidana tersebut juga bukan suatu hal yang baru dikenal meskipun masih belum diterapkan dan masih dalam rancangan undang-undang, hal tersebut dikarenakan pidana denda sudah memang kita kenal pada hukum positif kita dan merupakan salah satu pidana pokok pada Pasal 10 KUHP, pidana pengawasan merupakan pengembangan konsep dari pidana bersyarat sebagaimana yang tercantum pada Pasal 10 KUHP dan pidana kerja sosial sendiri merupakan pengadopsian dari sistem pidana pelayanan masyarakat sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak serta juga merupakan bagian dari program reintegrasi sosial narapidana pada UU Nomor 21 Tahun 2016.

2. Penanggulangan Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan di Berbagai Negara

Berikut kebijakan pemerintah dari 2 negara terkait mengatasi kapasitas berlebih. Dalam hal ini telah dibedakan kebijakan dari 2 negara dari sisi sistem pemidanaan untuk mengatasi kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan (Belanda) dan kebijakan pemerintah dalam menanggulangi kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan (India).

a. Belanda

¹⁴³ Pasal 65 ayat (1) RKUHP draft 2019.

Negara Belanda terkenal dengan penghuni penjaranya yang sedikit bahkan hingga menerima narapidana dari negara tetangga agar penjara pada negara tersebut terisi, bahkan sudah terdapat 19 penjara di negara tersebut ditutup karena tidak memiliki cukup penjahat untuk dimasukkan ke dalamnya. Oleh karena masih banyaknya penjara yang tidak terisi penuh, negara tersebut sampai mengimpor narapidana dari negara tetangganya yaitu Norwegia.¹⁴⁴

Kekosongan penghuni pada penjara di Belanda selain disebabkan karena tingkat kriminalitas yang semakin menurun, hal ini juga dampak baik dari sistem pemidanaan yang diubah mengiringi perkembangan sosial budaya negara tersebut sehingga sesuai dengan tuntutan kemajuan teknologi. Hal lain yang menjadi penyebabnya ialah karena sistem pemidanaan di Belanda yang semakin “lunak” yaitu terdapatnya penghapusan ancaman pidana terhadap tindak pidana atau yang dapat pula disebut sebagai dekriminalisasi, serta penyebab lainnya yaitu karena ancaman pidana semua delik dalam Ned. WvS (KUHP Belanda) ada alternatif dendanya, dan dalam hal ini Belanda sangat mengoptimalkan hukuman dendanya sebagai alternatif pidana penjara, begitu pula dengan penambahan pada Pasal 9 a yaitu hakim dapat tidak menjatuhkan pidana apabila delik itu kecil. Isi Pasal 9 a tersebut jika diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia ialah:

“jika hakim menganggap patut berhubung dengan kecilnya arti suatu perbuatan, kepribadian pelaku atau keadaan-keadaan pada waktu perbuatan dilakukan, begitu pula sesudah perbuatan dilakukan, ia menentukan dalam putusan bahwa tidak ada pidana atau tindakan yang akan dikenakan”

¹⁴⁴ Rino Prasetyo. “Penjara di Belanda Terpaksa Tutup Karena Kekurangan Penjahat”. <http://www.google.com/amp/s/topcareer.id/read/2020/05/05/32949/penjara-di-belanda-terpaksa-tutup-karena-kekurangan-penjahat/%3famp=1>. Diakses pada tanggal 13 April 2022, pukul 21.00 WIB.

“indien de rechter dit raadzaam acht in verband met de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, dan wel die zich nadien hebben voorgedaan, kan hij in het vonnis bepalen dat geen straf of maatregel zat worden opgelegd”¹⁴⁵

Sosial budaya Belanda yang berbeda dengan Indonesia seperti pengguna narkoba juga menjadi penyebab lebih minimnya kasus kapasitas berlebih pada negara tersebut, seperti yang kita ketahui bahwa penjara di Indonesia hampir 50% terisi dengan pelaku tindak pidana narkoba, sedangkan di Belanda penggunaan narkoba adalah hal yang legal yang artinya tidak ada hukuman bagi pemakainya.

Martin Moerings yang merupakan pakar sekaligus profesor emeritus bidang penologi Universitas Leiden di Negara Belanda telah membahas beberapa topik pada sesi diskusi terbatas di kampus STH Indonesia Jentera. Beberapa topik diantaranya yaitu bahwa hakim di Belanda melakukan perihal terkait amnesti, grasi dan peninjauan kembali terhadap terpidana. Selain itu ia juga mengemukakan bahwa terdapat pengawasan untuk beberapa jenis pidana yang diberikan di Belanda seperti pidana denda dan secara khusus pengawasan yang dilakukan terhadap pidana kerja sosial. Proses pengawasan tersebut dilakukan bertujuan guna memberikan terpidana mendapatkan hak terkait pengurangan hukuman akibat tindak pidana yang ia lakukan serta upaya dalam membina terpidana agar dapat kembali hidup bersosial dalam masyarakat setelah menjalani hukuman yang menjadi kewajibannya.¹⁴⁶

b. India

¹⁴⁵ A. Hamzah.1995. *Perbandingan Hukum Pidana Beberapa Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 11-14.

¹⁴⁶ DMI. “Evolusi Kebijakan Pidana di Belanda”. <https://www.jentera.ac.id/evolusi-kebijakan-pidana-di-belanda/>. Diakses pada tanggal 13 April 2022, pukul 21.40 WIB.

Pemerintahan Andhra Pradesh yaitu salah satu negara bagian di India telah mengenalkan Undang-Undang Pengabdian Masyarakat 2010 yang merupakan inisiatif baru dalam reformasi hukum. Undang-undang tersebut mengatur mengenai pelayanan terhadap masyarakat sebagai bentuk hukuman pengganti hukuman penjara bagi pelanggar pada kasus-kasus tertentu. Undang-undang tersebut hanya berlaku untuk pelanggar yang terbukti bersalah melakukan pelanggaran ringan yang diancam hukuman penjara tidak lebih dari satu tahun.

Selain itu, untuk mengatasi permasalahan kapasitas berlebih di negara India, Konferensi Administrator Pemasyarakatan seluruh India telah mengadakan rapat diskusi di New Delhi pada tanggal 8 September 2010 yang membahas terkait upaya mengurangi kepadatan pada lembaga pemasyarakatan pada negara tersebut baik pusat maupun negara bagian dengan mengambil berbagai tindakan administratif dan legislatif. Seperti dibentuknya *Fast Track Courts* (FTC) atau dapat juga disebut dengan pengadilan jalur cepat yang dalam hal ini institusi tersebut berfungsi dalam upaya pembuangan cepat kasus lama yang telah tertunda di sesi pengadilan dan kasus-kasus tahanan yang telah menunggu lama. Lalu terdapat konsep *plea-bargaining* (permohonan tawar menawar) yang diperkenalkan dalam *Code of Criminal Procedure* 1973 (KUHP) melalui *Criminal Law (Amendment) Act 2005* (undang-undang hukum pidana amandemen 2005). Konsep tawar menawar ini dilakukan oleh pengacara serta jaksa terkait bentuk dan lamanya hukuman terdakwa yang pada umumnya lebih ringan dikarenakan terdakwa telah melakukan upaya pengakuan bahwa ia bersalah.

Pemerintahan India juga melakukan penambahan kapasitas lapas melalui skema modernisasi lapas dengan memberikan bantuan keuangan kepada negara bagian yang mengalami permasalahan kapasitas berlebih untuk melakukan pembangunan penjara baru, pembangunan tambahan barak, perbaikan dan renovasi penjara yang ada, pembangunan ruang staf dan peningkatan air dan sanitasi di penjara.¹⁴⁷

C. Kebijakan Alternatif Pidana Kerja Sosial Oleh Hakim Mengingat Kapasitas Berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan

Perubahan dan perkembangan sosial dalam suatu masyarakat dengan segala sisi positif maupun negatif meniscayakan kehadiran hukum pidana, hal ini dikarenakan hukum pidana hadir sebagai upaya menanggulangi sisi negatif dari terjadinya perubahan dan perkembangan sosial tersebut. Hukum pidana dapat saja dianggap tidak memiliki signifikansi yang berarti jika menghadapi perubahan dan perkembangan sosial dalam masyarakat masih berkuat dengan konsep pemikiran yang dibangun berdasarkan kondisi masyarakat yang tidak begitu banyak mengalami perubahan.¹⁴⁸ Oleh karena itu, mengingat adanya permasalahan sosial terkait isu pemasyarakatan yaitu banyaknya permasalahan kepadatan penduduk di berbagai lembaga pemasyarakatan, maka pembaharuan sistem pemidanaan kearah yang lebih mempertimbangkan situasi sosial narapidana sudah cukup urgensi

¹⁴⁷ Government of India/Bharat Sarkar, Ministry of Home Affairs/Grih Mantralaya. No. 17011/2/2010-PR. Diakses melalui <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://mha.gov.in/MHA1/PrisonReforms/NewPDF/BestPrisonPractice08112010.pdf&ved=2ahUKEwjciL7wrtf2AhXD7HMBHQJMCiEQFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw3DsMWtVzkO5gHJxIrmPWQd>, diakses pada tanggal 21 Maret 2022 pukul 22.00 WIB.

¹⁴⁸ Mahrus Ali. 2011. Dasar-Dasar Hukum Pidana. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 238-239.

untuk dilakukannya perubahan terhadap penggunaan pidana penjara yang sangat mendominasi dalam berbagai ancaman tindak pidana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Seiring perkembangan peristiwa hukum, terdapat hal-hal yang menjadi pertimbangan terhadap efektivitas pidana penjara, maka dalam hal ini menimbulkan gerakan usaha dalam mencari alternatif pidana penjara dengan cara menghindari ataupun membatasi penerapan pidana penjara dan serta dalam upaya memperbaiki pelaksanaannya,¹⁴⁹ maksudnya ialah alangkah baiknya jika tidak menjatuhkan pidana perampasan kemerdekaan yang sifatnya panjang jika pidana penjara jangka pendek telah dapat menyelesaikan persoalan tersebut, jangan menjatuhkan pidana penjara ataupun kurungan jika pidana bersyarat dipandang telah cukup atau bahkan jika pidana denda telah cukup.¹⁵⁰

Menurut Hulsman sebagaimana dikutip oleh Roeslan Saleh, penggunaan hukum pidana merujuk pada penggunaan asas subsidiaritas yaitu alat kekuasaan yang menerapkan sanksi pidana tidak sampai bergerak jika melalui stelsel sanksi yang bersifat sosial dapat dicapai tujuan yang sama atau memang telah tercapai.¹⁵¹

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang hakim pada Pengadilan Negeri Medan dalam melakukan penelitian ini, ia menyatakan bahwa terkait pertimbangan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan dalam menjatuhkan amar putusan oleh hakim, hal tersebut sepertinya belum pernah

¹⁴⁹ Barda Nawawi, Op. Cit., halaman 47.

¹⁵⁰ Ibid., halaman 43.

¹⁵¹ Syamsul Fatoni, Op. Cit., halaman 108. Lihat juga dalam, Roeslan Saleh. 1988. Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana Jakarta: Sinar Grafika halaman 41.

dilakukan diruang lingkup pengadilan tersebut,¹⁵² akan tetapi berdasarkan hasil penelusuran pada direktori putusan, sudah banyak putusan yang dalam hal ini mempertimbangkan kapasitas berlebih dalam amar putusan majelis hakim, beberapa diantaranya ialah Putusan Nomor 90/Pid.Sus/2021/PN.Mrb, Putusan Nomor 413/Pid.B/2020/PN.Mks, Putusan Nomor 116/Pid.Sus/2021/PT.BTN, dan Putusan Nomor 42/Pid.B/2021/Pn.Rgt. Kapasitas berlebih yang dijadikan dasar pertimbangan tersebut dapat menjadi faktor pendorong bagi hakim untuk tidak menjatuhkan pidana penjara, hal ini sebagaimana pada Putusan Nomor 42/Pid.B/2021/PN.Rgt. bahwa majelis hakim sangat mempertimbangkan tujuan pemasyarakatan yang terganggu akibat adanya permasalahan kepadatan pada lembaga pemasyarakatan sehingga terdakwa yang dituntut pidana penjara 1 tahun 4 bulan pun digantikan dengan pidana denda atas kebijaksanaan dari majelis hakim. Hal sebagaimana yang terjadi pada peristiwa penerapan hukum pada putusan nomor 42/Pid.B/2021/Pn.Rgt merupakan suatu kebijakan hukum yang berjalan kearah lebih baik.

Tahap peradilan merupakan sesi puncak dari rentetan terjadinya semua ketegangan yang meliputi antara dua alam pikiran yang bertentangan dari satu pihak berhadapan dengan pihak yang lain dengan tujuan untuk mencapai tujuan pemidanaan. Misalnya saja dalam proses peradilan yang kita ketahui bahwa terdapat alam pikiran jaksa dan hakim yang mengejar objektivitas, akan tetapi dalam menyelesaikan suatu proses penuntutan maupun penjatuhan pidana terhadap terdakwa yaitu orang yang dianggap terbukti telah melakukan kesalahan

¹⁵² Hasil wawancara dengan Bapak Immanuel Tarigan, S.H., seorang Hakim pada Pengadilan Negeri Medan.

seringkali terlupakan tujuan luhur yang penuh cita-cita kemanusiaan serta perbaikan kehidupan terdakwa dimasa depan. Oleh karena itu sering sekali proses menyelesaikan perkara dipandang sebagai pekerjaan biasa dan pidana merupakan sumber langsung dari luapan emosi-emosi yang bersifat kolektif di dalam masyarakat. Situasi ketegangan tersebutlah yang tidak diharapkan terjadi setelah dijatuhkannya putusan pidana penjara karena bisa saja terdapat ketegangan-ketegangan baru pada tahap menjalani pidana di lembaga pemasyarakatan.¹⁵³

Penyelesaian suatu perkara di lembaga peradilan terdapat 3 unsur yang menjadi fokus perhatian masyarakat, diantaranya ialah hakim yang memeriksa dan memutuskan suatu perkara, hukum yang dijatuhkan dalam penyelesaian perkara, dan para pihak ataupun pelaku dalam perkara. Hakim merupakan aparatur utama dalam suatu lembaga peradilan dikarenakan putusannyalah yang menjadi tumpuan terakhir bagi masyarakat yang mencari keadilan dan kebenaran, dan dalam hal ini pengetahuan hukum dari masyarakat yang timbul dari berbagai aspek bagi seorang hakim sangat mempengaruhi corak hukum konkret yang akan dijatuhkan. Dalam memutus suatu perkara, hakim berpedoman pada suatu aturan yang mengatur cara memutus perkara yang sedang diperiksa namun terkadang peraturan hukum tidak lengkap ketika peristiwa hukum telah terjadi.¹⁵⁴

Pada umumnya undang-undang dibuat oleh pembuat undang-undang untuk mencapai tujuan hukum itu sendiri yaitu melindungi kepentingan manusia, sehingga harus dilaksanakan dan ditegakkan, namun perlu kita ketahui bahwa kegiatan dalam kehidupan bermasyarakat sangat luas sehingga tidak

¹⁵³ Bambang Poernomo. 1988. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Yogyakarta: Liberty, halaman 179.

¹⁵⁴ Rachmad Abduh dan Ida Hanifah, *Op. Cit.* halaman 271

memungkinkan untuk diatur di dalam suatu peraturan perundang-undangan secara jelas dan lengkap. Di Belanda dikenal sebuah istilah “*het recht hink achter de feiten aan*” yang terjemahannya ialah hukum berjalan di belakang peristiwa, sehingga ketika suatu undang-undang tidak lengkap dan tidak jelas dalam menyelesaikan suatu peristiwa hukum maka pada saat itulah hakim mencari dan menemukan hukum (*rechtviding*) untuk mengatasinya dengan cara menggali nilai-nilai hukum yang berkembang di masyarakat.¹⁵⁵

Terdapat alternatif pemidanaan dari pidana penjara yang telah diatur dalam rancangan undang-undang KUHP Indonesia yang sudah cukup lama menjadi program legislasi nasional (PROLEGNAS), yaitu pidana kerja sosial. Pidana kerja sosial sebagai *ius constituendum* mampu dalam meminimalisir jumlah penghuni pada lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan, hal tersebut dikarenakan pidana kerja sosial dikenakan terhadap berbagai macam tindak pidana ringan yang diancam dengan hukuman 5 tahun namun hakim menjatuhkan pidana penjara selama 6 bulan atau denda tidak lebih kategori II¹⁵⁶, yang apabila dimaksimalkan nantinya bersama dengan program reintegrasi sosial narapidana maka akan berdampak baik pada situasi lembaga pemasyarakatan yang melebihi kapasitas, selain itu beberapa negara seperti negara Belanda maupun Negara India pun sudah menerapkan pidana kerja sosial dalam mengatasi permasalahan kapasitas berlebih pada pemasyarakatan dan terbukti dapat meminimalisir penggunaan tempat pada penjara atau lembaga pemasyarakatan.

¹⁵⁵ Ibid., halaman 272

¹⁵⁶ Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tahun 2019, Pasal 85 ayat (1).

Pidana kerja sosial memang belum diatur pada KUHP saat ini, akan tetapi sudah dikenal pada konsep sistem peradilan pidana anak yaitu dengan nama pelayanan masyarakat, selain itu juga kerja sosial merupakan bagian dari program pemberian hak reintegrasi narapidana, meskipun secara yuridis belum diatur dan diberlakukan sebagai alternatif pengganti pidana penjara, pidana kerja sosial yang dimaksud dalam penulisan ini hampir sama dengan pidana sebagaimana yang diatur pada pasal 20 KUHP yaitu terhadap terdakwa yang diancam hukuman kurungan atau penjara kurang dari 1 bulan dapat dibebaskan setelah selesai habis waktu kerja. Menurut R. Soesilo, hal tersebut dapat diberlakukan ketika rumah pemasyarakatan telah penuh, sehingga sebenarnya hakim dalam melakukan penemuan hukumnya untuk meminimalisir kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan dapat berupaya dengan berani melakukan penemuan hukum yaitu dengan memutuskan suatu perkara tindak pidana ringan untuk dijatuhkannya hukuman pidana kerja sosial terhadap terdakwa yang nantinya prosedurnya dapat mengikuti sebagaimana hukuman sejenis pelayanan masyarakat atau kerja sosial yang telah diatur pada sistem peradilan anak ataupun menyesuaikan seperti halnya pada Pasal 20 KUHP yang dalam hal ini melibatkan jaksa atau pembimbing masyarakat untuk mengawasi dalam proses berjalannya pembedanaan.

Salah satu metode penafsiran yang dapat dilakukan mengingat situasi dan kondisi lembaga pemasyarakatan yang sedang melebihi kapasitas, yaitu metode interpretasi secara teleologis sosiologis yang penerapan aturannya disesuaikan dengan tujuan kemasyarakatan yang artinya peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru sehingga membuat

suatu peraturan yang lebih aktual dan dapat menyelesaikan sengketa dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁵⁷

Hakim terhadap kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan sebenarnya dapat melakukan suatu kebijakan melalui putusannya, karena tugas hakim sebagaimana pada Pasal 27 (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang ada di dalam masyarakat, sehingga hakim dapat menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan fakta konkret bahkan membuat suatu kebijakan hukum jika perlu. Berdasarkan dari pasal tersebut, maka hakim sudah sepatutnya tidak selalu hanya berdasar pada peraturan perundang-undangan yang telah diatur karena peraturan perundang-undangan tidak dapat mengikuti perkembangan peristiwa hukum yang timbul di tengah-tengah masyarakat, serta hakim seharusnya selalu melihat fakta peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat untuk di korelasikan dalam membuat suatu putusan demi tercapainya tujuan hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum. Oleh karena itu, hakim terhadap permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan dapat membentuk suatu aturan dengan cara melakukan interpretasi hukum untuk menemukan solusi dari permasalahan tersebut, hal ini dapat dengan menerapkan pidana kerja sosial terhadap terdakwa yang melakukan tindak pidana ringan.

¹⁵⁷Artikel, “Penemuan Hukum Oleh Hakim (Rechtvinding)”. <https://hukum.untan.ac.id/penemuan-hukum-oleh-hakim-rechtvinding/>. Diakses pada tanggal 2 Juni 2022, pukul 16.00 WIB.

Sebenarnya tanpa menunggu pemerintah mengeluarkan produk hukum baru terkait upaya menanggulangi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan dari pihak hakim, hakimpun dapat melakukan penemuan hukum baru, salah satunya yaitu dengan mengimplementasikan pidana kerja sosial sebagaimana hukum yang dicita-citakan dan telah diatur dalam Rancangan Undang-Undang KUHP. Hal ini seolah-olah kedudukan hakim seperti pejabat legislatif, namun produk hukum dari hakim tidak sama halnya dengan produk legislatif, maka dari itu sangat diperlukan kerjasama antara pemerintah bersama dengan aparat penegak hukum untuk mencapai penanggulangan permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan.

Erns Utrecht yang merupakan pakar hukum mengemukakan bahwa tugas penting dari hakim ialah menyesuaikan undang-undang dengan hal-hal konkret di dalam masyarakat yaitu hakim dapat menafsirkan undang-undang yang tidak jelas dalam rangka membuat keputusan yang sungguh-sungguh untuk memperoleh keadilan dan mencapai tujuan hukum. Utrecht juga mengungkapkan sejumlah metode interpretasi yang digunakan antara lain: penafsiran menurut arti perkataan penafsiran berdasarkan sejarah, penafsiran menurut sistem yang terdapat di dalam undang-undang, dan penafsiran sosiologis.¹⁵⁸

Penemuan hukum dan pembentukan hukum sudah cukup urgensi dan menjadi sebuah keharusan oleh karena peraturan perundang-undangan tidak dapat mengikuti perkembangan yang terjadi di masyarakat yaitu mengikuti tingkah laku manusia yang sangat dinamis. Dalam hal ini pengadilan harus memberi putusan

¹⁵⁸ Tim Penyusun. Op. Cit., halaman 8-9.

terhadap perkara yang dihadapkan kepadanya meskipun belum ada aturan yang mengaturnya secara jelas oleh karena hakim yang menolak untuk mengadili perkara dengan alasan belum ada ketentuan di dalam undang-undang ialah suatu pelanggaran hukum. Oleh sebab itu, mengingat kedudukan hakim terutama dalam hal ini ialah hakim agung memiliki kewenangan untuk membentuk hukum ataupun menemukan hukum terhadap perkara *in concreto* untuk mencapai asas keadilan di masyarakat.¹⁵⁹

Hakim dalam melaksanakan tugasnya yaitu membuat keputusan harus berdasar pada ketentuan perundang-undangan, meskipun peraturan perundang-undangan yang dimaksud tidak akan selalu dianggap mampu atau diterapkan terhadap kasus atau perkara yang sedang dihadapi (asas legalitas), oleh karena itu dalam hal ini hakim harus melakukan penemuan hukum dengan melakukan interpretasi hukum agar dapat memberi putusan terhadap perkara yang dihadapi.¹⁶⁰

Berdasarkan uraian di atas serta penelitian yang telah dilakukan di Pengadilan Negeri Medan, dengan mengingat hakim selaku *agent of change* yang harus mempertimbangkan faktor sosiologis dalam masyarakat, serta menggali nilai-nilai yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat yang menciptakan peristiwa hukum seperti isu pemasyarakatan yang melebihi daya tampung seharusnya hakim sudah dapat menerapkan pidana kerja sosial bagi beberapa tindak pidana dalam mengatasi permasalahan tersebut agar mencapai tujuan dari hukum serta tujuan dari pembedaan itu sendiri, serta disamping untuk

¹⁵⁹ Ibid, halaman 14.

¹⁶⁰ Ibid, halaman 6.

meminimalisir jumlah penghuni serta mengurangi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan. Penerapan pidana kerja sosial ini pada putusan hakim nantinya akan menjadi sumber hukum baru ataupun yurisprudensi dan dapat menjadi faktor pendorong bagi hakim lain nantinya untuk ikut berpartisipasi dalam meminimalisir kapasitas berlebih, selain itu agar pidana kerja sosial tidak hanya sebatas *ius constituendum* dalam jangka waktu yang lama mengingat pidana kerja sosial sudah cukup lama menjadi program legislasi nasional dan juga sudah cukup dikenal dalam konsep sistem peradilan pidana anak maupun dalam program-program pemasyarakatan seperti pemberian reintegrasi terhadap narapidana.

Berdasarkan diskusi dengan salah satu staf di ruang lingkup Pengadilan Negeri Medan, ia mengatakan bahwa pada dasarnya yang menjadi penanggung jawab pada kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan ialah lembaga pemasyarakatan itu sendiri bukan hakim, sehingga pertimbangan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan oleh hakim harus melalui prosedur penyelidikan terhadap lembaga pemasyarakatan terlebih dahulu, hal tersebut dilakukan guna mengetahui kebenaran situasi kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan yang melebihi daya tampung, dan hal tersebut kemudian diajukan lagi kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk ditindak lanjuti kebenarannya.

Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Edward Omar Sharif Hiariej mengatakan bahwa kurang tepat jika menyalahkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terkait permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga

pemasyarakatan melainkan hakimlah yang patut mengendalikan penggunaan hukuman penjara, alasannya yaitu dikarenakan lembaga pemasyarakatan merupakan tempat pembuangan akhir dan dalam hal ini lembaga pemasyarakatan tidak bisa mengintervensi sistem peradilan pidana dan hanya menerima putusan pengadilan. Dalam hal ini wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut mengatakan bahwa pemerintah seharusnya mengeluarkan produk hukum pemidanaan yang tidak dominan menggunakan hukuman penjara, lalu aparat penegak hukumlah yang seharusnya dapat mencegah terhadap timbulnya permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan yaitu dengan tidak menjatuhkan hukuman penjara secara terus menerus terhadap berbagai terdakwa karena suatu tindak pidana, terutama hakim harus lebih mempertimbangkan lagi penjatuhan pidana penjara dengan melihat kondisi lembaga pemasyarakatan terkhusus tindak pidana ringan maupun tindak pidana narkoba, karena pada umumnya ketika hakim memutuskan suatu perkara tindak pidana, banyak yang tidak acuh terkait lembaga pemasyarakatan sudah melebihi kapasitas atau belum.¹⁶¹

Berdasarkan pada pendapat wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut jika dibandingkan dengan hasil penelitian yang dilakukan pada Pengadilan Negeri Medan, maka terlihat adanya alam pikiran yang tidak sejalan antara hakim dengan pejabat negara yang sepertinya saling menyalahkan dan menyebabkan sampai sekarang tidak terealisasinya upaya meminimalisir kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan yang maksimal. Oleh karena itu,

¹⁶¹ Harian Spektrum, "Wamenkumham Sebut Hakim Penebab Over Capacit di Lapas" <https://spektrumonline.com/2021/03/29/wamenkumham-sebut-hakim-enebab-over-capacit-di-lapas/>, diakses pada tagga 10 Juli 2022 pukul 21.00 WIB.

maka memang sudah sepatutnya pemerintah lebih serius lagi menanggapi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan dengan meminimalisir penggunaan hukuman pidana penjara atau kurungan terhadap beberapa tindak pidana yang pada dasarnya bisa diganti dengan alternatif pidana lain dengan mengesahkan Rancangan Undang-Undang KUHP atau dengan cara membuat produk hukum baru yang secara khusus mengatur kebijakan hukum terhadap berbagai tindak pidana ringan dalam mengantisipasi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan.

Tidak hanya pemerintah, aparat penegak hukum terutama jaksa dan hakim juga harus lebih mengutamakan tujuan dari pemidanaan itu sendiri mengingat adanya kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan yang jika terdakwa dimasukkan kedalam lembaga pemasyarakatan yang penuh maka tidak dapat mencapai proses pembinaan yang baik namun sebaliknya akan dapat membuat terdakwa menjadi penjahat yang lebih profesional lagi karena pada dasarnya lingkungan yang penuh dengan penjahat akan berdampak pada narapidana yang baru di sel sehingga tempat tersebut bisa menjadi tempat belajar bagi penjahat lainnya jika tidak dilakukan pengawasan secara maksimal.

Kerja sosial memang belum diatur secara khusus dan belum dianggap sebagai suatu pidana dalam peraturan perundang-undangan, sehingga penerapan alternatif pidana kerja sosial oleh hakim ini tetap menjatuhkan hukuman pidana kurungan ataupun penjara dalam putusannya namun dengan penjelasan lebih lanjut oleh hakim bahwa terdakwa dapat bebas sehabis waktu kerja dikarenakan padatnya penghuni penjara sebagaimana yang telah diatur pada Pasal 20 KUHP

apabila syarat-syaratnya terpenuhi untuk dijatuhkan hukuman sebagaimana pada Pasal 20 KUHP tersebut. Berdasarkan Pasal 24 KUHP juga telah diatur bahwa narapidana yang dijatuhkan hukuman pidana kurungan ataupun penjara dapat melakukan pekerjaan baik di dalam ataupun di luar tembok tempat orang-orang terpidana yang nantinya akan ditindaklanjuti lagi oleh badan pemasyarakatan khususnya pembimbing pemasyarakatan yang bertugas mengawasi narapidana dengan melakukan kerjasama terhadap instansi-instansi terkait seperti lembaga sosial yang telah diatur pada Pasal 34 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2013 terkait program kerja sosial pada pemberian hak reintegrasi berupa asimilasi pada narapidana antara lain terkait bidang agama, pertanian, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kemanusiaan, kebersihan atau instansi lain yang berorientasi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa mendapatkan upah ataupun imbalan, sehingga kerja sosial ini berupa alternatif pidana pengganti penjara yang dapat dilakukan melalui kebijakan sang hakim pada putusannya, sehingga Pasal 20 KUHP dan Pasal 24 KUHP tersebut dapat menjadi dasar bagi majelis hakim untuk menjelaskan pada putusannya terhadap narapidana untuk melaksanakan kerja sosial saja tanpa melaksanakan pidana perampasan kemerdekaan.

Terdapat banyak alternatif pidana yang dapat dijadikan upaya dalam meminimalisir kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan, seperti pidana denda ataupun restorative justice, adapun alasan yang membuat kerja sosial ini sudah sepatutnya di implementasikan karena kerja sosial lebih menekankan pencapaian tujuan pemidanaan yang humanisasi dan berfungsi bagi rehabilitasi

dan restorasi dibandingkan dengan penerapan pidana denda maupun restorative justice, pidana kerja sosial yang dijatuhkan terhadap narapidana juga mengedepankan fungsi pidana yang seperti dikenal oleh masyarakat umum yang dapat sesuai dengan nilai-nilai hukum yang hidup didalam masyarakat.

Produk hukum terkait alternatif pidana penjara sangat diperlukan mengingat banyaknya permasalahan lembaga pemasyarakatan yang melebihi kapasitas, hal inilah yang menjadi penyebab banyaknya hakim hanya menjatuhkan hukuman sebagaimana yang telah diatur saja, karena untuk melakukan penemuan hukum baru harus penuh pertanggungjawaban terhadap apa yang diputuskan oleh hakim terkait penemuan hukum yang ia buat. Oleh karena itu sampai sekarang belum ada hakim yang mau menjatuhkan putusan terkait penemuan hukum baru dalam mengatasi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan, karena hal tersebut juga cukup mempengaruhi pandangan publik terkhusus di kalangan aparat penegak hukum terhadap integritas sang hakim, selain itu karena masih minimnya hakim yang acuh dengan permasalahan lembaga pemasyarakatan dan banyaknya yang tetap berpegang teguh pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Sehingga sangat perlunya dikeluarkan suatu kebijakan baru atau surat perintah terhadap hakim untuk lebih berani menjadikan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan sebagai pertimbangan dalam penjatuhan pemidanaan dalam putusannya dan lebih berani lagi dalam melakukan interpretasi hukum jika memang benar terjadi peristiwa hukum yang sebenarnya hakimpun dapat mengatasinya melalui kewenangannya.

Penerapan pidana kerja sosial terhadap tindak pidana ringan ini tentu saja nantinya akan meminimalisir permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan mengingat bahwa pidana kerja sosial sendiri digunakan oleh negara maju seperti Belanda dalam mencegah dan negara berkembang seperti India menggunakannya dalam menanggulangi kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan, dan telah terbukti bahwa dapat meminimalisir narapidana dalam lembaga pemasyarakatan, dan selain itu tidak hanya sampai pada penerapan pidana kerja sosial saja, melainkan pemerintah juga segera tanggap dalam mengatasi faktor-faktor penyebab permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan seperti proses reintegrasi dan kebijakan rehabilitas terhadap narapidana narkoba yang dianggap sebagai suatu hukuman yang pada dasarnya tidak menggunakan tempat pada lembaga pemasyarakatan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dalam skripsi ini, kesimpulannya sebagai berikut:

1. Faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya situasi kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan antara lain dikarenakan arah kebijakan hukum yang lebih mendominasi penggunaan pidana penjara dalam berbagai ancaman tindak pidana, serta proses penahanan pra-sidang yang dianggap menjadi suatu keharusan bagi aparat penegak hukum, minimnya pelaksanaan proses reintegrasi warga binaan, hingga masalah kelembagaan dan sumber daya manusia serta sarana dan prasarana yang kurang efektif dalam pelaksanaannya.
2. Pemerintah telah berupaya mengatasi kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan melalui Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, serta terdapat aturan-aturan lain yang dapat meminimalisir terjadinya kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan seperti reintegrasi narapidana.
3. Pidana kerja sosial dapat dijatuhkan oleh hakim dalam rangka meminimalisir angka kepadatan pada lembaga pemasyarakatan dengan mengimplementasikan Pasal 20 KUHP atau melalui interpretasi hukum secara teleologis sosiologis dengan mengselarasikan dengan peraturan yang ada dan

tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku melalui prosedur penyelidikan lembaga pemasyarakatan yang mengalami kapasitas berlebih terlebih dahulu untuk diajukan ke Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dalam skripsi ini, saran yang dapat dilakukan ialah:

1. Sebaiknya pemerintah lebih berupaya lagi dalam mengatasi faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan terutama dalam mengatur arah kebijakan hukum dan memaksimalkan proses reintegrasi narapidana, mengingat banyaknya dampak buruk yang terjadi akibat adanya permasalahan kapasitas berlebih tersebut,
2. Alangkah baiknya pemerintah berupaya lebih lagi dalam memaksimalkan pelaksanaan *grand design* penanganan *overcrowded* dengan cara yang lebih intens dan dapat lebih menjamin dalam meminimalisir permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan tersebut.
3. Mengingat hakim merupakan *agent of change* yang dalam putusannya dapat membawa perubahan arah hukum serta mengingat alternatif pidana penjara yang masih tahap rancangan, sebaiknya hakim lebih berani lagi dalam menjatuhkan putusan terhadap terdakwa yang diancam dengan pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek dengan mempertimbangkan kapasitas berlebih dalam putusannya dan menjatuhkan putusan dengan pidana alternatif non pemenjaraan yang memungkinkan bagi terdakwa seperti pidana kerja sosial melalui interpretasi hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.Hamzah. 1995. *Perbandingan Hukum Pidana Beberapa Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2019. *Pengantar Metode Penelitian Hukum, Cetakan Ketujuh*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Anwar Usman. 2020. *Independensi Kekukasaan Kehakiman : Bentuk-Bentuk dan Relevansinya Bagi Penegak Hukum dan Keadilan di Indonesia*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Bambang Poernomo. 1988. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Yogyakarta: Liberty.
- Barda Nawawi. 1994. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang: Ananta.
- . 2013. *Kapita Selekta Hukum Pidana Cetakan Ke-3*. Semarang: PT. Citra Aditya Bakti.
- . 2016. *Bunga Rampai : Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Dey Ravena dan Kristian. 2017. *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*. Jakarta: Kencana.
- Edi dan Kristiani. 2017. *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*. Jakarta Timur: Prenadamedia Group.
- Erasmus Napitupulu, dkk. 2019. *Hukuman Tanpa Penjara : Pengaturan, Pelaksanaan, dan Proyeksi Alternatif Pemidanaan Non Pemenjaraan di indonesia*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform.
- Evan. 2016. *Privatisasi Penjara: Upaya Mengatasi Krisis Lembaga Pemasarakatan di indonesia*. Yogyakarta: Capulis.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: CV. Pustaka Prima.
- Kadri Husin. 2016. *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*. Jakarta Timur: Sinar Grafika Offset.
- Lamintang, dkk. 2010. *Hukum Penitensier Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Mahrus Ali. 2011. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Marlina. 2011. *Hukum Penitensier*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Muladi. 1990. *Proyeksi Hukum Materil Indonesia di Masa Datang*. Semarang.
- R. Soesilo. 1986. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komenta-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia.
- Rully Novian, dkk. 2018. *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*. Pejaten Barat: Institute for Criminal Justice Reform.
- Rusli Muhammad. 2006. *Potret Lembaga Pengadilan Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- S.R.Sianturi dan Mempang. 1996. *Hukum Penitensia di Indonesia*. Jakarta: Alumni AHAEM-PETEAHAEM.
- Syamsul Fatoni. 2016. *Pembaharuan Sistem Pemidanaan Perspektif Teoritis dan Pragmatis Untuk Keadilan*. Malang: Setara Press.
- Tim Penyusun. 2015. *Kompilasi Penerapan Hukum Oleh Hakim dan Strategi Pemberantasan Korupsi Dilengkapi Beberapa Putusan*. Jakarta Pusat: Biro Hukum dan HUMAS Badan Urusan Administrasi Republik Indonesia.
- Tim Perancangan Pembangunan Hukum. 2012. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Politik Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan*. Jakarta Timur: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Tim Perancangan Pembangunan Hukum Nasional. 2010. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum dan Pemidanaan)*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Umar Sholehudin. 2011. *Hukum dan Keadilan Masyarakat*. Malang: Setara Press.

B. Artikel, Makalah, Jurnal dan Karya Ilmiah

- Aisyah Jamilah. 2020. Pidana Kerja Sosial: Kebijakan Penanggulangan Overcrowding Penjara. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Volume 8 Nomor 1 (April, 2020).

- Anita Apriani. 2015. Pelaksanaan Cuti Mengunjungi Keluarga dan Cuti Menjelang Bebas Sebagai Hak Terhadap Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Kelas II A Pekanbaru. *Jurnal JOM Fakultas Hukum*, Volume II Nomor II Oktober 2015.
- Fauzi, dkk. 2017. Penerapan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan Overcrowded Di Rumah Tahanan Negara Kelas I Surakarta. *Jurnal Recidive*, Volume 6 Nomor 1, Januari-April 2017.
- Hamirul. 2019. Evaluation of The Over Capacity Problem of Community Instituion Agency (Study at Muara Bungo Class II B Correctional Institution). *Seminar Nasional Teknologi Komputer dan Sains (SAINTEKS)*, ISBN: 978-602-52720-1-1
- Ibrahim Nainggolan. Lembaga Pemasyarakatan Dalam Menjalankan Rehabilitasi Terhadap Narapidana Narkotika. *Jurnal EduTech*, Volume 5 Nomor 2 September 2019.
- Ilham Panunggal. 2019. Implikasi Overcapacity Terhadap Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia. *Jurnal FH UNILA Cepalo*, Volume 3 Nomor 2, Juli-Desember 2019.
- Marfuatul. 2019. Overcrowded pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia: Dampak dan Solusinya. *Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Bidang Hukum*, Volume XI Nomor 10/II/Puslit/Mei/2019.
- Rachmad Abduh dan Ida Hanifah. 2020. Certainty of Jurisdiction Law in Civil Law System. *Randwick International of Social Science (RISS)*.
- Sandra Salamony. 2020. Dasar Pertimbangan Hakim Dalam Penjatuhan Putusan Perintah Penahanan Terhadap Terdakwa Yang Belum Memperoleh Putusan Berkekuatan Hukum Dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana. *PAGARUYUANG Law Journal*, Volume 4 Nomor 1 (April 2020).

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2016 tentang Perubahan atau Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan.

Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (draft 2019).

D. Internet

Artikel, "Penemuan Hukum Oleh Hakim (Rechtvinding)", <https://hukum.untan.ac.id/penemuan-hukum-oleh-hakim-rechtvinding/>, diakses Kamis, 2 Juni 2022, Pukul 16.00 WIB.

Devira Prastiwi (Liputan 6), "50 Persen Narapidana di Lapas dan Rutan dari Kasus Narkoba", <https://m.liputan6.com/news/read/2934492/50-persen-narapidana-di-lapas-dan-rutan-dari-kasus-narkoba>, diakses Rabu, 13 April 2022 Pukul 13.50 WIB.

DMI, "Evolusi Kebijakan Pemidanaan di Belanda", <https://www.jentera.ac.id/evolusi-kebijakan-pemidanaan-di-belanda/>, diakses Rabu, 13 April 2022, pukul 21.40 WIB.

Government of India/Bharat Sarkas. "Ministry of Home Affairs/Grih Mantralaya" <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://mha.gov.in/MHA1/PrisonReforms/NewPDF/BestPrisonPractice08112010.pdf&ved=2ahUKEwjciL7wrtf2AhXD7HMBHQJMCiEQFnoECAyQAQ&usg=AOvVaw3DsMWtVkzO5gHJxIrmPWQd>, diakses Senin, 21 Maret 2022, pukul 22.00 WIB.

Lia Wijayanti Wibowo, "Bahagia Bersamanya", <https://muslimah.or.id/9004-bahagia-bersamanya.html>, diakses Rabu, 1 Juni 2022, pukul 13.50 WIB.

Rino Prasetyo, "Penjara di Belanda Terpaksa Tutup Karena Kekurangan Penjajah" <http://www.google.com/amp/s/topcareer.id/read/2020/05/05/32949/penjara-di-belanda-terpaksa-tutup-karena-kekurangan-penjajah/%3famp=1>, diakses Rabu, 13 April 2022, pukul 21.00 WIB

Quranhadits, "Qur'an Surat Sad ayat 26" <https://quranhadits.com/quran/38-sad/sad-ayat-26/#tafsir-ringkas-kemenag>. Diakses pada tanggal 3 Juli 2022, pukul 21.00 WIB.

Lampiran:

Lampiran 1: Daftar Wawancara

1. Apa saja faktor-faktor yang menjadi penyebab kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan?
2. Apakah bapak selaku hakim pernah melakukan pertimbangan terhadap amar putusan terkait kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan khususnya dalam wilayah Pengadilan Negeri Medan?.
3. Apakah bapak selaku hakim pernah memutuskan perkara yang seharusnya hukuman pidana penjara ataupun kurungan namun diganti dengan hukuman yang lain karena suatu hal tertentu?
4. Apakah keadaan sosial dibenarkan dalam pertimbangan penjatuhan putusan hakim? Misalnya ibu hamil/ pecandu narkoba yang tidak dapat menyesuaikan diri karena keadaanya di dalam lapas yang penuh?
5. Apakah kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan dapat dibenarkan untuk dijadikan sebuah pertimbangan bagi majelis hakim?
6. Apakah terdapat peraturan perundangan-undangan yang dapat meminimalisir kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan?
7. Apakah hakim dapat mempertimbangkan keadaan lapas yang penuh untuk digantikan hukuman penjaranya menjadi pidana bebas sehabis waktu kerja atau pengganti pidana lain seperti pidana denda maupun pidana bersyarat? Mungkin khususnya tindak pidana ringan
8. Apa yang menjadi penyebab mengapa masih jarang hakim menjadikan keadaan lapas sebagai pertimbangan dalam penjatuhan putusan?

9. Apakah ada upaya hakim yang dapat dilakukan dalam penjatuhan putusannya mengingat lembaga pemasyarakatan sudah melebihi daya tampung?
10. Apakah pernah narapidana yang masih anak dijatuhkan hukuman pelayanan masyarakat diruang lingkup PN Medan? Boleh dijelaskan prosedurnya?
11. Hukum timbul dibelakang peristiwa, dan Hakim merupakan seorang agent of change yang melalui putusannya dapat membawa perubahan hukum yang dapat dilakukan melalui interpretasi, apakah memungkinkan bagi hakim untuk menemukan hukum baru akibat permasalahan kapasitas yang berlebih pada lembaga pemasyarakatan yang tak kunjung kelar, misalnya saja penerapan pidana kerja sosial yang sudah cukup lama menjadi ius constituendum di negara kita.
12. Dalam pasal 20 KUHAP terdapat aturan terkait bagi terpidana yang masa kurungannya atau penjara sekurang-kurangnya selama 1 bulan dapat diizinkan jaksa untuk ada dalam kemerdekaan sehabis waktu kerja. Boleh dijelaskan bagaimana prosedur penerapan aturan tersebut dari sudut pandang bapak serta bagaimana pendapat bapak terkait hal tersebut jika dikaitkan dengan permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan?
13. Bagaimana pendapat bapak terhadap pidana anak yaitu pelayanan masyarakat dikaitkan dengan pidana kerja sosial dalam konsep RKUHP RI, apakah pidana anak terkait pelayanan masyarakat sama halnya dengan konsep pidana kerja sosial?
14. Pemerintah telah berupaya dalam menangani kasus kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan yaitu dengan dibuatnya Peraturan Menteri Hukum

dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, melihat situasi dan kondisi lembaga pemasyarakatan di Indonesia sekarang ini, bagaimana pandangan bapak selaku praktisi hukum terhadap efektifitas kebijakan tersebut?

15. Bagaimana saran bapak terhadap mengatasi permasalahan kapasitas berlebih pada lembaga pemasyarakatan yang masih dialami negara Indonesia saat ini meskipun telah dilakukan upaya-upaya terhadapnya, apakah ada yang perlu dibenahi lagi disamping peraturan perundang-undangan yang telah diatur? Mohon penjelasannya dari sudut pandang bapak sebagai aparat penegak keadilan.

Lampiran 2: Surat Permohonan Riset

 UMSU Unggul Cerdas Terpercaya <small>Dita masangkan surat ini agar disediakan honor dan tanggapnya</small>	MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA FAKULTAS HUKUM		
	<small>UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019 Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003 http://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsu.medan umsu.medan umsu.medan umsu.medan</small>		
Nomor	: 407 /II.3-AU/UMSU-06/F/2022	Medan, 22 Sya'ban	1443 H
Lamp.	: ---	25 Maret	2022 M
Hal	: Mohon Izin Penelitian dan Wawancara		
Kepada Yth : Pengadilan Negeri Medan Jl. Pengadilan No 8-10 Medan di Sumatera Utara			
Bismillahirrahmanirrahim Assalamu'alaikum Wr. Wb.			
Ba'da salam, dengan hormat kami sampaikan bahwa dalam rangka penyusunan skripsi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan ini kami mohon kiranya mahasiswa tersebut di bawah ini dapat diberikan Izin untuk melakukan Penelitian dan Wawancara di Pengadilan Negeri Medan, guna memperoleh informasi dan data yang akan digunakan untuk penyelesaian penulisan skripsi.			
Nama	: Ikhlas Zebua		
NPM	: 1806200132		
Fakultas	: Hukum		
Prodi./Bagian	: Hukum/ Hukum Pidana		
Judul Skripsi	: Kebijakan Alternatif Pidana Kerja Sosial Oleh Hakim Karena Kapasitas Berlebih Pada Lembaga Pemasyarakatan (Studi Kasus di Pengadilan Negeri Medan).		
Demikian hal ini kami sampaikan atas perhatian dan bantuan yang diberikan kami ucapkan terima kasih. Akhirnya semoga selamat sejahteralah kita semuanya. Amin.			
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.			
	 Dekan Dr. Faisal, S.H., M.Hum		

Lampiran 3: Surat Keterangan Riset



PENGADILAN NEGERI MEDAN KELAS I-A KHUSUS

Jalan Pengadilan No. 8-10 Medan 20112

Telp/Fax : (061) 4515847, Website : www.pengadilanmedan.go.id

Email : delegasi.pnmdn@gmail.com

Medan, 01 April 2022

SURAT KETERANGAN

Nomor: W2.U1/ 5801 /HK.02/IV/2022

Sehubungan dengan surat Saudara tertanggal 25 Maret 2022, Nomor : 407/II.3-AU/UMSU-06/F/2022 perihal tersebut pada pokok surat, dengan ini kami sampaikan bahwa :

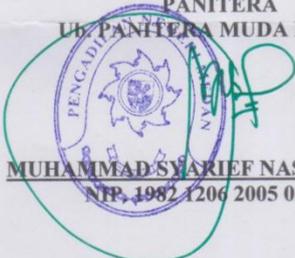
Nama : IKHLAS ZEBUA
N I M : 1806200132
Program Studi : Ilmu Hukum Pidana

Telah melaksanakan Pengambilan Data/Riset dan Wawancara di Pengadilan Negeri Medan Kelas I-A Khusus, guna penyusunan Skripsi (Karya Ilmiah) dengan judul : *"Kebijakan Alternatif Pidana Kerja Sosial oleh Hakim karena kapasitas berlebih pada Lembaga Pemasyarakatan (Studi Kasus di Pengadilan Negeri Medan)"*

Demikianlah surat keterangan ini dibuat untuk dapat digunakan sebagai mana mestinya.

An. KETUA PENGADILAN NEGERI MEDAN KELAS I-A KHUSUS

PANITERA
Lh. PANITERA MUDA HUKUM


MUHAMMAD SYARIF NASUTION, S.H.,
NTP. 1982 1206 2005 02 1002